

Vergaderjaar 2008–2009

29 693

Verbanden tussen ontwikkeling en migratie

Nr. 15

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING, DE STAATSSECRETARISSEN VAN JUSTITIE EN VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2008

«Bescherming in de regio» beoogt de vluchtelingenbescherming te versterken en duurzame oplossingen te creëren in regio's van herkomst. «Bescherming in de regio» sluit aan bij het principe van de VN-vluchtelingenorganisatie UNHCR dat het bieden van internationale bescherming aan mensen bij voorkeur zo dicht mogelijk bij huis zou moeten plaatsvinden. De vluchtelingenbescherming die elders ter wereld wordt geboden, alsmede hervestiging, zijn daarnaast een belangrijk vorm van solidariteit met de landen die grote aantallen vluchtelingen opvangen.

Het beleidsconcept «bescherming in de regio» is tot op heden in Nederland en in EU-verband invulling gegeven door middel van kleinschalige projecten. De Nederlandse regering is echter van mening dat de beoogde EU-regionale beschermingsprogramma's in deze vorm niet voldoende tot wasdom kunnen komen. Door middel van deze brief wordt u geïnformeerd over het voornemen om het beleidsconcept «bescherming in de regio» een andersoortige invulling te geven.

Stand van zaken

Nederland is één van de initiatiefnemers van «bescherming in de regio». In 2004 werd onder Nederlands EU-voorzitterschap versterking van «bescherming in de regio» opgenomen in het Haags Programma, het JBZ-meerjarenprogramma, als onderdeel van de externe dimensie van het asiel- en migratiebeleid. Dit werd bevestigd in conclusies van de Europese Raad. Ook werd tijdens het Nederlands EU-Voorzitterschap tussen de lidstaten beginselovereenstemming bereikt over de te ontwikkelen Europese programma's voor «bescherming in de regio». De Europese Commissie bracht over dit programma een Mededeling uit.¹

Per 1 januari 2007 zijn in het kader van de regionale beschermingsprogramma's (RPPs) met EU-financiering vier relatief kleinschalige pilotprojecten gestart, in Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland en Tanzania. De

¹ COM (2005) 388; BNC-fiche: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 112, nr. 396.

pilots vormen mogelijk een opmaat voor eventueel grotere en meer omvattende EU-regionaal beschermingsprogramma's. De Europese Commissie zal in de loop van 2008 de proefbeschermingsprogramma's evalueren. Nederland cofinanciert het RPP-Tanzania.¹ Deze pilot beoogt de vluchtelingenbescherming in Tanzania te versterken en duurzame oplossingen te realiseren voor met name Burundese en Congolese vluchtelingen. Het project beoogde tevens een basis te bieden voor een dialoog en samenwerking met Tanzania waarin over moeilijk liggende zaken als lokale integratie kan worden gesproken. De pilot in Tanzania omvat momenteel goeddeels UNHCR-activiteiten.

Daarnaast geeft Nederland jaarlijks (ongeoormerkte) *core*bijdragen aan de verschillende VN-organisaties waaronder UNHCR, en andere relevante organisaties als het Internationale Comité van het Rode Kruis (ICRC) en de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Zo ontvangt UNHCR van Nederland een jaarlijkse *core*bijdrage van ca. 41 miljoen euro. Ook worden Supplementary Appeals gesteund, aanvullende financiële verzoeken geoormerkt op landenniveau, voor een jaarlijks bedrag van tussen de 10 en 20 miljoen euro. Nederland voert een intensieve beleidsdialoog met UNHCR over het beleid van de organisatie.

Voor het overige heeft Nederland (Justitie en Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking) een aantal losstaande projecten van UNHCR ge(co)financierd op het gebied van versterking van «bescherming in de regio». Uw Kamer is sinds 2003 regelmatig van de ontwikkelingen op het terrein van «bescherming in de regio» op de hoogte gesteld.²

Analyse

Nederland blijft de uitgangspunten van «bescherming in de regio» onderschrijven. «Bescherming in de regio» past bij het gegeven dat het merendeel van de vluchtelingen reeds in herkomstregio's, veelal ontwikkelingslanden³, bescherming vindt. «Bescherming in de regio» kan ertoe bijdragen dat secundaire migratie⁴ niet hoeft plaats te vinden. Tevens kan terugkeer na verbetering van de situatie in het land van herkomst gemakkelijker worden bewerkstelligd als vluchtelingen relatief dicht bij huis verblijven. Het bewerkstelligen van duurzame oplossingen voor langdurige vluchtelingensituaties, te weten terugkeer, lokale integratie en hervestiging, is een belangrijk onderdeel van versterking van bescherming in de regio. Ook uit financieel oogpunt biedt bescherming in de regio voordelen boven de opvang in Nederland. «Bescherming in de regio» dient overigens niet in de plaats van het nationale asielstelsel te worden gezien, maar als complementair.

