

## Analyse

# Nederland in de VN-Veiligheidsraad

## Een terugblik

David den Dunnen

**Op 31 december 2018 komt het Nederlandse lidmaatschap van de Veiligheidsraad ('de Raad') van de Verenigde Naties (VN) ten einde. Wat waren de doelen die het Koninkrijk der Nederlanden zich had gesteld in de aanloop naar het lidmaatschap? Welke heeft het kunnen verwezenlijken? Welke rol heeft Nederland eigenlijk kunnen spelen in de eredivisie van de mondiale diplomatie?**

Evenals de meeste permanente vertegenwoordigingen (PV's) van de VN-lidstaten in New York bevindt de Nederlandse PV zich op enige afstand van het VN-hoofdkantoor, op Third Avenue naast het iconische Chrysler Building. Niettemin komt een bezoeker van het VN-hoofdkantoor Nederland op tal van plaatsen in het gebouw tegen in de vorm van giften. Van de fraaie Slinger van Foucault in de ontvangsthall tot de nieuwe inrichting van de North Delegates' Lounge onder leiding van kunstenaar Hella Jongerius. Op eenzelfde manier wil Nederland graag herinnerd worden als niet-permanent lid van de Veiligheidsraad, het "zenuwcentrum" voor de internationale vrede en veiligheid: een rol spelend op verschillende plekken en in uiteenlopende dossiers, met een bescheiden maar blijvende invloed op het VN-beleid.<sup>1</sup>

### Nederland verkozen

Maar voordat Nederland een rol kon spelen in de Veiligheidsraad moest het de zetel eerst zien te bemachtigen. Het had vijfmaal eerder als niet-permanent lid in de Raad zitting gehad. De eerste keer was in 1946, direct na de oprichting van de Verenigde Naties. Eelco van Kleffens, met ministerrang, vertegenwoordigde ons Koninkrijk bij de volkerenorganisatie. Dit ondanks de Haagse bedenkingen bij de bevoorrechte positie met vetorecht die de grootmachten hadden gekregen als permanente leden van de nieuwe Veiligheidsraad.<sup>2</sup> De laatste keer dat Nederland in de Raad zat was in 1999-2000, met Peter van Walsum als 'onze man in New York.' Hij speelde als voorzitter van de Raad onder meer een actieve rol bij de aanpak van de crisis in Oost-Timor.<sup>3</sup>

De tien niet-permanente leden van de Raad worden gekozen door de Algemene Vergadering voor een periode van twee jaar. Voor vijf van de tien zetels voor 2017-2018 vonden de verkiezingen plaats in juni 2016. De Algemene Vergadering organiseerde voor het eerst in de geschiedenis van de volkerenorganisatie een 'verkiezingsdebat' tussen de verschillende kandidaat-lidstaten. Iets dergelijks was eerder al uitgeprobeerd voor de opvolging van Ban Ki-Moon als secretaris-generaal.<sup>4</sup>

Zweden werd vervolgens gekozen voor een van de twee zetels die zijn toegewezen aan 'West-Europa en anderen,' maar na vijf slepende rondes van stemmingen voor de andere zetel bleek dat de lidstaten het niet eens konden worden: kandidaten Nederland en Italië kregen steeds een bijna gelijk aantal stemmen. Een tweederdemeerderheid van de geldig

uitgebrachte stemmen is vereist om een land te kiezen voor de Raad, al streeft de Algemene Vergadering in de praktijk naar besluitvorming bij consensus. Toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Bert Koenders en ambassadeur Karel van Oosterom gingen vervolgens persoonlijk de zaal in om te lobbyen. Opponent Italië sloeg nog maar eens aan het flyeren.<sup>5</sup> Om oeverloze stemmingen te voorkómen (het had Colombia en Cuba in 1979 ooit 155 (!) stemrondes gekost, om vervolgens de zetel te verliezen aan Mexico)<sup>6</sup> besloten Nederland en Italië te onderhandelen. Een compromis werd bereikt in goed overleg, en werd dan ook gepresenteerd als een 'Europese oplossing': beide landen stelden voor om elk één jaar te dienen op de tweejarige zetel. Deze oplossing wordt niet voorzien door het VN-Handvest, maar kan aangemerkt worden als geaccepteerde praktijk. Het voorstel werd in overgrote meerderheid aangenomen, en 179 van de 190 aanwezige landen verkozen Italië om als eerste zitting te nemen in de Raad. Nederland werd vervolgens in 2017 met 184 stemmen vóór gekozen. Het zou de eerste keer zijn sinds 1964 dat een niet-permanente zetel gesplitst werd.<sup>7</sup>

