



Ministerie van Defensie

Beleidsdoorlichting Budget Internationale Veiligheid

Contents

Hoofdstuk 1 – Inleiding	4
1.1 Algemeen	4
1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen.....	4
1.3 Conceptueel model en aanpak.....	6
1.3.1 Conceptueel model	6
1.3.2 Afbakening van het onderzoek	9
1.3.3 Selectie van casussen	10
1.4 Onafhankelijke toetsing.....	10
1.5 Opbouw rapport	11
Hoofdstuk 2 – De geïntegreerde benadering en het BIV	12
2.1 Ontwikkeling van de geïntegreerde benadering	12
2.1.1. De geïntegreerde benadering in Nederland	12
2.1.2 De geïntegreerde benadering in internationaal verband.....	13
2.2 Totstandkoming van het BIV.....	14
2.3 Financiën BIV.....	16
2.3.1 Uitgaven die ten laste kunnen komen van het BIV	16
2.3.2 Systematiek van het BIV	17
2.4 Conclusie	17
Hoofdstuk 3 – Hoe is het beleid uitgevoerd?	19
3.1 Het BIV in de praktijk	19
3.1.1 Gemeenschappelijke besluitvorming	19
3.1.2. Omschrijving activiteiten ten laste van het BIV van 2014 en 2015.....	21
3.2 Beschrijving casussen	26
3.2.1 Pre-BIV Afghanistan	26
3.2.2 Pre-BIV Somalië.....	26
3.2.3 BIV Afghanistan	27
3.2.4 BIV Somalië	27
3.2.5 BIV Mali	28
3.2.6 BIV Irak/Syrië.....	28
3.2.7 Pre-BIV en BIV Patriots Turkije	29
3.2.8 BIV Border Security Teams (BSTs)	29
3.3 Toets casussen aan de hand van indicatoren geïntegreerde benadering.....	29
3.3.1 Interdepartementale besluitvorming	29
3.3.2 Analyse en assessment	30
3.3.3 Lange termijn en flexibiliteit	30
3.3.4 ODA en non-ODA	31
3.3.5 Geïntegreerde uitvoering van activiteiten	31
3.4 Conclusie	32
Hoofdstuk 4 – Relatie gevoerd beleid en uitkomsten	33

4.1	Andere factoren en neveneffecten	33
4.2	Doeltreffendheid van het BIV	33
4.3	Doelmatigheid van het BIV	34
4.4	Conclusie	35
Hoofdstuk 5 – Hoe kan het BIV verder worden ontwikkeld?		36
5.1	Samenstelling van het BIV.....	36
5.1.1	Onderdelen toevoegen.....	36
5.1.2	Ontvlechten.....	36
5.2	Reikwijdte van het BIV.....	37
5.3	Criteria voor de besteding van het BIV	37
5.4	Beleidsopties bij minder of meer beschikbare middelen	37
Hoofdstuk 6 - Conclusies en aanbevelingen		39
6.1	Conclusies	39
6.2	Aanbevelingen	40
6.2.1	Ontvlechten van het BIV	40
6.2.2	Andere soorten inzet	40
6.2.3	Een passend budget voor internationale inzet	40
Bijlage 1: Afkortingen		41
Bijlage 2: Verantwoording onderzoeksanpak en geraadpleegde bronnen.....		42
Bijlage 3: Beoordeling casussen		48
Bijlage 4: Beantwoording van de RPE-vragen.....		50

Hoofdstuk 1 – Inleiding

1.1 Algemeen

Het Budget Internationale Veiligheid (BIV) is in het regeerakkoord Rutte II geïntroduceerd. In dit regeerakkoord is het volgende opgenomen: *'Het belang van de 3D-benadering (Defence, Diplomacy, Development) bij internationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies komt tot uiting in een nieuw budget voor internationale veiligheid'*. Het 'instrument BIV' wordt gedefinieerd als een gemeenschappelijk budget waarover gemeenschappelijke besluitvorming plaatsvindt. Over de aanwending van het BIV wordt gezamenlijk besloten door de minister van Buitenlandse Zaken (BZ), de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS), de minister van Defensie en, waar relevant, de minister van Veiligheid en Justitie (V&J). Met betrekking tot de laatste kan het bijvoorbeeld gaan om activiteiten in het kader van capaciteitsopbouw van de justitiële, politieke of migratie keten. Verondersteld wordt dat het BIV bij zal dragen aan de versterking van de geïntegreerde benadering door het creëren van een gezamenlijk budget waar gezamenlijke besluitvorming over plaats moet vinden.¹

In de begroting 2015 is de beleidsdoorlichting van het BIV aangekondigd. Deze beleidsdoorlichting gaat over artikel 1 van de Defensiebegroting.² De beleidsdoorlichting is opgesteld door het ministerie van Defensie in samenwerking met het ministerie van BZ³ en het ministerie van V&J, in overeenstemming met de richtlijnen van het ministerie van Financiën. Volgens de Comptabiliteitswet 2001 wordt beleid, gericht op de realisatie van de algemene en/of operationele beleidsdoelstellingen, periodiek geëvalueerd door middel van een beleidsdoorlichting. De Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2016 (RBV 2016)⁴ en de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014 (RPE 2014)⁵ bevatten hiervoor richtlijnen.

1.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

De vooronderstelling dat het BIV bij zal dragen aan de versterking van de geïntegreerde benadering wordt in de Kamerbrief van 12 juli 2013 nader geconcretiseerd. Het hoofddoel van deze beleidsdoorlichting is het beoordelen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het BIV als instrument dat bijdraagt aan een versterking van de geïntegreerde benadering van de activiteiten van de ministeries van BZ, Defensie en V&J. De doeltreffendheid betreft de mate waarin dankzij het BIV een versterking van de geïntegreerde benadering is gerealiseerd. Hierbij wordt gekeken naar de *output* van het BIV, oftewel het gevoerde beleid, en de *outcome* van het beleid, oftewel of het BIV het gewenste effect heeft bereikt, namelijk een versterking van de geïntegreerde benadering. De doelmatigheid betreft de mate waarin de bereikte effecten ook gerealiseerd hadden kunnen worden met minder middelen dan wel meer effecten bereikt hadden kunnen worden met dezelfde middelen. Dit is vertaald als de mate waarin er meer of minder sprake is geweest van bestuurlijke drukte, zoals nader toegelicht in bijlage 2. Tenslotte wordt ingegaan op eventuele neveneffecten van het beleid.

De beleidsdoorlichting biedt de mogelijkheid verantwoording af te leggen evenals lessen te trekken uit de ervaringen die zijn opgedaan bij de uitvoering van het beleid. De opzet van de beleidsdoorlichting sluit aan bij de belangrijkste vragen van de RPE 2014. Voor de volledigheid zijn alle vragen uit de RPE 2014 en de bijbehorende antwoorden opgenomen in bijlage 4.

¹ 'Budget Internationale Veiligheid', 12 juli 2013, Tweede Kamerstuk 33400 V, nr. 149, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2013Z15019&did=2013D30616

² Deze beleidsdoorlichting heeft betrekking op artikel 1 van de begroting van Defensie. Naast het BIV bestaat artikel 1 uit nationale inzet (Fonds Nationale Inzet Krijgsmacht) en overige inzet. Deze twee onderdelen zijn niet in de beleidsdoorlichting betrokken.

³ Onder het ministerie van BZ worden zowel de portefeuilles van Buitenlandse Zaken als Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking verstaan.

⁴ Rijksbegrotingsvoorschriften 2016, Ministerie van Financiën, zie:

<https://www.rbv.minfin.nl/2016/pdf/Rijksbegrotingsvoorschriften%202016.pdf>

⁵ Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014, Ministerie van Financiën, zie:

<http://www.rijksbegroting.nl/system/files/6/regeling-periodiek-evaluatieonderzoek-rpe-2015.pdf>

De beleidsdoorlichting is op grond van de regeling evaluatieonderzoek in drie stappen uitgevoerd:



De doelstelling van deze beleidsdoorlichting wordt ondersteund door de hoofdonderzoeksvraag en een aantal deelonderzoeksvragen.⁶

De hoofdonderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting is:

In hoeverre heeft de instelling van het BIV per 1 januari 2014 bijgedragen aan een versterking van de geïntegreerde benadering in de activiteiten van de ministeries van BZ, Defensie en V&J in het kader van duurzame veiligheid en stabiliteit?

De vraag of er sprake is van een versterking wordt gemeten aan de hand van een aantal operationele aspecten van de geïntegreerde benadering in de periode voor de instelling van het BIV en in de periode van het BIV. Daarbij zijn de volgende deelonderzoeksvragen te onderscheiden:

1. *Wat was het beoogde beleid?*

Hierbij wordt onder meer gekeken naar de aanleiding voor de instelling van het BIV en wat de beleidstheorie achter het instellen van het BIV was. Deelvragen hiervoor zijn:

- Wat is de verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid met betrekking tot de geïntegreerde benadering? Past het gekozen beleid, namelijk het instellen van het BIV, binnen die verantwoordelijkheid?
- Wat was de aanleiding voor de instelling van het BIV? Welke doelstellingen werden er voor het BIV gesteld en welke veronderstellingen lagen hier aan ten grondslag?
- Wat is de financiële omvang van het BIV? Welk begrotingsartikel wordt behandeld in de beleidsdoorlichting?
- Wat is de aard en samenhang van instrumenten? Welke uitgaven kunnen ten laste van het BIV worden gedaan? Aan welke criteria moeten zij voldoen? Hoe worden de uitgaven onderbouwd?

2. *Hoe werd het beleid uitgevoerd?*

Hierbij wordt onder meer gekeken naar de daadwerkelijke uitvoering van het beleid, waarbij enerzijds wordt gekeken naar de feitelijke uitgaven ten laste van het BIV, en anderzijds naar de mate waarin bij die uitgaven sprake is van een geïntegreerde benadering. Deelvragen hiervoor zijn:

- Welke uitgaven zijn ten laste van het BIV gedaan en passen deze binnen de richtlijnen?
- In hoeverre is er bij deze uitgaven sprake van een geïntegreerde benadering op basis van een aantal vooraf gestelde criteria?

3. *In hoeverre heeft het BIV in vergelijking met de periode voor de instelling van het BIV geleid tot een versterking van de geïntegreerde benadering?*

Hierbij komt de vraag aan de orde in hoeverre de instelling van het BIV van invloed is geweest op het bereiken van de doelstelling, of het BIV doelmatig is geweest en of er sprake is geweest van neveneffecten. Deelvragen hiervoor zijn:

⁶ Een eerste opzet van de onderzoeksvragen is aan de Tweede Kamer gecommuniceerd in de brief van 28 oktober 2015; 'Beleidsdoorlichting Budget Internationale Veiligheid', Tweede Kamerstuk 31516, nr. 13, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2015Z20028&did=2015D40794

- In hoeverre is er sprake van een versterking van de geïntegreerde benadering en in hoeverre heeft het BIV hieraan bijgedragen?
- Hoe verhouden de kosten zich tot de effecten (doelmatigheid)? Heeft het geleid tot een verandering in bestuurlijke drukte?
- In hoeverre zijn er naast het BIV nog andere factoren van invloed op het realiseren van de beoogde doelstelling?
- Welke neveneffecten zijn er opgetreden?

4. Hoe kan het BIV verder worden ontwikkeld?

Hierbij komen de conclusies en aanbevelingen voor de toekomst van het BIV aan de orde. Deelvragen hiervoor zijn:

- Zijn er maatregelen die kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen en zo ja, welke?
- Indien er significant meer of minder middelen beschikbaar zijn, wat zijn dan de beleidsopties?

1.3 Conceptueel model en aanpak

1.3.1 Conceptueel model

In het regeerakkoord Rutte II is het volgende opgenomen: *'het belang van de 3D-benadering (Defence, Diplomacy, Development) bij internationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies komt tot uiting in een nieuw budget voor internationale Veiligheid.'*⁷ Het 'instrument BIV' wordt gedefinieerd als een gemeenschappelijk budget waarover gemeenschappelijke besluitvorming plaatsvindt.

De geïntegreerde benadering en het BIV zijn in een aantal documenten nader uitgewerkt. Van belang is de brief van de minister voor BHOS, de minister van BZ en de minister van Defensie van 12 juli 2013.⁸ In deze brief wordt het BIV, als zijnde een nieuw beleidsinstrument, voor het eerst uitgewerkt. Hierbij wordt de vooronderstelling vastgelegd dat het BIV bij zal dragen aan de versterking van de geïntegreerde benadering door het creëren van een gezamenlijk budget waar gezamenlijke besluitvorming over plaats moet vinden. Het feit dat drie verschillende ministers (en in bepaalde situaties vier, wanneer V&J ook is vertegenwoordigd) in moeten stemmen met de aanwending van het BIV, zorgt ervoor dat alle verschillende belangen vertegenwoordigd zijn in de missies, operaties en projecten die uit het BIV gefinancierd worden. Voor het creëren van stabiele vrede en veiligheid is immers in veel gevallen de inzet van zowel civiele als militaire capaciteit vereist. Het BIV als beleidsinstrument, zo werd verondersteld, zal bijdragen aan de samenhang tussen de verschillende activiteiten van Defensie, Buitenlandse Zaken, Ontwikkelingssamenwerking en waar nodig Veiligheid en Justitie. Ook zijn er criteria voor de aanwending van het BIV gesteld. Deze criteria zijn (a) ontwikkelingsrelevantie en bijdragen aan het oplossen van problemen in een land of regio en (b) strategische belangen op buitenlands veiligheidsbeleid, zoals de internationale verantwoordelijkheid, veiligheidsbelangen en economische belangen. Uitgaven die aan deze criteria voldoen kunnen uit het BIV worden gefinancierd. Er is niet vastgelegd of altijd volledig aan alle criteria moet worden voldaan en of de criteria even zwaar wegen. In de Leidraad Geïntegreerde Benadering⁹ wordt verdere invulling gegeven aan het ontstaan en de uitwerking van de geïntegreerde benadering in het Nederlandse buitenlandbeleid.

Uit de Kamerbrief van 12 juli 2013 volgen een aantal operationele aspecten via welke het BIV de geïntegreerde benadering verondersteld wordt te versterken:

⁷ Regeerakkoord Rutte II, 'Bruggen slaan', 2012, p. 14, zie:

<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2012/10/29/regeerakkoord>

⁸ 'Budget Internationale Veiligheid', 12 juli 2013, Tweede Kamerstuk 33400 V, nr. 149, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2013Z15019&did=2013D30616

⁹ 'Leidraad Geïntegreerde Benadering. De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden', 11 juli 2014, Tweede Kamerstuk 31787, nr. 11, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2014Z13348&did=2014D26696

- Besluitvorming en interdepartementale samenwerking: De ministers van Defensie, BZ en voor BHOS besluiten gezamenlijk over de besteding van het BIV, waar nodig met de minister van V&J. Besluitvorming wordt interdepartementaal voorbereid en uitgevoerd. De Stuurgroep Missies en Operaties (SMO) fungeert hierbij als adviesorgaan. Juist deze interdepartementale besluitvorming zorgt voor een vroegtijdige, integrale afweging van de belangen en perspectieven van de betrokken departementen zodat ook gezamenlijke contextanalyses onderdeel worden van de voorbereiding op de besluitvorming. Dit maakt het mogelijk diverse oorzaken van een conflict in samenhang te beoordelen en aan te pakken.
- Analyse en assessments: Contextanalyses worden, waar mogelijk, onderdeel van de (voorbereiding van) de besluitvorming over aanwending van het BIV. Contextanalyses beschouwen politieke, economische, sociale en veiligheidsontwikkelingen en brengen fundamentele aspecten in kaart, waaronder de oorzaken van conflicten, knelpunten voor ontwikkeling, het speelveld van actoren en de toegevoegde waarde van Nederlandse activiteiten. Er wordt gebruik gemaakt van de kennis en deskundigheid die, ook buiten de rijksoverheid en op internationaal niveau, aanwezig is. Analyse en assessment creëren nieuwe mogelijkheden voor *early warning* en preventieve activiteiten in landen waar conflicten sluimeren.
- Langetermijnstrategie en flexibiliteit: Activiteiten maken, daar waar mogelijk, deel uit van een langetermijnstrategie gericht op een duurzame aanpak van problemen in conflictgebieden. Het spreekt voor zich dat aansluiting bij prioriteiten en capaciteiten van lokale actoren (overheden, maatschappelijke actoren) de voorkeur heeft. Per situatie zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het streven naar resultaten, de bereidheid risico's te accepteren en de capaciteit om risico's te beperken.
- ODA en non-ODA¹⁰: Door non-ODA en ODA-activiteiten bij het BIV onder te brengen, kan de samenhang tussen verschillende activiteiten beter worden vormgegeven. Te denken valt aan crisisbeheersingsoperaties, internationale terrorisme- en criminaliteitsbestrijding en capaciteitsopbouw. Vooraf wordt er geen nadere verdeling gemaakt binnen het budget.
- Geïntegreerde uitvoering: Voor de geïntegreerde benadering is het niet alleen van belang dat de rijksoverheid geïntegreerd werkt, maar dat dit ook in het inzetgebied plaatsvindt. Hierbij wordt gekeken naar onder andere een geïntegreerde aansturing en het leggen van relaties tussen de verschillende uitgevoerde activiteiten. Het gaat hier niet om een evaluatie van de gehele inzet en dus ook niet om de werking.

In bijlage 3 zijn deze operationele aspecten verder uitgewerkt teneinde inzicht te krijgen in hoeverre sprake is van versterking van de geïntegreerde benadering in de geselecteerde casussen.

Het doel van het onderzoek is vast te stellen in hoeverre het BIV inderdaad het beoogde effect heeft bereikt en heeft bijgedragen aan een versterking van de geïntegreerde benadering. Om vast te stellen of er sprake is van een versterking van de geïntegreerde benadering, is uitgegaan van de volgende aanpak: voor een aantal geselecteerde casussen zijn de hierboven genoemde indicatoren voor een geïntegreerde benadering gescoord. Op basis van de score voor de verschillende indicatoren wordt een algemeen beeld gegeven van de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering gedurende de onderzochte periode. Als de score van de indicatoren voor de geïntegreerde benadering zich negatief ontwikkelt, dan zijn er twee opties mogelijk: het BIV heeft

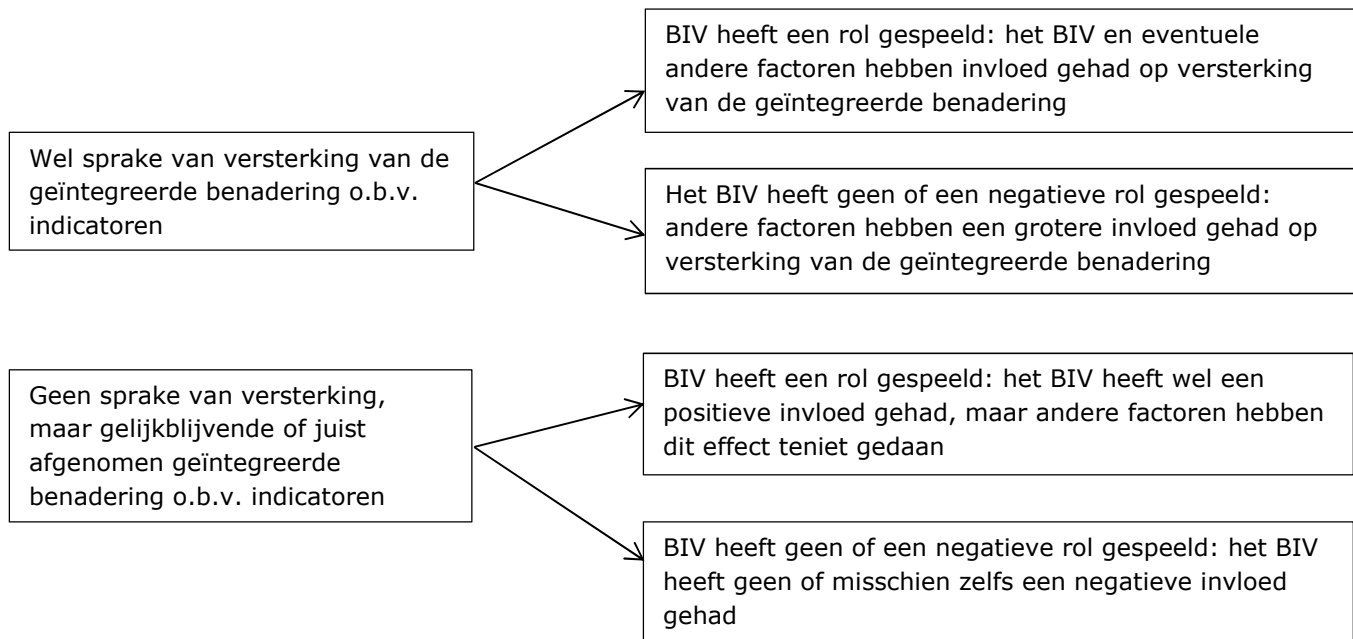
¹⁰ Officieel erkende ontwikkelingssamenwerking (official development assistance; ODA) en niet-officiële ontwikkelingssamenwerking (non-ODA) zijn termen die gebruikt worden om aan te geven wat wel en niet meetelt als ontwikkelingssamenwerking. De definitie van ODA is in de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling, Development Assistance Committee (OESO/DAC) afgesproken, met als doel om uitgaven van donorlanden te meten en te vergelijken. De definitie luidt als volgt: Officiële ontwikkelingssamenwerking (ODA) is gedefinieerd als geld-, goederen- of dienstenstromen naar zowel landen en gebieden die op de DAC-lijst van ODA-ontvangers staan als naar multilaterale ontwikkelingsorganisaties, die:

1. beschikbaar zijn gesteld door de overheid; zowel centrale als lokale overheden of hun uitvoerende organisaties, en
2. zijn geregistreerd met als hoofddoel de verbetering van economische ontwikkeling en welvaart van ontwikkelingslanden en concessioneel van aard zijn met een schenkingselement van ten minste 25% (berekend met een discontovoet van 10%).

