

Vergaderjaar 2016–2017

34 620 XVII

Wijziging van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota)

Nr. 5

NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG

Vastgesteld 19 december 2016

Algemeen

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van de wijziging van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota). Zij maken graag van de gelegenheid gebruik enkele vragen te stellen.

De leden van de PvdA-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het wetsvoorstel inzake de Wijziging van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2016, samenhangende met de Najaarsnota. Zij wensen hierover momenteel geen op- of aanmerkingen te plaatsen.

De leden van de CDA-fractie stellen vast dat uit een begroting duidelijk moet blijken welke middelen waarheen gaan. Het moet duidelijk zijn waar de prioriteiten van de overheid liggen. De leden van de CDA-fractie vinden dat dit uit deze begroting niet blijkt. De ondoorgroondelijke manier van begroten vraagt daarom om een herbezinning en aanpassing van de begrotingssystematiek; het is niet meer te volgen. Zo wordt een meevaller van 460 miljoen euro vanwege verminderde instroom van asielzoekers volledig benut om gaten te dichten in de begroting. De leden van de CDA-fractie vragen de Minister om een duiding van deze algemene constatering dat de begroting erg onoverzichtelijk is geworden.

Antwoord van het kabinet:

De presentatie van de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking voldoet aan de rijksbrede eisen die onder meer in de zogenoemde Rijksbegrotingsvoorschriften zijn neergelegd. Wel geldt dat de ODA-uitgaven onder de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking vanwege de afgesproken systematiek worden beïnvloed door budgettaire ontwikkelingen elders. Dit hangt samen met specifieke kenmerken van de ODA-begroting, zoals de koppeling van

het ODA-budget aan de ontwikkeling van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) en het feit dat ook andere departementale begrotingen ODA-uitgaven of ODA-toerekeningen kennen (zoals de kosten voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit DAC-landen en de EU-toerekening). Fluctuaties in zowel de ontwikkeling van het BNI als de hoogte van de uitgaven/toerekeningen bij andere departementen hebben directe gevolgen voor de omvang van de ODA-middelen op de BHOS-begroting. Oftewel, ODA-uitgaven worden niet alleen in de BHOS-begroting gepresenteerd en verantwoord. Teneinde U een volledig beeld van de ontwikkeling van de ODA-begroting te geven, inclusief de toerekeningen, wordt samen met de BHOS- en de BZ-begroting de HGIS-nota aan de Tweede Kamer aangeboden. In deze HGIS-nota worden de uitgaven van de verschillende ministeries op het gebied van het buitenlandbeleid gebundeld en helder gepresenteerd, waarbij ook een verdeling van ODA- en non-ODA uitgaven is opgenomen. Met de HGIS-nota wordt de onderlinge samenhang tussen de uitgaven van de ministeries en ook de toerekeningen bevorderd.

De leden van de D66-fractie hebben met enige verbazing kennis genomen van de Najaarsnota ten aanzien van het begrotingshoofdstuk BuHa-OS. Zij hebben de nodige vragen.

Ook de leden van de fractie van de ChristenUnie hebben kennisgenomen van de wijziging van de begrotingsstaat, samenhangende met de Najaarsnota. Zij hebben hierover nog enkele vragen.

De leden van de fractie van GroenLinks hebben kennis genomen van de Wijziging van de begrotingsstaat. Deze leden vragen of de conclusie correct is dat de Najaarsnota het ODA-percentages gelijk laat? Zij betreuren het dat de dramatische ontwikkeling van de begroting gericht op ontwikkelingssamenwerking niet meebeweegt met het verbeteren van de overheidsfinanciën. Zij vinden het onaanvaardbaar dat de regering ervoor heeft gekozen de motie-Van Laar c.s. (Kamerstuk 34 550 XVII, nr. 25) naast zich neer te leggen en menen dat de regering deze beslissing op zijn minst moet toelichten. Voorts hebben zij een aantal vragen over enkele artikelen.

Antwoord van het kabinet:

De Najaarsnota leidt tot een verhoging van het ODA-budget in 2016 met EUR 25 mln; dit hangt samen met de administratieve correctie van de asieltoerekening over 2015. Omdat het begrotingsjaar 2015 formeel is afgesloten is besloten om de correctie van EUR 25 mln over 2015 aan het ODA-budget 2016 toe te voegen. De overige asielgerelateerde mutaties in de Najaarsnota 2016 (verlaging van de asieltoerekening met EUR 290 mln als gevolg van de lagere asielinstroom en de administratieve correctie over 2016 van EUR 6 mln) hebben geen gevolgen voor het ODA-percentages (de ODA-uitgaven uitgedrukt als percentages van het BNI). Bij deze laatste mutaties gaat het om verschuivingen binnen de ODA-begroting van 2016. Verder zal de verwachte administratieve correctie in 2017 (EUR 17 mln), zoals ook gemeld bij Najaarsnota, bij Voorjaarsnota toegevoegd worden aan de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van 2017. Het totale bedrag van de administratieve correctie is hiermee EUR 48 mln. Dit bedrag komt ten goede aan het Relief Fund.

