

Vergaderjaar 2020–2021

35 570 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (XVII) voor het jaar 2021

Nr. 52

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 25 januari 2021

Op 8 september 2015 zette het kabinet een stip op de horizon om de nijpende situatie van vluchtelingen te verbeteren¹. Waar het merendeel van de vluchtelingen wordt opgevangen in hun regio van herkomst zou een solidaire, geïntegreerde EU-aanpak gericht op onder andere opvang in de regio en hervestiging moeten bijdragen aan een duurzaam eindpunt. Op 29 maart 2018 heeft het kabinet in een brief over de Integrale Migratie Agenda² tevens meer concrete plannen gepresenteerd om perspectief te bieden aan vluchtelingen, intern ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen in regio's van herkomst, zoals ook benoemd in mijn nota van 18 mei 2018 getiteld «Investeren in Perspectief»³. Eind 2018 heeft Nederland het *Global Compact on Refugees*⁴ ondertekend waarin onder meer wordt erkend dat duurzame oplossingen voor vluchtelingensituaties gepaard gaan met internationale samenwerking. Hiermee zetten we, als internationale gemeenschap, perspectief en een menswaardig bestaan voor deze zeer kwetsbare groep mensen centraal. Met een brief van 14 oktober 2019⁵ is uw Kamer beknopt geïnformeerd over dit beleids-terrein en in juni jl. (Kamerstuk 19 637, nr. 2634) zijn de jaarlijks behaalde resultaten gepubliceerd op www.osresultaten.nl. Meer dan vijf jaar na het identificeren van deze stip op de horizon, informeer ik u hierbij meer uitvoerig over de voortgang op opvang in de regio, mede naar aanleiding van een recente vraag van de ChristenUnie-fractie naar het Prospects partnerschap. Tevens deel ik op basis van de ervaringen met de uitvoering van het opvang in de regio beleid graag ook enkele uitdagingen en nieuwe accenten met u, mede ingegeven door de verregaande gevolgen van de huidige COVID-19 crisis.

¹ Kamerstuk 19 637, nr. 2030

² Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2375.

³ Kamerstuk 34 952, nr. 1.

⁴ <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

⁵ Kamerstukken 19 637 en 30 573, nr. 2535.

Huidige context van wereldwijde ontheemding

Gedwongen ontheemding⁶ blijft een grote uitdaging waar de wereld, en daarmee ook Nederland, voor staat. Wereldwijd zijn er momenteel bijna 80 miljoen mensen ontheemd, waarvan 26 miljoen vluchtelingen en 46 miljoen intern ontheemden⁷. Dit is ongeveer 1% van de wereldbevolking; een percentage dat de afgelopen decennia significant is toegenomen. In vergelijking tot 2015 zijn er 15 miljoen ontheemden bijgekomen. Veruit het merendeel vlucht binnen de regio van herkomst en verblijft in lage- en middeninkomenslanden. Van de Syrische intern ontheemden en vluchtelingen in de regio van herkomst valt inmiddels meer dan de helft onder de armoedegrens⁸. In 2019 werd aan slechts 57% van de financieringsbehoefte van het *Regional Refugee and Resilience Plan*⁹ voldaan, waardoor noodzakelijke hulp voor velen uitbleef. Alhoewel aantallen en noden enkel toenemen, is dit financieringspercentage sinds 2013 significant afgenomen. Ook in andere regio's, zoals de Hoorn van Afrika waar meer dan acht miljoen mensen op de vlucht zijn, blijven de noden het lokale en internationale hulpaanbod overstijgen. De situatie voor vluchtelingenkinderen en -jongeren is daardoor uiterst zorgwekkend. Van de meer dan zeven miljoen vluchtelingenkinderen gaat meer dan de helft niet naar school¹⁰.

Covid-19 heeft de situatie substantieel verergerd. Ontheemde mensen zijn extra kwetsbaar door de risicovolle omgevingen waarin zij leven. Toegang tot gezondheidszorg is beperkt en restricties die zijn ingesteld om het virus te bestrijden, hebben grote sociaaleconomische gevolgen. Zelfredzaamheid raakt hiermee verder uit beeld.

