

Vergaderjaar 2024–2025

29 237	Afrika-beleid
36 180	Doen waar Nederland goed in is – Strategie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking
32 735	Mensenrechten in het buitenlands beleid
Nr. 207	BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSHULP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2025

Deze brief beantwoordt het verzoek (kenmerk 2024Z20707) van Kamerlid Dobbe tijdens de Regeling van Werkzaamheden van 10 december 2024 om een brief inzake de oorlog en humanitaire ramp in Soedan. Tevens willen wij uw Kamer met deze brief informeren over de uitvoering van de motie met Kamerstuk 21 501-02, nr. 3009 (Dobbe en Van der Burg) die de regering verzoekt een leidende rol te nemen in het organiseren van internationale humanitaire hulp aan Soedan en het proberen te komen tot een vredesproces waarbij tevens het «women, peace and security»-principe wordt toegepast. Ten slotte informeert deze brief over de toezegging inzake wapenexporten (TZ202406-005) aan het lid Dobbe tijdens commissiedebat Raad Buitenlandse Zaken Handel van 28 mei 2024 (Kamerstuk 21 501-02, nr. 2921).

Huidige situatie

Sinds april 2023 zijn het Soedanese leger, *Sudanese Armed Forces* (SAF), en de paramilitaire groep, de *Rapid Support Forces* (RSF), verwikkeld in een gewapende strijd. Als gevolg van het conflict kent Soedan momenteel de grootste humanitaire- en ontheemdingscrisis ter wereld, is de helft van de bevolking voedsel onzeker en vinden er op grote schaal ernstige mensenrechtenschendingen plaats, waaronder meerdere vormen van geweld, inclusief seksueel geweld tegen vrouwen en meisjes en gemarginaliseerde groepen.

De oorlog in Soedan wordt verergerd door de betrokkenheid van andere landen inclusief financiële steun en de levering van wapens aan beide partijen in het conflict. Daarmee breiden landen zoals de Verenigde Arabische Emiraten, Iran, Egypte en Rusland hun diplomatieke en militaire

inzet in Soedan uit, aldus denktank International Crisis Group¹ en de VN. Tevens streven ze economische belangen na in onder andere de goud- en mineralensector en de landbouwsector. Het conflict in Soedan heeft zowel directe als indirecte consequenties voor Nederlandse en Europese belangen. Deze betreffen maritieme veiligheid rond de Rode Zee, maar ook die verband houden met investeringen, terrorisme en migratie.

Grootste humanitaire crisis wereldwijd

Als gevolg van het conflict voltrekt zich in Soedan momenteel de grootste humanitaire crisis wereldwijd. Volgens de *Integrated Food Security Phase Classification* (IPC, een samenwerkingsinitiatief van internationale erkende organisaties om de ernst en omvang van voedselonzekerheid en ondervoeding te analyseren en vast te stellen volgens internationaal erkende normen) van december 2024 lijden 638,000 mensen in Soedan onder catastrofale honger (IPC fase 5). Nog eens 8,1 miljoen mensen verkeren in een noodsituatie (IPC fase 4). Naar schatting zullen in 2025 30,4 miljoen mensen humanitaire hulp nodig hebben: een stijging van 20% ten opzichte van vorig jaar. Volgens een studie samengevat in de *Clingendael Spectator* van november 2024, dreigen tot 6 miljoen mensen te overlijden door honger voor eind 2025, tenzij het conflict eindigt en voedselhulp aanzienlijk wordt opgeschaald en toegelaten in alle delen van Soedan. Volgens VN-experts en verschillende mensenrechtenorganisaties wordt honger als wapen ingezet om de meest gemarginaliseerde groepen te verzwakken en mensen te mobiliseren tot geweld.

De zorginfrastructuur is grotendeels verwoest en 80% van de kinderen gaat niet naar school. Door de vernietiging van watervoorzieningen en het gebrek aan schoon water en sanitaire voorzieningen, zijn cholera-uitbraken in verschillende regio's verergerd. Ook dit zorgt ervoor dat steeds meer mensen vluchten naar de buurlanden.