Overzicht belangrijkste suppletoire uitgavenmutaties 2016

De leden van de VVD-fractie hebben kennisgenomen van de 31 miljoen euro die ten goede komt aan het Noodhulpfonds, waardoor de totale uitgaven uit het Noodhulpfonds voor 2016 uitkomen op 231 miljoen euro. Kan de regering in een tabel de uitgaven uit het Noodhulpfonds vanaf 2014 t/m 2017 weergeven?

Antwoord van het kabinet:

Uitgaven Relief Fund 2014–2017

2014	100 mln
2015	213 mln
2016	200 mln (definitieve uitgaven worden op 31 dec 2016 vastgesteld)
2017	105 mln (57 mln + additionele 48 mln)
TOTAAL	618 mln

De leden van de VVD-fractie vragen de regering tevens een inschatting te geven van de mogelijkheden die de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking biedt als de asielinstroom in 2017 onverhoopt hoger zal uitvallen dan nu is geraamd?

Antwoord van het kabinet:

De verwachte asielinstroom voor 2016 is 32.000. Voor 2017 houdt het kabinet rekening met een asielinstroom van 42.000. Indien de asielinstroom in 2017 hoger uitvalt, zal het kabinet bezien hoe de extra kosten kunnen worden opgevangen. Zoals gebruikelijk wordt uw Kamer hierover geïnformeerd in de komende Voorjaarsnota.

Ook de leden van de CDA-fractie constateren dat de kostenontwikkeling voor eerstejaarsopvang asielzoekers gunstiger heeft uitgepakt. Na de correctie van de kosten voor eerstejaarsopvang blijkt er nu 31 miljoen euro over. Dit bedrag wordt nu overgeboekt naar het Noodhulpfonds en de correctie in 2017 wordt verwacht 17 miljoen euro te bedragen, alhoewel dit bedrag nog niet zeker is. De leden van de CDA-fractie vragen de regering waarop de correctie van 2017 van 17 miljoen euro is gebaseerd en hoe zeker is dit bedrag? Betekent dit dat er structureel 17 miljoen euro bij de ontwikkelingsbegroting komt als gevolg van de bijgestelde toerekening? Hiermee komt de intensivering van het Noodhulpfonds op 48 miljoen euro, waarvan 45 miljoen euro voor de Dutch Relief Alliance (DRA). De leden van de CDA-fractie vinden het een goede zaak dat hier nu extra middelen voor komen. Dat is winst, juist ook gezien de hoge humanitaire noden wereldwijd en de goede positionering van DRA om daar snel op in te spelen.

Antwoord van het kabinet:

De asielgerelateerde mutaties bij Najaarsnota betreffen twee zaken: de correctie in de asieltoerekening als gevolg van de administratieve narekening en de aanpassing als gevolg van de lagere instroomraming voor 2016.

Wat betreft de administratieve narekening geldt dat de asieltoerekening aan ODA is gebaseerd op het aantal personen dat instroomt bij het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de periode die zij in opvang blijven. Omdat de instroomcijfers van

het COA leken af te wijken van het aantal asielzoekers dat een eerste asielaanvraag indiende bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Hieruit bleek dat het aantal personen waarvoor kosten in 2015 zijn toegerekend te hoog is. Personen die een tweede of volgende keer opnieuw instroomden bij het COA zijn meegeteld (de zogenoemde dubbeltellingen). Daarnaast is ook instroom meegeteld van personen zonder asielaanvraag, zoals slachtoffers van mensenhandel of personen die om andere redenen tijdelijk onderdak nodig hebben. Hiervoor is nu gecorrigeerd. De omvang van de administratieve correctie in 2017 is een schatting op basis van de correctie voor 2015. Omdat de instroomraming voor 2016 en 2017 op dezelfde wijze zijn opgesteld als voor 2015 wordt aangenomen dat die ramingen ook te hoog zijn en daarmee de middelen die voor de eerstejaars asielopvang zijn toegerekend aan ODA eveneens. Begin 2017 wordt de realisatie over 2016 en ook de raming over 2017 tegen het licht gehouden en zonodig aangepast. Dit kan tot gevolg hebben dat de raming van EUR 17 mln voor 2017 nog wordt aangepast. Dit wordt bij Voorjaarsnota verwerkt. De (verwachte) correctie van EUR 17 mln geldt alleen voor 2017. Dit bedrag is niet structureel, na 2017 zullen de administratieve systemen om de instroomraming te bepalen aangepast zijn.

Wel de vraag van de leden van de CDA-fractie aan de regering hoe dit in het licht van de aangenomen motie-Van Laar wordt beoordeeld? In deze motie-Van Laar (34 550 XVII, nr. 25) werd gevraagd om bij de Najaarsnota een substantieel deel van het overschot aan middelen voor opvang aan asielzoekers aan te wenden voor het noodhulpfonds in 2017. De leden van de CDA-fractie vragen de regering of 10 procent van de meevaller substantieel is?