Nederland spreekt overigens liever van 'gekozen lid' dan van 'niet-permanent lid', waarmee de zetel een soort bevoorrechte positie lijkt te zijn geworden. De P5 zijn dan de 'niet-gekozen leden'. Het geeft democratische legitimiteit aan het niet-permanente lidmaatschap, maar is volgens onderzoeker Otto Spijkers tegelijk wat misleidend omdat het de indruk zou kunnen wekken dat Nederland in de Raad zit namens de lidstaten die op Nederland gestemd hebben.<sup>8</sup>

### **De Nederlandse speerpunten**

De verkiezingen gaven Nederland de gelegenheid om zich te profileren door middel van specifieke thema's. Hedda Samson, Politiek Coördinator van de Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging en nauw betrokken bij de voorbereidingen op het lidmaatschap, legt uit dat het 'Nederlandse DNA' bepalend was bij het selecteren van de onderwerpen waarvoor Nederland zich hard zou willen maken in de Raad. Waaraan herkent men het Koninkrijk der Nederlanden in het buitenland?<sup>9</sup> Thema's als watermanagement, mensenrechten en duurzaamheid moesten een prominente rol spelen. Omdat een waslijst aan onderwerpen het risico met zich mee zou nemen dat Nederland voor geen enkel specifiek thema herinnerd zou worden,<sup>10</sup> werd besloten tot drie overkoepelende prioriteiten voor het korte lidmaatschap.

Allereerst conflictpreventie en grondoorzaken van conflicten. Armoede en honger, waterschaarste en ecologische uitputting werken als bron van conflict in verschillende regio's. In de bloedige en slepende oorlog in Jemen wordt uithongering van de bevolking als wapen gebruikt. Op Nederlands initiatief nam de Veiligheidsraad in mei unaniem resolutie 2417 aan, die voor het eerst expliciet het gebruik van uithongering als oorlogswapen verbiedt en de secretaris-generaal opdraagt over dreigende hongersnood als gevolg van oorlog te rapporteren aan de Raad. De onder-secretaris-generaal voor Humanitaire Zaken, Mark Lowcock, rapporteerde vervolgens dat de hongersnood in Jemen naar schatting 14 miljoen burgers treft. Dit had een spoedvergadering van de Raad tot gevolg, wat momentum creëerde voor de Verenigde Staten om op te roepen tot een staakt-het-vuren in Jemen, en voor onderhandelingen tussen de partijen.<sup>11</sup>

Ook klimaatverandering en een stijgende zeespiegel kunnen leiden tot vluchtelingenstromen en conflicten. Nederland sprak in de Raad verschillende malen over de existentiële uitdagingen voor 'Small Island Developing States' (SIDS), waartoe de drie Caribische delen van het Koninkrijk behoren, Aruba, Curaçao en Sint-Maarten. Zo noemde premier Eugene Rhuggenaath van Curaçao op 11 juli in de Raad klimaatverandering een 'threat multiplier'. Nederland is een natuurlijke partner als het gaat om watermanagement, want ons land wordt nu eenmaal geassocieerd met 'de strijd tegen het water'.

De meesten rond de tafel in de Raad zullen het wel eens geweest zijn met dergelijke verklaringen, bestaande uit de gebruikelijke drie punten met enigszins vage taal en nobele doelen. De Nederlandse focus op grondoorzaken van conflicten sluit naadloos aan op de doelstellingen van de VN en de wereldgemeenschap, meest recent uitgedrukt in de 'Sustainable Development Goals'.

