

Vergaderjaar 2011–2012

29 521

Nederlandse deelname aan vredesmissies

Nr. 172

BRIEF VAN DE MINISTERS VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DEFENSIE

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 september 2011

Met deze brief informeren wij u, mede namens de minister van Veiligheid en Justitie en de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, conform artikel 100 van de Grondwet, over het besluit van de regering een Nederlandse bijdrage te leveren aan de VN-missie in Zuid-Sudan.

Zuid-Sudan is op 9 juli 2011 onafhankelijk geworden. Een langdurige burgeroorlog waarin twee miljoen doden vielen, ging hieraan vooraf. De internationale gemeenschap heeft zich geïnteresseerd in de Zuid-Sudanese overheid te ondersteunen bij het bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling.

De VN Veiligheidsraad heeft op 8 juli 2011 de *United Nations Mission in the Republic of South Sudan* (UNMISS) opgericht om de Zuid-Sudanese overheid te assisteren bij het versterken van vrede en veiligheid in Zuid-Sudan en om de voorwaarden voor ontwikkeling te scheppen, met als doel de overheid in staat te stellen effectief en democratisch te regeren en goede betrekkingen op te bouwen met de buurlanden. UNMISS is in zijn opzet een geïntegreerde missie, waarin civiele en militaire inspanningen worden samengebracht, ingebed in de brede internationale inspanning in Zuid-Soedan. Waar de voorganger van UNMISS, UNMIS, zich vooral richtte op de naleving van het *Comprehensive Peace Agreement*, zal het accent van de nieuwe missie liggen op staatsopbouw, mensenrechten, bescherming van de burgerbevolking, de beheersing van interne conflicten door aanwezigheid van militaire capaciteit, vredesopbouwactiviteiten en versterking van de veiligheidssector. Met een inzet gericht op de lange termijn is een duurzaam resultaat te bereiken. Daarom houdt UNMISS rekening met een aanwezigheid van vijf jaar.

Het bevorderen van stabiliteit in Zuid-Sudan is na de onafhankelijkheid van groot belang, ook voor de stabiliteit in de regio. Naast de bilaterale Nederlandse inzet op ontwikkeling heeft het kabinet besloten tot een personele bijdrage aan UNMISS. De Nederlandse bijdrage komt tegemoet

aan een specifieke behoefte van de VN en past in de geïntegreerde opzet van UNMISS. De bijdrage zal zowel een militair als een civiel deel bevatten, te weten:

- vijftien tot twintig marechaussees voor de opbouw van de politie,
- vier civiele politiefunctionarissen voor de opbouw van de politie,
- twee militaire liaisonofficieren ten behoeve van samenwerking met het Zuid-Sudanese leger
- Enkele functionarissen worden ingezet op het hoofdkwartier van UNMISS

Daarnaast wordt met UNMISS de inzet van civiele deskundigen op het terrein van rechtsorde en mensenrechten besproken. In totaal zal Nederland maximaal 30 personen bijdragen aan UNMISS. De Nederlandse bijdrage geldt voor de duur van twee jaar, mits de VN Veiligheidsraad het mandaat van UNMISS voor de periode na 9 juli 2012 verlengt. Tegen het einde van deze inzetperiode zal het kabinet opnieuw beoordelen of verlenging van de Nederlandse bijdrage mogelijk en wenselijk is, aan de hand van internationaal-politieke, militaire en financiële overwegingen.

Naar het oordeel van de regering kan Nederland, samen met Westerse partners en de landen die een grote militaire bijdrage voorzien, een bescheiden, maar relevante bijdrage leveren aan het welslagen van UNMISS.

De minister van Buitenlandse Zaken,
U. Rosenthal

De minister van Defensie,
J. S. J. Hillen

De situatie in en rondom Zuid-Sudan

Algemeen

Zuid-Sudan is door de jarenlange burgeroorlog en marginalisering een van de minst ontwikkelde landen van Afrika. Duurzame stabiliteit en veiligheid zijn cruciaal voor de economische ontwikkeling, staatsopbouw en rechtsorde in het land. Op 26 augustus benoemde president Salva Kiir het eerste kabinet van het onafhankelijke Zuid-Sudan. Dit kabinet vormt een goede afspiegeling van de etnische verscheidenheid van Zuid-Sudan. Met de benoeming van ministers van een andere etniciteit dan het Dinkavolk op sleutelposities zoals Defensie en Financiën lijkt president Kiir tegemoet te willen komen aan kritiek dat de Dinka, waartoe hij zelf behoort, de Zuid-Sudanese politiek domineert.

