

3

Begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Aan de orde is de behandeling van:

- **het wetsvoorstel Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2017 (34550-XVII).**

De voorzitter:

Ik heet de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking van harte welkom in de Eerste Kamer.

De beraadslaging wordt geopend.



De heer **Lintmeijer** (GroenLinks):

Voorzitter. De reden dat de fractie van GroenLinks de begroting Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking wil bespreken is dat onze fractie zich grote zorgen maakt over de inzet die Nederland de komende jaren doet in ontwikkelingssamenwerking op de plekken waar die er het meest toe doet: in de zich ontwikkelende landen. Er is meer dan ooit noodzaak te investeren in de grondoorzaken van armoede, instabiliteit en migratie, schrijft het kabinet zelf in de HGIS-nota 2017. Die vaststelling delen wij. Het behalen van de global goals for sustainable development in 2030, waar Nederland zich met grote instemming van mijn fractie volledig aan heeft gecommitteerd, vraagt een onverminderde inzet. Het aantal mensen dat in extreme armoede leeft, daalt gelukkig, maar we zijn er nog lang niet. En extreme ongelijkheid neemt alleen maar toe. Kortom, er is nog heel veel te doen!

Voor GroenLinks is het vanzelfsprekend dat wij vanuit ons rijke deel van de wereld substantieel bijdragen aan het verder uitbannen van armoede en een rechtvaardige verdeling van welvaart, uit ideële overwegingen, maar ook omdat ontwikkeling in fragiele staten en instabiele regio's uiteindelijk het beste biedt aan mensen en landen om hun eigen toekomst vorm te geven. Het zijn niet alleen economische en politieke instabiliteit, maar ook klimaatverandering met onvoorspelbare droogtes of juist onvoorziene langdurige regenval, die zorgen voor enorme extra opgaven in grote delen van met name Afrika. Klimaatverandering ontwricht economieën en samenlevingen en treft allerarmsten en met name vrouwen het hardst, constateren wij met het kabinet. Ontwikkeling en tegengaan van de gevolgen van klimaatverandering moeten er dan ook aan bijdragen dat mensen in hun eigen omgeving hoop zien en perspectief hebben op een betere toekomst en niet in rammelende wagens door de woestijn en gammele bootjes op zee hun heil elders zoeken. Dat kan Nederland niet alleen, maar in onze ogen moet Nederland samen met andere westerse landen wel het voortouw blijven nemen.

De huidige inspanningen van het kabinet onderbouwen de urgentie die ook de regering zelf in woorden benoemt niet. Het budget voor ontwikkelingssamenwerking bedroeg in 2015 nog 5,1 miljard, daalde in 2016 naar 4,7 miljard en is in de begroting voor 2017 nog maar 3,9 miljard. Bij ongewijzigd beleid daalt dit verder naar 3,4 miljard in 2019. In percentages zitten we in 2017 nog maar op 0,56% van het

bnp en dat aandeel daalt verder naar 0,46%. Volgend jaar, in 2017, komen wij uit op een structurele bezuiniging van 1 miljard. Een in dat kader bijna cynische vaststelling is dat Nederland de grootste ontvanger dreigt te worden van de eigen ontwikkelingshulp, omdat wij de opvang van eerstejaarsasielzoekers hier in Nederland eruit betalen. Daar gaat inmiddels bijna een kwart van de ODA-gelden naartoe. Wij vragen de minister meer duidelijkheid te geven over de ramingen, de bestedingen en de verschillende dekkingen van de gelden voor eerstejaarsopvang van asielzoekers. Welke mogelijkheden ziet zij om de ODA-gelden hier zo veel mogelijk mee te ontlasten?

De basisvraag daarbij aan de minister is of zij het niet met mijn fractie eens is dat ODA-gelden er niet zijn om in Nederland te besteden, maar in landen die de hoogste prioriteit hebben. Wat ons betreft is het veel verstandiger de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit de algemene middelen te betalen, zeker nu daar meevaller op meevaller wordt gestapeld. Op die manier ontstaat er meer stabiliteit en zekerheid over het budget dat beschikbaar is voor echte ontwikkelingssamenwerking ter plekke.

Ik wil daarbij ook aandacht vragen voor een andere scheefheid die wij zien ontstaan. Herkent de minister onze vaststelling dat de politieke keuzes die het kabinet maakt voor de besteding van ontwikkelingsgeldens ertoe leiden dat het budget voor noodhulp daalt vergeleken met voorgaande jaren, terwijl dat voor bijvoorbeeld exportfinanciering ten behoeve van het Nederlandse bedrijfsleven stijgt? Vindt de minister dat een gelukkige keuze?