Antwoord van het kabinet:

Zomer 2016 is de ODA-begroting verlaagd als gevolg van lagere CPB-ramingen over de ontwikkeling van het BNI; het ODA-budget nam hierdoor met gemiddeld EUR 150 miljoen per jaar af. In de Ontwerpbegroting 2017 is deze BNI-tegenvaller verwerkt op artikel 5.2 voor 2016 en het nieuwe artikel 5.4 vanaf 2017 («Nog te verdelen i.v.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen»), hetgeen tot een groter tekort leidde. Met andere woorden, de verlaging als gevolg van de BNI-tegenvaller heeft niet tot verlaging van bestedingen voor programma's geleid. Het kabinet is van mening dat het in lijn is met verstandig begrotingsbeleid om – nu er sprake is van een lagere asieltoerekening door de lagere asielinstroom – deze middelen allereerst in te zetten om de ODA-tekorten terug te dringen. Naast deze mutatie als gevolg van de lagere asielinstroom is ook sprake van een administratieve narekening van de asieltoerekening (voor zaken als dubbeltellingen). Omdat de instroomcijfers van het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) leken af te wijken van het aantal asielzoekers dat een eerste asielaanvraag indiende bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Hieruit bleek dat het aantal personen waarvoor kosten worden toegerekend te hoog is. Deze herrekening leidt tot een aanpassing van de asieltoerekening over 2015 en de ramingen voor 2016 en 2017. Het gaat hierbij om een bedrag van EUR 31 mln dat in de Najaarsnota is opgenomen, en naar verwachting een bedrag van EUR 17 mln dat in het voorjaar van 2017 (Voorjaarsnota) toegevoegd zal worden. Deze EUR 48 mln komen ten goede aan het Relief Fund.

De leden van de D66-fractie vragen waaruit de gemaakte fout in de toerekening van asieluitgaven aan ODA bestond. In het bijzonder vragen zij of deze fout slechts zag op de jaren waarvoor gecorrigeerd wordt, 2015 tot en met 2017, of dat deze al eerder bestond. Ligt het in dat geval niet in de rede om langjariger te corrigeren? Ook verwonderd het hen dat deze fout minstens enkele jaren onopgemerkt gebleven is. Hoe heeft dat kunnen gebeuren? Valt het uit te sluiten dat er nog andere fouten in de toerekening zitten?

In het verlengde van het voorgaande vragen de aan het woord zijnde leden hoe het structurele tekort van de noodhulpfondsen door de regering opgelost gaat worden? Het instellen van een aanvullend fonds dat zo nu en dan van extra middelen voorzien wordt, is immers vanuit een efficiënte en duurzame invulling van het noodhulpbeleid niet de meest wenselijke optie. Welke (on)mogelijkheden ziet de regering daartoe om op korte termijn verbetering te brengen?

Antwoord van het kabinet:

De asieltoerekening aan ODA is gebaseerd op het aantal personen dat instroomt bij het COA en de periode die zij in opvang blijven. Omdat de instroomcijfers van het COA leken af te wijken van het aantal asielzoekers dat een eerste asielaanvraag indiende bij de IND heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Hieruit bleek dat het aantal personen waarvoor kosten in 2015 zijn toegerekend te hoog is. Personen die een tweede of volgende keer opnieuw instroomden bij het COA zijn meegeteld. Daarnaast is ook instroom meegeteld van personen zonder asielaanvraag, zoals slachtoffers van mensenhandel of personen die om andere redenen tijdelijk onderdak nodig hebben. Omdat de eindafrekening over 2015 is verwerkt in 2016 is besloten alsnog een correctie voor 2015 door te voeren, maar eerdere jaren niet te corrigeren omdat die boekjaren al zijn afgesloten. De Auditdienst Rijk zal de jaarlijkse eindafrekening controleren.

Het reguliere noodhulpbudget is jaarlijks ruim EUR 200 mln. Het kabinet heeft in 2.014 EUR 570 mln extra aan het noodhulpbudget toegevoegd voor de periode 2014–2017, via het Relief Fund. In 2015 is EUR 110 mln extra ter beschikking gesteld voor noodhulp in de Syrië-regio, en in 2.016 EUR 25 mln extra. In de Najaarsbesluitvorming is EUR 48 mln toegevoegd aan het Relief Fund. Daarmee komen de bestedingen voor noodhulp in 2014–2016 op gemiddeld EUR 434 mln per jaar. Dit is substantieel hoger dan in de jaren daarvoor. In januari 2017 zal uw Kamer via een brief worden geïnformeerd over de indicatieve planning voor de inzet van noodhulp in 2017.

De leden van de D66-fractie lezen dat er 460 miljoen euro ingezet wordt om de neerwaartse bijstelling van het OS-budget op te vangen, vanwege de verandering in de omvang van de economie (BNI). Tegelijkertijd is eerder door middel van kasschuiven geld uit toekomstige economische groei naar voren geschoven. Daarmee is in 2016 het budget met ruim 400 miljoen euro verhoogd, in 2017 met 90 miljoen euro en wordt het in 2018 en 2019 met in totaal 470 miljoen euro verlaagd. Uit de Najaarsnota kunnen deze leden evenwel niet afleiden hoe het terugstorten in combinatie met de veranderde BNI-raming precies doorwerkt. Graag verkrijgen zij in tabelmatige vorm een overzicht waarin de wijzigingen verwerkt staan voor de jaren 2016 tot en met 2019, waarbij aangesloten wordt op de tabel zoals opgenomen in de HGIS-nota 2017, p. 38. De aan het woord zijnde leden willen in ieder geval uit de tabel overzichtelijk kunnen vernemen: (i) wat de BNI-raming zoals respectievelijk opgenomen in HGIS-nota 2017 en de Najaarsnota 2016 is, (ii) hoeveel euro's verschil dat

in absolute zin maakt op de hoogte van het ODA-budget en (iii) wat op dit moment de kasschuiven zijn zoals opgenomen in de vijfde regel van de eerder aangehaalde HGIS-nota tabel.

