

Vergaderjaar 2013–2014

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

C

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN, DE MINISTER VAN DEFENSIE, DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN DE MINISTER VAN VEILIGHEID EN JUSTITIE

Aan de Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 februari 2014

Met deze brief wordt de Kamer, in overeenstemming met artikel 100 van de Grondwet, geïnformeerd over het besluit van het kabinet om de Nederlandse bijdrage aan de VN-missie *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) in Zuid-Soedan te verlengen.

Op 24 december 2013 is de Kamer geïnformeerd over de crisis in Zuid-Soedan en de gevolgen hiervan voor de werkzaamheden van UNMISS (Kamerstuk 22 831, nr. 95). De situatie is op dit moment nog steeds onrustig en onvoorspelbaar in de staten *Jonglei*, *Unity* en *Upper Nile*. De VN heeft in deze staten de werkzaamheden aan de ontstane situatie aangepast. In de overige staten continueert de VN de reguliere werkzaamheden, waaronder het trainen en opleiden van de Zuid-Soedan.

De VN heeft alle landen die een bijdrage leveren aan UNMISS opgeroepen hun bijdrage aan UNMISS te handhaven omdat deze juist nu hard nodig is. De recente gewelddadigheden in Zuid-Soedan laten nog eens zien dat er nog veel moet gebeuren om duurzame stabiliteit en veiligheid in het land te realiseren en behaalde resultaten te bestendigen. Nederland verlengt daarom de bijdrage aan UNMISS.

De huidige Nederlandse bijdrage aan UNMISS eindigt op 15 maart 2014. Het UNMISS-mandaat wordt verlengd op 15 juli 2014. Op dit moment is de verwachting dat de crisis zijn weerslag zal hebben op het mandaat van UNMISS of dat er een aanpassing van prioriteiten binnen het bestaande mandaat zal volgen. Momenteel is het nog onduidelijk in welke mate dit het geval zal zijn en of dit gevolgen zal hebben voor de invulling en focus van de Nederlandse bijdrage. Dit zal duidelijk worden in de periode na 15 juli 2014.

Het kabinet heeft daarom besloten de Nederlandse bijdrage aan UNMISS te verlengen met een kortere periode dan gebruikelijk. De verlenging van het Nederlandse mandaat geldt tot uiterlijk 1 november 2014. Met deze korte verlenging bouwt het kabinet een nieuw weegmoment in waarbij op basis van de ontwikkelingen in Zuid-Soedan en eventuele wijzigingen in mandaat, prioriteiten en taken van UNMISS na 15 juli een hernieuwd besluit kan worden genomen over de Nederlandse bijdrage en de invulling daarvan. Hierbij zal het kabinet ook onderzoeken in hoeverre het mogelijk is om een meer thematische en geografische focus aan te brengen in de bijdrage. De uiterlijke einddatum van 1 november biedt tevens voldoende ruimte voor een gedegen gedachtewisseling met de Kamer over een eventueel nieuw verlengingsbesluit van het kabinet conform de procedures horend bij artikel 100 van de Grondwet.

Het aantal Nederlanders (maximaal 30) in UNMISS voor de huidige periode van verlenging blijft ongewijzigd. De Nederlandse bijdrage bestaat uit militairen en civiele politiefunctionarissen aan *United Nations Police* (UNPOL), enkele militaire liaisonofficieren en enkele medewerkers in de militaire en/of civiele staf van UNMISS.

Recente ontwikkelingen in Zuid-Soedan

In Juba brak op zondagavond 15 december 2013 onrust uit. President Kiir (Dinka) beschuldigde voormalig vice-president Riek Machar (Nuer) van een coup poging. Hierop braken gevechten tussen aanhangers van beiden uit. De veiligheidssituatie verslechterde snel en de gevechten verspreidden zich vervolgens naar meerdere deelstaten. Veel Zuid-Soedanezen sloegen op de vlucht en zochten hun toevlucht in VN-kampen. Het conflict beperkt zich feitelijk tot de omgeving van het leefgebied van de Nuer, in de deelstaten *Jonglei* (Bor), *Unity* (Bentiu) en *Upper Nile* (Malakal). In de overige deelstaten speelt de strijd niet of nauwelijks.

