

Vergaderjaar 2014–2015

22 831

De Hoorn van Afrika

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 105

**BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VOOR
BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 mei 2015

Hierbij bieden wij u een Kamerbrief aan over de Nederlandse inzet in Zuid-Sudan, zoals u toegezegd tijdens het AO Nederlandse bijdrage aan UNMISS in Zuid-Sudan d.d. 15 oktober 2014 (Kamerstuk 29 521, nr. 270), het AO Nederlandse OS-inzet in Zuid-Sudan d.d. 4 december 2014 (Kamerstuk 22 831, nr. 104) en het AO Verlenging Nederlandse bijdrage aan UNMISS d.d. 26 februari 2015 (Kamerstuk 29 521, nr. 289).

In deze Kamerbrief wordt eerst een overzicht gegeven van de actuele politieke, humanitaire en veiligheidssituatie. Daarna wordt ingegaan op de Nederlandse inzet op deze thema's, evenals op de Nederlandse inzet op het gebied van ontwikkelingssamenwerking.

Actuele situatie: politiek

Het conflict

Sinds het uitbarsten van het gewapende conflict in Zuid-Sudan heeft de regio onder leiding van de *Intergovernmental Authority on Development* (IGAD) geprobeerd de strijdende partijen tot elkaar te brengen. Op 1 februari jl. ondertekenden president Kiir en oppositieleider Machar en marge van de Afrikaanse Unie (AU) top een overeenkomst over het mandaat van een overgangsregering van nationale eenheid. IGAD kondigde aan dat de volgende onderhandelingsronde uiterlijk op 5 maart zou moeten resulteren in de ondertekening van een alomvattend vredesakkoord.

De laatste ronde werd echter op 6 maart (één dag na de gestelde deadline) zonder resultaat afgesloten, waarna het IGAD-proces voor onbepaalde tijd is opgeschort. De belangrijkste vraagstukken zijn ook in deze onderhandelingsronde niet opgelost: hoe de macht wordt verdeeld tussen de strijdende partijen en welke veiligheidsstructuren worden opgezet om beide partijen te beschermen en gewapende groepen te

reïntegreren. Feitelijk toonden ook bij deze ronde beide leiders een gebrek aan politieke wil om tot een compromis te komen.

Tot op heden heeft de internationale gemeenschap zich collectief geschaard achter IGAD als leidende organisatie in het vredesproces. De meeste buurlanden van Zuid-Sudan (Uganda, Kenia, Ethiopië en Sudan) zijn vertegenwoordigd in IGAD. IGAD is dan ook een voor de hand liggend forum voor het vredesproces in het jongste land ter wereld. De individuele belangen van deze landen lopen echter uiteen, waardoor het bestaan van een regionaal platform geen garantie biedt voor een gezamenlijk optrekken van de regio bij de oplossing van het conflict.

China heeft sinds begin dit jaar een sterker profiel gekozen door, in overleg met IGAD, in Khartoum een extra overleg tussen de strijdende partijen te organiseren, dat resulteerde in een herhaling van eerdere afspraken. De VS, het VK en Noorwegen spelen als Troika een belangrijke begeleidende rol in het vredesproces. Ook de EU is bij het IGAD-proces betrokken, in de persoon van de Speciale Gezant voor de Hoorn van Afrika, Alexander Rondos. De betrokkenheid richt zich vooral op de onderhandelingen die meestal in Addis Abeba worden gevoerd.

Sinds de opschorting van het vredesproces buigt IGAD zich over de volgende stappen in het proces. De IGAD-leden achten een voortzetting van het onderhandelingsproces, en hun betrokkenheid daarin, van belang. Aan de leden ligt een voorstel voor om het proces te verbreden met andere actoren, namelijk het zogeheten *AU Ad Hoc High Level Panel* (bestaande uit Algerije, Nigeria, Rwanda, Tsjaad en Zuid-Afrika), de VN, de Speciale Gezanten van de EU en de Troika (VS, VK en Noorwegen) en China. IGAD zal als regionale organisatie het proces blijven aansturen.

De positie van zowel Kiir als Machar lijkt sinds de afgebroken onderhandelingen op 6 maart verhard. Dit maakt het niet eenvoudiger om binnen afzienbare termijn een akkoord te bereiken. Om verlies van het momentum en een verdere militarisering van het conflict tegen te gaan, is het van belang dat vooruitgang wordt geboekt met het voortzetten van het vredesproces en te blijven zoeken naar mogelijkheden voor bemiddeling, waarbij vooral de exacte rol van de AU en de bredere internationale gemeenschap in relatie tot IGAD duidelijkheid behoeft.

