

Vergaderjaar 2016–2017

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 341

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN, VAN DEFENSIE, VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGS-SAMENWERKING EN VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2017

Inleiding

In deze brief wordt uw Kamer geïnformeerd over de recente ontwikkelingen met betrekking tot de Nederlandse inzet in Zuid-Sudan. De brief gaat achtereenvolgens in op de ontwikkelingen van de politieke en humanitaire situatie, ontwikkelingssamenwerking, de veiligheidssituatie en de VN-vredesmissie in Zuid-Sudan (UNMISS). Tevens wordt uw Kamer met deze brief geïnformeerd over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan UNMISS tot eind februari 2018. Dat betekent dat Nederland tot en met 28 februari 2018 zes stafofficieren zal leveren op het hoofdkwartier van UNMISS in Juba en, indien weer aan de voorwaarden wordt voldaan, vijftien *Individual Police Officers* (IPO's).

Met het oog op de uiterst moeilijke omstandigheden waarin Zuid-Sudan zich bevindt, kiest het kabinet ervoor Zuid-Sudan niet de rug toe te keren. Nederland blijft met een geïntegreerde inzet van diplomatie, humanitaire hulp, ontwikkelingssamenwerking en de ondersteuning van UNMISS met inzet van militairen en indien mogelijk politiefunctionarissen werken aan stabiliteit en ontwikkeling in het land. Dat is in de eerste plaats in het belang van de bevolking van Zuid-Sudan. Ook betekent meer stabiliteit in Zuid-Sudan, en daarmee in de bredere regio, dat belangrijke drijfveren voor migratie, zoals oorlog, gebrek aan perspectief en straffeloosheid, worden weggenomen of verminderd, hetgeen ook in het belang van Europa is.

Recente ontwikkelingen Zuid-Sudan

Sinds de Kamerbrief van 10 oktober 2016¹ over de ontwikkelingen in Zuid-Sudan is de situatie verder achteruit gegaan. Het land bevindt zich in een diepe politieke, humanitaire en economische crisis. Vooral in de maanden november en december 2016 was op diverse plaatsen sprake van etnisch gemotiveerd geweld, ook in de tot voor kort relatief rustige *Greater Equatoria* regio. Hoewel de gevreesde grootschalige uitbarsting van geweld vooralsnog is uitgebleven, bestaat het risico dat de situatie voor het einde van het droge seizoen in februari escaleert.

Ondertussen is het vredesproces vrijwel geheel tot stilstand gekomen. Diverse vooraanstaande politieke spelers hebben Zuid-Sudan verlaten. Zij hebben zich openlijk tegen de overgangsregering gekeerd, waaraan ze tot de geweldsuitbraak in juli 2016 deelnamen. Andere oppositieleiden in de overgangsregering, waaronder de groep van de *Former Detainees*, worden door de andere regeringsleden gemarginaliseerd. De regering wordt door velen daarom als niet representatief en als niet legitiem beschouwd. Tegelijkertijd is de oppositie (SPLM/IO) nog sterker verdeeld geraakt. Veel oppositiegroeperingen staan niet (meer) onder direct gezag van de SPLM/IO of zijn daar nog slechts marginaal aan gelieerd. Hoewel Taban Deng Gai is benoemd tot eerste vicepresident en tot leider van de SPLM/IO, geniet de gevluchte voormalige vicepresident Riek Machar nog steeds steun van een deel van de SPLM/IO achterban.

Deze ontwikkelingen voltrekken zich tegen de achtergrond van een snel verslechterende economische situatie. De inflatie heeft recordhoogtes van meer dan 800% per jaar bereikt, de Zuid-Sudanese pond is fors gedevalueerd en het overheidstekort is flink gestegen. Overheidsdiensten zijn inmiddels vrijwel geheel tot stilstand gekomen, mede omdat het salaris van ambtenaren en militairen, in een in waarde sterk gedaalde valuta, al maanden niet of slechts gedeeltelijk is uitbetaald.