Nadat op 5 januari 2014 onderhandelingen van start gingen tussen een delegatie van de Zuid-Soedanese regering en een vertegenwoordiging van de gewapende oppositie, onder leiding van de *Intergovernmental Authority for Development* (IGAD), werd op 23 januari jl. een staakt het vuren ondertekend. Desondanks valt het niet uit te sluiten dat het geweld opnieuw oplaait.

Humanitair

De crisis heeft geleid tot een intensivering van de humanitaire crisis in Zuid Soedan. Het aantal mensen dat sinds half december 2013 ontheemd is geraakt, loopt steeds verder op. Een deel van hen heeft toevlucht gezocht op een van de VN-compounds verspreid over het land. Veel ontheemden kunnen met name als gevolg van de onveilige situatie niet bereikt worden door hulpverleners. Voor een meer gedetailleerde beschrijving van de recente politieke ontwikkelingen en de humanitaire situatie verwijst het kabinet graag naar de brief over de Nederlandse inzet met betrekking tot Zuid-Soedan die op 13 februari naar de Kamer is verstuurd.

Gronden voor deelneming

Nederland heeft zich sinds de onafhankelijkheid ingezet voor de opbouw van Zuid Soedan via ontwikkelingssamenwerking, diplomatie en opbouw van de veiligheidssector met als doel het bevorderen van stabiliteit, veiligheid en economische ontwikkeling. Dit is een proces dat, zoals het uitbreken van de crisis ook heeft aangetoond, met vallen en opstaan

verloopt en langdurige betrokkenheid vergt. De recente ontwikkelingen in Zuid-Soedan zullen eveneens hun weerslag kunnen hebben op de snelheid en mate waarmee UNMISS gestelde doelen zal kunnen bereiken. UNMISS is nog steeds van wezenlijk belang voor het creëren van omstandigheden waarin Zuid-Soedan zich verder kan ontwikkelen. Gelet op bovenstaande en mede gelet op de gronden zoals genoemd in de brief van 30 september 2011 over het besluit van het kabinet om deel te nemen aan UNMISS (kamerstuk 29 521, nr. 172), heeft het kabinet besloten de Nederlandse bijdrage aan UNMISS voort te zetten

Protection of civilians

Protection of civilians vormt een belangrijk onderdeel van het UNMISS-mandaat. UNMISS werkt zoveel mogelijk op drie niveaus, te weten het bevorderen van het politieke proces, het bieden van directe fysieke bescherming en het bevorderen van een veilige leefomgeving. De Nederlandse UNPOL-functionarissen en militairen binnen de missie hebben zich de afgelopen twee jaar vooral gericht op het opleiden en trainen van politie. Daarmee hebben zij vooral bijgedragen aan het bevorderen van een veilige leefomgeving. Na het uitbreken van de crisis heeft UNMISS de directe fysieke bescherming van burgers, prioriteit gegeven. Zo zijn vele *Internally Displaced Persons* (IDP's) in verschillende VN-kampen opgevangen. Om deze taak ook onder de huidige moeilijke omstandigheden zo goed mogelijk te vervullen, zijn extra bewapende politie-eenheden, *Formed Police Units*, ingezet bij deze kampen. Het onbewapende UNPOL-personeel heeft hierbij ondersteuning geleverd. Nu het geweld een etnische dimensie heeft gekregen, geeft UNMISS ook invulling aan de verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om de bevolking te beschermen tegen etnische zuivering, misdrijven tegen de menselijkheid, oorlogsmisdrijven en genocide (*responsibility to protect*).

Mandaat UNMISS

Het mandaat van UNMISS, zoals verlengd op 15 juli 2013, richt zich op de consolidatie van vrede om staatsopbouw en economische ontwikkeling mogelijk te maken. Daarnaast speelt UNMISS een rol in conflictpreventie en ondersteunt de missie Zuid-Soedan bij de ontwikkeling van de rechtsstaat en de veiligheidssector. Daarbij gaat het onder meer om het ondersteunen van de opbouw van het politieapparaat door het trainen en opleiden van de politie en door advisering bij het ontwikkelen van beleid en wetgeving.