Parallel aan het IGAD-proces, is in Arusha onder leiding van de Tanzaniaanse regeringspartij *Chama Cha Mapinduzi* (CCM) een intrapartijdialoog binnen de *Sudan People's Liberation Movement* (SPLM) georganiseerd, waaraan de drie belangrijkste facties deelnamen: SPLM-Juba, SPLM-In Oppositie en SPLM-Voormalig Gedetineerden (G11). Op 21 januari jl. resulteerde de dialoog in een overeenkomst over een hereniging en hervorming van de partij. Op 16 februari bereikten de facties overeenstemming over een *roadmap* voor de implementatie van de overeenkomst, waaronder maatregelen om de groep rondom Machar en de voormalig gedetineerden binnen 45 dagen veilig naar Juba te laten terugkeren (zij gaven later aan pas terug te keren na het bereiken van een vredesakkoord).

Het intra SPLM «Arusha proces» is in consultatie met IGAD van start gegaan, omdat implementatie zonder een vredesovereenkomst niet mogelijk is. Toch staan het «Arusha proces» en het IGAD-proces officieel los van elkaar. Inhoudelijk is geen complementariteit tussen beide processen tot stand gebracht, waardoor de «Arusha-overeenkomst» niet vertaald is in een politieke overeenkomst over machtsdeling en de vorming van een overgangsregering in het proces onder leiding van IGAD.

AU Commission of Inquiry

De AU *Peace and Security Council* (PSC) besloot in maart 2014 een onderzoekscommissie naar oorlogsmisdaden en schendingen van mensenrechten onder voorzitterschap van voormalig Nigeriaans president Olusegun Obasanjo in te stellen. In een tussenrapportage maakte deze *Commission of Inquiry* (Col) duidelijk dat het onderzoek inderdaad tot de conclusie zou leiden dat sprake is geweest van schendingen van mensenrechten en waarschijnlijk ook van oorlogsmisdaden. In de loop van 2014 heeft ook de VN een aantal rapporten uitgebracht, waarin gedetailleerd is beschreven dat aannemelijk is dat beide partijen in het conflict zich schuldig hebben gemaakt aan zowel schendingen van mensenrechten als oorlogsmisdaden. Daarbij valt vooral het extreme geweld tegen vrouwen op, zeker omdat dit in de conflicthistorie in Zuid-Sudan niet eerder op een dergelijke grote schaal is voorgekomen.

Oorspronkelijk zou tijdens de AU-top eind januari 2015 het rapport worden besproken in de AU PSC. De behandeling van het rapport werd echter voor onbepaalde tijd uitgesteld, naar verluidt om het toen lopende vredesproces niet te verstoren. Een nieuwe datum voor behandeling van het rapport is door de AU nog niet vastgesteld. Vanwege de belangrijke bijdrage die het rapport kan leveren aan het op gang brengen van een proces van *accountability* en verzoening, heeft Nederland bilateraal, in EU-verband en bijvoorbeeld ook in de Mensenrechtenraad (MRR), gewezen op het belang dat het rapport wordt gepubliceerd en in behandeling genomen.

Uitstel verkiezingen en verlenging mandaat regering en parlement

Op 13 februari jl. besloot het Zuid-Sudanese kabinet de verkiezingen, oorspronkelijk gepland op 30 juni 2015, met twee jaar uit te stellen. Het mandaat van president Kiir, de regering en het parlement zou daarmee ook met twee jaar worden verlengd, tot 9 juli 2017. Het besluit vereiste een grondwetswijziging waarvoor een tweederde meerderheid in het parlement en de senaat benodigd was. Tijdens een parlementaire stemming op 24 maart jl. werd het mandaat van Kiir, zijn regering en het parlement echter naar aanleiding van een motie van het parlement met drie jaar verlengd, tot 9 juli 2018. Als officiële reden werd genoemd dat de verlenging nodig is om het vredesproces voldoende tijd te geven. Met het besluit om het mandaat te verlengen en de verkiezingen uit te stellen is de regering enerzijds tegemoet gekomen aan de vele bezwaren tegen het houden van verkiezingen in juni 2015. Alom bestond de opvatting dat de organisatie van democratische en geloofwaardige verkiezingen op een dergelijke korte termijn niet realistisch zou zijn. Anderzijds negeerde de regering met het eigenstandige besluit om zijn mandaat te verlengen afspraken over de instelling van een overgangsregering en een overgangperiode van 30 maanden waarover de partijen zich o.l.v. IGAD bogen.

Sancties

Met de unanieme aanname van VNVR sanctieresolutie 2206 op 3 maart jl. werd de druk op de strijdende partijen om nog vóór 5 maart een vredesakkoord te bereiken opgevoerd. De resolutie dreigde met gerichte sancties (reisverbod en bevriezing van tegoeden) tegen personen en entiteiten die een bedreiging vormen voor de vrede, veiligheid en stabiliteit van Zuid-Sudan. De resolutie stelde bovendien dat de Veiligheidsraad (VR) bereid zou zijn om, afhankelijk van de ontwikkelingen na de door IGAD opgelegde deadline van 5 maart en de geplande start van de

pre-overgangperiode op 1 april, gepaste maatregelen te nemen, waaronder het opleggen van een wapenembargo.

