

Vergaderjaar 2022–2023

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

36 180

**Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor
Buitenlandse Handel en
Ontwikkelingssamenwerking**

Nr. 355

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 oktober 2022

Hierbij wil ik uw Kamer graag informeren over ontwikkelingen met betrekking tot de Nederlandse inzet op veiligheid en rechtsorde in Oeganda.

Zoals benoemd in de beleidsnota «Doen waar Nederland goed in is» (Kamerstuk 36 180, nr. 1) blijft veiligheid en rechtsorde een belangrijk speerpunt binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (OS). Oeganda is één van de partnerlanden waarmee Nederland een brede OS-relatie onderhoudt. Dat brengt met zich mee dat de komende tijd richting zal worden gegeven aan de voortzetting van de Nederlandse inzet op veiligheid en rechtsorde in Oeganda voor de komende jaren, als onderdeel van de bredere OS-portfolio in dat land.

Mede met het oog op de belangstelling vanuit uw Kamer voor de politieke situatie in Oeganda in het algemeen¹ en voor de Nederlandse inzet op veiligheid en rechtsorde in Oeganda in het bijzonder² wil ik middels deze brief uw Kamer informeren over recent genomen besluiten omtrent de Nederlandse steun aan de Justice Law and Order-sector (hierna: «JLOS») in Oeganda en over de stand van zaken met betrekking tot het Refugee Law project (RLP).

¹ Beantwoording vragen van lid Van den Hul (PvdA) op 26 Januari 2021 over zorgelijke ontwikkelingen voor het maatschappelijk middenveld in Oeganda in aanloop naar de verkiezingen (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1461) en beantwoording vragen van lid Kuik (CDA) op 10 Februari 2021 over de situatie in Oeganda (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 1642).

² Beantwoording vragen van lid Kuik (CDA) op 7 April 2021 over met Nederlands geld gefinancierde pick-uptrucks in Oeganda (Aanhangsel Handelingen II 2020/21, nr. 2262) en beantwoording vragen van lid Simons (Bij1) en lid Sjoerdsma (D66) op 28 Maart 2022 over de mensenrechtensituatie in Oeganda (Aanhangsel Handelingen II 2021/22, nr. 2242).

Achtergrond JLOS programma

Nederland onderhoudt sinds 1991 een ontwikkelingssamenwerkingsrelatie met Oeganda. Binnen die samenwerkingsrelatie draagt Nederland al 20 jaar bij aan JLOS: het geheel van 18 overheidsinstellingen op het terrein van rechtspraak, politie en gevangeniswezen. Daarnaast ondersteunt Nederland binnen de inzet op veiligheid en rechtsorde maatschappelijke organisaties. Dit is een bewuste inzet op twee sporen, waarbij zowel de «vraag» (vooral maatschappelijk middenveld) als de «aanbod» (overheid) kant van de sector en toegang tot recht wordt ondersteund. Nederland besloot ook bij te dragen aan de «aanbod» zijde, vanwege het belang van een sector-brede aanpak en het coherente JLOS-programma van de Oegandese overheid. De Nederlandse bijdrage, onderdeel van bredere donorsteun aan JLOS (o.a. Europese Unie, Oostenrijk en VN-instellingen), leidde er mede toe dat er meer capaciteit bij de JLOS-instellingen kwam om dit programma uit te voeren en de beoogde resultaten te bereiken. Voor het vergroten van toegang tot recht is ondersteuning van de publieke instanties noodzakelijk. Ook heeft de samenwerking met de overheid ingangen geboden om zorgpunten op het vlak van mensenrechten, straffeloosheid, ruimte voor maatschappelijke organisaties en corruptie op geëigend niveau te kunnen bespreken, zoals Nederland en de EU hebben gedaan om zorgen op te brengen met betrekking tot geweld rondom de verkiezingen.

Nederland is zich altijd bewust geweest van de (politieke) risico's verbonden aan deze samenwerking. Sinds 2015 heeft Nederland daarom de bijdrage aan JLOS nadrukkelijk geormerkt voor het wegwerken van achterstanden in rechtszaken (*case backlog*), het faciliteren van rechtszaken over seksueel en gender-gerelateerd geweld (SGBV), kinderrechten, vluchtelingenrecht, *transitional justice* en *commercial justice*. Naast JLOS steunt Nederland het *Democratic Governance Facility* (DGF), gericht op ondersteuning van maatschappelijke en publieke organisaties o.a. op mensenrechten, democratisering, goed bestuur en toegang tot recht. Ook ondersteunt Nederland organisaties die zich inzetten voor bescherming van mensenrechtenverdedigers, toegang tot recht voor vrouwen, en (politieke) participatie van vrouwen en jongeren.