In Juba zijn tijdens de gebeurtenissen in juli 2016 en in de nasleep daarvan grove mensenrechtenschendingen en schendingen van het internationaal humanitair recht begaan, waaronder grootschalig seksueel geweld. Alle partijen in het conflict maken zich schuldig aan deze schendingen, die vaak een etnische dimensie hebben. Het merendeel van de gepleegde schendingen is nog ongestraft gebleven, onder andere door een niet-functionerende rechtsstaat. Daarnaast is het politieke klimaat verslechterd en krijgen de media en het maatschappelijk middenveld steeds meer te maken met intimidatie en repressie.

Diplomatieke inzet

Het blijft van het grootste belang dat het vredesproces wordt hervat, met ruimte voor alle partijen die bereid zijn daar op vreedzame wijze aan deel te nemen. Dat kan alleen onder veilige omstandigheden en daarvoor moeten alle partijen zich houden aan het staakt-het-vuren.

Nederland en de EU blijven het vredesproces diplomatiek ondersteunen door middel van voortdurende internationale druk op de strijdende partijen, door steun aan de *Inter Governmental Authority on Development* (IGAD) en de *Afrikaanse Unie* (AU) en door deel te nemen aan de instituties die toezien op de uitvoering van het vredesakkoord van augustus 2015. Nederland heeft nauw contact met de Speciale Vertegenwoordiger van de EU voor de Hoorn van Afrika, Alexander Rondos, die

¹ Kamerbrief «Recente ontwikkelingen Zuid-Sudan», Kamerstuk 29 521, nr. 325 d.d. 10 oktober 2016.

namens de EU en samen met de Troika-leden (VS, VK en Noorwegen) in contact staat met de sleutelspelers in Zuid-Sudan en de politieke leiders in de regio.

De Raad Buitenlandse Zaken van de EU nam op 12 december 2016 kritische raadsconclusies aan over Zuid-Sudan (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1708). De EU onderstreepte het EU- wapenembargo en de bereidheid om sancties op te leggen tegen elk individu dat het vredesproces en zijn instituties blokkeert, UNMISS belemmert in de uitoefening van zijn mandaat, de humanitaire toegang blokkeert, etnische haat aanwakkert of wreedheden tegen burgers begaat of daartoe oproept. Ook riep de EU de VN Veiligheidsraad (VNVR) op een VN-wapenembargo op te leggen en verzocht landen in de regio zich daarvoor in te zetten.

Om de druk op de Zuid-Sudanese regering verder op te voeren, heeft Nederland zich de afgelopen maanden, zowel in VN- als EU-verband, ingezet voor het realiseren van een VN-wapenembargo en aanvullende sancties. Het kabinet betreurt het dan ook dat de VNVR in december 2016 niet instemde met een embargo en aanvullende sancties, vanwege acht onthoudingen.

In deze context van crises en tegenvallende voortgang, lanceerde President Kiir in december een nationale dialoog over vrede, vergevingsgezindheid en saamhorigheid. Het is de bedoeling dat de verschillende bevolkingsgroepen in het land met elkaar in dialoog gaan, met als doel beëindiging van het geweld, verzoening en bevordering van de nationale identiteit en eenheid. Over de precieze opzet van de dialoog is echter nog veel onduidelijk. Het kabinet zal er bij de beoordeling en eventuele ondersteuning van dit initiatief scherp op letten dat de dialoog inclusief is, ondersteunend is aan de uitvoering van alle bepalingen in het vredesakkoord en niet daarvoor in de plaats komt.

Humanitaire hulp en ontwikkelingssamenwerking

De humanitaire situatie in Zuid-Sudan is alarmerend en sinds juli 2016 in rap tempo verslechterd. Het land telt 6.1 miljoen hulpbehoevenden, 1.9 miljoen ontheemden en ruim 227.000 mensen op de door UNMISS beschermde *Protection of Civilians* (PoC)-sites. Met 1.3 miljoen vluchtelingen werd Zuid-Sudan in 2016 na Syrië, Afghanistan en Somalië, het vierde land dat meer dan een miljoen vluchtelingen heeft voortgebracht. De humanitaire toegang is grillig en zeer risicovol. Sinds december 2013 zijn bijna 70 hulpverleners omgekomen en alleen al in november 2016 werden 100 gevallen van geweld tegen hulpverleners en belemmeringen voor het leveren van humanitaire hulp door de VN geregistreerd. In 2016 was Zuid-Sudan, na Somalië en Afghanistan, het meest gevaarlijke land voor hulpverleners. De VN heeft geraamd dat in 2017 \$ 1.64 miljard nodig is voor humanitaire hulpverlening in Zuid-Sudan. Nederland stelt in 2017 een bijdrage van € 5.56 miljoen ter beschikking aan NGO's van de *Dutch Relief Alliance*.