De EU, VS en Canada hadden al sancties ingesteld tegen militaire leiders. In december 2014 gaf de EU aan het opleggen van aanvullende persoonsgerichte sancties te overwegen en riep het internationale partners op het EU wapenembargo uit 2011 te volgen. De AU en IGAD hebben in diverse verklaringen gedreigd met het opleggen van sancties (bevrozing van tegoeden, reisbeperkingen en een verbod op wapenhandel) indien de conflicterende partijen de wapenstilstand zouden schenden of het vredesproces zouden blokkeren.

Door de regio opgelegde sancties zouden de grootste impact hebben op de spelers in het conflict. Tot nu toe hebben de AU noch IGAD hun dreigementen uitgevoerd. Tijdens de AU top eind januari in Addis Abeba heeft de Minister van Buitenlandse Zaken in gesprekken met regionale leiders gewezen op het belang om serieus te overwegen hun dreigementen met sancties en een wapenembargo uit te voeren. Zoals de Kamer is toegezegd tijdens het AO over de verlenging van de Nederlandse bijdrage aan UNMISS op 26 februari jl. zal Nederland zijn invloed (voornamelijk via de EU) maximaal aanwenden ten behoeve van de totstandkoming van een VN-wapenembargo. Het is in dit verband positief dat de optie van een wapenembargo is opgenomen in de recent aangenomen VNVR resolutie.

UNMISS

In november 2014 verlengde de VNVR met resolutie 2187 het mandaat van UNMISS tot eind mei 2015. De hoofdprioriteiten van UNMISS blijven het beschermen van de burgerbevolking, het faciliteren van het monitoren van het staakt-het-vuren en het bieden van bescherming aan de humanitaire hulpinspanningen. Onder de huidige omstandigheden in Zuid-Sudan blijft het werk van UNMISS cruciaal. Het is de verwachting dat het VN-mandaat vóór eind mei 2015 opnieuw verlengd zal worden. Gelet op de schrijnende situatie in Zuid-Sudan, de belangrijke rol die UNMISS daar speelt en de meerwaarde van de Nederlandse bijdrage, heeft het kabinet eind januari jl. besloten de Nederlandse bijdrage aan UNMISS te verlengen tot 28 februari 2016. De Kamer werd hierover per brief van 30 januari 2015 geïnformeerd (Kamerstuk 29 521, nr. 281).

Actuele situatie: humanitair

De humanitaire crisis in Zuid-Sudan is chronisch van aard, met name op het gebied van voedselzekerheid. Sinds het uitbreken van het gewapende conflict in december 2013 is de humanitaire situatie sterk verslechterd. Als gevolg van de gevechten is een grote stroom vluchtelingen op gang gekomen. Momenteel verblijven ruim 600.000 vluchtelingen in de omliggende landen, vooral in Ethiopië, Uganda en Sudan. Daarnaast zijn ruim 1,5 miljoen mensen ontheemd in Zuid-Sudan zelf. De UNMISS-kampen – die in het geheel niet berekend waren op het huisvesten van grote groepen mensen – zijn sinds de start van het conflict overspoeld door bijna 118.000 ontheemden op zoek naar directe bescherming van de VN. De VN zoeken naar betere mogelijkheden om deze mensen goede opvang en de gevraagde bescherming te kunnen bieden. Nederland ondersteunt de VN hierin door bij te dragen aan betere omstandigheden in het grootste VN ontheemdenkamp in Bentiu, in de deelstaat Unity.

Door het conflict ontstond in 2014 eveneens een groot risico op voedseltekorten vanwege tegenvallende oogsten en mislukken van het zaaiseizoen als gevolg van de onveiligheid. Dankzij de grootschalige inzet van

humanitaire middelen kon deze ramp worden voorkomen. Ook grote uitbraken van besmettelijke ziektes zoals cholera in urbane gebieden en vluchtelingenkampen konden worden voorkomen, dankzij tijdige levering van humanitaire middelen.

Het hulpverzoek *Humanitarian Response Plan* voor Zuid-Sudan voor 2015 is vastgesteld op 1,8 miljard USD. Dit plan is op dit moment nog voor slechts 21% gedekt. Daarnaast is er een hulpverzoek voor opvang in de regio uitgebracht voor 658 miljoen USD. Uit een recent uitgebrachte *Integrated Phase Categorisation* (IPC) met een schatting van de omvang van de humanitaire noden, blijkt dat in Zuid-Sudan in 2015 ongeveer 6 miljoen mensen behoefte hebben aan humanitaire ondersteuning, waarvan mogelijk 2,5 miljoen met voedselonzekeerheid kampen. Zoals eerder per brief van 23 februari 2015 (Kamerstuk 32 605, nr. 156) gemeld, draagt Nederland in 2015 in ieder geval 13,4 miljoen euro bij aan humanitaire hulpverlening, waarmee de totale Nederlandse bijdrage aan humanitaire hulp sinds 2012 op 50,2 miljoen euro komt.

