
Vergaderjaar 2023-2024

36 410 XVII Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2024

D **NOTA NAAR AANLEIDING VAN HET VERSLAG**
Ontvangen 12 april 2024

Hierbij ontvangt u de nota naar aanleiding van het verslag met kenmerk 36410 XVII. Graag dank ik uw commissie voor de gestelde vragen en opmerkingen in het verslag over het wetsvoorstel en bied ik u hierbij de antwoorden op de gestelde vragen naar aanleiding van de Begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2024.

Vragen en opmerkingen van de leden van de BBB-fractie

De begrotingsstaat Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking 2024 t/m 2027 laat zien dat het kabinet ruim €1,7 miljard meer investeert aan uitgaven t/m 2027, van €3,6 miljard naar €5,3 miljard, zo constateren de leden van de BBB-fractie. Zij vragen de regering of dit uitgavenpatroon wel voldoende opweegt, tegen het niet behalen van de 2% NAVO-norm waaraan Nederland inmiddels zou moeten voldoen?

Antwoord

Het Nederlandse ODA-budget is gekoppeld aan de volume- en prijsontwikkeling van het Nederlandse BNI. Daardoor schommelt het ODA-budget (groei dan wel daling). Door de koppeling aan het BNI stijgt het ODA-budget in de periode 2023-2028. In 2023 bedroeg het Nederlandse ODA-budget 0,66% van het BNI. De toekomstige prijsontwikkeling is al verwerkt in de meerjarige budgetten van de BHOS-begroting. Voor andere departementen geldt een andere systematiek waarbij de prijsontwikkeling jaarlijks wordt toegevoegd.

Het ODA-budget wordt twee keer per jaar gewijzigd op basis van macro-economische bijstellingen van het BNI (zowel volume- als prijsontwikkeling). Dit gebeurt op basis van het Centraal Economisch Plan (CEP) in het voorjaar en de Meerjarige Economische Verkenning (MEV) in het najaar. De meerjarige effecten van deze macro-economische bijstellingen op het ODA-budget worden in de eerste suppletoire begroting (CEP), de BHOS-begroting (MEV) en in de tweede suppletoire begroting (MEV) gepresenteerd. Doordat het Nederlandse BNI stijgt en het ODA-budget daaraan is gekoppeld stijgt het ODA-budget. Dat komt tot uiting in een stijging van het budget op de BHOS-begroting in de periode 2024-2027. Zie voor een verdere toelichting van de werking van de ODA-systematiek de brief van 31 augustus 2023.¹

Naast fluctuaties vanwege het BNI heeft het ODA-budget te maken met fluctuaties van uitgaven aan eerstejaars asielopvang vanuit DAC-landen. Zoals bekend heeft Nederland te maken met een fors hogere asielinstroom dan eerder verwacht. Het kabinet besloot vorig jaar de asielramingen na 2026 niet te verwerken vanwege de toenemende onzekerheid in de raming naarmate verder vooruit wordt gekeken. Deze asieltegenval had vorig jaar een forse herschikking tot gevolg binnen het ODA-budget in de jaren tot en met 2026. Daardoor is omgebogen op het budget van BHOS en is budget verschoven naar de begroting van JenV. Daardoor daalt de omvang van de BHOS-begroting in die periode ten opzichte van eerdere ramingen. Als de asielraming ook voor de jaren 2026 en verder wordt verwerkt, valt de ODA-bijdrage aan de asielopvangkosten waarschijnlijk hoger uit.

¹ [Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking \(XVII\) voor het jaar 2023 | Tweede Kamer der Staten-Generaal, Kamerstuk 36200-XVII nr. 66](#), Kamerstuk 36200-XVII nr. 66.

Dit leidt waarschijnlijk tot een kleinere omvang van de BHOS-begroting. Omdat de opvang van eerstejaarsasielzoekers kwalificeert als ODA volgens de richtlijnen van de OESO, nemen de totale rijksbrede uitgaven aan ODA niet af. Door de koppeling aan het BNI en de economische ontwikkeling stijgt het ODA-budget in de periode 2023-2028.