(bron: 'IBO Naar een nieuwe definitie van ontwikkelingssamenwerking Beschouwingen over ODA', pg. 9, bijlage bij Tweede Kamerstuk 32605, nr.137)

geen invloed gehad op het versterken van de geïntegreerde benadering, of het BIV heeft wel degelijk invloed gehad, maar er waren ook neveneffecten of andere externe factoren, waardoor er alsnog geen sprake was van een geïntegreerde benadering. Als de geïntegreerde benadering wel zichtbaar is in de indicatoren kan dat de positieve invloed van het BIV zijn geweest. Het kan echter ook betekenen dat andere factoren dit effect hebben gesorteerd, bijvoorbeeld omdat de geïntegreerde benadering al een autonome ontwikkeling was en de invloed van het BIV minimaal is geweest.

In schema:



In het onderzoek komen twee aspecten aan de orde: de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van het beleid. Als het gaat om doeltreffendheid wordt de vraag beantwoord hoe met het BIV als geheel wordt omgegaan en de criteria die daaraan zijn gesteld in termen van gemeenschappelijk budget, gemeenschappelijke besluitvorming en criteria voor uitgifte van het budget en of dit heeft geleid tot een versterking van de geïntegreerde benadering.

De vraag naar doelmatigheid omvat de relatie tussen de input en de effecten van beleid, oftewel: had met minder middelen hetzelfde effect kunnen worden bereikt, of had met dezelfde middelen een groter effect kunnen worden bereikt? Aangezien het onderzoek over het instrument BIV gaat, en niet over de financiële omvang van het BIV, is deze vraag vertaald in termen van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit: heeft het BIV voor bestuurlijke drukte gezorgd, of heeft het de bestuurlijke drukte juist doen afnemen? Met andere woorden, wat zijn de administratieve kosten voor het instellen en het uitvoeren van het BIV geweest en was dit anders geweest als er geen sprake was geweest van een gezamenlijk budget, maar van separate budgetten? Deze vraag is beantwoord door te kijken naar eventuele nieuwe overlegstructuren die gecreëerd zijn om uitvoering te kunnen geven aan het BIV, en naar een eventuele toename of afname in het aantal overleggen in reeds bestaande structuren. In aanvulling hierop zijn interviews gehouden.

De onderzoeksopzet kan als volgt worden samengevat:

Beleids­theorie: Verondersteld wordt dat het BIV bij zal dragen aan de versterking van de geïntegreerde benadering door het creëren van een gezamenlijk budget waar gezamenlijke besluitvorming over moet plaatsvinden.

Het BIV bewerkstelligt dit door:

- Gemeenschappelijk budget

- Gemeenschappelijke besluitvorming
- Criteria voor uitgifte van het budget

Indicatoren om een versterking van de geïntegreerde benadering te meten zijn:

- Besluitvorming en interdepartementale afstemming voor vroegtijdige interdepartementale afweging van belangen
- Analyse en assessment: contextanalyse maakt deel uit van de besluitvorming
- Langetermijnstrategie en flexibiliteit: activiteiten maken deel uit van een langetermijnstrategie, gericht op duurzame aanpak van de problemen in conflictgebieden
- ODA en non-ODA activiteiten vallen binnen het BIV om samenhang tussen verschillende activiteiten beter vorm te geven
- Geïntegreerde uitvoering: het bestaan van een gemeenschappelijk mandaat en geïntegreerde leiding

Wat is de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering?

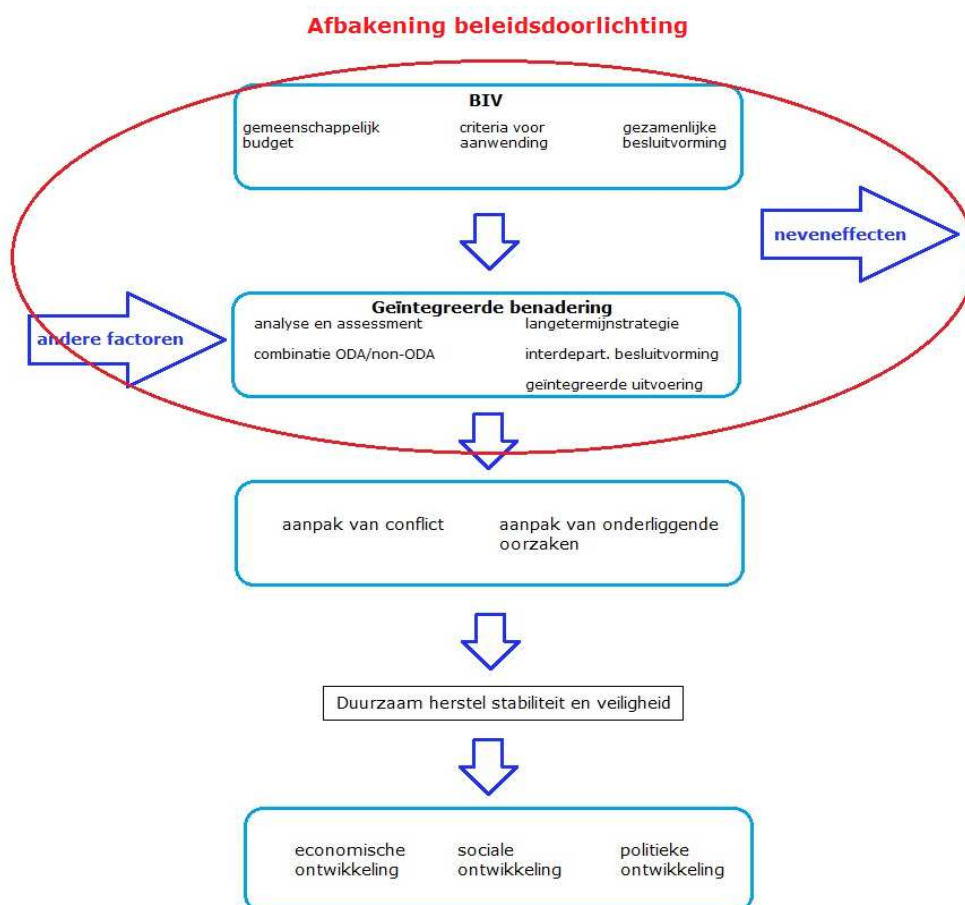
Heeft het BIV hier een rol in gespeeld, of heeft het BIV hier geen rol in gespeeld?

Indicator om doelmatigheid van beleid te meten is:

- Toe of afname van de bestuurlijke drukte in relatie tot versterking van de geïntegreerde benadering. Verandering van de bestuurlijke drukte.

1.3.2 Afbakening van het onderzoek

De beleidsdoorlichting heeft als doel te bepalen welke bijdrage het BIV als instrument heeft geleverd aan het versterken van de geïntegreerde benadering. Het gaat hier niet om het evalueren van de geïntegreerde benadering, noch om het onderzoeken van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitgevoerde buitenlandse inzet zelf. Het onderstaande schema maakt dit zichtbaar.



De invloed van het BIV op de geïntegreerde benadering (de doeltreffendheid) is op basis van kwalitatief onderzoek beoordeeld. De reden hiervoor is dat de beschikbare kwantitatieve gegevens, namelijk de hoogte van het budget en waaraan het is besteed, op zichzelf niets zeggen over de doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Voor het bepalen van de invloed van het BIV op de geïntegreerde benadering moet gekeken worden naar de redenen waarom het budget aan bepaalde zaken is besteed en welke processen daarbij een rol hebben gespeeld. Op basis van het onderzoek kunnen er alleen uitspraken worden gedaan over de *plausibiliteit* van de relatie tussen het BIV en de geïntegreerde benadering.

1.3.3 Selectie van casussen

De onderzochte casussen zijn geselecteerd op basis van hun financiële omvang. De grootste buitenlandse gecombineerde militaire en civiele inzet door Nederland in de jaren 2014 en 2015 is onderzocht, voor zover deze uit het BIV is gefinancierd. De geselecteerde casussen beslaan 81 procent van de uitgaven aan militaire operaties en 65 procent van het BIV in deze periode. Om de vergelijking te kunnen maken met de periode voor het BIV zijn de in financieel opzicht grootste activiteiten in 2012 en 2013 geselecteerd. Deze beslaan 86 procent van de uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties in deze periode. De missies en activiteiten in Somalië (waaronder anti-piraterij) bestrijken zowel de periode van voor als tijdens het BIV. In Afghanistan gaat het in de pre-BIV periode om de activiteiten rond de geïntegreerde politietrainingsmissie en in de BIV-periode om de activiteiten rond *Resolute Support*.

Een belangrijke factor voor de manier waarop de krijgsmacht wordt ingezet en voor de toepassing van de geïntegreerde benadering is de ontwikkeling van de internationale veiligheidscontext. Door veranderingen in de internationale veiligheidscontext en nieuwe uitdagingen (bijv. migratiestromen, Russische dreiging) wordt de krijgsmacht steeds vaker ingezet voor operaties met een minder strikt crisisbeheersingskarakter. Daarom worden er naast crisisbeheersingsoperaties en de activiteiten gerelateerd aan de trekkingsrechten van BZ/BHOS en Defensie ook andere activiteiten gefinancierd uit het BIV. Het andere karakter van deze activiteiten heeft ook invloed op de mate waarin in die gevallen sprake is van een geïntegreerde benadering. In het onderzoek zijn daarom twee casussen meegenomen waarbij sprake is van andersoortige inzet dan een crisisbeheersingsoperatie. Dit betreft de inzet van Patriots in Turkije en de *Border Security Teams* (BSTs) in Griekenland. De Patriots werden ook al ingezet voor de instelling van het BIV.

Pre-BIV (2012-2013)	BIV (2014-2015)
Afghanistan	Afghanistan
Somalië	Somalië
	Mali
	Irak/Syrië
Patriots	Patriots
	Border Security Teams

Tabel 1. Casussen

De casussen zullen niet tot in detail worden besproken, maar worden gebruikt om een algemeen beeld te verkrijgen van de mate van een geïntegreerde benadering, om zo antwoord te kunnen geven op de vraag of hierin een verandering heeft plaatsgevonden na instelling van het BIV.

In bijlage 2 wordt een uitgebreidere verantwoording gegeven van de gekozen onderzoeksaanpak.

1.4 Onafhankelijke toetsing

Overeenkomstig de RBV 2016 wordt tenminste één onafhankelijke deskundige aangesteld. De deskundige mag niet eerder betrokken zijn geweest bij de totstandkoming van het beleid dat wordt doorgelicht. Er is gekozen voor het betrekken van twee onafhankelijke deskundigen, waarbij de inhoudelijke deskundigheid voor wat betreft de geïntegreerde benadering is geborgd, alsook de deskundigheid op het gebied van beleidsdoorlichtingen als instrument. Voor de beleidsdoorlichting

BIV zijn de heer dr. J. (Jaïr) van der Lijn en mevrouw dr. M.K. (Meyken) Houppermans aangetrokken als onafhankelijke deskundigen. Beiden zijn vanaf het opstellen van het plan van aanpak betrokken bij het project en beiden hebben het projectteam geadviseerd over de voortgang van het project aan de hand van tussentijdse versies van de beleidsdoorlichting.

1.5 Opbouw rapport

Hoofdstuk 2 omschrijft het beoogde beleid. Hierbij wordt ingegaan op de deelvragen van de eerste onderzoeksvraag zoals hiervoor omschreven. De ontwikkeling van de geïntegreerde benadering, de totstandkoming van het BIV en de financiën van het BIV worden hier beschreven.

Hoofdstuk 3 omschrijft de uitvoering van het beleid. Hierbij wordt aandacht besteed aan de gemeenschappelijke besluitvorming, de uitgaven die ten laste zijn gekomen van het BIV en er zal een verdiepingsslag gemaakt worden aan de hand van een aantal casussen.

In hoofdstuk 4 wordt een verband gelegd tussen het beoogde beleid zoals omschreven in hoofdstuk 2 en het uitgevoerde beleid zoals beschreven in hoofdstuk 3. Hier wordt antwoord gegeven op de vragen zoals geformuleerd onder de derde onderzoeksvraag. Er wordt ingegaan op de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid.

Hoofdstuk 5 gaat in op de vragen zoals geformuleerd onder de laatste onderzoeksvraag. Het gaat in op de verschillende opties voor de verdere ontwikkeling van het BIV. Daarnaast gaat het in op de beleidsopties bij een vermindering of vergroting van de beschikbare middelen.

Hoofdstuk 6 presenteert de conclusie van de beleidsdoorlichting en doet aanbevelingen voor de verdere ontwikkeling van zowel de geïntegreerde benadering als de toekomst van het BIV.

Hoofdstuk 2 – De geïntegreerde benadering en het BIV

Deze beleidsdoorlichting onderzoekt in hoeverre het BIV heeft bijgedragen aan een versterking van de geïntegreerde benadering door het creëren van een gemeenschappelijk budget waar gemeenschappelijke besluitvorming over moet plaatsvinden. Dit hoofdstuk zal daarom kort ingaan op de geïntegreerde benadering, de aanleiding voor het instellen van het BIV, de financiële omvang en de werkwijze van het BIV.

2.1 Ontwikkeling van de geïntegreerde benadering

2.1.1. De geïntegreerde benadering in Nederland

De geïntegreerde benadering heeft een geschiedenis in het Nederlandse beleid die verder terug gaat dan het ontstaan van het BIV.¹¹ In Nederland werd in het verleden ook wel de term 3D-benadering gebruikt, voor *Defence, Diplomacy, Development*, maar aangezien het om meer kan gaan dan deze 3D's wordt tegenwoordig de term geïntegreerde benadering gebruikt.¹²

In het regeerakkoord van het kabinet Balkenende II (2003) is voor het eerst de geïntegreerde benadering op regeringsniveau vastgelegd. Daarmee is ook de verantwoordelijkheid voor de Rijksoverheid vastgelegd. In het akkoord staat:

*Bij het Nederlands buitenlands- en veiligheidsbeleid dient sprake te zijn van een geïntegreerde besluitvorming, waarbij de inzet op de verschillende relevante beleidsterreinen wordt gecoördineerd.*¹³

Voor de invulling van het Nederlandse geïntegreerde beleid is de basis gelegd in de notitie 'Wederopbouw na gewapend conflict' van 2005.¹⁴ De notitie geeft de visie van de Nederlandse regering ten aanzien van wederopbouw na gewapend conflict. Een belangrijk uitgangspunt van de notitie is dat duurzame wederopbouw een geïntegreerde aanpak op het gebied van veiligheid en stabiliteit, bestuur en sociaal-economische ontwikkeling vereist. De notitie biedt daarmee een kader voor verdere samenwerking en beleidsafstemming tussen de meest betrokken departementen. In 2008 bracht de Nederlandse regering de strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten' uit, waarin staat:

*Aan de basis van het Nederlandse geïntegreerde beleid in fragiele staten staat de zogenaamde Whole of Government benadering, met betrokkenheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie.*¹⁵

De toepassing van de geïntegreerde benadering kwam voor het eerst tot uiting in de missie in Uruzgan (2006-2010) en dan vooral vanaf 2008, toen de missie een gezamenlijke civiele en militaire leiding kreeg.¹⁶

¹¹ C.J. Matthijssen, 'Van 3D naar geïntegreerde benadering', Militaire Spectator, Jaargang 183 nr. 5 (2014)

¹² 'Investeren in stabiliteit: Het Nederlandse fragiele staten beleid doorgelicht', IOB Beleidsdoorlichting, april 2013.

¹³ Regeerakkoord Balkenende II, 'Meedoen, meer werk en minder regels', 2003, zie:

www.rijksbegroting.nl/rijksbegrotingsarchief/regeerakkoorden/regeerakkoord_2003.pdf

¹⁴ 'Wederopbouw na gewapend conflict', 22 maart 2005, Tweede Kamerstuk 30075, nr. 1, zie:

<https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/30075/kst-30075-1?resultIndex=11&sorttype=1&sortorder=4>

¹⁵ 'Strategie 'Veiligheid en ontwikkeling in fragiele staten'', 21 november 2008, Tweede Kamerstuk, 31787, nr.

1, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2008Z06294&did=2008D14665

¹⁶ 'Eindevaluatie van de Nederlandse bijdrage aan ISAF', 28 september 2011, Tweede Kamerstuk 27925, nr.

436, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2011Z18859&did=2011D46975

In de Internationale Veiligheidsstrategie van juni 2013 is de geïntegreerde benadering één van de accenten van het buitenlands- en veiligheidsbeleid:

... aan crises liggen vaak vele oorzaken ten grondslag. Duurzame veiligheid ontstaat dan ook niet door aan één knop te draaien. Het in goed overleg tussen de verantwoordelijke bewindslieden geïntegreerd inzetten van het beschikbare instrumentarium – diplomatie, ontwikkelingssamenwerking, defensie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, justitie en handel – biedt de beste kansen op blijvende resultaten.¹⁷

De Leidraad Geïntegreerde Benadering (met de ondertitel: De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden) is in juli 2014 aangeboden aan de Tweede Kamer. De Leidraad hanteert de volgende definitie:

De geïntegreerde benadering is een werkwijze waarmee de Nederlandse overheid er in samenwerking met anderen naar streeft een zo doeltreffend mogelijke combinatie van instrumenten en actoren te vinden om veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden te bevorderen. Daarbij streeft Nederland ernaar de samenwerking tussen onderdelen van de overheid – en ook tussen actoren in het conflictgebied en tussen actoren op internationaal niveau – te baseren op één gezamenlijke visie op de situatie en daaruit vervolgens doelstellingen af te leiden.¹⁸

De Leidraad noemt verschillende voorbeelden van instrumenten die kunnen worden ingezet: diplomatie, ontwikkelingssamenwerking (OS), defensie, inlichtingen- en veiligheidsdiensten, politie, justitie en handel.¹⁹

2.1.2 De geïntegreerde benadering in internationaal verband

Ook binnen internationale organisaties zoals de Verenigde Naties (VN), de Europese Unie (EU) en de Noord Atlantische Verdrags Organisatie (Nato) wordt uitgebreid aandacht besteed aan de geïntegreerde benadering, ook wel de *comprehensive approach* genoemd. Alle drie de organisaties hebben de geïntegreerde benadering omarmd als een officieel instrument. Nederland heeft de afgelopen jaren ook in internationaal verband gepleit voor het ontwikkelen en toepassen van de geïntegreerde benadering.

Al in 2001 heeft de VN Veiligheidsraad een verklaring afgegeven waarin zij de samenhang tussen *peacemaking*, *peacekeeping* en *peacebuilding* onderstreept. Vanwege deze samenhang moet een *comprehensive approach* gehanteerd worden om een duurzame vrede te bewerkstelligen.²⁰ Steeds meer VN missies werken op basis van een multidimensionaal geïntegreerd mandaat dat prioriteit legt bij zowel veiligheid, stabilisatie, vredesproces, als ontwikkeling.

De EU benadrukt in het verdrag van Lissabon uit 2007 dat zij toe zal zien op de samenhang tussen de diverse onderdelen van haar externe optreden en in 2013 heeft de Europese Commissie een *Joint Communication to the European Parliament and Council* gepubliceerd over 'The EU's comprehensive approach to external conflict and crises'. Hierin omarmt ook de EU de geïntegreerde benadering officieel als instrument.²¹

¹⁷ 'Internationale Veiligheidsstrategie', 21 juni 2013, Tweede Kamerstuk 33 694, nr. 1, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2013Z12983&did=2013D26585

¹⁸ 'Leidraad Geïntegreerde Benadering. De Nederlandse visie op een samenhangende inzet op veiligheid en stabiliteit in fragiele staten en conflictgebieden', 11 juli 2014, Tweede Kamerstuk 31787, nr. 11, p. 14, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2014Z13348&did=2014D26696

¹⁹ 'Internationale Veiligheidsstrategie', 21 juni 2013, Tweede Kamerstuk 33 694, nr. 1, zie:

https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2013Z12983&did=2013D26585

²⁰ Verenigde Naties, 'Security Council addresses comprehensive approach to peace-building in presidential statement', zie: <http://www.un.org/press/en/2001/sc7014.doc.htm>

²¹ Europese Commissie, 'Joint Communication to the European Parliament and the Council', 11 december 2013), zie: http://www.eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

De Navo heeft tijdens haar top in Lissabon in 2010 in de slotverklaring expliciet genoemd dat militaire middelen alleen niet genoeg zijn voor veiligheid, maar dat zij gecombineerd dienen te worden met politieke en civiele instrumenten.²² In het Strategisch Concept dat op dezelfde top is aangenomen, wordt de *comprehensive approach* officieel genoemd als instrument.²³ Aangezien de Navo zelf nauwelijks over civiele capaciteiten beschikt, benadrukt zij het belang van samenwerking met partners als de VN en de EU. Tijdens de top in Wales in 2014 wordt het belang van de *comprehensive approach* en de goede samenwerking met civiele partners opnieuw benadrukt.²⁴ In de praktijk heeft de Navo ruimschoots ervaring opgedaan met de geïntegreerde benadering tijdens de ISAF-operatie in Afghanistan. Bij het bestuderen van de geïntegreerde benadering in EU en Navo verband moet er echter wel rekening mee worden gehouden dat het beleid van dergelijke organisaties altijd het resultaat is van een compromis tussen de verschillende lidstaten.