Actuele situatie: veiligheid

Hoewel een gevreesde grootschalige uitbarsting van geweld tot nu toe is uitgebleven, vormde het vastlopen van de onderhandelingen midden in het droge seizoen een groot risico voor de veiligheidssituatie in het land. Met name in de deelstaten Upper Nile, Jonglei en Unity is de situatie gespannen, hetgeen ook te zien is aan het aantal gevechten dat dagelijks wordt gerapporteerd in deze gebieden. De gewapende oppositie wordt echter niet in staat geacht een werkelijke bedreiging te vormen voor de regering in Juba. Wel zou de oppositie een langdurige guerrilla kunnen voeren, met name in Upper Nile, Jonglei en Unity. Aangezien het droge seizoen nog heel mei kan duren en de wegen tot die tijd begaanbaar zijn, zou de oplopende spanning nog in de komende tijd kunnen resulteren in meer geweld, zeker in de noordoostelijke deelstaten.

Zuid-Sudan beschikt nauwelijks over een professioneel georganiseerd leger en politieapparaat. De SPLA, die sinds de onafhankelijkheid feitelijk die rol moet vervullen, is aan de top redelijk georganiseerd, maar bestaat op lagere niveau's uit meer of minder onafhankelijke bataljons, met niet altijd even duidelijke loyaliteiten naar militaire leiders. Hetzelfde geldt in nog sterkere mate voor de uiteenlopende militaire groepen die de gewapende oppositie vormen. Zijn de commandostructuren in het leger nog redelijk betrouwbaar, in de gewapende oppositie is daar geen sprake van. Gewapende oppositiegroepen opereren dan ook veelal op eigen houtje en met een eigen agenda. Bovenstaande factoren zijn mede de oorzaak van het niet standhouden van de vele herbevestigingen van het staakt-het-vuren van 23 januari 2014.

De internationale gemeenschap dringt er voortdurend bij beide strijdende partijen op aan het staakt-het-vuren te respecteren. Tot op heden hebben beide partijen zich aan die oproepen weinig gelegen laten liggen. De veiligheidssituatie in het land, en met name in de noordelijke provincies in de nabijheid van de olievelden, is zeer fragiel. Ook in de centraal gelegen deelstaat Lakes is de situatie gespannen. Daar is sprake van een algehele crisis in de ordehandhaving en lopen conflicten over veediefstal en vergelding steeds vaker en gewelddadiger uit de hand. In de zuidelijke, Equatoriale provincies blijft het relatief rustig, hoewel ook daar in toenemende mate sprake is van gewapende incidenten, die deels samenhangen met al dan niet georganiseerde criminaliteit en met spanningen tussen verschillende etnische groeperingen.

Politieke inzet

Het kabinet heeft zich vanaf het begin van het conflict onverminderd ingezet om het vredesproces positief te beïnvloeden. De Kamer werd reeds per brief van 7 oktober 2014 (Kamerstuk 22 831, nr. 102) geïnformeerd over het gesprek van de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking met de Zuid-Sudanese Minister van Kabinetszaken, Dr. Martin Elia Lomurö. Daarin heeft zij haar teleurstelling over de voortgang van de vredesonderhandelingen uitgesproken en opgeroepen tot volledige medewerking aan het tot stand komen van een duurzame en inclusieve vredesovereenkomst. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft meegedeeld dat Nederland de directe steun aan de centrale overheid heeft opgeschort, zolang er geen vredesakkoord wordt bereikt dat wordt gedragen door de relevante partijen en wordt nageleefd.

Het conflict in Zuid-Sudan was één van de gespreksonderwerpen tijdens ontmoetingen die de Minister van Buitenlandse Zaken en marge van de AU top op 31 januari jl. had met de Ethiopische Minister van Buitenlandse Zaken, Tedros Adhanom Ghebreyesus, en de EU Speciale Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, Alexander Rondos. De Minister van Buitenlandse Zaken sprak op 31 januari ook met oppositieleider Dr. Riek Machar over de stand van zaken in het vredesproces en het belang van publicatie van het rapport van de AU Col.

Op ambtelijk niveau zet Nederland zich in voor het voortzetten van de dialoog met de Zuid-Sudanese autoriteiten, onder andere via de ambassade in Juba. Om boodschappen kracht bij te zetten, gebeurt dit waar relevant ook in internationaal of EU-verband. Ook met andere relevante spelers, waaronder volksvertegenwoordigers, vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld, kerkleiders, academici en journalisten, wordt regelmatig overlegd.

