

Vergaderjaar 2014–2015

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

H

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 Eerste Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2014

Met deze brief informeren wij u over de gevolgen van de wijziging van het mandaat van de *United Nations Mission in South Sudan* (UNMISS) door de VN op 27 mei jl. voor de Nederlandse bijdrage aan deze missie. Het VN mandaat loopt tot 30 november aanstaande en zal dan naar verwachting opnieuw worden verlengd. Voorts informeren wij u over het besluit van het kabinet de huidige Nederlandse bijdrage aan UNMISS in Zuid-Soedan te verlengen tot 28 februari 2015.

Inleiding

Sinds 2011, het jaar van de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan, levert Nederland een bijdrage aan UNMISS. Op 24 december 2013 is de Tweede Kamer geïnformeerd over de uitgebroken crisis in Zuid-Soedan en de directe gevolgen hiervan voor de werkzaamheden van UNMISS (Kamerstuk 22 831, nr. 95). In februari 2014 heeft het kabinet de bijdrage aan UNMISS, tegen deze achtergrond, verlengd tot 1 november 2014. Naar aanleiding van de crisis heeft de VN op 27 mei jl. het mandaat van UNMISS gewijzigd. De wijzigingen in het mandaat kunt u terugvinden in de brief aan de Tweede Kamer van 28 mei jl. (Kamerstuk 29 521, nr. 248).

Sinds de onafhankelijkheid van Zuid-Soedan heeft de internationale gemeenschap zich gecommitteerd aan de opbouw van deze jonge en fragiele staat. Toen was reeds duidelijk dat de opbouw van het land een proces van de lange adem zou zijn. Als gevolg van het uitbreken van de crisis in december 2013 is de situatie in Zuid-Soedan aanzienlijk verslechterd. Dit betekent ook dat eerder behaalde resultaten door inzet van de internationale gemeenschap, UNMISS en Nederland deels teniet zijn gedaan. De VN zag zich genoodzaakt de steun aan de overheid, in het bijzonder de activiteiten op het terrein van staatsopbouw door UNMISS, te staken vanwege de betrokkenheid van de centrale autoriteiten bij de gewelddadigheden. Ook Nederland heeft de directe bilaterale steun aan

de Zuid-Soedanese overheid stopgezet (brief aan Tweede Kamer, kenmerk 2014.371267).

Desalniettemin is het kabinet van mening dat het werk van UNMISS meer dan ooit noodzakelijk is. Sinds het uitbreken van de crisis heeft de missie zich vooral gericht op het beschermen van de burgerbevolking. Doordat de VN de kampen heeft opengesteld voor ontheemden, waar zij worden voorzien van noodhulp, is voorkomen dat er nog meer burgerslachtoffers zijn gevallen als gevolg van de gewelddadigheden. Gezien de humanitaire gevolgen van de crisis en de aanhoudende onveiligheid, is de beschermingstaak van UNMISS nog altijd van cruciaal belang. Dit werd ook bevestigd in het gewijzigde mandaat van 27 mei jl. UNMISS heeft grote waardering voor de Nederlandse bijdrage en toegevoegde waarde daarvan voor de missie. Waar de Nederlanders oorspronkelijk werden ingezet om Zuid-Soedanese politie te trainen, zetten zij zich nu vooral in op de VN-kampen voor ontheemden. Zij zetten waar mogelijk extra activiteiten op die een duidelijke meerwaarde hebben, zoals een programma gericht op het voorkomen van huiselijk en seksueel geweld.

Gelet op de schrijnende situatie in Zuid-Soedan, de cruciale rol die UNMISS daar speelt en de meerwaarde van UNMISS en de Nederlandse bijdrage, is het kabinet van mening dat de Nederlandse betrokkenheid bij UNMISS moet worden voortgezet. De internationale gemeenschap, waaronder Nederland, kan juist nu het moeilijk is de bevolking van Zuid-Soedan niet de rug toe keren.