Gelijktijdig is het kabinet de afgelopen jaren fors meer gaan investeren in defensie. Over de inspanningen van het kabinet om aan de 2%-norm van de NAVO te voldoen heeft de minister van Defensie de Tweede Kamer geïnformeerd in de Kamerbrief Nationaal Plan NAVO 2024 (Referentie BS2023038577).

Volgens de leden van de BBB-fractie dienen de vrede en veiligheid van Nederland voorop te staan, alvorens in het kader van ontwikkelingssamenwerking dergelijke investeringen elders te doen. Deze leden maken zich met name zorgen over de berichten die de laatste tijd in de media zijn verschenen dat er gelden voor ontwikkelingssamenwerking in verkeerde handen terecht komen, zoals bij terroristische groeperingen als Hamas en Hezbollah. Maar ook bij organisaties als de UNRWA (Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten) zouden deze gelden gebruikt worden om conflicten te subsidiëren in plaats van deze ter beschikking te stellen voor hulpverlening aan vluchtelingen, zo lezen de leden van de BBB-fractie.

Heeft de regering er voldoende zicht op dat deze gelden bij bonafide hulporganisaties terecht komen? Zo nee, welke maatregelen gaat de regering nemen om deze omissies in de toekomst te voorkomen?

Antwoord

Ten aanzien van vermoedens van onregelmatigheden hanteert Nederland een *zero-tolerance for inaction* beleid. Dit houdt in dat Nederland verwacht dat ieder gefundeerd vermoeden van onregelmatigheden wordt onderzocht, dat het hierover op zo kort mogelijk termijn wordt geïnformeerd en dat, waar mogelijk en van toepassing, passende maatregelen worden genomen. Wanneer op basis van een (forensisch- of accountants-) onderzoek onregelmatigheden worden vastgesteld, neemt Nederland de benodigde stappen. Bijvoorbeeld door het in gang zetten van een terugvorderingsprocedure, het lager vaststellen van een subsidie, of door een organisatie de financiële schade uit eigen middelen te laten dekken.

Vragen en opmerkingen van de leden van de SP-fractie

In de eerste plaats hebben de leden van de SP-fractie vragen over het stopzetten van de financiering van UNRWA, en dit in een tijd dat als gevolg van de oorlog van Israël tegen Gaza de humanitaire noden van de Palestijnse vluchtelingen in de Gazastrook groter zijn dan ooit en er inmiddels, ook volgens de VN, een hongersnood dreigt door de inzet van honger als wapen door Israël, zoals ook geconstateerd door de Hoge Vertegenwoordiger van de Unie, de heer Borrell. Wil de regering nog steeds het onderzoek naar UNRWA afwachten nu ook de Europese Commissie, Zweden, Canada en recentelijk Australië hun financiële steun aan de UNRWA beginnen te hervatten? Hoe reflecteert de regering op het hervatten van de steun door deze landen en de Europese Commissie en hun argumenten hiervoor? Zo heeft Australië de financiering van UNRWA hervat omdat volgens "advocaten van de Australische regering is gebleken dat UNRWA geen terroristische organisatie is", aldus de Australische minister van Buitenlandse Zaken.² Canada en Zweden hebben besloten de hulp te hervatten nu UNRWA heeft toegezegd medewerkers strenger te controleren, onder andere met deskundigen vanuit de Europese Unie die zullen toezien op het screeningproces van medewerkers.³ En tenslotte heeft de Europese Commissie besloten een groot deel van de eerder bevroren donorgelden voor UNRWA vrij te geven, mede omdat de Eurocommissaris crisismanagement geen bewijs heeft ontvangen voor de beschuldigingen van Israël.⁴ De leden van de SP-fractie vragen de regering hoe zij voornoemde argumenten wegen en of

² Tjarda van der Spek, "Australië hervat de financiering van Palestijnse VN-organisatie", *NRC* 15 maart 2024 <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/03/15/australie-hervat-de-financiering-van-palestijnse-vn-organisatiea4193166?t=1710919748>.

³ Julia Vié, 'Canada en Zweden hervatten betalingen aan Palestijnse VN-organisatie' *NRC* 9 maart 2024 <https://www.nrc.nl/nieuws/2024/03/09/canada-en-zweden-hervatten-betalingen-aan-palestijnse-vnorganisatie-a4192557>.