Nederland heeft het door IGAD geleide vredesproces met een financiële bijdrage van EUR 300.000 gesteund. Ook is een Nederlandse expert uit de Civiele Missie en Verkiezingswaarnemingspool (CMV-pool) bij het IGAD Monitoring en Verificatie Mechanisme (MVM) geplaatst in Juba. Het MVM ziet toe op de naleving van het staakt-het-vuren. De Nederlandse ambassade in Addis Abeba volgt de onderhandelingen onder leiding van IGAD tussen de strijdende partijen.

Het is teleurstellend dat de inspanningen van IGAD en de internationale gemeenschap niet tot zichtbare vooruitgang hebben geleid. Hoewel het uitgangspunt van de Nederlandse regering blijft dat de regio leidend is bij het vinden van een oplossing, zal een sterkere betrokkenheid van de internationale gemeenschap nodig zijn om de druk op de strijdende partijen op te voeren en een doorbraak in het vredesproces te realiseren. Nederland steunt initiatieven in die richting. Nederland zal waar mogelijk zijn invloed – bilateraal, in EU-verband en multilateraal – aanwenden om de partijen in de richting van een akkoord te bewegen. Ook zal Nederland blijven wijzen op het belang van een inclusief proces. Om ervoor te zorgen dat een overeenkomst tussen de strijdende partijen een zo breed mogelijk draagvlak heeft onder de bevolking van Zuid-Sudan, is het van belang dat behalve de strijdende partijen ook NGO's, kerkleiders, vrouwenbewegingen etc. kunnen deelnemen aan de besprekingen en hun stem kunnen laten horen in het proces.

Nederland heeft zich, bilateraal en in EU-verband, in Genève ingespannen voor een sterk monitoringsmandaat van de MRR, in de vorm van een Speciale Procedure. Helaas bleek dit vooralsnog niet haalbaar. Ook heeft Nederland tijdens de MRR van maart jl. de AU opgeroepen om het rapport van de *Col* in behandeling te nemen en opvolging te geven aan de aanbevelingen.

Ontwikkelingssamenwerking

Zoals vastgelegd in het «Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) 2012–2015» richt Nederland zich in Zuid-Sudan op drie speerpunten van ons ontwikkelingssamenwerkingsbeleid: veiligheid & rechtsorde, voedselzekerheid en water. Gezien de blijvende instabiliteit en onzekerheid over de toekomst van Zuid-Sudan is het niet heel zinvol nu een aangepast MJSP op te stellen. Van een MJSP kan pas weer sprake zijn als sprake is van een reëel uitzicht op duurzame verbetering van de stabiliteit. Intussen zijn in de uitvoering van het, door het conflict vertraagde, OS-programma wel accentverschuivingen doorgevoerd in reactie op (de gevolgen van) het conflict.

Zo zijn, zoals eerder per brief van 29 augustus 2014 (Kamerstuk 22 831, nr. 101) gemeld, alle door Nederland gefinancierde activiteiten onderworpen aan een zogeheten (aanvullende) conflictsensitiviteitsanalyse en zo goed mogelijk aan de uitkomsten daarvan aangepast. Nederland wilde daarmee zeker stellen dat lopende en nieuwe activiteiten goed inspelen op de door het conflict gewijzigde context en dat zij een neutrale en zo mogelijk stabiliserende en verzoenende rol vervullen. De besluitvorming over bijvoorbeeld de locatie van een waterput of de selectie van kandidaten voor een opleidingsprogramma kan op zichzelf namelijk al dan niet bijdragen aan verzoening.

In een conflictsituatie zoals in Zuid-Sudan wordt de internationale gemeenschap geconfronteerd met een dilemma. Enerzijds zijn de noden van de bevolking op de korte en lange termijn schrijnend. Anderzijds is sprake van een regering die onvoldoende bereid of in staat is om haar middelen in te zetten op een manier die louter ten goede komt aan de bevolking – zij zet haar middelen vooral in ten behoeve van een (partijdig) veiligheidsapparaat.

Zoals bekend heeft de internationale gemeenschap door het overeenkomen en publiceren van een aantal donorprincipes in 2014 aan de Zuid-Sudanese autoriteiten duidelijk gemaakt dat onder dergelijke omstandigheden geen sprake kan zijn van «*business as usual*» in de ontwikkelingsrelatie. Nederland heeft mede op basis van deze principes besloten zijn directe steun aan de centrale overheid op te schorten. De onveranderde opstelling van de Zuid-Sudanese overheid biedt tot op heden geen reden om onze steun aan staatsopbouw te hervatten. Vaak beperkt deze situatie de (duurzaamheid van de) resultaten van onze inzet op voedselzekerheid, water en veiligheid & rechtsorde, terwijl het voortduren van het conflict juist de roep versterkt om benaderingen die structureel aan de noden van de bevolking tegemoetkomen. Een puur humanitaire benadering redt levens, maar biedt niet noodzakelijkerwijs perspectief op duurzame verbetering van het lot van de bevolking. In eerder overleg met de Kamer is dit dilemma ook aan de orde gekomen. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking heeft de Kamer in dit kader toegezegd dat de mogelijkheden onderzocht zullen worden om in de Nederlandse interventies meer aandacht te besteden aan voedselzekerheid, investeren in (werk voor) jongeren en verzoening.