Recente ontwikkelingen in Zuid-Soedan

Er is helaas weinig vooruitgang in het vredesproces. Op 10 juni jl. hielden de staatshoofden van de landen die lid zijn van de regionale organisatie IGAD (*Intergovernmental Authority on Development*) een buitengewone top over de situatie in Zuid-Soedan. Daags voor deze top spraken president Kiir en rebellenleider Machar af om binnen zestig dagen een overgangsregering van nationale eenheid te vormen. Sindsdien hebben de onderhandelingen lang stil gelegen en de deadline van 10 augustus is niet gehaald. De onderhandelingen zijn op 8 augustus jl. hervat, maar hebben nog niet tot een akkoord geleid, afgezien van een nieuw plan voor de implementatie van de wapenstilstand. Op 25 augustus jl. spraken de staatshoofden van de IGAD-landen opnieuw over Zuid-Soedan. Zij spraken hun teleurstelling uit over het niet behalen van de deadline en gaven de partijen nog 45 dagen om alsnog een overgangsregering te vormen. De IGAD-leiders herhaalden dat voor de Zuid-Soedanese regering en gewapende oppositie strafmaatregelen dreigen, indien zij akkoorden niet naleven.

Gezien hun betrokkenheid bij gewelddadigheden heeft de EU, mede op aandringen van Nederland, op 10 juli jl. sancties ingesteld tegen de commandant van de derde infanteriedivisie van het Zuid-Soedanese leger, Santino Deng, en rebellenleider Peter Gadet. Het gaat om reisbeperkingen en de bevrozing van tegoeden. Indien de partijen in het conflict het politieke proces blijven blokkeren of zich schuldig blijven maken aan ernstige mensenrechtenschendingen of schendingen van de wapenstilstand zullen personen aan de sanctielijst worden toegevoegd.

Na het akkoord over de wapenstilstand van 9 mei jl. was er enige tijd sprake van een verbetering van de veiligheidssituatie. De wapenstilstand werd door beide partijen geschonden, maar op minder grote schaal dan daarvoor. De aanval die rebellen op 20 juli uitvoerden op de plaats Nassir in Upper Nile State was de eerste grootschalige militaire confrontatie sinds 9 mei. Sinds half augustus wordt ook weer gevochten in de buurt

van Bentiü. De situatie rond Malakal is gespannen. De gevechten tussen anti-regeringsrebellën en de regeringstroepen van de SPLA vinden vooral plaats in de deelstaten Jonglei, Unity en Upper Nile. Dit gebied beslaat globaal het woongebied van de Nuer-volkeren. De gevechten van de afgelopen maanden hebben de polarisering verder versterkt. De verwachting is dat de gewelddadigheden lokaal op kleinere schaal zullen aanhouden zolang er geen constructieve politieke vooruitgang wordt geboekt. Met het einde van het regenseizoen in zicht (medio oktober) groeit na een periode van relatieve rust wederom de kans op gevechten op grotere schaal, met name in en nabij de Nuer-woongebieden in de deelstaten Jonglei, Upper-Nile en Unity.

Het door IGAD ingestelde Monitoring and Verification Mechanism (MVM), dat toe moet zien op naleving van de wapenstilstand Zuid-Soedan, is op dit moment in de volgende plaatsen actief: Bentiü, Bor, Juba, Malakal, Melut, Nassir, Pariang. In september zal ook een team in Akobo worden gestationeerd.

De gevolgen van de bovenstaande ontwikkelingen in Zuid-Soedan kunt u terugvinden in de brief aan de Tweede Kamer van 29 augustus jl. (Kenmerk 2014.371267).