De politieke situatie in Zuid-Sudan wordt voor een belangrijk deel bepaald door de relatie met Sudan. De ontwikkelingen in de grensregio (vooral de «Drie Gebieden» Abyei, Zuid-Kordofan en Blue Nile) hebben grote invloed op de stabiliteit van beide landen. Verder zijn er kwesties in het *Comprehensive Peace Agreement* (CPA), zoals de status van Abyei, de grensdelimitatie, de verdeling van olieopbrengsten, de staatsschuld en burgerschap, die nog niet zijn opgelost.

Politieke ontwikkelingen in Zuid-Sudan

De Zuid-Sudanese regering staat voor de enorme uitdaging vrede en veiligheid te garanderen, overheidsinstellingen en een rechtsstaat op te bouwen en basisvoorzieningen aan de bevolking te leveren. Zuid-Sudan kent een zwak overheidsapparaat. Corruptie, misbruik van overheidsmiddelen en ontransparant overheidsbeheer zijn wijd verbreid. President Kiir heeft herhaaldelijk een «*zero tolerance*» beleid ten aanzien van corruptie afgekondigd. De Zuid-Sudanese anti-corruptiecommissie beschikt over opsporingsbevoegdheid, maar het ontbreekt haar vooralsnog aan voldoende capaciteit en middelen.

De veiligheidssituatie is fragiel. Verscheidene milities die tijdens de burgeroorlog aan de zijde van de regering in Khartoum hebben gevochten, zijn in meer of mindere mate actief. Er bestaan sterke aanwijzingen voor banden tussen milities en veiligheidskringen in Sudan. De Zuid-Sudanese regering probeert de milities aan zich te binden. De militia van George Athor, een bron van onrust in het Noorden van Zuid-Sudan, lijkt vooralsnog niet bereid tot onderhandelingen. Tribale conflicten gaan traditioneel gepaard met veerroof. Door de wijdverspreide aanwezigheid van kleine wapens vallen daarbij veel dodelijke slachtoffers. Tijdens recente gevechten in augustus jl. tussen Lou Nuer en Murle zijn naar schatting 600 doden gevallen. Door het gebrek aan infrastructuur en zwakke overheidsinstellingen is het moeilijk voor de Zuid-Sudanese autoriteiten om deze geweldsincidenten te voorkomen.

Humanitair

Humanitaire hulp zal de komende jaren nog hard nodig blijven in Zuid-Sudan. Door de jarenlange burgeroorlog is de zelfredzaamheid van een groot deel van de bevolking van Zuid-Sudan gering. Miljoenen mensen zijn afhankelijk van humanitaire hulp. Als gevolg van onveiligheid, overstromingen en droogte kunnen nieuwe humanitaire noden ontstaan. In de grensgebieden zijn de afgelopen maanden ruim 200 000 mensen het geweld ontvlucht. Ook worden er 110 000 vluchtelingen uit Sudan in het zuiden opgevangen. Ruim 300 000 zuiderlingen zijn sinds oktober 2010 teruggekeerd uit het noorden. Hun integratie is een groot

probleem voor de overheid, omdat zij voor een groot deel afhankelijk zijn van humanitaire hulp en beslag leggen op de toch al schaarse onderwijs- en gezondheidsvoorzieningen. Humanitaire hulp in Zuid-Sudan richt zich in 2011 vooral op het verschaffen van voedsel, basisgezondheidszorg, onderdak, water en sanitaire voorzieningen. De VN heeft dit jaar 620 miljoen dollar nodig voor humanitaire hulp. Op dit moment is hiervan 40 procent gedekt.

Wederopbouw en hervorming van de veiligheidssector

De bevolking heeft hoge verwachtingen van het nieuwe Zuid-Sudanese kabinet. De plannen voor de wederopbouw van Zuid-Sudan staan beschreven in het *South Sudan Development Plan (2011–2013)*. De belangrijkste doelstellingen zijn het bewerkstelligen van veiligheid, het bestrijden van armoede (investeringen in onderwijs en gezondheidszorg) en het ontwikkelen van de economie. Een deel van de olieopbrengsten kan worden gebruikt voor investeringen in de economie en het verbeteren van het onderwijs en de gezondheidszorg.