De hieronder genoemde initiatieven op het gebied van verzoening zijn hiervan een voorbeeld. Deze initiatieven zijn overigens goeddeels uitvoerbaar zonder betrokkenheid van de centrale overheid. Andere initiatieven, gericht op structurele verbetering van de positie van de bevolking, zijn echter op onderdelen soms moeilijk duurzaam te implementeren zonder de – in Zuid-Sudan onderontwikkelde – centrale overheid te versterken. Dat geldt bijvoorbeeld voor de – voor de ontwikkeling van de landbouwsector en voedselzekerheid belangrijke – certificering van zaaigoed, waar in de huidige constellatie nauwelijks aan gewerkt kan worden.

De opschorting van onze steun aan capaciteitsopbouw van de centrale overheid betekent zoals gezegd niet dat Nederland de beleidsdialoog over de ontwikkeling van Zuid-Sudan op een laag pitje heeft gezet. Waar nodig spreekt Nederland de Zuid-Sudanese autoriteiten op alle niveaus aan op hun verantwoordelijkheden. Nederland draagt – vaak samen met (inter)nationale NGO's – waar opportuun beleidssuggesties aan om meer resultaten te boeken op thema's als stabiliteit, economische ontwikkeling en goed bestuur (bijvoorbeeld op het terrein van inclusiviteit, financieel beleid, mensenrechten en *Rule of Law*).

Verzoening en conflictsensitiviteit

Het grootste deel van de Nederlandse OS-inzet in Zuid-Sudan is gericht op het stimuleren van stabiliteit en het wegnemen van onderliggende conflictfactoren. Sinds 2014 begeleidt de ambassade zijn partnerorganisaties waar nodig intensiever om hen hierbij te helpen. Veel van de door Nederland ondersteunde activiteiten dragen direct of indirect bij aan verzoening op lokaal niveau.

Voor enkele op verzoening gerichte activiteiten zullen meer middelen ter beschikking worden gesteld. Met een additioneel budget voor de NGO *Saferworld* zullen in conflictgebieden in de instabiele deelstaat Jonglei, als de veiligheidssituatie dat toelaat, *community safety* activiteiten worden opgezet. Hierdoor kan ook in deze staat met verschillende bevolkingsgroepen een begin worden gemaakt met een op verzoening gerichte lokale vredesdialoog.

Waar lokale verzoeningsprocessen op gang komen, is het essentieel dat vrouwen daarin een belangrijke rol kunnen spelen. Tegelijkertijd is het belangrijk dat vrouwen in actieve conflictgebieden beter worden beschermd. Daarom zijn gesprekken met een daarin gespecialiseerde NGO opgestart om te komen tot additionele steun voor de bescherming van vrouwen en de ondersteuning van hun verzoenende rol in enkele deelstaten (bijvoorbeeld Upper Nile, Unity en Lakes) die momenteel door conflicten worden geteisterd.

Nederland investeert eveneens in verschillende inspanningen om de toegang van burgers tot (in)formele rechtssystemen op lokaal niveau te verbeteren. Een verbeterde toegang van burgers tot conflictbeslechtsmechanismen schept een belangrijke voorwaarde voor de verdere ontwikkeling van Zuid-Sudan en is van waarde voor verzoeningsprocessen. Het door het Ministerie van Buitenlandse Zaken opgezette kennisplatform *Security and Rule of Law* draagt bij aan deze inspanningen. In het kader van een door het platform en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO-WOTRO) opgezet onderzoeksprogramma zijn Nederlandse en Zuid-Sudanese organisaties recentelijk onderzoeken gestart die beogen bij te dragen aan het vergroten van die toegang en/of aan verzoeningsprocessen.

Verder ondersteunt Nederland in het kader van de Wederopbouw tender voor de periode 2012–2016 twaalf programma's van NGO's die onder andere in Zuid-Sudan worden uitgevoerd. Hiervan richten zeven projecten zich specifiek op het bevorderen van conflictpreventie en/of verzoening. Daarnaast bevordert een programma van PAX ter bestrijding van chronische crises sinds 2014 dialoog en verzoening tussen gemeenschappen, pastoralisten en lokale autoriteiten. Ook de in het kader van het Mede Financierings Stelsel (MFS) II ondersteunde *Communities for Change*-alliantie (waarvan Cordaid penvoerder is) en *Freedom for Fear*-alliantie (waarvan PAX penvoerder is) zetten zich sinds 2011 in voor verzoeningsprocessen in Zuid-Sudan.

