

Vergaderjaar 2013–2014

22 831

De Hoorn van Afrika

Nr. 101

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR BUITENLANDSE HANDEL EN
ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2014

Hierbij bied ik u mede namens de Minister van Buitenlandse Zaken een Kamerbrief aan over de Nederlandse inzet in Zuid-Sudan, zoals aangekondigd tijdens het Vragenuurtje van 24 juni (Handelingen II 2013/14, nr. 97, item 3). In deze brief ga ik in op vragen van leden van uw Kamer naar aanleiding van het Volkskrant artikel «Half miljard Nederlandse steun aan Zuid-Soedan in rook op» van 21 juni 2014.

Naar de mening van het kabinet doet de kop van het Volkskrant artikel over de hulp aan Zuid-Sudan geen recht aan de werkelijkheid. Het moge duidelijk zijn dat de situatie in Zuid-Sudan zeer ernstig is en dat de ontwikkelingsperspectieven van het land flink zijn gereduceerd door de uitbraak van het gewapende conflict in december 2013. Tegelijkertijd staat vast dat er sinds 2005 ook veel resultaten zijn bereikt die niet zomaar uitgewist kunnen worden. Dankzij de investeringen in de sociale en fysieke infrastructuur is er substantiële voortgang geboekt, o.a. op het gebied van gezondheidszorg en onderwijs, al is tegelijkertijd duidelijk dat Zuid-Sudan nog een zeer lange weg te gaan heeft. In 2006 ging nog geen 16% van de kinderen in de basisschoolleeftijd naar school, in 2011 was dat 43%. Geletterdheid binnen de groep van 15 tot 24 jarigen is gestegen van 28% in 2006 naar 40% in 2009. De levens van talloze Zuid-Sudanezen zijn gered omdat zij toegang kregen tot gezondheidszorg; het percentage geboortes waarbij een vroedvrouw aanwezig was is verdubbeld; en vele ontheemden, vluchtelingen en Zuid-Sudaneese terugkeerders uit Sudan zijn gevoed en gehuisvest.

In deze Kamerbrief wordt eerst een overzicht gegeven van de actuele politieke, humanitaire en veiligheidssituatie. Daarna wordt ingegaan op de keuze voor Zuid-Sudan binnen het fragiele statenbeleid, de negatieve impact van het conflict op behaalde resultaten en op de resultaten die wel behouden zijn. Vervolgens wordt beschreven hoe het kabinet opvolging heeft gegeven aan de aanbevelingen uit IOB-evaluaties. Ten slotte volgt een beschrijving van de Nederlandse inzet in het komende jaar. Gezien de

ongewisse situatie in Zuid-Sudan acht het kabinet het nu niet mogelijk om u een aangepast Meerjarig Strategisch Plan toe te sturen, waarin vier jaar vooruit gekeken wordt.

Actuele situatie: politiek, veiligheid en humanitair

Er is helaas weinig voortuitgang 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-Sudan. Daags voor deze top spraken president Kiir en rebellenleider Riek Machar af om binnen zestig dagen een overgangsregering van nationale eenheid te vormen. De IGAD-leiders verwelkomden deze stap maar spraken ook hun teleurstelling uit over het falen van de overheid en de rebellen om eerdere akkoorden na te leven en zich serieus in te zetten voor een vredesakkoord. De IGAD-leiders dreigden met collectieve actie, inclusief sancties, als de partijen in het conflict opnieuw hun beloften niet na zouden komen. Helaas moeten we constateren dat de vredesbesprekingen lange tijd hebben stil gelegen, onder meer omdat partijen het niet eens werden over de deelname van andere actoren zoals het maatschappelijk middenveld. Vanaf 8 augustus tot 28 augustus is er wel weer gesproken tussen de strijdende partijen. Tijdens de top van staatshoofden van IGAD-landen op 25 augustus ondertekenden de partijen een matrix met daarin nadere afspraken voor de uitvoering van het staakt-het-vuren. De regering van Zuid-Sudan en de gewapende oppositie (*SPLM/A In Opposition*) kregen van de IGAD-leiders nog 45 dagen om een overgangsregering van nationale eenheid te vormen. De staatshoofden bekrachtigden een door de IGAD-bemiddelaars voorbereid protocol over « *Transitional Arrangements towards Resolution of the Crisis in South Sudan.* » Het betreft een sturend kader voor de te vormen overgangsregering. De IGAD leiders herhaalden hun dreigement dat zij actie zullen nemen tegen degenen die het vredesproces in Zuid-Sudan dwarsbomen.

Mede op aandringen van Nederland heeft de EU op 10 juli sancties ingesteld tegen de commandant van de derde infanteriedivisie van het Zuid-Sudanese leger, Santino Deng, en rebellenleider Peter Gadet. Het gaat om reisbeperkingen en bevrozing van tegoeden. Het betreft een eerste stap. Indien de partijen in het conflict het politieke proces blijven blokkeren of zich schuldig blijven maken aan ernstige mensenrechtenschendingen of schendingen van het staakt-het-vuren zullen personen aan de sanctielijst worden toegevoegd. Op deze manier zal de druk op betrokken partijen worden opgevoerd.

Na het eerdere akkoord van 9 mei tussen Kiir en Machar was er enige tijd sprake van een lichte verbetering van de veiligheidssituatie. Het staakt-het-vuren werd weliswaar nog steeds geschonden maar op een minder grote schaal dan daarvoor. De aanval die rebellen op 20 juli uitvoerden op de plaats Nasir in Upper Nile State was de eerste grootschalige militaire confrontatie sinds 9 mei. De EU ambassadeurs in Juba hebben deze aanval in een verklaring veroordeeld. Sinds half augustus wordt er ook weer gevochten in de buurt van Bentiu. De situatie rond Malakal is gespannen.

