



Brussel, 26.4.2016
COM(2016) 234 final

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE
RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ
VAN DE REGIO'S**

Waardig leven: van afhankelijkheid van steun tot zelfredzaamheid

Gedwongen ontheemding en ontwikkeling
{SWD(2016) 142 final}

1. INLEIDING

Het doel van deze mededeling is een beleidskader naar voren te schuiven om te voorkomen dat gedwongen ontheemding langdurig wordt en om de afhankelijkheid van humanitaire bijstand in bestaande ontheemdingssituaties geleidelijk stop te zetten. Hiertoe moet zelfredzaamheid worden bevorderd en moeten ontheemden in staat worden gesteld om in waardige omstandigheden te leven en bij te dragen aan hun gastmaatschappijen tot aan hun vrijwillige terugkeer of hervestiging.

Als actieve internationale speler en vooraanstaande humanitaire en ontwikkelingsdonor verbindt de Europese Unie zich ertoe om wereldwijd bijstand te verlenen aan iedereen in nood. Dit gebeurt zowel in crises als ter bevordering van de duurzame ontwikkeling van landen op de lange termijn. Gezien de ernst van de huidige **vluchtelingen- en migratiecrisis** schuift de Europese Commissie in haar Europese Migratieagenda¹ een brede en holistische aanpak naar voren. De agenda roept op om "**strategisch na te denken**" over **het maximaliseren van de impact van de ontwikkelings- en humanitaire steun van de EU om de omvang, multidimensionale drijfveren en de impact van gedwongen ontheemding op lokaal niveau aan te pakken.**

Op wereldwijd niveau zijn er meer dan 60 miljoen mensen, zowel vluchtelingen als in eigen land ontheemde personen, gedwongen ontheemd als gevolg van een conflict, geweld en schendingen van mensenrechten². Het gaat om het **grootste aantal gedwongen ontheemdingen sinds de Tweede Wereldoorlog**. De vijf grootste vluchtelingenstromen, met name vanuit Syrië, Afghanistan, Somalië, Soedan en Zuid-Soedan, zijn allemaal een voorbeeld van langdurige ontheemding³ en heel wat Afghanen zijn voor meer dan drie decennia ontheemd. Deze langdurigheid wordt verergerd door het feit dat in 2014, en voor het eerst sinds drie decennia, nog nooit zo weinig vluchtelingen vrijwillig zijn teruggekeerd⁴. Drie van de vijf grootste ontheemdingen in eigen land, met name in Syrië, Colombia en Soedan, zijn eveneens langdurig. De Syrië-crisis alleen al, die nu haar zesde jaar ingaat, heeft gezorgd voor 4,7 miljoen vluchtelingen en 6,5 miljoen in eigen land ontheemde personen, terwijl de EU alleen al in 2015 1 miljoen vluchtelingen heeft opgevangen. Klimaatfenomenen zoals de El Niño van dit jaar, die wordt verwacht de ergste te zijn in 20 jaar, kunnen evenzeer een aanzienlijke impact hebben⁵. **Door de gecombineerde effecten van toegenomen conflicten, geweld, klimaatverandering, milieu- en natuurrampen zullen nog meer mensen worden gedwongen om te vluchten.** Achtergrondinformatie over de context en drijfveren van gedwongen ontheemding, alsook een evaluatie van de bestaande beleidslijnen, instrumenten en praktijken van de Commissie inzake de bijstand aan vluchtelingen, in eigen land ontheemde personen en asielzoekers in derde landen kunnen worden teruggevonden in het werkdocument van de diensten van de Commissie dat bij deze mededeling is gevoegd.

In 2015 heeft de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor de vluchtelingen (UNHCR) de voornaamste factoren vastgesteld die Syrische vluchtelingen in buurlanden dwingen om asiel te zoeken in Europa. Het gaat hierbij om verlies van hoop, hoge levenskosten, toenemende armoede en beperkte kansen om de kost te verdienen of onderwijs te genieten. Zonder ontwikkelingsvooruitzichten en mogelijkheden om sociale en

¹ COM(2015) 240 van 13.5.2015.

² "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", juni 2015.

³ Gedefinieerd als een situatie waarin minstens 25 000 vluchtelingen van dezelfde nationaliteit vijf jaar of langer in ballingschap leven in een bepaald asielland (UNHCR).

⁴ UNHCR Trends midden 2015, december 2015.

⁵ Zoals erkend door Conclusies van de Raad over een Europese klimaatdiplomatie na CoP21 (02/2016).

economische rechten te genieten, is de kans groter dat vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen naar regio's gaan die buiten hun regio van herkomst vallen. **Secundaire en meervoudige ontheemdingen** wijzen op een collectief falen om de **specifieke behoeften en kwetsbaarheden op de middellange en lange termijn** van gedwongen ontheemde personen en hun gastgemeenschappen aan te pakken en om **aan hen duurzame oplossingen te verstrekken**⁶. Het humanitaire systeem alleen kan niet tegemoetkomen aan de toenemende ontwikkelingsbehoeften van gedwongen ontheemde personen en gastgemeenschappen. Gedwongen ontheemding vormt niet enkel een humanitaire uitdaging: het is tevens een uitdaging op het gebied van **politiek, mensenrechten, ontwikkeling en economie**, naast de onvermijdbare verbanden die gedwongen ontheemding heeft met het algemenere fenomeen van **migratie**.

Hoewel de EU eerst en vooral bezorgd is over de gedwongen ontheemding als gevolg van de conflicten in haar omgeving, is de **langdurige gedwongen ontheemding een internationale kwestie**. Om deze reden riep de Commissie in haar mededeling inzake de rol van het externe optreden van de EU in de huidige vluchtelingencrisis⁷ de EU en haar lidstaten op om zich te engageren om op lange termijn meer te doen om de oorzaken van migratie en ontheemding aan te pakken. De EU heeft getoond dat zij **de oorzaak van gedwongen ontheemding bij de bron wil aanpakken** door meer inspanningen te leveren om nieuwe conflicten te voorkomen, bestaande conflicten op te lossen en misbruik van mensenrechten aan te pakken. Deze vormen immers allemaal belangrijke **drijfveren van gedwongen ontheemding**. De huidige politieke en diplomatische verbintenis van de EU en haar lidstaten om bestaande conflicten op te lossen en de eerbiediging van mensenrechten wereldwijd te bevorderen, vormt dan ook een essentieel aspect van deze agenda, net zoals het redden van levens en het helpen beantwoorden aan onmiddellijke humanitaire behoeften. Naast juridische en fysieke bescherming⁸, voeding en onderdak, hebben gedwongen ontheemde personen ook toegang nodig tot banen en diensten zoals gezondheidszorg, onderwijs en huisvesting. Het EU-acquis en de goede praktijken die sinds 1999 zijn ontwikkeld om een gemeenschappelijk Europees asielstelsel op te richten en gemeenschappelijke minimumnormen voor asiel te harmoniseren, vormen een goed voorbeeld van de wijze waarop partnerlanden grote groepen vluchtelingen kunnen opvangen.

Gedwongen ontheemding: een langdurig en ingewikkeld probleem

Deze mededeling is gericht op situaties van langdurige gedwongen ontheemding in partnerlanden als gevolg van conflicten, geweld en schendingen van mensenrechten, ongeacht de status van de ontheemden krachtens de Conventie betreffende de status van vluchtelingen van 1951. De elementen van het nieuwe beleid kunnen tevens worden toegepast op ontheemding die wordt veroorzaakt door natuurrampen en klimaatgebeurtenissen, maar dan wel met inachtneming van de andere beleidslijnen, contexten, behoeften en oplossingen. Door gebrek aan duurzame vrede in heel wat landen van herkomst, beperkende beleidslijnen van gastlanden en een beperkt aantal hervestigingsplaatsen leven de meeste ontheemden **meer**

⁶ De internationale rechtskaders onderscheiden drie duurzame oplossingen voor vluchtelingen: vrijwillige terugkeer, lokale integratie en hervestiging. Duurzame oplossingen voor in eigen land ontheemde personen kunnen worden verkregen via duurzame re-integratie op de plaats van herkomst, duurzame lokale integratie op de plaats van oorspronkelijke ontheemding of duurzame integratie in een ander deel van het land.

⁷ JOIN (2015) 40 van 9.9.2015.

⁸ Krachtens de Conventie van Genève betreffende de status van vluchtelingen van 1951 en het Protocol van 1967 hebben erkende vluchtelingen recht op internationale bescherming.

dan vijf jaar in langdurige ontheemding. Slechts een beperkt aantal heeft duurzame oplossingen gevonden, zoals vrijwillige terugkeer, hervestiging of lokale integratie. In 2014 waren er 2,9 miljoen nieuwe vluchtelingen, maar slechts 126 800 voormalige vluchtelingen konden terugkeren naar hun landen van herkomst en slechts 105 200 konden permanent worden hervestigd⁹. **Momenteel duurt langdurige ontheemding gemiddeld 25 jaar voor vluchtelingen en meer dan 10 jaar voor 90% van de in eigen land ontheemde personen**¹⁰.

In 2014 leefde 86% van de vluchtelingen wereldwijd in ontwikkelingsregio's en de minst ontwikkelde landen gaven asiël aan 25% van het algemene totaal¹¹. Dit legt **niet enkel een enorme druk op de ontheemden zelf en hun gastlanden, -regeringen en -gemeenschappen, maar ook op de donoren. Al deze partijen delen een verantwoordelijkheid om te reageren.** De druk die is ontstaan door de toestroom en het langdurige verblijf van groepen ontheemden is bijzonder **acuut voor kwetsbare gemeenschappen, landen en regio's.** Dit heeft een verreikende impact op openbaar onderwijs, afvalbeheer, prijzen voor huisvesting en eigendom, op nutsvoorzieningen zoals elektriciteit en water, op voedselprijzen en lonen en op de algemene stabiliteit. Doordat een toenemend aantal ontheemden onderdak vindt in stedelijke omgevingen, is de impact op de ruimtelijke ordening en de dienstverlening vooral in steden bijzonder groot.

De 2030-Agenda voor duurzame ontwikkeling¹² erkent gedwongen ontheemding als één van de voornaamste factoren die de vooruitgang van de laatste decennia in het gedrang kan brengen. Om deze reden zijn in deze agenda vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen opgenomen in de categorie van kwetsbare mensen die niet "**aan hun lot**" mogen worden overgelaten. Hoewel gedwongen ontheemde personen humanitaire bijstand krijgen, worden zij vaak uitgesloten van programma's en activiteiten van ontwikkelingsactoren. Gastlanden beperken vaak via beleid de toegang tot de arbeidsmarkt voor vluchtelingen en leggen hun beperkingen op voor wat ontheemdingen en verblijf binnen het land betreft. Zij verbieden tevens verbeteringen aan te brengen aan de tijdelijke verblijfplaatsen op een wijze die permanent verblijf kan bevorderen en maken het moeilijk of zelfs onmogelijk om op lange termijn een veilige juridische status te bekomen. Het resultaat van dergelijk beleid is dat groepen ontheemden in de vergetelheid geraken en dat zij, bij gebrek aan ontwikkelingsvooruitzichten op de lange termijn, steeds nood blijven hebben aan steun van humanitaire actoren. Vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen zijn productieve individuen met vaardigheden en kwaliteiten die kunnen bijdragen aan de economie en maatschappij van gastlanden of -gemeenschappen. Zonder ontwikkelingskansen ondermijnt het overheersende model voor **hulpafhankelijkheid inzake zorg en levensonderhoud de mogelijkheden voor vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen om onafhankelijker te worden**¹³.

Ontheemdingssituaties zijn uiterst complex en erg uiteenlopend. In sommige situaties zijn vluchtelingen in het begin beter in staat om in hun basisbehoeften te voorzien dan de inwoners van het gastland, bijv. door spaargeld of nauwe familiebanden in het gastland.

⁹ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", juni 2015.

¹⁰ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", juni 2015; "Global Overview 2015: People internally displaced by conflict and violence", IDMC, mei 2015.

¹¹ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", blz. 2, juni 2015.

¹² "Onze wereld transformeren: de 2030-Agenda voor duurzame ontwikkeling", A/RES/70/1.

¹³ Zelfredzaamheid is het vermogen van mensen, gezinnen of gemeenschappen om aan hun basisbehoeften te voldoen en om op duurzame en waardige wijze te genieten van sociale en economische rechten.

Bovendien bereikt de humanitaire bijstand doorgaans de kwetsbare gastgemeenschappen niet, terwijl de gastlanden wel EU-ontwikkelingssteun kunnen krijgen. Ook bevolkingsgroepen die in hun gemeenschappen van herkomst bleven terwijl anderen werden gedwongen tot ontheemding, kunnen kwetsbaar zijn. Personen die vrijwillig terugkeren, kunnen relatieve voordelen hebben op het gebied van vaardigheden en kapitaal die zij in het buitenland hebben opgebouwd. Vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen kunnen te maken krijgen met vergelijkbare uitdagingen als migranten die van het platteland naar de stad verhuizen of afkomstig zijn uit ruimere stedelijke of arme plattelandsgebieden. Dit kan leiden tot spanningen en conflicten tussen gemeenschappen en op zijn beurt massale secundaire ontheemding veroorzaken. Met name in het geval van in eigen land ontheemde personen en personen die vrijwillig terugkeren, kan een overmatige focus op status ook in strijd zijn met het humanitaire beginsel dat bijstand moet worden verleend uitsluitend op basis van de behoeften. Een op status gebaseerde aanpak kan tevens onpraktisch zijn in situaties waarin de drijfveren voor ontheemding gemengd en cumulatief zijn en waarin **kwetsbaarheid meer afhangt van individuele omstandigheden van een persoon dan van het feit of deze persoon tot een specifiek gedefinieerde categorie of groep behoort**.

Bij het ontwerpen van interventie maatregelen moet, in volledige overeenstemming met het internationaal recht en het mensenrechtenrecht, dan ook worden gekeken naar de echte **kwetsbaarheden in plaats van naar de juridische status**. Er moet worden tegemoetgekomen aan de **specifieke beschermingsbehoeften** van de gedwongen ontheemde personen en hierbij zowel hun geslacht, leeftijd en invaliditeit als hun politieke overtuiging, etniciteit, taal, kaste, godsdienst en/of seksuele geaardheid in acht worden genomen. **Een pasklare aanpak is dan ook niet uitvoerbaar**. De EU is vastberaden om een **beleidskader** te verstrekken voor een **efficiëntere, contextspecifiekere en waardigere algemene reactie** op gedwongen ontheemding. De EU is van plan dit te doen door al haar beleidsaanpakken inzake beleidskwesties, conflictpreventie, ontwikkeling, mensenrechten en humanitaire bijstand te bundelen en door de hieruit voortvloeiende samenhang operationeel te versterken.

Opbouw van een op ontwikkeling gericht beleidskader om langdurige gedwongen ontheemding aan te pakken

Er moet worden gezorgd voor een nieuw, **samenhangend en gezamenlijk beleidskader**. Beleidsaanpakken op het gebied van beleidskwesties, mensenrechten, humanitaire kwesties en ontwikkeling moeten elkaar aanvullen om een "**win-winscenario**" tot stand te brengen voor zowel de ontheemden als hun gastgemeenschappen. Dit nieuwe beleidskader zal worden gebaseerd op de sterkste punten van de brede EU-aanpak¹⁴ en de EU-aanpak inzake weerbaarheid¹⁵. Het kader zal de productieve capaciteiten van vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen aanwenden door hun toegang te geven tot onderwijs, huisvesting, grond, productieve middelen, levensonderhoud en diensten en door de interactie tussen hen en hun gastgemeenschap te ondersteunen.

Om een doeltreffende tenuitvoerlegging van het nieuwe beleidskader te verzekeren, moet de bestaande operationele compartimentering worden overwonnen. **Politieke actoren** moeten meer worden betrokken bij onderhandelingen, teneinde de obstakels te overwinnen die ontheemden tegenhouden om hun potentieel te ontwikkelen. Humanitaire en

¹⁴ "De brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties", JOIN(2013) 30 van 11.12.2013.

¹⁵ "De EU-aanpak inzake weerbaarheid: lessen uit de voedselzekerheids crises", COM(2012) 586 van 3.10.2012.

ontwikkelingsactoren zijn actief binnen diverse structurele, programmerings- en financieringscycli en -procedures die geen weerspiegeling vormen van de werkelijke **langetermijnbehoeften van de ontheemden of de gastgemeenschappen**. Humanitaire bijstand is ontworpen om te worden gebruikt als een **kortetermijnmaatregel** bij het uitbreken van een crisis en dient om te voorzien in de onmiddellijke humanitaire en beschermingsbehoeften van gedwongen ontheemde personen in kampen of stedelijke gebieden. Ontwikkelingsbijstand werkt dan weer via lange, meerjarige plannings- en financieringscycli.

Een betere samenwerking tussen ontwikkelings- en humanitaire actoren, bestaande uit **gezamenlijke financiering op programmeringsniveau, uitwisseling en beoordeling van informatie, en het vaststellen van doelen**, kan leiden tot efficiëntere en duurzamere **beschermings- en zelfredzaamheidsstrategieën**. Dit zal zowel ontheemden als kwetsbare gastgemeenschappen ten goede komen. Een nieuwe, op ontwikkeling gerichte aanpak voor gedwongen ontheemding **zal geen extra kosten met zich meebrengen**. Dergelijke aanpak zal daarentegen op middellange tot lange termijn tot **meer efficiëntie en betere resultaten** voor zowel donoren als begunstigen leiden, en dit door de afhankelijkheid van humanitaire hulp te verminderen en de doeltreffendheid van ontwikkelingsinvestering te maximaliseren.

De **rol van gastregeringen is cruciaal** omdat zij verantwoordelijk zijn voor de rechts- en beleidskaders op grond waarvan kan worden tegemoetgekomen aan de behoeften van vluchtelingen, in eigen land ontheemde personen en gastgemeenschappen. Regeringen leggen de parameters vast voor ontwikkelingsinterventies en de timing en ruimte voor humanitaire interventies. Heel wat gastlanden zijn vaak niet in staat om zelf het hoofd te bieden aan deze uitdagingen. Er is behoefte aan aanzienlijke investering van de internationale gemeenschap, met name op lokaal niveau, om te komen tot positieve resultaten op langere termijn en om de last werkelijk te delen. Dergelijke investering moet discriminatie tussen diverse categorieën van gedwongen ontheemde personen vermijden en eerlijke en gelijke behandeling bevorderen door de barrières voor deelname aan de arbeidsmarkt op te heffen, toegang tot sociale diensten te vereenvoudigen, verbeteringen aan te brengen aan de tijdelijke verblijfplaatsen en het verwerven van een veilige juridische status op lange termijn mogelijk te maken.

Deze mededeling legt, in de vorm van een reeks aanbevelingen, een nieuw, op ontwikkeling gericht kader vast om gedwongen ontheemding aan te pakken. Het doel is diverse instrumenten en acties te verbinden om ervoor te zorgen dat de EU beschikt over een **efficiënte aanpak met een volledige cyclus en meerdere actoren om gedwongen ontheemding aan te pakken**. Daarnaast is de mededeling een oproep voor steun voor deze nieuwe aanpak aan onze uitvoerende partners: VN-agentschappen, internationale organisaties, niet-gouvernementele organisaties, organisaties uit het maatschappelijk middenveld, de privésector en andere niet-overheidsactoren in zowel de EU als partnerlanden.

2. ELEMENTEN VAN HET NIEUWE BELEIDSKADER

2.1. EEN STERKERE SAMENHANG TUSSEN HUMANITAIRE EN ONTWIKKELINGSKWESTIES

De nadruk van het beleid van de Commissie is verschoven van een lineaire humanitaire-ontwikkelingsaanpak, waarbij het verband tussen noodhulp, rehabilitatie en ontwikkeling centraal staat, naar de vergroting van weerbaarheid. Onlangs is een alomvattende aanpak aangenomen die humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en politieke betrokkenheid integreert. Het is van cruciaal belang dat politieke en ontwikkelingsbelanghebbenden, in

nauwe samenwerking met humanitaire actoren, **vanaf het uitbreken van een ontheemdingscrisis** zijn betrokken. Hierdoor wordt de verantwoordelijkheid beter verdeeld tussen humanitaire en ontwikkelingsactoren, terwijl de humanitaire beginselen volledig worden geëerbiedigd.

2.1.1. VROEGTIJDIGE BETROKKENHEID VAN ALLE ACTOREN

De EU moet haar **betrokkenheid nastreven via haar politieke en ontwikkelingsactoren en die van de lidstaten tijdens het beginstadium van een crisis** om te zorgen voor een beter samenhangende en gecoördineerde aanpak. De volledige eerbiediging van humanitaire beginselen en nauwe samenwerking met de gastregering zijn cruciaal. Het doel is betere levensomstandigheden **tijdens de volledige duur van de ontheemding** en de meest efficiënte tenuitvoerlegging van **oplossingen die de ontheemding een halt kunnen toeroepen**. De gelijktijdige aanwending van een brede waaier aan instrumenten, op basis van hun comparatieve voordelen en onder een gezamenlijk strategisch kader, is in overeenstemming met de EU-aanpak inzake weerbaarheid. Deze aanpak vereist **multilaterale betrokkenheid** met een bredere waaier aan politieke, mensenrechten-, ontwikkelings-, humanitaire, internationale, nationale en lokale actoren, waarbij het comparatieve voordeel van elke actor kan worden gemaximaliseerd. Om te zorgen voor meer zelfredzaamheid is het essentieel dat zowel de ontheemden als de gastgemeenschappen actief deelnemen aan de formulering van programma's en strategieën. Deze actieve deelname moet de echte en diverse behoeften en **specifieke kwetsbaarheden en capaciteiten** van mensen in elke concrete context behelzen.

Het EU-systeem voor vroegtijdige waarschuwing voor conflicten¹⁶ is gebaseerd op beoordelingen van het risico op conflicten en bevordert vroegtijdige preventieve actie door de EU, onder meer in situaties met een risico op gedwongen ontheemding. Deze aanpak voor conflictanalyse leidt tot alomvattende responsopties, waaronder een optie waarbij EU-lidstaten en belangrijke internationale partners zoals de VN worden betrokken.

In 2012 financierde de EU als één van de eerste ontwikkelingsactoren een project ter ondersteuning van de middellange- en langetermijnbehoeften van gastgemeenschappen en Syrische vluchtelingen in Libanon. Een vroegtijdige geïntegreerde aanpak was cruciaal, omdat de gastgemeenschappen en -instellingen die het meest te maken kregen met de toestroom van vluchtelingen, slecht werden ondersteund.

2.1.2. ONTWERP VAN SAMENHANGENDE STRATEGIEËN OP BASIS VAN BEWIJSMATERIAAL

De **brede EU-aanpak van externe conflicten en crisissituaties**¹⁷ zorgt voor een belangrijk uitgangspunt voor een strategisch, samenhangend gebruik van verschillende EU-beleidslijnen en -instrumenten in nauwe samenwerking met de lidstaten. Via dit uitgangspunt kunnen de doeltreffendheid en impact van EU-beleid en -acties worden verbeterd, in het bijzonder omdat conflicten en crises een niet lineair-verloop hebben. Een brede aanpak impliceert preventief handelen, indien mogelijk, en strategische planning onder leiding van landen en op basis van

¹⁶ SWD(2016) 3 van 27.1.2016.

¹⁷ JOIN(2013) 30 van 11.12.2013.

gezamenlijke kaderdocumenten¹⁸ of **gelijkwaardige overkoepelende strategieën**. Deze moeten worden gebaseerd op bewijzen die via bestaande onderzoeks-, risicobeoordelings- en beheerinstrumenten kunnen worden verzameld, en behelzen, waar relevant, **gezamenlijke conflictanalyse**, **gezamenlijke behoeftenbeoordeling** en andere aanverwante analyses van situaties en drijfveren van langdurige ontheemding.

Gezamenlijke en alomvattende landspecifieke contextanalyses moeten een **gezamenlijke belanghebbendenanalyse** van de beleidsomgeving en de institutionele kaders bevatten. Deze analyses moeten tevens een prospectanalyse van duurzame oplossingen en demografische profilering van vluchtelingen, in eigen land ontheemde personen en gastgemeenschappen behelzen. Bij de opstelling van de analyses moeten de beginselen inzake privacy en gegevensbescherming in acht worden genomen wanneer belanghebbenden worden geraadpleegd.

Een **inkaartbrenging** van de directe en indirecte economische, milieu-, sociale, fiscale en politieke gevolgen van ontheemding kan als uitgangspunt worden gebruikt voor discussies met de gastregering/lokale instanties. Interventies moeten voldoende flexibel zijn om wijzigende behoeften en kwetsbaarheden aan te pakken.

Dit moet leiden tot holistischere, doeltreffendere en duurzamere **beschermings- en zelfredzaamheidsstrategieën** voor de ontheemden en moet hun kansen geven op een waardig leven, terwijl de impact op gastgemeenschappen wordt beperkt. De **EU-trustfondsen** die in het leven zijn geroepen voor de Centraal-Afrikaanse Republiek¹⁹, in respons op de Syrische crisis (het Madad-fonds²⁰), voor Afrika²¹, de Vluchtelingenfaciliteit voor Turkije²² en verbintenissen die zijn aangegaan tijdens de conferentie van Londen "Supporting Syrians and the region" in februari 2016²³, vormen allemaal een weerspiegeling van deze verschuiving naar holistischere strategieën.

De nieuwe onderzoeks- en bewijsfaciliteit van het EU-trustfonds voor Afrika zal onderzoeksresultaten aanreiken die als basis voor beleidsvorming en projectontwerp kunnen dienen tijdens de looptijd van het trustfonds.

2.1.3. VAN SAMENHANGENDE STRATEGIEËN NAAR SAMENHANGENDE PROGRAMMERING

¹⁸ In gezamenlijke kaderdocumenten ter vervanging van nationale strategiedocumenten wordt momenteel voorzien door Verordening (EU) nr. 233/2014 van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een financieringsinstrument voor ontwikkelingssamenwerking, PB L 77 van 15.3.2014, blz. 77.

¹⁹ Besluit C(2014) 5019 van de Commissie van 11.7.2014 betreffende de oprichting van het Trustfonds van de Europese Unie voor de Centraal-Afrikaanse Republiek "EU-Trustfonds Békou".

²⁰ Besluit C(2014) 9615 van de Commissie van 10.12.2014 betreffende de oprichting van het Regionaal Trustfonds van de Europese Unie in respons op de Syrische crisis, het zogenaamde "Madad-fonds".

²¹ Besluit C(2015) 7293 van de Commissie van 20.10.2015 tot oprichting van een EU-noodtrustfonds voor stabiliteit en de aanpak van de diepere oorzaken van irreguliere migratie en ontheemding in Afrika.

²² Besluit C(2015) 9500 definitief van de Commissie inzake een mechanisme voor de coördinatie van het optreden van de Unie en de lidstaten — de Vluchtelingenfaciliteit voor Turkije.

²³ Deze verbintenissen omvatten EU-beloften en "EU-Compacts" zoals voor Jordanië en Libanon. "Compacts" zijn alomvattende hulp- en steunpakketten die beleidselementen binnen de EU-bevoegdheden (bijstand, handel, mobiliteit, veiligheid enz.) combineren in ruil voor Jordaanse en Libanese engagementen op het gebied van sociale en economische inclusie van Syrische vluchtelingen.

De nieuwe beleidsaanpak moet de norm zijn en niet de uitzondering. Hij moet leiden tot **een grondigere uitwisseling van informatie, gecoördineerde beoordelingen, gezamenlijke analytische kaders en gecoördineerde programmerings- en financiële cycli. Dit behelst de opstelling van zowel gemeenschappelijke doelstellingen op korte, middellange en lange termijn als gemeenschappelijke indicatoren.** De gemeenschappelijke doelstellingen die de EU en de gastlanden zijn overeengekomen en die zijn geformuleerd in het kader van de meerjarige ontwikkelingsplanningscyclus, moeten ervoor zorgen dat er humanitaire bijstand kan worden verstrekt in het geval van onverwachte toestromen van ontheemden, zonder dat de ontwikkelingsprogramma's op het spel worden gezet of lokale gemeenschappen fragieler worden gemaakt.

Als wordt vastgesteld dat ontwikkeling in het gedrang zou komen door gedwongen ontheemding, moeten bestaande programma's worden aangepast of nieuwe programma's worden ontworpen om deze factor erin op te nemen. **Gezamenlijke programmering** tussen de EU en de lidstaten is een flexibele toepassing onder leiding van landen, die kan worden gebruikt als een nuttig instrument om gedwongen ontheemding aan te pakken.

Donoren moeten **voorspelbare en flexibele financiering** verstrekken. Op EU-niveau moet de flexibiliteit van de externe financieringsinstrumenten²⁴ worden aangewend om deze aanpak mogelijk te maken. Door de recente oprichting van EU-trustfondsen beschikt de EU over meer flexibiliteit, samen met de mogelijkheid om bijkomende financiering te krijgen van andere donoren, waaronder de EU-lidstaten. Andere soorten instrumenten die meer flexibiliteit mogelijk maken, zijn het Instrument voor bijdrage aan stabiliteit en vrede²⁵, Speciale Maatregelen en "crisis modifiers" in projecten.

De EU ontwikkelde een gezamenlijk kader voor humanitaire ontwikkeling als voornaamste ondersteuningsdocument voor gezamenlijke activiteiten om ondervoeding in het noordelijke deel van Nigeria te bestrijden.

2.1.4. EEN BETERE REGIONALE SAMENWERKING

Een betere samenhang tussen de verschillende EU-beleidslijnen en -instrumenten vormt een doorslaggevend element van het herziene Europese Nabuurschapsbeleid (ENB). Als een van de voornaamste acties stelt de ENB-herziening een grotere EU-betrokkenheid voor bij **de bevordering van regionale samenwerking** tussen buurlanden die te maken hebben met gemeenschappelijke uitdagingen, evenals bij de verbetering van de academische en arbeidsmobiliteit, ook voor vluchtelingen. Ook intensievere contacten met diasporagemeenschappen, wetgevende instanties en actoren op de arbeidsmarkt, zoals bedrijven, vakbonden en sociale partners, zijn genoemd als essentieel voor de bescherming van de gedwongen ontheemde personen. Zij zorgen ook voor een grotere weerbaarheid van gastgemeenschappen.²⁶

Het door de EU gefinancierde programma voor regionale ontwikkeling en bescherming in Noord-Afrika ondersteunt een Arabisch diasporacrowdfundingplatform (narwi.com) om microbedrijven te financieren.

²⁴ PB L 77 van 15.3.2014.

²⁵ Verordening (EG) nr. 230/2014, PB L 77 van 15.3.2014.

²⁶ JOIN (2015) 50 van 18.11.2015.

Acties:

- Waarborging dat gezamenlijke analyses en preventieve acties de risico's en gevolgen van gedwongen ontheemding aanpakken, onder meer door de EU-systemen voor vroegtijdige waarschuwing voor conflicten en voor humanitaire kwesties op elkaar af te stemmen.
- Toepassing op meer consistente wijze van de lessen die zijn getrokken uit de aanpak inzake weerbaarheid op situaties van gedwongen ontheemding. Deze lessen tonen aan dat er behoefte is aan gezamenlijke analyses van risico's en kwetsbaarheden, ontwerp van gezamenlijke strategische programma's, en humanitaire-ontwikkelingskaders, teneinde tegemoet te komen aan de behoeften van de meest kwetsbare personen.
- Integratie van ontheemdingsspecifieke acties in het actieplan van de brede EU-aanpak dat verband houdt met gezamenlijke of gecoördineerde behoeftenbeoordeling en daaropvolgende actie.

2.2. STRATEGISCHE OVEREENKOMST MET PARTNERS

2.2.1. PARTNERLANDEN

Krachtens het internationale vluchtelingenrecht²⁷ en het mensenrechtenrecht zijn gastregeringen verplicht om bescherming te bieden aan vluchtelingen en hun mensenrechten te eerbiedigen. Regeringen hebben als belangrijkste verantwoordelijkheid de bescherming van hun burgers, waaronder de in eigen land ontheemde personen.

De niet-geregistreerde vluchtelingen en personen die vrijwillig terugkeren, zijn doelgroepen die niet worden bereikt. Er is behoefte aan een ontwikkelingsaanpak om hun terugkeer en re-integratie te ondersteunen, maar zonder officiële vluchtelingenstatus hebben zij geen recht om ondersteuning te eisen in het kader van nationale programma's.

In Pakistan zijn bijna evenveel niet-geregistreerde als geregistreerde Afghaanse vluchtelingen. De twee groepen bevinden zich in verschillende situaties en krijgen te maken met verschillende uitdagingen omdat zij in aanmerking komen voor erg verschillende ondersteuningstypes en -niveaus binnen het gastland en voor terugkeer.

De nationale rechts- en beleidskaders en het leiderschap van regeringen bepalen de wijze waarop politieke, ontwikkelings- en humanitaire actoren de behoeften van vluchtelingen, in eigen land ontheemde personen en gastgemeenschappen kunnen aanpakken. **Beleidsdialogen** met gastregeringen vanaf het begin van een crisis zijn essentieel voor het bepalen van strategieën en ontwikkelingsplannen op de lange termijn die zijn afgestemd op de landspecifieke uitdagingen. De EU moet nauw samenwerken met haar strategische partners en de internationale gemeenschap om gastregeringen en lokale instanties bij te staan bij het formuleren van beleidslijnen die zorgen voor zowel de juridische bescherming van ontheemden als kansen om zelfredzaam te worden. Daarnaast moet bijstand worden verleend

²⁷ De Partijen bij de Conventie betreffende de status van vluchtelingen (1951) en het Protocol betreffende de status van vluchtelingen (1967) zijn verplicht om vluchtelingen op hun eigen grondgebied te beschermen overeenkomstig de voorwaarden van deze instrumenten.

om de landen van herkomst te stabiliseren, zodat de basisvoorwaarden tot stand worden gebracht voor personen die vrijwillig willen terugkeren naar voormalige conflictgebieden.

De vluchtelingenwet van Oeganda laat vluchtelingen toe te verblijven op plekken waar zij beschikken over het recht om grond te bewerken, waardoor zij zelfredzaam kunnen worden.

Grootschalige ontheemding leidt tot zowel een grote fiscale last voor nationale en gemeentelijke begrotingen als macro-economische schokken die nationale ontwikkelingsstrategieën en recente vooruitgang op het gebied van ontwikkeling in het gedrang dreigen te brengen. Terwijl **de voornaamste verantwoordelijkheid voor de bevordering van de ontwikkelingsaanpak om deze structurele impact van gedwongen ontheemding om te draaien, bij de gastregeringen ligt**, beschikken zij vaak niet over de financiële middelen en de capaciteit om dergelijke respons te bevorderen. Als er niet in wordt geslaagd om deze situaties aan te pakken, kan dit leiden tot grotere fragiliteit van gastlanden en meer spanningen tussen gastgemeenschappen en gemeenschappen van vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen. **Internationale actoren spelen een cruciale rol bij de verlening van externe bijstand** om deze impact te beperken en duurzamere overheidsresponsen te bevorderen.

Beleidsbeslissingen en het rechtskader worden doorgaans op nationaal niveau aangenomen, terwijl **lokale instanties** het meest rechtstreeks betrokken zijn bij ontheemding. Nauwe samenwerking met lokale instanties en investering op de langere termijn in hun responscapaciteit is essentieel om te zorgen voor lokaal "ownership" en duurzame respons. De meest innovatieve aanpakken worden op dit niveau ontwikkeld, zoals samenwerking tussen steden om de capaciteit te vergroten op gebieden zoals stedelijke planning, lokale economische ontwikkeling en dienstverlening. Door beschikbare instrumenten strategisch te gebruiken, kan de lokale respons worden verbonden met de nationale structuren.

In Irak ondersteunt de EU een cashbijstandsprogramma met meerdere doeleinden dat al meerdere edities heeft gekend om ontheemden en kwetsbare gezinnen in gastgemeenschappen te helpen. De doelstellingen zijn een nauwere afstemming tussen de door de regering geleide en de humanitaire cashprogrammering, vermijding van het ontstaan van parallelle systemen en totstandbrenging van nauwere verbanden tussen humanitaire bijstand en langetermijnsteun. Het cashprogramma is op lokaal/regeringsniveau uitgeschreven om lokale verbanden te leggen die vervolgens kunnen worden opgetild naar nationaal niveau en kunnen worden gecombineerd met de huidige steun voor en hervorming van nationale netwerken voor sociale bescherming.

Organisaties uit het maatschappelijk middenveld kunnen ontheemden **via voorspraak en empowering** bijstaan door hen te informeren over hun rechten en plichten. Zij kunnen ook wederzijdse interactie tussen de ontheemden en de gastgemeenschappen bevorderen. Tegelijkertijd kan de **diaspora helpen door de crises zichtbaarder te maken** en door financieel bij te dragen aan de oprichting van microbedrijven door zowel gastgemeenschappen als gedwongen ontheemde personen.

De doeltreffendheid van deze acties om de weerstand en zelfredzaamheid te vergroten, hangt sterk af van de mate van "buy-in" van de gastgemeenschappen en de ontheemden zelf. Om deze reden moet de EU streven naar het ontwerp van **een lokale aanpak die is afgestemd op**

de specifieke kwetsbaarheden en capaciteiten van elke regio. Dit is uitsluitend mogelijk indien **de gedwongen ontheemde personen en de gastgemeenschappen actief deelnemen aan de formulering van lokale beleidslijnen en aan de sociaal-economische activiteit**. Deze aanpak helpt niet enkel om de spanningen tussen de verschillende bevolkingsgroepen te doen afnemen, maar is ook een hulp voor stedelijke planning en beklemtoont de potentiële voordelen van hun co-existentie. Aangezien er **nu meer gedwongen ontheemde personen in steden leven** dan in kampen, hebben zij meer kans op integratie.

Acties:

- Bevordering van de toegang tot alle vormen van wettelijke registratie voor alle groepen ontheemden en tegelijkertijd waarborging van de bescherming van persoonsgegevens in volledige overeenstemming met internationale normen. Dit omvat geboorteregistratie om ervoor te zorgen dat ontheemde kinderen worden opgenomen in het register van de burgerlijke stand van het gastland en om te voorkomen dat er nieuwe staatloze bevolkingsgroepen ontstaan.
- Aanmoediging van gastregeringen en -gemeenschappen via voorspraak, informatie en stimuli om gedwongen ontheemde personen geleidelijk te integreren in het sociale en economische leven van de gemeenschap.
- Samenwerking met gastregeringen om beleidsbijstand te verlenen voor de wettelijke vastlegging van de bescherming en sociaal-economische inclusie van gedwongen ontheemde personen in lokale en nationale ontwikkelingsplannen. Dit moet gebeuren in volledige overeenstemming met het internationale vluchtelingenrecht en het internationale humanitaire recht. Er moet speciale aandacht uitgaan naar de behoeften van personen die kwetsbaar zijn door hun geslacht, leeftijd en invaliditeit.
- Bijstand aan initiatieven van diaspora en het maatschappelijk middenveld met het oog op een betere zelfredzaamheid van gedwongen ontheemde personen en hun integratie in gastgemeenschappen.
- Stimulering van samenwerking met lokale instanties om hun capaciteit te vergroten op gebieden zoals stedelijke planning, lokale economische ontwikkeling en dienstverlening. Dit kan gebeuren via gedecentraliseerde samenwerking (bijv. samenwerking tussen steden).

2.2.2. BETROKKENHEID VAN DE PRIVÉSECTOR

De privésector kan een belangrijke rol spelen bij de toename van de zelfredzaamheid en inclusie van gedwongen ontheemde personen en de vergroting van de weerbaarheid van hun gastgemeenschappen. **De privésector kan bijdragen op zowel macro-economisch als micro-economisch niveau. Deze kan tevens zorgen voor broodnodige diensten en banen.**

Activiteiten van de privésector kunnen **flexibele uitvoeringstermijnen** hebben en **rendabel** zijn. Om de impact van de privésector te maximaliseren, met name als aanvulling op andere activiteiten in de praktijk, is evenwel van meet af aan behoefte aan een holistische aanpak waarbij potentiële projecten en synergieën worden geïdentificeerd.

De privésector kan tevens een belangrijke rol spelen in het kader van duurzame en markt vriendelijke aanpakken voor de ontwikkeling van **gemeentelijke infrastructuren voor**

diensten zoals energie, water en afvalbeheer. Het is dan ook onontbeerlijk dat het strategische kader vroeg in een crisis wordt opgesteld zodat **bedrijven zich zeker voelen om te investeren.**

In Jordanië heeft een publiek-private partnerschap voor de verbetering van waterpompen geleid tot aanzienlijke energiebesparingen. Het gaat om een partnerschap tussen een privébedrijf en de Jordaanse Watermaatschappij, met bijstand van de Duitse Ontwikkelingssamenwerking en de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling.

Door beperkende kampomstandigheden zijn de mogelijkheden voor het stimuleren van zelfredzaamheid beperkt. Cash en vouchers zijn voorbeelden van nieuwe aanpakken die in het leven zijn geroepen om bijstand te verlenen om de zelfredzaamheid van de ontheemden te vergroten en hen een gevoel van **waardigheid en ownership** te geven. In combinatie met de "cash voor werk"-regelingen van de overheid om vluchtelingen op korte termijn te laten werken, kan de privésector financiële diensten verlenen via lokale banksystemen voor in-cashdistributiemechanismen. Deze kunnen gepaard gaan met regelingen ter ondersteuning van microfinancieringsinstellingen en spaar- en leenmechanismen, evenals micro-, kleine en middelgrote bedrijven en opstartende bedrijven via capaciteitsopbouw en financiering. Er zijn al heel wat voorbeelden van ondersteuning aan micro-, kleine en middelgrote bedrijven in de vorm van verschillende financieringsproducten in blendingfaciliteiten, zodat zij kunnen zorgen voor werkgelegenheid en economische ontwikkeling²⁸. Blendingfaciliteiten kunnen dus ook een instrument zijn om aanvullende publieke en private middelen aan te trekken.

De Fondsen Financiële Tussenpersonen (Financial Intermediary Funds of FIF's) zijn nieuwe instrumenten om de leenkost terug te dringen voor landen met een gemiddeld inkomen die de voornaamste gastlanden zijn van gedwongen ontheemde bevolkingsgroepen zoals Turkije, Jordanië, Libanon en Oekraïne. De faciliteit voor leningen tegen gunstige voorwaarden moet op dezelfde wijze werken als het Deauville-transitiefonds, d.w.z. dat het wordt gefinancierd met subsidies van donoren, terwijl de FIF's de tenuitvoerlegging van het programma beheren.

Daarnaast kan de samenwerking met de privésector en maatschappelijke ondernemers helpen om mobiele telefoons en toegang tot het internet te verstrekken aan heel wat vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen. Hierdoor wordt het veel gemakkelijker om informatie te vergaren en uit te wisselen, diensten zoals mobiele cash en mobiel bankieren te verlenen en vluchtelingen en in eigen land ontheemde personen op de lokale arbeidsmarkt te integreren.

Acties:

- Betrekking van de privésector bij de formulering van strategieën bij het begin van een crisis teneinde de capaciteiten te identificeren en voldoende tijd te laten voor planning.
- Bevordering van samenwerking tussen de privésector en gastregeringen en lokale instanties om aanvullende acties te stimuleren en overlappingsen te vermijden. Dit kan worden gedaan door bijv. regeringen te helpen hun procedures zo te stroomlijnen dat de privésector microbedrijven kan oprichten.

²⁸ Blending verwijst naar het aanvullende gebruik van subsidies en leningen in het kader van externe EU-bijstand.

- Bijstand aan zelfstandige ontheemden bij het opnieuw opstarten van hun bedrijfsactiviteiten om bij te dragen aan een verlichting van de fiscale last, bevordering van het scheppen van banen (ook voor leden van gastgemeenschappen) en vergemakkelijking van de integratie.
- Aanmoediging van gastregeringen en de privésector om internettoegang voor ontheemden te bevorderen.

2.3. SECTORALE FOCUS

2.3.1. ONDERWIJS

Bij crises met gedwongen ontheemding is kwalitatief onderwijs in veilige omgevingen **cruciaal in het kader van kinderbeschermingsstrategieën** en één van de voornaamste prioriteiten voor zowel gedwongen ontheemde personen als gastgemeenschappen. Een gebrek aan onderwijsmogelijkheden brengt de vooruitzichten op sociaal en economisch welzijn in het gedrang en zou kunnen leiden tot een intergenerationele afname van menselijk kapitaal, alsook verlies van hoop, marginalisering, (seksuele) uitbuiting, misdaad, geweld en radicalisering. Onderwijs in noodsituaties vormt een essentieel onderdeel van humanitaire bijstand in crises met gedwongen ontheemding. In 2016 verviervoudigde de Commissie het aandeel van haar jaarlijkse humanitaire begroting dat bestemd is voor **onderwijs in noodsituaties** tot 4%. Deze toename weerspiegelt tevens de nadruk in de 2030-Agenda voor duurzame ontwikkeling op onderwijs bij de bestrijding van armoede en op empowering van kinderen²⁹.

Kinderen jonger dan 18 jaar waren goed voor 51% van alle vluchtelingen in 2014, een stijging tegenover 41% in 2009 en het hoogste cijfer in meer dan een decennium.³⁰ Met naar raming 65 miljoen kinderen tussen 3 en 15 jaar die betrokken zijn bij humanitaire noodgevallen, waaronder ontheemding, is het **risico op "verloren generaties"** reëel.³¹ Om te helpen met de integratie van kinderen en jongeren in hun gastgemeenschappen, moeten uitdagingen zoals trauma, voeding, geweld op basis van geslacht en taal- en cultuurbarrières doeltreffend worden aangepakt. Dit vereist een bredere aanpak ter aanvulling van humanitaire bijstand.

In Jordanië helpt de EU de regering met de verstrekking van gratis onderwijs aan kinderen van Syrische vluchtelingen via een begrotingssteunprogramma.

Wanneer gedwongen ontheemding langdurig wordt, kunnen gastgemeenschappen en hun openbare onderwijssystemen problemen ondervinden om een plaats te geven aan het aantal en de diversiteit van de ontheemde kinderen en jongeren. Hierdoor wordt de nood aan sterkere integratiemiddelen dringender. De cruciale uitdaging is ervoor zorgen dat regeringen en andere instanties beschikken over de middelen en capaciteit om zowel de ontheemden als de plaatselijke bevolkingen toegang te geven tot **volledig, gelijkwaardig en kwalitatief onderwijs. Dit geldt voor alle niveaus — kleuter-, lager, middelbaar, beroeps- en hoger onderwijs.** Om dit te bereiken en om het interculturele bewustzijn binnen het gastonderwijssysteem te vergroten, moeten instanties leraren en ander onderwijspersoneel

²⁹ Doelstelling duurzame ontwikkeling 4: "Kwalitatief onderwijs: Inclusief, gelijkwaardig en kwalitatief onderwijs en kansen voor levenslang leren voor iedereen."

³⁰ "World at War. UNHCR: Global Trends, Forced Displacement in 2014", juni 2015.

³¹ ODI — "Education in Emergencies and Protracted Crises: Toward a Strengthened Response." Achtergronddocument voor de Top van Oslo over onderwijs voor ontwikkeling, 6-7 juli 2015.

onder de ontheemden zo goed mogelijk inzetten. Een analyse van de verschillende aanwezige onderwijsniveaus en de diverse behoeften is van essentieel belang voor een gepaste respons. Ontwikkelingssamenwerking ondersteunt gastgemeenschappen via **begrotingsbijstand en infrastructuuropbouwprogramma's**. Hierdoor wordt hun **weerbaarheid en gereedheid** vergroot. Onderwijs en taalopleidingen die worden verstrekt in een omgeving die rekening houdt met geslacht en die veilig en niet-gewelddadig is, vormen één van de krachtigste middelen om gedwongen ontheemde personen te helpen integreren in hun gastgemeenschappen. Dit geldt voornamelijk voor vrouwen en meisjes.

Een nauwere samenwerking tussen humanitaire en ontwikkelingsactoren kan zorgen voor de continuïteit van het onderwijs, met name door de kloof te dichten tussen onderwijs in noodgevallen en toegang tot volledig, gelijkwaardig en kwalitatief onderwijs op alle niveaus. Tegelijkertijd kan de planning van een gezamenlijke ontwikkelings-humanitaire strategie het gebruik mogelijk maken van **nieuwe technologische middelen**, zoals smartphones, tablets en internet, voor e-learning en meer interactieve vormen van lesgeven. Aan de hand hiervan kunnen cultuur- en taalbarrières worden overwonnen. In het hoger onderwijs kunnen het aanbieden van studiebeurzen om de toegang tot de universiteit mogelijk te maken en samenwerking tussen universiteiten studenten in staat stellen om tijdens hun ontheemding geaccrediteerd te blijven.

- *Vluchtelingen uit Somalië kunnen genieten van gezamenlijk gecertificeerde onderwijsprogramma's met accreditering in Keniaanse en Canadese universiteiten.*
- *In Jordanië financiert de EU een programma voor hoger onderwijs dat zowel vluchtelingen als plaatselijke studenten toegang geeft tot "heel wat open onlinecursussen". Het programma wordt ten uitvoer gelegd door de Britse Raad.*
- *In Kenia, de Democratische Republiek Congo en Zuid-Soedan hebben de UNHCR en een privéstichting 18 "instantnetwerkscholen" opgezet die werken op zonne-energie. Studenten gebruiken tablets met internetaansluiting om instructies op te volgen, studies te volgen en onderzoek uit te voeren, terwijl leraren tijdens lessen interactieve whiteboards gebruiken als essentieel leermiddel.*

Op dezelfde wijze moeten innovaties in het **niet-officieel onderwijs** worden aangemoedigd. Deze moeten zijn gebaseerd op goede praktijken, zoals de verstrekking van alternatief basisonderwijs aan werkende kinderen en taal- en andere opleidingen voor leraren en studenten met behulp van de mobiele technologie.

Acties:

- Coördinatie op nauwere wijze met gastlanden om onderwijsniveaus en -behoeften te analyseren en waarborging van meer continuïteit tussen onderwijs in noodsituaties en niet-officieel onderwijs en/of de openbare onderwijsdiensten.
- Aanmoediging van gastlanden om gebruik te maken van het potentieel van ontheemd lesgevend/onderwijzend personeel op alle onderwijsniveaus.
- Ondersteuning, zowel op financieel als operationeel gebied, van de goede werking van openbare onderwijsdiensten en tegelijkertijd bevordering van de gelijke toegang tot onderwijs voor ontheemde kinderen, met name meisjes.
- Gebruik van nieuwe technologische middelen, zoals internet, smartphones en interactief leren om het integratie- en leerproces te vergemakkelijken.
- Bevordering van de toegang tot universiteiten, tevens door het aanbieden van studiebeurzen, en opstelling van programma's voor hoger onderwijs via afstandslernen en gecertificeerde programma's voor hoger onderwijs die flexibele accreditering verstrekken.

2.3.2. TOEGANG TOT ARBEIDSMARKTEN

De verlening van toegang tot de arbeidsmarkt is één van de meest doeltreffende manieren om de hulpafhankelijkheid van gedwongen ontheemde personen te verminderen en hun zelfredzaamheid te vergroten, net zoals de mogelijkheid tot **financiële zelfredzaamheid**, waardoor ontheemden beter **integreren in en deelnemen aan hun gastgemeenschappen en de taal van het gastland leren**. Dit is met name het geval als de werkgelegenheid is gericht op zowel de ontheemden als de gastbevolking en de druk op de gastgemeenschap wordt verlicht. Wanneer gedwongen ontheemde personen niet worden toegelaten tot de arbeidsmarkt of gedeeltelijk worden beperkt om te werken, leidt dit dan weer tot een vergroting van de informele economie met negatieve gevolgen, zoals de heropkomst van kinderarbeid, gedwongen arbeid, uitbuitende arbeidsvormen en het risico op sociale dumping en de daaruit voortvloeiende spanningen tussen de gastgemeenschap en ontheemden. Gedwongen ontheemde personen zijn **potentiële werknemers, professionals, zakenmensen en ontwikkelingsagenten**. Hun deelname aan de lokale economische activiteit in hun gastland kan een groot voordeel vormen voor heel de regio. Om gebruik te maken van dit potentieel moeten evenwel de nodige rechtskaders worden opgesteld. Dit moet aan bod komen in politieke dialogen. Ontwikkelingssamenwerking kan hierbij ook een hulp zijn, niet alleen door de verstrekking van werkgelegenheidskansen, maar ook door de verlening van bijstand bij capaciteitsopbouw aan de gastregering.

De EU financiert in Libanon de enquête inzake arbeidskrachten en levensstandaard, die Syrische vluchtelingen zal omvatten. De enquête moet als basis dienen voor beleidsvorming en de arbeidsmarktinformatiesystemen die essentieel zijn voor de planning van menselijke ontwikkeling.

Als follow-up van de Unie voor de mediterrane verklaring inzake blauwe economie bevordert de Commissie initiatieven voor de inclusie van gedwongen ontheemde groepen in programma's voor het ontwikkelen van vaardigheden en scheppen van banen in mariene en maritieme sectoren.

De vroegtijdige betrokkenheid van ontwikkelingsactoren bij een crisis met gedwongen ontheemding kan de **de mate van gereedheid van gastgemeenschappen** voor een toestroom van ontheemden aanzienlijk vergroten. Ontwikkelingssamenwerking kan gastlanden helpen om gedwongen ontheemde personen te betrekken bij arbeidsintensieve openbare werken. Dit zou niet enkel helpen voor een **vlottere integratie van ontheemden in de gastgemeenschap**; de financiële last op het gastland door de opvang van vluchtelingen kan tevens worden verlicht via belastinginkomsten. Daarnaast kunnen openbare werken de lokale gemeenschap ten goede komen en zorgen voor een pasklare respons op een toekomstige toestroom. Bovendien kan de opstelling van databanken betreffende de vaardigheden en voormalige beroepen van gedwongen ontheemde personen nuttig blijken voor ad-hocprojecten en de arbeidsmobiliteit van de lokale gastgemeenschap vergroten.

De Stichting voor economisch beleidsonderzoek van Turkije heeft een systeem opgezet voor de identificatie van de vaardigheden van vluchtelingen die overeenstemmen met de behoeften van bedrijven.

Acties:

- Verstrekking van beleidsondersteuning en -deskundigheid om gastregeringen te helpen bij de opstelling van wetgeving die ontheemden toegang geeft tot de officiële arbeidsmarkt en fatsoenlijk werk en hen beschermd tegen arbeidsuitbuiting.
- Waarborging van de vroegtijdige betrokkenheid van ontwikkelingsactoren met het oog op de identificatie van mogelijke arbeidsintensieve openbare werken (in samenwerking met zowel de gastregering als de privésector) en de tewerkstelling van ontheemden via cash-for-work-programma's.
- Bevordering van de vergaring van gegevens en de opstelling van databanken, in volledige overeenstemming met internationale normen voor bescherming van persoonsgegevens, betreffende de vaardigheden, kwalificaties en eerdere beroepen van gedwongen ontheemde personen zodat deze kunnen werken.
- Versterking van de sociale dialoog met sociale partners, bedrijfsorganisaties en instanties binnen de gastlanden. De doelstelling is een betere evaluatie van de arbeidsmarktbehoeften en vooruitgang in de erkenning van vaardigheden en kwalificaties om te zorgen voor meer wettelijke mobiliteit, ook van de gedwongen ontheemde personen.

- Actieve betrokkenheid bij multilaterale fora over toegang tot de arbeidsmarkt en normen inzake fatsoenlijk werk voor vluchtelingen³².

2.3.3. TOEGANG TOT DIENSTEN

Humanitaire bijstand alleen is niet toereikend om tegemoet te komen aan de potentiële behoeften van gedwongen ontheemde personen op langere termijn, zoals huisvesting, gezondheidszorg, voeding, drinkwater en sanitaire voorzieningen en onderwijs. Bovendien kan de uitsluiting van gedwongen ontheemde personen van de overheidsdiensten van gastgemeenschappen leiden tot **hulpafhankelijkheid, hetgeen de duurzame ontwikkeling van zowel de gastgemeenschappen als de ontheemden belemmert**. Waar haalbaar, moeten de gedwongen ontheemde personen zo worden geïntegreerd in bestaande dienstverleningsstructuren dat zij gelijke en eerlijke toegang hebben tot de diensten. De verlening van dergelijke toegang kan evenwel een uitdaging vormen omdat de toestroom van vluchtelingen zorgt voor een aanzienlijke fiscale last voor gastlanden, met name omdat deze vaak kwetsbare economieën met lage inkomens zijn. Diensten zoals gezondheidszorg, onderdak, werkgelegenheid en opleidingsdiensten en kinderverzorging staan onder aanzienlijke druk. Dit komt niet enkel door de mogelijk hachelijke situatie in het gastland zelf, maar ook door het potentiële tekort aan gekwalificeerde gezondheidszorgverleners die aandacht kunnen besteden aan de behoeften van de vluchtelingen, zoals geestelijke gezondheid, posttraumatische stress en geweld op basis van geslacht. In acute noodgevallen waarbij bestaande systemen het niet aankunnen, kan het tijdelijk nodig zijn om te zorgen voor parallelle systemen om aanvullende diensten te verlenen. Deze moeten zo snel als de omstandigheden het toelaten, worden geïntegreerd in bestaande nationale en lokale systeem.

Tegelijkertijd zijn aanvullende maatregelen ter ondersteuning van duurzamere ontwikkelingsstrategieën op de lange termijn en bescherming van de macro-economische omstandigheden van de betrokken landen essentieel. Internationale spelers beschikken over een reeks maatregelen en instrumenten om te komen tot **macro-economische stabiliteit**: ondersteuning van analytisch werk op het gebied van de macro-economische gevolgen dat kan worden gebruikt als basis voor holistische strategieën; ondersteunende maatregelen om economisch herstel te bevorderen en vluchtelingen te integreren in de beroepsbevolking of leningen tegen gunstige voorwaarden voor het snel op gang brengen van een commerciële ontwikkeling die banen genereert.

In Iran kondigde de regering onlangs een gezamenlijk initiatief aan van UNHCR en de Iraanse Organisatie voor ziektekostenverzekering om bijna een miljoen Afghaanse en Iraakse vluchtelingen op te nemen in het nationale gezondheidszorgveiligheidsnet, met name het Universele volksgezondheidsverzekeringstelsel.

Sociale bescherming is tevens onontbeerlijk voor het empoweren van de gedwongen ontheemde personen en het verstrekken van **regelmatige en voorspelbare steun op de lange termijn om chronische kwetsbaarheid aan te pakken**. Door de financiële druk waarmee

³² Net zoals de ILO-besprekingen tijdens de 105e en 106e zitting van de Internationale Arbeidsconferentie over een als norm geldend item inzake werkgelegenheid en fatsoenlijk werk voor vrede, veiligheid en weerbaarheid in geval van rampen: Herziening van de Aanbeveling inzake werkgelegenheid (overgang van oorlog naar vrede), 1944 (nr. 71); de bijeenkomst op hoog niveau van de Algemene Vergadering van de VN over vluchtelingen en migratie in september 2016 en de voorbereidende ILO-deskundigenbijeenkomst met drie partijen inzake de toegang tot de arbeidsmarkt voor vluchtelingen.

veel gastlanden te kampen hebben, is een meerjarige programmeringsstrategie nodig als **aanvulling op de inspanningen van overheidsinstanties** en de bijstand van andere actoren. Om te helpen met de opstelling van een **sociaal veiligheidsnet** is het onontbeerlijk om te zorgen voor informatie-uitwisselingssystemen en tracering van steun, alsook een calamiteiten- en financiële planning tussen humanitaire en ontwikkelingsactoren van de EU en overheidsinstanties.

In Jordanië introduceert het UNRWA³³-project inzake de "versterking van de weerbaarheid van Palestijnse vluchtelingen uit Syrië" een reeks beschermingsinterventies om te voorkomen dat deze vluchtelingen in extreem kwetsbare situaties belanden. Dit gebeurt via de toekenning van cash, toegang tot basisonderwijs en gerichte humanitaire interventies.

Acties:

- Hulp aan gastregeringen bij de ontwikkeling van een geïntegreerde aanpak voor de verlening van diensten en ontwikkeling van socialebeschermingsprogramma's voor zowel de ontheemden als de gastlanden.
- Verstrekking van begrotingssteun aan overheidsdiensten en andere dienstverleners, waaronder organisaties uit het maatschappelijk middenveld die onder druk staan, teneinde de acties van gastregeringen aan te vullen en tekortkomingen zoveel mogelijk aan te pakken.
- Bevordering van de opname van noodprogramma's in nationale socialebeschermingsstelsels.
- Bevordering en ondersteuning van de uitbreiding van veiligheids- en justitiediensten aan vluchtelingen en gedwongen ontheemde personen.

3. CONCLUSIE

Ondanks de inspanningen van de EU, als 's werelds grootste ontwikkelingsdonor en humanitaire actor, vragen de omvang en complexiteit van de uitdaging van gedwongen ontheemding om aanvullende ambitieuze actie. Een aanpak die enkel is gericht op onmiddellijke humanitaire behoeften, is niet verenigbaar met de grootschalige en langdurige aard van gedwongen ontheemding. Ontwikkelingsbijstand moet worden opgenomen vanaf het uitbreken van een crisis, niet alleen om de oorzaken aan te pakken, maar ook om aan de ontwikkelingsbehoeften van de ontheemden en hun gastlanden tegemoet te komen.

Deze mededeling behelst een voorstel voor een op ontwikkeling gerichte aanpak voor vluchtelingen, in eigen land ontheemde personen en hun gastlanden, waarbij de nadruk wordt gelegd op hun specifieke kwetsbaarheden en capaciteiten. Deze behelst de introductie van een **respons met meerdere actoren, waaronder de privésector, op basis van verbeterd bewijsmateriaal van wat wel en wat niet werkt in diverse contexten**. Op basis van sterke partnerschappen met gastlanden wordt er opgeroepen tot grotere synergieën tussen humanitaire en ontwikkelingsactoren met betrekking tot gedeelde analyses, programmering en de voorspelbaarheid en flexibiliteit van financiering, ook op lokaal niveau, waar de meest

³³ Organisatie van de Verenigde Naties voor hulpverlening aan Palestijnse vluchtelingen in het Nabije Oosten.

innovatieve responsen ontstaan. Het doel is de bevordering van de **weerbaarheid** en **zelfredzaamheid** van gedwongen ontheemde personen via kwalitatief onderwijs, toegang tot economische kansen en sociale bescherming.

Een EU-beleid om gedwongen ontheemding aan te pakken, moet helpen om fragmentering en overlapping in de Europese respons te voorkomen en potentiële schaalectonomieën beter aan te wenden. Dit leidt tot een beter samenhangende, en dus doeltreffendere respons van de EU en haar lidstaten.

De internationale humanitaire top onder leiding van de VN in mei 2016 vormt voor de EU en haar lidstaten een belangrijke gelegenheid om samen met andere actoren **vroegtijdige politieke aandacht te verzekeren en een verbintenis aan te gaan voor een beter samenhangende, holistischere algemene aanpak om gedwongen ontheemding aan te pakken. Deze verbintenis moet worden gebaseerd op een gemeenschappelijke strategische agenda en versterkte samenwerking tussen internationale donoren, gastregeringen, lokale gemeenschappen, het maatschappelijk middenveld en de ontheemden zelf.**