Antwoord van het kabinet:

Hieronder de gevraagde tabel met de huidige BNI-raming voor 2016–2019 en de bijbehorende wijzigingen in het ODA-budget die bij ontwerpbegroting (Prinsjesdag) zijn verwerkt. In dit kader verder de opmerking dat het ODA-budget op twee momenten in het jaar voor ontwikkelingen in het BNI wordt aangepast. Dit gebeurt bij Voorjaarsnota (op basis van de ramingen in het Centraal Economisch Plan van het CPB) en bij Ontwerpbegroting (op basis van de ramingen in de Macro Economische Verkenning van het CPB). Er is dus geen verschil in de BNI-raming die voor de HGIS-nota 2017 en de Najaarsnota wordt gebruikt.

	2016	2017	2018	2019
Raming BNI (in miljarden euro)	689,2	706,7	725,3	746,0
wijzigingen ODA nav MEV (in miljoenen euro)	– 138	– 159	– 162	– 153

Tot slot gaat onderstaande tabel in op de kasschuiven. Hierbij wordt per jaar in de periode 2016–2019 aangegeven naar welk jaar danwel uit welk jaar de middelen zijn geschoven. Het gaat hierbij niet alleen om kasschuiven om asieluitgaven te kunnen accommoderen maar ook om kasschuiven zoals ten behoeve van het betaallritme van WB/IDA. Zo is in overleg met het Ministerie van Financiën, op wiens begroting de bijdrage aan IDA verantwoord wordt, besloten om EUR 236 mln van de bijdrage die voor 2017 was voorzien in 2016 te voldoen.

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	Totaal
2016	– 143	– 66	278	336			405
2017		– 302	273			120	91
2018		– 69	– 34				– 103
2019		– 71	– 168	– 120			–359

De leden van de D66-fractie merken op dat de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking een structureel tekort kent van jaarlijks gemiddeld zo'n 372 miljoen euro voor de periode 2017–2020. In totaal betreffen alle nog te verdelen posten ongeveer 1,9 miljard euro begrepen deze leden, klopt dat? Zo ja en zo nee, hoe is dat tekort precies opgebouwd? Hoewel de aan het woord zijnde leden begrip hebben voor het uitgangspunt dat niet bij elke kleine BNI-wijziging of correctie in de toerekening gelijk bezuinigingen plaatsvinden of extra uitgaven gepland worden, vragen zij zich zelf af of het nog te verdelen bedrag niet te hoog oploopt ondertussen. Welk percentage van de begroting acht de regering daar redelijk voor? Waarom?

Hoe verhoudt zich dit tot het feit dat voor de begroting van 2017 er sprake is van gemiddeld 9,2 procent juridisch niet-verplichte uitgaven in de voorgenomen begroting? Het bij de begroting van dat jaar nog te verdelen tekort van 329 miljoen euro is immers meer dan 9,2 procent van de geraamde uitgaven van 2,5 miljard euro. Graag verkrijgen deze leden een overzicht voor de jaren 2017–2020 waarin de totale uitgaven en kosten

in verhouding gezet worden tot respectievelijk het nog verdeelde tekort, het percentage juridisch-niet verplichte uitgaven en het percentage structurele programma's en bijdragen. Dit mede met het oog op de aangenomen motie-Slob c.s. (Kamerstuk 34 300, nr. 23) waarbij gevraagd werd lopende programmalijnen te ontzien. Daarnaast verkrijgen zij graag een lijst van projecten, programma's en bijdragen waarop de regering voornemens is te gaan korten bij het invullen van het tekort.

Antwoord van het kabinet:

Het werken met een ODA-tekort is gebruikelijk binnen de ODA-begroting. De ervaring leert dat een tekort van ca. EUR 200–250 mln in het betreffende begrotingsjaar ingevuld wordt, vaak door vertragingen in lopende programma's. In het verleden hebben deze tekorten niet tot overschrijdingen geleid van de reguliere budgettaire kaders die voor de HGIS (inclusief de geoorloofde eindejaarsmarge) gelden. Conform de begrotingssystematiek worden fluctuaties in het ODA-budget (als gevolg van BNI-wijzigingen of in de toerekeningen) op een ordentelijke manier in de BHOS-begroting opgevangen op het zogenoemde parkeerartikel, sub-artikel 5.4 (Nog te verdelen iv.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen). Op dit parkeerartikel worden ook eventuele negatieve bedragen (tekorten) opgenomen. De jaarlijkse tekorten in de periode 2017–2020 tellen thans op tot gemiddeld EUR 372 mln per jaar. Bij Voorjaarsnota 2017 zal de aangepaste stand van het ODA-tekort, inclusief de gevolgen van de lagere asielinstream in 2016 en (mogelijke) wijzigingen in het BNI gepresenteerd worden.

