

Uitgebreidere reactie op de begroting 2023 voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking

Amsterdam-Duivendrecht, 20 oktober 2022

Inleiding

In tijden van mondiale crises is het positief dat de minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking meer armslag heeft. Tegelijk loopt de begrote asieltoerekening – de kosten voor eerstejaars asielopvang – de komende jaren flink op. Partos vindt dat hieraan paal en perk gesteld moet worden omdat ontwikkelingsgeld gebruikt moet worden waarvoor het is bedoeld: duurzame ontwikkeling stimuleren in lage- en middeninkomenslanden.

Naast het opschroeven van de klimaatambitie dringt Partos verder aan op het beter motiveren van gemaakte keuzes en meer duidelijkheid over hoe extra uitgaven zullen worden besteed. Dat geldt voor de keuzes ten aanzien van vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling (artikel 4), multilaterale samenwerking (artikel 5) en duurzame economische ontwikkeling, handel en investeringen (artikel 1).

Te midden van de grote problemen in Nederland – stikstofcrisis, energiecrisis, de Parlementaire Enquête Groningen, de vastgelopen asielketen, ‘Ter Apel’ – zou men bijna vergeten dat er ook een buitenland is. Ware het niet dat de gevolgen van de verschrikkelijke oorlog in Oekraïne ook in ons land iedere dag voelbaar zijn.

Dat er een rechtstreeks verband is tussen de oorlog in Oekraïne en de enorme prijsstijgingen van energie is evident. Buitenland is binnenland. Dat was altijd al zo maar wordt de afgelopen tijd nog nadrukkelijker dan anders duidelijk. Ook de asielinstroom houdt verband met externe factoren, zoals armoede en conflict in Afghanistan, Irak en Syrië, repressieve regimes op het Afrikaanse continent en verhoogde instabiliteit in de Sahel. Stijgende temperaturen in Europa, langere periodes van droogte, bosbranden en verlies van biodiversiteit komen niet uit de Europese lucht vallen maar zijn een gevolg van de grootste mondiale dreiging, klimaatverandering.

Omdat investeringen in klimaatrechtvaardigheid, sociale gelijkheid, duurzame ontwikkeling, vrede en rechtvaardigheid meer dan nodig zijn, is het goed dat er een grote mate van continuïteit is in het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Naast klimaat, opvang in de regio en *global health* wordt extra geld uitgegeven aan de combinatie hulp en handel, voedselzekerheid, humanitaire hulp en multilateraal. Zoals Partos al in haar [eerste reactie op de BHOS-begroting](#) schreef, is echter onduidelijk hoe al deze extra investeringen hun beslag gaan krijgen. Daar moet snel duidelijkheid over komen.

Het ontwikkelingsbudget is dit jaar door de groei van het Bruto Nationaal Inkomen (BNI) significant gestegen, van ongeveer €3,3 miljard in 2022 naar bijna €3,9 miljard. Kortom, de minister voor BHOS heeft flink meer geld te besteden, bovenop de extra uitgaven die al in het coalitieakkoord waren afgesproken – €300 miljoen vanaf 2022 en een half miljard euro structureel vanaf 2025. Dit is in tijden van crisis – klimaatcrisis, voedselcrisis, de COVID-19-pandemie, groeiende instabiliteit, groeiende humanitaire noden – zonder meer verheugend te noemen. Het totaal van de Rijksbrede uitgaven voor internationale samenwerking (het ODA-plafond), telt voor het eerst op tot boven de 6 miljard euro, oftewel 0,62% van het BNI. Daarbij moet worden aangetekend dat ongeveer 10% van dit totaal wordt uitgegeven in Nederland, namelijk aan de eerstejaarsopvang van asielzoekers. Zoals

afgesproken door de partijen uit Rutte IV wordt een deel van de extra middelen uit het coalitieakkoord ook gebruikt voor de eerstejaars asielopvang. Voor 2022 en 2023 is dit meer dan de helft van het extra geld.

- Het zou goed zijn als de coalitiepartijen zich houden aan hun eigen afspraak en het bedrag bestemd voor de asielopvang niet hoger laten uitkomen dan 42% van de extra middelen: €220 miljoen van €520 miljoen in 2025.