Gemiddeld zijn vluchtelingen tussen 10¹¹ en 26 jaar¹² van huis. Voor het overgrote deel van alle vluchtelingen geldt dat zij in regio's van herkomst verblijven met beperkt perspectief op een duurzame oplossing: terugkeer, lokale integratie of hervestiging. Als gevolg hiervan bevinden veel ontheemde mensen zich in *a state of limbo*. De huidige onzekere situatie vraagt om blijvende integrale aanpak van lokale, regionale en internationale actoren, zoals dat ook in het *Global Compact on Refugees* is afgesproken¹³. De Nederlandse inzet m.b.t. opvang in de regio draagt daaraan bij en is daarmee onverminderd relevant. Ook de Adviescommissie voor Vreemdelingenzaken stelt in haar toekomstverkenning 2030 dat het bijdragen aan hoogwaardige en toekomstgerichte opvang in de regio zonder uitzondering in alle beleidsmaatregelen centraal moet staan¹⁴.

Graag licht ik hierbij toe welke vooruitgang Nederland de afgelopen jaren heeft geboekt op het gebied van opvang in de regio. Daarnaast schijn ik licht op een aantal van de voornaamste uitdagingen: duurzame oplossingen, de relatie met opvanglanden en de lokalisering van hulp.

⁶ Een vluchteling is iemand die zijn of haar land van herkomst ontvlucht vanwege gegronde vrees voor vervolging, oorlog of geweld. Een intern ontheemde is iemand die gedwongen is zijn huis of woonplaats te ontvluchten, maar wel binnen de grenzen van zijn of haar eigen land blijft. Als we over ontheemde mensen in het algemeen spreken heeft dit betrekking op zowel vluchtelingen als intern ontheemde mensen.

⁷ <https://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html>

⁸ <https://www.unhcr.org/news/briefing/2020/6/5ee884fb4/syrian-refugees-profoundly-hit-covid-19-economic-downturn.html>

⁹ http://www.3rpsyriacrisis.org/wp-content/uploads/2020/05/annual_report.pdf

¹⁰ <https://www.unhcr.org/steppingup/>

¹¹ <https://blogs.worldbank.org/dev4peace/how-many-years-do-refugees-stay-exile>

¹² <https://www.refworld.org/docid/57678f3d4.html>

¹³ <https://www.unhcr.org/the-global-compact-on-refugees.html>

¹⁴ <https://www.adviescommissievoorvreemdelingenzaken.nl/publicaties/publicaties/2018/03/5/opweg-naar-2030>

Nederlandse bilaterale inzet op opvang in de regio

Het opvang in de regio budget bedraagt 128 miljoen euro per jaar, waarmee Nederland momenteel voornamelijk in acht landen programma's financiert, te weten Egypte, Ethiopië, Irak, Jordanië, Kenia, Libanon, Oeganda en Soedan¹⁵. Gezamenlijk vangen deze landen een significant deel van 's werelds vluchtelingen op. Om de resultaten te behalen wordt voornamelijk met twee instrumenten gewerkt: het Prospects partnerschap met vijf internationale partners en het subsidiekader Migratie en Ontwikkeling voor met name non-gouvernementele organisaties (ngo's). Van de totale opvang in de regio programmering in 2020 gaat 17% direct naar ngo's, 70% naar VN-agentschappen en 13% naar internationale financiële instellingen, zoals de Wereldbank. Voor de uitvoering van programma's werken VN-agentschappen – ook door financiering – op hun beurt ook met ngo's.