Een van de grootste taken waar de nieuwe regering zich voor gesteld ziet, is de herziening van de veiligheidssector. Naast het versterken van de politie, moet het omvangrijke leger worden gereorganiseerd en het proces van ontwapening versneld ter hand genomen worden. Daarnaast voorziet de tijdelijke grondwet in een nationale veiligheidsdienst. De details hiervan worden nader uitgewerkt.

Situatie in Abyei, Zuid-Kordofan en Blue Nile

Voor deze «Drie Gebieden» ten noorden van de grens tussen Sudan en Zuid-Sudan zijn in het CPA aparte politieke en veiligheidsprotocollen opgenomen. Het gebrek aan uitvoering van deze protocollen vormt een voortdurende bron van conflicten in deze en aangrenzende gebieden in Zuid-Sudan. Het referendum in Abyei over de vraag of de regio bij Zuid-Sudan of Sudan komt, is nog niet gehouden. Voor Zuid-Kordofan waren volksraadplegingen voorzien (*popular consultations*) over de mate van autonomie ten opzichte van de centrale regering. Deze raadplegingen zijn in Zuid-Kordofan niet en in Blue Nile slechts ten dele gehouden, waarmee zij een onzekere, en daarmee conflictrijke, factor zijn gaan vormen.

In mei raakten in Abyei troepen van de *Sudanese Armed Forces* (SAF) in gevecht met het zuidelijke *Sudanese People's Liberation Army* (SPLA), waarop de SAF de betwiste regio bezette. Op 5 juni ontstond er in de Sudanese deelstaat Zuid-Kordofan een gewapend conflict tussen de SAF en noordelijke SPLA-eenheden. Aanleiding was de poging van de SAF om de SPLA-eenheden met geweld te ontwapenen. Sindsdien wordt er op verschillende plaatsen in Zuid-Kordofan hevig gevochten. De SAF voert regelmatig bombardementen met gevechtsvliegtuigen en -helikopters uit. Begin september sloeg het geweld over naar de noordelijke deelstaat Blue Nile. De regering in Khartoum heeft de noodtoestand uitgeroepen, gouverneur Malik Agar – tevens voorzitter van de *Sudanese People's Liberation Movement-North* (SPLM-Noord, voorheen deel van de SPLM) – is uit zijn ambt ontzet en deze politieke partij is verboden verklaard.

De Sudanese regering beschuldigt de Zuid-Sudanese regering ervan steun te verlenen aan de noordelijke SPLA-eenheden in Zuid-Kordofan en Blue Nile. De regering van Zuid-Sudan ontkent de inmenging in deze conflicten. De Nederlandse regering heeft in juli in EU-verband een onafhankelijk internationaal onderzoek bepleit naar aanleiding van berichten over oorlogsmisdaden en mensenrechtenschendingen in

Zuid-Kordofan. Doordat de VN-Veiligheidsraad tot op heden verdeeld is over de situatie in Zuid-Kordofan en Blue Nile, is een besluit daarover nog niet genomen.

Onderhandelingen in kader van CPA

Het recente geweld in de Drie Gebieden bemoeilijkt de onderhandelingen tussen Sudan en Zuid-Sudan over de openstaande kwesties in het CPA. Het *African Union High Level Implementation Panel* (AUHIP) onder leiding van Thabo Mbeki ondersteunt de onderhandelingen.