Opvallend aan de verdeling van de extra middelen die het gevolg zijn van de BNI-groei, is verder dat de sterkste stijging (41%) te zien is op artikel 5, multilaterale samenwerking en overige inzet. Naast een restant van de toename op artikel 5.4. komt dit ten goede aan 'speciale multilaterale activiteiten, betere transparantie en verantwoording over resultaten, de implementatie van hervormingen en vergrote efficiëntie'. Hiermee is structureel €50 miljoen gemoeid. De in de begroting beschreven verantwoording voor deze substantiële uitgave is echter te summier.

- Minister Schreinemacher zou met een uitgebreidere toelichting moeten komen over de structurele verhoging van de uitgaven aan artikel 5. Waarom gaat het om zo'n hoog bedrag, wat wordt hiermee precies gedaan, hoe wordt het uitgegeven, hoe wordt gerapporteerd over de resultaten, hoe kan de regering dit *verantwoorden*?

De vorig jaar gepubliceerde IOB-evaluaties 'Gedeelde belangen, wederzijds profijt' en 'Evaluatie hulp, handel en investeringsbeleid in drie partnerlanden: Bangladesh, Ethiopië en Kenia' waren kritisch over de meerwaarde van de combinatie van handel en ontwikkelingssamenwerking. Vooral op het gebied van additionaliteit werden harde noten gekraakt. Men zag weinig toegevoegde waarde en constateerde zelfs verdringing van marktpartijen. De IOB zocht vaak tevergeefs naar synergie tussen enerzijds het verhogen van de levensstandaard van arme mensen en anderzijds het bieden van kansen aan (Nederlandse) bedrijven. Minister Schreinemacher stelt nu vast dat het ondernemersklimaat in lage inkomenslanden 'onvoldoende sterk en stabiel' is en neemt daarom met haar handel- en OS-beleid de afslag naar (lage) middeninkomenslanden. Uitgerekend twee landen in deze categorie die kritisch zijn geëvalueerd plaatste de minister op haar lijst van combinatielanden. De minister is in elk geval gewaarschuwd, want haar beleid voor handel en ontwikkelingssamenwerking zal na twee jaar worden geëvalueerd. De bevindingen zullen vermoedelijk te laat komen voor eventuele bijstellingen in deze kabinetsperiode, echter:

- In het licht van de evaluatie is het verstandig om de geplande verhogingen voor handel en hulp te bevriezen. De resterende middelen zouden kunnen worden aangewend voor ontwikkelingsrelevante doelen zoals klimaatadaptatie en -mitigatie. Of voor het, bij voorkeur in multilateraal verband, verbeteren van het ondernemersklimaat in *lage*- en middeninkomenslanden.

De op één na hoogste percentuele stijging van de uitgaven zien we op artikel 4: vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling. Gezien de explosief toegenomen humanitaire noden in de wereld is het te prijzen dat de regering het budget voor humanitaire hulp heeft laten meestijgen met de BNI-groei en structureel heeft verhoogd met €150 miljoen. Zij onderscheidt zich hiermee positief in internationaal verband. In combinatie met de verhoogde uitgaven voor opvang in de regio, een prioriteit in het kabinetsbeleid, is het zwaartepunt komen te liggen op het bestrijden van *gevolgen* van instabiliteit en gewapend conflict in de focusregio's. Dit terwijl investeringen in de aanpak van oorzaken, die vrijwel altijd van politieke aard zijn, veel minder toenemen – de uitgaven op artikel 4.3 blijven nagenoeg gelijk. Bovendien is het niet duidelijk welk reëel perspectief de regering biedt aan mensen in fragiele regio's. Wat zijn de plannen voor de besteding van de hoeveelheden extra geld?

- Partos geeft de Kamer in overweging om meer balans aan te brengen in de verdeling van de uitgaven op artikel 4, meer te investeren in veiligheid en rechtsstaatontwikkeling, oftewel de grondoorzaken van conflict en migratie, en nieuwe uitgaven beter te motiveren.

