

Bestedingsvoorstel Accountability voor Oekraïne

Onderbouwing doeltreffendheid, doelmatigheid en evaluatie (CW 3.1)

1. Doel(en)

Welke doelen worden nagestreefd met het voorstel in termen van beoogde prestaties en effecten?

In het regeerprogramma van 13 september 2024 staat 'Nederland blijft Oekraïne politiek, militair, financieel en moreel actief en onverminderd steunen in tijd van oorlog, herstel en wederopbouw, zo lang als dat nodig is. Dit is onlosmakelijk verbonden met de afschrikking van verdere Russische agressie'.

Met de motie Yesilgöz en Omtzigt van 18 maart 2025, heeft de Tweede Kamer de regering opgeroepen tot het zetten van extra stappen op gerechtigheid in de strijd tegen de Russische agressie tegen Oekraïne. Verder nam de Kamer op 18 september jl. de motie Paternotte cs aan waarin het kabinet wordt verzocht 'positief te besluiten over de vestiging van het agressietribunaal in Den Haag... '.

Nederland is op verzoek van Oekraïne, voortrekker op 'Restoring Justice for Ukraine' punt 7 van Zelensky's Vredesplan van december 2022. Binnen deze agenda worden de volgende vier sporen onderscheiden:

- 1) ondersteunen nationale opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven door Oekraïne, Nederland draagt bij aan capaciteitsversterking;
- 2) ondersteunen van internationale hoven en tribunalen voor berechting internationale misdrijven (betreft het ISH, IGH, ICPA en een toekomstig agressietribunaal);
- 3) compensatie voor geleden schade (schaderegister is al operationeel in NL, internationale onderhandelingen over claimscommissie resulteren in een diplomatieke verdragsconferentie eind 2025, schadefonds oprichten als laatste stap in de totstandkoming van een volwaardig compensatiemechanisme);
- 4) de internationale coördinatie van accountability-initiatieven in de Dialogue Group.

Oekraïne en Nederland blijven zich onverminderd inzetten op deze agenda, omdat zonder gerechtigheid er geen sprake kan zijn van een duurzame vrede.

Het wegvallen van VS-financiering (waaronder voor externe advisering) ten behoeve van de versterking van deze nationale inspanningen op accountability in Oekraïne, heeft een grote impact op spoor 1. Daarom zijn deze extra middelen bedoeld voor de eenmalige versterking van de Nederlandse inzet op dit spoor, gericht op de ondersteuning van de Oekraïense opsporing, vervolging en berechting.

In de Ministerial *Dialogue Group/United for Justice*-conferentie van 7 mei jl. heeft Nederland met Oekraïne de impact van het wegvallen van omvangrijke VS-financiering en advisering voor de Oekraïense opsporing, vervolging en berechting geagendeerd. In die conferentie heeft de minister van BZ in een videoboodschap nieuwe Nederlandse bilaterale steun aangekondigd, voor experts via *Justice Rapid Response*, de continuering van het secretariaat Dialogue Group en de intentie uitgesproken een nieuw tweejarig programma van het IDLO-consortium te willen ondersteunen gericht op capaciteitsversterking. Ook andere landen zijn in genoemde conferentie opgeroepen om (een deel van) de gekorte VS-middelen op te vangen. De totale omvang daarvan is dusdanig, dat dit nooit volledig kan worden gecompenseerd door andere landen. Nederland als voortrekker op '*Restoring Justice*' zal wel een voorbeeld moeten geven.