Vanwege het uitbreken van de crisis in Zuid-Soedan heeft de VN-Veiligheidsraad op 24 december 2013 ingestemd met een verhoging van het aantal UNMISS troepen. Het aantal militairen is verhoogd van 7.000 naar 12.500 en het aantal politiefunctionarissen is verhoogd van 900 naar 1.323. Tevens heeft de VN Veiligheidsraad ingestemd met een uitbreiding van het aantal *enablers*, waaronder twee aanvalshelikopters en drie transporthelikopters. Dit is mogelijk op basis van de *Intermission Cooperation Clause*, waardoor met toestemming van het leverende land materiaal tussen VN-missies kan worden uitgewisseld. In het geval van UNMISS wordt hierbij vooral gekeken naar andere VN-missies in de regio zoals MONUSCO, UNAMID, UNISFA, ONUCI en UNMIL.

Sinds het uitbreken van de crisis concentreert UNMISS zich in de conflictgebieden met name op drie aspecten van het mandaat, te weten *protection of civilians* door de opvang van IDP's in VN-kampen, humanitaire hulp en het rapporteren over mensenrechtenschendingen. Dit laatste aspect komt mede voort uit het «*rights up front*»-initiatief van de

Secretaris-Generaal van de Verenigde Naties, dat er op gericht is de bescherming van mensenrechten, inclusief preventie, *early warning* en training, in het hart van VN-strategieën en operationele activiteiten te plaatsen. Belangrijke doelstelling daarbij is tevens een bijdrage te leveren aan het tegengaan van straffeloosheid. In de gebieden die niet worden geraakt door het conflict, zet UNMISS de reguliere werkzaamheden voort, waaronder de opbouw van de politie via UNPOL.

UNPOL

Sinds de oprichting van de missie is door *United Nations Police* (UNPOL) veel aandacht besteed aan de opbouw van de *South Sudanese National Police Service* (SSNPS), het politieapparaat in Zuid-Soedan. UNPOL is het deel van UNMISS dat is belast met de opbouw van het Zuid-Soedanese politieapparaat en dat verantwoordelijk is voor het adviseren en opleiden van de Zuid-Soedanese politie voor algemene politietaken en politiespecialismen. De belangrijkste activiteiten zijn het opleiden en trainen van de politie, het hervormen van het politieapparaat en bijdragen aan *protection of civilians*. UNPOL heeft daarvoor de afgelopen twee jaar een basis gelegd binnen de Zuid-Soedanese politie door het trainen van politieagenten in basisvaardigheden op het gebied van forensische criminologie, grensbewaking en verkeerspolitie. Daarnaast is in samenwerking met de Inspecteur-Generaal van de Zuid-Soedanese Politie (IGP) veel aandacht besteed aan *community policing*, om ervoor te zorgen dat de lokale bevolking meer vertrouwen krijgt in de politie. De IGP heeft kenbaar gemaakt een evenredige man/vrouw verdeling binnen de SSNPS na te streven. UNPOL heeft een bijdrage geleverd aan de toename van het aantal vrouwelijke politieagenten. Daarnaast staan thema's zoals het tegengaan van corruptie en integriteit hoog op de agenda. Binnen de SNPSS zijn al meerdere functionarissen ontslagen vanwege corruptie.

Het uitbreken van de crisis betekent, ook voor de SNPSS, een significante terugslag. In de conflictgebieden zijn meerdere opgeleide politiefunctionarissen gedood of verdwenen. Ook is een aantal politiebureaus geplunderd of vernietigd. In hoeverre UNMISS de opbouw van de politie in deze gebieden weer ter hand kan nemen is op dit moment nog onduidelijk.

Nederlandse bijdrage aan UNMISS

De afgelopen twee jaar waren de Nederlandse militairen en politiefunctie-narissen vooral werkzaam binnen UNPOL en voerden zij hun werkzaamheden uit ten behoeve van training, advisering en monitoring van de Zuid-Soedanese politie. De Nederlandse militairen en politiefunctie-narissen hebben op meerdere locaties politietrainingen uitgevoerd. Het ging hierbij met name om trainingen in basispolitievaardigheden, zoals het omgaan met arrestanten en ook met slachtoffers van geweld.