De opvang in de regio inzet is ingebed in het bredere OS-beleid. Nederland draagt vanuit andere invalshoeken ook bij aan betere levensomstandigheden voor ontheemden, zoals bijvoorbeeld via de substantiële steun in het kader van humanitaire hulp en diplomatie¹⁶. Deze steun is meerjarig en «ongeoormerkt» en dus flexibel in te zetten. Een deel komt ten goede aan de opvang van vluchtelingen en ontheemden in bovengenoemde landen. Ook steunt Nederland bijvoorbeeld het partnerschap *Education Cannot Wait* dat gericht is op onderwijs aan vluchtelingenkinderen. Zo versterken dergelijke beleidsterreinen elkaar.

Prospects partnerschap

In 2018 heeft Nederland het Prospects partnerschap gelanceerd: een vijfjarig innovatief samenwerkingsmodel met UNICEF, UNHCR, ILO, IFC en de Wereldbank om perspectief te bieden aan vluchtelingen, intern ontheemden en kwetsbare gastgemeenschappen. De meerwaarde van Prospects is dat deze vijf partners gezamenlijk een grotere bijdrage kunnen leveren aan het overbruggen van het gat tussen humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking, in lijn met de *Global Compact on Refugees*, de *nexus* agenda¹⁷ en het *Grand Bargain*¹⁸ gedachtegoed. Nederland en de vijf Prospects partners beogen samen een ontwikkelingsgerichte benadering van langdurige ontheemding te bevorderen, waarbij (lokale) overheden, de private sector en verschillende andere partijen de handen ineen slaan. Het totale budget voor dit partnerschap is 500 miljoen euro (2018–2023).

Het Prospects Partnerschap onderscheidt zich op twee belangrijke manieren van soortgelijke initiatieven van andere donoren. Ten eerste biedt het lange termijn financiering voor gezamenlijke interventies op basis van een gedeelde analyse. Dit is uniek in het huidige donorlandschap en in overeenstemming met de terugkomende aanbevelingen rond het operationaliseren van de *nexus*. Daarnaast biedt Prospects de flexibiliteit tot verschillende vormen van samenwerking tussen de partners, van strategische afstemming tot gezamenlijke operationele programmering, waardoor zij beter in staat zijn hun interventies op verschillende contexten af te stemmen. In het Prospects resultatenraamwerk is voor deze nieuwe manier van werken een apart resultaatgebied opgenomen, inclusief indicatoren die meten in hoeverre de

¹⁵ Tevens doet Nederland op kleinere schaal bilaterale bijdragen aan programma's in Turkije. Multilaterale bijdragen via de EU worden op pagina 3 benoemd.

¹⁶ Kamerstuk 34 952, nr. 108

¹⁷ <https://www.unocha.org/fr/themes/humanitarian-development-nexus>

¹⁸ <https://interagencystandingcommittee.org/grand-bargain>

samenwerking tussen de multilaterale instellingen daadwerkelijk tot meerwaarde leidt. Hierbij wordt gekeken naar zowel de effectiviteit van de programmering als ook de bijdrage aan de internationale beleidsdialog over gedwongen ontheemding. Aan de hand van een intensieve leeragenda wordt deze aanpak de komende jaren gemonitord en geëvalueerd.

Samenwerking met non-gouvernementele partners

Prospects partners verlenen financiering en werken intensief samen met vele non-gouvernementele en lokale organisaties. Daarnaast is het van belang internationale en lokale ngo's direct te blijven steunen om te investeren in lokale capaciteit, om innovatie te bevorderen en om ruimte te scheppen voor hun kritische geluid. Daarom is in 2018 het subsidiekader Migratie en Ontwikkeling gepubliceerd. Het biedt partners (onder andere ook Nederlandse ngo's zoals SPARK en Warchild) de mogelijkheid om bij te dragen aan perspectief voor ontheemden in de regio. De projecten die door middel van deze subsidietender worden gefinancierd, hebben dezelfde inhoudelijke en geografische focus als het Prospects Partnerschap. Resultaten laten de meerwaarde zien van ngo's. Een voorbeeld hiervan is een project met Abaad, een lokale organisatie die met behulp van Nederlandse financiering werkt aan het verbeteren van bescherming van vluchtelingen en kwetsbare gastgemeenschappen in Libanon, specifiek gericht op slachtoffers van seksueel en gender gerelateerd geweld. Doordat de organisatie goed is ingebed in de lokale context, kan zij op een cultuur-sensitieve manier de doelgroep effectief ondersteunen. In tijden van COVID-19, waar dergelijke noden toenemen en internationale actoren niet altijd toegang krijgen, is dit extra belangrijk gebleken.