Zoals reeds in december 2016 is gemeld, blijft de bilaterale ontwikkelings-samenwerking met de centrale overheid voorlopig opgeschort². Hulp wordt wel geleverd via diverse VN-organisaties en NGO's, hoewel de veiligheidssituatie het werken niet gemakkelijk maakt. Het gaat daarbij om ontwikkelingsprogramma's op de gebieden van veiligheid en rechtsorde, voedselzekerheid en water. Ook de EU verleent geen directe hulp aan de centrale overheid. De ontwikkelingsactiviteiten van de EU richten zich met

² Kamerbrief «Verslag bezoek Uganda van 2 december 2016 en aankondiging extra hulpbijdragen», Kamerstuk 29 521, nr. 333 d.d. 6 december 2016.

name op de levering van basisvoorzieningen voor de bevolking, op gebieden als gezondheid, onderwijs en voedselzekerheid.

Veiligheidssituatie

De situatie in grote delen van Zuid-Sudan blijft gespannen. Sinds de SPLM/IO na de gevechten in juli 2016 uit Juba werd verdreven, is het in de hoofdstad relatief rustig gebleven. Op de wegen van Juba naar het binnenland en van Juba naar de zuidelijke grenzen vinden echter regelmatig gewelddadige incidenten plaats. Ook in andere delen van het land, zoals in de deelstaten *Unity*, *Upper Nile* en *Western Bahr-el Ghazal*, wordt met regelmaat gevochten. Tevens vinden er in de zuidelijke Equatoriale deelstaten gewelddadigheden plaats, waarbij voornamelijk *Western Equatoria* en de omgeving van Yei in *Central Equatoria* zijn getroffen. Ook in de voorheen rustige *Pibor* regio groeit de onvrede met de regering.

Machar heeft eind september 2016 opgeroepen de rebellie tegen het regime van president Kiir voort te zetten. Het regeringsleger zal trachten het momentum te behouden en de oppositie verder onder druk te zetten. De kans op een verder gewapend treffen in Zuid-Sudan tussen de regering en de rebellen wordt dan ook beoordeeld als significant.

Ontwikkelingen UNMISS

Het VN-mandaat van UNMISS is op 16 december 2016 verlengd tot 16 december 2017 met resolutie 2327. Het mandaat is gericht op de bescherming van de burgerbevolking, het monitoren en onderzoeken van mensenrechtenschendingen, het scheppen van voorwaarden voor het verlenen van humanitaire hulp en het ondersteunen van het vredesproces. Het beschermen van de burgerbevolking heeft prioriteit. UNMISS is onder hoofdstuk VII van het VN-Handvest gemandateerd hiertoe alle noodzakelijke middelen in te zetten.

Zoals in de brief van 10 oktober 2016 over de ontwikkelingen in Zuid-Sudan is gemeld, besloot de VNVR in augustus 2016 naar aanleiding van de gebeurtenissen in juli 2016 over te gaan tot het oprichten van een regionale beschermingsmacht van 4000 militairen om de veiligheid in Juba te garanderen. Het nieuwe mandaat van UNMISS biedt nog steeds ruimte aan deze beschermingsmacht. De Zuid-Sudanese autoriteiten accepteren de komst van deze regionale troepenmacht echter met tegenzin en werpen administratieve blokkades op die de ontplooiing van de beschermingsmacht vooralsnog vertragen.