De extra middelen voor 2026 maken het mogelijk dat Nederland eenmalig een extra impuls geeft aan deze inzet, en maakt het mogelijk om:

- a) Een (beperkt) deel van de impact van het weggeven van omvangrijke VS-financiering voor accountability voor Oekraïne op te vangen;
- b) De capaciteitsversterking en hervorming van de Oekraïense justitiële keten uit te breiden van opsporing en vervolging naar opsporing, vervolging en berechting

	van internationale misdrijven. Dit is temeer mogelijk omdat de inzet van USAID zich vooral richtte op de capaciteitsversterking en hervorming van de rechtbanken en opleidingsinstanties. c) Enkele met VS-steun reeds ingezette verbetertrajecten in Oekraïne kunnen worden gecontinueerd en/ of goed afgerond, waardoor resultaten worden gewaarborgd en verankerd.
2. Beleidsinstrument(en)	Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om deze doelen te realiseren? De middelen worden ingezet voor de ondersteuning van de Oekraïense capaciteit voor de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven. Deze extra middelen stellen Nederland in staat, om de inzet gericht op spoor 1 van de 'Restoring Justice for Ukraine'-agenda, 'ondersteuning nationale opsporing, vervolging en berechting in Oekraïne', in 2026 eenmalig te intensiveren met de extra middelen ad Eur 5 mln. De Tweede Kamer is met Kamerbrief d.d. 17 november 2023 door de ministers van Defensie, Buitenlandse Zaken en Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, geïnformeerd over de aanwending van de middelen voor Oekraïne in 2024, waaronder de reservering van structurele middelen voor accountability. Van deze middelen is structureel EUR 11,5 mln. per jaar gereserveerd voor bilaterale steun voor capaciteitsversterking voor de nationale opsporing en vervolging van internationale misdrijven in 2025 en verdere jaren. De inzet van deze extra middelen is om de volgende redenen van groot belang: - De verwachting is dat meer dan 95 procent van de opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven die het gevolg zijn van Russische agressie tegen Oekraïne, door de Oekraïense nationale instanties ter hand moet worden genomen. - Inmiddels zijn er meer dan 160.000 individuele zaken geregistreerd door Oekraïne. Voor een strategische en systematische aanpak daarvan is de capaciteitsversterking van de nationale actoren in Oekraïne essentieel. - Verder geldt dat deze bewijslast noodzakelijk is als bron voor onderzoek door internationale hoven en tribunalen naar de Russische agressie tegen Oekraïne.
3. Samenhang eerdere steuninitiatieven	Hoe verhoudt het steunvoorstel zich tot eerdere steuninitiatieven op het betreffende thema? Wat zijn de resultaten tot dusver geweest en de geleerde lessen? Vanaf 2023 zijn er middelen beschikbaar voor accountability voor OEK, als aangekondigd in de Kamerbrief van 13 november 2022. Daarbij worden de volgende onderdelen onderscheiden: a) ondersteuning Oekraïense opsporing en vervolging, b) agressietribunaal, c) gastlandkosten schaderegister/ claimscommissie, d) secretariaat Dialogue Group. Inzet van dit voorstel is om de structureel gereserveerde middelen ten behoeve van accountability voor Oekraïne, waarvan Eur 11,5 mln. is bestemd voor ondersteuning van de Oekraïense capaciteit, in 2026 eenmalig met Eur 5 mln. te verhogen. Uit de middelen bestemd voor de ondersteuning van de Oekraïense opsporing en vervolging, zijn tot op heden de volgende (omvangrijke) projecten gerealiseerd: - Eur 9 mln. International Development Law Organization (IDLO)-consortium 'Restoring Dignity for Ukraine' (1 nov 2023 - 1 juli 2025). - Eur 2 mln. International Commission on Missing Persons (ICMP), ondersteuning Oekraïens forensisch onderzoek en data-analyse (1 aug. 2023 – 31 dec. 2025)