Het juridisch niet-verplichte deel van de begroting 2017 is inderdaad kleiner dan het tekort. Zoals hierboven aangegeven wordt het tekort normaliter niet door het inzetten van het juridisch niet-verplichte deel gedekt. Het tekort wordt doorgaans op verschillende andere manieren opgevangen. Mogelijkheden hiervoor zijn meevallende BNI cijfers, meevallende toerekeningen, vertraging op lopende programma's of hogere ontvangsten. In de praktijk blijkt dat het tekort uiterlijk in het betreffende begrotingsjaar op deze manier wordt opgevangen. In het kader van de rijksbrede regels over de presentatie van begrotingen (het zogenoemde Verantwoord Begroten) wordt alleen het overzicht van juridisch verplichte uitgaven voor het betreffende begrotingsjaar opgegeven.

De leden van de fractie van de ChristenUnie constateren dat door de lagere instroomramingen 460 miljoen euro wordt overgeheveld van de begroting Veiligheid & Justitie naar het ODA-deel op de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Tegelijkertijd constateren zij dat het overgehevelde geld eerder uit de toekomstige ODA-middelen is gehaald. Bovendien is het voorgestelde budget nog volstrekt onvoldoende om het gat van 1,9 miljard euro te dekken. Erkent de regering dat er van 2017 tot en met 2021 nog steeds een fors tekort zal zijn? Hoe groot is op dit moment het tekort per jaar op artikel 5.4 van 2017 t/m 2021?

Antwoord van het kabinet:

Het hoger dan gebruikelijke meerjarig tekort vormde aanleiding voor het kabinet om de mutatie als gevolg van de lagere asielinstream in 2016 in te zetten om dit tekort terug te brengen. Hierbij de opmerking dat het werken met een ODA-tekort gebruikelijk is binnen de ODA-begroting. De ervaring leert dat een tekort van ongeveer EUR 200–250 mln in de loop van het

betreffende begrotingsjaar wordt ingevuld, vaak door vertragingen en onderuitputting bij lopende programma's. Het meerjarig tekort van 2017 t/m 2021 is zichtbaar op artikel 5.4 («Nog te verdelen iv.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen»). Bij Voorjaarsnota 2017 zal de aangepaste stand van dit artikel, inclusief (mogelijke) wijzigingen in het BNI en de toerekeningen, gepresenteerd worden. In de huidige stand van het tekort, zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting bij Prinsjesdag, zijn de gevolgen van de lagere asielinstroom in 2016 nog niet verwerkt.

De leden van de fractie van de ChristenUnie lezen dat de terugboeking vanuit de begroting Veiligheid & Justitie volledig naar de post «nog te verdelen» in begrotingsartikel 5 gaat. Waarom staat de post «nog te verdelen» in de plus met 102 miljoen euro? Gaat de regering dit nog in 2016 naar andere doelen schuiven of wordt dit geld doorgeschoven naar volgende jaren om de toekomstige tekorten op de begroting te dekken? Erkent de regering dat van de overgehevelde 460 miljoen euro vooralsnog geen cent extra naar projecten voor armoedebestrijding of opvang in de regio gaat?

Antwoord van het kabinet:

De post «nog te verdelen» (Artikel 5.2) betreft het saldo van nog te verwerken BNI-wijzigingen en toerekeningen, en eventuele onder- en overbestedingen op beleidsartikelen. Zoals aangegeven bij de Najaarsnota zijn de budgettaire gevolgen voor 2016 van de lagere asielinstroom op dit sub-artikel verwerkt. Het uiteindelijke saldo op dit sub-artikel wordt zoals gebruikelijk via de zogenaamde eindejaarsmarge over de volgende jaren verdeeld, en blijft hiermee onderdeel van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vinden het positief dat 31 miljoen euro is toegevoegd aan de Dutch Relief Alliance (DRA). Tegelijkertijd vragen zij waarom niet is voldaan aan de motie-Voordewind c.s. (Kamerstuk 34 550 XVII, nr. 31), die verzocht een soortgelijk bedrag voor de Dutch Relief Alliance voor 2017 beschikbaar te stellen als uitgegeven in 2015 en 2016. De uitgaven waren jaarlijks 60 miljoen euro. De DRA zal nu 12,6 miljoen euro minder te besteden hebben. Het is belangrijk dat de DRA-projecten op hetzelfde niveau blijven als de afgelopen jaren en dat we niet gaan afschalen op *joint responses* in crisisregio's in en rondom Syrië en Irak, maar bijvoorbeeld ook in Ethiopië en Zuid-Soedan. Is de regering bereid om alsnog te voldoen aan de motie?