Bezoek Zuid-Soedan

Van 1 tot en met 4 september heeft Minister Ploumen een bezoek gebracht aan Zuid-Soedan. Doel van het bezoek was om de blijvende Nederlandse betrokkenheid bij de bevolking van Zuid-Soedan te onderstrepen en de Zuid-Soedanese autoriteiten aan te spreken op hun verantwoordelijkheid voor de bevolking. In het gesprek met de Minister van Kabinetszaken Lomurö is deze boodschap overgebracht, evenals het bericht dat Nederland de directe hulp aan de overheid heeft opgeschort. Tijdens het gesprek met de nieuwe Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal (SVSG) voor UNMISS, Ellen Loj, bleek dat ook de SVSG waardering had voor de Nederlandse bijdrage aan UNMISS. Tevens onderstreepte zij het belang van *community policing*. De grote uitdagingen op de kampen voor ontheemden (*Internally Displaced Persons* – IDP's) werden besproken, zoals veiligheid, de levensomstandigheden en verlening humanitaire hulp. Bij het bezoek aan het IDP-kamp in Malakal, waarbij ook met de daar werkzame Nederlanders werd gesproken, was zichtbaar hoe UNMISS, samen met diverse NGO's, in staat is geweest verbetering in de leefomstandigheden van de IDP's te realiseren. Een volledig verslag van het bezoek wordt separaat aan uw Kamer gezonden.

Ontwikkelingen UNMISS

Het mandaat van UNMISS is op 27 mei 2014 aangepast en verlengd tot 30 november 2014 (VN-resolutie S/RES/2155). In het gewijzigde mandaat ligt de nadruk op bescherming van de burgerbevolking, het monitoren en onderzoeken van mensenrechtenschendingen, het scheppen van voorwaarden voor het verlenen van humanitaire hulp en het ondersteunen van de wapenstilstand. Steun aan staatsopbouw is geen onderdeel meer van dit mandaat. UNMISS heeft haar werkzaamheden na de crisis en conform de nieuwe prioriteiten in het mandaat aangepast. Zo wordt de meeste capaciteit ingezet voor de bescherming van ontheemden op kampen van de VN, die sinds het uitbreken van de crisis zijn opengesteld voor ontheemden. Momenteel hebben ruim 102.000 ontheemden en vluchtelingen hun toevlucht gezocht tot deze kampen. Daar worden zij beschermd en van noodhulp voorzien. De deskundigheid van hoogopgeleide westerse militairen en politiefunctionarissen, waaronder de

Nederlanders, wordt in VN-kringen zowel op de IDP-kampen als op stafniveau hoog gewaardeerd.

De verhoging van het aantal troepen waartoe de Veiligheidsraad na het uitbreken van de crisis besloot, blijft in de huidige mandaatsperiode gehandhaafd. Het troepenplafond voor UNMISS behelst 12.500 militairen en 1.323 politiefunctionarissen. Deze capaciteit is nog niet volledig gevuld; medio juli telde UNMISS rond de 9.400 militairen en 1.000 politiefunctionarissen. Extra troepen worden gefaseerd ontplooid. In oktober zal UNMISS waarschijnlijk twaalf infanteriebataljons tellen (Ethiopië, India, Nepal en Rwanda leveren twee bataljons, China, Ghana, Kenia en Mongolië één). Het gros daarvan wordt ingezet voor de bescherming van de burgerbevolking, een deel wordt ingezet ten behoeve van de *Monitoring and Verification Teams* (MVT) van de IGAD, die toezien op de naleving van de wapenstilstand.

Na de wijziging van het mandaat op 27 mei jl. kondigden de VN een evaluatie van de organisatie van UNMISS aan, en op basis hiervan, een nieuwe personele behoeftestelling. De evaluatie werd in juli verwacht, maar dit is inmiddels bijgesteld naar eind september. Tijdens het bezoek van Minister Ploumen gaf de SVSG aan dat de komende periode wordt gezien hoe verdere invulling wordt gegeven aan de mandaatswijziging van UNMISS. Hoewel de nieuwe organisatie op papier nog niet volledig in kaart is gebracht, zijn de werkzaamheden van UNMISS in de praktijk van Zuid-Soedan inmiddels zoveel als mogelijk aangepast aan het mandaat.

VN-onderzoek gebruik clusterbommen

Tijdens het Algemeen Overleg UNMISS op 13 maart 2014 heeft de Minister van Defensie toegezegd uw Kamer te informeren over de uitkomsten van het VN-onderzoek naar het gebruik van clusterbommen in Zuid-Soedan. De VN heeft desgevraagd laten weten bewijs te hebben van het gebruik van clustermunitie in de deelstaat Jonglei. Er is echter onvoldoende bewijs om te kunnen vaststellen door wie deze munitie is gebruikt. In resolutie 2155 heeft de VN-Veiligheidsraad serieuze zorg uitgesproken over de berichten hierover en alle partijen opgeroepen om geen clustermunitie te gebruiken.