Het humanitaire systeem hapert vanwege een gebrek aan financiering en als gevolg van onveiligheid en administratieve obstakels die de autoriteiten en gewapende groeperingen opwerpen. VN-organisaties hebben, vooral in gebieden die onder controle staan van de RSF, nauwelijks toegang. Internationale organisaties hebben vaak onvoldoende lokale aanwezigheid om effectief te kunnen opereren. Lokale organisaties hebben slechts beperkte capaciteit. Buurtgroepen, zoals de *Emergency Response Rooms* (ERR's) spelen een cruciale rol juist ook in gebieden waar VN-organisaties geen toegang hebben. Zij voorzien duizenden Soedanezen van voedsel, opvang en medische hulp. Echter, zij worden zowel door de RSF als de SAF regelmatig bedreigd. Bovendien ontbreekt het hen aan voldoende financiering. De tijdelijke opschorting van de Amerikaanse hulp door de regering Trump maakt de situatie nog moeilijker. In 2024 maakte deze meer dan 45% van de humanitaire respons uit. De financieringspauze heeft chaos veroorzaakt: stillegging van bevoorradingsketens, verstoring van essentiële diensten, en verstoring van logistieke en veiligheidsinfrastructuur. Het is onduidelijk of de recent aangekondigde «defreeze» weer enige verbetering zal brengen. Er wordt nu door de regering Trump op projectbasis gezien welke hulp wel door mag gaan – hier is nog veel onduidelijkheid en de situatie verandert van dag tot dag. Goede coördinatie is cruciaal, zowel tussen de VN instanties, ngo's en lokale organisaties als tussen donoren. Op 13 februari nam Minister Klever daarom deel aan een ministeriële vergadering over Soedan met Canada, Egypte, de Europese Commissaris voor Crisisbeheersing, Frankrijk, Duitsland, Saoedi-Arabië, Noorwegen,

¹ Sudan's Calamitous War: Finding a Path toward Peace | Crisis Group

Qatar, de VAE en het VK. Er werd afgesproken regelmatig opnieuw bijeen te komen om de internationale respons op de crisis te versterken.

Migratie

De oorlog in Soedan heeft geleid tot grootschalige ontheemding en migratie. Meer dan 12 miljoen mensen zijn ontheemd en 3 miljoen zijn het land ontvlucht. Dit vergroot de druk op de toch al beperkte voorzieningen in de opvanglanden Egypte, Libië, Tsjaad, Oeganda en Zuid-Soedan. Veruit de meesten vluchten met behulp van smokkelnetwerken, die aanzienlijk in omvang zijn toegenomen. In opvanglanden, met name Egypte, groeit het onbehagen over het toenemend aantal Soedanese vluchtelingen. Ook draagt de aanwezigheid van grote aantallen Soedanese vluchtelingen bij aan de bestaande instabiliteit in Tsjaad en Zuid-Soedan. Daarnaast zijn circa 100.000 Soedanezen naar Libië gevlucht. In een onderzoek naar redenen en verwachtingen van migranten, stelt het *Mixed Migration Centre* dat meer dan 50% van ruim 400 ondervraagde Soedanezen in Egypte en Libië, Europa als lange termijn bestemming noemt.

In 2024, tot en met 10 september, werden in totaal 6.534 asielaanvragen ingediend door Soedanese staatsburgers in de EU+, een stijging van ongeveer 22% vergeleken met dezelfde periode in 2023.

Mensenrechten en accountability

Het meest recente rapport van de VN *Fact Finding Mission* gepubliceerd in september 2024, stelt dat zowel de SAF als de RSF en de aan hen geallieerde milities zich schuldig maken aan grootschalige mensenrechtenschendingen, waarvan er veel zouden kunnen worden gekenmerkt als oorlogsmisdrijven en/of misdrijven tegen de menselijkheid.

Volgens dit VN-rapport hebben de RSF en de aan hen gelieerde milities waarschijnlijk ook andere mensenrechtenschendingen gepleegd: wijdverbreid seksueel- en gender-gerelateerd geweld zoals verkrachting en seksuele slavernij, ontvoering en de rekrutering en inzet van kinderen in vijandelijkheden. Tevens hebben er grootschalige aanvallen plaatsgevonden op basis van etniciteit en gender, waaronder moorden, marteling, verkrachting en andere vormen van seksueel- en gender-gerelateerd geweld.

