

Bedankt voor het downloaden van dit artikel. De artikelen uit de (online)tijdschriften van Uitgeverij Boom zijn auteursrechtelijk beschermd. U kunt er natuurlijk uit citeren (voorzien van een bronvermelding) maar voor reproductie in welke vorm dan ook moet toestemming aan de uitgever worden gevraagd.

Boom

Behoudens de in of krachtens de Auteurswet van 1912 gestelde uitzonderingen mag niets uit deze uitgave worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch door fotokopieën, opnamen of enig andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikelen 16h t/m 16m Auteurswet 1912 jo. Besluit van 27 november 2002, Stb 575, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoeding te voldoen aan de Stichting Reprorecht te Hoofddorp (postbus 3060, 2130 KB, www.reprorecht.nl) of contact op te nemen met de uitgever voor het treffen van een rechtstreekse regeling in de zin van art. 16l, vijfde lid, Auteurswet 1912.

Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16, Auteurswet 1912) kan men zich wenden tot de Stichting PRO (Stichting Publicatie- en Reproductierechten, postbus 3060, 2130 KB Hoofddorp, www.cedar.nl/pro).

No part of this book may be reproduced in any way whatsoever without the written permission of the publisher.

info@boomamsterdam.nl
www.boomuitgeversamsterdam.nl

Lessen van ontwikkelings- samenwerking voor het vluchtelingenvraagstuk

Hulpprogramma's hadden de vluchtelingenstroom niet kunnen voorkomen of dempen. Wel kunnen we lessen trekken uit het verleden van de ontwikkelingssamenwerking met betrekking tot het vluchtelingenvraagstuk. Het is van belang om afscheid te nemen van het vanzelfsprekende idee dat ons interventionisme de oplossing biedt voor politieke en sociale problemen elders. We moeten ons meer laten leiden door de complexe lokale context in het Midden-Oosten en we moeten meer aandacht besteden aan de impact van het beleid dan aan het op peil brengen van voorzieningen als zodanig. Ook is het van belang om te werken aan een perspectiefrijk terugkeerbeleid.

door René Grotenhuis

De auteur is voorzitter van de Society for International Development, oud-directeur van Cordaid en oud-voorzitter van de Stichting Samenwerkende Hulporganisaties (giro555). Ook is hij als *associate researcher* verbonden aan de Universiteit Utrecht.

DE TOESTROOM VAN VLUCHTELINGEN NAAR EUROPA, ook naar Nederland, roept vragen op over de relatie tussen deze stroom en ontwikkelingssamenwerking. Hoe komt het toch dat na vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking en duizenden miljarden aan hulp de chaos elders in de wereld nog steeds zo groot is dat miljoenen mensen op de vlucht zijn? Hun aantal neemt eerder toe dan af. En zijn er uit deze crisis lessen te trekken voor de toekomst van ontwikkelingssamenwerking?

VLUCHTELINGEN GEVOLG VAN INTERNE CONFLICTEN

Veel landen waar vluchtelingen vandaan komen, zijn landen die we als arm zien en waar ontwikkelingsorganisaties (vanuit Nederland of andere westerse landen) actief waren of zijn. Critici vragen zich af wat al die inspanningen van de afgelopen decennia hebben uitgehaald. Hebben overheden en maatschappelijke organisaties gefaald in het realiseren van stabiliteit en vooruitgang waardoor de noodzaak tot vluchten en asiel zou verdwijnen? Was het niet de verwachting en de pretentie van ontwikkelings-samenwerking om vooruitgang en een goed bestaan te realiseren in arme landen? Hadden we met ontwikkelingssamenwerking het ontstaan van de stroom van mensen die elders een veilig heenkomen zoeken, kunnen voorkomen? Kunnen we met ontwikkelingssamenwerking voor de toekomst nieuwe vluchtelingenstromen voorkomen? Voor de groep die sinds vorig jaar op de vlucht is (met name Syriërs en in mindere mate Irakezen) geldt dat ze uit landen komen die niet direct grootontvangers van ontwikkelingshulp waren. Het Midden-Oosten is, anders dan Afrika en in een verder verleden Azië en Latijns-Amerika, geen prioriteit geweest van ontwikkelingssamenwerking. Het zijn niet de armste landen, gerekend naar het inkomen per hoofd van de bevolking, en de dramatische beelden die we met enige regelmaat uit andere delen van de wereld kregen, kwamen niet uit het Midden-Oosten. Anders ligt het met Afghanistan, Somalië en Eritrea. Dat zijn klassieke ontwikkelingssamenwerkingslanden. Met name Afghanistan is een land waar met militaire inzet en met enorme bedragen geprobeerd is en nog steeds geprobeerd wordt om stabiliteit te creëren om daarmee de noodzaak tot vluchten weg te nemen. Blijkbaar werkt ontwikkelingssamenwerking ook daar niet.