Nederlandse bijdrage aan UNMISS

Het Nederlandse mandaat voor de bijdrage aan UNMISS verloopt op 1 november. Eind november 2014 wordt het VN-mandaat vrijwel zeker opnieuw verlengd. De verlenging van de huidige Nederlandse bijdrage met enkele maanden tot eind februari biedt het kabinet de gelegenheid om op basis van het nieuwe VN-mandaat en de uitkomsten van de evaluatie van UNMISS tot een oordeel te komen over de toekomstige Nederlandse bijdrage aan UNMISS.

Nederland draagt met maximaal dertig personen bij aan UNMISS. Sinds het uitbreken van de crisis zijn de taken van de Nederlanders veranderd ten opzichte van de bij aanvang voorziene werkzaamheden, welke vooral gericht waren op de training en mentoring van de politie (Brief aan Tweede Kamer, Kamerstuk 29 521, nr. 172). Bij de verlenging van de missie in februari dit jaar was reeds duidelijk dat de crisis gevolgen zou hebben voor de werkzaamheden van de Nederlanders. Wel gingen de trainingsactiviteiten nog door in de gebieden die niet direct waren getroffen door de gewelddadigheden. Met de mandaatswijziging van 27 mei jl. werd de steun aan staatsopbouw, inclusief alle trainingsactiviteiten, stopgezet en werden de Nederlandse IPO's vooral ingezet op de IDP-kampen voor de bescherming van ontheemden.

Nederland draagt met achttien *Individual Police Officers* (IPO's) bij aan UNPOL; veertien militairen (KMar) en vier civiele politiefunctionarissen (nationale politie). Hiervan zijn zeventien mensen ingezet voor taken ter bescherming van ontheemden, verspreid over zes IDP-kampen en één als immigratie-officier op de luchthaven van Juba.

Op het hoofdkwartier van UNMISS zijn zeven Nederlandse stafofficieren werkzaam. Zij worden ingezet op verschillende terreinen. Zo geven zij onder andere juridisch advies aan de commandant van UNMISS over de uitvoering van het mandaat, voorzien ze de Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN van informatie, assisteren ze bij de planning van UNMISS-vliegtuigen en helikopters die worden ingezet bij het verlenen van humanitaire hulp en coördineren ze de steun van UNMISS aan kleine projecten ten behoeve van de bevolking. Daarnaast onderhouden twee *Military Liaison Officers* (MLO's) namens UNMISS contacten met militaire partijen in het veld, waaronder de regerings-troepen (*Sudan People Liberation's Army*). Op deze manier vergaren zij waardevolle informatie voor de *Force Commander* van UNMISS.

De zeventien Nederlandse IPO's zijn nauw betrokken bij de bescherming van de burgerbevolking op de IDP-kampen, waar in totaal ongeveer 100.000 ontheemden worden opgevangen. De taken van de Nederlandse functionarissen bestaan op dit moment uit:

- Toezicht op het naleven van de VN-kampregels. Hierbij worden zij doorgaans bijgestaan door bewapende *Formed Police Units* (FPU's), die ook deel uitmaken van UNPOL. Het opbouwen van een informatie-netwerk is onderdeel van deze werkzaamheden. Het houden van controlerondes en het opbouwen van een netwerk en duurzaam vertrouwen binnen de gemeenschap, vallen binnen het concept «*community policing*». De «*community watches*» en «*community elders*» maken deel uit van het informatienetwerk. Deze groepen zijn door de ontheemden zelf georganiseerd en spelen een belangrijke rol bij de sociale controle in het kamp en in het voorkomen en oplossen van ongeregelde zaken. In voorkomende gevallen treden de Nederlandse IPO's bemiddelend op. Daarnaast wordt gecontroleerd op misstanden en bezit van verboden zaken (drugs, wapens, alcohol);
- Andere toezichtstaken en advisering. Zo houden de Nederlandse IPO's toezicht op de controles aan de toegangspoorten en voorzien ze de UNPOL-ers uit andere landen van advies, zowel op gebied van beveiliging, als op het gebied van mensenrechten;
- Bijdragen aan het opzetten van *Tactical Operation Centres* (TOCs) bij de IDP-kampen. Een TOC werkt als een meldkamer waarin de lijnen van UNPOL (IPO en FPU) en de *Force Protection* van UNMISS bij elkaar komen;
- Extra activiteiten in het kamp. Naast de uitvoering van bovenstaande activiteiten, zetten de Nederlandse IPO's waar mogelijk extra activiteiten in het kamp op. Zo hebben zij bijvoorbeeld een genderprogramma opgezet en uitgevoerd, waarbij aandacht wordt besteed aan huiselijk geweld en aan bredere problematiek gerelateerd aan seksueel en gender-gebaseerd geweld. Deze bijeenkomsten worden goed bezocht en gewaardeerd door de ontheemden.

De Nederlandse IPO's hebben van de *Senior National Representative* (SNR) de instructie ontvangen om in situaties die als bedreigend worden ervaren, of waarin sprake is van (de dreiging van) geweldgebruik, het daadwerkelijk optreden over te laten aan genoemde FPU's.

UNMISS, en daarbinnen UNPOL, is nog volop in beweging en de komende maanden worden nieuwe plannen ontwikkeld en ontplooid. Het kabinet houdt deze ontwikkelingen goed in de gaten en zal tijdig aan

UNMISS kenbaar maken welke bijdrage Nederland aan de uitvoering van nieuwe plannen kan leveren. Flexibiliteit is daarbij van belang, zodat Nederland de inzet kan afstemmen op nieuwe plannen van UNPOL. De komende maanden heeft het kabinet, afhankelijk van de ontwikkelingen en mogelijkheden in UNMISS, het volgende voor ogen:

- Voortzetten van de werkzaamheden op de IDP-kampen, maar geconcentreerd op minder kampen, zodat het effect van de Nederlandse inzet per locatie wordt vergroot. UNMISS besluit per nieuwe lichting over de verdeling van de UNPOL-ers over de IDP-kampen;
- Thematische nadruk op gender door middel van de uitvoer van genderprogramma's op de IDP-kampen en mogelijk met de uitbreiding van de Nederlandse gender-expertise binnen UNPOL. Indien mogelijk meer nadruk op het thema immigratie door middel van een bijdrage op de luchthaven Juba;
- De plaatsing van enkele KMAR/civiele politiefunctionarissen in de staf van UNPOL, om ook op stafniveau een strategische bijdrage te kunnen leveren.

Deelnemende landen

Afrikaanse en Aziatische landen leveren de grootste bijdragen aan de militaire tak van UNMISS. Voor de logistiek maakt de VN met name gebruik van Russische helikopters. Westerse landen leveren vooral een bijdrage aan UNPOL, staven en de civiele tak van UNMISS. Onder andere Australië, Canada, Duitsland, Noorwegen, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zweden leveren een bijdrage aan UNPOL of vervullen staffuncties, waaronder *Military Liaison Officers* (MLO's). Deze landen hebben hun inzet voortgezet sinds de aanpassing van het mandaat.

Risico's

Veiligheidsrisico's

De dreiging in de gebieden waar het Nederlandse UNMISS-personeel momenteel werkzaam is, is matig. Dit betreft de deelstaten Upper-Nile, Unity en Jonglei en de steden Juba (deelstaat Centraal Equatoria) en Wau (deelstaat Western Bahr el-Ghazal). Het risico bestaat dat UNMISS-personeel bij de bescherming van de burgerbevolking tussen twee vuren terecht komt. Dit geldt vooral voor locaties die dichtbij Nuer-woongebieden gelegen zijn. Ondanks de relatieve rust in Juba blijft ook daar de kans op gewelddadigheden, mochten spanningen oplopen en sociale onrust toenemen.