Klimaatrechtvaardigheid

We staan vlak voor de klimaattop COP27 in Sharm-el-Sheikh, waar ontwikkelingslanden opnieuw een beroep zullen doen op de rijke landen om eindelijk te gaan voldoen aan de belofde \$100 miljard per jaar klimaatfinanciering vanaf 2020. Het kabinet maakt hier extra geld voor vrij, waardoor de publieke klimaatfinanciering de komende jaren oploopt tot €900 miljoen, maar pas in 2025 wordt bereikt. Met een gelijk aandeel privaat gemobiliseerde financiering draagt Nederland in 2025 €1,8 miljard bij aan internationale klimaatfinanciering. Tot die tijd komen we onze afspraak van een eerlijk aandeel aan de kosten van klimaatadaptatie en mitigatie in ontwikkelingslanden nog niet na. Daarbij komt de publieke klimaatfinanciering nog altijd voor rekening van het ODA-budget, ondanks de al in Rio (1992) gemaakte afspraak dat klimaatsteun voor ontwikkelingslanden nieuw en additioneel zou zijn aan de 0,7% ODA.

Juist de landen die het minst hebben bijgedragen aan de oorzaken ondervinden vandaag al grote schade en verlies als gevolg van klimaatverandering. De internationale gemeenschap onderneemt nog niets om deze landen te hulp te schieten of te compenseren: een land als Pakistan, met tientallen miljarden schade als gevolg van overstromingen dit jaar, staat er grotendeels alleen voor; het krijgt wederopbouwleningen van het IMF. Het is goed dat in Sharm-el-Sheikh eindelijk ook gesproken zal worden over financiering van klimaatschade, en cruciaal dat Nederland en Europa daarin – [in lijn met de motie Kröger/Thijssen](#) – een positieve houding aannemen. In 2023 zou Nederland hierin een proactieve stap moeten zetten, door een startbedrag voor de financiering van klimaatschade vrij te maken (additioneel aan de OS-begroting).

De klimaatcrisis heeft in toenemende mate impact op de wereldwijde voedselzekerheid. Vooral kwetsbare groepen zoals kleinschalige boeren en veehouders en hun gemeenschappen zijn de dupe van aanhoudende droogtes, overstromingen en andere extreme en veranderende weersomstandigheden, wat tot mislukte oogsten, plagen en toenemende honger leidt. De intensivering van het voedselzekerheidsbudget komt wat dat betreft op het juiste moment. Om de honger effectief terug te dringen, en tegelijkertijd zorg te dragen voor het ecologisch duurzaam beheer van landbouwgrond (twee van de drie pijlers van het Nederlandse voedselzekerheidsbeleid), is het van cruciaal belang dat kleinschalige boeren hun vermogen om zich aan te passen aan klimaatverandering vergroten. Het promoten en ondersteunen van agro-ecologische productieprincipes dient hierin centraal te staan.

1. Zet meer in op publieke klimaatfinanciering, met name voor adaptatie en met name voor de kwetsbaarste landen. Dit zou additioneel moeten zijn aan het ODA-budget. De extra gelden die in 2023 (en daarna) vrijkomen voor klimaatfinanciering moeten zich maximaal richten op lokaal geleide en gedragen adaptatie-initiatieven, in lijn met de *Principles for locally led adaptation*. Dat kan bijvoorbeeld door meer in te zetten op bilaterale *direct access*- en *small grant funds*.
2. Ondersteun het voorstel van ontwikkelingslanden in de UNFCCC voor een financiële faciliteit voor verlies en schade, zoals bepleit door de [motie Kröger/Thijssen](#).
3. Maak in 2023 een startbedrag van minstens €100 miljoen beschikbaar (bovenop de 0,7% en bovenop de klimaatfinanciering) voor compensatie van klimaatschade in ontwikkelingslanden.

4. In 2024 wordt in de UNFCCC een nieuw financieel doel afgesproken. Zet in op een veel meer gedifferentieerd doel, dat wetenschappelijk en op basis van lokale behoeften onderbouwd is, met subdoelen voor publieke financiering, met name in de vorm van giften; voor adaptatie; voor compensatie van klimaatschade; voor de meest kwetsbare landen; voor lokale organisaties.
5. Het extra voedselzekerheidsbudget zou ook moeten gaan naar klimaatrelevante investeringen in de transitie van voedselsystemen bijvoorbeeld gebaseerd op agro-ecologische productieprincipes.

Civic space

Wereldwijd is er sprake van een neerwaartse trend op het gebied van mensenrechten, democratie en de rechtsorde. Deze krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld bemoeilijkt de implementatie van het Nederlandse buitenland- en OS-beleid. Wereldwijd wonen 9 op de 10 mensen in landen waar burgerlijke vrijheden ernstig worden beperkt. Slechts 3 procent van de wereldbevolking woont in landen waar de maatschappelijke ruimte als 'open' kan worden beschouwd. Bijna 2 miljard mensen leven zelfs in landen waar deze ruimte wordt aangemerkt als 'gesloten' en de autoriteiten routinematig mensen opsluiten, verwonden en doden, waaronder China en Saoedi-Arabië¹ - landen die op de 'prioritaire handelslanden'- lijst in de nota staan.

