

Samenvatting

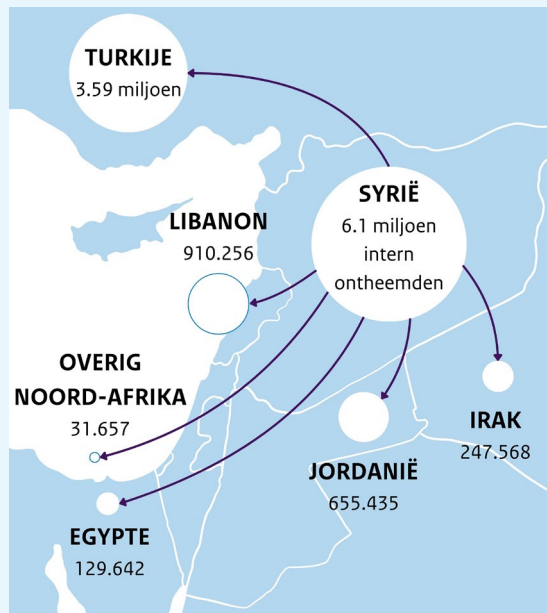
Aanleiding

Als gevolg van de burgeroorlog in Syrië zijn ongeveer 7 miljoen mensen het land ontvlucht. Ongeveer 80% van deze vluchtelingen verblijft in omliggende landen (zie kaart).¹ Rond de 1,4 miljoen Syriërs hebben asiel gevonden in Europa.

De grote aantallen vluchtelingen in de regio legden zware druk op de infrastructuur, de publieke dienstverlening en de sociale verhoudingen in de opvanglanden. Dit had mogelijk negatieve gevolgen voor de stabiliteit in deze regio.

Het Nederlandse beleid met betrekking tot deze opvang in de regio ontwikkelde zich tegen de achtergrond van drie ontwikkelingen:

1. de toename van het aantal vluchtelingen en irreguliere migranten in Europa (vooral de Europese vluchtelingencrisis van 2015),
2. de internationale overeenstemming over de noodzaak van nieuwe benaderingen voor de omgang met langdurige ontheemding, en
3. de ontwikkeling van nieuw Europees migratiebeleid.



Bron: UNHCR/Reliefweb, AFP. De gegevens over Syrië zijn van december 2019. De overige gegevens zijn uit maart 2020.

Behalve dat het aantal vluchtelingen snel toenam, bleven zij ook steeds langer in de opvanglanden. Bovendien verbleven de meesten van hen niet in vluchtelingenkampen, maar in de steden en dorpen. Om deze redenen kozen Nederland en internationale partners een ontwikkelingsgerichte benadering die verder ging dan het bieden van noodhulp. De steun was gericht op het (tijdelijk) integreren van vluchtelingen in de samenlevingen en economieën van de opvanglanden, zodat zij op termijn zelfredzaam zouden worden. Ook werden de opvanglanden economisch gesteund, zodat zij de vluchtelingenopvang konden dragen of daar mogelijk zelfs economisch van konden profiteren.

Kwetsbare groepen binnen gastgemeenschappen – die mogelijk nadelen ondervonden van de aanwezigheid van grote aantallen vluchtelingen – werden specifiek gesteund, zodat zij niet zouden worden achtergesteld bij de gesteunde vluchtelingen.

Naast het verbeteren van de perspectieven voor vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in de regio, was het voorkomen van doormigratie naar derde landen, waaronder Nederland en andere Europese landen, een politiek motief voor de financiële steun voor opvang in de regio. Het argument dat steun aan bescherming, onderwijs en werk in gastlanden doormigratie van vluchtelingen kan tegengaan, werd onderbouwd met een verwijzing naar een rapport van de UNHCR uit 2015.² De doelstelling om doormigratie te beperken werd echter niet geoperationaliseerd of gemonitord. Tussen eind 2017 en 2021 werd dit argument ook niet meer genoemd in beleidsstukken van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

¹ In afwijking van de officieel door UNHCR geregistreerde vluchtelingen, wordt het aantal Syriërs in Libanon geschat op 1,5 miljoen en in Jordanië op 1,3 miljoen. Daarmee huisvestte Libanon het grootste aantal vluchtelingen per inwoner ter wereld, en Jordanië het een-na-grootste aantal.

² UNHCR, [Syrian Refugee Arrivals in Greece - Preliminary Questionnaire Findings April-September 2015](#), 8 september 2015.

De directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) evalueerde de Nederlandse steun aan opvang in de regio in Libanon en Jordanië in de periode 2016-2021. In deze periode besteedde Nederland 475 miljoen euro aan opvang in de regio in Libanon, Jordanië en Irak. Dat is inclusief 170 miljoen euro binnen het partnerschap 'Prospects' ('Perspectieven') dat in 2019 van start ging.³ De Nederlandse bijdrage aan de opvang in Turkije verliep via de EU-Turkije-faciliteit (FRiT) en is door de EU geëvalueerd. Lessen uit de evaluatie van de FRiT zijn meegenomen in het IOB-rapport.

Evaluatievragen

De centrale vraag van het onderzoek luidde:

*Wat is de Nederlandse bijdrage geweest aan het verbeteren van de perspectieven voor vluchtelingen uit Syrië en hun gastgemeenschappen in Libanon, Jordanië en Irak en hoe kan deze bijdrage worden verbeterd?*⁴

De hoofdvraag heeft dus betrekking op de effectiviteit van het beleid. Het beoogde effect kende twee dimensies: a) het verbeteren van de perspectieven voor vluchtelingen uit Syrië en hun gastgemeenschappen en b) het voorkomen van doormigratie naar derde landen, waaronder Nederland en andere Europese landen.

Verklarende deelvragen richtten zich daarnaast op de relevantie en coherentie (samenhang) van het beleid. Daarbij is ook aandacht besteed aan de intentie in het beleid om tegemoet te komen aan de specifieke behoeften van vrouwen en meisjes:

1. Wat was de relevantie van de ontwikkelingsgerichte aanpak (ook wel: *Development Approach to Forced Displacement*): sloten de door Nederland gefinancierde interventies aan op de behoeften van vluchtelingen en gastgemeenschappen? Was de Nederlandse steun relevant voor het voorkomen van doormigratie van vluchtelingen naar derde landen? Wat is er bekend over de sociale cohesie en participatie van vluchtelingen in lokale gemeenschappen en over de economische participatie van vluchtelingen en hun economische impact op lokale gemeenschappen?
2. In hoeverre werd gender betekenisvol geïntegreerd in de door Nederland gesteunde interventies? Is voldoende aandacht besteed aan de specifieke behoeften van vrouwen en meisjes?
3. Hoe coherent was het beleid? In hoeverre kwamen de doelstellingen en de aanpak overeen met de prioriteiten van de opvanglanden, internationale kaders, interventies van andere donoren en de bredere steun van Nederland aan deze landen?
4. Wat betekenden de verschillende financieringsmodaliteiten (typen steunprogramma's) voor de kwaliteit van het programmabeheer, met name voor de partnerkeuze, de samenwerking tussen de beleidsafdeling in Den Haag en de ambassades, evenals voor de samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsgerichte partners?

³ Interventies gefinancierd in het kader van dit partnerschap zijn niet meegenomen in deze evaluatie, aangezien het partnerschap apart geëvalueerd wordt. Enkele uitzonderingen daargelaten, startten de projecten die in deze evaluatie zijn geanalyseerd voorafgaand aan de start van het Prospects-partnerschap in 2019.

⁴ Binnen dit onderzoek richtten de beleidsreconstructie, de literatuurstudie en de online conversaties met vluchtelingen en gastgemeenschappen zich ook op Irak. De contextanalyse, de beoordeling van projecten en de landenbezoeken beperkten zich tot Libanon en Jordanië.

Hoofdconclusie

Hoewel de Nederlandse steun aan opvang in de regio positieve kortetermijnresultaten heeft bereikt voor vluchtelingen en gastgemeenschappen, heeft deze niet effectief bijgedragen aan het verbeteren van perspectieven voor vluchtelingen uit Syrië en hun gastgemeenschappen in Libanon en Jordanië. De centrale doelstellingen van toegenomen zelfredzaamheid en verbeterde sociale en economische perspectieven van vluchtelingen en gastgemeenschappen zijn niet behaald en zelfs verder uit beeld geraakt. Voor velen zijn de perspectieven verslechterd, met name in Libanon. Dit was deels te wijten aan negatieve contextuele ontwikkelingen, buiten de invloed van Nederland, zoals politieke crises en economische achteruitgang, versterkt door de COVID-19-pandemie. Een andere oorzaak was dat een cruciale aanname onder het beleid – namelijk dat opvanglanden bereid waren een inclusieve benadering te hanteren ten aanzien van vluchtelingen – niet bleek op te gaan in Libanon en maar zeer gedeeltelijk in Jordanië. In beide landen hadden vluchtelingen weinig toegang tot fatsoenlijk werk in de formele economie.