Behaalde resultaten JLOS-programma

De gecoördineerde aanpak van 18 JLOS-instellingen heeft tot verbetering geleid van dienstverlening aan de bevolking en heeft de nodige resultaten behaald om toegang tot recht te faciliteren. De volgende resultaten³ zijn bereikt in de periode 2017–2021 met Nederlandse steun:

Toegang tot recht:

- In 2021 hebben 352.000 mensen toegang tot rechtspraak verkregen, een significante toename ten opzichte van 193.000 in 2018. De rechtspositie van kwetsbare groepen, zoals vrouwen en vluchtelingen, is hierdoor nadrukkelijk verbeterd. Dit heeft ook als gevolg een directe afname van conflicten die voortduren met alle gevolgen van dien waaronder fysiek geweld. Dit is o.a. bereikt door een toename van JLOS-servicepunten (zie hieronder) en capaciteitsopbouw van deze.
- In 2021 had 80% van de bevolking toegang tot JLOS-servicepunten (centra waar politie, openbaar aanklagers en rechtbanken samenkomen en beschikbaar zijn voor publiek), ten opzichte van 61,5% in 2017. Hierdoor hebben mensen nu sneller en makkelijker toegang en kunnen meer zaken worden afgehandeld.

³ Gemeten ten tijde van juli 2021, toen de laatste Nederlandse bijdrage aan JLOS afliep.

Tegengaan en bestrijden van seksueel en gender-gerelateerd geweld:

- Het aantal veroordelingen in zaken omtrent seksueel en gender gerelateerd geweld is toegenomen van 30% in 2016 tot 61.3% in 2021, door effectievere bewijsvergaring en doorbreken van vooroordelen. De snellere afhandeling draagt bij aan de effectiviteit van de rechtsgang en betere waarborging van de rechten van slachtoffers.
- Door het organiseren van speciale sessies voor SGBV-zaken, training van betrokkenen op dit terrein (politie, openbaar ministerie, rechtbanken, dorpsraad) en de beschikbaarheid van forensische onderzoekkits is de gemiddelde duur van het afwikkelen van SGBV zaken afgenomen van 1.108 dagen in 2016 tot 697 dagen in 2021.

Verminderen van achterstanden van rechtszaken (*case backlog*):

- De achterstand in het afhandelen van rechtszaken is significant verminderd. Van 2017 tot 2021 zijn 38.272 achterstallige rechtszaken weggewerkt, waardoor mensen hun recht hebben gekregen en de gemiddelde duur van mensen die in de gevangenis in voorlopige hechtenis verblijven verminderd is.
- Vier van de negen geautomatiseerde rechtbanken en zes van de negen geautomatiseerde gevangenissen zijn geautomatiseerd met Nederlandse steun en kunnen nu rechtszaken sneller afhandelen, door transcriptie en geautomatiseerde opvraag van rechtbankdocumenten. Daarnaast hoeven verdachten ook niet meer altijd overgebracht te worden uit gevangenissen dankzij virtuele hoorzitting.
- Rechtsbescherming voor vluchtelingen en relatie met gastgemeenschappen:
- In alle vluchtelingenkampen zijn nu *mobile courts* werkzaam (in totaal veertien) die de vluchtelingen en lokale gemeenschappen toegang tot recht verlenen. In 2014 was slechts één *mobile court* operationeel. Dit heeft bijgedragen aan de betere verstandhouding en harmonie tussen vluchtelingen en gastgemeenschappen, onder andere door *mediation* en kennis over mensenrechten te verbeteren.

Commercieel recht:

- Verbeteringen in het commercieel recht zijn cruciaal om het investeringsklimaat in Oeganda verder te versterken. Onder JLOS is de gemiddelde tijd die het kost om een bedrijf te registreren van twee dagen in 2016 afgenomen tot minder dan drie uur in 2021. De «*ease of doing business index*» is verbeterd van 57.7 punten in 2016⁴ naar 60 punten in 2020⁵. Dit helpt om investeerders aan te trekken naar Uganda.
- Dankzij steun aan de Uganda Registration Services Bureau bij het opzetten van «*Chattels Registry*» (register voor bezit/roerend goed) hebben nu meer vrouwen en mensen met een laag inkomen toegang gekregen tot leningen van microfinancieringsbedrijven, doordat er minder strenge eisen worden gesteld aan onderpand.