Internationale missies worden vaak geïntegreerd uitgevoerd. Dat wil niet zeggen dat de bijdrage van iedere deelnemende lidstaat de volledige geïntegreerde benadering omvat. Daar kunnen ook keuzes worden gemaakt, waardoor het ene land zich bijvoorbeeld vooral op de militaire aspecten richt, terwijl een ander land de ontwikkeling gerelateerde kant meer behartigt. Ook verschillen de benaderingen die landen hanteren. Zo past Nederland instrumenten toe die het vanuit verschillende departementen beschikbaar heeft, terwijl de Verenigde Staten geïntegreerd werkt door militaire actoren ook civiele instrumenten ter beschikking te stellen.

Gezien het belang dat gehecht wordt aan de geïntegreerde benadering in zowel Nederland als in internationaal verband, ligt er een duidelijke verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid voor het ontwikkelen van de geïntegreerde benadering. Met de instelling van het BIV is beoogd de geïntegreerde benadering in Nederland verder te ontwikkelen en versterken, wat past binnen deze verantwoordelijkheid.

2.2 Totstandkoming van het BIV

De aanleiding voor het instellen van het BIV was het belang dat de nieuwe regering van VVD en PvdA in 2012 hechtte aan de geïntegreerde benadering. Het BIV is geïntroduceerd in het regeerakkoord van 29 oktober 2012. Er zijn twee passages gewijd aan het BIV, onder het hoofdstuk 'Nederland in de wereld' en bij de toelichting op de financiële reeksen:

Regeerakkoord 2012

Nederland in de wereld

Het belang van de 3D-benadering (Defence, Diplomacy, Development) bij internationale crisisbeheersingsoperaties en vredesmissies komt tot uiting in een nieuw budget voor internationale Veiligheid.

Het belang van vredes- en crisisbeheersingsoperaties voor ontwikkelingslanden wordt onderstreept door vanaf 2014 een nieuw structureel budget voor Internationale Veiligheid in te stellen van 250 miljoen, dat ter beschikking komt voor de dekking van uitgaven verbonden aan internationale veiligheid, die nu nog drukken op de begroting van Defensie. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de aanwending, in overeenstemming met de minister van Defensie.

²² *Lisbon Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Lisbon, zie: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68828.htm

²³ Navo, 'Strategic Concept For the Defence and Security of The Members of the North Atlantic Treaty Organisation', 2010, zie: <http://www.nato.int/lisbon2010/strategic-concept-2010-eng.pdf>

²⁴ *Wales Summit Declaration*, issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales, zie: www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm

Voor een bijdrage aan internationale crisisbeheersingsoperaties is een volkenrechtelijk mandaat vereist of dient sprake te zijn van een humanitaire noodsituatie. Verzoeken daartoe worden overwogen in het perspectief van onze internationale verantwoordelijkheid en nationale belangen. Bij internationale missies naar landen in conflict moeten veiligheid, ontwikkeling en diplomatie hand in hand gaan.

Toelichting op de financiële reeksen

Om de inzet van de Nederlandse krijgsmacht voor vrede en veiligheid in de wereld te kunnen blijven verzekeren, wordt vanaf 2014 jaarlijks 0,25 mld. van het budget voor Ontwikkelingssamenwerking omgezet in een budget voor Internationale Veiligheid. Dit budget komt beschikbaar voor Defensie voor aan internationale veiligheid verbonden kosten. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking is verantwoordelijk voor de aanwending, in overeenstemming met de minister van Defensie. Correspondierend wordt de begroting van Defensie vanaf 2014 met 0,25 mld. verlaagd, waaronder de volledige huidige HGIS-middelen voor vredesoperaties.

Het BIV bouwt voort op de reeds ingezette ontwikkeling van de geïntegreerde benadering in Nederland, zoals omschreven in de vorige paragraaf. De doelstelling van het BIV, zoals later uitgewerkt in de brief van 12 juli 2013, is het versterken van de geïntegreerde benadering in de Nederlandse buitenlandse inzet op veiligheidsgebied. Dit gaat uit van de vooronderstellingen dat de geïntegreerde benadering een belangrijke toegevoegde waarde heeft in vredes- en crisisbeheersingsoperaties en dat het instellen van een gezamenlijk budget onder gezamenlijke besluitvorming kan bijdragen aan het versterken van een dergelijke geïntegreerde benadering.

De reguliere begrotingsartikelen van de Defensiebegroting zijn bedoeld voor de instandhouding en gereedstelling van de krijgsmacht. De kosten die daadwerkelijke inzet van de krijgsmacht met zich meebrengen worden separaat geraamd op artikel 1 van de Defensiebegroting, het artikel Inzet. Tot en met de begroting voor het jaar 2013 was hier een voorziening voor crisisbeheersingsoperaties opgenomen. Deze voorziening is opgegaan in het BIV.

In het constituerend beraad is de minister van Buitenlandse Zaken, vanwege zijn coördinerende rol op het buitenlandsbeleid inclusief missies, toegevoegd aan de ministers die overeenstemming dienen te bereiken over de aanwending van het BIV. Alle correspondentie naar de Tweede Kamer is dan ook namens de minister van Buitenlandse Zaken, de minister van Defensie, de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking en, indien relevant, de minister van Veiligheid en Justitie.

Hoewel het BIV geïntroduceerd is in het regeerakkoord van 2012, is het pas met ingang van 1 januari 2014 daadwerkelijk ingesteld. De begroting voor 2013 was al naar de Tweede Kamer gezonden toen het regeerakkoord werd getekend. Zoals uit het regeerakkoord blijkt, bedroeg het BIV bij oprichting € 250 miljoen. De middelen van het BIV stonden in 2014 op de begroting van BHOS. Alle middelen zijn in beginsel deel uit blijven maken van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). De voorziening voor crisisbeheersingsoperaties die tot dusverre op artikel 1 van de begroting van Defensie stond, bedroeg € 190,5 miljoen. Het verschil van € 59,5 miljoen is ten laste gegaan van de begroting van Defensie. Tegelijkertijd is deze € 59,5 miljoen de facto ook weer ten goede gekomen aan Defensie in de vorm van trekkingsrechten (ter grootte van € 59,5 miljoen) van Defensie binnen het BIV. Zie hoofdstuk 3 voor een uitleg van de trekkingsrechten en de besteding van het BIV.

Tijdens de voorjaarsbesluitvorming in 2014, waarin de begroting voor 2015 centraal stond, werd besloten het BIV per 1 januari 2015 over te plaatsen van de begroting van de minister voor BHOS naar artikel 1 van de begroting van Defensie. De reden hiervoor was dat Defensie het grootste deel van de uitgaven ten laste van het BIV doet.

2.3 Financiën BIV

2.3.1 Uitgaven die ten laste kunnen komen van het BIV

Om te bepalen of uitgaven wel of niet uit het BIV kunnen worden gefinancierd, zijn er in de Kamerbrief Budget Internationale Veiligheid van 12 juli 2013 criteria voor aanwending van het BIV opgesteld. Deze criteria zijn:

- Ontwikkelingsrelevantie
 - Dit houdt in dat de Nederlandse inzet onder andere bijdraagt aan de bescherming van de burgerbevolking, het voorkomen of beheersen van humanitaire crises, het bevorderen van duurzame veiligheid en stabiliteit.
- Strategische belangen
 - Internationale verantwoordelijkheid: Wordt bijgedragen aan de internationale rechten en plichten van landen, bijvoorbeeld op het gebied van humanitair recht, preventie van crises, veiligheidsraadresoluties, mensenrechten, *Responsibility to Protect* evenals andere bondgenootschappelijke plichten?
 - Veiligheidsbelangen: Is er sprake van een directe of indirecte dreiging voor het Koninkrijk der Nederlanden en zijn belangen, bijvoorbeeld door grensoverschrijdende dreigingen zoals terrorisme, piraterij, internationaal georganiseerde misdaad (e.g. mensensmokkel, drugshandel) en ongewenste migratiestromen?
 - Economische belangen: Wordt bijgedragen aan de economische belangen van het Koninkrijk der Nederlanden, zoals handelsbevordering, het creëren van een *level playing field* voor de exportsector, de ontwikkeling van de top-sectoren?

Het BIV mag niet worden aangewend voor noodhulpactiviteiten en investeringen voor de instandhouding van de krijgsmacht.

Crisisbeheersingsoperaties

Crisisbeheersingsoperaties maken een groot deel uit van het BIV. Sinds 1995 zijn afspraken gemaakt over de besteding van HGIS-middelen voor crisisbeheersingsoperaties. Deze afspraken zijn ongewijzigd van toepassing op het BIV. Dit is opgenomen in de brief van 12 juli 2013.

Sinds de instelling van de overzichtconstructie HGIS in 1995 bestaat een structurele voorziening voor uitgaven van de krijgsmacht voor crisisbeheersingsoperaties op de Defensiebegroting. In de nota 'Herijking van het buitenlands beleid'²⁵ is hierover het volgende vastgelegd:

Variabele kosten van vredesoperaties: Dit zijn de op defensiebegroting opgenomen additionele en materiële uitgaven van vredesoperaties die ontstaan vanaf het moment dat Nederlandse militairen daadwerkelijk worden ingezet in het kader van vredes en humanitaire operaties. In deze post zijn niet de kosten van investeringen opgenomen ten behoeve van de uitrusting voor vredesoperaties.

Bij het vaststellen van de uitgaven in het kader van inzet staat 'additionaliteit' centraal. Defensie kan alleen uitgaven ten laste van de HGIS brengen die ze niet had gedaan als er geen inzet was geweest. In 2011 is de motie Knops/Ten Broeke²⁶ ingediend. Deze motie verzocht de regering om de HGIS-afspraken te verruimen voor de kosten die gemoeid zijn met de inzet van de krijgsmacht in crisisbeheersingsoperaties. De motie Aasted-Madsen-van Stiphout/Ten Broeke²⁷ vroeg om onder andere een vergoeding van aan missies gerelateerde zorgkosten uit de HGIS. In reactie op deze

²⁵ 'Herijking van het buitenlands beleid', 11 september 1995, Tweede Kamerstuk 24377 nr. 2, zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/24337/kst-24337-1?resultIndex=29&sorttype=1&sortorder=4>

²⁶ Motie Knops/Ten Broeke over verruimen van de HGIS-afspraken, 6 juni 2011, Tweede Kamerstuk 32733 nr.12, zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2011Z11895&did=2011D29508>

²⁷ Motie Aasted-Madsen-van Stiphout en Ten Broeke over de zorgkosten voor uitgezonden defensiepersoneel, 18 februari 2010, Tweede Kamerstuk 20139 nr. 69, zie: <https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2010Z03396&did=2010D09404>

motie is een brief naar de Tweede Kamer gezonden waarin een aanscherping van de afspraken over de financiering van missies werd voorgesteld.²⁸ Dit was voornamelijk ingegeven door het feit dat een aantal uitgaven niet uit de HGIS werd gefinancierd terwijl deze uitgaven wel een sterk additioneel karakter hebben en dus alleen worden gedaan vanwege inzet. Door uitgaven volledig uit de HGIS te financieren, verkrijgt men een beter inzicht in de daadwerkelijke kosten van operaties. Dit leidt anderzijds echter ook tot een hogere raming per operatie, omdat er meer uitgaven onder de noemer van additionele uitgaven vallen. Door een groter beslag per operatie is er voor minder operaties ruimte binnen het budget voor crisisbeheersingsoperaties.

In de uitwerking van deze moties zijn afspraken gemaakt over:

- a. Inzetgereedstelling: Uitgaven voor het formeren en gereedstellen van eenheden met een specifiek op deze inzet gericht gereedstellingstraject, mogen vanaf 2012 ten laste worden gebracht van de HGIS.
- b. Inverdieneffecten: Er bleek vaak na uitzending een inhaalslag te moeten worden gemaakt op het gebied van oefening, herstel van materieel of het aanvullen van voorraden.²⁹ Met de hiermee gemoeide additionele kosten wordt beter rekening gehouden binnen de HGIS. Vervangingsinvesteringen noodzakelijk door versnelde slijtage worden vanuit het reguliere investeringsbudget van Defensie gefinancierd.
- c. Missiespecifieke investeringen: Ervaring leert dat soms moet worden geïnvesteerd in specialistisch nieuw materieel voor één specifieke missie. Dit materieel wordt na afloop weer afgestoten. Dergelijke investeringen kunnen onder voorwaarden ten laste gebracht worden van de HGIS. De opbrengsten van het afstoten komen ten goede aan de HGIS.
- d. Zorg en nazorg: ook de (na)zorgkosten die direct in verband kunnen worden gebracht met een specifieke missie worden vanuit de HGIS gefinancierd. Dit gebeurt op basis van een (na)zorgtarief per uitgezonden militair.

2.3.2 Systematiek van het BIV

Het BIV is geen budget waar directe uitgaven uit worden gedaan. Het BIV is een verdeelbudget. Dit betekent dat de feitelijke uitgaven elders worden gedaan, maar dat deze uitgaven daarna kunnen worden verrekend met het BIV. De verrekensystematiek is bijvoorbeeld zichtbaar bij de uitgaven die worden gedaan voor extra onderhoud als gevolg van inzet. Het daadwerkelijke onderhoud wordt gedaan bij de instandhoudingseenheden van de krijgsmachtonderdelen. De dekking van deze uitgaven is afkomstig van het budget op artikel 1.

Het budget voor de uitgaven die BZ/BHOS en Defensie structureel ten laste van het BIV brengen, wordt ieder jaar in de eerste suppletoire begroting overgeplaatst naar de desbetreffende begrotingsartikelen.

Alle middelen in het BIV maken in beginsel deel uit van de HGIS. Dit betekent ook dat bij onderuitputting de middelen via de HGIS-eindejaarsmarge kunnen worden doorgeschoven naar een volgend jaar. Hierdoor kan de omvang van het BIV van jaar tot jaar verschillen. Immers, overschrijding of onderuitputting kan ook van jaar tot jaar fluctueren. Gebruik maken van de eindejaarsmarge is pas mogelijk na goedkeuring van de Ministerraad in de voorjaarsbesluitvorming.

2.4 Conclusie

Het BIV is ingesteld met als doelstelling het versterken van de geïntegreerde benadering. De aanleiding van het instellen van het BIV was het belang dat het Kabinet Rutte II hechtte aan de

²⁸ 'Aanscherping van de HGIS-afspraken over de financiering van crisisbeheersingsoperaties met ingang van 2013', 13 juni 2012, Tweede Kamerstuk 32503 nr. 7, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2012Z11828&did=2012D25143

²⁹ Recent is een Interdepartementaal Beleids Onderzoek uitgevoerd naar gereedstelling bij Defensie waarin ook de effecten van inzet op gereedstelling zijn onderzocht. Het eindrapport wordt binnenkort verwacht.

geïntegreerde benadering en de vooronderstelling dat het creëren van een gemeenschappelijk budget waarover gemeenschappelijke besluitvorming plaats moet vinden, de geïntegreerde benadering van activiteiten gericht op internationale vrede en veiligheid zal versterken. Het ontwikkelen van de geïntegreerde benadering is een verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid en het instellen van het BIV past binnen deze verantwoordelijkheid.

Het BIV bedraagt € 250 miljoen, waarvan een deel bestemd is voor crisisbeheersingsoperaties, een deel bestaat uit trekkingsrechten voor Defensie en een deel uit trekkingsrechten voor BZ/BHOS. Uitgaven die ten lasten kunnen komen van het BIV moeten voldoen aan een aantal criteria, te weten (a) ontwikkelingsrelevantie en het bijdragen aan het oplossen van de problemen in een land of regio en (b) strategische belangen op buitenlandsveiligheidsgebied, zoals de internationale verantwoordelijkheid, veiligheidsbelangen en economische belangen.

Hoofdstuk 3 – Hoe is het beleid uitgevoerd?

In het vorige hoofdstuk is weergegeven wat het BIV is en wat met het BIV werd beoogd. Dit hoofdstuk beschrijft hoe dit in de praktijk verder is uitgewerkt. Daarbij wordt eerst beschreven hoe de gemeenschappelijke besluitvorming is vormgegeven en welke uitgaven ten laste van het BIV zijn gebracht. Vervolgens is voor een aantal casussen een verdiepingsslag gemaakt. Hiertoe worden de geanalyseerde casussen eerst op hoofdlijnen omschreven. Vervolgens is aan de hand van de operationele aspecten waarmee het BIV werd verondersteld de geïntegreerde benadering te versterken bekeken in hoeverre dat ook daadwerkelijk het geval is geweest.

3.1 Het BIV in de praktijk

3.1.1 Gemeenschappelijke besluitvorming

Een belangrijk kenmerk van het BIV is dat er gezamenlijke besluitvorming over de aanwending van het budget plaatsvindt tussen in ieder geval de drie betrokken ministers. Indien noodzakelijk is het overleg uitgebreid met de minister of staatssecretaris van V&J en/of met de minister van Financiën en/of de Minister-President. Dit is in de praktijk een aantal keer voorgekomen, bijvoorbeeld bij de inzet van de BSTs.

Het bewindslidenoverleg wordt voorbereid door de ambtelijke Stuurgroep Missies en Operaties waarin BZ, BHOS, Defensie, V&J en Algemene Zaken zijn vertegenwoordigd. Deze stuurgroep is in 2013, voor de instelling van het BIV, gecreëerd door de Stuurgroep Militaire Operaties samen te voegen met de Stuurgroep Civiele Operaties. Deze samenvoeging is gedaan met het oog op het versterken van de geïntegreerde benadering. Het besluit hiertoe stond los van de instelling van het BIV. Er was dus al sprake van een ontwikkeling, nog voordat het BIV daadwerkelijk werd ingesteld. De SMO vindt wekelijks plaats en alle besluiten omtrent operaties worden hierin besproken. Dit omvat dus ook de uitgaven die gedaan worden uit het BIV.

De Ministerraad neemt besluiten over crisisbeheersingsoperaties. Alle Artikel 100-brieven³⁰ over crisisbeheersingsoperaties en de verlengingen ervan worden in de Ministerraad besproken. De financiering is een onderdeel van de Artikel-100 brief en daarmee ook onderdeel van het besluit van de Ministerraad. Ook de inzet van BSTs en Patriots is in de Ministerraad besproken. Over andere activiteiten die door Defensie of door BZ/BHOS worden uitgevoerd en ten laste van het BIV worden gebracht, wordt niet in de Ministerraad gesproken. Dit wordt in een bewindslidenoverleg besproken.

Kort na aankondiging van het BIV in het regeerakkoord van 2012 is intensief overleg opgestart tussen BZ en Defensie om tot overeenstemming te komen over de manier waarop het BIV zou worden ingezet. Dit had de vorm van een structurele BIV-vergadering, waarin ook V&J vertegenwoordigd was. De BIV-vergaderingen hadden als oorspronkelijk doel te besluiten over de beleidsmatige kant van het BIV. Er werd gesproken over de vormgeving van het BIV en de institutionele inbedding van de besluitvorming over het BIV. Vanuit de BIV-vergadering werden thematische werkgroepen opgericht waarin gesproken werd over de mogelijkheden van de inzet van het BIV per thema (Africa Partnerschip Station, Burundi, Gabon, bestrijding internationale criminaliteit).

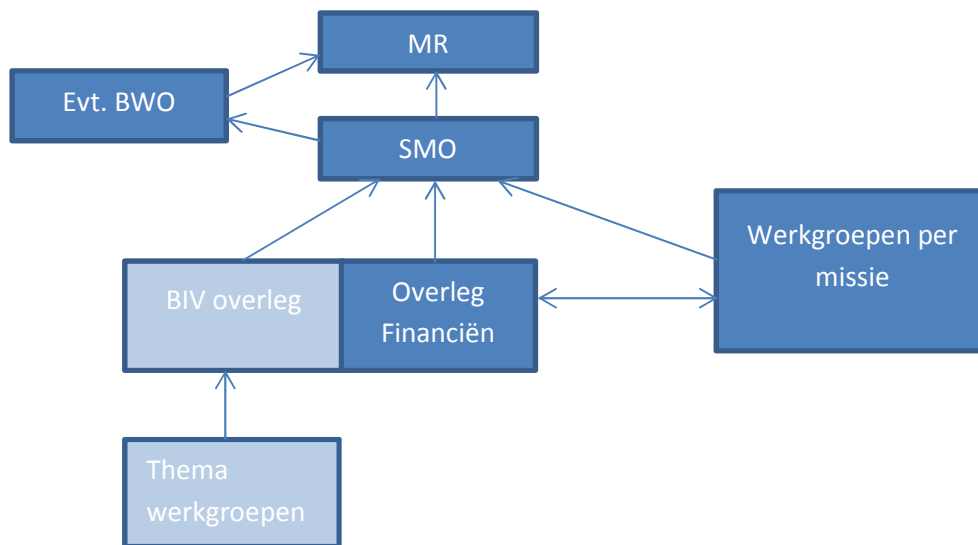
De dagelijkse interdepartementale afstemming over missies en activiteiten die uit het BIV gefinancierd werden, vond plaats in verschillende werkgroepen (Kerngroep MINUSMA, Taskforce ISIS, etc.). Daarnaast is een regelmatig overleg tussen de financiële directies van Defensie en V&J

³⁰ Volgens Artikel 100 van de Nederlandse Grondwet is het kabinet verplicht om het parlement te informeren over de inzet van Nederlandse militairen bij de handhaving of bevordering van de internationale rechtsorde. Dit wordt gedaan door middel van een Artikel 100-brief.

opgestart. Om de geïntegreerde benadering verder te institutionaliseren is overwogen om bij BZ een zogenaamde Taskforce 3D in te stellen, samengesteld uit ambtenaren van BZ, BHOS en Defensie. Deze Taskforce zou ook de besluitvorming over het BIV moeten vergemakkelijken. Omdat er al een nauwe samenwerking was tussen BZ/BHOS en Defensie, is de Taskforce niet ingesteld. De bestaande overleggen bleven gehandhaafd.