De economische participatie van vluchtelingen en hun impact op lokale gemeenschappen was meestal beperkt tot de informele sector, die in beide landen ongeveer de helft van de economie bestreek. Als vluchtelingen al werkten, was dit vooral tijdelijk en laagbetaald werk, vaak onder zware omstandigheden. Tegelijkertijd legde hun aanwezigheid druk op infrastructuur en voorzieningen in een reeds zorgelijke sociaal-economische situatie.

Deze combinatie van factoren beperkte de effectiviteit van de door Nederland gesteunde activiteiten, die meestal een lokale reikwijdte hadden. Niettemin werden kortetermijnresultaten behaald. Voorbeelden zijn de toegang tot onderwijs voor vluchtelingenkinderen en verbeterde leeromgevingen, de bescherming van vrouwen en meisjes tegen huiselijk geweld en de mogelijkheid om te voorzien in het dagelijks levensonderhoud door financiële uitkeringen aan de meest kwetsbare huishoudens.

| 4 |

Hoewel Nederland steun verleende aan zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen, bleef de publieke perceptie dat vluchtelingen meer profiteerden van buitenlandse hulp dan de lokale bevolking. In combinatie met gescheiden onderwijs en toenemende concurrentie op laagbetaalde arbeid in een stagnerende economie, namen discriminatie en spanningen onder vluchtelingen en tussen vluchtelingen en de lokale bevolking toe.

De politieke rationale achter het steunen van opvang in de regio is voor een deel gebaseerd op de gedachte dat dit zou bijdragen aan het verminderen van doormigratie van vluchtelingen naar Europese landen, waaronder Nederland. Echter, het bewijs voor een causale relatie tussen hulp en doormigratie is zwak. Op basis van een literatuurstudie concludeert IOB dat de focus van de Nederlandse hulp op bescherming, onderwijs en werkgelegenheid de aspiraties en capaciteiten van vluchtelingen om door te migreren kan beïnvloeden. Echter, de afwegingen die mensen maken zijn zeer complex en afhankelijk van veel factoren.⁵ Bovendien bleven de veiligheid en bescherming van vluchtelingen, toegang tot onderwijs en fatsoenlijk werk grote uitdagingen in zowel Jordanië als Libanon. Het gebrek aan financiële middelen en netwerken maakte doormigratie voor de meeste vluchtelingen onmogelijk.

⁵ De complexiteit van deze relatie wordt verder geïllustreerd door het feit dat migratieonderzoek aantoont dat de eerste stadia van ontwikkeling zelfs migratie kunnen bevorderen.

Deelconclusies

Het gebrek aan effectiviteit kan deels worden verklaard door de beperkte relevantie en coherentie van het beleid. Hoewel de gesteunde projecten wat betreft thematiek aansloten op de behoeften van vluchtelingen en gastgemeenschappen, werd hun relevantie vaak beperkt, omdat zij onrealistische doelen stelden of voorbijgingen aan factoren die cruciaal waren voor het behalen van (duurzame) resultaten, zoals verschillen in religieuze, culturele en maatschappelijke normen, gebrekkige overheids-capaciteit en gendergerelateerde beperkingen.

De Nederlandse programma's waren flexibel in de zin dat de lopende projecten en de programmering van nieuwe projecten konden worden aangepast aan belangrijke veranderingen in de context, zoals het uitbreken van de COVID-19-pandemie of de toenemende behoefte in Libanon om te voorzien in basisbehoeften ten koste van ontwikkelingsgerichte interventies.

De coherentie van het beleid werd op verschillende manieren beperkt. Ten eerste was hulp eerder donorgedreven dan vraaggestuurd. Doordat de belangen en perspectieven van de opvanglanden enerzijds en donoren anderzijds van elkaar verschilden, liepen hun prioriteiten uiteen. Ten tweede werd de lokale coördinatie tussen donoren – bijvoorbeeld om overlap van hun hulp te voorkomen, financieringsgaten te beperken of synergiën te bevorderen – bemoeilijkt doordat cruciale beslissingen over de hulp in de hoofdsteden van de donorlanden werden genomen. De lokale coördinatie richtte zich vooral op informatie-uitwisseling en het komen tot gezamenlijke standpunten over lokale gebeurtenissen. Ten derde werd het bevorderen van een samenhangend pakket aan Nederlandse steun beperkt door het grote aantal instrumenten, waarover, in de meeste gevallen, in Den Haag werd besloten. Niettemin hebben de Nederlandse ambassades zich ingespannen om de verschillende Nederlandse instrumenten aan elkaar te verbinden. Zij vonden daarbij enkele niches, zoals in landbouw, water en private-sectorontwikkeling.