⁴ Isabel Bolle, 'Brussel geeft groot deel donorgelden UNRWA vrij' *Trouw* 1 maart 2024 <https://www.trouw.nl/buitenland/brussel-geeft-groot-deel-donorgelden-unrwa-vrij~bd9e6955/>.

deze recente ontwikkelingen nog tot een andere weging (kunnen) leiden voor de regering ten aanzien van het hervatten van de financiering van UNRWA op korte termijn, en zo nee, waarom niet? En in hoeverre maakt de toenemende dreiging van grootschalige hongersnood onder de bevolking van Gaza nog een verschil voor de afweging van de regering in dezen?

Antwoord

De leden van de SP vragen naar de positie van het kabinet ten opzichte van UNRWA gezien de hervatting van financiële steun van een aantal donoren. De humanitaire noden in Gaza zijn enorm. De grootste uitdaging is humanitaire toegang. Het internationale partnerschap voor voedselzekerheid monitoring en analyse (de *Integrated Food Security Phase Classification*, IPC) waarschuwde op 18 maart jl. voor een op handen zijnde hongersnood in Gaza. Hulpgoederen bereiken de Gazanen niet of in te beperkte mate, dat is een grote zorg. Het kabinet zet zich ervoor in humanitaire toegang te verbeteren op politiek niveau, onder andere via steun aan het mandaat van VN Gezant Sigrid Kaag en via de Nederlandse Speciaal Humanitair Gezant voor Gaza. Tevens besloot het kabinet, naast de jaarlijkse financiële bijdrage van Nederland aan UNRWA van EUR 19 miljoen, ook bij te dragen aan andere organisaties om de humanitaire noden in Gaza te verlichten. Sinds 7 oktober heeft Nederland EUR 55 miljoen aan extra financiële middelen beschikbaar gesteld (EUR 18 miljoen voor UNRWA, EUR 20 miljoen voor Nederlandse Rode Kruis (NRK), EUR 2 miljoen voor ICRC, EUR 5 miljoen voor Dutch Relief Alliance (DRA), EUR 5 miljoen voor World Food Programme (WFP), EUR 5 miljoen voor UNOPS). Daarnaast is EUR 10 miljoen beschikbaar gesteld voor een maritieme corridor en is Nederland betrokken bij airdrops vanwege de beperkte humanitaire toegang over land.

Voor wat betreft financiering aan UNRWA geldt dat het al-dan-niet hervatten van financiering een eigenstandig besluit is van elke donor afzonderlijk. Alle donoren maken daarbij hun eigen afwegingen. Een aantal landen – Canada, Australië, Zweden, Denemarken, IJsland, deels Duitsland – en de Commissie hebben inmiddels besloten financiering te hervatten. De interim resultaten van het onderzoek naar het neutraliteitsbeleid van UNRWA (het Colonna-onderzoek) en het eindrapport zal openbaar gemaakt worden. Het kabinet heeft kennis kunnen nemen van de eerste tussentijdse bevindingen van het Colonna-onderzoek en heeft alle vertrouwen in het werk van het onderzoeksteam. Het kabinet zal op basis van het uiteindelijke rapport en de acceptatie van voorgestelde verbeterpunten door UNRWA besluiten of UNRWA weer in aanmerking kan komen voor financiering aanvullend op de reeds overgemaakte bijdrage voor 2024 van EUR 19 miljoen. NL maakte in 2024 reeds EUR 19 miljoen over naar UNRWA en EUR 10 miljoen extra in december 2023. Hierover zullen wij de Kamer als toegezegd informeren. UNRWA blijft in deze fase van het conflict een onmisbare rol spelen bij de humanitaire dienstverlening, iets wat door alle partners betrokken bij Gaza wordt bevestigd. Daarnaast speelt UNRWA een belangrijke rol bij dienstverlening aan mensen in de regio (Westbank, Jordanië, Libanon, Syrië).

Tenslotte betreuren de leden van de SP-fractie de voorgenomen bezuinigingen op het gebied van seksuele en reproductieve rechten, gezondheid van vrouwen, en vrouwenrechten, en vragen de regering hoeveel er nu precies bezuinigd wordt in de voorliggende begroting, wat de reden is voor het doorvoeren van deze bezuiniging en wat de gevolgen ervan zijn. Kan de regering aangeven welke projecten op dit belangrijke terrein nadelige gevolgen hiervan zullen ondervinden?