Terugkijkend op vijf jaar «bescherming in de regio» kan worden geconcludeerd dat het beleidsconcept in Nederland en in EU-verband uitsluitend heeft geresulteerd in kleinschalige projecten die feitelijk goeddeels reguliere UNHCR-activiteiten omvatten. Dit wordt bevestigd door de eerste rapportage over het pilotproject in Tanzania waarin verschillende activiteiten zijn opgenomen die reeds vóór en/of ook buiten deze pilot werden/ worden geïmplementeerd.

Dit kan mede worden toegeschreven aan de keuzes die in de Mededeling⁵ over regionale beschermingsprogramma's zijn gemaakt. In deze Mededeling wordt uitgegaan van individuele projecten die onder een regionaal beschermingsprogramma kunnen vallen. Ook wordt gesteld dat regionale beschermingsprogramma's «op bestaande acties, met name de financieringsprogramma's AENEAS en TACIS, worden geënt en niet op een nieuw financieringskader worden gebaseerd».

¹ Het budget voor het RPP Tanzania bedraagt 1,9 miljoen euro. Nederland (BZ en Jus) draagt maximaal 90 duizend euro bij. De EU-financiering komt uit de zogeheten AENEAS-middelen waarbij verschillende organisaties jaarlijks voorstellen kunnen indienen voor financiering. In 2007 is AENEAS opgevolgd door het «Thematisch programma voor de samenwerking met derde landen op het gebied van migratie en asiel».

² Tweede Kamer, 2002–2003, 19 637, nr. 739; Tweede Kamer, 2003–2004, 19 637, nr. 785 en nr. 840; Tweede Kamer, 2004–2005, 23 490 en 19 637, nr. 349; Op 1 december 2004 vond een Algemeen Overleg plaats over «bescherming in de regio». Voorts voortgangsrapportages Migratie en Ontwikkeling: Tweede Kamer, 2004–2005, 29 693, nr. 4; Tweede Kamer, 2005–2006, 29 693, nr. 6, nr. 9 en nr. 11; Tweede Kamer, 2007–2008, 29 693, nr. 14.

³ Tweederde van alle vluchtelingen verblijft in ontwikkelingslanden. Zeven van de tien landen met de grootste vluchtelingenpopulaties behoren tot de Minst Ontwikkelde Landen.

⁴ Migratie nadat al bescherming is of had kunnen worden gevonden.

⁵ COM (2005) 388; BNC-fiche: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 22 112, nr. 396.

De keuze voor een dergelijke implementatie van het beleidsconcept «bescherming in de regio» kan onder andere worden verklaard uit het feit dat de programma's zijn opgezet vanuit JBZ-perspectief¹, dat doorgaans meer gericht is op een projectmatige aanpak dan ontwikkelingssamenwerking dat opereert vanuit een holistisch perspectief. Binnen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid wordt immers meer en meer gestreefd naar vermindering van het aantal kleine projecten en naar meer ongeoormerkte corefinanciering van organisaties en steun aan ontwikkelingslanden op basis van de ontwikkelingsstrategieën van die landen zelf.

De Nederlandse regering is van mening dat de regionale beschermingsprogramma's in deze vorm, op basis van kleine, niet noodzakelijkerwijs samenhangende projecten, niet voldoende tot wasdom kunnen komen. Het financieren van activiteiten op projectniveau doorkruist het staand beleid van Nederland ten aanzien van UNHCR waarbij zoveel mogelijk ongeoormerkt wordt bijgedragen aan UNHCR en waarbij UNHCR vervolgens zelf de prioriteiten stelt. Aan het beleidsconcept dient derhalve een andersoortige invulling te worden gegeven.

Toekomstige Nederlandse inzet

In de toekomst zal Nederland «bescherming in de regio» een meer strategisch, politiek en multilateraal karakter willen geven met een grotere nadruk op coherentie tussen de relevante beleidsterreinen zodat secundaire migratie geen noodzaak is. Hierbij zal voor de voor Nederland meest relevante vluchtelingenpopulaties (bijvoorbeeld Irak en Somalië) een inschatting worden gemaakt van de mogelijkheden voor beleidsintensivering. Gekeken zal worden of er hiaten zijn in de vluchtelingenbescherming in deze vluchtelingensituaties alsmede welke inzet er nodig is om duurzame oplossingen te bereiken. Bij een eventuele extra inzet zullen de verschillende componenten/beleidsvelden worden betrokken die met vluchtelingenbescherming en asiel verbonden zijn, zoals humanitaire hulp, capaciteitsopbouw ten aanzien van asiel en migratie in de betreffende regio, asielbeleid in Nederland/de EU, hervestiging, beleid ten aanzien van fragiele staten, ontwikkelingssamenwerking en politieke inspanningen. Zo kan een situatie bijvoorbeeld extra onder de aandacht worden gebracht in de bestaande beleidsdialoog met UNHCR, andere organisaties en/of het betreffende land. Hierbij wordt niet noodzakelijk gestreefd naar de inzet van extra financiële middelen. Het uitgangspunt hierbij is dat de inzet voor «bescherming in de regio» in overeenstemming is met de uitgangspunten van het humanitaire beleid (*good humanitarian donorship*) en het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid. Aansluiting zal worden gezocht bij processen als One UN en de clusterbenadering, die trachten de coördinatie tussen VN-organisaties in ontwikkelingslanden te bevorderen.