De tweede Nederlandse prioriteit was de verbetering van de VN-vredesmissies (*peacekeeping*). Vaak maken lidstaten te weinig of te laat geld beschikbaar, dan weer is de kwaliteit van de deelnemende troepen en materiaal onder de maat. Ook lagen de blauwhelmen onder vuur toen bleek dat ze op missie in Haïti een uitbraak van cholera onder de lokale bevolking hadden veroorzaakt, en toen blauwhelmen zich tijdens de missie in Congo schuldig maakten aan seksuele exploitatie van de lokale bevolking die ze juist hadden moeten beschermen.

Ook voor Nederland ligt *peacekeeping* zeer gevoelig. Het zou jaren duren na de traumatische missie in voormalig Joegoslavië voordat Nederland weer een substantiële bijdrage leverde aan een VN-operatie. Nederland neemt sinds 2014 deel aan MINUSMA, de VN-vredesmissie in Mali; nu nog met 250 manschappen. Tijdens het Nederlandse voorzitterschap van de Raad in maart 2018 kwam premier Rutte naar New York om persoonlijk in de Raad het belang te onderstrepen van de noodzaak de VN-vredesmissies te hervormen, onder meer door de Raad op te roepen alleen blauwhelmen uit te zenden als ze een voldoende robuust en flexibel mandaat meekrijgen. Nederland weet wat het is om te opereren in een missie zonder een dergelijk mandaat. Hij herhaalde dit nog eens tijdens zijn speech tot de Algemene Vergadering in september.

Voor de verbetering van *peacekeeping* trok Nederland in de Raad nauw op met de Amerikaanse delegatie onder leiding van ambassadeur Nikki Haley. De VS betalen maar liefst 28 procent van het budget en zijn al langer kritisch over VN-vredesmissies. President Trump liet weten dat de Amerikaanse bijdrage gaat dalen naar 25 procent, en de regering-Obama organiseerde al verschillende topconferenties om de andere lidstaten te bewegen om meer troepen en materieel te leveren. Tegelijkertijd eist de VS dat *peacekeeping* grondig hervormd wordt. De nauwe samenwerking tussen Nederland en de VS op dit dossier leidde ertoe dat tijdens het Amerikaanse voorzitterschap van de Raad in september resolutie 2436 unaniem werd aangenomen. Naast concrete besluiten en plannen ter verbetering van vredesmissies beoogt de resolutie ook de blauwhelmen zelf beter te beschermen tegen geweld. En niet zonder reden: de operatie in Mali geldt als een bijzonder bloedige missie, met tot dusver 173 dodelijke slachtoffers onder de deelnemende troepen en burgerpersoneel sinds 2013, onder wie ook Nederlanders.<sup>12</sup> Ook met Ivoorkust, Raadsvoorzitter in december, werd nauw samengewerkt op het *peacekeeping*-dossier.

Als derde en laatste prioriteit voor het Nederlandse lidmaatschap gold ‘verantwoording’ (*accountability*). Dit speerpunt is nauw verbonden met het vorige, omdat VN-troepen op missie in principe immuniteit voor rechtsvervolging genieten en er daarom andere middelen moeten worden gebruikt om ze ter verantwoording te roepen. Voor Nederland had *accountability* tijdens het jaar in de Raad echter vooral een andere betekenis. De Veiligheidsraad kan sancties instellen tegen *officials* van een staat die een bedreiging vormt voor de internationale vrede en veiligheid. Deze gerichte ‘smart sanctions’ moeten voorkómen dat de burgerbevolking slachtoffer wordt van een alomvattend sanctieregime tegen een land, zoals het geval was met Irak begin jaren ’90. De Raad kan ook sancties instellen tegen individuen, meestal wanneer er sprake is van terroristische activiteiten. De sanctiecomités die hiertoe worden opgericht worden voorgezeten door een lidstaat van de Raad. Nederland was in 2018 voorzitter van het sanctiecomité voor Noord-Korea, ingesteld vanwege het nucleaire programma van dat land. Nederland zag zich geconfronteerd met lidstaten in de Raad die zeer uiteenlopende posities innamen. Zo wilden de Verenigde Staten de druk op Noord-Korea hoog houden om het land te dwingen zich nucleair te ontwapenen. Rusland werd er ondertussen van beschuldigd Noord-Korea met olie-invoer op de been te houden. Ongeacht wat het sanctiecomité op papier bereikt, is het zorgelijk dat een groeiend aantal landen het sanctieregime negeert en ontduikt.<sup>13</sup>