Op 27 mei ging de VN Veiligheidsraad akkoord met een vrij substantiële wijziging van het mandaat van UNMISS, de VN-vredesmissie in Zuid-Sudan. Het aangepaste VN-mandaat geldt tot 30 november 2014. UNMISS zal zich in deze periode vooral richten op de bescherming van burgers, het monitoren en onderzoeken van mensenrechtenschendingen, het scheppen van voorwaarden voor het verlenen van humanitaire hulp, en het ondersteunen van de wapenstilstand. Gezien de rol van de

Zuid-Sudanese regering in het conflict zal UNMISS voorlopig geen ondersteuning meer geven aan staatsopbouw. De VNVR heeft tevens bepaald dat de regionale troepenmacht van IGAD onder UNMISS gebracht wordt. De ontplooiing van deze troepenmacht ter grootte van drie bataljons is gaande. De regionale troepen worden vooral ingezet ter bescherming van het IGAD Monitoring en Verificatiemechanisme, maar vervullen ook de andere hoofdtaken van UNMISS, zoals hierboven beschreven. Ethiopië is de belangrijkste troepenleverancier vanuit de regio. Op 17 juni is de Ethiopische luitenant-generaal Yohannes Gebremeskel Tesfamariam tot commandant van UNMISS benoemd. Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 28 mei (Kamerstuk 29 521, nr. 248) zullen de VN de komende tijd de behoeftstelling voor de missie bijstellen in het licht van het aangepaste mandaat.

De humanitaire situatie is nog steeds zeer zorgwekkend. Meer dan anderhalf miljoen mensen hebben sinds de uitbraak van het conflict in december 2013 hun huis moeten verlaten. Ongeveer 440.000 van hen zijn gevlucht naar buurlanden. Negentig procent van de 1,3 miljoen ontheemden bevinden zich volgens VN organisatie OCHA in zeer moeilijk toegankelijke gebieden. Ongeveer 97.000 ontheemden verblijven in VN-kampen. Het regenseizoen, veroorzaker van een toename van malaria, zorgt voor een verslechtering van de toch al moeilijke leefomstandigheden van veel Zuid-Sudanezen. Ook is op sommige plekken cholera uitgebroken. Ondervoeding is nu al een groot probleem en de dreiging van een hongersnood later dit jaar is nog steeds reëel. Meer dan 3,5 miljoen mensen hebben al te maken met ernstige voedselonzekerheid en dit aantal zal de komende tijd naar verwachting nog stijgen. Het kabinet is in dit kader bijzonder bezorgd over de berichten dat er geen substantiële verbetering is opgetreden in het verkrijgen van humanitaire toegang, ondanks de afspraken die hierover gemaakt zijn tijdens de humanitaire conferentie over Zuid-Sudan in Oslo op 20 mei. Ook heeft het kabinet blijvende zorgen over de veiligheid van humanitaire hulpverleners. Begin augustus werden zes Zuid-Sudanese humanitaire hulpverleners in Maban county in Upper Nile vermoord, naar het lijkt vanwege hun etnische achtergrond. Dit is onacceptabel.

Keuze voor Zuid-Sudan in het kader van het fragiele statenbeleid

Bij de keuze voor inzet in Zuid-Sudan, is nadrukkelijk rekening gehouden met de uitermate moeilijke omstandigheden in deze fragiele staat. Door de jarenlange burgeroorlog en achterstelling door de regering in Khartoum was er vrijwel niets in Zuid-Sudan. Alles moest van de grond worden opgebouwd: instituties, capaciteit, infrastructuur. Zuid-Sudan omvat meer dan zestig etnische groepen en kent een historie van veeroof en conflicten over land en water. Ook was duidelijk dat de transformatie van voormalige rebellenbeweging SPLM naar een functionerende politieke partij tijd zou kosten. Tevens was Nederland zich bewust van het risico op corruptie.

De onafhankelijkheid van Zuid-Sudan is hard bevochten. Het was onze hoop en die van de rest van de internationale gemeenschap dat de politieke leiders van Zuid-Sudan hun persoonlijke vetes zouden overstijgen en zich in zouden zetten voor de eenheid en ontwikkeling van het land. Nederland wilde hen daarbij steunen.

Een belangrijke reden voor onze betrokkenheid was het voorkomen van verdere regionale instabiliteit. Een falende staat is een bron van vluchtingenstromen en onveiligheid. Hoewel we als internationale gemeenschap het huidige conflict helaas niet hebben kunnen voorkomen, geldt dit argument nog steeds. Indien het conflict zich zou uitbreiden tot andere

delen van Zuid-Sudan zullen instabiliteit en stromen vluchtelingen en ontheemden verder toenemen.

Een andere reden om in Zuid-Sudan te investeren is armoedebestrijding. Het land mag dan de beschikking hebben over olie-inkomsten, het had en heeft nog steeds de laagste ontwikkelingsindicatoren ter wereld. Zo stierven in 2006 nog ruim 2.054 moeders per 100.000 levendgeborenen in het kraambed: één van de hoogste cijfers ter wereld. De kindersterfte onder vijf jaar bedroeg in 2006 135 sterfgevallen per 1.000 levendgeborenen, in 2010 was dit cijfer gedaald naar 105. Slechts 27% van de bevolking van 15 jaar en ouder kan lezen en schrijven. De alfabetiseringsgraad is 40% voor mannen en slechts 16% voor vrouwen. In 2009 waren er 129 leerlingen per klaslokaal. Zuid-Sudan heeft dus nog een enorme inhaalslag te maken.