De Verenigde Staten verklaarden begin januari dat leden van de RSF en gelieerde milities genocide hebben gepleegd. Leden van de RSF doodden mannen en jongens op basis van hun etniciteit, terwijl vrouwen en meisjes om deze reden werden verkracht en onderworpen aan andere vormen van geweld, inclusief seksueel geweld. Als gevolg hiervan is de RSF-leider op de sanctielijst van de VS geplaatst. Op 16 januari is ook de leider van de Soedanese strijdkrachten (SAF), generaal Abdel Fattah al-Burhan, op de VS sanctielijst geplaatst voor het opzettelijk inzetten van honger als oorlogswapen en het vermoedelijke gebruik van chemische wapens.

Politiek, bemiddeling en regionale veiligheid

Op dit moment lijken de belangrijkste strijdende partijen, de SAF en de RSF, niet bereid te onderhandelen over een staakt-het-vuren, al lijkt SAF met recente overwinningen in omgeving Khartoem iets te draaien.

Afgelopen zomer leidden onderhandelingen geleid door de Verenigde Staten in ALPS groepsverband (*Aligned for Advancing Lifesaving and Peace in Sudan* – met Verenigde Staten, Zwitserland, Saoedi-Arabië,

Egypte, Verenigde Arabische Emiraten, Afrikaanse Unie en VN) niet tot een staakt-het-vuren. Internationaal dient overeenstemming te komen over hoe en met wie de toekomstige onderhandelingen moeten verlopen. Het is aannemelijk dat de Verenigde Staten minder actief zullen zijn ten aanzien van de Hoorn van Afrika. Turkije bood eind 2024 aan te willen onderhandelen tussen het Soedanese leger (SAF) en de Verenigde Arabische Emiraten (VAE) die de RSF tot nu toe blijven steunen. Binnen de Europese Unie (EU) is consensus om op hoger niveau en intensiever te engageren vis-a-vis Soedan. De Minister van Buitenlandse Zaken heeft het voortouw genomen om een informele EU-kerngroep voor Soedan op te richten. Doelen van deze kerngroep zijn het bijdragen aan een staakt-het-vuren, het verbeteren van humanitaire toegang en het bijdragen aan een transitie richting civiel bestuur van het land. Frankrijk en Duitsland ondernamen al eerder initiatieven om civiele partijen in dialoog te brengen.

De versplintering van gewapende groeperingen neemt echter toe. Het wordt daardoor steeds lastiger op nationaal niveau een staakt-het-vuren overeen te komen. Onder leiding van de Speciale Vertegenwoordiger van de EU voor de Hoorn van Afrika, Annette Weber, verkent de EU de optie om en te bemiddelen bij de bescherming van kritieke infrastructuur, in het bijzonder de dammen en waterreservoirs in Soedan. Indien succesvol kan dit initiatief worden uitgebreid en de implementatie en monitoring hiervan ook als voorbeeld dienen voor een breder staakt-het-vuren. Nederland ondersteunt dit initiatief door technische personele expertise te bieden voor het in kaart brengen van de waterinfrastructuur en van de humanitaire risico's als deze beschadigd raakt. Afgelopen weken zijn aanvallen van de RSF op kritieke infrastructuur toegenomen. Deze ontwikkeling dient goed gemonitord te worden.

Nederlandse inzet

Diplomatie

Tijdens de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN) in september 2024 heeft Nederland een *High Level event* georganiseerd over conflict-gerelateerd seksueel geweld en accountability in Soedan, samen met Verenigd Koninkrijk en Zwitserland.

Daarnaast is met onder meer Egypte en de Verenigde Arabische Emiraten gesproken over de humanitaire situatie en de noodzaak van het komen tot een staakt-het-vuren en een inclusief politiek proces.

Bij de Raad Buitenlandse Zaken van november 2024 heeft de Minister van Buitenlandse Zaken het belang benadrukt van intensievere betrokkenheid van de EU en, zoals reeds vermeld, voorgesteld een EU-kerngroep te vormen.

Conflictbemiddeling en veiligheid

Via partners die werken aan conflictbemiddeling, steunt Nederland trainingen voor Soedanese conflictbemiddelaars en vrouwenorganisaties om bij te dragen aan de-escalatie op lokaal en nationaal niveau.