Zoals al gemeld in de brief van 24 december 2013, heeft sinds het uitbreken van de crisis een groot deel van de Nederlanders dat niet gestationeerd is in de directe conflictgebieden, de reguliere werkzaamheden kunnen voortzetten. Het is de verwachting dat zij dit ook de komende maanden kunnen blijven doen. De Nederlanders die gestationeerd waren bij de VN-kampen waar grote aantallen Zuid-Soedanezen hun toevlucht hebben gezocht, zijn door de VN verzocht te ondersteunen bij de opvang van deze vluchtelingen. Nederlanders hebben daar, samen met collega's uit andere landen, nuttig werk verricht.

Geïntegreerde Nederlandse inzet in Zuid-Soedan

De Nederlandse inzet in Zuid-Sudan is gebaseerd op een geïntegreerde benadering, met als overkoepelend doel de bevordering van de stabiliteit in Zuid-Soedan. Dit gebeurt via een politieke dialoog, via deelname aan UNMISS en via het bilaterale OS-programma, uitgewerkt in de speerpunten veiligheid en rechtsorde, water en voedselzekerheid.

Bilateraal programma

De Nederlandse bijdrage aan UNMISS sluit nauw aan bij het speerpunt veiligheid en rechtsorde van het bilaterale OS-programma. De ambassade in Juba ondersteunt diverse activiteiten die zijn gericht op de lange termijn, te weten de totstandkoming van een toegankelijk, gendersensitief en professioneel politieapparaat, de versterking van het justitieel apparaat, de versterking van de media en onafhankelijke informatievoorziening aan de bevolking, de hervorming en de capaciteitsopbouw van de overheid met betrekking tot *public finance management* (via een trustfund) en de versterking van transparantie en verantwoording. Zo wordt de keten van politie en justitie, alsmede toezicht daarop, geadresseerd. Uit centrale middelen wordt eveneens ingezet op versterking van het maatschappelijk middenveld, inclusief vrouwenorganisaties.

Ook de speerpunten water en voedselzekerheid zijn gericht op bevordering van de stabiliteit. Deze speerpunten dragen bij aan capaciteitsopbouw, transparantie en accountability, en impliciet, conflictbeheersing. Door bijvoorbeeld de toegang tot water (onder andere voor vee) te verbeteren, kunnen tribale conflicten worden vermeden. Projecten in het kader van voedselzekerheid beogen de economische zelfredzaamheid van Zuid-Soedanezen te versterken en zo de oorzaken van conflicten te verminderen.

Een aantal onderdelen van deze programma's staat vanwege het conflict en de daaruit voortvloeiende onveiligheid *on hold*. Het lijkt voor de hand te liggen dat in de toekomst een zwaarder accent zal moeten worden gelegd op vredesopbouw en verzoening.

Deelnemende landen

Met name Afrikaanse en Aziatische landen leveren de grootste bijdragen aan de militaire tak van UNMISS. Russische helikopters verzorgen grotendeels de logistiek. Westerse landen leveren met name een bijdrage aan UNPOL, staffuncties en aan de civiele tak van UNMISS. Sinds de ophoging van het troepenplafond van UNMISS op 24 december jl. worden op basis van de *Intermission Cooperation Clause* ook troepen en *enablers* uit andere VN-missies aan UNMISS toegevoegd.

Onder andere Duitsland, Noorwegen, Australië, de Verenigde Staten, Canada en het Verenigd Koninkrijk leveren een bijdrage aan UNPOL en vervullen staffuncties, onder andere als *Military Liaison Officers* (MLO). Deze landen hebben allen kenbaar gemaakt, ondanks het uitbreken van de crisis, hun bijdragen aan UNMISS te willen handhaven.

Risico's

De dreiging voor de Nederlandse leden van UNMISS is sterk afhankelijk van de regio waarin men werkt. In de noordoostelijke delen van Zuid-Soedan, waaronder ook Juba valt, is het dreigingsbeeld matig. Voor de overige delen van het land wordt de dreiging als laag beoordeeld.