### **Nederland en Rusland: *agreeing to disagree***

De betrekkingen tussen Rusland en het Westen, en Nederland in het bijzonder, staan al langere tijd onder grote druk. In de Veiligheidsraad trok minister van Buitenlandse Zaken Stef Blok op 29 mei van leer tegen de Russische ambassadeur Vasily Nebenzia. Nederland verdenkt Rusland ervan de raket te hebben geleverd die het passagiersvliegtuig MH-17 neerhaalde boven Oekraïne. Onder de 298 dodelijke slachtoffers waren 196 Nederlanders. Minister Blok herinnerde Nebenzia aan Veiligheidsraadresolutie 2166 (2014) waarin een unanieme Raad, inclusief Rusland, opriep om de verantwoordelijken voor de ramp verantwoording te laten afleggen. Het internationale *Joint Investigation Team* (JIT) had vervolgens geconcludeerd dat de raket die de MH-17 neerhaalde, inderdaad van Russische makelij was. In zijn toespraak, live uitgezonden op de Nederlandse tv, meldde Blok dat Nederland, samen met Australië, Rusland officieel aansprakelijk stelt voor het neerhalen van de MH-17. Rusland wijst echter iedere verantwoordelijkheid af.

Juist in tijden van spanningen kan echter het belang van de Verenigde Naties als permanent forum voor 193 landen niet onderschat worden. De ambassadeurs blijven elkaar tegenkomen in de wandelgangen en de vergaderingen, en blijven zo in gesprek. En ondanks de vermeende ‘nieuwe Koude Oorlog’ boycot Rusland geen Veiligheidsraadsvergaderingen, zoals de Sovjetunie ooit deed in 1950 ten tijde van de Koreaoorlog. De Nederlandse ambassadeur Karel van Oosterom weet wat er van een klein land als voorzitter verwacht wordt: hij trakteert zijn collega’s, inclusief Nebenzia, bij hem thuis op lunch met stroopwafelijds.<sup>14</sup> Nederland probeert in de Raad een brug te slaan tussen het Westen en Rusland, en geeft tegelijkertijd aan dat beide partijen op veel lopende dossiers wel degelijk blijven samenwerken.<sup>15</sup>

## De Nederlandse diplomatie en de ‘inktvlekstrategie’

Nederland streefde zoveel mogelijk naar consensus in de Raad. Het probeerde tijdig zo breed mogelijk draagvlak te creëren voor conceptresoluties door goede contacten te onderhouden met alle partijen, de zogeheten ‘inktvlekstrategie’. Nederland deed dit in verschillende verbanden: soms de groep van tien niet-permanente leden, dan weer de westerse groep (de VS, Groot-Brittannië, Frankrijk, Zweden en Nederland, en voor 2019 ook Polen). In de aanloop naar het lidmaatschap werkte Nederland al nauw samen met voorganger Italië, onder meer doordat zij staf detacheerden in elkaars delegaties. Op eenzelfde wijze coördineert ons land met België, dat gekozen is voor een niet-permanente zetel voor 2019-2020. Interessant genoeg liggen de speerpunten van Nederland en België zeer dicht bij elkaar.

### Tegenvallers en successen

Nederland liep in de Raad tegen duidelijke grenzen aan als het mensenrechten wilde agenderen. Verschillende lidstaten, inclusief China en Rusland, vinden deze niet behoren tot de *core business* van de Veiligheidsraad. Deze kwestie kwam scherp naar voren toen de voorzitter van de internationale onderzoekscommissie over Myanmar, Marzuki Darusman, de Raad informeerde over de toestand van de Rohingya in dat land. China vond dat de Raad “niet betrokken moest worden bij land-specifieke mensenrechtenkwesties.” Lijnrecht daar tegenover stond Nederland: plaatsvervangend Permanent Vertegenwoordiger Lise Gregoire-van Haaren verklaarde dat het belangrijk is dat de Raad mensenrechten bespreekt, omdat het situaties in een land kan doorverwijzen naar het Internationaal Strafhof. Dat is dan ook wat Nederland voorstelt. Gezien de positie van permanent lid China en anderen is het echter zeer onwaarschijnlijk dat dit ook zal gebeuren.