Vluchtelingen zijn in vrijwel alle gevallen het gevolg van rampen en gewapende conflicten. Natuurrampen, droogte en overstromingen brengen mensen in acute bestaansonzekerheid en zetten hen aan tot vertrek. Maar de vluchtelingen die hier het gevolg van zijn, bereiken meestal niet Europa. Ze wachten het einde van de ramp af, komen op verhaal in vluchtelingenkampen in de buurlanden, en keren vervolgens terug. Bij conflicten is dat anders; deze halen samenlevingen zo overhoop dat mensen het vertrouwen in de toekomst verliezen. Dat is ook een belangrijke reden voor de grote aantallen Syriërs die sinds vorig voorjaar naar Europa komen. In zowel 2014 als 2015 heeft het Wereldvoedselprogramma van de VN zijn rantsoenen voor vluchtelingen in de kampen in Jordanië, Libanon en Turkije moeten verminderen.¹ Gevoegd bij de toenemende militaire chaos (conflict tussen Turkije en Koerden, betrokkenheid van Rusland) hebben mensen geen vertrouwen meer dat ze een verbetering kunnen afwachten. Armoede

op zichzelf is geen oorzaak van grote aantallen vluchtelingen; hoogstens zorgt armoede voor een gestage, maar kleine stroom van jonge mensen die op zoek zijn naar een betere toekomst. De vluchtelingen crises die we uit de afgelopen decennia kennen (Bosnië, Afghanistan, Irak, Syrië) zijn allemaal het gevolg van gewapende conflicten die zorgden voor grote onveiligheid voor de bevolking.

Ontwikkelingssamenwerking heeft geen invloed op de politieke en militaire conflicten die ten grondslag liggen aan de omvangrijke vlucht naar Europa. Het effect van ontwikkelingssamenwerking gedurende vijftig jaar is, tragisch genoeg, altijd beperkt geweest als het ging om grote harde politieke en militaire vraagstukken. Ontwikkelingssamenwerking is door de politieke, militaire en economische macht steeds gemarginaliseerd en verwezen naar de ‘zachte’ aspecten van de samenleving: onderwijs, gezondheidszorg, gender, aids. Ontwikkelingsorganisaties hebben altijd hun best gedaan om op de ‘harde’ macht invloed te hebben, maar zonder veel succes. Het is om die reden ook onterecht om ontwikkelingssamenwerking in welke zin dan ook verantwoordelijk te stellen voor de vluchtelingen crisis: ze is er altijd buiten gehouden.

De politieke overwegingen en militair-strategische belangen bepalen de mate waarin de internationale gemeenschap intervineert in deze conflicten. Daarbij zijn, naar mijn inzicht, de humanitaire gevolgen niet van

Politieke en militair-strategische belangen bepalen de mate van interventie in conflicten; de humanitaire gevolgen zijn niet van doorslaggevende betekenis

doorslaggevende betekenis. Het lijden van de Syrische bevolking is niet leidend voor de internationale politiek. De verhoudingen tussen Iran en Saoedi-Arabië, de relatie tussen Rusland en Assad, de Turkse wens om af te rekenen met de Koerdische ambities zijn van groter belang. Dat er nu voorzichtig sprake is van de weg naar een politieke

oplossing, met een wapenstilstand als eerste stap, is eerder het gevolg van een patstelling in de geopolitieke situatie dan het effect van humanitaire compassie. Dat is een harde conclusie, maar ze dringt zich onontkoombaar op.

Ontwikkelingssamenwerking is bovendien een interventie met een lange tijdshorizon. Waar noodhulp en wederopbouw kortetermijnbelangen dienen, is ontwikkelingssamenwerking gericht op de lange termijn, die eerder in decennia dan in jaren gemeten moet worden.

Ontwikkelingssamenwerking is gericht op het structureel verbeteren van samenlevingen: beter onderwijs, betere gezondheidszorg, beter openbaar

bestuur, betere technologische en kennisinfrastructuur. Daarmee biedt ze een geschikt instrumentarium om een antwoord te bieden op heftige acute crises, zoals die in Syrië.