Sinds het uitbreken van de crisis in Zuid-Soedan zijn er ook gevechten uitgebroken nabij locaties waar Nederlands UNMISS-personeel was gestationeerd. Ondanks het getekende staakt het vuren, valt het niet uit te sluiten dat het geweld opnieuw oplaait. Dit zal dan voornamelijk plaatsvinden tussen de huidige strijdende partijen. Ter zelfbescherming van het Nederlandse personeel (militairen en politie) zijn wapens ingevlogen. Omdat het Nederlandse personeel zijn taken onbewapend uitvoert worden deze centraal beheerd en zullen deze worden uitgereikt indien de situatie daarom vraagt. In eerste instantie bepaalt de VN welke veiligheidsmaatregelen van kracht zijn, waaronder ook het wel of niet dragen van wapens door VN-personeel. Daarnaast zal de *Senior National Representative* in nationale lijn toestemming vragen bij het Ministerie van Defensie en aan het Ministerie van Veiligheid en Justitie indien het verzoek ook betrekking heeft op de Nederlandse civiele politiefunctionarissen. Activiteiten die de Nederlanders moeten uitvoeren worden telkens beoordeeld op eventuele gevolgen voor de veiligheidssituatie van de Nederlanders in de missie.

In Zuid-Soedan is duidelijk sprake van risico's op geweld en criminaliteit als gevolg van lokale conflicten, bijvoorbeeld door diefstal van vee en andere conflicten tussen verschillende gemeenschappen. De risico's die hieraan verbonden zijn voor UNMISS-personeel zijn sinds het begin van de missie onderkend en de daarvoor genomen veiligheidsmaatregelen zijn en blijven naar verwachting afdoende.

Daarnaast kunnen Nederlanders in Zuid-Soedan worden geconfronteerd met tropische ziekten en andere medische risico's. De medische faciliteiten in Zuid Soedan zijn van onvoldoende niveau. UNMISS beschikt over eigen medische capaciteiten en helikoptertransport om zieken en gewonden snel af te voeren.

De VN blijft verantwoordelijk voor de directe beveiliging van het UNMISS-personeel in Zuid-Soedan. Het *UN Department of Safety and Security* (UNDSS) is verantwoordelijk voor de veiligheid van de VN-locaties. De VN is verantwoordelijk voor evacuatie van het VN-personeel, ook voor het Nederlandse VN-personeel. De VN heeft hiervoor evacuatieplannen ontwikkeld en stelt voldoende transportcapaciteit te hebben om het UNMISS-personeel, indien nodig, te evacueren.

De Commandant der Strijdkrachten houdt *full command* en kan indien nodig, het bevel over de Nederlandse militairen terugnemen. In het uiterste geval kan de Minister van Defensie besluiten de Nederlandse militairen aan UNMISS te onttrekken. De Minister van Veiligheid en Justitie behoudt deze mogelijkheid voor de civiele politiefunctionarissen. Het Ministerie van Defensie volgt de veiligheidssituatie in Zuid-Soedan en de regio nauwgezet, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de veiligheidssituatie in de regio's waar Nederlanders zijn gestationeerd.

Nazorg militairen en politie

Voor deze missie zijn de geldende regelingen van toepassing, inbegrepen het bekend veronderstelde zorgsysteem van Defensie. In januari is na overleg met de *Senior National Representative* (SNR) een mobiel Sociaal-Medisch Team (SMT) overgebracht naar Juba om het personeel dat in Malakal verbleef ten tijde van de grootste onrust, alsook het personeel in Juba, te debriefen en waar nodig de juiste zorg aan te bieden.

Financiering

De uitgaven die gemoeid zijn met de Nederlandse bijdrage van maximaal 30 functionarissen aan de VN-missie UNMISS tot 1 november 2014 worden geraamd op EUR 1 miljoen. De additionele uitgaven voor de inzet van militairen komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De uitgaven voor inzet van civiele politiefunctionarissen komen ten laste van de HGIS-voorziening op de begroting van het Ministerie van Veiligheid en Justitie.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans

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,
I.W. Opstelten