	- Eur 8 mln Human Rights Monitoring Mission Ukraine (HRMMU) 2025-2026, waarheidsvinding mensenrechtenschendingen in Oekraïne - Eur 2,45 mln. Justice Rapid Response, (looptijd 1 nov 2024 – 31 okt 2026).
4. Internationale context	Hoe verhoudt het voorstel zich tot internationale en EU-steuninitiatieven? Wat is de additionaliteit? Waarom dient Nederland dit voorstel te financieren? Al snel na de Russische invasie in februari 2022 werd een groot aantal initiatieven genomen door diverse actoren gericht op gerechtigheid voor Oekraïne. Om de synergie en complementariteit tussen die initiatieven te kunnen waarborgen, is de Dialogue Group on accountability for Ukraine opgericht, een informeel platform waar informatie wordt gedeeld tussen diverse actoren, internationale en regionale actoren, landen en maatschappelijke organisaties over hun initiatieven op accountability voor Oekraïne. Na het wegvallen van de VS-steun begin 2025, hebben zowel het kantoor van de openbaar aanklager als Oekraïense maatschappelijke organisaties de Dialogue Group (en daarmee potentiële donoren) geïnformeerd over de belangrijkste noden, veroorzaakt door het wegvallen van VS-middelen. Het kantoor van de Openbaar Aanklager (OPG) voor de Dialogue Group gaf de volgende inzage in de effecten van de stopzetting van VS-financiering voor het OPG. Het betreft veelal reeds gestarte meerjarige projecten, die per direct zijn stopgezet. In een analyse van de EUDEL in Kyiv van februari 2025 naar de effecten van de bevrozing van VS-middelen op accountability voor OEK en de steun voor OEK maatschappelijke organisaties is geconstateerd dat korte termijn noden ontstonden door het wegvallen van internationale waarnemers in benoemingscommissies (inmiddels opgelost, met Deense, VK en NL-financiering). Op middellange termijn, zal aldus de EUDEL het wegvallen van de VS-middelen effect hebben op de ondersteuning van onderzoek naar oorlogsmisdrijven via de <i>Atrocity Crimes Advisory Group</i> en op bredere juridische hervormingsprocessen. Zoals blijkt uit de omvang van de geraakte VS-programma's, zal de Nederlandse financiering slechts een beperkt deel van het ontstane tekort op kunnen vangen. Bekend is dat zowel de Europese Commissie, als het VK, Sweden, Switzerland en Denemarken hun steun voor accountability in Oekraïne hebben geïntensiveerd in reactie op het wegvallen van VS-middelen. Exacte bedragen van deze landen zijn niet bekend en lang niet toereikend om de weggevalen VS-middelen geheel op te vangen. In de ministeriële <i>Dialogue Group/ United for Justice</i> conferentie begin mei 2025, hebben zowel M (in een videoboodschap) als minister van Weel als deelnemer aan de conferentie als trekker van de '<i>Restoring Justice for Ukraine</i>' onderstreept dat Nederland Oekraïne blijft steunen op deze agenda, en zijn door M nieuwe Nederlandse bijdragen aan Justice Rapid Response, voor het Secretariaat van de Dialogue Group aangekondigd en heeft M de intentie uitgesproken, om een tweede fase van het '<i>Restoring Dignity for Ukraine</i>' van het consortium IDLO te willen steunen. Verder werd in de Ministerial Dialogue Group de oproep gedaan aan andere partners om extra middelen beschikbaar te stellen om de Oekraïense capaciteit te blijven ondersteunen. Het leveren van deze steun en de eenmalige verhoging van deze accountability middelen zijn bovendien een expliciete wens van M.
5. A. Financiële gevolgen voor het Rijk	Korte onderbouwing van het gewenste budget zoals is aangevraagd onder punt 3A. Op jaarlijkse basis is structureel EUR 11,5 mln. beschikbaar voor de ondersteuning van de Oekraïense opsporing, vervolging en berechting van internationale misdrijven in Oekraïne (spoor 1) van de '<i>Restoring Justice for Ukraine</i>' agenda. Het wegvallen van VS-middelen voor accountability internationale misdrijven in Oekraïne, waaronder voor de hervormingen op Rule of Law is omvangrijk. Inzet van Nederland betreft een eenmalige intensivering met EUR 5 mln. gericht op de ondersteuning van de opsporing, vervolging en berechting in Oekraïne zelf, in het bijzonder op die onderdelen waar het wegvallen van VS-middelen resulteert in minder financiële middelen en externe adviseurs voor Oekraïne. Dit budget wordt in 2026 beschikbaar gemaakt binnen het steunpakket van in totaal EUR 252 miljoen ten behoeve van de steun in 2026.