Toen gedurende 2013 overeenstemming werd bereikt over de kaders van het BIV, zijn de specifieke BIV-gerelateerde vergaderingen en werkgroepen verdwenen en is de besluitvorming over BIV-gerelateerde zaken op ambtelijk niveau overgegaan naar de SMO en overleg tussen de financiële directies van de betrokken ministeries.

Schematisch weergegeven is de overlegstructuur als volgt. De lichtblauw gearceerde overleggen hebben tijdelijk plaatsgevonden. De overige overleggen zijn structureel.



De instelling van het BIV heeft dus niet geleid tot de creatie van permanente nieuwe overlegstructuren, of een verandering in de bestaande structuren. In de beginfase zijn er tijdelijk twee nieuwe overlegstructuren geweest: de BIV-vergadering waarin de beleidsmatige kant van het BIV op hoofdlijnen werd besproken, en de thematische werkgroepen, waar de mogelijkheden op verschillende thema's besproken werden. Echter, toen eenmaal overeenstemming bereikt was over de beleidsmatige kant van het BIV, zijn deze overlegstructuren weer verdwenen en is de besluitvorming over gegaan naar de bestaande overlegstructuren.

Voor het overkoepelende niveau met betrekking tot de besluitvorming rond de beleidsmatige kant van het BIV heeft dus alleen in de beginfase een toename in de bestuurlijke drukte plaatsgevonden. Voor de besluitvorming over de uitvoering van het BIV en de verschillende vormen van inzet zijn ook geen aparte overlegstructuren gecreëerd. De wijze van besluitvorming over buitenlandse inzet is hetzelfde in de pre-BIV periode als na instelling van het BIV. Zoals in hoofdstuk 1 beschreven gaat het bij bestuurlijke drukte echter niet alleen om het aantal overlegstructuren, maar ook om de aantallen overleggen binnen die bestaande structuren.

Wanneer gekeken wordt naar het verschil in het aantal overleggen binnen de reeds bestaande overlegstructuren tussen de periode voor en na instelling van het BIV, is er bij vergelijkbare casussen geen verandering waarneembaar. Zo verliep de besluitvorming rond de CBO in Mali na instelling van het BIV op een vergelijkbare manier als de besluitvorming rond de CBO in Afghanistan voor instelling van het BIV. De aantallen benodigde overleggen waren niet verschillend, een beeld dat ondersteund wordt door de gehouden interviews. Echter, bij de bijzondere casussen Patriots en BSTs is wel een verandering waarneembaar, namelijk een toename

in de bestuurlijke drukte vergeleken met de andere onderzochte casussen. Dit komt omdat zij minder (dan andere inzet die uit het BIV gefinancierd is) voldeden aan alle criteria voor financiering uit het BIV. Hierdoor heeft er frequenter en intensiever overleg plaatsgevonden in deze casussen op zowel ambtelijk als politiek niveau. De SMO en MR vonden ook in deze periode wekelijks plaats, maar binnen deze structuren is meer en vaker aandacht besteed aan deze casussen dan aan crisisbeheersingsoperaties. Ook op ambtelijk niveau heeft dit geleid tot een toename in de bestuurlijke drukte, zowel binnen departementen als tussen de verschillende departementen. Dit beeld wordt ondersteund door de gehouden interviews.

Hierbij moet worden opgemerkt dat deze bestuurlijke drukte enkel betrekking heeft op de financiële kant van de besluitvorming in deze casussen en niet over de wenselijkheid en vormgeving van de inzet. Het BIV behelst immers uiteindelijk de financiering van de inzet. Financiën vormen meestal het sluitstuk van de besluitvorming. De discussies hierover hebben weinig effect op de rest van het besluit. Dit geldt voor de grotere casussen als de crisisbeheersingsoperaties in Afghanistan, Somalië en Mali, net als voor de bijzondere casussen Patriots en BSTs. Zo stond de vorm van de BSTs al vast voor de discussie rond de financiering plaatsvond, en heeft deze discussie rond financiering ook geen invloed gehad op de wijze van uitvoering van de BSTs.

3.1.2. Omschrijving activiteiten ten laste van het BIV van 2014 en 2015

De activiteiten die ten laste van het BIV kunnen worden gefinancierd vallen uiteen in drie blokken: crisisbeheersingsoperaties, trekkingsrechten voor Defensie en trekkingsrechten voor BZ/BHOS.

Bij de oprichting van het BIV werd in eerste instantie geen verdere verdeling gemaakt binnen het budget. Direct na het uitkomen van het regeerakkoord werd veel overlegd over de aanwending van het BIV en is uiteindelijk een verdeling ontstaan. Er werd besloten dat uit het BIV € 59,5 miljoen beschikbaar is voor Defensie om uitgaven voor contributies, *enablers*³¹ en grensoverschrijdende criminaliteit te dekken. Deze uitgaven werden voorheen ten laste van de begroting van Defensie gebracht. Hierdoor is er ook geen sprake van een bezuiniging op de begroting van Defensie als gevolg van het instellen van het BIV. Daarnaast is de afspraak gemaakt dat € 60 miljoen van het BIV beschikbaar is voor beveiliging van diplomaten en ambassades/consulaten, opbouw van regionale vredeshandhavingcapaciteit, veiligheidssectorhervormingen en vredesopbouw. Deze uitgaven worden door het ministerie van BZ gedaan. Voor uitgaven die gedaan worden door V&J met betrekking tot buitenlandse inzet in het kader van duurzame veiligheid en stabiliteit is geen aparte reservering gemaakt in het BIV. Inzet van V&J in crisisbeheersingsoperaties wordt gefinancierd uit het CBO-deel van het BIV. Voor de inzet van politie in missies is € 8,6 miljoen gereserveerd in de HGIS.

Het totale overzicht van de basisbedragen van het BIV, in vergelijking met de twee jaren ervoor, is als volgt:

(in €1.000)	Crisisbeheersingsoperaties	Trekkingsrechten DEF	Trekkingsrechten BZ/BHOS	TOTAAL
2012	190.500			190.500
2013	190.500			190.500
2014	130.500	59.500	60.000	250.000
2015	130.500	59.500	60.000	250.000

Tabel 2: Totaaloverzicht uitgaven BIV in vergelijking met de twee jaren ervoor

Crisisbeheersingsoperaties

Bij de instelling van het BIV in 2014 was € 130,5 miljoen structureel beschikbaar voor crisisbeheersingsoperaties. In de praktijk is het gerealiseerde budget voor crisisbeheersingsoperaties in het uitvoeringsjaar echter meestal hoger geweest. Dit was mogelijk door toevoeging van resterende middelen uit het jaar ervoor (eindejaarsmarge), toegepaste

³¹ *Enablers* zijn alle aanvullende zaken die nodig zijn om een missiegebied het primaire proces te ondersteunen. Dit omvat een grote reeks aan zaken, van transport tot medische ondersteuning.

kasschuiven of verwachte ontvangsten. Vanuit de HGIS is in de periode 2014 tot en met 2015 € 161 miljoen uit de HGIS-eindejaarsmarges van Defensie en BZ toegevoegd aan het BIV en zijn vanuit de HGIS kasschuiven toegepast voor de missie in Irak. In september 2015 is met ingang van de begroting 2016 structureel € 60 miljoen aan het BIV toegevoegd ten behoeve van crisisbeheersingsoperaties.

De financiële druk op het BIV is hoog. Naast reguliere crisisbeheersingsoperaties is ook inzet zoals de Patriot- en BST-missies uit het BIV gefinancierd. Aanvullend hierop wordt de laatste jaren vanuit de Navo steeds vaker een beroep gedaan op bondgenoten om deel te nemen aan activiteiten die een andersoortige inzet van de krijgsmacht vergen. De krijgsmacht wordt niet uitsluitend voor crisisbeheersingsoperaties ingezet, maar ook voor geloofwaardige afschrikking in de Baltische staten en Polen, en voor het beheersbaar houden van migratiestromen in het buitenland. Dit krijgt vorm door bijvoorbeeld de *Very High Readiness Joint Task Force, Enhanced Forward Presence*, en de bijdrage aan de *Standing Nato Maritime Group 2* die is ingezet ten behoeve van de migratiecrisis. De verslechterde veiligheidssituatie, zoals uitgebreid beschreven in de brief 'Samenhang Nederlandse inspanningen in missies'³², vraagt niet alleen om andersoortige inzet, maar ook om meer inzet. De kosten van deze inzet stijgt boven de kosten van reguliere gereedstelling uit. Over de vraag of dit, met het oog op de voor uitgaven gestelde criteria, uit het BIV moet worden gefinancierd is discussie. Hierover wordt van geval tot geval overeenstemming bereikt. Hier komt bij dat de Navo van Europa vraagt dat het meer verantwoordelijkheid op zich neemt wat betreft investeringen in defensie en bij militaire inzet in conflictgebieden in de eigen regio.

In onderstaande tabel is de oorspronkelijke begroting voor crisisbeheersingsoperaties en de feitelijke realisatie weergegeven, zowel voor de BIV-periode 2014 tot en met 2015 als de twee jaren daarvoor, conform de in deze beleidsdoorlichting gehanteerde onderzoeksperiode.

X € 1.000	Begroting	Realisatie	Begroting – realisatie
2012	191.000	185.342	5.658
2013	190.500	170.420	20.080
2014	130.500	228.517	-98.017
2015	173.850	267.491	-93.641

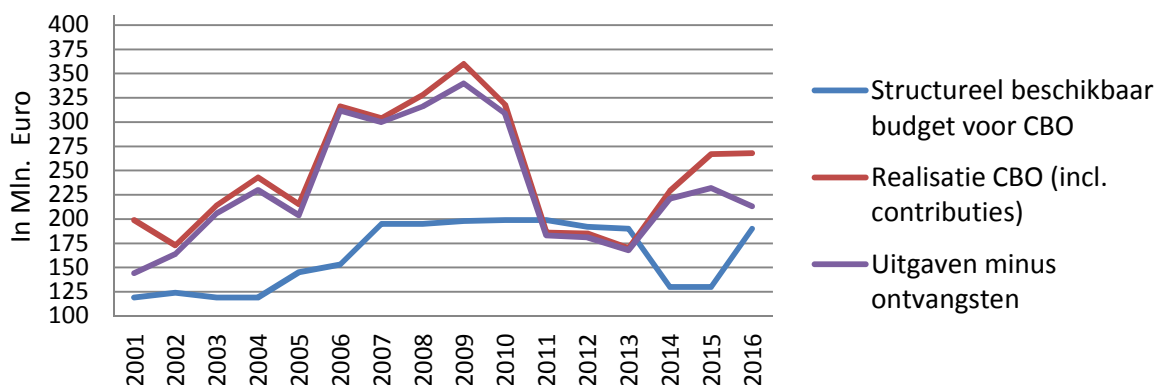
Tabel 3: Begroting en realisatie van crisisbeheersingsoperaties

In 2013 was de vrije ruimte in de voorziening voor crisisbeheersingsoperaties nog voldoende om de operaties die in de loop van het jaar ontstonden op te vangen, bijvoorbeeld de inzet van de Patriots in Turkije. In 2014 ontstond in de loop van het jaar de behoefte aan inzet in Irak/Syrië. Toen is de ruimte voor crisisbeheersingsoperaties aangevuld uit de HGIS-middelen.

De uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties fluctueren behoorlijk per jaar. Zoals uit het bovenstaande overzicht blijkt, kan er van jaar tot jaar een verschil van € 100 miljoen zijn. Vanaf 2001 tot en met 2016 is gemiddeld genomen ongeveer € 250 miljoen per jaar aan crisisbeheersingsoperaties uitgegeven. Naast het reguliere budget voor crisisbeheersingsoperaties is er sprake van ontvangsten van bijvoorbeeld de VN. Deze bedroegen gemiddeld circa € 16 miljoen per jaar. Wanneer over deze langere termijn wordt gekeken blijkt van jaar tot jaar een grillig patroon. Onderstaande grafiek illustreert dit.

³² 'Samenhang Nederlandse inspanningen in missies', 9 september 2016, Tweede Kamerstuk 33694 nr 9, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2016Z16320&did=2016D33589

Crisisbeheersingsoperaties



Grafiek 1: Uitgaven crisisbeheersingsoperaties.

*De gegevens voor 2016 betreffen voorlopige realisatiecijfers

De verschillende crisisbeheersingsoperaties en de financiële omvang ervan worden in onderstaande tabel weergegeven. De afkortingen worden in bijlage 1 toegelicht.

Crisisbeheersingsoperaties	2014	2015
<i>(Bedragen x € 1.000)</i>		
Uitgaven missies		
AFGHANISTAN (ISAF, GPM, UNAMA, RSM)	38.195	21.347
OCEAN SHIELD	6.048	36
EU NAVFOR ATALANTA	13.714	12.557
EUFOR ALTHEA	234	318
KFOR	343	359
CMF	247	352
NLTC	17	54
UNTSO	612	591
EULEX	568	289
MISSIES ALGEMEEN ³³	4.913	5.309
NS2AU	98	74
UNMISS	1.784	1.820
MFO	273	41
ACTIVE FENCE (PATRIOTS TURKIJE)	18.224	4.742
EUCAP NESTOR	10	0
EUTM SOMALIE	609	686
EUAVSEC	5	0
EUTM Mali	80	73
UNDOF	105	120
MINUSMA	87.672	78.943
EUFOR CAR	38	24
STRIJD TEGEN ISIS (ATF ME & CMBI)	15.983	103.931

³³ Diverse individuele kleine missies.

VPD'S		4.293
EUBAM RAFAH		4
EUMAM RCA		112
EU NAVFOR MED		36
EUCAP SAHEL MALI		6
<i>Common funding</i> van EU- en Navo-missies	38.745	31.372
Totaal	228.517	267.491

Tabel 4: Financiële omvang crisisbeheersingsoperaties

Trekkingsrechten Defensie

Naast de directe uitgaven die Defensie doet voor inzet zijn er uitgaven die worden gedaan om de inzet te ondersteunen. Dit zijn additionele kosten, die niet specifiek aan een missie toe te wijzen zijn, maar die zonder inzet niet gemaakt waren. Dit is de reden om deze toch uit het BIV te financieren. Het gaat hier bijvoorbeeld om de inzet van transportvliegtuigen en nazorg voor militairen die zijn uitgezonden. Ook specifieke training, gericht op inzet, wordt uit het BIV gefinancierd. Tenslotte komen uitgaven voor de *Vessel Protection Detachments* (VPDs)³⁴ ten laste van het BIV.

De uitgaven die Defensie heeft gedaan om de inzet te ondersteunen zijn als volgt:

Activiteit (bedragen x € 1000)	2014	2015
Luchttransport, Missiegerelateerde capaciteit (KDC-10, Hercules)	22.000	22.000
Nazorg	10.000	10.000
Intensivering Civiel Militaire Samenwerking (CMI, Vredesschool)	6.000	6.000
Training geïntegreerde benadering civiel-militair (bv. Flintlock)	8.900	8.900
Intensivering Politie/KMar op Civiele Veiligheidsactiviteiten	4.600	4.600
Voorziening Vessel Protection Detachments (anti-piraterij)	8.000	3.954
Projectattachés missies (artikel 8)	-	2.546
Compensatie CLAS i.v.m. inzet MINUSMA (artikel 3)	-	1.500
Totaal	59.500	59.500

Tabel 5: Trekkingsrechten Defensie

Trekkingsrechten BZ/BHOS

Vanuit het BIV is structureel een bedrag van € 60 miljoen per jaar beschikbaar voor uitgaven van BZ en BHOS ten behoeve van de bescherming van civiele medewerkers in fragiele staten, hervormingen van de veiligheidssector, vredesopbouw, rechtsstaatontwikkeling en capaciteitsopbouw. Dit bedrag wordt jaarlijks bij de Voorjaarsnota overgeplaatst vanuit de Defensiebegroting.

³⁴ Vessel Protection Detachments (VPD's) zijn beveiligingsteams bestaande uit mariniers die kwetsbare scheepvaart in het hoog risico gebied (Golf van Aden en het Somalisch Basin) beschermen tegen piraterij. Omdat de Nederlandse wetgeving op dit moment nog geen private beveiligers toestaat kunnen reders tegen vergoeding een VPD aanvragen dat onafhankelijk van de bemanning, 24 uur per dag een schip 360 graden beveiliging biedt.

Van deze € 60 miljoen wordt ongeveer € 30 miljoen overgeplaatst naar de begroting van BHOS voor wederopbouwactiviteiten. Ongeveer € 20 miljoen per jaar is gereserveerd voor de bescherming van civiele medewerkers in fragiele staten (diplomatieke posten). Het resterende deel wordt tot nog toe overgeplaatst naar het Stabiliteitsfonds, een fonds waaruit een breed scala aan projecten en activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling wordt gefinancierd. Het Stabiliteitsfonds onderscheidt zich van andere vormen van financiering vanwege het vraaggestuurde karakter, een grote mate van flexibiliteit, *quick impact* en een stimulerend effect. De omvang van het Stabiliteitsfonds is circa € 75 miljoen, waarvan ruwweg twee derde ODA en een derde non-ODA.

Bij het beoordelen van projecten voor financiering uit het Stabiliteitsfonds wordt gekeken of deze projecten passen binnen het BIV. Aan de hand van de BIV criteria zoals vermeld in hoofdstuk 2 wordt een aantal projecten geïdentificeerd dat vervolgens betaald wordt uit het BIV. Zo wordt voor circa € 30 miljoen aan ODA projecten en circa € 10 miljoen aan non-ODA projecten gefinancierd uit het BIV.

In onderstaande tabel zijn de uitgaven van BZ en BHOS ten laste van het BIV opgenomen.

Activiteit <i>(bedragen x € 1000)</i>	2014	2015
BZ/BHOS		
Bescherming civiele medewerkers in fragiele staten (BSB)	16.000	15.300
Afghanistan Law & Order Trust Fund (LOTFA), Salarissen en capaciteitsopbouw politie	15.500	10.000
Somalië capaciteitsopbouw anti-piraterij	1.400	200
Somalië community security	800	200
Somalië New Deal Implementation Support	2.000	900
Mali Ondersteuning MINUSMA	400	300
Mali Centre for Civilians in Conflict	100	-
Syrië explosive remnants of war	600	-
Libanon CMI capaciteit leger	600	1.400
Burundi SSD programma	4.500	4.200
DRC Stabilisatie programma MONUSCO/UNDP	2.500	-
DRC Ondersteuning MONUSCO/Robinson	500	-
ACOTA militaire capaciteitsopbouw Afrika	9.000	4.700
3D-oefening (Reliable Sword)	100	-
Civiele Missie Pool	3.700	4.000
Maritime Analysis Operations, W-Africa	200	-
Stabilisatie Syrië/Irak en de regio	-	6.000

Intensiveringen Syrië/Irak en regio; Mali/Sahel; Grensoverschrijdende criminaliteit	-	17.500
Totaal	57.900	64.700

Tabel 6: Trekkingsrechten BZ/BHOS

3.2 Beschrijving casussen

Zoals eerder aangegeven zal in dit hoofdstuk een beschrijving worden gegeven van de uitvoering van het beleid aan de hand van een aantal casussen. Deze casussen beslaan het grootste deel van de uitgaven die gedurende de onderzoeksperiode uit het BIV gedaan zijn, en beslaan alle verschillende type uitgaven. Zij geven daarmee een goed beeld van het gevoerde beleid.

3.2.1 Pre-BIV Afghanistan

Nederland nam in de periode 2011 tot en met 2013 deel aan de door de VN Veiligheidsraad geautoriseerde Navo-missie ISAF (waaronder de Navo Trainingsmissie Afghanistan NTM-A), de EU politietrainingsmissie EUPOL en een bilateraal *rule of law*-programma. Het doel was een bijdrage te leveren aan het functioneren van de in opbouw zijnde rechtsstaat en het transitieproces te ondersteunen, waarbij de verantwoordelijkheid voor veiligheid geleidelijk zou worden overgedragen van ISAF naar het Afghaanse veiligheidsapparaat. De Nederlandse bijdrage beoogde niet alleen politie en justitie te versterken, maar ook de samenhang tussen de betrokken instellingen te verbeteren.

De Nederlandse geïntegreerde politietrainingsmissie kende een sterkte van ongeveer 545 personen in Kaboel, de provincie Kunduz en Mazar-e-Sharif, en bestond uit civiele en militaire trainers, marechaussees, politiefunctionarissen en civiele experts. Binnen de missie werd gewerkt aan vier hoofddoelstellingen:

- capaciteitsvergroting en kwaliteitsverbetering van de civiele politie,
- versterking van de samenwerking tussen politie en openbaar aanklager,
- versterking van de justitiesector en
- verbetering van het bewustzijn, de acceptatie en de toegang tot het rechtssysteem door de bevolking.

Er werd gewerkt met een coördinerend managementteam voor het realiseren van de missiedoelstellingen en de monitoring van de voortgang van de missie. Het coördinerend managementteam bestond uit een civiel vertegenwoordiger, een politiefunctionaris en een militair commandant. De missie heeft € 215 miljoen gekost.