Wat betreft de vraag wat Nederland gedaan heeft gekregen in de Veiligheidsraad, is het belangrijk te beseffen dat de Raad regelmatig niets meer is dan een “emergency room”, en de agenda wordt gedicteerd door de actualiteit. En een ander groot deel van de Veiligheidsraadagenda omvat lopende zaken. Politiek Coördinator Samson beschouwt voornamelijk als grootste succes de Nederlandse bijdrage aan de “kleine lettertjes” van bindende Veiligheidsraadresoluties. Deze verplichten zowel de wereldgemeenschap als de VN zelf om actie te ondernemen, en doordat ze onderdeel worden van het VN-beleid en -systeem vormen ze een blijvende nalatenschap.<sup>16</sup> Door het onvermoeibare werk en de positieve houding van ‘team Nederland’ onder leiding van Van Oosterom was Nederland in staat om soms het verschil te maken bij het opstellen van zowel Veiligheidsraadresoluties als niet-bindende verklaringen. En dus staat Nederland internationaal weer even op de kaart.

David den Dunnen is docent internationaal recht aan de Haagse Hogeschool. Hij schreef dit artikel op persoonlijke titel. Het manuscript werd afgesloten op 30 november 2018.

Wilt u reageren? Mail de redactie: [redactie@atlcom.nl](mailto:redactie@atlcom.nl).

---

<sup>1</sup> Hedda Samson in een interview met de auteur op 23 oktober en 29 november 2018. Samson is Hoofd Politieke Zaken en Politiek Coördinator (PC) van de Nederlandse PV bij de VN. Als PC is zij

---

voortdurend in contact met de andere lidstaten van de Raad bij het bepalen en uitvoeren van de agenda in samenwerking met haar team.

<sup>2</sup> Paul van der Steen, 'Toch maar meedoen in de Veiligheidsraad', *Trouw* 1 juli 2016 ([www.trouw.nl](http://www.trouw.nl)).

<sup>3</sup> Peter van Walsum, 'Peter van Walsum Talks about the Interventions of 1999: Kosovo and East Timor', *VN Forum* uitgave 2-3, 2014.

<sup>4</sup> Bonian Golmohammadi, 'Open Debate is a Big Step forward for the Reform-phobic UN Security Council', *The Guardian* 21 mei 2016, [www.theguardian.com](http://www.theguardian.com).

<sup>5</sup> Michael Persson, 'Nederland en Italië willen zetel VN-Veiligheidsraad delen', *De Volkskrant* 28 juni 2016, [www.volkskrant.nl](http://www.volkskrant.nl).

<sup>6</sup> 'Feature: Ahead of Security Council Elections, General Assembly President Explains how a Country Can Get a Non-permanent Seat', *UN News* 27 juni 2016, [news.un.org/en](http://news.un.org/en).

<sup>7</sup> Redactie, 'Nederland en Italië delen zetel in VN-Veiligheidsraad', *De Volkskrant* 29 juni 2016.

<sup>8</sup> Dr. Otto Spijkers in interview met auteur, 5 en 23 november 2018. Spijkers is als universitair docent en senior onderzoeker internationaal recht verbonden aan de Universiteit Utrecht, en gespecialiseerd in de VN.

<sup>9</sup> Zie noot 1.

<sup>10</sup> Michel Kerres, 'Met een waslijst maak je geen indruk', *NRC Handelsblad* 30-31 december 2017, p. 14.

<sup>11</sup> Zie noot 1.

<sup>12</sup> 'MINUSMA Fact Sheet', Verenigde Naties, [un.peacekeeping.org](http://un.peacekeeping.org), geraadpleegd op 20 november 2018.

<sup>13</sup> Zie David Albright, '52 Countries Involved in Violating UNSC Resolutions on North Korea throughout most of 2017', Institute for Science and International Security, 9 maart 2018, [isis-online.org](http://isis-online.org).

<sup>14</sup> Michel Kerres, 'Dit is de VN: bij Koude Oorlog toch samen ijs eten', *NRC Handelsblad* 31 maart-1 april 2018, 11-13.

<sup>15</sup> Zie noot 1.

<sup>16</sup> Zie noot 1.