Nederland is altijd helder geweest over de risico's van investeringen in fragiele staten en de lange adem die wederopbouw vergt. De Wereldbank heeft berekend dat opbouw en transformatie van overheidsinstanties in post-conflictlanden tussen de 20 en 40 jaar duurt. Een dergelijk langdurig proces van conflict naar stabiliteit zal nooit lineair verlopen. Terugval is altijd mogelijk. Juist in die perioden van toenemend geweld is het cruciaal dat de internationale gemeenschap aanwezig blijft en een fragiele staat helpt. Onderzoek van de Wereldbank naar een groot aantal conflictsituaties wijst uit dat daarbij de focus moet liggen op het creëren van veiligheid, rechtsorde en werkgelegenheid met een grotere nadruk op conflictpreventie. Het kabinet kan gedeeltelijk meegaan in het pleidooi van de Wereldbank om in de huidige context geen «stop and go»-beleid ten aanzien van Zuid-Sudan te hanteren, maar vindt het onwenselijk om steun te blijven geven aan de centrale overheid, zolang deze zich onvoldoende inzet voor het vredesproces en het aanpakken van mensenrechtenschendingen. Ook andere donoren zijn deze mening toegedaan. Samen met hen hebben we een set principes opgesteld voor engagement in Zuid-Sudan in de huidige context.

Werken in fragiele staten vraagt om een flexibele houding, waarin de politieke, OS- en veiligheidsinzet wordt aangepast aan gewijzigde omstandigheden. In de Kamerbrief van 19 mei jl. (Kamerstuk 22 831, nr. 98) informeerde ik u al dat het kabinet de samenwerking met de Zuid-Sudanese centrale overheid heeft stopgezet vanwege haar rol in het conflict. Ook heeft het kabinet meer humanitaire hulp ter beschikking gesteld via herschikking van OS-middelen.

Negatieve invloed van conflict op behaalde resultaten

Het is duidelijk dat het conflict tussen de regering Kiir en de rebellen van Riek Machar de bevolking van Zuid-Sudan heel hard treft. Dit geldt vooral voor de bevolking in de drie noordoostelijke deelstaten Unity State, Upper Nile en Jonglei, waar het geweld geconcentreerd is. In deze deelstaten zijn meer dan een miljoen mensen op de vlucht geslagen als gevolg van de (dreiging van) gevechtshandelingen en aanvallen op burgers. Velen van hen zijn het slachtoffer van mensenrechtenschendingen, zoals beschreven in het rapport van UNMISS van 8 april 2014. Een deel van de ontheemden leeft onder moeilijke omstandigheden in VN-kampen. Een aantal compounds van humanitaire organisaties is tijdens de gevechten geplunderd. Veel infrastructuur is met de grond gelijk gemaakt. De verwoestingen zijn enorm. Door de veiligheidssituatie is het vooralsnog niet precies duidelijk hoeveel ontwikkelingsinvesteringen teniet zijn gedaan. Voor zover nu kan worden overzien bedragen bijvoorbeeld de schade en verliezen aan de resultaten van de derde fase van het *South Sudan Recovery Fund* (SSRF) in Jonglei en Lakes State ruim USD 16 miljoen, hetgeen overkomt met 21% van de gemaakte investeringen. Het radiostation in Bor, dat ik in februari 2013 bezocht, is ernstig beschadigd

en geplunderd. De uit het *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) gefinancierde politiebureau en gevangenis in Bor staan echter nog overeind.

Ook de economische ontwikkeling van het land lijdt onder het conflict. In de deelstaten Unity en Upper Nile liggen de belangrijkste olievelden. In Unity State ligt de olieproductie als gevolg van het conflict stil. In Upper Nile wordt nog wel olie gewonnen, maar minder dan onder normale omstandigheden.

Een ander negatief effect is dat oude wonden door dit conflict weer zijn open gehaald en etnische scheidslijnen zijn verdiept. Het zal tijd kosten om deze te helen. Al tijdens de decennialange burgeroorlog met Khartoum stonden groepen in Zuid-Sudan regelmatig tegenover elkaar: een deel van hen werd gesteund door het regime in Khartoum.

Tenslotte heeft het conflict tot gevolg dat de internationale donoren deels hun handen hebben afgetrokken van staatsopbouw. De reputatie van de jongste staat ter wereld is geschaad en het vertrouwen in haar politieke leiders geschonden. Het zal niet gemakkelijk zijn dit te herstellen. Het is aannemelijk dat private investeerders vanwege het conflict ook minder geneigd zijn om momenteel in Zuid-Sudan zaken te doen.

Behaalde en behouden resultaten

Niet alle investeringen zijn teniet gedaan. In de IOB-evaluatie van het fragiele statenbeleid uit 2013 staat dat 40% van de totale Nederlandse hulp aan Zuid-Sudan in de periode 2005–2011 (EUR 486,6 miljoen) is besteed aan humanitaire hulp. Het gaat om een bedrag van EUR 194,6 miljoen. Naar schatting zijn miljoenen mensen met deze Nederlandse bijdrage geholpen.

Ook op meer structureel gebied is sinds de ondertekening van de *Comprehensive Peace Agreement* (CPA) in 2005 veel bereikt. Met steun van de internationale gemeenschap werden in 2010 verkiezingen gehouden en in januari 2011 een referendum over mogelijke onafhankelijkheid van Sudan. Vervolgens heeft Zuid-Sudan zich, mede door inzet van de internationale gemeenschap, vreedzaam kunnen afscheiden van Sudan. Dit was gezien de houding van de regering in Khartoum zeker niet vanzelfsprekend. Dankzij internationale steun heeft Zuid-Sudan zich kunnen ontwikkelen naar zelfstandigheid. Het land beschikt nu over staatsinstellingen, een Rekenkamer, een (interim--)Grondwet en wet- en regelgeving op allerlei gebied. Hoewel deze instituties nog verre van optimaal functioneren, is er een belangrijke basis voor staatsopbouw gelegd.

Tevens werden resultaten geboekt op het gebied van conflictoplossing en vredesopbouw op lokaal niveau. Zo ondersteunt CARE met steun van Nederland vredescomités in Zuid-Sudan, waarin de rol van vrouwen in conflictbeheersing actief wordt gestimuleerd. Deze vredescomités zijn succesvol: 70% van de conflicten waarin zij bemiddelden zijn opgelost.