Recente gebeurtenissen

Hoewel er belangrijke voortgang is gemaakt door de JLOS-instellingen blijft de sector kampen met serieuze uitdagingen (zoals trage afhandeling van rechtszaken, corruptie, toegang tot recht voor kwetsbare groepen), waardoor ondersteuning nodig blijft om de toegang tot recht voor Oegandese burgers verder te verbeteren. De laatste overeenkomst met de JLOS-sector, met een Nederlandse bijdrage van EUR 17 miljoen, liep van

⁴ Bron: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB16-Full-Report.pdf> p. 5.

⁵ Bron: <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/country/u/uganda/UGA.pdf> p. 4.

2017 tot de zomer van 2021. Nederland heeft op dit moment geen actieve overeenkomst met de Oegandese overheid voor steun aan JLOS.

De afgelopen jaren is er binnen uw Kamer terecht de nodige aandacht geweest voor de Nederlandse steun aan de Oegandese justitiesector, ingegeven door de verslechterende mensenrechtensituatie – o.a. geïllustreerd door het buitensporige geweld door politie en veiligheidsdiensten van november 2020 waarbij ten minste 54 doden vielen – en de inperking van maatschappelijke en politieke ruimte in het algemeen, en ook door de berichtgeving over de inzet van door Nederland gedoneerde politieauto's⁶.

Het kabinet heeft uw Kamer bij verschillende gelegenheden⁷ geïnformeerd over de Nederlandse zorgen over die ontwikkelingen en de manieren waarop Nederland, al dan niet met gelijkgezinde partners, zich heeft ingespannen om de mensenrechtensituatie en de ruimte voor het maatschappelijk middenveld te bevorderen en de misstanden te bespreken met de autoriteiten.

Naar aanleiding van de geweldsincidenten in aanloop naar de verkiezingen in november 2020 en de inzet van door Nederland gedoneerde politieauto's (vanuit het *Refugee Law Project* (RLP)) heeft het kabinet in februari 2021 het besluit genomen om de betalingen aan JLOS voorlopig aan te houden en activiteiten onder het RLP on hold te zetten. Voor JLOS betrof dit een reguliere (halfjaarlijkse) betaling van EUR 2,4 miljoen en de slotbetaling van EUR 850.000. In reactie op het gezamenlijk aandringen van Nederland met andere donoren, zoals de Europese Unie (EU), het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS), hebben de Oegandese autoriteiten een specifieke rapportage gedeeld over het handelen van de veiligheidsdiensten.

In maart 2021 heeft het kabinet besloten om de activiteiten van RLP te hervatten, met uitzondering van activiteiten met de politie. Voor hervatting werd gekozen vanwege het belang van de steun voor de doelgroepen (vluchtelingen en gastgemeenschappen) en de goede behaalde resultaten. Uw Kamer is vervolgens op 7 april 2021 geïnformeerd over deze besluiten in de beantwoording van Kamervragen van het lid Kuik (CDA) over de situatie in Oeganda.

In juli 2021 is er besloten de betaling van EUR 2,4 miljoen aan JLOS uit te voeren omdat deze reeds uitgevoerde activiteiten betrof die volgens de gemaakte afspraken moesten worden gefinancierd. De slotbetaling van EUR 850.000 bleef echter aangehouden totdat Nederland duidelijkheid zou hebben welke stappen de Oegandese overheid zou hebben gezet op het vlak van accountability ten aanzien van het politiegeweld rondom de verkiezingen. Op 22 maart 2022, met de beantwoording van Kamervragen van lid Sjoerdsma (D66) en lid Simons (Bij1) over de mensenrechtensituatie in Oeganda, is de Kamer geïnformeerd over ontwikkelingen in Oeganda en rond JLOS. Het kabinet heeft destijds geen melding gemaakt van de gedane betaling van EUR 2,4 miljoen, 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

⁶ «Hoe Oeganda met Nederlandse steun de oppositie onderdrukt», De Volkskrant, 27 Februari 2021 en «Nederland betaalde opgeschorte steun aan Oeganda toch uit, ondanks gewelddadige verkiezingen vorig jaar», De Volkskrant, 19 Juli 2022.

⁷ Beantwoording vragen van lid Van den Hul (PvdA) op 26 Januari 2021 over zorgelijke ontwikkelingen voor het maatschappelijk middenveld in Oeganda in aanloop naar de verkiezingen, beantwoording vragen van lid Kuik (CDA) op 10 Februari 2021 over de situatie in Oeganda, beantwoording vragen van lid Kuik (CDA) op 7 April 2021 over met Nederlands geld gefinancierde pick-uptrucks in Oeganda en beantwoording vragen van lid Simons (Bij1) en lid Sjoerdsma (D66) op 28 Maart 2022 over de mensenrechtensituatie in Oeganda.

evaluatie⁸ van de Nederlandse ondersteuning van JLOS tot dusver, en eventuele toekomstige ondersteuning van JLOS.