Thema's

Binnen het opvang in de regio beleid richt Nederland zich op drie thema's, namelijk onderwijs, werkgelegenheid en bescherming, met gendergelijkheid en psychosociale steun als dwarsdoorsnijdende thema's. In veel van de programmering staan jongeren centraal.

Onderwijs

Nederland draagt in bovengenoemde landen bij aan verschillende vormen van onderwijs, waaronder primair en secundair onderwijs, inhaallessen, training op maat, *life-skills* training en beroepsonderwijs. Met Nederlandse steun hebben in de periode mid-2017 tot mid-2020 meer dan 575.000 kinderen en jongeren toegang tot onderwijs of training gekregen. Momenteel wordt een deel van de programmering omgebogen naar virtuele methoden gezien de nieuwe COVID-19 realiteit. Dit brengt uitdagingen met zich mee en resulteert voor vele kwetsbare kinderen, met name meisjes, in additionele achterstanden¹⁹.

Het samenbrengen van de Prospects partners draagt er aan bij dat de overgang van scholing naar werk soepeler verloopt. De partners zetten er onder andere op in dat het curriculum beter aansluit op de vraag van de arbeidsmarkt, zodat jongeren een grotere kans op een baan hebben. ILO, UNHCR en UNICEF zijn bijvoorbeeld gezamenlijk bezig met een project om de vaardigheden van jongeren in kaart te brengen in twee vluchtelingkampen in Jordanië. Dergelijke informatie voedt vervolgens direct de werkgelegenheidsprogrammering van partners als IFC en de Wereldbank.

¹⁹ Zie onder andere: <https://www.hrw.org/news/2020/08/26/impact-covid-19-childrens-education-africa>

Ook draagt Prospects bij aan verbeterde data uitwisseling. Door nauwere samenwerking in bijvoorbeeld Egypte krijgen vluchtelingenkinderen die geregistreerd staan bij UNHCR nu sneller toegang tot onderwijs via UNICEF. Dergelijke samenwerking en data-uitwisseling draagt bij aan de beoogde transformatie.

Werkgelegenheid

Binnen het thema werkgelegenheid financiert Nederland programma's gericht op het ontwikkelen van inkomsten-genererende activiteiten. Voorbeelden van deze activiteiten zijn ondersteuning bij het opzetten van een eigen bedrijf, facilitering van toegang tot financiering en begeleiding bij het vinden van werk. Sinds mid-2017 zijn er middels deze programmering meer dan 45.000 mensen geholpen bij het ontwikkelen van inkomsten-genererende activiteiten. De daadwerkelijke reikwijdte is nog veel groter aangezien het ook de gezinnen van de werknemers raakt. COVID-19 heeft echter een significante negatieve impact op het genereren van inkomen. Veel kwetsbare werknemers in opvanglanden in de regio geven aan dat zij sinds de crisis hun gehele inkomen hebben verloren²⁰.

De samenwerking tussen de Prospects partners draagt bij aan de juiste randvoorwaarden voor werkgelegenheid onder vluchtelingen en gastgemeenschappen. In Kenia bijvoorbeeld richt Prospects zich in het bijzonder op jonge moeders. IFC werkt in samenwerking met regionale overheden aan betere toegang voor vluchtelingen tot gebieden buiten vluchtelingenkampen. UNHCR en ILO bieden gezamenlijk trainingsmodules aan jonge moeders aan op het gebied van ondernemerschap en gerelateerde vaardigheden, waarbij UNICEF kinderopvang verzorgt. Hierdoor krijgen jonge moeders – zowel vluchtelingen als Keniaanse – de mogelijkheid om te werken.