Op twee momenten (2016 en 2018) heeft bestedingsdruk de kwaliteit van gefinancierde activiteiten onder druk gezet. In beide gevallen kwam een groot budget beschikbaar, nog voordat een resultatenkader en beheerkader waren vastgesteld en er voldoende stafcapaciteit beschikbaar was. De keuze om over te stappen van een portefeuille van individuele projecten naar een groot partnerschap met internationale instellingen, vereenvoudigde het contractbeheer. Echter, het beheer en de verdere ontwikkeling van een dergelijk complex partnerschap vergde meer personele capaciteit dan voorzien. Latere investeringen brachten de stafcapaciteit wel in overeenstemming met de taken.

De ambassades speelden bij zowel de individuele projecten als het Prospects-partnerschap een belangrijke rol in het beheer, al bleef de beleidsdirectie als budgethouder formeel verantwoordelijk. Soms leidde deze 'hybride' taakverdeling tot onduidelijkheid bij de ambassade of samenwerkingspartners, wanneer Den Haag en de post inhoudelijk niet helemaal op één lijn zaten. De laatste jaren is de samenwerking tussen ambassades en de beleidsafdeling verbeterd, doordat zij in de relatie hebben geïnvesteerd. De structurele financieringsrelatie met grote spelers in het internationale vluchtelingenbeleid heeft bijgedragen aan de kennis en het ontwikkelen van een leercultuur bij zowel de beleidsafdeling als ambassades.

Het integreren van gender in de Nederlandse projecten was over het algemeen niet succesvol. Met uitzondering van enkele projecten gericht op gendergerelateerd geweld, bleef dit beperkt tot het opnemen van vrouwen en meisjes als doelgroep, in plaats van dat echt werd ingespeeld op genderspecifieke behoeften.

Aanbevelingen

IOB doet de volgende aanbevelingen gebaseerd op de evaluatie:

Aanbeveling 1: Herijk de doelen en strategie op regionaal en landenniveau.

- Maak belangrijke beleidsaannames expliciet en onderzoek regelmatig hun geldigheid in specifieke contexten, bij voorkeur samen met partners en lokale belanghebbenden.
- Wees realistisch over wat het beleid kan bereiken in termen van het bevorderen van zelfredzaamheid en overweeg de hoogste beleidsdoelen hierop aan te passen. In volatiele contexten als Libanon kan het nodig zijn om terug te schakelen naar humanitaire vormen van hulp. Werken met scenario's kan helpen om tijdig te schakelen tussen interventietypen en instrumenten.
- Maak duidelijk welke prioriteit gendermainstreaming en gendergelijkheid moeten krijgen en hoe dit operationeel wordt gemaakt binnen steun aan opvang in de regio. Voorkom dat het bijzaken worden in projecten en zorg dat, als deze zaken meegenomen worden in projecten, dat dit op een zinvolle manier gebeurt en in lijn met de ontwikkeling van een feministisch buitenlands beleid.
- Voorkom het creëren van en toegeven aan bestedingsdruk. Nieuw ontwikkelingsbudget zou pas moeten worden uitgegeven als er een degelijke beleidsbenadering en resultaatkader zijn ontwikkeld.

Aanbeveling 2: Onderhoud een dialoog met en neem een open houding aan ten aanzien van regeringen van opvanglanden, zelfs als belangen en perspectieven ver uiteen liggen. Sta open voor alternatieve handelswijzen.

- Hoewel dit moeilijk is, blijf naar manieren zoeken om inclusief beleid door opvanglanden te bevorderen. De meest veelbelovende optie is het financieel ondersteunen van inclusieve beleidsmaatregelen, op nationaal of regionaal niveau.
- Overweeg mogelijk innovatieve manieren om zelfredzaamheid te verhogen. Zo kan het ontwikkelen van vaardigheden (taal, ICT) vluchtelingen helpen om legale routes naar derde landen te vinden.
- Overweeg om de Nederlandse invulling van vluchtelingenopvang als internationaal gedeelde verantwoordelijkheid te versterken, bijvoorbeeld door het verhogen van de quota voor hervestiging. Maak stappen die hierin worden gezet zichtbaar voor de regeringen van opvanglanden. Het aangaan van een discussie over veilige en waardige terugkeer, met inachtneming van de bijbehorende voorwaarden en het beginsel van *non-refoulement*,⁶ in plaats van het idee van terugkeer voorlopig af te wijzen, is een manier om de diepe zorgen van de opvanglanden te erkennen en met hen in dialoog te blijven.
- Probeer samen te werken met lokale overheden (gemeenten), maar vermijd mogelijke negatieve onbedoelde effecten.