De internationale gemeenschap heeft de afgelopen jaren bovendien een omvangrijke bijdrage geleverd aan de levering van basis sociale voorzieningen, zoals onderwijs, gezondheidszorg en schoon drinkwater. Mede dankzij de Nederlandse bijdrage aan het *Multi-Donor Trust Fund* (MDTF) en het *Basic Services Fund* (BSF) zijn o.a. duizenden leraren opgeleid, miljoenen schoolboeken gekocht, duizenden scholen gebouwd, vroedvrouwen opgeleid en gezondheidsklinieken opgezet. Dankzij het BSF hebben drieënhalf miljoen mensen toegang gekregen tot sociale basisvoorzieningen. Via het mede door Nederland ondersteunde *South*

Sudan Recovery Fund (SSRF) zijn onder meer politiebureaus, rechtbanken, gevangenissen, kantoren voor de districtsoverheid, wegen en waterreservoirs gebouwd in deelstaten met relatief veel lokale conflicten (Jonglei, Warrap, Lakes en Eastern Equatoria). Het *South Livelihoods Development Program*, dat in 2009 van start ging en zich o.a. richt op een verhoging van de landbouwproductie door training, betere landbouwinputs, en een verbeterde toegang tot markten door rehabilitatie van wegen, heeft ruim 50.000 mensen bereikt. Via een programma van de *International Finance Corporation* is sinds 2010 bijgedragen aan de registratie van ruim 22.000 bedrijven en is de landelijke Kamer van Koophandel ondersteund. Door de Nederlandse investeringen in het UNICEF water- en sanitatieprogramma in de deelstaten Northern Bahr el Ghazal and Eastern Equatoria hebben in de periode 2006–2013 200.000 mensen duurzame toegang gekregen tot drinkwater en 180.000 mensen tot sanitatie. Mede hierdoor is het aantal mensen dat is geïnfecteerd met guineaworm gedaald met 80%.

In zeven van de tien deelstaten van Zuid-Sudan is het vooralsnog relatief rustig. Hier gaat het leven door: scholen, klinieken, winkeltjes en overheidsinstellingen functioneren hier nog grotendeels als vóór 15 december 2013. De ontwikkelingsinvesteringen in deze gebieden zijn grotendeels behouden, al doet de impact van het conflict zich ook hier gelden, bijvoorbeeld via discriminatie van bepaalde etnische groepen. Ook krijgen deze gebieden minder geld van de centrale overheid, omdat deze vanwege de lagere olieproductie minder inkomsten heeft én vanwege het feit dat middelen worden aangewend voor financiering van de strijd tegen de rebellen. Bovendien wordt een aantal van deze relatief rustige deelstaten geconfronteerd met grote groepen ontheemden, die eveneens een beroep doen op de lokale diensten. Overigens bestaat er nog steeds een reëel risico dat het gewapende conflict en de bijbehorende onveiligheid zich verspreiden naar andere delen van het land.

Implementatie uitkomsten IOB-evaluaties

In het artikel in de Volkskrant «Half miljard Nederlandse steun aan Zuid-Soedan in rook op» wordt de suggestie gewekt dat het kabinet onvoldoende deed met de uitkomsten en aanbevelingen van IOB-evaluaties. Het kabinet herkent zich niet in het beeld dat IOB-evaluaties in een lade verdwenen en er onvoldoende lering uit getrokken werd. Het kabinet benadrukt echter dat het opereren in een fragiele staat niet altijd eenduidig is. In een land waar de behoeften eindeloos zijn en de politieke leiders soms eigen agenda's nastreven, worden donoren geconfronteerd met dilemma's en uitdagingen.

Staatssecretaris Knapen bood op 23 maart 2011 de evaluatie «*Aiding the Peace: a Multi-donor Evaluation of Support to Conflict Prevention and Peace Building Activities in Southern Sudan 2005–2010*» aan uw Kamer aan. In de beleidsreactie (Kamerstuk 29 237, nr. 237) gaf het kabinet een uitgebreide appreciatie van de hoofdbevindingen en aanbevelingen. De hoofdconclusie van de multi-donorevaluatie is dat de donorsteun aan conflictpreventie en vredesopbouw gedeeltelijk succesvol was. De IOB evaluatie van 2013 «Investeren in stabiliteit: het Nederlandse fragiele statenbeleid doorgelicht» heeft betrekking op de periode 2005–2011. Aangezien de evaluatie grotendeels dezelfde periode dekt als de multi-donorevaluatie uit 2010 heeft IOB gebruik gemaakt van de bevindingen van deze evaluatie.

In een fragiele staat als Zuid-Sudan zijn ontwikkelingen moeilijk te voorspellen. Er is geen garantie voor stabiliteit op de korte termijn en de risico's van investeringen zijn er groter dan in stabiele ontwikkelings-

landen. Tegelijkertijd is het voor een zinvolle bijdrage aan staatsopbouw nodig om op basis van een lange termijn visie te werken. In deze realiteit dienen keuzes te worden gemaakt en risico's zoveel mogelijk te worden ingeperkt. Er is altijd de kans op een terugval en daarmee teloorgang van behaalde resultaten. Evaluaties zijn voor de uitvoering buitengewoon waardevol omdat ze ons helpen achteraf vast te stellen of bij beleidskeuzes op basis van de informatie die toen voorhanden was de juiste afwegingen zijn gemaakt. Dat gaat dieper dan de constatering dat door escalatie van geweld in Zuid-Sudan bepaalde resultaten teniet zijn gedaan. Hieronder gaat het kabinet in op de vier hoofdbevindingen van de multi-donorevaluatie, en de wijze waarop Nederland de uitkomsten en aanbevelingen in de praktijk heeft gebracht:

Onvoldoende benutten van conflictanalyse, onvoldoende rekening houden met aan lokale conflicten ten grondslag liggende factoren (conflict drivers).