Op 20 respectievelijk 28 juni jl, vlak voor de onafhankelijkheidsviering, bereikten de twee partijen na bemiddeling door het AUHIP en de Ethiopische premier Meles overeenstemming over tijdelijke oplossingen voor Abyei en de grensafbakening tussen noord en zuid. Het akkoord voor Abyei voorziet in demilitarisering van de regio en de stationering van de *UN Interim Security Force for Abyei (UNISFA)*. De VN Veiligheidsraad heeft op 27 juni in resolutie 1990 (2011) unaniem ingestemd met de stationering van UNISFA. Deze missie heeft een mandaat voor een periode van zes maanden en bestaat uit 4 200 Ethiopische militairen en een kleine, internationale civiele component. Het akkoord over de grensafbakening voorziet in een gedemilitariseerde zone van 10 km aan weerszijden van de grens (van 1 januari 1956) totdat de partijen overeenstemming hebben bereikt over een definitieve grensdemarcatie. Ongeveer 20 procent van de grens tussen Sudan en Zuid-Sudan wordt betwist. Een gezamenlijke grenscommissie van Sudan en Zuid-Sudan zal met hulp van internationale waarnemers toezien op de naleving van het akkoord. De partijen hebben de UNISFA-troepen verzocht de internationale waarnemers te beschermen.

Op 19 september sloten Sudan en Zuid-Sudan een akkoord over tien grensposten. Sudanese, Zuid-Sudanese en Ethiopische UNISFA-militairen zullen de grensposten gezamenlijk gaan beheren. Het akkoord is een signaal dat beide landen willen laten zien met elkaar te kunnen samenwerken. Niettemin blijft de situatie aan de grens precair.

Gronden voor deelname

De internationale gemeenschap heeft zich gecommitteerd aan de ondersteuning van de Zuid-Sudanese overheid bij het bevorderen van stabiliteit en ontwikkeling: de VN Veiligheidsraad heeft een nieuwe VN-missie opgericht met een robuust mandaat, de Afrikaanse Unie speelt met de Zuid-Afrikaanse oud-president Mbeki een sterke rol in het politieke proces, de EU en Europese landen dragen bij met ontwikkelingsprogramma's en leveren hoogopgeleid personeel voor UNMISS, terwijl India en de buurlanden van Zuid Sudan het leeuwendeel van de militaire capaciteit leveren ter ondersteuning van de VN-taken. Het uiteindelijke doel, en dat zal een lange adem vergen, is Zuid-Sudan in staat te stellen op eigen benen te staan en stabiliteit, veiligheid en economische ontwikkeling in Zuid-Sudan en daarmee in de regio te bevorderen.

In zijn «Focusbrief» heeft de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Zuid-Sudan aangewezen als een van de vijf fragiele staten op de nieuwe lijst van partnerlanden voor ontwikkelingssamenwerking. Nederland wil in dat kader, naast humanitaire hulp, de komende jaren bijdragen leveren aan het aanpakken van de onderliggende oorzaken van conflicten. Daarbij richt de inzet zich op veiligheid en rechtsorde, water en voedselzekerheid.

Naast de bilaterale inzet op ontwikkeling is besloten tot een personele bijdrage aan UNMISS. Deze inzet past bij de wens van het kabinet om

langs verschillende kanalen bij te dragen aan het bevorderen van de internationale rechtsorde. De bijdrage komt tegemoet aan een verzoek van de VN en voldoet aan een specifieke behoefte aan deskundigheid bij UNMISS. De Nederlandse bijdrage zal zowel een militair als een civiel deel omvatten.

Nederlandse bijdrage aan UNMISS

Het grootste deel van de Nederlandse bijdrage wordt geleverd aan UNPOL, het deel van UNMISS dat is belast met de opbouw van het Zuid-Sudanese politieapparaat. Daar worden maximaal twintig marechaussees en vier civiele politiefunctionarissen ingezet. UNPOL is verantwoordelijk voor het adviseren en opleiden van de Zuid-Sudanese politie voor algemene politietaken en politiespecialismen. De taken van de Nederlandse trainers richten zich naast het geven van trainingen op advisering, begeleiding (mentoring) en monitoring. Nederlanders vervullen geen executieve taken.

Er worden twee militaire liaisonofficieren (MLO's) ingezet in het militaire deel van de missie. MLO's onderhouden contacten met het Zuid-Sudanese leger, ook in het veld. Dit stelt UNMISS beter in staat tijdig en toereikend te reageren op veranderende situaties en mogelijke conflicten. Ten behoeve van de invloed van Nederland in de missie en de behartiging van de Nederlandse belangen worden enkele functionarissen ingezet in de staf van UNMISS. Ook wordt met UNMISS de inzet besproken van enkele civiele deskundigen op het terrein van de rechtsstaat en mensenrechten.