Bescherming

Nederland zet in op het versterken van de rechtspositie van ontheemde mensen en de bescherming van kwetsbare groepen. In Ethiopië bijvoorbeeld werden vluchtelingen voorheen geregistreerd bij UNHCR en niet bij de Ethiopische overheid, met als gevolg dat zo'n 70.000 in Ethiopië geboren kinderen geen geboortebewijs hebben gekregen. Met behulp van Nederlandse financiering is het registratiesysteem van UNHCR verbonden aan dat van de nationale overheid, waardoor vluchtelingen nu rechtstreeks bij de overheid geregistreerd worden en een geboortecertificaat ontvangen. Dit is cruciaal voor vluchtelingen, als voorwaarde tot dienstverlening in het land waar zij verblijven.

Tevens hebben door Nederlandse inzet in de periode mid-2018 tot mid-2020 meer dan 35.000 personen toegang tot geestelijke gezondheidszorg en psychosociale ondersteuning (MHPSS²¹) gekregen. De samenwerking tussen Prospects partners leidt ertoe dat MHPSS de meest kwetsbare mensen bereikt en breed wordt geïntegreerd in gemeenschapsstructuren, onderwijsinstellingen en gezondheidssystemen. Dit draagt bij aan de zelfredzaamheid van individuen en gemeenschappen. De COVID-19 crisis heeft dergelijke noden doen vergroten. In veel opvanglanden in de regio zien we een toename van seksueel en gender gerelateerd geweld²² alsook psychosociale noden²³.

²⁰ Zie onder andere: <https://www.jo.undp.org/content/jordan/en/home/library/covid-19-impact-on-households-in-jordan-arabic.html>

²¹ Veelal wordt de engelse term gebruikt: mental health and psychosocial support (MHPSS).

²² Zie onder andere: <https://reliefweb.int/report/lebanon/impact-covid-19-sgbv-situation-lebanon-inter-agency-sgbv-task-force-lebanon-may-2020>

Multilaterale (EU) inzet

Uit bovengenoemde bilaterale inzet blijkt dat we als Nederland resultaten behalen en voortgang boeken. Tegelijkertijd vragen de (toenemende) noden ook om een Europese aanpak: de EU heeft een grotere slagkracht en een breder instrumentarium ter beschikking. De EU faciliteit voor vluchtelingen in Turkije (FRIT) is een belangrijk voorbeeld van langdurige steun aan het land dat het hoogst aantal vluchtelingen opvangt. Via het FRIT ontvangen maandelijks 1.7 miljoen Syrische vluchtelingen in Turkije directe steun. Ook heeft het EU Noodfonds voor de Syrië regio, met een totale omvang van meer dan 2 miljard euro, sinds de oprichting in december 2014 al meer dan 6,7 miljoen kwetsbare mensen bereikt²⁴. Het EU noodfonds voor Afrika heeft voor wat betreft opvang in de regio ook goede resultaten behaald: bijna 5 miljoen mensen hebben nu betere toegang tot basisvoorzieningen als onderwijs en gezondheidszorg²⁵.

De EU is in het kader van onder meer het nieuwe pact voor migratie en asiel geïmmiteerd aan opvang in de regio²⁶. Hiervoor zal ook onder het nieuwe Meerjarige Financiële Kader (2021–2027) van de Europese Unie financiering beschikbaar zijn. Nederland staat voor de continuering van een gezamenlijke donorinzet op opvang in de regio in de regio's van herkomst. Duurzame, grootschalige financiering voor deze regio's draagt bij aan het vergroten van stabiliteit van de gastlanden, het bieden van perspectief aan vluchtelingen en het voorkomen van doorreis. Dit is met name relevant gezien het feit dat de hoge noden het hulpaanbod blijven overstijgen. Dit mag overigens als geen verrassing komen gezien het toenemende aantal ontheemden, de desastreuze vooral economische gevolgen van COVID-19 en het feit dat duurzame oplossingen veelal uitblijven.