In het Meerjarige Strategische Plan (MJSP) 2012–2015 en in het concept-MJSP voor de periode 2014–2017 is een uitgebreide conflictanalyse opgenomen. Nederland heeft de afgelopen jaren via een geïntegreerde inzet van politieke/diplomatieke dialoog, ontwikkelingssamenwerking en de bijdrage aan UNMISS, bij proberen te dragen aan conflictpreventie en het vergroten van de stabiliteit in Zuid-Sudan. Hierbij zijn drie sporen gevolgd. Ten eerste, het stabiliseren van conflictsituaties door de inzet van UNMISS. Ten tweede, vasthouden van stabiliteit door opbouw van de veiligheidssector via multilaterale organisaties en via de inzet van bilaterale middelen. Ten derde, voorkomen van terugval door aanpak van onderliggende oorzaken, waaronder toegang tot water en land. Daaraan wordt vanuit de speerpunten voedselzekerheid en water bijgedragen.

In een fragiele staat als Zuid-Sudan maakt Nederland feitelijk doorlopend conflictanalyses door de politieke en veiligheidssituatie in kaart te brengen en te duiden. Zo was in 2013 sprake van oplopende politieke spanningen en ontspon zich een strijd om het leiderschap binnen regeringspartij SPLM. In juli 2013 verving president Kiir vrijwel zijn gehele kabinet en onthief hij vicepresident Machar uit zijn functie. Ook was er onenigheid binnen de SPLM over de wijze waarop de partij bestuurd zou moeten worden. Het feit dat het niet gelukt is om deze meningsverschillen op een vreedzame manier op te lossen wordt nu gezien als één van de belangrijkste oorzaken voor het gewapende conflict. Hoewel dus sprake was van oplopende politieke spanningen, had de internationale gemeenschap een geweldsuitbarsting op deze schaal niet voorzien. Met de wijsheid achteraf is het gemakkelijk om te zeggen: had de internationale gemeenschap maar eerder ingegrepen. We moeten echter realistisch zijn over het handelingsperspectief van de internationale gemeenschap in een soevereine staat. Vanzelfsprekend kan de internationale gemeenschap zorgen onder de aandacht brengen van de autoriteiten en waar mogelijk hulp als hefboom inzetten. Dat is ook gebeurd. Zo heeft Nederland in discussies over het New Deal Compact bijvoorbeeld consequent gepleit voor het opnemen van politieke voorwaarden en indicatoren. Er zijn echter grenzen aan de mate waarin de internationale gemeenschap dit soort processen van buitenaf kan bijsturen indien er lokaal onvoldoende politieke wil bestaat om veranderingen te realiseren en conflicten op te lossen. Het politieke conflict tussen president Kiir en voormalig vicepresident Machar speelde zich bovendien voor een belangrijk deel af binnen de gelederen van regeringspartij SPLM. De mogelijkheden voor internationale gemeenschap om invloed uit te oefenen op de interne aangelegenheden van een politieke partij zijn beperkt.

Vanwege de impact van het huidige conflict is besloten om uitvoerende partners in hun programma's een aanvullende conflictsensitiviteitsanalyse te laten uitvoeren. Dit om de invloed van de veranderde context en verhoudingen in kaart te brengen en om te bevorderen dat via bestaande programma's nadrukkelijker een bijdrage kan worden geleverd aan conflictmitigatie en -oplossing op lokaal niveau. Hiervoor zullen de programma's aan de hand van de conflictsensitiviteitsanalyses met gerichte externe advisering zonodig worden aangepast. Andere donoren hebben dit Nederlandse initiatief overgenomen. Daarnaast is de Nederlandse ervaring mede aanleiding voor het met andere donoren opzetten van een *resource centre* in Juba op het gebied van conflictsensitiviteit, bedoeld om van elkaars analyses en ervaringen te kunnen leren.

Achteraf bezien heeft de internationale gemeenschap de afgelopen jaren het accent wellicht teveel gelegd op staatsopbouw en is er te weinig aandacht besteed aan verzoening, gerechtigheid en *nation building*. Overigens geldt ook hier dat er sprake moet zijn van voldoende draagvlak en politieke wil om betekenisvolle stappen te zetten op dit vlak. Het kan niet van buitenaf opgelegd worden.

Problematische context: geen capaciteit overheid, lokale conflicten en voortdurende spanning tussen Noord- en Zuid-Sudan, niet duidelijk of Zuid-Sudan daadwerkelijk onafhankelijk zou worden.

De voortdurende spanningen tussen Sudan en Zuid-Sudan vroegen ook na de onafhankelijkheid van Zuid-Sudan in 2011 de nodige aandacht, zowel van de Zuid-Sudanese regering als van de internationale gemeenschap. Tijdens de interim--periode na de ondertekening van het *Comprehensive Peace Agreement* (2005–2011) was over veel punten nog geen overeenstemming tussen beide landen. De onderhandelingen hierover resulteerden in september 2012 in een akkoord, maar nog steeds zijn er vele uitstaande kwesties (o.a. grensdemarcatie). Bovendien lag tussen januari 2012 en april 2013 de olieproductie, waar Zuid-Sudan in hoge mate van afhankelijk is, stil. Het gebrek aan inkomsten maakte dat de Zuid-Sudanese regering nauwelijks middelen had om aan staatsopbouw te werken.

Dit wil niet zeggen dat er in deze periode niets is gebeurd. Er is de afgelopen jaren hard gewerkt aan de versterking van de capaciteit van de Zuid-Sudanese overheid. Via hVia et mede door Nederland ondersteunde *Capacity Building Trust Fund* (CBTF) is bijgedragen aan het opzetten van de salarisadministratie en het opschonen van loonlijsten bij de Zuid-Sudanese overheid en het versterken van de capaciteit van de Centrale Bank, Rekenkamer, Anti-Corruptiecommissie en *Public Accounts Committee* van het parlement. Tevens zijn de grondslagen gelegd voor een effectief *Public Finance Management*, o.a. door training van ruim 700 ambtenaren, is een informatiesysteem opgezet voor het Ministerie van Financiën en is een aanzet gegeven voor een systeem voor ambtenarenpensioenen.