Ook steunt Nederland Soedanese initiatieven en bemiddelaars om humanitaire toegang te vergroten en bescherming van burgers te waarborgen. Deze partners spelen, naast hun werk op het gebied van conflictpreventie en -resolutie, een rol in het monitoren van het conflict en het verstrekken van informatie. In EU-verband betreft Nederland deze partners om te adviseren op effectief beleid voor de-escalatie, stabilisatie en de veiligheid.

De Nederlandse ambassade voor Soedan heeft een informele *Women, Peace & Security* groep opgezet om de inbreng van vrouwenorganisaties

in vredesonderhandelingen te verankeren en vrouwen bijeen te brengen rond een gezamenlijke agenda.

Vrouwenrechten en gendergelijkheid

Nederland steunt *Women Protection Teams* en hulporganisaties die seksueel en andere vormen van geweld onder de aandacht brengen en hulp bieden aan slachtoffers en overlevenden, ook in vluchtelingen-kampen. Deze teams richten zich op het verminderen van veiligheidsrisico's voor kwetsbare groepen en het vroegtijdig signaleren en aanpakken van conflicten om escalatie te voorkomen.

Wapenexportcontrole

Conform de toezegging (TZ202406-005) gedaan tijdens commissiedebat Raad Buitenlandse Zaken Handel van 28 mei 2024 en de opvolging van de motie van het lid Dobbe hierover (Kamerstuk 22 054, 434) (Kamerstuk 32 735, nr. 389) heeft Nederland de zorgen omtrent de mogelijke indirecte export van wapens naar Soedan in tijdens de Raad Buitenlandse Zaken november 2024 besproken en aandacht gevraagd voor het risico op omleiding van wapens via derde landen.

Aangezien Nederland nog niet is toegetreden tot het Verdrag inzake exportcontrole in het defensiedomein (bij de Kamer ook bekend als «het Verdrag van Aken», zie voor de status van het toetredingstraject ook Kamerstuk 2024D44906 d.d. 19 november 2024: «schriftelijke antwoorden op vragen gesteld tijdens de eerste termijn van de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp op 14 november 2024») is het op dit moment voor het kabinet niet mogelijk om deze zorgen ook in de context van dit Verdrag te bespreken. Nederland zal additioneel bij Duitsland, Frankrijk en Spanje aandacht vragen voor dit specifieke omleidingsrisico.

Mensenrechten en accountability

Nederland steunt de uitbreiding van EU-sancties zolang dit bijdraagt aan Nederlandse en EU-doelstellingen, waaronder het stoppen van seksueel en gender-gerelateerd geweld en andere mensenrechten schendingen. In oktober 2023 is een EU sanctieregime voor Soedan opgericht waar op dit moment 10 individuen en 6 bedrijven op staan. Momenteel bereidt Nederland, i.s.m. EU, verdere uitbreiding van sancties voor. Daarnaast bestaat een VN wapenembargo voor Darfur, die afgelopen september in de VNVR is verlengd.

Ook steunt Nederland organisaties op het gebied van monitoren en documentatie van mensenrechtenschendingen en heeft in de afgelopen jaren een extra vrijwillige bijdrage van EUR 6 miljoen aan het Internationaal Strafhof (ISH) gedaan ter versterking van de algemene onderzoekscapaciteit van het Hof.

Mede door Nederlandse financiering, zorgt het *International Center for Transitional Justice* (ICTJ) voor betrokkenheid van Soedanese slachtoffers bij ISH-rechtszaken en geeft het trainingen aan o.a. Soedanese advocaten, media, vrouwenorganisaties om kennis van en bijdrage aan rechtsprocessen te vergroten.

Tevens heeft Nederland een financiële bijdrage geleverd aan het VN mensenrechtenkantoor (OHCHR) in Soedan en ngo's die zich richten op de registratie en documentatie van misdaden begaan tijdens het conflict. Hoewel het niet mogelijk is om direct bij te dragen aan de eerder genoemde *Fact Finding Mission*, ondersteunt dit OHCHR-project wel indirect het werk ervan.