Voedselzekerheid en werkgelegenheidskansen

Het Nederlandse programma voor voedselzekerheid richt zich met name op het vergroten van de landbouwproductie en de werkgelegenheid in de sector. Deze aanpak helpt het perspectief voor jongeren op werk en inkomensverhoging verbeteren – en dus ook op een alternatief voor deelname aan het conflict. Voortgang van het voedselzekerheidsprogramma verloopt op onderdelen nog moeizaam, omdat omzetvergroting in de gehele landbouwketen pas echt op gang zal komen als tegelijkertijd aan verschillende randvoorwaarden is voldaan, zoals adequate wet- en regelgeving, infrastructuur, voldoende beschikbaarheid van water en elektriciteit, marktgerichte opleiding en training en toegang tot financiering en krediet.

Zoals uiteengezet in de eerdergenoemde brief van 29 augustus jl., richt het programma op het gebied van voedselzekerheid en private sectorontwikkeling in Zuid-Sudan zich tot nu toe met name op de landbouwsector in de meest vruchtbare deelstaten: de Equatoria's. Vier interventies vormen de kern van deze inspanningen, te weten een bedrijfsondersteuningsprogramma (het Zuid-Sudan Agribusiness Development programma, het SSADP), een zadenontwikkelingsprogramma (SSDP4SS), een door het Wereldvoedselprogramma (WFP) uitgevoerd project dat de wegen naar voedselproducerende gebieden verbetert en een *livelihoods*-programma van het *International Fund for Agricultural Development* (IFAD) dat zowel boeren steunt, als landbouwinputs en wegen verbetert.

Het SSADP beoogt boeren te ondersteunen bij het ontwikkelen van commerciële landbouwactiviteiten, door middel van advisering, training en steun bij het verwerven van toegang tot krediet. Hiermee wordt ook beoogd werkgelegenheid te bevorderen. Mede in het licht van onze gezamenlijke erkenning van het belang van investeren in jongeren, is onlangs besloten om de tweede fase van dit programma in een aangepaste vorm uit te voeren en daarbij een nadrukkelijker accent te plaatsen op de bevordering van werkgelegenheidskansen. Het SSD4SS programma is gericht op het beschikbaar stellen aan boeren van verbeterde zaadvariëteiten. Het beoogt onder meer bij zaadleveranciers werkgelegenheid te creëren. Beide programma's worden in de uitvoeringsfase herzien om meer de nadruk te leggen op de ontwikkeling van de private sector in plaats van op de samenwerking met de overheid.

Het door Nederland gefinancierde *livelihoods* programma van IFAD zit in zijn finale fase. In dit project, waar de nadruk ligt op *community development* en de aanleg van wegen voor de aanvoer van agrarische inputs en de afvoer van producten, zijn in de Equatoria's bemoedigende resultaten bereikt op het gebied van agribusiness ontwikkeling. Activiteiten binnen dit programma in Jonglei moesten afgebroken worden vanwege de conflict- en veiligheidssituatie. De komende periode zal een vergelijkbaar programma worden opgezet in andere gebieden waar de

veiligheidssituatie dit toelaat en goede kansen liggen op het gebied van bevordering van werkgelegenheid en voedselzekerheid.

Een belangrijke leemte op landbouwgebied is het ontbreken van adequate voorlichting. Daarin kan, met inzet van de private sector, worden voorzien door een keten van leveranciers: winkeltjes die beschikken over zaden, kunstmest en landbouwchemicaliën en die in handen zijn van mensen die advies kunnen geven over de kwaliteit van aangeboden zaad, bijvoorbeeld aan de hand van demonstratievelden. De ambassade zal in overleg treden met de *International Finance Corporation* (IFC) over de mogelijkheden voor het opzetten van franchising ketens, die naar verwachting aanzienlijke directe werkgelegenheid kunnen opleveren en een belangrijke impuls kunnen geven aan de landbouw. De IFC voert van 2014 tot 2018 in Zuid-Sudan en zeven andere fragiele staten, mede dankzij een substantiële Nederlandse bijdrage, het *Conflict Affected States in Africa-II* programma uit, dat zich middels advies en leningen richt op conflict- en gender sensitieve private sector ontwikkeling en werkgelegenheidsbevordering.

Ook diverse door Nederland gefinancierde NGO-programma's die in Zuid-Sudan worden uitgevoerd, richten zich specifiek op het bevorderen van werkgelegenheid (soms ook specifiek voor jongeren) en/of voedselzekerheid.

Gender

Nederland zet zich in Zuid-Sudan actief in voor de versterking van de positie van vrouwen. Vrouwen kunnen een belangrijke rol spelen in vrede en verzoening, maar zijn tegelijkertijd één van de kwetsbaarste groepen in tijden van conflict.