Een deel van de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking lenen we via een kasschuif in 2017 uit de gelden van toekomstige begrotingen. Deelt de minister de conclusie van GroenLinks dat dit na 2020 tot een gat van 1,2 miljard in het OS-budget leidt? Welke mogelijkheden ziet de minister om deze kloof te repareren? Om de richting te helpen bepalen: mijn fractie wil, net als de partij van de minister overigens, snel naar een budget van 0,7% van het bruto nationaal product voor ontwikkelingssamenwerking, los van voldoende klimaatfinanciering en los van de opvang van eerstejaarsasielzoekers. We staan daar nu ver van af en de richting is verkeerd. Dat maakt dat het onze fractie moeilijk valt om met deze begroting in te kunnen stemmen. Wat GroenLinks betreft, staan we voor een echte ombuiging. Mijn partij streeft ernaar dat het budget in de toekomst juist verder doorgroeit naar 1,0% van het bnp. Dan laten we echt zien dat we staan voor een rechtvaardigere wereld, niet alleen met woorden, maar ook met daden. Graag krijgen wij een reactie van de minister.

Tot slot. Wij waarderen de inzet van de minister en haar collega van Buitenlandse Zaken om de oorzaken van migratie aan te pakken. Mijn fractie kijkt echter met gemengde gevoelens naar de migratiedeals die vanuit de EU worden gesloten met landen waarvandaan veel migratie plaatsvindt. Klopt het dat daarbij niet het verbeteren van de omstandigheden voor vluchtelingen centraal staat, maar het blokkeren van de vluchtroutes? En wordt dat tot een voorwaarde voor hulp van de Europese Unie gemaakt?

Graag horen wij van de minister wat de inhoud en de voorwaarden zijn van de migratiedeal met Mali waar Nederland in Europees verband het voortouw voor heeft genomen. Overigens steunen wij het zeer dat Nederland daarbij het voortouw neemt. Wel vragen wij ons ook hierbij

af of deze migratiedeel primair gericht is op het belemmeren van vluchtroutes. Of heeft Nederland ook het voortouw genomen om tot een betere deal te komen voor Mali en voor de mensen die het betreft? Wij wachten graag het antwoord van de minister af.



Mevrouw **Stienen** (D66):

Voorzitter. De D66 fractie deelt, met de aanvragers van deze plenaire behandeling, de zorgen over de druk van de eerstejaarsopvang van asielzoekers op de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Het is bekend dat D66 graag een andere systematiek ziet dan de huidige opzet, waarin deze opvang onder het ODA-budget valt. Op dit moment wordt zo'n 25% van het ODA-budget in ons eigen land uitgegeven, waardoor Nederland netto-ontvanger van ontwikkelingssamenwerkingsgelden is. Dat is vrij cynisch, want de bijdragen van Nederland aan de opvang in de regio via onder andere noodhulp en het Dutch Relief Fund, zijn nu lager dan de uitgaven voor de opvang van eerstejaarsasielzoekers in ons eigen land. Wij zouden graag zien dat dat in de komende jaren weer meer in verhouding komt om ook zo onze geloofwaardigheid ten opzichte van de landen in de regio te kunnen behouden. Daar vindt immers nog steeds het merendeel van de opvang van vluchtelingen plaats. Hoe ziet de minister zelf deze scheve verhouding?

Mijn fractie kan zich voorstellen dat het voor de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking lastig is dat zij wel de rekening betaalt voor deze eerstejaarsopvang van asielzoekers, maar dat staatssecretaris Dijkhoff bepaalt hoe dat geld wordt uitgegeven. De minister kan dan ook niets veranderen aan het gegeven dat Nederland internationaal gezien gemiddeld per asielzoeker het hoogste bedrag kwijt is van alle DAC-landen: maar liefst 31.933 dollar per jaar volgens de meest recente cijfers van de OESO.

De vraag of dit beter en efficiënter zou kunnen is een vraag die, zo vreest mijn fractie, niet door deze minister is te beantwoorden. Dit leidt tot een bizarre situatie en wel die waarin de Nederlandse overheid Nederlandse financieringsorganisaties, hun partners en andere internationale organisaties terecht heel scherp houdt, bijvoorbeeld via uitgebreide verwachtingen over goede toepassing van de Theory of Change bij programma's en projecten, monitoring en evaluatie en uitgaven, maar dat in eigen land niet kan doen voor de ODA-gelden die aan asielzoekers worden besteed. Wij horen graag een reactie van de minister.

De wijze waarop de begroting voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking aan beide Kamers wordt gepresenteerd, maakt het lastig om voldoende inzicht te krijgen in de wijze waarop asieluitgaven en de dekking ervan in relatie tot het budget voor Ontwikkelingssamenwerking precies in elkaar zitten. In reactie op een verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister in september jl. geprobeerd in een brief hierover duidelijkheid te scheppen. In deze brief worden de kosten voor eerstejaarsopvang en de dekking ervan in de jaren 2014-2018 uiteengezet. Dat deze cijfers geen daadwerkelijke zekerheid kunnen bieden, onderstreept de minister zelf ook in deze brief. "De raming van de asielinstroom en van de opvangkosten is met substantiële onzekerheid omgeven omdat ze afhangen van

moeilijk te voorspellen ontwikkelingen in de landen en regio's van herkomst", aldus de minister.