Antwoord

De uitgaven voor de eerstejaarsopvang van asielzoekers uit DAC-landen (ontwikkelingslanden) kwalificeren volgens de OESO-DAC als ODA. Als gevolg van een hogere asielinstroom dan eerder verwacht kende het COA een hogere bezetting en stijgt de toerekening van de kosten van eerstejaars opvang asielzoekers aan ODA. Hierdoor blijven er minder middelen over voor de OS-programma's. Deze herschikking betekent een totale ombuiging op de BHOS-begroting van EUR 3,5 miljard in de periode 2023-2026. De intensiveringen uit het regeerakkoord en de BHOS-nota "Doen waar Nederland goed in is", waaronder die voor mondiale gezondheid, zijn bij het verdelen van de ombuigingen ontzien. De ombuigingen zijn in deze begroting voor de jaren 2024 en verder verwerkt. Voor het jaar 2024 gaat het in totaal om EUR 182,2 miljoen. Hiervan

wordt EUR 33,9 miljoen aan artikel 3.1 Mondiale gezondheid en SRGR, EUR 4,1 miljoen aan artikel 3.2 Vrouwenrechten en gendergelijkheid toegerekend.

Op basis van het regeerakkoord en de BHOS-nota "Doen waar Nederland goed in is" was voor 2024 een intensivering van EUR 110 miljoen voorzien, voor de implementatie van de Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie, met een budget van EUR 537 miljoen voor mondiale gezondheid en SRGR. Door de genoemde ombuigingen was minder budget beschikbaar voor de gezondheid en rechten van vrouwen, meisjes en mensen in de meest kwetsbare omstandigheden dan aanvankelijk beoogd. In 2023 werd evenwel nog steeds meer uitgegeven aan internationale gezondheid en SRGR dan Nederland vóór de COVID-pandemie investeerde (in 2019 EUR 410 miljoen).

De ombuigingen hebben geen gevolgen voor lopende programmering en activiteiten maar hebben wel een rem gezet op de mogelijkheid op het aangaan van nieuwe verplichtingen en intensiveringen.

In 2024 wordt verder invulling gegeven aan de implementatie van de mondiale gezondheidsstrategie. Zo investeert het kabinet in dat kader extra in de WHO, UNAIDS, de *Global Financing Facility* en gedelegeerde programma's op de ambassades. Met de NL inzet op FBB blijven vrouwen en meisjes een prioriteit binnen het beleid. Op de inzet op vrouwenrechten, gendergelijkheid en SRGR binnen het SDG5 fonds wordt niet op gekort.

Vragen en opmerkingen van de leden van de PvdD-fractie

De leden van de PvdD-fractie stellen vast dat de United Nations International Organization for Migration heeft berekend dat er de komende 26 jaar 1,5 miljard klimaatvluchtelingen wereldwijd een migratiestroom zullen voeden.⁵ De Wereldbank becijferde dat naar verwachting in de zes werelddelen die zij onderzocht, in die periode 216 miljoen mensen zich wegens klimaatproblemen zullen gaan verplaatsen, en met name een trek naar de grote steden zullen gaan veroorzaken.

Als de hitte, water en voedseltekorten zodanig toenemen dat die landen onleefbaar worden, is te verwachten dat de migranten zich zullen gaan verplaatsen naar gebieden waar nog wel een leefbare situatie aan de orde is.⁶ Gedurende de laatste tien jaar zijn volgens de rapportage van de VN stormen, vloedgolven, droogte en andere weer-gerelateerde rampen verantwoordelijk voor gedwongen migratie van meer dan 21 miljoen mensen. In 2030, dus over nog geen zes jaar, zal volgens het rapport 50% van de wereldbevolking in kustgebieden leven die te maken krijgen met vloedgolven, stormen en tsunami's. In Bangladesh, waar een derde van de bevolking leeft aan de zinkende laagliggende kust, wordt de situatie onleefbaar, zo constateren de leden van de PvdD-fractie. Meer dan dertien miljoen Bengalezen zullen in 2050 het land hebben verlaten.