Het *UN Department for Safety and Security* (UNDSS) is verantwoordelijk voor de monitoring, beoordeling en waarborging van de veiligheid van ongewapend VN-personeel. De VN is voorts verantwoordelijk voor besluitvorming over en uitvoering van een evacuatie van het VN-personeel. De Commandant der Strijdkrachten houdt echter *full command*. 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. De Ministeries van Buitenlandse Zaken, Defensie en Veiligheid en Justitie volgen de veiligheidssituatie in Zuid-Soedan en de regio nauwgezet.

In de brief aan de Tweede Kamer van 13 mei jl. (kenmerk 29 521, nr. 247) is de Tweede Kamer geïnformeerd over de wapens die Nederland ter zelfbescherming heeft ingevlogen naar Zuid-Soedan. Deze wapens zijn thans om logistieke redenen opgeslagen op de locaties waar de Neder-

landse IPO's en MLO's aanwezig zijn, maar blijven in centraal beheer bij de Nederlandse *Senior National Representative*. De Nederlandse IPO's en MLO's vervullen hun werkzaamheden onbewapend, conform de bepaling van de UNMISS-leiding. De wapens dienen uitsluitend ter zelfverdediging in gevallen van uiterste nood. Voor de Nederlandse IPO's wordt een aanvullende veiligheidsinstructie opgesteld waarin duidelijke kaders worden gegeven voor het gebruik van de wapens.

Medische en sanitaire risico's

In Zuid-Soedan geldt een verhoogd medisch risico vanwege de zware klimatologische omstandigheden, diverse tropische ziekten en de beperkte hygiënische voorzieningen. De lokale medische faciliteiten zijn vaak van basale kwaliteit en ontoereikend. UNMISS beschikt over eigen medische faciliteiten en de nodige transportcapaciteit om zieken en gewonden te kunnen vervoeren. De kwaliteit van de medische en sanitaire voorzieningen van UNMISS is gedurende de crisis in de zwaarst getroffen gebieden beneden het gewenste peil gezakt, doordat de kampen voor IDP's werden opengesteld. UNMISS werkt er hard aan om alle voorzieningen weer op algemeen geaccepteerd niveau te krijgen. Op alle locaties waar Nederlands personeel momenteel is geplaatst, zijn acceptabele eerstelijns medische faciliteiten aanwezig. Daarnaast beschikt UNMISS over vier tweedelijns medische faciliteiten waar chirurgische ingrepen kunnen worden verricht.

Het kabinet besteedt specifieke aandacht aan de medische zorg en omstandigheden voor medewerkers op de meer afgelegen locaties. Zo wordt personeel tijdens de voorbereiding op de uitzending voorgelicht over de aanwezige medische risico's en hoe deze risico's te minimaliseren. Bovendien worden de militairen en civiele politiefunctionarissen voorzien van aanvullende persoonlijke medische uitrusting.

Nazorg militairen en politie

Voor deze missie zijn voor de uitgezonden militairen en politiefunctionarissen de geldende regelingen van respectievelijke organisaties van toepassing. Indien noodzakelijk of gewenst kunnen leden van het Sociaal Medisch Team (SMT), dat toeziet op het welzijn van de militairen, worden ingezet in het missiegebied, waarbij het SMT dezelfde zorg biedt aan uitgezonden politiefunctionarissen.

Financiering

De uitgaven voor de Nederlandse militaire bijdrage van maximaal 26 functionarissen aan de VN-missie UNMISS tot eind februari 2015 worden totaal geraamd op € 0,6 miljoen. De totale additionele uitgaven voor de inzet van militairen zijn geraamd op € 570.000, waarvan in 2014 € 200.000 en in 2015 € 370.000. Daarnaast zijn de uitgaven voor de (na)zorg van militairen voor de totale periode € 47.000. Deze uitgaven komen ten laste van het Budget Internationale Veiligheid (BIV). De

additionele kosten voor de inzet van 4 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 voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking,
E.M.J. Ploumen

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

De Minister van Veiligheid en Justitie,
I.W. Opstelten