Migratie

Nederland en de VN hebben programma's ontwikkeld voor integrale opvangactiviteiten voor o.a. Soedanese vluchtelingen in de landen in de regio (via het PROSPECTS-programma – uitgevoerd door UNICEF, UNHCR, ILO, IFC en de Wereldbank – gericht op bescherming, werk en onderwijs en daarmee het vergroten van weerbaarheid en zelfredzaamheid van vluchtelingen. Daarnaast zet Nederland zich in op versterking van de aanpak van mensenhandel en smokkelnetwerken door ondersteuning van het COMPASS programma (2024–2027) uitgevoerd door IOM, dat gericht is op bescherming en vrijwillige terugkeer naar landen van herkomst van in Soedan gestrande migranten uit onder andere Eritrea en Ethiopië.

Humanitaire hulp

Nederland draagt bij aan de humanitaire respons in Soedan door flexibele bijdragen aan de VN, *Dutch Relief Alliance* (DRA) en het Rode Kruis. In 2024 zagen de bijdragen er als volgt uit:

- Nederland is een belangrijke donor van het *Central Emergency Response Fund* (CERF) van de VN. CERF heeft in 2024 USD 66 mln. vrijgemaakt voor Soedan;
- *Dutch Relief Alliance*: EUR 10,2 mln. voor Soedan en EUR 3 mln. voor steun aan Soedanese vluchtelingen in Tsjaad;
- Nederlandse Rode Kruis: EUR 1,7 mln. voor Soedan via de Soedanese Rode Halve Maan en EUR 1,3 mln. voor steun aan Soedanese vluchtelingen in Zuid-Soedan via het Zuid-Soedanese Rode Kruis.

Daarnaast gaf Nederland specifieke bijdragen aan:

- het VN-landenspecifieke fonds (*Sudan Humanitarian Fund*): EUR 10 mln. in 2024;
- het Wereld Voedselprogramma (WFP): EUR 10 mln. in 2024, geoormerkt voor Soedan en Tsjaad;

Nederland zet zich in voor een sterkere samenwerking tussen VN-organisaties en ngo's. In de aanstaande Kamerbrief Humanitaire Hulp wordt u nader geïnformeerd over de humanitaire hulp in 2025 en de specifieke Nederlandse bijdragen aan Soedan.

Voedselzekerheid

T.a.v. ontwikkelingshulp werkt Nederland, in afstemming en samenwerking met andere donoren, onder andere aan voedselzekerheid. Nederland financiert hierbij programma's gericht op het verbeteren van de voedselzekerheidssituatie op de langere termijn:

- Het programma *Food and Nutrition Security-Strengthening Inclusive Partnerships for Smallholders in Rainfed Areas* (FNS-SIPRA) (2022–2026), uitgevoerd door een consortium geleid door de Nederlandse ngo ZOA, werkt aan het versterken van duurzame landbouwproductie in Soedan.
- Het *No Time To Waste* programma (2023–2028), uitgevoerd door UNICEF, zet zich in voor de blijvende toegang van kwetsbare kinderen en vrouwen tot essentiële voedingsvoorziening en interventies om ondervoeding te voorkomen en te behandelen.

Ondanks de ernstige gevolgen van het aanhoudende conflict in Soedan blijft hulpverlening op dit gebied mogelijk, o.a. door de particuliere sector, die veel veerkracht toont en een belangrijke rol speelt bij het leveren van goederen en diensten, met name in gebieden waar hulporganisaties moeite hebben om te opereren. Zo ondersteunt Nederland lokale

bedrijven en ondernemers die zich bezig houden met voedselproductie en het faciliteren van toegang tot zonne-energie, in actieve conflictgebieden zoals Darfur, Noord-Kordofan en Khartoum. Dit is van cruciaal belang om de massale hongersnood te verlichten en de lokale economie in stand te houden.

Tot slot

De oorlog en humanitaire crisis in Soedan raken niet alleen de bevolking zelf, maar hebben ook verstrekkende gevolgen voor buurlanden en de veiligheid in de Hoorn van Afrika. Nederland blijft zich dan ook inzetten voor humanitaire hulp ten behoeve van de Soedanese bevolking, maar ook voor diplomatieke inspanningen om duurzame vrede te bevorderen. Daarom bepleit Nederland in EU-verband en met internationale partners dat de strijdende partijen tot een staakt-het-vuren komen, in combinatie met het instellen van sancties. Alleen door gezamenlijk op te treden kunnen we verdere escalatie voorkomen en bijdragen aan een stabielere en veilige regio.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp,
R.J. Klever