In haar studie 'Nomad Century'⁶ wijst onderzoekster Gaia Vince er op dat de bevolkingsgroei in de komende decennia vooral zal plaatsvinden in de tropische werelddelen die het zwaarste getroffen worden door de klimaatramp zodat bewoners op zoek zullen gaan naar levensruimte elders.

Het noordelijk halfrond zal juist de gevolgen ondervinden van een enorme vergrijzing en behoefte hebben aan het aantrekken van migranten, zo stellen de leden van de PvdD-fractie. Deelt de regering het oordeel van de leden van de fractie van de PvdD dat als op tijd op die twee door Vince besproken ontwikkelingen door alle betrokken landen wordt ingespeeld, er een goede kans is om een vluchtelingenramp en door de klimaatramp veroorzaakte oorlogen te voorkomen?

Is de regering bereid om met een nota te komen over de migratiecrisis die dreigt als de klimaatcrisis doorzet? Welke rol zal Nederland kunnen spelen om in Europees verband een beleid te ontwikkelen dat leidt tot implementatie van aanbevelingen van de United Nations International

⁵ IOM, 'People on the Move in a Changing Climate – Linking Policy, Evidence and Action', 20 oktober 2022 <https://publications.iom.int/system/files/pdf/PUB2022-094L%20COP27%20Policy%20paper%2020Oct22%20Final.pdf>

⁶ IOM, 'Groundswell Part 2: Acting on Internal Climate Migration', 13 september 2021, <https://openknowledge.worldbank.org/entities/publication/2c9150df-52c3-58ed-9075-d78ea56c3267>
Gaia Vince, 'Nomad Century: How Climate Migration Will Reshape Our World', 2022.

Organization for Migration? Is de regering bereid om te laten onderzoeken of er een vluchtelingenverdrag moet komen dat de positie regelt van klimaatvluchtelingen en de Kamer over de uitkomst daarvan te informeren, zo vragen de leden van de PvdD-fractie?

Antwoord

De leden van de PvdD vroegen naar de impact van klimaatverandering op de leefbaarheid van regio's en op migratie. Het Kabinet erkent dat klimaatverandering ontegenzeggelijk effect heeft op de leefomstandigheden van mensen en hun bewegingen (waaronder ontheemding en migratie). Echter, klimaatverandering kan deze bewegingen ook afremmen. De huidige ontwikkelingen en rapporten laten zien dat er sprake is van interne bewegingen en een proces van verstedelijking. Gezien de vele rapporten door gerenommeerde instellingen en onderzoekers is een aparte nota daarom niet nodig.

Als Nederland moeten wij de veranderende bewegingen (waaronder ontheemding en migratie) o.a. door klimaat goed in de gaten houden, ook in Europees verband. We moeten tevens zorgen dat wij daarop voorbereid zijn. Nederland doet al veel op dat gebied in de vorm van klimaatmitigatie en klimaatadaptatie, waaronder het versterken van de lokale veerkracht en door zorg te dragen voor duurzaam levensonderhoud voor de meest kwetsbare doelgroepen. Hierbij worden de aanbevelingen van IOM in acht genomen. Tevens wordt er gewerkt op het vlak van het reguleren van migratie, in samenwerkingsverband met de EU middels het Migratiepact evenals middels de bilaterale migratiepartnerschappen die Nederland heeft.

Het vluchtelingenverdrag regelt de positie van mensen die vervolging vrezen vanwege ras, godsdienst, nationaliteit, seksuele voorkeur of politieke overtuiging, en om die reden recht hebben op bescherming. Het verdrag regelt niet de positie van mensen die hun herkomstgebied of -land ontvluchten vanwege het effect op de leefomstandigheden als gevolg van de klimaatveranderingen. Het vluchtelingenverdrag dient derhalve een ander doel. We zien om die reden geen noodzaak om een aanpassing te doen van het vluchtelingenverdrag. Het Kabinet doet daarom geen toezegging op dit moment om onderzoek te doen naar mogelijke aanpassing van het vluchtelingenverdrag in het kader van klimaatverandering.

De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,

Geoffrey van Leeuwen