De Nederlandse bijdrage aan UNMISS geldt voor een periode van twee jaar, op voorwaarde dat de VN Veiligheidsraad besluit het mandaat van UNMISS te verlengen. De totale Nederlandse bijdrage bedraagt maximaal 30 personen. Zij zullen gezien de functies die zij vervullen ongewapend optreden.

Bilaterale bijdrage

De Nederlandse bijdrage voor humanitaire hulp aan heel Sudan en Zuid-Sudan bedraagt € 9 miljoen voor 2011. Daarvan wordt € 6,5 miljoen besteed via het gezamenlijke VN-fonds (het *Common Humanitarian Fund* voor Sudan) en € 2,5 miljoen via NGO's. Ongeveer de helft van de bijdrage voor Sudan zal naar verwachting worden besteed in Zuid-Sudan.

Zuid-Sudan is één van de vijftien partnerlanden. De Nederlandse inzet zal de komende jaren zijn gericht op de thema's voedselzekerheid, water, en veiligheid en rechtsorde en sluit goed aan op *South Sudan Development Plan*. De rol van de private sector en de inzet van Nederlandse deskundigheid krijgen speciale aandacht. Ook is Nederland voornemens aandacht te geven aan de opbouw van de economische relatie met Zuid-Sudan. Naast de inzet van het Nederlandse overheidsinstrumentarium is er ook aandacht voor het Nederlandse bedrijfsleven. In oktober zal een Nederlandse handelsmissie Zuid-Sudan bezoeken.

Nederland werkt in Zuid-Sudan nauw samen met andere EU-lidstaten. De EU heeft een programma opgesteld dat uiteindelijk moet ontwikkelen tot een *EU Country Strategy Paper*. Daarin staan zes sectoren centraal, te weten rechtsorde, gezondheidszorg, onderwijs, watermanagement, stedelijke ontwikkeling en landelijke economie. De plannen worden afgestemd op die van VN-organisaties, UNMISS en de Wereldbank.

Samenhang

Veiligheid is een voorwaarde voor economische ontwikkeling en het bestrijden van armoede in Zuid-Sudan. De Nederlandse bijdrage aan UNMISS en de Nederlandse ontwikkelingsinspanning in Zuid-Sudan vullen elkaar aan. UNMISS heeft als belangrijkste taak toe te zien op het consolideren van de vrede en de veiligheid in Zuid-Sudan door de burgerbevolking te beschermen en de wederopbouw van de nieuwe staat te ondersteunen. De inzet van UNMISS is essentieel voor succesvolle wederopbouw.

Momenteel beziet het ministerie van Buitenlandse Zaken samen met de Nederlandse vertegenwoordiging in Juba hoe de thematische prioriteiten voedselzekerheid, water, en veiligheid en rechtsorde verder worden uitgewerkt in de Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsprogramma's voor de komende jaren. In dit proces is uitdrukkelijk aandacht voor de synergie tussen de Nederlandse activiteiten op het terrein van ontwikkelingssamenwerking en de inzet van UNMISS en de Nederlandse bijdrage daaraan.

Operationele aspecten

Mandaat

In verband met de onafhankelijkheid van Zuid-Sudan heeft de VN Veiligheidsraad op 8 juli 2011 resolutie 1996 aangenomen. De resolutie valt onder hoofdstuk VII van het Handvest van de Verenigde Naties. Het mandaat richt zich ten eerste op de consolidatie van de vrede waardoor op lange termijn economische ontwikkeling en de opbouw van de staat mogelijk worden gemaakt. UNMISS zal de nieuwe Zuid-Sudanese regering hierbij ondersteunen en adviseren in de overgang naar onafhankelijkheid. Ten tweede zal UNMISS de regering van Zuid-Sudan bijstaan in conflictpreventie en de bescherming van burgers in gebieden waar het risico van geweld hoog is. *Early warning* mechanismen en de bescherming van de burgerbevolking bij directe bedreigingen zijn daar volgens de VN-resolutie onderdeel van. UNMISS besteedt daarbij speciale aandacht aan het toezicht op de naleving van de mensenrechten. Ten derde zal UNMISS de regering van Zuid-Sudan steunen bij de ontwikkeling van de rechtsstaat en de veiligheidssector. Daarbij gaat het onder meer om het ondersteunen van de opbouw van het politieapparaat door training en begeleiding, en door advisering bij het ontwikkelen van beleid en wetgeving.