Duurzame oplossingen

Voor vluchtelingen bestaan er drie duurzame oplossingen, namelijk terugkeer naar de plek van herkomst, lokale integratie of hervestiging naar een derde land. Het uiteindelijke doel van de Nederlandse inzet is het bijdragen aan dergelijke oplossingen, wetende dat langdurig en uitzichtloos verblijf in tijdelijke opvanglocaties kan leiden tot meer armoede, instabiliteit, doorreis en radicalisering²⁷. Het perspectief op deze oplossingen is echter beperkt. Veilige en waardige terugkeer is in gebieden met aanhoudende instabiliteit, zoals in Syrië, geen optie²⁸. Lokale integratie stuit op weerstand van opvanglanden wiens economieën tevens onder druk staan. En in 2019 werd enkel 4.5% van de vluchtelingen die hervestiging behoeven ge-hervestigd gezien het beperkt aantal plekken²⁹.

Zoals hierboven beschreven maakt de Nederlandse bijdrage aan opvang in de regio een wezenlijk verschil voor veel mensen. Op sommige plekken krijgen vluchtelingen in toenemende mate toegang tot lokale diensten en

²³ Zie onder andere: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Psychosocial_Effects_COVID-19_Needs_Assessment-3.pdf

²⁴ https://ec.europa.eu/trustfund-syria-region/content/monitoring-evaluation_en

²⁵ https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/content/results-monitoring-and-evaluation_en

²⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52020DC0609&from=NL>

²⁷ <https://www.migrationpolicy.org/article/top-10-2017-issue-5-displacement-becomes-long-term-refugee-hosts-grapple-new-normal>; <https://www.unhcr.org/4444afcb0.pdf>; <https://www.lawfareblog.com/dignity-and-needs-young-syrian-refugees-middle-east>

²⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/ambtsberichten/2020/05/15/algemeen-ambtsbericht-syrie-van-mei-2020>

²⁹ <https://www.unhcr.org/news/press/2020/2/5e3a81c04/resettlement-needed-only-45-cent-global-resettlement-needs-met-2019.html>

integreren zij in de lokale samenleving. De noden blijven echter het hulpaanbod overstijgen en COVID-19 maakt sommige positieve ontwikkeling van de afgelopen jaren weer ongedaan. Daarnaast moeten wij concluderen dat in realiteit lokale integratie voor het merendeel van de vluchtelingen een enorme uitdaging en een onzeker proces blijkt, gezien sociaaleconomische en culturele spanningen, politieke barrières en de moeilijke situatie in verschillende opvanglanden die tevens worstelen met de impact van COVID-19 en klimaatverandering. Het is daarmee van belang om naast het opvang in de regio beleid ook te blijven inzetten op de andere twee duurzame oplossingen, zoals in 2015 al benoemd, te weten terugkeer en hervestiging. Inzet op deze terreinen heeft een wisselwerking en daarom dienen de drie oplossingen in samenhang te worden bekeken. Voor terugkeer betekent dat een stevige inzet op stabilisatie, conflictresolutie en, zodra mogelijk, wederopbouw en re-integratie.

Relatie met opvanglanden

Voor wat betreft lokale integratie, de voornaamste inzet van opvang in de regio, speelt een brede, solidaire relatie met opvanglanden een belangrijke rol. Grootschalige opvang heeft significante impact op de sociale voorzieningen in opvanglanden. Voor daadwerkelijk perspectief voor ontheemden, en al helemaal voor lokale integratie, is meer nodig dan langdurig verblijf in kampen en geïmproviseerde onderkomens. Er moet worden getracht om hen waardig en betekenisvol te laten deelnemen aan de lokale samenleving. Bereidheid en mogelijkheid tot het bijdragen aan dergelijke inclusie en zelfredzaamheid verschilt aanzienlijk onder opvanglanden en vraagt om solidariteit. Het kabinet doet ook daarom structurele investeringen in politieke en economische samenwerking met naast vluchtelingen ook kwetsbare gastgemeenschappen als doelgroep, tevens met het oog op het risico dat opvanglanden (verder) destabiliseren en daarmee veranderen in doorreis- of zelfs herkomstlanden. De huidige situatie in Libanon en reisbewegingen richting Cyprus baart het kabinet ook vanuit dat oogpunt zorgen.