De gekozen hulpstructuur: sterke nadruk op multilaterale fondsen en harmonisatie vertraagde de inspanningen.

Het is juist dat donoren in eerste instantie hun kaarten te eenzijdig hebben ingezet op het *Multi Donor Trust Fund* voor Zuid-Sudan (MDTF). Het fonds ging uit van een ideaal scenario, waarin de Zuid-Sudanese autoriteiten in hoge mate in de *driver's seat* zouden zitten, de hulp geharmoniseerd zou zijn én er tegelijkertijd ook snelle resultaten behaald zouden worden voor de bevolking. Al snel bleek dat deze zaken op korte termijn lastig verenigbaar waren. De opzet van dit fonds was gestoeld op te positieve aannames over de capaciteit van de Zuid-Sudanese regering om

programma's uit te voeren. Ook werd duidelijk dat via het MDTF niet voldoende flexibel ingesprongen kon worden op de dynamiek en behoeften in deze fragiele staat. Vanuit de bewustwording dat één hulpmodaliteit niet alle doelen tegelijkertijd kan dienen hebben donoren in de jaren na 2005 diverse aanvullende hulpinstrumenten opgezet. Zo werd in 2006 het *Basic Services Fund* (BSF) opgericht om via ngo's snel basisvoorzieningen te leveren aan de bevolking. In 2008 werd het *South Sudan Recovery Fund* in het leven geroepen, om het gat tussen humanitaire hulp en structurele ontwikkelingshulp te helpen overbruggen. Ook kozen donoren er in toenemende mate voor om bilaterale programma's te ondersteunen.

Tegenwoordig worden meer fondsen en programma's beheerd door private partijen in plaats van door de VN of de Wereldbank. Het mede door Nederland ondersteunde *Capacity Building Trust Fund* (CBTF) is hiervan een goed voorbeeld. Het fonds werd van 2004 tot 2010 beheerd door UNICEF. In de tweede fase is gekozen voor een private uitvoerder. Het is gebleken dat deze snel en flexibel kon inspelen op de behoeften van de overheid. Ook de programma's die Nederland momenteel financiert onder de speerpunten voedselzekerheid en water worden grotendeels uitgevoerd door private partijen.

Basisvoorzieningen leiden niet automatisch tot conflictpreventie en vredesopbouw; relatief beperkte steun aan veiligheid en goed bestuur.

Nederland heeft deze aanbeveling ter harte genomen en heeft sinds 2012 nadrukkelijk ingezet op versterking van de Zuid-Sudanese politie, zowel via de Nederlandse bijdrage aan UNMISS als via het bilaterale OS-programma. Nederland droeg onder andere bij aan de totstandkoming van de fysieke infrastructuur voor de politieacademie in Rambor (besluitvorming over verdere steun voor de academie is aangehouden i.h.k.v. het huidige conflict) en aan training van de politie. Nederland steunt nog steeds een *community policing* programma dat wordt uitgevoerd door Saferworld. Ook droeg Nederland bij aan de versterking van capaciteit op lokaal niveau via het *Community Security and Small Arms* programma (CSAC) van de VN. Dankzij CSAC zijn o.a. 17 *County Support Bases* functioneel (van de geplande 25, de bouw van twee is vertraagd door het conflict). Vanuit deze *County Support Bases* van de VN kan ondersteuning gegeven worden aan de lokale overheid en ngo's bij het verbeteren van hun toegankelijkheid voor de bevolking. Ook zijn via CSAC ruim 125.000 mensen bewust gemaakt van alternatieve conflictoplossing, 400 mensen getraind als «*peace cadres*», zijn er vredescommissies tot stand gebracht in 6 deelstaten, en zijn er 10 politieposten opgezet. Sinds 2013 ondersteunt NL het UNDP *Access to Justice* programma dat zich richt op versterking van de justitieketen. De Nederlandse bijdrage aan het *Safety and Access to Justice* (SAJP) programma is opgeschort in afwachting van een reactie van de Zuid-Sudanese politie op het UNMISS-rapport over mensenrechtenschendingen tijdens het conflict.

Het kabinet is zich er ten eerste van bewust dat voor verbetering van bestuur meer nodig is dan financiering en technische ondersteuning. Daarom is de afgelopen jaren een intensieve politieke dialoog gevoerd met de Zuid-Sudanese autoriteiten over het transparant maken van de overheidsfinanciën, de aanpak van corruptie, het respecteren van mensenrechten en het vergroten van de democratische ruimte. Tijdens de onderhandelingen over de New Deal Compact (nog niet getekend) heeft Nederland stevig ingezet op het opnemen van voorwaarden en indicatoren op het gebied van mensenrechten en goed bestuur.

Gezien de blijvende instabiliteit en onzekerheid over de toekomst van Zuid-Sudan is het kabinet tot de conclusie gekomen dat het niet mogelijk is om u binnen afzienbare termijn een aangepast Meerjarig Strategisch Plan (MJSP) toe te sturen. Van een MJSP kan pas weer sprake zijn als er een reëel uitzicht is op duurzame verbetering van de stabiliteit. Dit betekent dat er op zijn minst een vredesakkoord zal moeten liggen, dat gedragen wordt door relevante partijen in Zuid-Sudan. Bovendien wil het kabinet na ondertekening van een dergelijk akkoord eerst bekijken in hoeverre het akkoord wordt nageleefd. Zodra aan bovengenoemde voorwaarden is voldaan zal u een aangepast MJSP toekomen. In deze brief kijkt het kabinet vooral nog een jaar vooruit.