De implicaties van deze substantiële onzekerheid werden recentelijk duidelijk, doordat de raming voor de asielinstroom voor 2016 in de Najaarsnota is bijgesteld van 58.000 naar 32.000. Deze neerwaartse bijstelling van het aantal eerstejaarsasielzoekers zal ook de bijhorende eerstejaarsuitgaven doen dalen, althans voorlopig.

We begrijpen heel goed dat de minister werkt in een volatile context. Je weet niet altijd wanneer grote aantallen asielzoekers een beroep zullen doen op opvang. Dat neemt niet weg dat mijn fractie niet tevreden is over het gebrek aan transparantie dat elke keer weer ontstaat rond de vraag hoeveel beslag de asieluitgaven leggen op de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking.

Wij hebben ook kennisgenomen van de meest recente brief aan de Tweede Kamer, van 15 december jongstleden, inzake het schriftelijk overleg over de Najaarsnota 2016. Toch zou mijn fractie het op prijs stellen als de minister ook in dit huis nog kort uiteen kan zetten hoe het nu precies zit met asielgerelateerde mutaties en ramingen voor de Begroting van 2017 op basis van de laatste stand van zaken. Want eerlijk gezegd is het vrij lastig voor onze beide Kamers hier goede controle op uit te oefenen, omdat de verschuivingen steeds door de tijd en de begrotingsmeevallers of -tegenvallers worden bepaald en achterhaald. Dat laatste is nog het ergst.

In het verlengde van de substantiële onzekerheid over de toekomstige asielaanvragen en de bijhorende uitgaven is het opmerkelijk dat de minister een zeer significante daling van de kosten voor eerstejaarsopvang in 2018 verwacht. Dit werkt ook door op de dekking van deze kosten. Mijn fractie vreest dat dit tot onaangename verrassingen in de toekomst kan leiden. Wat zou er bijvoorbeeld gebeuren als de deal tussen de EU en Turkije niet meer standhoudt, of als de situatie in Turkije zo slecht wordt dat niet alleen Syriërs, maar ook vele Turken zich zo onveilig voelen dat ze het land ontvluchten? En dan spreek ik nog niet over de situatie in Libanon en Jordanië en al helemaal niet over de mogelijke toename van asielzoekers uit Afrikaanse landen. Hoe ziet de minister dit zelf?

We kunnen ons voorstellen dat de minister haar opvolger toewenst dat dit anders wordt geregeld, hetzij door een apart begrotingsartikel voor asielopvang te maken, hetzij door maximumbedragen op de OS-begroting te zetten en de rest via algemene middelen te financieren. De beslissing die eerder dit jaar genomen is om de toerekening van de kosten voor eerstejaarsopvang van asielzoekers uit DAC-landen aan ODA zichtbaar te maken in de HGIS-nota, is een goede stap. Dat geldt ook voor de afspraak met de minister van Veiligheid en Justitie om in zijn begroting en jaarverslag, met ingang van de Begroting 2017, aan te geven welk deel van de opvangkosten voor asielzoekers uit ODA-middelen wordt gefinancierd. Wij horen graag van de minister of dit volgens haar ook een manier is om beter te kunnen plannen en om kasschuiven naar de toekomst te voorkomen.

Gezien de financiële implicaties van grote wisselingen vinden we het belangrijk dat ramingen op een zorgvuldige manier tot stand komen. Nu komen de asieluitgaven lager uit, maar dat geeft geen garantie voor de toekomstige

begrotingen. Waarom raamt de minister niet juist ruimer? Waarom bepaalt zij niet dat niet-uitgegeven bedragen aan noodhulp kunnen worden toegeschreven? Want in de Voorjaarsnota van 2016 is toch weer geld naar voren gehaald als dekking voor de destijds toegenomen asielkosten. Deze kosten werden gedekt uit de ruimte die ontstond door hogere ramingen vb voor 2017 deze eerdere ramingen over het bruto nationaal inkomen weer te optimistisch. Regeren is natuurlijk vooruitzien, maar een dergelijke hypotheek nemen op de toekomst acht mijn fractie onverstandig. Graag ontvangen we een reactie van de minister hierop.

We kijken vanzelfsprekend ook uit naar het antwoord van de minister op onze andere vragen.

De voorzitter:

Wenst een van de leden in eerste termijn nog het woord? Dat is niet het geval. Dan schors ik de beraadslaging tot later op de avond.

De beraadslaging wordt geschorst.