Van 2002 tot 2014 heeft een Nederlands F-16 eenheid bijgedragen aan operaties in Afghanistan. Na de inzet van de Nederlandse Task Force in Uruzgan (2006-2010) ondersteunde de Nederlandse F-16 eenheid van eind 2011 tot medio 2013 primair de Nederlandse Geïntegreerd Politietrainingsmissie in Kunduz en daarnaast de overige ISAF-coalitiepartners. Na de beëindiging en het vertrek van de Nederlandse missie uit Kunduz werd de hoofdtaak veranderd in het beschermen en ondersteunen van de ISAF-coalitiepartners. In juli 2014 werd de inzet van de Nederlandse F-16 eenheid in Afghanistan beëindigd.

3.2.2 Pre-BIV Somalië

Sinds 2008 nemen Nederlandse militaire eenheden deel aan operaties tegen piraterij aan de oostkust van Afrika. De Nederlandse militaire bijdrage heeft als doel de bescherming van koopvaardij schepen en schepen van internationale organisaties, en bestaat uit bijdragen aan Navo- en EU-operaties (Allied Protector, Ocean Shield, Atalanta) en aan het *Combined Maritime Forces* hoofdkwartier in Bahrein. Op verzoek van rederijen zet Defensie sinds 2011 VPDs in op Koninkrijksgevlagde koopvaardij schepen ter bescherming van bemanning en schip tegen aanvallen door piraten nabij Somalië.

Daarnaast neemt Nederland sinds 2013 deel aan de civiele missies EUCAP Nestor en EUTM Somalië en zijn er bijdragen aan UNODC, ACOTA trainingsmissies en overige OS-inzet. EUCAP Nestor richt zich op het uitoefenen van controle op de territoriale wateren en de exclusieve economische zone. Zo zijn er trainingen op het gebied van maritieme capaciteitsopbouw gegeven. Ook is er met negen militairen deelgenomen aan EUTM Somalië. Deze missie traint Somalische veiligheidstroepen ten behoeve van het versterken van de federale regering. Verder zijn vanuit Nederland bijgedragen geleverd aan activiteiten van de *Danish Refugee Council* gericht op initiatieven vanuit de gemeenschap ter versterking van veiligheids- en sociaaleconomische aspecten. Ook aan het *legislative sector programme* van AWEPA is bijgedragen. Dit programma bevat activiteiten in Somaliland en Puntland om de veiligheid van de mensen en het rechtssysteem te verbeteren en structurele armoede te verminderen.

3.2.3 BIV Afghanistan

Na het voltooien van de missie in Kunduz bleef Nederland in 2014 via OS-inspanningen een bijdrage leveren aan rechtstaatontwikkeling en beschermen van de mensenrechten in Afghanistan. Voorts ondersteunde Nederland in 2014 de Afghaanse veiligheidstroepen via multi-donortrustfunds. Nederland levert met twintig functionarissen een bijdrage aan EUPOL Afghanistan en met enkele militairen een bijdrage aan UNAMA. Ook zijn vijftien militairen geplaatst op het ISAF hoofdkwartier in Kaboel.

Op 1 januari 2015 werd de Navo-missie *Resolute Support* (RSM) gestart. De missie beperkt zich tot *Train, Advise and Assist*-activiteiten en voert geen gevechtstaak uit. Nederland draagt hier aan bij met maximaal honderd militairen die grotendeels zijn ontplooid in noord Afghanistan. Enkele Nederlandse stafofficieren zijn in Kaboel op het hoofdkwartier van RSM geplaatst.

Naast de militaire inzet heeft Nederland in 2015 een diplomaat gedetacheerd bij het Duitse civiele contingent in Mazar-e-Sharif als *Director Governance* en een militair bij het hoofdkwartier van UNAMA in Kaboel. Nederland draagt tevens bij aan de *Police Training Group* in Kunduz en aan diverse Trust funds en activiteiten op het gebied van versterking van de rechtsorde. Zo ondersteunt Nederland het *Afghanistan Reconstruction Trust Fund* en het *Law and Order Trust Fund* van de UNDP. Dit laatste is gefinancierd uit het BIV. Ook zijn uit het BIV civiele experts bij EUPOL gefinancierd.

3.2.4 BIV Somalië

De Nederlandse bijdragen aan de piraterijbestrijdingsoperaties EU-Atalanta en Navo-Ocean Shield zijn in 2014 gecontinueerd. Hetzelfde geldt voor de deelname aan EUCAP Nestor en EUTM Somalië. Het aantal gekaapte schepen in de Golf van Aden en het Somalische Bassin is sterk gedaald, maar de brief aan de Kamer ter verlenging van de missie meldt dat de dalende trend omkeerbaar is, omdat de oorzaken van piraterij in Somalië nog steeds aanwezig zijn.

Gedurende de missie is de vorm en omvang hiervan gewijzigd. In 2014 nam Nederland met twee schepen deel aan Atalanta en met een schip deel aan Ocean Shield. Nederland heeft ook de plaatsvervangend commandant in het Operationele Hoofdkwartier van Atalanta geleverd. Bovendien zijn financiële bijdragen geleverd aan VN-initiatieven. Daarnaast heeft Nederland in 2015 naast de maritieme inzet ook met een politiek adviseur bijgedragen aan Atalanta in Nairobi.

In 2015 is ervoor gekozen om de bijdrage aan de missie Atalanta te verlengen, maar de bijdrage aan Ocean Shield te beëindigen. De overweging om wel door te gaan met Atalanta, maar niet met Ocean Shield was dat in EU-verband beter geïntegreerd kan worden opgetreden, onder andere met de EUTM en EUCAP missies. Ook is opnieuw benadrukt dat de aanpak van piraterij op land van groot belang is. Somalië moet in staat worden gesteld piraterij zelf aan te pakken, ook zonder internationale hulp. Nederland heeft een financiële bijdrage aan projecten geleverd, waaronder de bouw van gevangenissen. Er is vooral geïnvesteerd in activiteiten die zijn gericht op de opbouw van de rechtsstaat, goed bestuur, de verwerking van de parlementaire documentatie en alternatieve vormen van inkomstenverwerving.

3.2.5 BIV Mali

Nederland is in Mali actief op militair, diplomatiek, humanitair en OS gebied. Nederland neemt sinds begin 2014 deel aan de multidimensionale en geïntegreerde VN-missie MINUSMA. De Nederlandse bijdrage aan MINUSMA betreft hoofdzakelijk militaire capaciteiten (circa 450 militairen): een bijdrage aan de *All Sources Information Fusion Unit* (ASIFU) in Bamako, een *Intelligence, Surveillance and Reconnaissance* compagnie (ISR-compagnie), helikopterinzet en *special forces*. Daarnaast heeft Nederland in de onderzochte periode 2014 tot en met 2015 politiefunctionarissen, civiele adviseurs en civiele experts ingebracht. De civiele experts waren werkzaam op gender, burgerbescherming, *Security Sector Reform*, communicatie en politiek advies. Nederland heeft sinds lange tijd een bilateraal programma voor ontwikkelings samenwerking met Mali.

Twee civiele adviseurs bij de missie vervullen een liaison functie tussen de Nederlandse militaire inzet en de civiele tak van de missie. Ook spelen zij een rol bij het identificeren van mogelijke samenhang tussen activiteiten van MINUSMA en Nederlandse bilaterale inzet.

De militaire EU-trainingsmis­sie Mali (EUTM Mali) dateert uit 2013 en heeft als doel de capaciteit van operationele eenheden en de hervorming van de commandostructuur van het Malinese leger te bevorderen. In 2015 was een Nederlandse militair werkzaam binnen het Belgische militaire contingent dat zorg draagt voor de beveiliging van EUTM.

De civiele missie EUCAP Sahel Mali is sinds begin 2015 operationeel en werkt samen met nationale en internationale betrokken partijen zoals MINUSMA. Het mandaat van de missie richt zich op het verbeteren van de operationele effectiviteit, het personeelsmanagement en het versterken van de politieke controle over de binnenlandse veiligheidsdiensten. Nederland tracht de bijdrage aan EUCAP Sahel Mali uit te breiden tot ongeveer acht politiefunctie­narissen. Nederland levert een civiele expert die werkt aan de coördinatie tussen EUCAP-activiteiten en inspanningen van MINUSMA en andere internationale organisaties. Uit het BIV werd door BZ/BHOS *Democratic Control of Armed Forces Mali* en het *Center for Civilian Conflict Mali* gefinancierd.

3.2.6 BIV Irak/Syrië

De Nederlandse bijdrage in Irak richt zich op politieke, militaire en humanitaire ondersteuning. De Nederlandse militaire bijdrage aan de internationale strijd tegen ISIS startte in oktober 2014 met de inzet van F-16's en in januari 2015 met ondersteuning van de Iraakse en Koerdische strijdkrachten met training en advies. Enkele Nederlandse liaisonofficieren werden op het hoofdkwartier voor de luchtoperaties in Qatar geplaatst. In 2015 was Nederland met twee stafofficieren vertegenwoordigd bij de *Coalition Strategic Planning Group*. Tevens werd in de tweede helft van 2015 een Nederlandse diplomaat parttime gedetacheerd bij het secretariaat van de *counter-messaging* werkgroep van de anti-ISIS-coalitie in Londen.

Vanuit het BIV werden verschillende activiteiten gefinancierd door BZ/BHOS, waaronder UNOPS/UNAMI Iraq (een project dat verzoening en stabiliteit in Irak beoogt te bevorderen door ondersteuning van politieke, religieuze en maatschappelijke leiders bij aanname, hervorming en herziening van essentiële wetgeving), Ontmijning Irak, het Trustfund Jordanië III (een fonds voor de versterking van de capaciteit om vrouwen op te leiden en voor het stimuleren van genderbewustzijn binnen het Jordaanse leger), *EU Response Lebanon* (waarbij de Nederlandse bijdrage de toegang tot onderwijs voor vluchtelingen en kinderen van kwetsbare gemeenschappen in Libanon versterkt), het financieren van niet-letale hulpgoederen voor Syrië en het steunen van de *White Helmets* (vrijwilligers die mensen onder het puin vandaan halen na bombardementen in Syrië).³⁵

³⁵ Deze projecten vallen in de uitgaven in Tabel 6 onder 'Stabilisatie Syrië/Irak en de regio' en 'Intensivering Syrië/Irak en regio'.

3.2.7 Pre-BIV en BIV Patriots Turkije

Van januari 2013 tot eind januari 2015 is een Nederlandse Patriot-eenheid ingezet in Turkije. Dit was naar aanleiding van een verzoek van Turkije aan de Navo ter bescherming tegen mogelijke aanvallen van ballistische raketten vanuit Syrië. In 2013 is dit gefinancierd uit de voorziening voor crisisbeheersingsoperaties binnen de HGIS. In 2014 is dit gefinancierd uit het BIV. Tegelijkertijd pleegde Nederland politieke, diplomatieke en humanitaire inspanningen.

Nederland heeft de diplomatieke inspanningen van VN-gezant De Mistura gesteund. Ook steunde Nederland de Syrische gematigde oppositie. Deze steun bestond onder andere uit initiatieven om de veerkracht van lokale gemeenschappen te vergroten. Nederland heeft in 2013 en 2014 bijgedragen aan initiatieven ter versterking van lokale bestuurders van de Syrische oppositie, tribale en religieuze leiders, en lokale (vrouwen)netwerken – met het oog op hun rol in het kader van een toekomstig politiek transitieproces.

3.2.8 BIV Border Security Teams (BSTs)

De BSTs zijn interdepartementale teams, bestaande uit onder andere Koninklijke Marechaussee, Koninklijke Marine, Nationale Politie, Zeehavenpolitie, IND- en COA-medewerkers, die aangeboden kunnen worden aan Frontex of een ander Europees agentschap (bijv. EASO) om te ondersteunen in de aanpak van migratie. De BSTs zijn eenheden die binnen de gehele migratieketen specifieke taken kunnen uitvoeren. Daarnaast zijn de BSTs ingezet in een *Train, Advise and Assist* programma als onderdeel van uitgebreidere (multinationale) capaciteitsopbouw op het gebied van grensbewaking of het beheersen van vreemdelingenstromen. Inzet in Frontex geschiedt onder gezag van de minister van V&J. Defensie draagt bij door de levering van personeel van de Koninklijke Marechaussee (KMar). De BSTs zijn tot nu toe ingezet op Chios en Lesbos. Dat gebeurde vanaf begin 2016. De voorbereiding en besluitvorming startte in 2015 als reactie op de vluchtelingen crisis die in dat jaar ontstond. De BSTs worden voor een deel gefinancierd door Frontex.

3.3 Toets casussen aan de hand van indicatoren geïntegreerde benadering

Zoals in hoofdstuk 1 is vermeld, is er in de beleidsbrief van 12 juli 2013 een aantal operationele aspecten vastgesteld, waarmee het BIV verondersteld wordt de geïntegreerde benadering te versterken. In deze paragraaf worden de geselecteerde casussen bestudeerd aan de hand van de indicatoren. Alle geselecteerde casussen, van voor en van na de instelling van het BIV, zijn beoordeeld om vast te stellen of en in hoeverre er sprake is van een geïntegreerde benadering, om een eventuele ontwikkeling in de geïntegreerde benadering vast te kunnen stellen. In bijlage 3 is een overzicht opgenomen van de uitkomsten van deze beoordeling. In hoofdstuk 4 wordt het verband gelegd met het beoogde beleid, om te zien welke bijdrage het BIV hierin heeft geleverd.

3.3.1 Interdepartementale besluitvorming

De ministers van Defensie, BZ en voor BHOS (en waar nodig ook de minister van V&J) besluiten gezamenlijk over de besteding van het BIV. De besluitvorming wordt interdepartementaal voorbereid en uitgevoerd. De Stuurgroep Missies en Operaties is hierbij een belangrijk adviesorgaan. Voor de toets op dit criterium is onder meer gekeken of de brief aan de Tweede Kamer door alle betrokken bewindspersonen is getekend, en of de SMO betrokken is geweest in de besluitvorming over de casus. De SMO is een hoog-ambtelijk gremium. Voor betrokkenheid op een lager ambtelijk niveau is gekeken of er een interdepartementale werkgroep is waarin de casus is behandeld.

Uit de analyse blijkt nauwe betrokkenheid van alle partijen op alle verschillende niveaus. Voor alle casussen is sprake van gezamenlijke interdepartementale besluitvorming. Alle verschillende partijen zijn betrokken, zowel op het niveau van de bewindslieden, als op het hoog-ambtelijk niveau, als het niveau van beleidsmedewerkers. Betrokkenheid van beleidsmedewerkers blijkt

onder meer uit interdepartementale werkgroepen die per inzet-gebied zijn ingesteld. Dit is voor alle casussen het geval, behalve bij de patriots.

Op één na zijn alle Artikel 100-brieven aan de Tweede Kamer in ieder geval getekend door de minister van BZ, BHOS en Defensie, en in enkele gevallen ook door de minister van V&J. Een uitzondering is de brief over de BSTs. Die is wel mede namens de minister van BZ gestuurd, maar alleen ondertekend door de ministers van V&J en Defensie. De minister voor BHOS heeft deze brief niet mede getekend. De brief is ook niet mede namens deze minister gestuurd, omdat hier geen sprake was van ontwikkelingsrelevantie. De conceptbrieven zijn besproken in de SMO.

Samengevat

Er kan worden geconcludeerd dat in alle gevallen is voldaan aan het criterium dat er sprake moet zijn van interdepartementale besluitvorming op alle niveaus. Er is geen duidelijke ontwikkeling te zien na instelling van het BIV ten opzichte van ervoor.

3.3.2 Analyse en assessment

Om het criterium analyse en assessment te beoordelen is bekeken of er aandacht is geweest voor politieke, economische, sociale en veiligheidsontwikkelingen. Ook is bekeken of de oorzaken van conflicten zijn meegenomen in de analyse en of er is onderzocht welke knelpunten de ontwikkeling van een land beperken. Een ander element van dit criterium betreft de bijdrage die Nederland kan leveren aan de verbetering van de ontwikkeling van een land en welke actoren al actief zijn in het betreffende gebied. Om invulling te geven aan de analyse wordt gebruik gemaakt van deskundigheid binnen en buiten de rijksoverheid. Met de analyse wordt vooraf een beoordeling gemaakt van de situatie in een land, waarin de inzet is gepland. Een goede analyse creëert nieuwe mogelijkheden voor *early warning* en preventieve activiteiten.

Uit de analyse van de casussen blijkt dat er altijd veel aandacht is voor politieke ontwikkelingen in het land waarin inzet wordt overwogen. In alle gevallen is in de Artikel 100-brief een passage opgenomen over de politieke- en veiligheidsontwikkelingen. Uit de interviews bleek dat er vaak aanvullende analyses zijn gemaakt die niet in de Artikel 100-brief terug zijn gekomen, bijvoorbeeld omdat zij gerubriceerde informatie bevatten. Aan de economische ontwikkelingen is in mindere mate aandacht besteed. In de casus Somalië en Afghanistan tijdens de BIV-periode zijn deze ontwikkelingen wel aan de orde gekomen, maar niet uitgebreid. In andere gevallen is er geen of vrijwel geen aandacht aan besteed. De sociale ontwikkelingen geven een vergelijkbaar beeld. Ook daar is in de helft van de casussen weinig aandacht voor.

De oorzaken van de conflicten in een land en de knelpunten voor ontwikkeling zijn in vrijwel alle gevallen in beeld gebracht. Deze vormen onderdeel van de Artikel 100-brief die aan de Kamer is gezonden. Alleen voor Somalië in het pre-BIV tijdperk en bij de inzet van de Patriots en BSTs was de oorzaak van conflicten of knelpunten in de ontwikkeling van een land in mindere mate een aandachtspunt.

Het speelveld van actoren en de toegevoegde waarde van de Nederlandse bijdrage daarin is voor alle casussen in beeld gebracht. Ook is er in vrijwel alle gevallen gebruik gemaakt van deskundigheid binnen en buiten de rijksoverheid. Alleen voor Mali en Irak is deskundigheid van buiten de rijksoverheid in mindere mate betrokken bij de analyse.

Samengevat

Voor elk van de casussen worden een aantal elementen die worden verstaan onder analyse en assessment meegenomen in de voorbereiding van de besluitvorming. Politieke en veiligheidsontwikkelingen zijn in alle gevallen zichtbaar beoordeeld in de Artikel 100-brieven. Er is geen waarneembaar verschil tussen de casussen uit de pre-BIV periode en casussen uit de BIV-periode.

3.3.3 Lange termijn en flexibiliteit

De inzet van Nederland is, daar waar mogelijk, gericht op een duurzame aanpak van problemen in conflictgebieden. Daarvoor sluit zij zoveel mogelijk aan bij de prioriteiten en capaciteiten van lokale

actoren, zoals lokale overheden en lokale maatschappelijke organisaties. De activiteiten moeten flexibel kunnen inspelen op nieuwe ontwikkelingen. Per situatie zal een evenwicht moeten worden gevonden tussen het streven naar resultaten, de bereidheid risico's te accepteren en de capaciteit om deze te beperken. Tenslotte moet het tijdpad realistisch zijn.

De aandacht voor de lange termijn en flexibiliteit is vooral zichtbaar in de aansluiting bij de prioriteiten en capaciteiten van lokale actoren. Alleen bij de Patriot-casus is dit niet het geval, ook vanwege de overwegend militaire aard van de missie. De bestudeerde casussen laten zien dat er in openbare documenten, zoals brieven aan de Tweede Kamer, relatief minder aandacht voor flexibiliteit is. Dit neemt echter niet weg dat in de praktijk de activiteiten wel degelijk worden aangepast aan gewijzigde omstandigheden, zoals uit de gehouden interviews naar voren kwam. Dit is bijvoorbeeld ook zichtbaar geweest bij de inzet in Somalië, waarbij de opzet van de inzet is gewijzigd omdat het aantal aanvallen op koopvaardij schepen afnam. De oorzaken van piraterij bleven wel aanwezig, waardoor de activiteiten op het land om de oorzaken van de problemen weg te nemen onverminderd werden voortgezet. Wat betreft de militaire inzet in missies is de focus vooral op de periode van het nationale mandaat (vaak een jaar, gevolgd door eventuele verlenging). De inzet met diplomatieke en OS-middelen is in de meeste gevallen van meer langdurige aard.

Samengevat

Er is vrijwel altijd sprake van een lange termijn strategie waar de bijdrage van Nederland in past. Flexibel in kunnen spelen op nieuwe ontwikkelingen is niet altijd van tevoren ingebed, maar blijkt in de praktijk wel mogelijk. De focus voor het tijdpad ligt vaak op de militaire inzet. Er is geen waarneembaar verschil tussen de pre-BIV en de BIV-periode.

3.3.4 ODA en non-ODA

De combinatie van ODA activiteiten en non-ODA activiteiten draagt bij aan de samenhang van de activiteiten. Beide elementen zouden in de Nederlandse bijdrage zichtbaar moeten zijn.

Alle casussen, met uitzondering van de BST-casus, voldoen volledig of vrijwel volledig aan combinatie van de inzet van ODA en non-ODA middelen. Als er sprake is van inzet van de krijgsmacht in een land, is dat altijd in combinatie met ontwikkelingsgerelateerde activiteiten. Bij de inzet in Mali is bijvoorbeeld naast de bijdrage aan MINUSMA (non-ODA) bijgedragen aan de civiele missie EUCAP (ODA). Alleen bij de inzet van BSTs is dit niet het geval. De BSTs zijn ingezet in Griekenland, waar ODA niet van toepassing kan zijn.

Samengevat

In vrijwel alle gevallen is er sprake van een combinatie van ODA en non-ODA activiteiten, zowel voor als na de instelling van het BIV.