Antwoord van het kabinet:

Het budget van de Dutch Relief Alliance (DRA) uit het Relief Fund voor 2015–2017 bedroeg EUR 123 miljoen. Deze middelen zijn de afgelopen twee jaar sneller uitgeput als gevolg van de hoge humanitaire noden in de wereld. DRA heeft gemiddeld ongeveer EUR 61 miljoen per jaar uitgegeven. In lijn met het verzoek van de Kamer is besloten een deel van de extra middelen als gevolg van de administratieve narekening van de asieltoerekening in te zetten als vrije ruimte in het Relief Fund. Voor 2017 heeft DRA daardoor EUR 45 miljoen te besteden. Het kabinet heeft besloten de middelen die vrijkomen omdat de asielinstroom lager is dan verwacht in te zetten om het hoge meerjarige tekort op de begroting terug te brengen.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen waarom niet meer geld wordt geschoven naar het Noodhulpfonds. De motie Van Laar c.s. (Kamerstuk 34 550 XVII, nr. 25) vroeg «bij de Najaarsnota een substantieel

deel van het overschot aan middelen voor de opvang van asielzoekers aan te wenden voor een verlenging van het noodhulpfonds in 2017». Genoemde leden constateren echter dat alleen de 31 miljoen euro door de «herberekening ODA-deel asiel» naar noodhulp gaat. Waarom is de motie niet uitgevoerd?

Antwoord van het kabinet:

De afgelopen jaren is, om te voldoen aan de wens van uw Kamer om lopende programmalijnen te ontzien, groei van de ODA-begroting als gevolg van positieve ontwikkelingen van het BNI, ingezet om de kosten voor de opvang van asielzoekers te dekken. Daarnaast heeft het kabinet ook generaal extra middelen beschikbaar gesteld voor de hogere kosten voor opvang van asielzoekers; in 2.014 EUR 375 miljoen en in 2015 nog eens EUR 350 miljoen. Tevens zijn extra inspanningen gedaan voor noodhulp. Het reguliere noodhulpbudget is jaarlijks ruim EUR 200 mln. Het kabinet heeft in 2.014 EUR 570 mln extra toegevoegd aan het noodhulpbudget voor de periode 2014–2017, via het Relief Fund. In 2015 is EUR 110 mln extra ter beschikking gesteld voor noodhulp in de Syrië-regio, en in 2.016 EUR 25 mln extra. In de Najaarsbesluitvorming is EUR 48 mln toegevoegd aan het Relief Fund. Daarmee komen de bestedingen voor noodhulp in 2014–2016 op gemiddeld EUR 434 mln per jaar. Dit is substantieel hoger dan in de jaren daarvoor.

Deze zomer werd de ODA-begroting, na eerdere groei die ingezet werd voor dekking van de asielkosten, verlaagd door tegenvallende BNI-groei waardoor het ODA-budget met gemiddeld EUR 150 miljoen per jaar afnam. Tegen deze achtergrond is het kabinet van mening dat het noodzakelijk is om de middelen als gevolg van de lagere asielinstroom in 2016 allereerst in te zetten om de ODA-tekorten terug te dringen.

Wel worden, zoals ook in de Najaarsnota aangegeven, de middelen samenhangende met de administratieve herrekening van de asieltoerekening over 2015 en de ramingen voor 2016 en 2017 toegevoegd aan het Relief Fund; in totaal EUR 48 mln.

De leden van de fractie van de ChristenUnie vragen wat bedoeld wordt met de «herberekening ODA-deel asiel». Waarom was een correctie nodig? Hebben dit soort correcties in de afgelopen jaren ook plaatsgevonden? Zo ja, welke correcties waren dit? Zo ja, waar zijn de meevallers toen aan besteed?

Antwoord van het kabinet:

De asieltoerekening aan ODA is gebaseerd op het aantal personen dat instroomt bij het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de periode die zij in opvang blijven. Omdat de instroomcijfers van het COA leken af te wijken van het aantal asielzoekers dat een eerste asielaanvraag indiende bij de Immigratie en Naturalisatiedienst (IND) heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Hieruit bleek dat het aantal personen waarvoor kosten in 2015 zijn toegerekend te hoog te is. Personen die een tweede of volgende keer opnieuw instroomden bij het COA zijn aanvankelijk meegeteld. Daarnaast werd ook instroom meegeteld voor personen zonder asielaanvraag, zoals slachtoffers van mensenhandel of personen die om andere redenen tijdelijk onderdak nodig hebben.

Omdat de eindafrekening over 2015 is verwerkt in 2016 is besloten een correctie voor 2015 door te voeren, maar eerdere

jaren niet te corrigeren omdat die boekjaren al zijn afgesloten. Eerdere correcties hebben niet plaatsgevonden.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen of de regering nader inzicht kan verschaffen in de administratieve narekening waardoor 31 miljoen euro is vrijgekomen? Meent de regering dat 31 miljoen euro een substantieel deel is van 460 miljoen euro?