Bij deze invalshoek is een actieve rol weggelegd voor zowel Buitenlandse Zaken als Justitie, die vanuit hun eigen expertise gezamenlijk kunnen opereren. De doelstelling blijft om bij acute vluchtelingensituaties voldoende bescherming te bieden aan vluchtelingen in regio's van herkomst. Bij langjarige vluchtelingensituaties wordt gestreefd naar duurzame oplossingen (terugkeer, dan wel lokale integratie of hervestiging). Bij een goed resultaat kan deze werkwijze ook in de EU worden voorgestaan.

Bovengenoemde invalshoek sluit ook goed aan bij het standpunt van UNHCR over de Regionale Beschermingsprogramma's (de pilots). In zijn reactie op het Groenboek van de Europese Commissie over de toekomst van het gemeenschappelijke Europees asielstelsel² plaatste UNHCR kanttekeningen bij de huidige aanpak. UNHCR stelde vraagtekens bij de finan-

¹ Pas in december 2007 woonden voor het eerst andere relevante actoren binnen de Europese Commissie een RPP-bijeenkomst bij (DG voor buitenlandse betrekkingen (Relex), DG Ontwikkeling en en humanitaire hulp (ECHO, Europe Aid)).

² COM (2007) 301, Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 23 490, nr. 461.

ciering uit het Europese AENEAS-programma, waarbij organisaties een keer per jaar projectvoorstellen kunnen indienen en waarbij de beste voorstellen worden gehonoreerd. UNHCR pleitte voor een benadering die gestoeld is op bevordering van coherentie, waarbij alle relevante actoren op het gebied van humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking, justitie en externe relaties samenwerken met UNHCR, andere internationale organisaties en betrokken landen.

Uit de reacties van de Europese lidstaten op bovengenoemd Groenboek is op te maken dat er bij de Europese lidstaten nog steeds een groot draagvlak is voor de versterking van de vluchtelingenbescherming in de regio's van herkomst. Veel lidstaten hebben te kennen gegeven uit te zien naar de evaluatie van de proefprojecten, maar zij hebben tegelijkertijd ook al hun twijfels geuit over de vorm waarin het beleidsconcept «bescherming in de regio» invulling wordt gegeven.

Zoals aangegeven, kan Nederland bij een goed resultaat deze gezamenlijke aanpak ook in EU voorstaan. De motie Van de Camp (19 637, nr. 1142), waarin wordt opgeroepen tot een gezamenlijke Europese aanpak van «bescherming in de regio», vraagt ook om die voortrekkersrol van Nederland.

In de onlangs gepresenteerde Mededeling Beleidsplan Asiel¹ ontvouwt de Commissie haar plannen voor de verdere ontwikkeling van de regionale beschermingsprogramma's. De Commissie geeft aan te streven naar regionale meerjarige actieplannen die coherent zijn met nationale en regionale actieplannen en het Thematisch programma voor samenwerking met derdelanden op het gebied van asiel en migratie². In deze meerjarige actieplannen zullen hiaten in de bescherming worden geïdentificeerd alsmede concrete activiteiten die kunnen worden geïmplementeerd. Ook zal de Commissie wellicht voorstellen doen voor nieuwe regio's voor regionale beschermingsprogramma's.

Nederland dringt in de EU aan op een spoedige evaluatie van de huidige pilot-regionale beschermingsprogramma's alsmede op het betrekken van de resultaten van deze evaluatie bij de eventuele verdere ontwikkeling van de regionale beschermingsprogramma's. Voorts zal Nederland in overleg treden met de Europese Commissie en andere geïnteresseerde EU-lidstaten om het strategische, politieke en multilaterale karakter van de regionale beschermingsprogramma's te versterken. Een belangrijke doelstelling hierbij is het vergroten van de betrokkenheid bij «bescherming in de regio» van de DG voor buitenlandse betrekkingen (Relex) en de DG voor Ontwikkeling en humanitaire hulp (ECHO, Europe Aid). Het onderwerp wordt tevens opgebracht in de daartoe geëigende fora, zoals de High Level Working Group on Migration and Asylum.

Dat versterking van bescherming in de regio nog immer in de belangstelling staat blijkt ten slotte ook uit de recente discussie die zich hierover ontspon in het Algemeen Overleg van de staatssecretaris van Justitie met uw Kamer van 24 september jl. Zoals de Staatssecretaris van Justitie tijdens dit debat heeft toegezegd, zal zij in de tweede helft van 2009 een langere-termijnvisie op bescherming presenteren.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders

De staatssecretaris van Justitie,
N. Albayrak

De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
F. C. G. M. Timmermans

¹ COM (2008) 360/3; BNC-fiche: Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 22 112, nr. 716.

² Opvolger van het AENEAS-programma.