De voorziene omvang van UNMISS is ongeveer 10 000 personen, onder wie 7 000 militairen, 900 civiele politiefunctionarissen, een civiele component en ondersteunend personeel. De civiele delen houden zich onder meer bezig met de opbouw van het Zuid-Sudanese politieapparaat, de ontwikkeling van de rechtsstaat, ontwapening en mensenrechten. In de resolutie is een evaluatie voorzien na drie en zes maanden. Het doel van die evaluatie is de situatie in Zuid-Sudan te bezien en te beoordelen of het militaire deel van de missie kan worden verkleind.

Het mandaat van UNMISS loopt voorsnog tot 9 juli 2012. De VN, bij monde van de Speciaal Vertegenwoordiger van de Secretaris-Generaal van de VN (SRSG), Hilde Johnson, voorziet dat UNMISS ongeveer vijf jaar in het gebied actief zal blijven.

Toezicht op de grens tussen Sudan en Zuid Sudan behoort niet tot het mandaat van UNMISS. Dit is de taak van de *United Nations Interim Security Force for Abyei* (UNISFA), die in de grensregio actief is.

Haalbaarheid

UNMISS heeft een veelomvattend mandaat en de verwachtingen van de lokale en internationale gemeenschap zijn hoog. UNMISS, in het bijzonder SRSJ Johnson zelf, heeft zich tot doel gesteld resultaten en voortgang zo goed mogelijk zichtbaar te maken. In de komende maanden zullen benchmarks, indicatoren en (tussen)doelen worden geformuleerd en worden samengebracht in het missieplan. Omdat de missie zich in een opstartfase bevindt zal pas in een later stadium goed kunnen worden beoordeeld of UNMISS een manier heeft gevonden om in de weerbarstige Zuid-Sudanese praktijk de algemene doelstellingen in het mandaat te kwantificeren en resultaten te boeken en te meten. De Secretaris-Generaal van de VN zal elke vier maanden over de vooruitgang rapporteren aan de VN Veiligheidsraad.

De bescherming van de burgerbevolking is primair een taak van de Zuid-Sudanese regering. UNMISS heeft van de VN Veiligheidsraad een robuust mandaat gekregen voor het ondersteunen van die bescherming. De VN heeft echter te maken met serieuze praktische obstakels die de uitvoering van het mandaat kunnen belemmeren. Zuid-Sudan is een zeer uitgestrekt land. UNMISS kan niet overal ontplooid zijn en heeft te maken met lange afstanden en moeilijk toegankelijke gebieden. De reactietijd van UNMISS bij geweldsescalatie in afgelegen gebieden wordt daardoor langer. Daarnaast is er UNMISS veel aan gelegen als neutraal te worden gezien door de lokale bevolking.

De doelstellingen vergen een langdurig proces van staatsopbouw. Bovendien zijn de risico's van interne conflicten en geweldsuitbarstingen met de afscheiding van Zuid-Sudan niet verdwenen. De mogelijkheden voor een vreedzame toekomst voor Zuid-Sudan zijn echter onmiskenbaar aanwezig. UNMISS zet zich onder meer in voor de oplossing van conflicten en de re-integratie van gewapende groeperingen. De steun van de internationale gemeenschap kan nieuwe geweldsescalaties helpen voorkomen.

Deelnemende landen

Diverse landen hebben deelgenomen aan de eerdere missie UNMISS. Een aantal van deze landen zet de bijdrage voort in de nieuwe missie UNMISS. Afrikaanse en Aziatische landen leveren de grootste bijdragen. Westerse landen dragen relatief kleine aantallen, maar hoogopgeleid personeel bij. China, Filippijnen, India, Kenia, Namibië, Rwanda, Togo en Zambia leveren bijdragen aan de infanteriebataljons, genie- en medische capaciteit. Russische helikopters verzorgen grotendeels de logistiek. Van Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en Noorwegen is bekend dat zij een bijdrage leveren. Daarnaast leveren naar verwachting Australië, Canada, Denemarken, Finland, Ierland en Zweden waarschijnlijk bijdragen. De Nederlandse bijdrage is vergelijkbaar met die van Canada en Noorwegen.