3.3.5 Geïntegreerde uitvoering van activiteiten

Om van een geïntegreerde benadering te kunnen spreken, is het van belang dat deze in de aanloop van een Nederlandse inzet, maar ook bij de uitvoering van de activiteiten wordt toegepast. Ook, of juist dan, is het van belang dat inspanningen op elkaar worden afgestemd. Om dit te kunnen beoordelen is gekeken of er een geïntegreerde organisatiestructuur is, waardoor geborgd is dat de aansturing van de activiteiten in samenhang plaatsvindt. Daarnaast is bekeken of activiteiten daadwerkelijk geïntegreerd worden uitgevoerd.

In alle casussen is vrijwel volledig of volledig sprake van een geïntegreerde organisatiestructuur ter plaatse, meestal in internationaal verband. Alleen bij de Patriot-casus is dit in veel mindere mate het geval, wat verklaarbaar is door de aard van de missie. In een aantal gevallen, zoals bij de inzet in Somalië en de missie Resolute Support, levert Nederland ook een bijdrage aan de geïntegreerde organisatiestructuur, door vertegenwoordiging in het hoofdkwartier te leveren. Het vervolgens daadwerkelijk geïntegreerd uitvoeren van activiteiten, in de zin dat deze allemaal op elkaar afgestemd zijn in een overkoepelend plan, zien we in mindere mate terug in de casussen.

Samengevat

Er is in vrijwel alle gevallen sprake van een geïntegreerde organisatiestructuur. In de uitvoering is er in mindere mate sprake van een overkoepelend plan. Er is geen waarneembaar verschil tussen de periode voor instelling van het BIV en daarna.

3.4 Conclusie

Er is sprake van een geïntegreerde benadering. Alle beschouwde vormen van inzet zijn te kenschetsen als geïntegreerd, met uitzondering van de inzet van de Patriots. Er zijn geen waarneembare verschillen tussen de periode voor en de periode na de instelling van het BIV. De indicatoren die in de pre-BIV-periode scoren (interdepartementale besluitvorming, analyse en assessment, combinatie ODA en non-ODA), doen dat (overall) ook in de BIV-periode. Voor de indicatoren waar in de pre-BIV periode verbetering mogelijk is (vooraf inzicht in flexibiliteit, geïntegreerd activiteitenplan), geldt dat ook in de BIV-periode. Er is dus geen versterking van de geïntegreerde benadering zichtbaar na de instelling van het BIV. Ook is er geen specifieke ontwikkelingsrichting in de geïntegreerde benadering waarneembaar. Zoals in hoofdstuk 2 weergegeven, is de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering een ontwikkeling die al veel langer terug gaat dan de instelling van het BIV.

De BST-casus vormt een positieve uitzondering, in de zin dat deze casus een versterking van de geïntegreerde benadering laat zien ten opzichte van de andere casussen. De Patriot-casus vormt een negatieve uitzondering en is te beoordelen als veel minder geïntegreerd dan de andere casussen. De afwijkende uitkomsten vallen echter te verklaren doordat bij beide casussen sprake is van een andersoortige inzet. In vergelijkbare casussen waar het gaat om crisisbeheersingsoperaties is vergelijkbaar gescoord, en er kan dan ook niet geconcludeerd worden dat de geïntegreerde benadering een ontwikkeling heeft ondergaan na instelling van het BIV.

Wat betreft de gemeenschappelijke besluitvorming kan geconcludeerd worden dat het aantal overlegstructuren enkel in de beginfase toegenomen is. Nadat overeenstemming bereikt was over de beleidsmatige kant van het BIV, is echter teruggevallen op de bestaande overlegstructuren. Wat betreft de aantallen overleggen en de intensiteit van de overleggen binnen de bestaande structuren is een verschil waarneembaar in de bijzondere casussen Patriots en BSTs. Dit komt doordat deze casussen minder (dan andere inzet die uit het BIV gefinancierd is) voldeden aan de criteria voor financiering uit het BIV. Wel moet hierbij opgemerkt worden dat deze toename in bestuurlijke drukte enkel betrekking had op de financiële kant van het besluit. Financiën vormt meestal het sluitstuk van de besluitvorming. De discussie ging niet over de inhoud en activiteiten van de inzet.

Hoofdstuk 4 – Relatie gevoerd beleid en uitkomsten

Dit hoofdstuk legt een verband tussen de doelstellingen van het beleid, zoals omschreven in hoofdstuk 2, en de uitkomsten van het gevoerde beleid, zoals omschreven in hoofdstuk 3. In dit hoofdstuk wordt beschreven in hoeverre het BIV heeft bijgedragen aan versterking van de geïntegreerde benadering. Naast deze doeltreffendheidsvraag wordt tevens ingegaan op de doelmatigheidsvraag: de ontwikkeling van de bestuurlijke drukte. Als er sprake is van een versterking van de geïntegreerde benadering rest de vraag of het BIV daar een bijdrage aan heeft geleverd, of dat andere factoren of neveneffecten een sterkere invloed hebben gehad. In de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid is hier rekening mee gehouden, om de invloed van het BIV te kunnen bepalen. In dit hoofdstuk wordt daarom eerst aandacht besteed aan eventuele andere factoren die van invloed kunnen zijn geweest en neveneffecten.

4.1 Andere factoren en neveneffecten

Een belangrijke vraag van het onderzoek is of het BIV wellicht wel een bijdrage geleverd heeft aan de geïntegreerde benadering, of aan een afname in de bestuurlijke drukte, maar dat deze teniet gedaan zijn door andere factoren. Uit de interviews die gehouden zijn met betrokken medewerkers kwamen hiervoor geen concrete aanwijzingen naar voren. Men benadrukte dat de geïntegreerde benadering in Nederland al sterk was ingezet ver voor de invoering van het BIV. Het geïntegreerd werken en denken was al verregaand geïnstitutionaliseerd, bijvoorbeeld in de Stuurgroep Militaire Operaties en de Stuurgroep Civiele Operaties (later de gecombineerde SMO) en de verschillende interdepartementale kerngroepen per inzetgebied. Het BIV heeft hier geen verandering in gebracht, in positieve of negatieve zin. De geïntegreerde benadering is enkel voortgezet zoals zij reeds ingezet was.

Een belangrijke factor voor de manier waarop de krijgsmacht wordt ingezet en voor de toepassing van de geïntegreerde benadering is de ontwikkeling van de internationale veiligheidscontext. Door veranderingen in de internationale veiligheidscontext en nieuwe uitdagingen (bijvoorbeeld migratiestromen en de Russische dreiging) wordt de krijgsmacht steeds vaker ingezet voor missies met een minder strikt crisisbeheersingskarakter. In deze missies is de geïntegreerde benadering soms minder goed toepasbaar. Zoals uit hoofdstuk 3 bleek, wordt voor de inzet bij bijvoorbeeld migratie (de BST-casus) nog steeds geïntegreerd opgetreden, hoewel in die gevallen er geen sprake is van een combinatie van ODA en non-ODA. Inzet in het kader van de geruststellende maatregelen van de Navo aan de oostgrens van het verdragsgebied is op een aantal punten vergelijkbaar met inzet van de Patriots. Daar is de geïntegreerde benadering minder goed toepasbaar.

Daarnaast heeft het BIV ook nauwelijks geleid tot onverwachte neveneffecten. Het wederzijds begrip tussen ambtenaren van Defensie en BZ over bijvoorbeeld de opbouw van kosten van missies is mogelijk iets toegenomen in de fase dat het BIV werd ingericht. Aan de andere kant was niet voorzien dat de interpretatie over de toepasbaarheid van de BIV-criteria, in combinatie met de schaarste aan middelen in het BIV, zou leiden tot intensieve discussies tussen betrokken ministers. Er zijn afgezien daarvan geen aanwijzingen gevonden dat het BIV zaken teweeg heeft gebracht die niet voorzien waren.

4.2 Doeltreffendheid van het BIV

Uit de bestudering van de casussen in hoofdstuk 3 en de aanvullende interviews ontstaat over het geheel genomen het beeld dat in vrijwel alle casussen voldaan is aan de indicatoren voor de geïntegreerde benadering. Dit is zowel in de periode van voor het BIV als in de periode na de instelling van het BIV. Er is geen duidelijke versterking noch afname in de geïntegreerde benadering waarneembaar na de instelling van het BIV. Dit geldt zowel voor de inzet in landen

zoals Somalië, die reeds gestart was voor het BIV en na instelling doorliep, als voor het geheel van de bestudeerde casussen.

De invloed van de ontwikkeling van de geïntegreerde benadering die al langer gaande was en de ontwikkeling van de internationale veiligheidssituatie zijn groter geweest op het proces rond internationale inzet dan de instelling van het BIV als instrument. In de SMO en de interdepartementale kerngroepen per inzet-gebied was de geïntegreerde aanpak al sterk aanwezig en daar heeft het BIV geen impact op gehad. Alle geïnterviewde medewerkers van de verschillende ministeries benadrukten dat de geïntegreerde benadering een lange geschiedenis kent binnen de Nederlandse besluitvorming, die dateert van ver voor het BIV. De geïntegreerde benadering komt in Nederland tot uiting in vrijwel alle missies en internationale inzet door Nederland.

Hierbij moet worden aangetekend dat het BIV in de onderzoeksperiode pas twee jaar bestond.

Uit de interviews is ook gebleken dat het toetsingskader voor missies³⁶ leidend is in de voorbereiding en in de besluitvorming over missies. De indicatoren voor het BIV zoals die in de beleidsbrief van 12 juli 2013 zijn opgenomen, worden niet structureel gehanteerd bij het voorbereiden van een missie.

De doeltreffendheid van het BIV als instrument om de geïntegreerde benadering te versterken is dus beperkt. Hoewel de geïntegreerde benadering aanwezig is in de bestudeerde casussen, heeft het BIV geen versterking teweeg gebracht, zoals het wel beoogde te doen. Bovendien kwam uit de interviews de verwachting naar voren dat de geïntegreerde benadering net zo sterk aanwezig zou zijn geweest zonder instelling van het BIV. Het BIV heeft nauwelijks een rol gespeeld in de geïntegreerde benadering zoals hij nu in Nederland uitgevoerd wordt.

4.3 Doelmatigheid van het BIV

Uit bestudering van de gemeenschappelijke besluitvorming binnen de onderzochte periode komt naar voren dat het BIV voornamelijk in de beginfase gezorgd heeft voor meer bestuurlijke drukte. Kort na de aankondiging van het BIV in het regeerakkoord van 2012 moesten immers processen opgestart worden om invulling te geven aan het nieuwe beleid. Belangrijke aandachtspunten in deze discussie waren de verdeling van het budget en de criteria voor besteding van het budget zoals vermeld in hoofdstuk 2 (ontwikkelingsrelevantie, internationale verantwoordelijkheid, veiligheidsbelangen en economische belangen). De discussie ging onder andere over de definitie van deze criteria en over de vraag of iedere inzet aan alle criteria moet voldoen, of dat ze meer als richtlijnen gelden. Dit proces over de invulling van het BIV heeft geleid tot de BIV-vergaderingen, het opzetten van de verschillende werkgroepen en het proces rond de eventuele oprichting van de Taskforce 3D. Na de opstart fase is deze bestuurlijke drukte weer afgenomen, toen overeenstemming was bereikt over de verdeling en de inzet van het BIV. Hierna is men teruggevallen op reeds bestaande overlegstructuren zoals de SMO en het Bewindsliedenoverleg. Over de definitie van de criteria en het belang van de criteria waren toen nog geen afspraken gemaakt.

Uit de verschillende interviews met betrokken beleidsmedewerkers kwam naar voren dat de besluitvorming (in termen van de soorten overleggen en de frequentie van de overleggen) over buitenlandse inzet na de instelling van het BIV geen grote verschillen vertoonde met de besluitvorming over inzet voor de instelling van het BIV. Uiteindelijk gaat het bij het BIV om de financiering van de inzet. De instelling van het BIV heeft er voor gezorgd dat er meer contact is tussen de financiële directies van de verschillende departementen. In de interviews is dit positief gewaardeerd, omdat er meer begrip over en weer is.

³⁶ 'Werking Toetsingskader', 9 juli 2012, Tweede Kamerstuk 29521, nr. 191, zie: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/brieven_regering/detail?id=2012Z14293&did=2012D30144

Een uitzondering op de bestuurlijke drukte vormen de twee bijzondere casussen die in deze beleidsdoorlichting onderzocht zijn, namelijk de inzet van de Patriots in Turkije en de BSTs in Griekenland. Gezien de bijzondere vorm die deze inzet aannam, heeft het BIV bij de besluitvorming rond deze inzet wel geleid tot extra bestuurlijke drukte. Dit kwam doordat zij minder (dan andere inzet die uit het BIV gefinancierd is) voldeden aan alle criteria voor financiering uit het BIV. Het gebrek aan overeenstemming over deze criteria en over de vraag of inzet aan alle criteria moet voldoen, leidde tot meer bestuurlijke drukte dan in andere gevallen. Het BIV biedt immers maar een beperkt budget en er moeten daarom keuzes worden gemaakt welke inzet wel en niet uit het BIV gefinancierd kan worden. Deze discussies gingen dus niet over de invulling of de uitvoering van de inzet, maar enkel over de financiën – het sluitstuk van de besluitvorming. De toename in bestuurlijke drukte heeft dan ook geen invloed gehad op de rest van het besluit. Zo stond de vorm van de BSTs al vast toen de discussies over de financiering ervan plaatsvonden. Overigens zou ook zonder het BIV sprake zijn van beperkte budgetten en zouden er keuzes moeten worden gemaakt.

Deze bevindingen uit de interviews per casus worden ondersteund door de algemene interviews. In deze interviews werd een aantal keer verder vooruit gekeken dan de onderzoeksperiode. Er werd benadrukt dat door de ontwikkeling van andersoortige inzet, ook meer discussie over de inzet van het BIV kan worden verwacht. Zoals in hoofdstuk 3 is gemeld, wordt vanuit de Navo de laatste jaren steeds vaker een beroep gedaan op bondgenoten om deel te nemen aan activiteiten die een andersoortige inzet van de krijgsmacht vragen. De verwachting van de geïnterviewden is dat het aantal discussies over de financiering ervan dan ook zal toenemen.

Zeker in de beginfase heeft de instelling van het BIV geleid tot een toename in de bestuurlijke drukte en ook bij een aantal casussen is dit waarneembaar. Voor de bestudeerde crisisbeheersingsoperaties is de bestuurlijke drukte door instelling van het BIV niet veranderd.

4.4 Conclusie

Het BIV heeft geen positieve of negatieve invloed gehad op de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de geïntegreerde benadering. De geïntegreerde benadering is enkel voortgezet zoals zij reeds was ingezet. Ook zijn geen neveneffecten van het BIV aangetroffen.

Voornamelijk in de beginperiode heeft het BIV gezorgd voor meer bestuurlijke drukte. Belangrijke aandachtspunten in deze discussie waren de verdeling van het budget en criteria voor besteding van het budget. De criteria en het belang van de criteria zijn uiteindelijk niet eenduidig gedefinieerd. Voor crisisbeheersingsoperaties is de bestuurlijke drukte door de instelling van het BIV niet veranderd. Een uitzondering vormen de twee bijzondere casussen die in de beleidsdoorlichting onderzocht zijn, namelijk de inzet van Patriots in Turkije en BSTs in Griekenland. Hierbij was wel degelijk sprake van extra bestuurlijke drukte. Zoals in hoofdstuk 3 is gemeld, neemt de andersoortige inzet van de krijgsmacht toe. De verwachting van de geïnterviewden is dat het aantal discussies over de financiering ervan dan ook zal toenemen.

Hoofdstuk 5 – Hoe kan het BIV verder worden ontwikkeld?

In dit hoofdstuk worden verschillende opties verkend voor de verdere ontwikkeling van het BIV. De opties worden in drie groepen gepresenteerd: opties over de samenstelling van het BIV, over de reikwijdte van het BIV, en over de toepassing van criteria voor besteding van het BIV. Tot slot wordt ingegaan op de beleidsopties bij minder of meer beschikbare middelen. Per optie wordt een afweging gemaakt van de eventuele voor- en nadelen. Hierbij wordt aangetekend dat deze opties niet direct gerelateerd zijn aan de bijdrage van het BIV aan de geïntegreerde benadering, maar met name gericht zijn op een aantal andere factoren en neveneffecten die in het onderzoek zijn geconstateerd.

5.1 Samenstelling van het BIV

Voor de samenstelling van het BIV kan gedacht worden aan het toevoegen van onderdelen die nu nog niet in het BIV zijn ondergebracht, of aan het ontvlechten van het BIV.

5.1.1 Onderdelen toevoegen

Het budget van V&J voor deelname van politie aan missies is niet ondergebracht in het BIV, maar komt uit een aparte reservering van € 8,6 miljoen op de begroting van V&J, die is gelabeld als HGIS-middelen. Een optie is om dit onderdeel toe te voegen aan het BIV en eventueel te verruimen met de inzet van andere functionarissen in het domein van V&J. Het voordeel van deze optie is dat meer middelen voor internationale veiligheid worden samengebracht in één budget. Dit geeft meer inzicht. Dit zou er toe kunnen leiden dat de inzet nog beter op elkaar wordt afgestemd. Een nadeel van deze optie is dat bij één gezamenlijk budget de middelen en activiteiten die nu nog apart zijn geraamd zouden kunnen ondersneeuwen in het geheel aan inzet. Nu zij uit een apart budget gefinancierd worden, krijgen zij ook apart aandacht. Dat zou kunnen komen te vervallen. Ook moet opgemerkt worden dat uit de HGIS begroting voor de inzet van politie in missies ook de salariskosten worden gefinancierd omdat de inzet van politie in missies niet tot de standaard taken van de politie behoort. Om ook salariskosten onder te kunnen brengen bij het BIV zullen nieuwe afspraken gemaakt moeten worden. Andere inzet op het terrein van V&J, zoals civiele deskundigheid voor versterking van de politieke/judiciële en migratie keten, kan wel uit het BIV gefinancierd worden onder de huidige afspraken.

5.1.2 Ontvlechten

Het BIV is opgedeeld in drie onderdelen: crisisbeheersingsoperaties, overige activiteiten van Defensie en activiteiten van BZ en BHOS. Hoewel deze drie onderdelen allemaal raakvlakken hebben met internationale inzet, staan ze los van elkaar. Zoals uit het voorgaande hoofdstuk bleek, is borging van de geïntegreerde benadering niet afhankelijk van het hebben van een gezamenlijk budget.

Ontvlechting houdt in dat de trekkingsrechten van BZ, BHOS en Defensie al bij de ontwerpbegroting op de desbetreffende begroting of begrotingsartikelen worden geplaatst, in plaats van overplaatsing bij de Voorjaarsnota. Na de initiële gezamenlijke besluitvorming over de overige activiteiten van Defensie en van BZ heeft er in 2015 geen gezamenlijke besluitvorming meer plaatsgevonden over deze separate activiteiten. Het voordeel van het terugplaatsen op de oorspronkelijke begroting is dat er door de ontvlechting beter inzichtelijk wordt wat de feitelijke additionele uitgaven van inzet zijn. Op dit moment is het immers zo dat een deel van de trekkingsrechten van BZ en BHOS wordt toegevoegd aan het stabiliteitsfonds. Vanuit het stabiliteitsfonds worden projecten betaald, die in dat geval deels een BIV karakter kunnen hebben, maar niet volledig uit het BIV worden gefinancierd. Uitgaven ten behoeve van buitenlandse inzet door een ministerie worden overzichtelijker wanneer zij allen uit eenzelfde budget komen. Nu is dit

niet het geval. Ontvlechting is voor alle partijen budgetneutraal en maakt een einde aan een budgettair ingewikkelde constructie.

5.2 Reikwijdte van het BIV

Voor wat de inzet in het buitenland betreft kan de reikwijdte van het BIV worden uitgebreid. Bij inzet in het buitenland gaat het, naast crisisbeheersingsoperaties, steeds meer om de inzet van de krijgsmacht, politie en civiele functionarissen in het kader van de nieuwe dreiging vanuit de oostflank, migratie, georganiseerde criminaliteit en conflictpreventie. Ook voor deze vormen van inzet worden additionele kosten gemaakt. Indien deze kosten worden gedekt uit het BIV, sluit de reikwijdte aan bij de nieuwe veiligheidssituatie. Hiermee zou aansluiting zijn met de ontwikkelingen rond bijvoorbeeld snelle reactiemachten die in 2016 zijn ingezet en die naar verwachting ook in de komende jaren zullen worden voortgezet. Het gevolg van deze optie is dat de oorspronkelijke criteria van het BIV daarvoor moeten worden aangepast. De inzet in het kader van de snelle reactiemachten kent bijvoorbeeld geen ontwikkelingsrelevantie. Dit vraagt een herbezinning op de criteria, met een afweging of en op welke manier dit de geïntegreerde benadering beïnvloedt. Inzet in het kader van de dreiging vanuit de oostflank is in zijn aard anders dan inzet voor een crisisbeheersingsoperatie.

5.3 Criteria voor de besteding van het BIV

In de BIV-brief van 2013 worden (a) ontwikkelingsrelevantie en het bijdragen aan het oplossen van de problemen in een land of regio en (b) strategische belangen op het buitenlands veiligheidsgebied, zoals de internationale verantwoordelijkheid, veiligheidsbelangen en economische belangen genoemd als criteria voor de aanwending van het BIV.

Zoals vermeld ontstond er bij de toepassing van deze criteria discussie over de vraag of steeds volledig aan alle criteria moet worden voldaan of dat de criteria meer als richtlijn dienen en het dus voldoende is wanneer er aan enkele criteria wordt voldaan. Zoals in hoofdstuk 3 en 4 beschreven, heeft deze discussie in de periode direct na de instelling van het BIV uitgebreid gespeeld, onder andere in de BIV-vergaderingen. Hierover zijn destijds geen heldere afspraken gemaakt. Ook de definitie van de criteria is niet scherp genoeg afgebakend. Hierdoor ontstaat discussie zoals bij de bijzondere casussen BSTs en Patriots.