Aanbeveling 3: Werk zo contextspecifiek en lokaal mogelijk

- Zorg ervoor dat beleid, programma's en interventies zijn gebaseerd op nationale en lokale contexten en behoeften. Integreer centraal gefinancierde activiteiten en resultaten in een landenspecifieke strategie, gebaseerd op een gedegen analyse van lokale behoeften en de toegevoegde waarde voor Nederland.
- Ontwikkel mechanismen om lokale belanghebbenden en vluchtelingenvertegenwoordigers te betrekken in alle fasen van de programmering, waaronder het identificeren van behoeften, het ontwerpen van projecten, de projectuitvoering, en de monitoring en evaluatie.
- Blijf inzetten op het tegengaan van spanningen en het bevorderen van sociale cohesie en raadpleeg lokale organisaties, inclusief vluchtelingenorganisaties, om projecten op een meer contextgevoelige manier uit te voeren.
- Zet op een meer structurele manier in op het lokaal geleid maken van de hulp, bijvoorbeeld door consistente contractuele voorwaarden op te nemen in de kaderovereenkomsten met de Prospects-partners. Probeer gelijkgezinde donoren te mobiliseren om hetzelfde te doen en deze kwestie gezamenlijk aan de orde te stellen in relevante besprekingen met VN-hoofdkantoren.

⁶ Dit beginsel houdt in dat het volgens internationaal recht verboden is om asielzoekers of vluchtelingen terug te sturen naar een land waar zij het risico lopen om te worden vervolgd op grond van hun afkomst, godsdienst, politieke overtuiging, nationaliteit of vanwege het behoren tot een sociale groep.

Aanbeveling 4: Nu het Prospects-partnerschap is verlengd tot en met 2027, ga door met het uitbouwen ervan, probeer de donorbasis te verbreden en het partnerschap te verbinden met andere initiatieven in de regio.

- Maak expliciet wat de ‘nieuwe manier van werken’ (*New Way of Working*) betekent en wanneer er succesvol uitvoering aan wordt gegeven, in het besef dat het een middel tot een doel is.
- Blijf proberen om de donorbasis te verbreden en het beheer zo in te richten dat andere donoren zich kunnen aansluiten zonder de gedurfde ambitie van het partnerschap af te zwakken.
- Zorg voor flexibiliteit voor andere organisaties om zich als partner aan te sluiten wanneer dit waarde toevoegt in een bepaalde landencontext.

Aanbeveling 5: Zorg voor voldoende personeelscapaciteit voor programmabeheer, dialoog, analyse van de politieke economie, en monitoring en leren.

- Het managen van het Prospects-partnerschap en aanverwante programma’s vereist een specifieke mix van kennis en vaardigheden. Investeer in gespecialiseerd personeel voor de langere termijn dat zich toelegt op steun aan opvang in de regio en zorg voor loopbaantrajecten binnen het ministerie om dit personeel te kunnen behouden.
- Bouw voort op de leercultuur die binnen de beleidsafdeling is ontwikkeld en betrek ambassades en lokale partnerkantoren hierbij om het leren binnen en tussen regio’s te bevorderen. Leren vergt constante aandacht en (dus) personele capaciteit.

Deelstudies

IOB vindt het belangrijk om de stemmen van zowel vluchtelingen als gastgemeenschappen een plaats te geven in het onderzoek. We werkten daarom met een specialistisch team van Upinion om online gesprekken te voeren met respondentenpanels in Libanon en Jordanië. Daarbij werd gekeken naar de grootste behoeften van vluchtelingen en gastgemeenschappen, economische en sociale participatie en de resultaten van de internationale steun.

Er is een literatuurstudie uitgevoerd door een team van University College London (UCL) naar de factoren die een rol spelen bij het al dan niet doormigreren van vluchtelingen naar derde landen, bij sociale cohesie, bij de economische participatie van vluchtelingen evenals hun impact op de economieën van opvanglanden.