Zuid-Sudan is één van de focuslanden van het Nationale Actieplan ter implementatie van VNVR resolutie 1325 met betrekking tot vrouwen, vrede en veiligheid. Hiertoe voeren Nederlandse NGO's activiteiten uit met lokale partnerorganisaties om de deelname van vrouwen aan politieke besluitvormingsprocessen te verbeteren. Zo worden huidige en aankomende vrouwelijke leiders getraind om een rol te spelen in de politiek en de veiligheidssector. De activiteiten richten zich ook op het ondersteunen en stimuleren van een bewustwordingsproces bij de lokale autoriteiten zoals religieuze leiders met betrekking tot het belang van gelijkwaardigheid op het gebied van *gender*.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking draagt ook bij aan de versterking van de onderlinge verbinding en samenwerking tussen lokale vrouwenbewegingen in Zuid-Sudan. Zo is van 24–26 februari jl. een conferentie georganiseerd in Kigali, waarin vrouwen uit Zuid-Sudan bij elkaar zijn gekomen om oplossingen voor het conflict te bespreken en hun onderlinge netwerk te versterken. Daarnaast wordt in de programmering vanzelfsprekend aandacht besteed aan het verbeteren van de positie van vrouwen.

De structurele aard van seksueel geweld tegen vrouwen in de conflictgebieden in Zuid-Sudan baart het kabinet grote zorgen. Daarom wordt onderzocht of Nederland, samen met anderen, naast de inzet op bescherming van vrouwen binnen UNMISS, ook buiten de VN-kampen direct kan bijdragen aan de bescherming van deze kwetsbare groep en deze vrouwen tegelijkertijd kan helpen een grotere rol te spelen in veiligheids- en verzoeningsprocessen op lokaal niveau.

Steun aan vrije media

Sinds de onafhankelijkheid is de vrijheid van meningsuiting geleidelijk verder ingeperkt. Na het uitbreken van het conflict in december 2013 is het werk van journalisten, kranten en radiostations in toenemende mate bemoeilijkt door tegenwerking van de veiligheidsdiensten. Vrije, onafhankelijke media zijn echter van groot belang om de bevolking in Zuid-Sudan van objectief en geverifieerd nieuws te voorzien. Dat is de reden dat een deel van ons OS-programma in Zuid-Sudan is gericht op het versterken van de vrije media.

In het AO met de Kamer op 4 december 2014 heeft de Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking toegezegd de beëindiging van de samenwerking met het radiostation Radio Miraya nader te zullen toelichten. In 2012 is de ambassade een samenwerking aangegaan met de Zwitserse NGO *Fondation Hirondelle* om het werk van Radio Miraya te ondersteunen. Het project had twee doelen. Allereerst het maatschappelijk middenveld een platform te verschaffen om deel te nemen aan debatten via radiouitzendingen van Radio Miraya. Ten tweede bij te dragen aan de ontwikkeling van onafhankelijke, pluralistische en verantwoordelijke media door Radio Miraya te helpen ontwikkelen tot een onafhankelijk radiostation. In de herfst van 2013 bleek echter dat het bereiken van de tweede doelstelling problematisch was vanwege de toenemende afhankelijkheidsrelatie tussen Radio Miraya en de VN-missie in Zuid-Sudan (UNMISS).

Nederland is zich blijven inzetten voor de ondersteuning van vrije, onafhankelijke media, waarbij van de samenwerking met *Fondation Hirondelle* en Radio Miraya is geleerd. Een belangrijke les is geweest dat een radiostation organisatorisch en redactioneel geheel onafhankelijk moet kunnen opereren, ook in tijden van grote externe druk. In de fase voorafgaand aan het besluit om een samenwerking aan te gaan met *Free Press Unlimited* (FPU) om Radio Tamazuj in Zuid-Sudan te ondersteunen, is aan deze les veel aandacht besteed. Zo heeft Radio Tamazuj maatregelen genomen om zijn onafhankelijkheid te beschermen, ondanks toenemende druk van de autoriteiten in Zuid-Sudan om kritische, onafhankelijke journalistiek in te perken.

Slotoverwegingen

Het afbreken van het vredesoverleg begin maart 2015 zet een domper op de ambities die Nederland en de internationale donorgemeenschap hebben ten aanzien van de ontwikkeling van Zuid-Sudan. Het bevestigt tegelijkertijd het belang van onze beleidsuitgangspunten ten aanzien van fragiele staten. Sociaaleconomische- en institutionele ontwikkeling, vredesopbouw en verzoening zijn processen waar geduld en lange adem voor nodig zijn, alsmede de bereidheid om risico's te accepteren. Dat betekent dat het Nederlandse geïntegreerde beleid zoveel mogelijk gericht blijft op het open houden van dialoog en het zoeken naar en benutten van mogelijkheden om verzoening, vredesopbouw en ontwikkeling te bewerkstelligen. Dat is in de eerste plaats van belang voor de bevolking van Zuid-Sudan, die al veel te lang lijdt onder het huidige conflict en de humanitaire crisis. Daarnaast draagt een meer vreedzaam en democratisch Zuid-Sudan rechtstreeks bij aan meer stabiliteit in de regio.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
A.G. Koenders

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