UNMISS: operatieconcept en organisatie

Het operatieconcept van UNMISS gaat uit van een geïntegreerde benadering. Door het waarborgen van de veiligheid kunnen de staatsstructuren en de economie worden opgebouwd. Een stevige staatsmacht die de mensenrechten in acht neemt en het legitiem gezag uitoefent als ook een sterke economie ondersteunen bovendien duurzame stabiliteit. Om deze synergie te bewerkstelligen richt UNMISS zich op het opleiden, adviseren en begeleiden van de veiligheidssector en het opbouwen van de rechtsstaat. Tegelijk houdt UNMISS zich, in samenwerking met andere VN-organisaties, bezig met de wederopbouw van de economie.

UNMISS ziet de «horizontale coherentie», dat wil zeggen de coördinatie van de diverse activiteiten van de internationale gemeenschap binnen en buiten UNMISS, als een prioriteit en streeft naar een goede wisselwerking tussen de civiele en de militaire inzet. Organisatorisch komt dat tot uitdrukking in het geïntegreerde missieontwerp van UNMISS. De missie bestaat uit een politiedeel, een militair deel, een politiek deel en een ontwikkelingsdeel. De interne coördinatie komt voor rekening van de chef staf, die direct onder de SRSG valt en die toezicht houdt op de uitvoering van het missieplan, de interne coördinatie van beleidsprogramma's en het strategische raamwerk van UNMISS. Om de coördinatie met andere internationale organisaties in Zuid-Sudan te verankeren is het hoofd van de ontwikkelingspijler (een van de twee plaatsvervangend Speciaal Vertegenwoordigers in UNMISS) tevens humanitair coördinator, hoofd van het UNDP-kantoor en voorzitter van het VN-landenteam.

SRSG Hilde Johnson heeft verklaard ook de «verticale coherentie» een impuls te willen geven door sterk in te zetten op een decentraal organisatie-model. Daardoor zal UNMISS ook goed zijn vertegenwoordigd in het veld, op provinciaal niveau met tien *UN state coordinator offices*, en op gemeentelijk niveau met 25 tot 30 *county support bases*. Het hoofdkantoor in Juba delegeert zoveel mogelijk besluitvorming naar het provinciale niveau. Politiefunctionarissen, civiele deskundigen en MLO's werken op provinciaal en lokaal niveau geïntegreerd samen in hetzelfde VN-kantoor. De *state coordinator* wordt centraal aangestuurd door de chef staf van UNMISS en ziet op provinciaal en lokaal niveau toe op de coördinatie van de activiteiten. De *county support bases* dienen als platform voor de ondersteuning van de lokale autoriteiten, voor het overleg met de lokale bevolking en voor de samenwerking met andere VN-organisaties, donoren en NGO's.

Door de decentrale organisatie blijft UNMISS goed op de hoogte van de lokale ontwikkelingen en mogelijke oplopende spanningen. Dit helpt UNMISS beter te anticiperen op tribale spanningen en activiteiten van milities, en verdere escalatie van geweld te voorkomen. Nederland onderzoekt momenteel de wenselijkheid en mogelijkheden een bijdrage te leveren aan de verbetering en de uitrusting van de kantoren van de lokale overheden op de *county support bases*.

Hoewel UNMISS uit diverse delen bestaat, is de bevelsstructuur voor de inzet van politiefunctionarissen en militairen overzichtelijk. De missie wordt aangestuurd door de SRSG. Zij heeft de eenhoofdige leiding over de missie en rapporteert aan de secretaris-generaal van de VN. UNPOL wordt aangestuurd door de *Police Commissioner*, die verantwoording aflegt aan de *Political Deputy SRSG*. Het militaire deel wordt aangestuurd door de *Force Commander*. De *Political Deputy SRSG* en de *Force Commander* vallen direct onder de SRSG.

Nederland levert onder meer personeel aan de staf van UNMISS, mede om de belangen van de Nederlandse militairen en politiefunctionarissen op het hoogste niveau in de missie te behartigen.