Een optie is het opstellen van een eenduidig set criteria, die helder afgebakend is en waarvan duidelijk is wanneer aan welke criteria moet worden voldaan. Dit voorkomt de terugkerende discussie rond de besteding van het BIV.

5.4 Beleidsopties bij minder of meer beschikbare middelen

De vraag naar minder of meer beschikbare middelen betreft de vraag naar doelmatigheid. In dit onderzoek is die vertaald naar bestuurlijke drukte. Het is echter niet mogelijk om de consequenties van 20% meer of 20% minder bestuurlijke drukte te bepalen, omdat dit in het onderzoek niet is gekwantificeerd. Daarom is bekeken wat de beleidsopties zijn voor minder of meer beschikbare middelen als de hoogte van het BIV zou wijzigen.

Met het huidige budget is er onvoldoende ruimte om de huidige inzet van crisisbeheersingsoperaties structureel te bekostigen. Dit wordt tot op heden ondervangen door ad hoc besluitvorming (onder meer door gebruikmaking van kasschuiven waarmee wordt ingeteerd op het budget van latere jaren). Een verhoging van het BIV budget met 20% voor crisisbeheersingsoperaties zou het mogelijk maken om de huidige Nederlandse inzet met betrekking tot crisisbeheersingsoperaties te financieren, zonder dat er kasschuiven of toevoegingen aan het budget zouden moeten plaatsvinden. Dit voorkomt ad hoc besluitvorming en daarmee de

bijbehorende bestuurlijke drukte. Hierbij moet opgemerkt worden dat bij een *toename* van de buitenlandse inzet van de krijgsmacht ten opzichte van het *huidige* niveau, de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht daaraan moeten worden aangepast. Ook moet rekening worden gehouden met de effecten van inzet op de basisgereedheid. Overigens kan schaarste van middelen leiden tot doelmatige besluitvorming, omdat alle alternatieven voor de besteding van middelen nog zorgvuldiger tegen elkaar worden afgewogen. Er zijn geen aanwijzingen dat de mate waarin binnen een crisisbeheersingsoperatie geïntegreerd wordt gewerkt hierdoor wordt beïnvloed.

In een scenario met een stijging van meer dan 20% zou Nederland het aantal missies en operaties en andersoortige militaire inzet in het buitenland kunnen uitbreiden. Hierbij moet wel worden opgemerkt dat bij een toename van de buitenlandse inzet van de krijgsmacht ten opzichte van het huidige niveau, de samenstelling en toerusting van de krijgsmacht daaraan moeten worden aangepast. Ook moet rekening worden gehouden met de effecten van inzet op de basisgereedheid.

Een verhoging van het BIV met 20% betekent dat er meer middelen beschikbaar zijn voor inspanningen op diplomatie en ontwikkelingssamenwerking die aan de BIV-criteria voldoen. Vanuit de BZ/BHOS trekkingsrechten werden in 2016 projecten op het gebied van veiligheid en stabiliteit ter waarde van circa € 75 miljoen gefinancierd die voldoen aan de BIV-criteria, terwijl daarvan nu € 60 miljoen uit het BIV wordt gefinancierd. Een verhoging van het BIV met 20% zou betekenen dat voor financiering van deze activiteiten minder hoeft te worden ingeteerd op bijvoorbeeld het stabiliteitsfonds op de BZ-begroting, waardoor daar meer middelen beschikbaar zijn voor de inzet op veiligheid en stabiliteit die niet voldoen aan de BIV-criteria. Ditzelfde geldt voor de trekkingsrechten van Defensie. Ook daar ontstaat meer ruimte om gereedstellingsactiviteiten die gerelateerd zijn aan de inzet van de krijgsmacht te financieren, waardoor er niet wordt ingeteerd op de begroting van Defensie.

Bij een verlaging van het BIV budget met 20% zouden de mogelijkheden voor inzet vanzelfsprekend afnemen. De huidige structurele tekorten voor crisisbeheersingsoperaties zullen verder toenemen en de mogelijkheden om de krijgsmacht in te zetten voor bondgenootschappelijke taken en andere nieuwe uitdagingen op onder andere migratiegebied zullen drastisch worden beperkt. Dit zal vanzelfsprekend ook effect hebben op de reguliere gereedstelling.

Hoofdstuk 6 - Conclusies en aanbevelingen

6.1 Conclusies

De hoofdonderzoeksvraag van deze beleidsdoorlichting is in hoeverre de instelling van het BIV per 1 januari 2014 heeft bijgedragen aan een versterking van de geïntegreerde benadering in de activiteiten van BZ, BHOS en Defensie (en waar van toepassing van V&J) in het kader van duurzame veiligheid en stabiliteit. Het antwoord op deze vraag is dat het BIV niet verder heeft bijgedragen aan een versterking van de geïntegreerde benadering. Het BIV heeft noch een positieve noch een negatieve invloed gehad op de mate waarin gebruik wordt gemaakt van de geïntegreerde benadering. Er was voor de instelling van het BIV al sprake van een hoge mate van een geïntegreerde benadering. Ook zijn geen neveneffecten van het BIV aangetroffen.

De afgelopen jaren is voor het onderdeel crisisbeheersingsoperaties meer uitgegeven dan begroot. De besluitvorming over de besteding van het BIV werd in een aantal gevallen bemoeilijkt doordat er beperkt middelen aanwezig waren in relatie tot de ambities en doordat er verschil van inzicht was over de toepassing van de criteria voor het benutten van het BIV budget voor financiering van bepaalde activiteiten. Het budget voor crisisbeheersingsoperaties is met ingang van de begroting 2016 met € 60 miljoen verhoogd tot € 190,5. Hierdoor is deze beperking echter slechts voor een deel opgeheven. Het gemiddelde bedrag dat in de afgelopen jaren aan crisisbeheersingsoperaties is uitgegeven bedraagt circa € 250 miljoen. Deze uitgaven worden voor gemiddeld circa € 16 miljoen per jaar gedekt door ontvangsten van bijvoorbeeld de VN.

Het BIV bestaat uit drie afzonderlijke onderdelen: de voorziening voor crisisbeheersingsoperaties, de trekkingsrechten van BZ/BHOS en de trekkingsrechten van Defensie. Deze onderdelen staan los van elkaar en het onderbrengen in één budget heeft geen meerwaarde. De samenvoeging van genoemde budgetten leidde wel tot meer boekhoudkundige handelingen, omdat de overheveling bij de suppletore wet moet worden geregeld en toegelicht.

Overigens heeft de instelling van het BIV ervoor gezorgd dat er meer contact tussen de financiële directies van de verschillende departementen is. In de interviews is dit positief gewaardeerd door deze financiële directies, omdat het leidde tot meer wederzijds begrip. De vraag of het BIV doelmatig is, wordt beantwoord in termen van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit: heeft het BIV voor bestuurlijke drukte gezorgd, of heeft het de bestuurlijke drukte juist doen afnemen? Zeker in de beginfase heeft de instelling van het BIV geleid tot een toename in de bestuurlijke drukte en ook bij een aantal specifieke casussen is dit waarneembaar. Voor de crisisbeheersingsoperaties is er nauwelijks een verandering waarneembaar. In een aantal interviews werd bevestigd dat op dit punt in de periode na 2015 nadrukkelijk sprake was van groeiende bestuurlijke drukte, op zowel ambtelijk als politiek niveau. Verschil van inzicht over de inzetbaarheid van het BIV voor andersoortige inzet van de krijgsmacht (d.w.z. anders dan crisisbeheersingsoperaties), zoals bij de Patriots in Turkije, leidde wel tot veel discussie. De verwachting is dat ten aanzien van deze andersoortige inzet ook na 2015 bestuurlijke drukte zal plaatsvinden. De overlegstructuur zoals die nu met de SMO is vormgegeven op hoog-ambtelijk niveau voldoet. Voor het overleg op politiek niveau worden ad hoc bewindslidenoverleggen georganiseerd.

Een factor die wel invloed heeft gehad op de toepassing van de geïntegreerde benadering is de ontwikkeling van de internationale veiligheidscontext. De veiligheidssituatie rond Europa is de afgelopen jaren aanzienlijk verslechterd, met toenemende instabiliteit in het oosten (Russische inmenging in Oost-Oekraïne, het optreden van de Russische krijgsmacht in territoriale wateren en luchtruim van NAVO bondgenoten) en het zuiden (Syrië, strijd tegen ISIS in Syrië en Irak, ontwikkelingen Turkije). Hier komt bij dat de Navo van Europa vraagt dat het meer verantwoordelijkheid op zich neemt wat betreft defensie-uitgaven en bij militaire inzet in conflictgebieden in de eigen regio. Bovengenoemde ontwikkelingen betekenen ook dat de Nederlandse krijgsmacht, politie en andere civiele functionarissen steeds vaker worden ingezet voor bondgenootschappelijke taken (*Standing Nato Maritime Group-2* ten behoeve van de migratieproblematiek, *Enhanced Forward Presence*, *Baltic Air Policing*) en taken in het kader van migratie (BSTs). De verwachting is dat het beroep op de krijgsmacht in de nabije toekomst zal

toenemen. Het BIV dekt deze wijze van inzet nu niet. In het verleden zijn de kosten voor dergelijke inzet betaald uit de defensiebegroting en incidenteel uit het BIV. Door het toenemen van dit soort inzet is het niet mogelijk deze uit de defensiebegroting of het huidige BIV te betalen, zonder dat dit ten koste gaat van inzet elders of van het op peil houden van de basisgereedheid. De ontwikkelingen in de veiligheidssituatie leiden ook tot een toenemend beroep op Nederland voor de inzet in crisisbeheersingsoperaties. Het onderscheid tussen een crisisbeheersingsoperatie en andersoortige inzet is daarnaast niet altijd goed te maken. Dit kan ook in de toekomst voor veel discussie zorgen. Er worden nu per geval afspraken gemaakt over de financiering van andere soorten inzet.

6.2 Aanbevelingen

Hieronder worden enkele aanbevelingen gedaan voor de toekomst van het BIV.

6.2.1 Ontvlechten van het BIV

Geadviseerd wordt om de drie onderdelen van het BIV budgetneutraal te ontvlechten. Het onderdeel crisisbeheersingsoperaties wordt een apart budget voor internationale inzet, het onderdeel activiteiten van Defensie (€ 59,5 miljoen) wordt structureel op de begroting van Defensie gezet en het onderdeel activiteiten van BZ en BHOS (€ 60 miljoen) wordt structureel op de begrotingen van respectievelijk BZ en BHOS geplaatst. Op deze manier wordt een beter beeld gecreëerd van de daadwerkelijke kosten van inzet van de krijgsmacht.

6.2.2 Andere soorten inzet

Door de ontwikkeling van andere soorten inzet is er, naast een budget voor de inzet in crisisbeheersingsoperaties, ook behoefte aan afspraken over de financiering van:

- inzet van de krijgsmacht in het kader van nieuwe dreigingen vanuit de oost- en zuidflank
- inzet van de krijgsmacht, politie en andere civiele functionarissen in het kader van rechtsstaatontwikkeling en migratie, en
- flexibele en snel inzetbare capaciteit (mensen en middelen) voor conflictpreventie.

Idealiter wordt al deze inzet gefinancierd uit één budget, omdat daarmee de in toenemende mate kunstmatige scheiding tussen crisisbeheersingsoperaties en andere inzet in het buitenland komt te vervallen. Vanzelfsprekend dient de reikwijdte van dat budget goed te worden ingekaderd, met heldere criteria voor aanwending. Ook de besluitvormingsprocessen voor deze soorten van inzet zullen passend moeten worden gemaakt met de reikwijdte van het BIV.

Deze aanbeveling is onlosmakelijk verbonden met de onderstaande aanbeveling.

6.2.3 Een passend budget voor internationale inzet

De vraag naar de specifieke hoogte van het budget valt buiten het bestek van de beleidsdoorlichting. Op basis van de beleidsdoorlichting is wel aan te bevelen om te kijken naar een meer passend budget voor de internationale inzet van de krijgsmacht, dan wel het passend maken van de ambities.

Door heldere afspraken te maken over de aard van de inzet die voor financiering uit het BIV in aanmerking komt, de daarbij horende ambities te bepalen en in samenhang daarmee een passende omvang van het BIV vast te stellen, wordt voorkomen dat steeds incidentele budgettaire toevoegingen moeten worden gedaan die ten koste gaan van de doelmatigheid.

De belangrijkste factoren die van invloed zijn op de besluitvorming over het budget zijn de internationale veiligheidssituatie en de – mede daaruit voortvloeiende – ambitie van een kabinet. Het huidige budget biedt onvoldoende ruimte om het huidige ambitieniveau te financieren. Daarmee is er ook onvoldoende ruimte om andersoortige vormen van inzet uit hetzelfde budget te financieren. Als de ambitie voor internationale inzet groot is, moet daar een passend budget voor beschikbaar zijn. Bij een gelijkblijvend budget zullen nog scherpere keuzes moeten worden gemaakt over de inzet van het BIV.

Bijlage 1: Afkortingen

3D	Defence, Diplomacy, Development
ACOTA	African Contingency Operations Training and Assistance
BHOS	Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
BIV	Budget Internationale Veiligheid
BST	Border Security Team
BZ	Buitenlandse Zaken
CMF	Combined Maritime Forces
COA	Centraal Orgaan Asielzoekers
EU	Europese Unie
EUAVSEC	European Union Aviation Security
EUBAM	European Union Border Assistance Mission
EUCAP	European Union Capacity Building Mission
EUFOR	European Union Force
EULEX	European Union Rule of Law Mission
EUMAM	European Union Military Advisory Mission
EUPOL	European Union Police Mission
EUTM	European Union Training Mission
EU NAVFOR	European Union Naval Force
EU NAVFOR MED	European Union Naval Force Mediterranean
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
IND	Immigratie en Naturalisatie Dienst
ISAF	International Security Assistance Force
KFOR	Kosovo Force
KMar	Koninklijke Marechaussee
MFO	Multinational Force and Observers
MINUSMA	United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission Mali
NAVO	Noord Atlantische Verdrags Organisatie
NLTC	Nederlands Liaison Team bij Central Command
NS2AU	NATO Support to the African Union
ODA	Official Development Assistance
OS	Ontwikkelingssamenwerking
RBV	Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften
RPE	Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek
RSM	Resolute Support Mission
SMO	Stuurgroep Missies en Operaties
V&J	Veiligheid en Justitie
VN	Verenigde Naties
VPD	Vessel Protection Detachment
UNAMA	United Nations Assistance Mission Afghanistan
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNMISS	United Nations Mission in South Sudan
UNODC	United Nations Office for Drugs and Crime
UNTSO	United Nations Truce Supervision Organization

Bijlage 2: Verantwoording onderzoeksanpak en geraadpleegde bronnen

Algemeen

Bij de start van het onderzoek is een projectgroep ingesteld, bestaande uit medewerkers van Defensie, BZ, BHOS, V&J en Financiën. De opzet van het onderzoek en de deelproducten die zijn ontwikkeld zijn in de projectgroep besproken. De vertegenwoordigers van de verschillende departementen vormden de verbinding naar de rest van hun organisatie. In de projectgroep zijn de inhoudelijke discussies over de uitkomsten van het onderzoek gevoerd. Door gebruik te maken van een interdepartementale projectgroep is geborgd dat er consensus is over de uitkomsten van het onderzoek.

Om de onderzoeksvragen te beantwoorden is gebruik gemaakt van informatie uit verschillende bronnen, zowel schriftelijk als mondeling. Er heeft geen evaluatie van het BIV plaatsgevonden waar gebruik van kan worden gemaakt. De gehanteerde schriftelijke bronnen zijn Kamerstukken, documenten van de internationale organisaties, interne notities en artikelen. Er zijn veel documenten waarin de geïntegreerde benadering of het BIV wordt genoemd. Daarom was het noodzakelijk om een selectie te maken van schriftelijke bronnen. De gebruikte documenten zijn geselecteerd door gericht te zoeken op beleidsmatige brieven die betrekking hebben op de geïntegreerde benadering en op het BIV. In deze documenten zijn de overwegingen en achtergronden van het beleid terug te vinden. De toepassing van het beleid is terug te vinden in de Artikel 100-brieven over missies en verlengingen ervan. In deze brieven wordt voor elke specifieke inzet toegelicht waarom voor welke combinatie van instrumenten wordt gekozen. Dit geeft inzicht in de keuzes die worden gemaakt bij de toepassing van de geïntegreerde benadering. Voor de uitvoering van het beleid zijn de voortgangsrapportages van missies aan de Tweede Kamer geanalyseerd, omdat hierin de feitelijke uitvoering van de inzet wordt toegelicht.

Bij de start van het onderzoek is een aantal interviews gehouden om meer zicht te krijgen op de achtergrond van het instellen van het BIV. Hiervoor is gesproken met (oud)medewerkers van het ministerie van Defensie, het ministerie van Buitenlandse Zaken en het ministerie van Veiligheid en Justitie, die betrokken zijn geweest bij het inrichten van het BIV. De interviews zijn gehouden aan de hand van een vaste vragenlijst. Er is voor gekozen om met vertegenwoordigers op verschillende niveaus (beleidsmedewerkers en directeurs) te spreken. De vragen richten zich op de totstandkoming en werking van het BIV en de besluitvorming omtrent het BIV, zowel binnen de eigen organisatie als interdepartementaal. Op deze manier was het mogelijk om zicht te krijgen op alle aandachtspunten rond het BIV. De geïnterviewden zijn geselecteerd door in de projectgroep een lijst op te stellen van de mensen die destijds bij de inrichting van het BIV betrokken zijn geweest of later bij de uitvoering betrokken zijn geweest. Aan de geïnterviewden is gevraagd met wie nog meer zou moeten worden gesproken. Dit laatste heeft ertoe geleid dat er enkele personen aan de oorspronkelijke lijst te interviewen personen zijn toegevoegd. De interviews zijn aan de hand van open vragen gevoerd en de verzamelde uitkomsten zijn ter check teruggelegd binnen de departementen.

Idealiter beoogt beleid een effect te sorteren, dat min of meer geïsoleerd onderzocht kan worden. In dat geval kan een causaal verband worden aangetoond: er is een effect bereikt en dat is alleen en uitsluitend bereikt door het gevoerde beleid. Bij de BIV beleidsdoorlichting is dat niet het geval, omdat vele andere factoren en invloeden meespelen. Dit maakt dat het onderzoek zich niet kan richten op het aantonen van de causaliteit, maar het inzicht in de relatie tussen beleid en beoogd doel alleen in termen van plausibiliteit kan worden benaderd.

Aan het beleid ligt de vooronderstelling ten grondslag dat het BIV zal bijdragen aan de versterking van de geïntegreerde benadering door het creëren van een gezamenlijk budget waar gezamenlijke besluitvorming over moet plaatsvinden. Hierdoor wordt over verschillende activiteiten op het gebied van internationale stabiliteit en veiligheid in samenhang besloten. De samenhang op deze drie gebieden kenmerkt de geïntegreerde benadering. De vooronderstelling is in de eerste ronde interviews getoetst.

De verschillende crisisbeheersingsoperaties vormen het grootste deel van de uitgaven die ten laste van het BIV worden gedaan. Elke individuele crisisbeheersingsoperatie kent zijn eigen dynamiek die vooral wordt bepaald door de situatie in het desbetreffende land. In het onderzoek is er daarom voor gekozen om aan de hand van een aantal casussen de invloed van het BIV op de mate van geïntegreerde benadering te onderzoeken. De casussen zijn geselecteerd op basis van de financiële omvang van de operatie. In de periode 2012-2013 zijn slechts twee operaties onderzocht, omdat in die jaren dit de enige operaties met een substantiële financiële omvang waren. Met de geselecteerde casussen is 81 tot 86 procent van de uitgaven voor militaire operaties afgedekt. Daarmee wordt naar mening van de projectgroep een representatief beeld van de uitgaven voor militaire operaties geschetst. Naast deze operaties waren er enkele kleinere operaties, met een financiële omvang van maximaal circa € 1,5 miljoen. Deze zijn vanwege de beperkte financiële omvang buiten beschouwing gelaten.

Naast de crisisbeheersingsoperaties is andersoortige inzet gefinancierd uit het BIV in het onderzoek betrokken. Dit is gedaan omdat de uitgaven ten laste van het BIV breder zijn dan alleen uitgaven voor crisisbeheersingsoperaties. In het onderzoek zijn daarom de inzet van Patriots in Turkije en de inzet van BSTs in Griekenland onderzocht. Als het onderzoek zou zijn beperkt tot alleen crisisbeheersingsoperaties, dan zouden deze uitgaven buiten beeld vallen, terwijl ze wel degelijk onderdeel uitmaken van het BIV.

Zoals in paragraaf 1.3 is gemeld, is een onderzoeksopzet opgesteld, waarbij aan de hand van vooraf opgestelde indicatoren kon worden vastgesteld of er bij de verschillende geselecteerde casussen sprake was van een geïntegreerde benadering. Vervolgens is de vraag gesteld of de instelling van het BIV hier invloed op heeft gehad. Er is dus sprake geweest van drie stappen in het onderzoeksproces die leiden tot het beantwoorden van deze twee vragen. Bij stap één is het beoogde beleid in kaart gebracht, bij stap twee het beleid zoals dat daadwerkelijk is uitgevoerd en stap drie legt de relatie tussen de eerste twee stappen. Hier is voor gekozen om, aansluitend op de hoofdonderzoeksvraag, te kunnen bepalen in hoeverre de instelling van het BIV heeft bijgedragen aan een versterking van de geïntegreerde benadering. Het gaat in dit onderzoek niet om een doorlichting van de geïntegreerde benadering, of een doorlichting van de inzet van de krijgsmacht. Daarvoor bestaan andere instrumenten, zoals de evaluatie van missies. De doorlichting betreft het *instrument* BIV. De aanpak en geraadpleegde bronnen voor de twee vragen die de basis van het onderzoek vormen zullen hierna verder worden toegelicht.