Antwoord van het kabinet:

De asieltoerekening aan ODA is gebaseerd op het aantal personen dat instroomt bij het Centraal Orgaan Asielzoekers (COA) en de periode die zij in opvang blijven. Omdat de instroomcijfers van het COA afwijken van het aantal asielzoekers dat een eerste asielaanvraag indiende bij de Immigratie en Naturalisatiedienst heeft nader onderzoek plaatsgevonden. Hieruit bleek dat het aantal personen waarvoor kosten in 2015 zijn toegerekend te hoog te is. Personen die een tweede of volgende keer opnieuw instroomden bij het COA zijn aanvankelijk meegeteld. Daarnaast werd ook instroom meegeteld voor personen zonder asielaanvraag, zoals slachtoffers van mensenhandel of personen die om andere redenen tijdelijk onderdak nodig hebben. Voor 2015 bleek dat de toerekening aan ODA EUR 25 miljoen te hoog is geweest. Op basis van de bevindingen over 2015 is een schatting gemaakt van de correctie voor de instroomramingen voor 2016 en 2017. Dit bedraagt EUR 23 miljoen, waarvan EUR 6 miljoen in 2016 en EUR 17 miljoen in 2017. In totaal wordt dus EUR 48 miljoen aan het Relief Fund toegevoegd. Deze middelen zijn geen onderdeel van de budgettaire mutatie als gevolg van de lagere asielinstroom.

De leden van de fractie van GroenLinks vragen voorts op welke wijze de kosten van eerstejaars asielopvang samenhangen met het hiervoor begrote bedrag? Hoe wordt de verdeling van de van de begroting van Veiligheid & Justitie overgehevelde 460 miljoen euro onderbouwd? Op welke wijze voorziet de regering dat het tekort van gemiddeld 372 miljoen euro per jaar moet worden opgevangen? Op welke wijze wordt het positieve saldo van 102 miljoen euro onder artikel 5.2 «nog te verdelen i.v.m. wijzigingen BNP en/of toerekeningen» besteed? Waarom neemt de regering deze besteding niet op in de suppletoire begroting?

Antwoord van het kabinet:

Het hoge meerjarig tekort vormde aanleiding voor het kabinet om met de asielmeevaller als gevolg van de lagere instroom het meerjarig tekort te verlichten. Hierbij de opmerking dat het werken met een ODA-tekort gebruikelijk is binnen de ODA-begroting. De ervaring leert dat een tekort van ca. EUR 200–250 mln in de loop van het betreffende begrotingsjaar ingevuld wordt, vaak door vertragingen en onderuitputting bij lopende programma's. Het meerjarig tekort van 2017 t/m 2021 is zichtbaar op artikel 5.4 («Nog te verdelen iv.m. wijzigingen BNI en/of toerekeningen»). Bij eerste suppletoire begroting BHOS in het voorjaar van 2017 zal de aangepaste stand, inclusief (mogelijke) wijzigingen in het BNI en de toerekeningen, gepresenteerd worden. In de huidige stand van het tekort, zoals gepresenteerd in de ontwerpbegroting bij Prinsjesdag, zijn de gevolgen van de lagere asielinstroom in 2016 nog niet verwerkt.

De post «nog te verdelen» (Artikel 5.2) in 2016 betreft het saldo van nog te verwerken BNI-wijzigingen en toerekeningen, en eventuele onder- en overbestedingen op beleidsartikelen. Zoals

aangegeven bij de Najaarsnota zijn de budgettaire gevolgen voor 2016 van de lagere asielinstroom op dit sub-artikel verwerkt. Het uiteindelijke saldo op dit sub-artikel wordt zoals gebruikelijk via de zogenaamde eindejaarsmarge over de volgende jaren verdeeld, en blijft hiermee onderdeel van de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Artikel 3

De leden van de VVD-fractie lezen dat bij de Najaarsnota 1 miljoen euro minder aan UNFPA, het bevolkingsfonds van de Verenigde Naties, wordt uitgegeven en 2,9 miljoen euro minder aan landenprogramma's Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) & HIV/aids dan is begroot. Wat zijn de oorzaken van deze mutaties?

Antwoord van het kabinet:

De verlaging van EUR 1 miljoen aan het bevolkingsfonds van de Verenigde Naties UNFPA heeft betrekking op het UNFPA Global Programme to enhance Reproductive Health Commodity Security 2015–2018 en betreft een kasschuif van middelen van begrotingsjaar 2016 naar begrotingsjaar 2017.

De verlaging van EUR 2,9 miljoen aan landenprogramma's op het gebied van Seksuele en Reproductieve Gezondheid en Rechten (SRGR) is het gevolg van minder uitgaven op het SRGR&HIV/aids programma van Mozambique. De middelen zijn echter toegevoegd aan het centrale programma SRGR, waarbij de kasgelden zijn besteed aan UNFPA Supplies. Per saldo is er geen sprake van minder uitgaven voor SRGR&HIV/aids programma's.

De leden van de CDA-fractie merken op dat uit de wijziging van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking blijkt, dat er in 2016 65 miljoen euro minder naar versterking van het maatschappelijk middenveld gaat, o.a. door een latere start van het VOICE-programma en het Accountability Fund. De leden van de CDA-fractie vragen de regering wat er gebeurt met de onderbesteding van 65 miljoen euro op het VOICE-programma, het Accountability Fund en de te hoge raming voor de MFS-II eindafrekening? Blijft dit bedrag beschikbaar voor versterking van het maatschappelijk middenveld in latere jaren? Indien nee, wat is dan de consequentie voor het percentage van het budget in 2016 dat via het maatschappelijk middenveld wordt gekanaliseerd? Of moeten deze leden dit zien als een forse korting (van 335.476 euro naar 270.190 euro) op het maatschappelijk middenveld en komt daarmee het behalen van het percentage van 25 procent van de bestedingen via het maatschappelijk middenveld nog meer onder druk te staan? Tevens vragen de leden van de CDA-fractie wat wordt bedoeld met de opmerking dat «de raming voor de eindafrekening MFS-II te hoog is gebleken»? En wat betekent het concreet dat er een tekort is van gemiddeld 372 miljoen euro per jaar in de periode 2017 tot en met 2020 als gevolg van BNI-aanpassing en/of toerekeningen? Hoe gaat de regering deze tekorten dichten?