Geschiedenis en beschikbaarheid

Nederland is in staat twee jaar lang maximaal 30 personen aan UNMISS te leveren. De Nederlandse bijdrage zal voornamelijk bestaan uit militairen van de Koninklijke marechaussee. Daarnaast zullen enige andere militairen, vier civiele politiefunctionarissen en eventueel civiele deskundigen op het gebied van de rechtsstaat en de mensenrechten worden ingezet. Gezien de beperkte omvang van de bijdrage is het de verwachting dat er voldoende personeel beschikbaar zal zijn.

Risico's

De staatsstructuren in Zuid-Sudan zijn nog in opbouw en dus fragiel. De staat is daardoor ook gevoelig voor bedreigingen. De relatie met het buurland Sudan, interne politieke conflicten, «traditioneel geweld» en criminaliteit kunnen tot geweldgebruik leiden. Onder meer onenigheid over natuurlijke hulpbronnen is al sinds lange tijd een bron van conflicten. Doordat er grote hoeveelheden kleine wapens in omloop zijn, kunnen dergelijke conflicten tot geweld leiden. Er zijn op dit moment nog steeds gewapende groeperingen actief die niet zijn opgenomen in de reguliere strijdkrachten. Om deze redenen is het niet uitgesloten dat lokale gewelddadigheden zich blijven voordoen. Het algemene dreigingsniveau in Zuid Sudan is laag. In de provincies Jonglei, Unity en Upper Nile kan het dreigingsniveau afhankelijk van de ontwikkelingen naar matig stijgen.

Er zijn geen aanwijzingen dat UNMISS wordt gezien als een doelwit van gewapende partijen. Wel kan personeel van UNMISS onbedoeld betrokken raken bij lokale gewelddadigheden. Ook zal het personeel van UNMISS rekening moeten houden met criminele activiteiten. Deze zijn vaak tegen buitenlanders gericht, onder meer door het zichtbare welvaartsverschil tussen buitenlanders en de lokale bevolking. De aanwezigheid van mijnen en explosieve oorlogsresten zal een lage dreiging opleveren, mits de relevante aanwijzingen worden gevolgd en de binnen UNMISS aanwezige kennis hierover wordt benut.

De VN is verantwoordelijk voor de directe beveiliging van het UNMISS-personeel op lokaal niveau en, zo nodig, voor evacuaties. Het *UN Department of Safety and Security* (UNDSS) is verantwoordelijk voor de veiligheid van de VN-locaties. De beveiliging voldoet aan de normen van de VN en wordt als toereikend beoordeeld. De evacuatieplannen van UNMIS zijn ten tijde van de oplopende spanningen tijdens het referendum in januari 2011 door Nederland getoetst en als toereikend beoordeeld. Deze plannen gelden voorsnog ook voor de nieuwe missie en worden indien nodig geactualiseerd. De VN heeft gemeld voldoende transportcapaciteit te hebben om het UNMISS-personeel te evacueren.

In Zuid-Sudan kunnen Nederlanders worden geconfronteerd met tropische ziekten en andere medische risico's. De medische faciliteiten in Zuid-Sudan zijn van onvoldoende niveau. UNMISS zal beschikken over eigen medische capaciteiten en helikoptertransport om zieken en gewonden snel af te voeren. Bij de plaatsing van Nederlandse medewerkers op afgelegen en moeilijk te bereiken gebieden heeft de regering extra aandacht voor de medische risico's en de tijdige toegang tot toereikende medische zorg.

De regering acht de inzet van Nederlanders onder deze omstandigheden verantwoord. De Commandant der Strijdkrachten houdt bovendien de uiterste mogelijkheid 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 nauwgezet de veiligheidssituatie in Zuid-Sudan en de regio, waarbij specifiek aandacht wordt besteed aan de veiligheidssituatie van de missies in de regio waaraan Nederland deelneemt.

Financiën

De uitgaven voor de Nederlandse bijdrage aan UNMISS worden vanaf 2012 per jaar geraamd op € 1,8 miljoen. Hiervan komt € 1,4 miljoen ten laste van de Defensiebegroting (voorziening crisisbeheersingsoperaties binnen artikel 20 Inzet) en € 0,4 miljoen voor uitgaven civiele politiefuncti-

onarissen ten laste van de begroting van Veiligheid en Justitie. Beide begrotingsposten maken deel uit van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS). De financiële ruimte hiervoor is beschikbaar.