Nederland laat de bevolking van Zuid-Sudan niet in de steek en blijft op een geïntegreerde manier bijdragen aan vrede en stabiliteit in het land. In de Kamerbrief van 19 mei (Kamerstuk 22 831, nr. 98) heeft het kabinet u ingelicht over de opschorting van een aantal programma's met de centrale overheid. De overige programma's onder de speerpunten voedselzekerheid, water en veiligheid en rechtsorde worden in principe voortgezet, waar nodig aangepast op basis van de uitgevoerde conflict-sensitiviteitsanalyses. Hoewel de samenwerking met de centrale overheid is opgeschort, kan binnen OS-programma's in principe nog wel worden samengewerkt met lagere overheden, mits er geen indicaties zijn dat hiermee wordt bijgedragen aan het conflict of discriminatie van bepaalde groepen.

Zoals aangegeven in de Kamerbrief van 19 mei zal binnen het ontwikkelingsprogramma de komende tijd nadrukkelijker aandacht worden gegeven aan *transitional justice*, aan de rol van het maatschappelijk middenveld bij vrede en verzoening, en versterking van objectieve en onpartijdige media.

Zo zal de ambassade in het kader van het speerpunt veiligheid en rechtsorde de komende jaren Radio Tamazuj ondersteunen door een bijdrage aan *Free Press Unlimited*. Radio Tamazuj was een van de weinige radiozenders die onpartijdig nieuws leverde tijdens het conflict de afgelopen maanden. Het bereik van Radio Tamazuj was tot nu toe grotendeels beperkt tot de grensregio met Sudan. Dankzij de Nederlandse bijdrage zal het bereik uitgebreid kunnen worden naar het gehele grondgebied van Zuid-Sudan. Nederland heeft de bijdrage aan Radio Miraya onlangs gestaakt, onder andere omdat deze zender naar onze mening tijdens de crisis niet onafhankelijk genoeg opereerde.

Via UNDP draagt Nederland bij aan de ontwikkeling van de justitiële keten in Zuid-Sudan, de toegang tot recht, en transparantie en verantwoording binnen de justitiële keten. De samenwerking met het Ministerie van Justitie staat vanwege het conflict overigens op een laag pitje. Ter ondersteuning van een krachtiger maatschappelijk middenveld in het land heeft de ambassade het voortouw genomen bij het opzetten van een *Civil Society Fund*. Over de Nederlandse steun aan de opbouw van de Zuid-Sudanese politie heb ik eerder in deze brief al het een en ander geschreven. Voor wat betreft ondersteuning van *transitional justice* brengt de ambassade momenteel de mogelijkheden in kaart. Samen met de EU zal Nederland een programma financieren ter bescherming en verdediging van mensenrechtenverdedigers.

In Zuid-Sudan is de afgelopen jaren veel gebruik gemaakt van de unieke expertise en toegevoegde waarde van Nederland op het gebied van waterbeheer, landbouwontwikkeling en voedselzekerheid. Zo waren o.a. de universiteit Wageningen, IHE/UNESCO, IRC, SNV en Deltares in Zuid-Sudan actief bij de advisering van de Zuid-Sudanese autoriteiten en

de ontwikkeling en uitvoering van programma's. Een aantal van hen is dat nog steeds. Zuid-Sudan heeft een enorm potentieel voor landbouwontwikkeling, dat nog maar in beperkte mate is benut.

Het Nederlandse voedselzekerheidsprogramma is vooral gericht op Western, Central en Eastern Equatoria. Vanwege de geografische ligging en etnische samenstelling zijn deze deelstaten, met uitzondering van Juba, minder diep geraakt door het conflict. De programma's kunnen daarom zonder grote wijzigingen worden voortgezet. Genoemde deelstaten worden vanwege de vruchtbare grond ook wel de *Green Belt* genoemd. Via het voedselzekerheidsprogramma kunnen hier de grootste stappen worden gemaakt in het verhogen van de productie. Het is echter van belang om in het oog te houden dat Zuid-Sudan ook in goede jaren nog steeds 30–40% van zijn voedsel moet importeren, omdat de landbouwproductie over de gehele linie nog niet op peil is. Nederland ondersteunt in de Equatoria's een samenhangend voedselzekerheidsprogramma met drie componenten:

1. Via het Zuid-Sudan Agribusiness Development programma, wordt bijgedragen aan de ontwikkeling van Zuid-Sudanees ondernemerschap, met speciale aandacht voor landbouw gerelateerde activiteiten. Belangrijkste componenten zijn technische advisering aan bedrijven en toegang tot krediet via een hiervoor opgericht garantiefonds. Een Rabobankmissie onderzoekt momenteel de haalbaarheid van een dergelijk fonds onder de gewijzigde omstandigheden;
2. Via het Zuid-Sudan zadenprogramma, uitgevoerd door de *Alliance for the Green Revolution in Africa* (AGRA) wordt gewerkt aan verhoging van de voedselproductie door de introductie van betere zaadvariëteiten en zaadvermeerderingsmethoden door private dienstverleners.
3. Nederland ondersteunt het Wereldvoedselprogramma (WFP) bij de verbetering van wegen (zogenoemde *feeder roads*) in de voedselproducerende gebieden. Dit maakt het voor boeren mogelijk om hun producten naar de markt te brengen.

Deze programma's leiden niet alleen toch een verhoogde voedselproductie maar ook tot meer werkgelegenheid.

De ontwikkelingsprogramma's onder het speerpunt water worden vooral uitgevoerd in de deelstaten Lakes en Eastern Equatoria. In Eastern Equatoria is het zoals gezegd naar omstandigheden rustig. In Lakes is regelmatig sprake van gewelddadige incidenten tussen gemeenschappen over vee, graasgebieden en water. Juist daarom is Nederland door de Zuid-Sudanezen gevraagd daar één van de waterprogramma's uit te voeren. Ook hebben veel ontheemden uit de conflictgebieden in Unity state en Jonglei hun toevlucht gezocht tot deze deelstaat. De situatie in Lakes wordt nauwlettend gevolgd, ook met het oog op eventuele gevolgen voor de uitvoering van het waterprogramma. De door Nederland gesteunde waterprogramma's moeten ertoe leiden dat de komende jaren tussen de 255.000 en 480.000 mensen verbeterde toegang krijgen tot schoon drinkwater, o.a. door het slaan van waterputten. Door het aanleggen van drinkplaatsen voor het vee, zullen ongeveer 200.000 stuks vee een betere toegang krijgen tot water. Dit zal naar verwachting leiden tot een afname van het aantal conflicten over water. De introductie van geïntegreerd waterbeheer en bescherming van het waterwingebied moeten tevens leiden tot een beter gebruik van water voor land- en tuinbouw.