COMMUNICEREND VAT: ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN NOODHULP

In de begroting van ontwikkelingssamenwerking is er een negatieve relatie tussen vluchtelingen en ontwikkelingssamenwerking. Daarvoor zorgen twee mechanismen. Het eerste is de afspraak tussen de OECD/DAC-landen dat de opvang van asielzoekers gedurende het eerste jaar betaald kan worden uit de ontwikkelingssamenwerkingsbegroting.² Met sterke groei van de instroom wordt de ruimte die beschikbaar is voor ontwikkelingssamenwerking navenant kleiner. Het tweede mechanisme is het afnemende politieke draagvlak voor ontwikkelingssamenwerking, terwijl de steun voor noodhulp op peil blijft. Het gevolg is dat in de begroting van de minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking het aandeel noodhulp stijgt ten koste van het aandeel structurele ontwikkelingssamenwerking. De positieve groei van het bnp die resulteerde in een groeiend budget voor ontwikkelingssamenwerking in 2015 (375 miljoen euro) is vrijwel volledig ten gunste van noodhulp gebracht. Als we daarbij constateren dat het budget ontwikkelingssamenwerking onder de kabinetten-Rutte I en II is afgenomen met ongeveer dertig procent, dan is duidelijk dat verhoudingsgewijs de budgetten voor opvang en noodhulp fors gestegen zijn ten koste van structurele ontwikkelingssamenwerking.

Onlangs stelde minister Ploumen vijftig miljoen beschikbaar voor investering in lokaal ondernemerschap in Afrika, en ze gaf daarbij nadrukkelijk aan zo te willen voorkomen dat jongeren naar Europa komen.³ Over het belang van investering in lokaal ondernemerschap geen kwaad woord, maar het is wel heel erg wensdenken om te verwachten dat zo'n fonds (nog afgezien van de bescheiden omvang ervan) jonge asielzoekers ervan kan weerhouden naar Europa af te reizen. Het grote probleem zijn de burgeroorlogen, die landen zodanig ontwrichten dat honderdduizenden elders een goed heenkomen zoeken, en deze geweldsconflicten zijn moeilijk te voorkomen met ontwikkelingsgeld.

DRIE LESSEN

Ook als ontwikkelingssamenwerking niet in directe zin een vorm van preventie is voor vluchtelingen, zijn er ten aanzien van de vluchtelingencrisis wel degelijk lessen te trekken uit de ervaring van ontwikkelingssamenwerking. Ik onderschrijf drie lessen: het primaat van de lokale context,

het primaat van impact, en het geloof in de toekomst van de samenleving, ondanks armoede en conflict.

Allereerst is het van belang om te denken en te handelen vanuit de lokale context. Vijftig jaar ontwikkelingssamenwerking leert dat elke oplossing tot verandering en verbetering begint bij het verdiepen in de lokale context, onderlinge verhoudingen, ingesleten machtspatronen, gevestigde culturen. Alleen wie die context goed verstaat, is in staat een positieve verandering tot stand te brengen. Dat klinkt als een waarheid als een koe, maar in de praktijk is het ingewikkelder dan gedacht: ontwikkelingsprojecten gaan, ondanks alle goede bedoelingen, de mist in omdat van buitenaf door deskundigen opgelegde veranderingen niet beklijven. Het vergt kennis, toewijding en discipline om goed te kijken en te luisteren alvorens te doen. De vijftien jaar die zijn verstreken sinds de aanslagen in New York hebben een internationaal interventionisme te zien gegeven dat niets doet met deze lessen van ontwikkelingssamenwerking. Steeds hebben externe geopolitieke en strategische overwegingen een leidende rol gespeeld. De conflicten in Irak, Afghanistan en Syrië zijn heel complex en we hebben steeds vanuit onze eigen bril oplossingen willen realiseren. Simpele machtsanalyses zijn voorbijgegaan aan de complexe realiteit. In Afghanistan kregen de taliban nooit een rol in het oplossen van het conflict, in Irak werden de soennieten terzijde geschoven ten gunste van de sjiïeten, in Syrië werden alle kaarten gezet op een slecht georganiseerde en intern verdeelde oppositie. Telkens was de gedachte dat militaire interventie en financiële en technische steun voldoende zouden zijn om de machtsbalans te veranderen. En telkens bleek dat níét voldoende.