Vraag 1: is er sprake van een geïntegreerde benadering?

Om vast te stellen of er sprake is van een geïntegreerde benadering is een aantal criteria geformuleerd waaraan moet zijn voldaan om te kunnen spreken van een geïntegreerde benadering. Deze criteria zijn ontleend aan de brief aan de Tweede Kamer van 12 juli 2013 en zijn zo concreet mogelijk omschreven, zodat aan kan worden gegeven of aan het criterium wordt voldaan of niet. De criteria en de operationalisering ervan is in de projectgroepvergadering besproken en vastgesteld.

Voor het vaststellen van de mate waarin bij de verschillende casussen aan de criteria is voldaan, is gebruik gemaakt van verschillende bronnen. In eerste instantie is door de projectgroep een beoordeling gemaakt op basis van openbare, schriftelijke bronnen. Dit betreft de Artikel 100-brieven en voortgangsrapportages over de missies. Deze beoordeling is op basis van *professional judgement* uitgevoerd. Vervolgens hebben per casus groepsgewijze interviews met de meest betrokken beleidsmedewerkers van de verschillende departementen plaatsgevonden. In de interviews is de initiële beoordeling van de criteria voor de geïntegreerde benadering besproken, om op deze manier consensus te krijgen over de mate waarin aan criteria is voldaan. De initiële beoordeling is vooraf toegestuurd aan de deelnemers van het interview. De informatie die op basis van de Artikel 100-brieven was verkregen, kon op basis van de interviews worden aangevuld. Door de interviews groepsgewijs af te nemen, konden verschillende interpretaties van gebeurtenissen in de voorbereiding en uitvoering van de inzet besproken worden, zodat er een gezamenlijk beeld ontstond. Groepsgewijze interviews hebben als theoretisch nadeel dat wellicht niet iedereen vrijuit wil spreken. Dit risico is beperkt door met kleine groepen te werken. Doordat bij alle gesprekken leden van de projectgroep aanwezig waren, kon ook de consistentie in beoordelingen over de

casussen heen worden geborgd. Aan de hand van de casussen kon worden vastgesteld dat in alle gevallen aan een aantal indicatoren van de geïntegreerde benadering werd voldaan. Vergelijkbare casussen scoorden vergelijkbaar. De speciale casussen die in het onderzoek werden betrokken, Patriots en BST, weken af.

Vraag 2: in hoeverre heeft het BIV invloed gehad?

In de groepsgewijze interviews is vervolgens de vraag gesteld in hoeverre het BIV invloed heeft gehad op de mate waarin sprake was van een geïntegreerde benadering en welke andere factoren van invloed zijn geweest. Gevraagd is of de besluitvorming over de inzet anders was gelopen als er geen BIV was geweest. Ook hier is per casus een gezamenlijk oordeel over gevormd door de meest betrokken beleidsmedewerkers. In de gesprekken bleken geen grote verschillen in de beoordeling. Ook hierbij is voor consistentie in de beoordeling gezorgd doordat leden van de projectgroep aanwezig waren. De leden van de projectgroep konden de uitkomsten van het gesprek spiegelen aan de uitkomsten van andere gesprekken. Er bleken geen verschillen te zijn in de uitkomsten.

Door de meest betrokken beleidsmedewerkers te bevragen is er een goed beeld van de gang van zaken rond de casussen verkregen. Dit is een gedeeld beeld, over de verschillende departementen heen. Op basis van dit beeld kunnen uitspraken worden gedaan over de invloed van het BIV. Er kunnen geen uitspraken worden gedaan met honderd procent zekerheid, omdat de informatie met name is gebaseerd op beelden, interpretaties en herinneringen van de deelnemers aan het onderzoek. Doordat er voldoende *checks and balances* zijn toegepast, is objectiviteit nagestreefd, maar er kan niet met honderd procent zekerheid worden gesteld dat alle factoren rond het BIV tijdens het onderzoek in beeld zijn geweest. Een toegepaste *checks and balance* is bijvoorbeeld dat stellingen die in interviews zijn geponeerd waar mogelijk zijn getoetst aan de hand van besluitenlijsten van overleggen zoals de SMO. De besluitenlijsten van de SMO, die stg.geheim zijn, zijn bestudeerd om de inhoud van de gevoerde discussies te kunnen reproduceren.

Doelmatigheid

De vraag naar doelmatigheid betreft de vraag of met minder middelen eenzelfde effect kan worden bereikt. Deze vraag is voor de beleidsdoorlichting BIV minder relevant, omdat een hoger of lager budget bepalend is voor het aantal operaties of de duur ervan dat kan worden uitgevoerd, maar niet voor de mate waarin dit geïntegreerd plaatsvindt. De doelmatigheidsvraag voor het instrument BIV is daarom vertaald naar de vraag of er meer doelmatig kan worden geopereerd met verschillende budgetten, of met een gemeenschappelijk budget. Dit is in het onderzoek geoperationaliseerd in de vraag of het BIV voor meer bestuurlijke drukte heeft gezorgd.

De doelmatigheid van het beleid is beoordeeld aan de hand van wijzigingen in ingestelde overlegstructuren, aangevuld met interviews. In de interviews is de vraag gesteld of er sprake is van meer bestuurlijke drukte door het invoeren van het BIV, of juist minder. De overlegstructuur is in essentie ongewijzigd door het BIV. Ook hier kunnen alleen uitspraken worden gedaan over de *plausibiliteit* van de invloed van het BIV. Er is immers niet met zekerheid te zeggen hoe de voorbereiding van inzet van de krijgsmacht was verlopen als er geen BIV was geweest.

Geraadpleegde documenten

- Algemene kamerstukken over BIV, geïntegreerde benadering en internationale veiligheidsstrategie, waaronder:
 - o Brief 17 november 2014 (Kamerstuk 33 694, nr. 7)
 - o Brief 12 juli 2013 (Kamerstuk 33 400 V, nr. 149)
 - o Brief 21 juni 2013 (Kamerstuk 33694, nr. 1)
 - o Brief 13 juni 2012 (Kamerstuk 32503, nr. 7)
 - o Brief 9 juli 2012 (Kamerstuk 29521, nr. 191)
 - o Brief 22 maart 2005 (Kamerstuk 30075, nr. 1)
 - o Brief 11 september 2005 (Kamerstuk 24377, nr. 2)
 - o Brief 21 november 2008 (Kamerstuk 31787, nr. 1)
- Begrotingen en jaarverslagen ministerie van Buitenlandse Zaken voor de jaren 2012, 2013, 2014, 2015
- Begrotingen en jaarverslagen ministerie van Defensie voor de jaren 2012, 2013, 2014, 2015
- HGIS nota voor de jaren 2012, 2013, 2014, 2015

- Artikel 100 brieven (inclusief verlengingen) en voortgangsrapportages
 - o Kamerstuk 19 673, nr. 212
 - o Kamerstuk 22 831, nr. 63
 - o Kamerstuk 22 831, nr. 93
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 415
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 419
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 425
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 436
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 437
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 461
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 506
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 534
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 539
 - o Kamerstuk 27 925, nr. 565
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 168
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 198
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 213
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 243
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 251
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 254
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 292
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 293
 - o Kamerstuk 29 521, nr. 541
 - o Kamerstuk 32 317, nr. 379
 - o Kamerstuk 32 317, nr. 399
 - o Kamerstuk 32 317, nr. 405
 - o Kamerstuk 32 623, nr. 117
 - o Kamerstuk 32 623, nr. 123
 - o Kamerstuk 32 623, nr. 136
 - o Kamerstuk 32 706, nr. 40
- Handreiking geïntegreerde benadering, 2014
- Regeerakkoord Rutte II 'Bruggen Slaan', 2012
- Regeerakkoord Balkenende II, 'Meedoen, meer werk en minder regels', 2003
- 'IBO Naar een nieuwe definitie van ontwikkelings samenwerking Beschouwingen over ODA', 2013, bijlage bij Kamerstuk 32605, nr.137.
- C.J. Matthijssen, 'Van 3D naar geïntegreerde benadering', Militaire Spectator, 2014
- IOB Beleidsdoorlichting 'Investeren in stabiliteit: het Nederlandse fragiele staten beleid doorgelicht', 2013
- Verenigde Naties, 'Security Council addresses comprehensive approach to peace-building in presidential statement', 2001
- Europese Commissie, 'Joint communication to the European Parliament and the council', 2013
- Navo, 'Lisbon summit declaration', 2010
- Navo, 'Wales summit declaration', 2014
- Rijksbegrotingsvoorschriften 2016, Ministerie van Financiën
- Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2014, Ministerie van Financiën
- Opzet en vraagstelling beleidsdoorlichting (Kamerstuk 31 516, nr. 13)

Interviews BIV algemeen

Defensie

M.J.M. Huijs
 C.J. Matthijssen
 M.G.L.H. Tossing
 D.M. van Weel

BZ / BHOS

J.H.L.M. Andriesen
 B. van Bergen
 C.M.J. Hoefnagel

G. Kampman
P.J. Kleiweg de Zwaan
R.J.H. van Laak
S.S. van der Post
A.C.C. Rebergen
R.J. Richter
H.M.J. Somsen
R. Wormgoor

V&J

J.P. Boersen
E.E. Riep
W.W. Stevens

Interviews casussen

Defensie

V.A.H. Helings
A. Jacobs
S. van der Meer
R.P. Peterse
W.S. Rietdijk
M. Roesink
L.V. Sillevius
L.B.M. Tummers

BZ/BHOS

E.M. Algra
A.C.M. Beukema
B. Blaauw
N.M. Dekens
R.F. Dekkers
S.W. de Geus
M. Geusebroek
E.A. van Heest
M.L. van der Kolk
J.M. van Niekerk
E.A. van Nistelrooij
S. van der Sluis
S.J. Soede
A.M. Tempelaar

V&J

F. Topcu

Projectgroep

Defensie

P.G. Cabo
G.J. van Gorcum
M. Groen
M.B.J. Hagoort
E.A.M. Meijers
P.G.F.M. Kemna
J.M. Morang
J.G. Mouwen-van der Meer
C.A.J. Rijken
R.J. Scheffel

BZ/BHOS

S. van Damme
M.F.A. Lomans

M. Pechaczek
S. van der Sluis
M. Werink

V&J

C.M. Joubert

Financiën

Y.M. van Hal
D. Verbeek

Bijlage 3: Beoordeling casussen

Indicator	Operationalisering	Afghani- stan pre- BIV	Somalië pre-BIV	Afghani- stan BIV	Somalië BIV	Mali	Irak	Patriots	BST
Interdepartemen- tale besluitvorming	Alle verschillende partijen betrokken: BZ, BHOS, Defensie (Ondertekening van de brief aan de TK)	++	++	++	++	++	++	+	++
	Op alle verschillende niveaus (het bestaan van een interdepartementale werkgroep per inzet gebied)	++	++	++	++	++	++	0	++
Analyse en assessment	context analyse: politieke ontwikkelingen beschouwd	++	++	++	++	++	++	+	++
	economische ontwikkelingen beschouwd	-	+	+	+	0	-	0	0
	sociale ontwikkelingen beschouwd	0	++	0	++	0	+	0	++
	veiligheidsontwikkelingen beschouwd.	++	++	++	++	++	++	0	++
	Context analyse: oorzaken van conflicten in beeld gebracht	-	++	+	++	0	++	-	++
	knelpunten voor ontwikkeling in beeld gebracht	+	++	+	++	+	++	++	-
	speelveld van actoren in beeld gebracht	0	0	+	0	++	+	+	++
	toegevoegde waarde van Nederland in beeld gebracht	0	+	++	+	++	+	++	++

	gebruik van deskundigheid binnen en buiten de Rijksoverheid	++	+	++	+	--	-	0	++
Langetermijn strategie	aansluiting bij de prioriteiten en capaciteiten van lokale actoren (overheden en maatschappelijke organisaties)	++	0	+	+	++	+	-	++
	flexibel kunnen zijn	+	-	-	-	+	++	--	++
	Balans tussen risico's en resultaten	0	+	+	+	+	++	0	++
	realiteitszin als het gaat om tijdpad	0	+	0	+	+	0	0	++
Combinatie ODA en Non-ODA	Combinatie draagt bij aan de samenhang van activiteiten	+	++	+	++	++	+	++	--
Geïntegreerde uitvoering van activiteiten	Geïntegreerde organisatiestructuur	++	+	+	+	++	+	-	++
	Activiteiten daadwerkelijk geïntegreerd uitgevoerd.	+	0	0	0	+	0	--	++

Legenda	
--	Voldoet volledig niet aan criterium
-	Voldoet vrijwel niet aan criterium
0	Is wel iets over bekend, maar niet volledig
+	Voldoet vrijwel volledig aan criterium
++	Voldoet volledig aan criterium

Bijlage 4: Beantwoording van de RPE-vragen

Deze bijlage geeft een overzicht van de vragen uit de RPE 2014 en hoe deze in de beleidsdoorlichting beantwoord zijn.

- 1) *Welk(e) artikel(en) (onderdeel of onderdelen) wordt of worden behandeld in de beleidsdoorlichting?*
Zoals vermeld in hoofdstuk 1 heeft deze beleidsdoorlichting betrekking op artikel 1 van de begroting van Defensie. Naast het BIV bestaat artikel 1 uit nationale inzet (Fonds Nationale Inzet Krijgsmacht) en overige inzet. Deze twee onderdelen zijn niet in de beleidsdoorlichting betrokken.
- 2) *Indien van toepassing: wanneer worden / zijn de andere artikelonderdelen doorgelicht?*
Gezien de financiële omvang worden deze artikelonderdelen niet doorgelicht. In 2014 heeft een evaluatie plaatsgevonden over de Financiering Nationale Inzet Krijgsmacht, die op 2 juni 2015 aan de Tweede Kamer is gezonden.
- 3) *Wat was de aanleiding voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?*
Zoals vermeld in hoofdstuk 2, paragraaf 2 was de aanleiding voor het instellen van het BIV het belang dat de nieuwe regering van VVD en PvdA in 2012 hechtte aan de geïntegreerde benadering. Het BIV bouwt voort op de reeds ingezette ontwikkeling van de geïntegreerde benadering in Nederland, zoals omschreven in hoofdstuk 2, paragraaf 1.
- 4) *Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?*
Gezien het belang dat gehecht wordt aan de geïntegreerde benadering in zowel Nederland als in internationaal verband (zie hoofdstuk 2, paragraaf 1), ligt er een duidelijke verantwoordelijkheid voor de rijksoverheid voor het ontwikkelen van de geïntegreerde benadering. Met de instelling van het BIV is beoogd de geïntegreerde benadering in Nederland verder te ontwikkelen en versterken, wat past binnen deze verantwoordelijkheid.
- 5) *Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?*
Zoals in hoofdstuk 3, paragraaf 1 omschreven vallen de activiteiten die ten laste van het BIV kunnen worden gefinancierd uiteen in drie blokken: crisisbeheersingsoperaties, trekkingsrechten voor Defensie en trekkingsrechten voor BZ/BHOS.
Uit het BIV is € 59,5 miljoen beschikbaar voor Defensie om uitgaven voor contributies, enablers en grensoverschrijdende criminaliteit te dekken. Deze uitgaven werden voorheen ten laste van de begroting van Defensie gebracht. Hierdoor is er ook geen sprake van een bezuiniging op de begroting van Defensie als gevolg van het instellen van het BIV.
Daarnaast is € 60 miljoen van het BIV beschikbaar is voor beveiliging van diplomaten en ambassades/consulaten, opbouw van regionale vredeshandhavingscapaciteit, veiligheidssectorhervormingen en vredesopbouw. Deze uitgaven worden door het ministerie van BZ gedaan. De middelen voor opbouw van regionale vredeshandhavingscapaciteit, veiligheidssectorhervormingen en vredesopbouw worden toegevoegd aan het Stabiliteitsfonds. Uit het Stabiliteitsfonds kunnen zowel ODA als non-ODA activiteiten worden gefinancierd.
- 6) *Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?*
Hoofdstuk 3, paragraaf 3.1.2 geeft een uitgebreid overzicht van alle uitgaven die ten lasten van het BIV zijn gedaan in de onderzoeksperiode, zowel voor crisisbeheersingsoperaties als binnen de trekkingsrechten van de verschillende departementen.

- 7) *Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?*

Het BIV is geen budget waar directe uitgaven uit worden gedaan. Het BIV is een verdeelbudget. Dit betekent dat de feitelijke uitgaven elders worden gedaan, maar dat deze uitgaven daarna kunnen worden verrekend met het BIV. De verrekensystematiek is bijvoorbeeld zichtbaar bij de uitgaven die worden gedaan voor extra onderhoud als gevolg van inzet. Het daadwerkelijke onderhoud wordt gedaan bij de instandhoudingseenheden van de krijgsmachtonderdelen. De dekking van deze uitgaven is afkomstig van het budget op artikel 1.

Het budget voor de uitgaven die BZ/BHOS en Defensie structureel ten laste van het BIV brengen, wordt ieder jaar in de eerste suppletoire begroting overgebracht naar de desbetreffende begrotingsartikelen.

Alle middelen in het BIV maken in beginsel deel uit van de HGIS. Dit betekent ook dat bij onderuitputting de middelen via de HGIS-eindejaarsmarge kunnen worden doorgeschoven naar een volgend jaar. Hierdoor kan de omvang van het BIV van jaar tot jaar verschillen. Immers, overschrijding of onderuitputting kan ook van jaar tot jaar fluctueren. Gebruik maken van de eindejaarsmarge is pas mogelijk na goedkeuring van de Ministerraad in de voorjaarsbesluitvorming.

- 8) *Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?*

Er zijn geen evaluaties naar het BIV uitgevoerd.

- 9) *Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.*

De overige onderdelen worden vanwege hun financiële omvang niet geëvalueerd op doelmatigheid en doeltreffendheid.

- 10) *In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?*

Zoals in hoofdstuk 1 en in bijlage 2 omschreven is de invloed van het BIV op de geïntegreerde benadering (de doeltreffendheid) op basis van kwalitatief onderzoek beoordeeld. Voor het bepalen van de invloed van het BIV op de geïntegreerde benadering moet gekeken worden naar de redenen waarom het budget aan bepaalde zaken is besteed en welke processen daarbij een rol hebben gespeeld. Op basis van het onderzoek kunnen er alleen uitspraken worden gedaan over de *plausibiliteit* van de relatie tussen het BIV en de geïntegreerde benadering.

De vraag naar doelmatigheid omvat de relatie tussen de input en de effecten van beleid, oftewel: had met minder middelen hetzelfde effect kunnen worden bereikt, of had met dezelfde middelen een groter effect kunnen worden bereikt. Aangezien het onderzoek over het instrument BIV gaat, en niet over de financiële omvang van het BIV, is deze vraag vertaald in termen van ambtelijke en bestuurlijke capaciteit: heeft het BIV voor bestuurlijke drukte gezorgd, of heeft het de bestuurlijke drukte juist doen afnemen? In hoofdstuk 4.3 wordt deze vraag beantwoord.

- 11) *Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?*

Zoals in hoofdstuk 4, paragraaf 2 beschreven is de doeltreffendheid van het BIV als instrument om de geïntegreerde benadering te versterken dus beperkt. Hoewel de geïntegreerde benadering sterk aanwezig is in de bestudeerde casussen, heeft het BIV geen versterking teweeg gebracht, zoals het wel beoogde te doen. Bovendien kwam uit de interviews de verwachting naar voren dat de geïntegreerde benadering net zo sterk aanwezig zou zijn geweest zonder instelling van het BIV. Het BIV heeft nauwelijks een rol gespeeld in de geïntegreerde benadering zoals hij nu in Nederland uitgevoerd wordt.

12) *Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?*

Zie de vorige vraag met betrekking tot de doeltreffendheid van het beleid. Zoals in hoofdstuk 4, paragraaf 1 omschreven zijn er geen neveneffecten geconstateerd.

13) *Hoe doelmatig is het beleid geweest?*

Zoals in hoofdstuk 4, paragraaf 3 beschreven heeft de instelling van het BIV zeker in de beginfase geleid tot een toename in de bestuurlijke drukte en ook bij een aantal specifieke casussen is dit waarneembaar. Voor de bestudeerde crisisbeheersingsoperaties is de bestuurlijke drukte door instelling van het BIV niet veranderd.

14) *Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?*

In hoofdstuk 5 worden een aantal mogelijke opties omschreven voor de toekomst van het BIV. In hoofdstuk 6 worden aanbevelingen gedaan over deze opties.

15) *In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?*

De vraag naar minder of meer beschikbare middelen betreft de vraag naar doelmatigheid. In dit onderzoek is die vertaald naar bestuurlijke drukte. Het is echter niet mogelijk om de consequenties van 20% meer of 20% minder bestuurlijke drukte te bepalen, omdat dit in het onderzoek niet is gekwantificeerd. Daarom is bekeken wat de beleidsopties zijn voor minder of meer beschikbare middelen als de hoogte van het BIV zou wijzigen. In hoofdstuk 5, paragraaf 4 worden de opties hiervoor omschreven.