Antwoord van het kabinet:

Met de opmerking dat «de raming voor de eindafrekening MFSII te hoog is gebleken» wordt bedoeld dat voor een aantal MFSII programma's niet het gehele subsidiebedrag is besteed en dat de geraamde laatste tranche van 1% slechts gedeeltelijk wordt uitgekeerd. De middelen die niet zijn ingezet voor MFS II zijn elders op de begroting ingezet.

Zoals bekend stuurt het kabinet niet op de verdeling van geldstromen over financieringskanalen, maar streeft het naar maximale betrokkenheid van maatschappelijke organisaties. Het is de ambitie om 25 procent van de middelen te besteden via maatschappelijke organisaties. Naar verwachting zal in 2016 22 procent van het totale budget worden besteed via maatschappelijke organisaties.

Het ODA-budget is gekoppeld aan het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) en wordt meerdere keren per jaar gecorrigeerd voor ontwikkelingen van het BNI. In zomer 2016 werd de ODA-begroting geconfronteerd met een flinke meerjarige BNI-verlaging. Voor 2016 betrof het een verlaging van ongeveer EUR 140 miljoen en verder oplopend in volgende jaren. Het is gebruikelijk dat deze wijzigingen niet direct van invloed zijn op lopende programma's. Halsoverkop programma's stoppen of juist starten vanwege onvoorspelbare schommelingen is geen goed beleid. Daarom wordt op geëigende begrotingsmomenten bezien of aanvullende maatregelen nodig zijn om een tekort terug te brengen. Hierover wordt uw Kamer zoals gebruikelijk bij de Miljoenennota, Voorjaarsnota en Najaarsnota geïnformeerd.

Overig

De leden van de CDA-fractie willen de regering danken voor de brief over het amendement van de leden Smaling en Agnes Mulder (Kamerstuk 34 500 XVII, nr. 14). Voor de leden van de CDA-fractie is het investeren in het bieden van een toekomst voor jongeren in Afrika van toenemend belang. Deze leden zijn daarom van mening dat het wel degelijk van belang is om dit amendement samen met collega Smaling in te dienen. Het feit dat de regering al goed werk doet en al veel inspanning verricht hieromtrent doet niets af aan de urgentie die hiervan uitgaat. De drieslag van hulp, handel en investeringen is niet alleen van belang voor een toekomst voor jongeren in Afrika. Hoe wrang dat ook is, het is ook een middel tot het terugdringen van migratiemotieven. Dit uitgangspunt om migratie de baas te worden zou op dit moment volgens de leden van de CDA-fractie dan ook een van de belangrijkste speerpunten van het Nederlandse beleid op het gebied van Ontwikkelingssamenwerking moeten zijn. Een bijdrage leveren aan het scheppen van de juiste condities waardoor een toekomst wordt geboden aan jongeren, die in hun land in een uitzichtloze situatie zijn beland. Dit kan niet genoeg benadrukt en dus gestimuleerd worden door hulp, handel en investeringen. De leden van de CDA-fractie vragen de regering om een reactie op dit standpunt.

Antwoord van het kabinet:

Het kabinet deelt de mening dat het van groot belang is te investeren in een toekomstperspectief voor jongeren in Afrika. Zoals in de brief verwoord, zijn in de context van inclusieve ontwikkeling en de aanpak van grondoorzaken van migratie al diverse initiatieven ontplooid die met extra middelen ondernemerschap door en werkgelegenheid voor Afrikaanse jongeren bevorderen. Intensivering van bestaande programma's heeft daarbij de voorkeur boven lancering van nieuwe initiatieven. Zo zijn bijvoorbeeld de mogelijkheden voor (innovatieve) startende ondernemers binnen het Dutch Good Growth Fund (DGGF) verruimd met EUR 50 miljoen. Andere voorbeelden zijn Local Employment for African Development (LEAD), dat jongeren aan een baan helpt of hen helpt te ondernemen, en publieke en publiek-private samenwerking op het terrein van beroepsstraining

en onderzoek, programma's voor startups, zoals het Netherlands Initiative for Capacity Development in Higher Education (NICHE) en de beurzenprogramma's Netherlands Fellowship Programme (NFP) en het MENA Scholarship Programme (MSP). Ook het programma Addressing Root Causes of Conflict and Migration (ARC) is mede gericht op het bevorderen van jeugdwerkgelegenheid in twaalf landen. Het amendement is inmiddels door een Kamermeerderheid aangenomen. Het kabinet zal de invulling ter hand nemen.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen