

Vragen gesteld door de leden der Kamer, met de daarop door de regering gegeven antwoorden

397

Vragen van het lid **Thijssen** (PvdA) aan de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking over *de Nederlandse rechtstatelijke steun aan Oeganda* (ingezonden 20 juli 2022).

Antwoord van Minister **Schreinemacher** (Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking) (ontvangen 19 oktober 2022). Zie ook Aanhangsel Handelingen, vergaderjaar 2021–2022, nr. 3878.

Vraag 1

Bent u bekend met het artikel «Nederland betaalde opgeschorte steun aan Oeganda toch uit, ondanks gewelddadige verkiezingen vorig jaar»?¹

Antwoord 1

Ja.

Vraag 2

Kunt u uitleggen waarom het contractueel lastig was om de rechtstatelijke steun aan Oeganda ter waarde van 2,4 miljoen op te schorten? Om welke verplichtingen gaat het precies?

Antwoord 2

De opschorting betrof de twee laatste betalingen aan het Justice Law and Order Sector (JLOS) programma (van resp. € 2,4 miljoen en € 850.000). De eerste betaling van € 2,4 miljoen betrof reeds uitgevoerde activiteiten welke volgens de gemaakte afspraken moesten worden gefinancierd. Conform de gemaakte afspraken met de Oegandese autoriteiten vindt bij opzegging van de overeenkomst afrekening plaats op basis van door de medeondertekenaar reeds gemaakte kosten, alsmede van de door hen aangegane verplichtingen. In het geval van de betaling van € 2,4 miljoen betrof dit al gemaakte kosten voor activiteiten. In het geval van de slotbetaling van € 850.000 waren er nog geen kosten gemaakt voor vooraf goedgekeurde activiteiten. Het is hierbij belangrijk te benadrukken dat de Nederlandse steun alleen gebruikt is voor de voorziene activiteiten op de Nederlandse prioriteitsgebieden. Als er aanwijzingen waren dat de Nederlandse steun voor andere

¹ Volkskrant, 19 juli 2022, Nederland betaalde opgeschorte steun aan Oeganda toch uit, ondanks gewelddadige verkiezingen vorig jaar (volkskrant.nl).

activiteiten was ingezet, zou dat een zwaarwegende reden zijn geweest om mogelijk niet te betalen.

Vraag 3

Kunt u de overeenkomst waar het om gaat delen met de Kamer? Kunt u daarbij aangeven wat precies in deze overeenkomst is opgenomen dat het opschorten van hulp onmogelijk maakte?

Antwoord 3

Nee, de overeenkomst kan niet worden gedeeld met de Kamer, omdat het een in vertrouwen getekend arrangement met de Oegandese autoriteiten betreft en het delen met derden in het interstatelijke verkeer ongebruikelijk is. De afspraken in een arrangement bevatten geen afwijkingen van of uitzonderingen op geldend nationaal en internationaal recht en zijn politiek of moreel verbindend, maar niet juridisch. Het niet-juridisch verbindende karakter brengt met zich mee dat de ondertekenaars deze afspraken in principe kunnen korten of opzeggen na een voorafgaand overleg. Conform de gemaakte afspraken met de Oegandese autoriteiten vindt bij opzegging van de overeenkomst afrekening plaats op basis de door de medeondertekenaar reeds gemaakte kosten, alsmede van de door hem aangegane verplichtingen.

Vraag 4

Waarom heeft u met opschorting van steun gedreigd als dit juridisch onmogelijk was?

Antwoord 4

Opschorting van de steun is juridisch wel degelijk mogelijk. De eerste betaling (van € 2,4 miljoen) is tijdelijk opgeschort om een signaal af te geven en om de Oegandese overheid aan te sporen werk te maken van accountability ten aanzien van het geweld rond de verkiezingen. Ik heb in september 2022 besloten om de slotbetaling van € 850.000 niet uit te voeren omdat op basis van de mij beschikbare informatie de Oegandese overheid onvoldoende stappen heeft gezet op het vlak van accountability ten aanzien van het politiegeweld rond de verkiezingen.

Vraag 5

Hoe effectief was het dreigement om de rechtstatelijke steun te beëindigen? Welke acties heeft de Oegandese regering naar aanleiding hiervan genomen, en hebben deze de situatie verbeterd?

Antwoord 5

Het besluit om de betalingen op te schorten past volgens het kabinet in de positionering van Nederland, de EU, andere EU lidstaten en gelijkgezinde landen als de VS en het VK in reactie op het geweld rond de verkiezingen en de verslechterende mensenrechtensituatie in Oeganda. Hierbij hebben wij collectief richting de Oegandese autoriteiten via zowel publieke verklaringen als achter de schermen regelmatig zorgen uitgesproken en is aangedrongen op het nemen van betekenisvolle stappen op het vlak van accountability. Mede als gevolg van deze internationale aandacht en druk heeft de overheid de afgelopen tijd een aantal stappen gezet. Zo zijn er naar aanleiding van het geweld van november 2020 tot dusver 66 agenten veroordeeld, hebben er 153 agenten ontslag gekregen, en worden er nog 80 lopende zaken onderzocht. Ook heeft de president publiekelijk erkend dat er fouten zijn gemaakt door de veiligheidsdiensten en zijn in bepaalde gevallen nabestaanden van slachtoffers gecompenseerd.

Het kabinet is tegelijkertijd van mening dat de Oegandese autoriteiten meer hadden kunnen doen: er is binnen de politie op hoger niveau weinig verantwoordelijkheid voor het geweld genomen en ook zijn er weinig zichtbare stappen gezet om te voorkomen dat dergelijke misstanden in de toekomst minder snel voor zullen komen. Het besluit om de slotbetaling van € 850.000 niet over te maken is daarom bedoeld als signaal richting de overheid dat verdere stappen nodig zijn t.a.v. accountability en dat Nederland bereid is om maatregelen te nemen als de situatie daarom vraagt.

Vraag 6

Welke andere maatregelen heeft u genomen en gaat u nemen om de onderdrukking en schending van mensenrechten door het Oegandese regime te beëindigen, en met welk resultaat?

Antwoord 6

Zoals ook al eerder aan uw Kamer gemeld² hecht het kabinet groot belang aan het naleven van mensenrechten, het behoud van democratische ruimte en goed bestuur in Oeganda. Het kabinet heeft in contacten met de Oegandese autoriteiten dan ook benadrukt dat negatieve ontwikkelingen gevolgen kunnen hebben voor de Nederlandse inspanningen waar die direct ten goede komen aan de overheid.

In algemene zin heeft Nederland, onder andere in het kader van het Nederlandse voorzitterschap van de JLOS-donorgroep, herhaaldelijk zorgen geuit over de mensenrechtensituatie in Oeganda. Ik heb dat persoonlijk gedaan in gesprekken met de premier en de Minister van Buitenlandse Zaken tijdens mijn eigen bezoek aan Oeganda in februari 2022, maar Nederland deed dat ook publiekelijk in bijvoorbeeld de VN-Mensenrechtenraad of via lokale EU-verklaringen. Binnen de EU heeft Nederland zich er actief voor ingespannen dat de EU Speciaal Vertegenwoordiger voor Mensenrechten, Eamon Gilmore, Oeganda in april 2022 kon bezoeken.

Ook onderhoudt Nederland – zowel in Kampala als in Den Haag – reguliere contacten met Oegandese activisten, oppositie en mensenrechtenverdedigers, zoals bijvoorbeeld Nicholas Opiyo, de winnaar van de Mensenrechtentulp in 2021. Nederland ondersteunt in Oeganda zelf ook mensenrechtenverdedigers om hun werk zo goed en veilig mogelijk te kunnen uitvoeren. Nederland blijft bezorgd over de mensenrechtensituatie in Oeganda en blijft die dan ook via alle genoemde sporen op de voet volgen.

Vraag 7

Hoe reageert u op de in het bovengenoemde artikel gemaakte suggestie dat Westerse donorlanden ernstige misdragingen van het Oegandese bewind bewust door de vingers zien vanwege het hoge aantal vluchtelingen dat het land huisvest en troepen levert aan de interventiemissie tegen terreurbeweging Al-Shabaab in Somalië?

Antwoord 7

Het kabinet kan alleen toelichting geven op de Nederlandse positie. Nederland ziet ernstige misdragingen in geen enkel geval door de vingers. Zie ook het antwoord op vraag 6 over de verschillende manieren waarop Nederland aandacht vraagt voor de mensenrechtensituatie in Oeganda. De Nederlandse zorgen op het vlak van mensenrechten, accountability en krimpende ruimte voor het maatschappelijk middenveld worden regelmatig besproken met de overheid, net zoals dat het geval is voor bijvoorbeeld het inclusieve, vooruitstrevende Oegandese vluchtelingenbeleid dat Nederland zeer waardeert en actief financieel ondersteunt. Beide onderwerpen zijn ook uitgebreid aan de orde gekomen in mijn eigen gesprek met de premier en de Minister van Buitenlandse Zaken, tijdens mijn bezoek aan Oeganda in februari 2022.

Vraag 8 en 9

Waarom heeft u uw besluit om de 2,4 miljoen alsnog over te maken niet met de Kamer gedeeld?

Hoe reflecteert u erop dat de Kamer niet is meegenomen in uw besluit om de 2,4 miljoen alsnog over te maken?

² Beantwoording Kamervragen van het lid Van den Hul over zorgelijke ontwikkelingen voor het maatschappelijk middenveld in Oeganda in aanloop naar de verkiezingen (6 januari 2021, kenmerk 2021Z00470); Beantwoording Kamervragen van het lid Kuik (CDA) over de situatie in Oeganda (10 februari 2021, kenmerk 2021Z00938); Beantwoording Kamervragen van het lid van Kuik over met Nederlands geld gefinancierde pick-uptrucks in Oeganda (3 maart 2021, kenmerk 2021Z04116); Beantwoording Kamervragen van de leden Simons en Sjoerdsma over de mensenrechten situatie in Oeganda (28 maart 2022, kenmerk 2022Z03335).

Antwoord 8 en 9

De Kamer is destijds niet geïnformeerd over de eerste betaling omdat de verwachting was dat het besluit over de slotbetaling binnen enkele maanden zou volgen – waarna de Kamer dan in één keer zou worden geïnformeerd over de gehele afronding van de afgelopen samenwerking met JLOS, de recent verschenen evaluatie van de Nederlandse ondersteuning van JLOS tot dusver, en eventuele toekomstige ondersteuning van JLOS.

Ik hecht er ook aan om hier onderscheid te maken tussen de Nederlandse ondersteuning van de JLOS-sector enerzijds en onze steun aan het *Refugee Law Project* (RLP), gericht op de bescherming en het welzijn van vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in Noord-Oeganda, anderzijds. Zoals ook vermeld in het antwoord op vraag 2 zijn er geen aanwijzingen dat Nederlandse betalingen voor JLOS zijn ingezet anders dan op de afgesproken activiteiten. Onder het RLP programma zijn door Nederland gedoneerde politieauto's ingezet buiten de doeleinden van het project. In reactie daarop is besloten alle activiteiten met de politie in het kader van dit project on hold te zetten. Hierover is uw Kamer op 7 april 2021 geïnformeerd door middel van de beantwoording van de Kamervragen van het lid Kuik. Zie voor verdere toelichting het antwoord op vraag 13.

Vraag 10, 11 en 12

Acht u het ook onwenselijk dat Nederlandse ontwikkelingshulp contractueel niet kan worden stopgezet als deze direct of indirect bijdraagt aan onderdrukking en schending van mensenrechten?

Hoe vaak komt het voor dat ontwikkelingshulp niet kan worden stopgezet als deze direct of indirect bijdraagt aan onderdrukking en schending van mensenrechten? Kunt u een lijst opstellen met landen waaraan Nederland ontwikkelingshulp geeft waarbij dit het geval is en specificeren om wat voor soort ontwikkelingshulp het daarbij gaat?

Bent u bereid om maatregelen te nemen die voorkomen dat Nederland in de toekomst verplicht wordt om ontwikkelingshulp voort te zetten als deze direct of indirect bijdraagt aan onderdrukking en schending van mensenrechten? Zo ja, welke en op welke termijn? Zo nee, waarom niet?

Antwoord 10, 11 en 12

Ontwikkelingshulp kan wel degelijk worden stopgezet, mits afspraken daarover zijn vastgelegd in een arrangement, en tijdig is overlegd en gecommuniceerd met de andere partij. In arrangementen is afgesproken dat de Minister de financiële bijdrage kan beëindigen na een voorafgaand overleg met de buitenlandse overheidsorganisatie. Zie daarover ook het antwoord op vraag 3. Als afspraken over ontwikkelingssamenwerking zijn gemaakt in de vorm van een verdrag ligt het gecompliceerder, omdat een verdrag voor staten juridisch bindende verplichtingen in het leven roept. Ontbinding van bij verdrag gemaakte afspraken of opzegging ervan is slechts mogelijk indien het betreffende verdrag hierin voorziet of door overeenstemming tussen partijen.

Overigens hecht ik er in dit verband ook aan om te benoemen dat het kabinet er alles aan doet om risico's te minimaliseren en altijd probeert te voorkomen dat steun voor verkeerde doeleinden wordt ingezet. Tegelijkertijd is het kabinet van mening – zoals eerder uiteengezet in de nota «Doen waar Nederland goed in is» – dat het aanvaarden en managen van risico's onvermijdelijk is om resultaten te bereiken, zeker in fragiele ontwikkelingslanden of landen met zwak bestuur. Het kabinet accepteert dat het niet mogelijk is om volledig risicoloos te werken, maar streeft er wel naar om geen onnodige risico's te nemen. Nederland werkt daarom in dergelijke landen adaptief, met inzet gericht op de lange termijn, met uitgebreide *due diligence* vooraf en actieve monitoring, evaluatie, en zo nodig aanpassing van programma's tijdens de uitvoering.