Ik hecht er in dit verband aan om te benoemen dat het kabinet er alles aan doet om risico's te minimaliseren en altijd probeert te voorkomen dat Nederlandse steun voor verkeerde doeleinden wordt ingezet. Tegelijkertijd is het kabinet van mening – zoals uiteengezet in de nota «Doen waar Nederland goed in is» – dat het aanvaarden en *managen* van sommige 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 natuurlijk wel naar om geen onnodige risico's te nemen. Om deze risico's te minimaliseren maakt Nederland bij aanvang van activiteiten, tijdens het identificatie- en beoordelingstraject, een zorgvuldige risico-inschatting en stelt passende mitigerende maatregelen op. Nederland werkt 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.

Slotbetaling aan JLOS

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. Dit was als voorwaarde gecommuniceerd in de zomer van 2021 naar de JLOS autoriteiten voor het doen van de slotbetaling. 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.

Toekomstige Nederlandse steun aan JLOS

Ik heb in september 2022 besloten om de Nederlandse steun aan JLOS wel voort te zetten, met heel duidelijke verdere oormerking op thema's die aansluiten bij Nederlandse prioriteiten in Oeganda, zoals SGBV, commercieel recht en recht voor vluchtelingen, waarbij Nederland de autoriteiten blijft aansporen om voortgang t.a.v. *accountability* te tonen. 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*.

Dit besluit is ook mede gebaseerd op de hierboven al genoemde onafhankelijke eindevaluatie van JLOS, die relevante bevindingen bevat die richting geven aan de invulling van een toekomstige samenwerking. De evaluatie wijst aan dat de noden binnen JLOS hoog blijven. Er zijn er nog veel achterstanden en noden in de justitiesector die geadresseerd moeten worden. Zo is SGBV in de afgelopen jaren toegenomen, zeker tijdens de COVID-19 *lockdowns*, en is het van groot belang deze zaken via het recht te kunnen oplossen.

⁸ Zie: <https://www.government.nl/documents/reports/2022/06/30/justice-law-and-order-sector-end-of-project-evaluation>.

Lokale partners vanuit het Oegandese maatschappelijk middenveld, zoals Nicholas Opiyo, Oegandese mensenrechtenadvocaat en winnaar van de Mensenrechtentulp in 2021, hebben aangegeven dat Nederland betrokken moet blijven om de hervormingen binnen de veiligheid en rechtsorde sector te ondersteunen door middel van voortzetting van steun aan JLOS. Zij benadrukken dat de Nederlandse steun noodzakelijk is voor het versterken van toegang tot recht voor veel Oegandezen, dat juist thema's als SGBV anders onderbelicht zullen blijven, en dat stopzetten van de steun ertoe zou kunnen leiden dat geboekte vooruitgang verloren gaat. Ik onderschrijf de visie van lokale partners op het belang van de Nederlandse inzet op JLOS.

Ook om geopolitieke redenen benadruk ik het belang om betrokken te blijven. Voor veel van de uitdagingen waar Nederland en de EU zich mee geconfronteerd zien, is versterkte samenwerking met Afrikaanse partners essentieel. Met de toegenomen geopolitieke activiteit van landen als China en Rusland op het Afrikaanse continent is het ook van belang met Afrikaanse overheden en maatschappelijk middenveld te blijven samenwerken bij het versterken van democratie, mensenrechten, ruimte voor het maatschappelijke middenveld en rechtsorde.

Hiermee kan Nederland niet garanderen dat toekomstige geweldsincidenten door de politie en veiligheidsdiensten zich weer opnieuw zullen voordoen. Wel zal de Nederlandse inzet, tezamen met die van andere gelijkgezinde donoren bijdragen aan een verhoogde druk op de Oegandese autoriteiten om te handelen in lijn met mensenrechten.

Refugee Law Project

Met betrekking tot RLP, gericht op de bescherming en het welzijn van Zuid-Sudanese vluchtelingen en hun gastgemeenschappen in Noord-Oeganda, zijn alle activiteiten behalve samenwerking met de politie hervat in maart 2021. Ik heb op 7 februari 2022 besloten dat de samenwerking met de politie en alle activiteiten daaronder niet worden hervat. Het vrijgekomen budget wordt besteed aan de andere componenten van het project. Het project loopt tot 30 april 2023 en er wordt momenteel gekeken naar een eventuele vervolgfase.

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.N.A.J. Schreinemacher