In recente evaluatiestudies van verschillende opvang in de regio programmering wordt de discrepantie tussen de belangen van het opvangland en hun gemeenschappen en die van de donoren regelmatig als een belangrijke uitdaging geïdentificeerd³⁰. Voorts wordt opgemerkt dat de uitvoerende partners de soms sterke bedenkingen van de regeringen van het opvangland en de gastgemeenschappen bij de integratie van vluchtelingen in bijvoorbeeld de formele arbeidsmarkten onderschatten. Deze uitdagingen kunnen we alleen overbruggen als donoren en uitvoerende partners in de eerste plaats ook de belangen van de opvanglanden onderkennen. Dit vraagt om een context-specifieke aanpak.

Evaluaties tonen tevens aan dat donoren slechts een beperkt effect hebben op het beleid van de opvanglanden. Er bestaan nog steeds weinig voorbeelden van gevallen waarin het beleid van de gastregering ten aanzien van de toestroom van vluchtelingen met succes is veranderd³¹. Hoewel het mogelijk is dat het perspectief van de regeringen van het opvangland verandert, is het belangrijk om te blijven erkennen dat hun

³⁰ Alexander Kocks et al (2018), Building bridges between international humanitarian and development responses to forced migration. A review of conceptual and empirical literature with a case study on the responses to the Syria crisis. Deval and EBA; Danida 92018), Evaluation of the Regional Development and Protection Programme in Lebanon, Jordan and Iraq, 214–2017. Evaluation Department, Ministry of Foreign Affairs Denmark

³¹ Dylan O'Driscoll (2017), Leveraging change to policies, laws and practices in refugee hosting countries. K4D Helpdesk report. Brighton: DFID and ODI.

nationale beleid is gebaseerd op nationale overwegingen en belangen. Het kan niet worden genegeerd dat het grote aantal vluchtelingen een aanzienlijke sociale en economische impact heeft op de gastgemeenschappen. Sommige evaluaties zijn echter optimistisch over de mogelijkheden³², als de doelstellingen van de autoriteiten van het gastland en de donoren beter op elkaar worden afgestemd. Een constructieve samenwerking met de lokale autoriteiten op basis van gemeenschappelijke doelstellingen zal dan ook een eerste vereiste zijn. Dit vraagt om een blijvende inzet en op sommige plekken een verdere versterking van onze diplomatieke inspanningen.

Om in deze context een constructieve dialoog aan te gaan over perspectief voor vluchtelingen, is het tevens van belang dat Nederland zich niet alleen als donorland opstelt. Het aanbieden van een – relatief geringe – bijdrage zal immers nooit doorslaggevend zijn om een stap te zetten als openstelling van de arbeidsmarkt in het opvangland. Om deze reden zetten we in op een gelijkwaardige dialoog en samenwerking, waarbij we eerlijk aangeven dat ook Nederland worstelt met bijvoorbeeld het verhogen van de arbeidsparticipatie van vluchtelingen. Ook proberen we bij te dragen aan de uitwisseling van ervaringen en geleerde lessen tussen organisaties in Nederland en in regio's van herkomst. In dat kader is recent een onderzoeksproject gestart met een Nederlands instituut om geleerde lessen in Nederland op het gebied van toegang tot werkgelegenheid en MHPSS voor vluchtelingen inzichtelijk te maken en uit te wisselen tussen partners in Nederland, Jordanië en Ethiopië.