In de instabiele wereld van vandaag zijn er geen simpele recepten om grootschalige vluchtelingenstromen als gevolg van gewapende conflicten te voorkomen. We hebben niet in de hand waar en waarom conflicten elders uitbreken. Wat we wel in de hand hebben is onze rol daarbij. Ten aanzien van die rol is een grondige herbezinning nodig op het vanzelfsprekende idee dat ons interventionisme de oplossing is voor politieke en sociale problemen elders in de wereld. De gedachte dat wij de oplossingen in huis hebben en dat we met onze militaire, politieke en sociaal-economische interventies die oplossingen kunnen realiseren is, in weerwil van de politieke retoriek, problematisch geworden.

De tweede les van ontwikkelingssamenwerking zou zijn dat we bij onze interventies in de opvang het belang van impact vooropstellen. In ontwikkelingssamenwerking hebben we de afgelopen twee decennia geleerd dat niet de directe output van belang is, maar de duurzame effecten daarvan op de doelgroep en op de samenleving. In 2012 ontwikkelden we binnen Cordaid het concept *flourishing communities*, oftewel bloeiende gemeen-

schappen.⁴ Ontwikkelingssamenwerking gaat, zo zeiden we, in essentie niet over het verstrekken van goederen of voorzieningen, maar om het tot stand brengen van gemeenschappen waarin mensen waardig en rechtvaardig kunnen leven, waarin sprake is van sociale cohesie en waarin mensen zorg hebben voor elkaar. Daarmee tilden we het perspectief van ontwikkelingssamenwerking van een eindeloze serie tastbare en meetbare resultaten (scholen, ziekenhuizen, waterpompen, coöperaties, microkredieten) naar het niveau van impact: Wat willen we tot stand brengen? Waar is het ons uiteindelijk om te doen? Daarbij stond centraal dat we iets tot stand willen brengen wat in zichzelf duurzaam is, dus wat niet voortdurend afhankelijk is van externe hulp.

Dat zou ook het perspectief moeten zijn bij de opvang van vluchtelingen: hoe zorgen we ervoor dat ze deel kunnen uitmaken van een flourishing community? Die vraag gaat verder dan de vraag naar de voorzieningen. Er is wat mij betreft geen enkele twijfel dat, als we dat willen en ertoe bereid zijn de middelen daarvoor beschikbaar te stellen, onze voorzieningen dat aankunnen: ons onderwijs, onze gezondheidszorg, zelfs onze huisvesting is in staat deze mensen op te nemen. De opmerking ‘Wir schaffen das!’ van Angela Merkel gaat vooral over dat voorzieningenaspect. Onze instituties zijn vitaal genoeg, en financieel kunnen we het ook aan.

De vraag is echter of het ook tot flourishing communities leidt. Daarvoor moeten we ons zowel de vraag stellen naar de mate waarin vluchtelingen zich thuis zullen en kunnen voelen in de Nederlandse samenleving, als die naar de mate waarin de Nederlandse samenleving een geheel van flourishing communities blijft als hier zoveel vluchtelingen verblijven. We gaan er als vanzelf van uit dat vluchtelingen in Nederland het best af zijn. Dat is nu zeker zo, gezien het geweld en de onveiligheid in Syrië, en dus zijn opvang en bescherming noodzakelijk. Maar voor de langere termijn is die steun niet vanzelfsprekend. De geschiedenis van vluchtelingen met hoge werkloosheid, grote afhankelijkheid van uitkeringen en sociaal isolement is vanuit het perspectief van flourishing communities niet aantrekkelijk.⁵ De Nederlandse flourishing community is niet meer zo flourishing. Onze draagkracht als samenleving is afgenomen, niet in financiële zin, maar wel in sociale, culturele en emotionele zin.⁶ En onze hoogcompetitieve westerse samenleving met haar harde selectie op prestaties zal ook van veel Syrische vluchtelingen mensen in de marge maken. Om die reden is het van belang veel meer energie te steken in waardige en perspectiefrijke terugkeer.

De derde les uit het verleden is dat het de moeite waard is om te investeren in de opbouw van een land, ondanks oorlog en conflict.

Ontwikkelingsorganisaties hebben de bewoners van Afghanistan en Zuid-Soedan niet geadviseerd weg te gaan omdat er toch geen perspectief zou zijn. Integendeel, tegen alle problemen in werken ze aan een beter bestaan

Het lijkt erop dat we voor vluchtelingen de boodschap hebben dat we niet meer geloven in een toekomst voor hun land van herkomst

en vooruitgang. Het lijkt er momenteel echter op dat we voor vluchtelingen de boodschap hebben dat we niet meer geloven in een toekomst voor hun land van herkomst.