- Gelet op de toenemende druk op civic space wereldwijd, dient de tijdelijke verhoging van de middelen voor het Civic Space Flex Fonds in 2022 en 2023 verlengd te worden naar de hele regeerperiode.
- Zeker in landen waar sprake is van ernstige mensenrechtenschendingen, zoals China en Saoedi-Arabië, dienen bedrijven internationale richtlijnen op het gebied van IMVO, de OESO Richtlijnen en de UNGP's, onvoorwaardelijk toe te passen. Hiervoor is spoedige invoering van wetgeving in Nederland en op termijn hopelijk in de EU onontbeerlijk, waarbij de OESO Richtlijnen de bodemgrens vormen. Voor succesvolle implementatie van genoemde internationale richtlijnen is betekenisvolle lokale stakeholderconsultatie -van lokale maatschappelijke organisaties- van wezenlijk belang. Mocht dit niet mogelijk zijn in de context van China en Saoedi-Arabië, dan dient het besluit om deze landen op te nemen op de lijst van 'prioritaire handelslanden' heroverwogen te worden.
- De wereldwijde prijsstijgingen raken ook de door Nederland gefinancierde projecten van maatschappelijke organisaties, waaronder de strategische partnerschappen in het kader van Versterking Maatschappelijk Middenveld. Het zou goed zijn als een deel van de extra middelen voor ontwikkelingssamenwerking beschikbaar gesteld worden aan de ondersteuning van betrokken organisaties alsook om de doelen van deze projecten overeind te houden. Het zou immers zonde zijn als, ten gevolge van de prijsstijgingen, de continuïteit van organisaties in de knel komt en de doelen verder uit zicht raken.

¹ Civicus Monitor, "Global press release: 13 countries downgraded in new ratings report as civic rights deteriorate globally", 8 december 2021, [online beschikbaar](#).

Toerekening en dekking asielkosten

Mede als gevolg van de crisis in Afghanistan die tot grote humanitaire nood heeft geleid, neemt het aantal vluchtelingen dat Nederland opvangt toe. Dat de opvang ruimhartig en humaan dient te gebeuren, staat wat Partos betreft buiten kijf.

Partos maakt zich wel zorgen over de wijze waarop dit de afgelopen jaren gefinancierd is. Nederland heeft de politieke keuze gemaakt de opvangkosten van het eerste jaar van opvang te dekken uit het ontwikkelingsbudget. Daarbij wordt verwezen naar afspraken in OESO/DAC-verband, maar die zeggen enkel dat gemaakte kosten meegeteld mogen worden bij het berekenen van de ODA-prestatie. Dit lijkt een detail, maar leidt tot een fundamenteel verschil, zoals bleek tijdens de Syrië-crisis in 2015/2016. Toen dreigden de hoge asielkosten ten koste te gaan van de financiering van lopende OS-programma's.

Wat Partos betreft hoort de dekking voor asielkosten niet op de BHOS-begroting thuis en dat geldt zeker voor de fluctuerende kosten. Er dient een financieringsmechanisme te worden opgezet dat rekenschap geeft van de volatiliteit van de asielvraag en dat de rekening niet uitsluitend neerlegt bij het ministerie van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking. Denkbaar is een meerjarig fonds, waarin de meest betrokken ministeries afdragen volgens een verdeelsleutel. Dit doet ook recht aan de kabinetsbrede problematiek die het asieldossier nu eenmaal is.

Voor de OS-begroting en het ODA-plafond betekent dit dat de reservering voor eerstejaars asielopvang gemaximeerd zou moeten worden, bijvoorbeeld tot 500 miljoen euro per jaar. Dat wil zeggen dat de dekking voor eventueel benodigde extra middelen elders gezocht moet worden.

==

Voor meer informatie:

Koos de Bruijn | advocacy manager

koos@partos.nl

Partos | (020) 320 99 01
Ellermanstraat 18B, 1114 AK, Amsterdam - Duivendrecht
www.partos.nl | [Twitter](#) | [Facebook](#) | [LinkedIn](#)