Lokalisatie en de stem van ontheemden

Lokale organisaties spelen een belangrijke rol bij het bieden van opvang in de regio. De COVID-19 crisis heeft het belang hiervan onderstreept. Waar internationale organisaties soms tekort schoten omdat zij vanwege grensrestricties niet overal aanwezig konden zijn, stonden lokale organisaties klaar³³. Lokale organisaties beschikken over betere toegang, contextueel begrip en draagvlak binnen de gemeenschap, en kunnen cultureel gevoelige onderwerpen beter bespreekbaar maken. De nauwe verbinding met de lokale gemeenschap vergroot de effectiviteit en duurzaamheid van de inzet van lokale partners. Dit is onder andere gebleken uit een door Nederland gefinancierd project van de lokale ngo Refugee Law Project in Oeganda. Zij nemen naast Oegandese werknemers ook Zuid-Sudanese vluchtelingen in dienst om vluchtelingengemeenschappen te versterken en recht te doen aan de stem van ontheemden. Zo werken vluchtelingen bijvoorbeeld als vertalers in de rechtbank, zodat mede-vluchtelingen zich kunnen verdedigen in hun eigen taal en processen snel en eerlijk verlopen.

Tot dusver is Nederlandse samenwerking met lokale partners beperkt en ligt de focus voornamelijk op internationale – inclusief Nederlandse – organisaties. Dit heeft ook invloed op de relatie met lokale autoriteiten en ons begrip van lokale belangen. Het versterken van lokale veerkracht zal de komende periode prioriteit zijn. Ook zal binnen de samenwerking met internationale organisaties, waaronder Prospects, aandacht worden gevraagd voor lokalisatie. Nederland acht het tevens van belang om meer ruimte te maken voor de stemmen van ontheemden zelf, zowel bij het vormen als het evalueren van beleid.

³² Danida 2018, p. 68; ODtiscoll 2017, p. 6.

³³ <https://reliefweb.int/report/world/iasc-interim-guidance-localisation-and-covid-19-response-developed-jointly-ifrc-and>

Conclusie en vooruitblik

In 2015 sprak het kabinet over een nijpende situatie voor vluchtelingen wereldwijd. Sindsdien is ontheemding enkel toegenomen en de situatie van vluchtelingen, intern ontheemden en ook de gastgemeenschappen blijft uiterst precair. COVID-19 verergert deze situatie. Er is, meer dan ooit, noodzaak om duurzame oplossingen te bieden om o.a. toenemende armoede, doorreis en destabilisatie van opvanglanden te voorkomen. Nederlandse steun aan opvang in de regio maakt daarin een wezenlijk verschil o.a. via het Prospects partnerschap dat bijdraagt aan de beoogde transformatie naar een meer ontwikkelingsgerichte aanpak van ontheemding. Er is echter nog een lange weg te gaan en het duurzame eindpunt dat we in 2015 vaststelden is nog niet in zicht. Mede omdat vluchtelingen gemiddeld meer dan tien jaar van huis zijn vraagt onze stip op de horizon om een lange adem. Nederland zal de huidige inzet intensief blijven evalueren om zo effectief mogelijk bij te dragen aan opvang in de regio. Succesvolle resultaten van de samenwerking in het kader van het Prospects partnerschap zullen internationaal worden uitgedragen.

«Oneindige tijdelijkheid» voor ontheemden is een risico en de geschiedenis leert ons dat dit een ontwrichtende werking kan hebben op opvanglanden. Duurzame oplossingen moeten daarom centraal blijven staan. Lokale integratie blijft echter een uitdaging en daarom hangt de uiteindelijke effectiviteit van het opvang in de regio beleid deels samen met onze bijdrage aan andere duurzame oplossingen. Dit vraagt om blijvende solidariteit en een intensievere inzet op conflictpreventie en -resolutie. Daarnaast zullen een intensievere samenwerking met lokale overheden en het investeren in lokale voorzieningen en partners, ook via het Prospects partnerschap, de komende jaren onze aandacht vragen. Dit biedt kansen tot verdere versterking van de Nederlandse inzet op perspectief voor vluchtelingen en intern ontheemden in hun regio's van herkomst.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
S.A.M. Kaag