Zoals ook gemeld in de brief van 10 oktober 2016 is de Nederlandse Generaal-Majoor der mariniers buiten dienst Patrick Cammaert door de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) aangesteld om een onderzoek te leiden naar het geweld in Juba in juli en de respons van UNMISS. Het onderzoeksrapport dat op 1 november 2016 aan de SGVN werd overhandigd trekt harde conclusies over het functioneren van UNMISS. Het rapport spreekt van een gebrek aan leiderschap, een verwarrende bevelstructuur en risicomidend gedrag van blauwhelmen. Het rapport doet tevens verschillende aanbevelingen ter verbetering van de missie zoals duidelijkere sturing van de missie door de VN in New York en het verscherpen van de kwaliteitseisen van VN-troepen.

De SGVN heeft in een reactie op het rapport aangegeven de aanbevelingen in het rapport over te nemen en verder alles in het werk te stellen om het functioneren van UNMISS te verbeteren. Daarnaast is ook de Keniaanse *Force Commander* uit zijn functie ontheven. De SGVN

benadrukte in zijn reactie dat UNMISS een cruciale missie is voor Zuid-Sudan die de afgelopen jaren honderdduizenden levens heeft gered, onder andere door het opzetten en beschermen van *Protection of Civilians* locaties. Gelet op de recente ontwikkelingen is de rol van UNMISS in dat opzicht nog belangrijker geworden. Begin 2017 is de nieuwe Speciale Vertegenwoordiger van de SGVN voor Zuid-Sudan en Hoofd van UNMISS, de Nieuw-Zeelander David Shearer, aangetreden. Hij heeft de belangrijke taak om de ontplooiing van de regionale beschermingsmacht in goede banen te leiden en het functioneren van UNMISS te verbeteren.

Nederlandse bijdrage aan UNMISS

De Nederlandse bijdrage aan UNMISS bestaat uit zes stafofficieren op het hoofdkwartier van UNMISS in Juba. De bijdrage van maximaal vijftien *Individual Police Officers* (IPO's) blijft vooralsnog opgeschort, maar zal worden hervat indien de medische voorwaarden dat toelaten. De bijdrage loopt af op 28 februari 2017 en wordt ongewijzigd voortgezet tot en met februari 2018. Nederlandse stafofficieren leveren belangrijke expertise op het gebied van onder meer logistiek, inlichtingen, juridische zaken en *air operations* die in VN-missies, zeker ook in UNMISS, hard nodig is. De inzet en deskundigheid van de Nederlandse militairen worden door de VN zeer gewaardeerd. Nederland kan met deze bescheiden deelname een belangrijke bijdrage leveren aan UNMISS, die nadrukkelijk ook het Nederlandse en EU diplomatieke optreden versterkt.

De bijdrage van Nederlandse IPO's is sinds december 2015 opgeschort omdat de VN niet in staat bleek op bepaalde locaties buiten Juba aan de eigen (en Nederlandse) medische voorwaarden te voldoen. Het kabinet hecht grote waarde aan de veiligheid en het welzijn van de Nederlanders in de missie en staat uitsluitend inzet van personeel toe op locaties waar de medische voorzieningen en beveiliging toereikend zijn. Zodra de voorwaarden dat toelaten zal de Nederlandse IPO-bijdrage worden hervat en wordt de Kamer daarover geïnformeerd. Immers, de rol van IPO's in UNMISS is belangrijk, onder andere voor de bescherming van de burgerbevolking.

De additionele uitgaven voor de verlenging van de Nederlandse militaire bijdrage met zes functionarissen aan UNMISS tot eind februari 2018 worden geraamd op € 0,3 miljoen. Deze uitgaven komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV). Met de hervatting van de IPO-bijdrage zal, afhankelijk van het tijdstip van hervatting en het aantal IPO's, additioneel maximaal € 0,8 miljoen zijn gemoeid. Ook dit bedrag wordt bekostigd uit het BIV. De specifiek aan deze missie gerelateerde additionele uitgaven voor nazorg worden gefinancierd uit de bestaande voorziening voor nazorg in het BIV.

De uitgaven voor inzet van functionarissen van de Nationale Politie komen ten laste van de HGIS-voorziening op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie en bedragen afhankelijk van de hervatting van de IPO-bijdrage maximaal € 0,5 miljoen.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

De Minister van Defensie,
J.A. Hennis-Plasschaert

De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

De Minister van Veiligheid en Justitie,
S.A. Blok