Als blijkt dat Nederlandse projectsteun toch verkeerd wordt ingezet zal het kabinet in beginsel een kritische dialoog hebben met de desbetreffende partner zonder overeenkomsten of verdragen open te breken. Wel kan Nederland, in algemene zin en als de politieke situatie daar aanleiding toe geeft, optreden door delen van de samenwerkingsrelatie – bijvoorbeeld de directe samenwerking met de overheid of samenwerking met bepaalde organisaties – op te schorten of niet langer voort te zetten. Het kabinet houdt geen lijst bij van landensituaties waar dergelijke aanpassingen zijn doorge-

voerd, omdat het per casus maatwerk betreft. Naast de opschorting van de steun in Oeganda zijn onderdelen van de samenwerkingsrelatie met bijvoorbeeld Ethiopië, Mali en Burkina Faso recent tegen het licht gehouden. Ook om geopolitieke redenen benadrukt het kabinet het belang te blijven engageren met Afrikaanse partners. Voor veel van de uitdagingen waar Nederland en de EU zich mee geconfronteerd zien is versterkte samenwerking met Afrikaanse partners essentieel, zeker in het licht van de toegenomen geopolitieke activiteit van landen als China en Rusland op het Afrikaanse continent.

Vraag 13

Wanneer komen er weer beslismomenten ten aanzien van de voortzetting van Nederlandse rechtstatelijke steun aan Oeganda, en hoe gaat u de Kamer hierin meenemen?

Antwoord 13

Op basis van alle beschikbare informatie heb ik in september 2022 besloten om de slotbetaling van € 850.000 aan JLOS niet over te maken om daarmee een signaal af te geven richting de Oegandese autoriteiten dat verdere stappen nodig zijn t.a.v. accountability.

Daarnaast is de eindevaluatie van Nederlandse steun aan JLOS³ openbaar gemaakt. Op basis van eigen bevindingen ten aanzien van de behaalde resultaten en de genoemde eindevaluatie heb ik naar onderdelen binnen het JLOS programma gekeken die impactvol hebben bijgedragen aan een verbetering van veiligheid en rechtsorde in Oeganda en daarbij rekening gehouden met de vraag hoe Nederland de risico's op verkeerde inzet zo goed mogelijk kan mitigeren.

Met de Nederlandse steun aan JLOS zijn de nodige resultaten bereikt. Toegang tot rechtspraak is significant toegenomen, waarbij ook de rechtspositie van kwetsbare groepen, zoals vrouwen en vluchtelingen, nadrukkelijk verbeterd is. Ook het deel van de bevolking dat toegang had tot JLOS-servicepunten nam toe. Het aantal veroordelingen in zaken omtrent seksueel en gender gerelateerd geweld is onder andere door effectievere bewijsvergaring tussen 2016 en 2021 verdubbeld. Ook is door het organiseren van speciale sessies voor seksueel en gender gerelateerd geweld (SGBV) zaken, trainingen en beschikbaarheid van forensische onderzoekkits de duur van het afwikkelen van deze zaken significant afgenomen. De achterstand in het afhandelen van rechtszaken («case backlog») is significant verminderd door o.a. automatisering. Daardoor is ook de gemiddelde duur van de tijd die mensen in voorlopige hechtenis doorbrengen teruggebracht. Ook zijn er concrete resultaten geboekt op het vlak van rechtsbescherming voor vluchtelingen en ten aanzien van commercieel recht.

Ik ben van mening dat Nederland ook in de toekomst door moet gaan met ondersteuning van JLOS, met heel duidelijke verdere oormerking op thema's die aansluiten bij Nederlandse prioriteiten in Oeganda, zoals SGBV, commercieel recht en recht voor vluchtelingen. Bovendien zal de steun die de politie daarbij onder strikte voorwaarden ontvangt erg beperkt zijn (waarbij hardware zoals auto's in ieder geval is uitgesloten) en alleen waar nodig voor het behalen van vooruitgang op de bovenstaande thema's, zoals training op het gebied van SGBV en het verbeteren van formulieren voor het doen van aangifte. De steun zal ook onderhevig zijn aan additionele monitoring, en er zal gebruik gemaakt worden van *results based financing*.

³ <https://www.government.nl/documents/reports/2022/06/30/justice-law-and-order-sector-end-of-project-evaluation>.