	Inzet ziet bijvoorbeeld op: - Uitbreiding middelen voor de capaciteitsversterking door het IDLO-consortium (met Asser, CILC, NHC) voor 'Restoring Justice for Ukraine' phase 2, voor weggevallen VS-middelen. - Uitbreiding van de ondersteuning voor nationale opsporing en vervolging met berechting van internationale misdrijven, gericht op de consolidatie en het waarborgen van de resultaten en continuïteit van voor NL relevante componenten van een voormalige USAID-programma. - Opvang van andere componenten van VS-steun voor accountability voor Oekraïne, daar waar deze relevant zijn voor het waarborgen van de voortgang op de opsporing, vervolging en berechting internationale misdrijven. Aan mogelijke partners is gevraagd een projectvoorstel te ontwikkelen dat aansluit bij deze prioriteiten. Voor exacte oormerking is het nu nog te vroeg, die kan pas na beoordeling van deze voorstellen worden gemaakt.
5. B. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren	Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren (als van toepassing)? Oekraïense maatschappelijke organisaties zijn belangrijke partners van onder meer het kantoor van de Openbaar Aanklager van OEK voor de realisatie van de accountability doelen, bijvoorbeeld ten aanzien van ondersteunen van de slachtoffers en nabestaanden van internationale misdrijven, bij het documenteren van bewijs en het waarborgen van hun rechten. Voor de realisatie van de doelstellingen van de projecten met het IDLO-consortium en bijvoorbeeld ICMP is de samenwerking door deze instanties met Oekraïense maatschappelijke organisaties essentieel, daar waar het bijvoorbeeld de bescherming en waarborging van de rechten van slachtoffers, nabestaanden en kinderen betreft bij de verzameling en documentatie van de bewijslast, bijvoorbeeld door het risico op herleving trauma's en mentale schade zoveel mogelijk te verminderen. Het Nederlandse maatschappelijk middenveld heeft veel kennis en expertise te bieden op gerechtigheid internationale misdrijven, daarom maken Asser, CILC en NHC deel uit van het IDLO-consortium.
6. Nagestreefde doeltreffendheid	Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten? Voor de aanwending van de extra middelen gericht op accountability voor Oekraïne, wordt de ervaring met reeds bestaande partners benut, en worden waar mogelijk aan nieuwe projecten elementen toegevoegd, die voortvloeien de weggevallen VS-middelen ten dele compenseren. Het grootste project '<i>Restoring Dignity for Ukraine</i>' is gericht op capaciteitsversterking van de gehele Oekraïense keten van nationale opsporing, vervolging, berechting en reclassering uitgevoerd door het IDLO-consortium met partners Asser, CILC en NHC (Euro 9 mln. looptijd november 2023 - 1 juli 2025) en is extern geëvalueerd. Als voorbeeld voor de doeltreffende aanwending van de accountability middelen, wordt hier gerefereerd naar deze bevindingen. De evaluatoren spreken zich positief uit over de relevantie van het '<i>Restoring Dignity for Ukraine</i>' programma. Dit heeft bijgedragen aan het besluit om een vervolgfase in te gaan met dit consortium, met inachtneming van de aanbevelingen uit de externe evaluatie. De evaluatie heeft in een relatief vroeg stadium van de projectuitvoering plaatsgevonden, om het consortium in staat te stellen de aanbevelingen te verwerken in de resulterende fase van het project.