Op basis van de meerjarige ramingen die ten grondslag liggen aan het concept-MJSP voor Zuid-Sudan zou de ambassade dit jaar EUR 35,5 miljoen investeren in de drie speerpunten. Vanwege vertraging in de uitvoering van programma's als gevolg van het conflict en de opgeschorte programma's met de centrale overheid is deze raming flink naar beneden bijgesteld. De ambassade verwacht nu ongeveer EUR 21 miljoen te

besteden in 2014: EUR 5,5 miljoen aan voedselzekerheid, EUR 7,4 miljoen aan water en EUR 8 miljoen aan veiligheid en rechtsorde. Van de vrijvallende EUR 14,5 miljoen is EUR 5 miljoen aangewend voor humanitaire hulp (zie Kamerbrief van 19 mei). Het kabinet besluit later dit jaar over de aanwending van de rest van de vrijvallende middelen.

Nederlandse politieke inzet

In aanvulling op de inzet op het gebied van ontwikkelingssamenwerking voert Nederland een continue politieke dialoog met de Zuid-Sudanese autoriteiten. Zo spreekt de Nederlandse ambassadeur in Juba regelmatig met Zuid-Sudanese bewindspersonen en andere relevante spelers, zoals volksvertegenwoordigers, kerkleiders, academici, ondernemers, journalisten en vertegenwoordigers van het maatschappelijk middenveld. Waar relevant doet hij dit samen met collega-ambassadeurs om boodschappen kracht bij te zetten. Het Kabinet heeft zich de afgelopen tijd ingezet om het vredesproces een positieve impuls te geven. De Minister van Buitenlandse Zaken sprak op 2 april en marge van de EU-Afrikatop in Brussel met de Zuid-Sudanese Minister van Buitenlandse Zaken Barnaba Marial Benjamin. De Minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking had op 12 april en marge van de WB/IMF Voorjaarsvergadering in Washington een ontmoeting met de Zuid-Sudanese Minister voor Financiën en Economische Planning Aggrey Tisa Sabuni. In deze gesprekken heeft het kabinet stevige boodschappen afgegeven over de noodzaak het geweld per direct te staken en zich voor 100% in te spannen voor het vredesproces.

Nederland ondersteunt het door IGAD geleide vredesproces via een financiële bijdrage van EUR 300.000 en de plaatsing van een Nederlandse expert uit de Civiele Missie en Verkiezingswaarnemingspool (CMV-pool) bij het Monitoring en Verificatie Mechanisme dat moet toezien op de naleving van het staakt-het-vuren. Een andere expert uit de CMV-pool vervulde van november 2013 tot half augustus 2014 de functie van programma-manager binnen de IGAD *Transitional Support Unit* (TSU), eerst ter ondersteuning van de onderhandelingen tussen Sudan en Zuid-Sudan, later ook ter ondersteuning van de vredesbesprekingen tussen de strijdende partijen in Zuid-Sudan. Tot voor kort had Nederland ook een politiek adviseur in het team van de EU Speciaal Vertegenwoordiger voor de Hoorn van Afrika, Alexander Rondos. De Nederlandse ambassade in Addis Abeba volgt de onderhandelingen tussen de Zuid-Sudanese partijen.

Mede dankzij een financiële bijdrage aan Pax is er een vredesakkoord tot stand gekomen tussen de rebellenbeweging van David Yau Yau en de Zuid-Sudanese regering. Dit akkoord geeft uitzicht op een vreedzame situatie in de door conflict geteisterde deelstaat Jonglei, al heeft het lopende conflict tussen president Kiir en voormalig vicepresident Machar momenteel nog een negatieve invloed op de veiligheid in de deelstaat.

Nederland heeft zich in EU-verband in Genève ingespannen voor een sterker monitoringsmandaat van de Mensenrechtenraad, in de vorm van de instelling van Onafhankelijk Expert of Speciaal Rapporteur. Helaas bleek dit niet haalbaar door oppositie van de Afrikaanse Groep. De Afrikaanse Groep bleek vooral voort te willen bouwen op Afrikaanse initiatieven zoals de *AU Commission of Inquiry*.

Op dit moment voorziet het kabinet geen hervatting van de steun aan de centrale overheid in Zuid-Sudan. Maar de bevolking verdient wel onze steun en daarom werken we via andere kanalen. De Zuid-Sudanese leiders zullen eerst moeten laten zien dat zij bereid zijn om hun persoon-

lijke belangen te overstijgen en datgene te doen wat de bevolking ten goede komt. Naleving van een toekomstig vredesakkoord is daarbij een belangrijke vereiste. Ook zullen zij maatregelen moeten nemen gericht op een transparant beheer van de olie-inkomsten en het tegengaan van corruptie, onder andere door aanneming en strikte naleving van de *Petroleum Revenue Management Bill*. Het kabinet zal bij het bepalen van de inzet ten aanzien van de Zuid-Sudanese regering zoveel mogelijk optrekken met andere donoren.

Tenslotte informeer ik u dat ik voornemens ben om van 1 tot en met 4 september een bezoek aan Zuid-Sudan te brengen. Doel van het bezoek is om de blijvende Nederlandse betrokkenheid bij de bevolking van Zuid-Sudan te onderstrepen. Ik zal het bezoek aangrijpen om de Zuid-Sudanese autoriteiten wederom aan te spreken op hun verantwoordelijkheid jegens de bevolking, die zo te lijden heeft onder het huidige conflict en de humanitaire crisis.

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