Wie naar opvang kijkt vanuit het perspectief van de flourishing communities en zich afvraagt waar vluchtelingen op den duur het best

af zijn, moet het perspectief op terugkeer als serieuze optie openhouden. Nog te vaak is terugkeer nu een perspectief voor verliezers en mislukkelingen. Er is dringend behoefte aan een positiever perspectief op terugkeer, met de bijbehorende faciliteiten, zodat terugkeer in waardigheid (een UNHCR-principe) een realistische optie wordt. Daarbij gaat het niet om een ‘oprotpremie’ maar om de eerlijke overtuiging dat een groot aantal vluchtelingen meer zal opbloeien bij terugkeer dan in de marge van onze samenleving, en verder om de overtuiging dat Syrië bij zijn wederopbouw dringend behoefte heeft aan een groot aantal van de mensen die nu het land verlaten; hun inzet is daar harder nodig dan hier in West-Europa.

Dat is bovendien ook in het belang van de landen van herkomst. We zien in Syrië wat we eerder in Bosnië en Afghanistan zagen: de goed opgeleide middenklasse vertrekt en laat een land achter dat op het moment van wederopbouw de mensen mist die het land weer vlot op de been zouden kunnen helpen. Daarvoor is een nieuwe consensus nodig tussen maatschappelijke organisaties en de overheid.

Perspectief op terugkeer ontstaat als voor vluchtelingen duidelijk is dat er een knip is tussen opvang en bescherming enerzijds en duurzaam verblijf anderzijds. Het eerste is vanzelfsprekend, het tweede niet.

Perspectiefrijke terugkeer ontstaat ook als mensen gedurende hun opvang de gelegenheid krijgen (juridisch en financieel) om naar school te gaan en een beroepsopleiding te volgen. Met name mbo- en hbo-instellingen moeten in staat gesteld worden vluchtelingen tot hun opleidingen toe te laten of specifieke cursussen voor hen op te zetten. Onderwijs voor vluchtelingen gaat niet alleen om kinderen, maar ook om (jong)volwassenen, die daarmee hun toekomstperspectief kunnen verbeteren. Om te kunnen werken moeten vluchtelingen toegang krijgen tot werkervaringsplaatsen en eventueel reguliere banen. Tot slot betekent perspectiefrijke terugkeer een serieuze bijdrage om een herstart in eigen land mogelijk te maken, bij-

voorbeeld in de vorm van het herbouwen of opknappen van het vroegere huis.

BESLUIT

Ontwikkelingssamenwerking op zichzelf is niet het instrument waarmee we de huidige vluchtelingen crisis kunnen oplossen of een volgende kunnen voorkomen. In het verleden is te vaak gedacht dat ons interventionisme de oplossing zou zijn voor politieke en sociale problemen elders. Die gedachte klopt niet, maar dat wil ook weer niet zeggen dat we dan maar werkloos moeten toekijken. Er is een scala aan mogelijkheden tussen niets doen enerzijds en ons traditionele interventionisme anderzijds. Het is de moeite waard om veel energie – veel meer dan nu gebeurt – te steken in een perspectiefrijke terugkeer. De ervaringen en inzichten uit het verleden van de ontwikkelingssamenwerking kunnen daarbij meer dan behulpzaam zijn.

Noten

- | | |
|--|--|
| <p>1 https://www.wfp.org/news/news-release/funding-shortfall-forces-wfp-announce-cutbacks-syrian-food-assistance-operation; https://www.wfp.org/news/news-release/wfp-forced-make-deeper-cuts-food-assistance-syrian-refugees-due-lack-funding</p> <p>2 http://www.oecd.org/dac/stats/documentupload/DAC%20List%20of%20ODA%20Recipients%202014%20final.pdf. Ook Syrië staat op die lijst.</p> <p>3 http://www.volkskrant.nl/binnenland/</p> | <p>kabinet-geeft-50-miljoen-aan-afrika-om-migratie-te-stoppen~a4039890/</p> <p>4 https://www.cordaid.org/en/about-us/mission/building-flourishing-communities/</p> <p>5 https://www.vluchtelingenwerk.nl/sites/public/Vluchtelingenwerk/Publicaties/VWNIntegratiebarometer2014.pdf</p> <p>6 http://programma.vpro.nl/buitenhof/afleveringen/2015/buitenhof-27-december---david-van-reybrouck---remco-campert.html</p> |
|--|--|