	Over de doeltreffendheid van het programma, concludeert de evaluatie het volgende: 1. Het programma blijft relevant voor de toekomst van Oekraïne, en het heeft het potentieel een blijvende impact te maken op het wettelijke en institutionele kader in Oekraïne, en op de versterking van de weerbaarheid en antwoorden op uitdagingen waarvoor Oekraïne staat. Het programma wordt gezien als een waardevol en noodzakelijk initiatief dat gecontinueerd en verder ontwikkeld moet worden. 2. De activiteiten gericht op capaciteitsversterking hebben geresulteerd in de versterkte capaciteit van de ontvangers van de trainingen. Desondanks is de impact ervan nog beperkt, door beperkingen waarvoor professionals in OEK zich gesteld zien ten aanzien van een tekort aan digitalisering, en het ontbreken van een casemanagementsysteem. Continuering van dit programma is daarom van belang om een blijvende impact te verkrijgen. 3. Dit programma vindt plaats terwijl de Russische agressie tegen OEK voortduurt, inclusief aanvallen op civiele doelen die een impact hebben om het programma. Desalniettemin zijn belangrijke resultaten geboekt in het versterken van de capaciteit van de OEK deelnemers.
7. Nagestreefde doelmatigheid	Waarom is het voorgestelde instrumentarium een efficiënte manier om de beoogde prestaties en effecten te bereiken? De partners waarmee in zee wordt gegaan bij de aanwending van de nieuwe middelen hebben een bewezen trackrecord op accountability voor Oekraïne. Door de Nederlandse voortrekkersrol op <i>'Restoring Justice for Ukraine'</i> blijft Nederland actief betrokken bij deze agenda en kan het de voortgang monitoren. Continuering van dit programma sluit ook nauw aan op invulling geven aan deze voortrekkersrol en ook de wens van de Tweede Kamer om de juridische sector in OEK te ondersteunen. Verder worden externe evaluaties gevraagd of tussentijdse rapportages en is bijvoorbeeld het IDLO-consortium gekomen met een management response op de externe evaluatie, waarin het laat weten hoe het opvolging geeft aan de aanbevelingen die door de evaluatoren zijn gemaakt. Dit betreft onder meer het efficiënter samenwerken van het Consortium met implementing partners, en de benodigde stroomlijningen coördinatie van de onderlinge samenwerking en financiële verantwoording door de Consortium partners. Bovendien heeft het IDLO-consortium vanaf april 2024 een Monitoring en evaluatie medewerker aangesteld voor dit programma.
8. Evaluatieparagraaf	Hoe wordt het voorstel gemonitord en geëvalueerd? Vertegenwoordigers van het cluster accountability voor Oekraïne van DMM, nemen deel aan ronde tafels, workshops en Steering Comité meetings met de verschillende partners die het heeft, IDLO-consortium, ICMP, HRMMU, etc. In het merendeel van de gevallen wordt DMM uitgenodigd voor studiebezoeken, trainingen en workshops die in Nederland of in Kyiv plaatsvinden, waarvoor Oekraïense experts worden uitgenodigd. De projectvoorstellen worden beoordeeld op de inbedding van monitoring en evaluatie in het projectvoorstel, de betrokkenheid van de uiteindelijke doelgroep van deze projecten, tussentijdse rapportages en werkplannen. Controle van het gebruik van de middelen vindt plaats door middel van audits op de procedures en uitgaven van de partners.
9. Risicoparagraaf	Hoe worden anti-fraude en anti-corruptie risico's gemitigeerd? Gewerkt wordt met partners met een bewezen trackrecord, voor het werken in Oekraïne en met nationale partners aldaar. Bekend is dat IDLO, ICMP en HRMMU als internationale organisaties stringente aanbestedingsregelgeving hanteren en

	voor de werving van (tijdelijke) projectstaf duidelijke procedures hanteren. Verder is door deze organisaties een ORIO aangeleverd.
10. Publieks communicatie	Hoe kan het voorstel gebruikt worden in de bredere publieksdiplomatie rondom de steun aan Oekraïne, zowel in Nederland, Oekraïne en internationaal? Minister van Weel had zijn bilaterale bezoek aan Oekraïne gekoppeld aan de Ministerial Dialogue Group/ United for Justice conferentie, mei dit jaar. Nederland was duidelijk zichtbaar als medeorganisator van de Dialogue Group, met een openingsspeech en persverklaring door minister van Weel, en een videoboodschap van M. Beide bewindslieden spraken onverminderde steun uit voor de 'Restoring Justice for Ukraine' agenda. M kondigde tevens bilaterale steun aan voor de Oekraïense opsporing, vervolging en berechting. De Nederlandse inzet op accountability wordt actief gepromoot, Nederland heeft een duidelijk profiel op deze thematiek, besteedt aandacht aan de resultaten en events op sociale media van het ministerie en van de bewindspersoon.