

Vergaderjaar 2024–2025

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 225

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 29 augustus 2025

Met deze brief informeer ik uw Kamer over de inzet van het Koninkrijk der Nederlanden voor de 80^e zitting van de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties (AVVN). Het zittingsjaar loopt van september 2025 tot september 2026, de inleidende ministeriële week van de aankomende zitting van de AVVN (de «*High-level Week*») vindt plaats van 23 tot 29 september 2025. Het verslag over de huidige 79^e zitting van de AVVN (september 2024–heden) komt uw Kamer separaat toe. De delegatie zal bestaan uit relevante bewindspersonen van meerdere landen van het Koninkrijk. Hare Majesteit Koningin Máxima zal eveneens deelnemen aan de *High-level Week* vanuit haar rol als de UN *Secretary-General's Special Advocate for Financial Health* (UNSGSA).

Het Koninkrijk zal, zoals elk jaar, een aantal evenementen organiseren op voor ons belangrijke thema's. Daarnaast zullen er, als gebruikelijk, veel bilaterale gesprekken worden gevoerd tussen delegatieleden en internationale ambtsgenoten. Deze zullen in het teken staan van de schuivende wereldverhoudingen en contacten in dat licht met opkomende landen buiten Europa.

Multilateralisme in een veranderende wereldorde

In het jaar dat de Verenigde Naties zijn tachtigjarige bestaan markeert, zorgen geopolitieke onrust en een fragmenterende wereldorde voor aanzienlijke uitdagingen voor de agenda en effectiviteit van de VN. De op regels gebaseerde internationale rechtsorde staat onder druk, net als de naleving van mensenrechten en democratische principes.

Al vanaf diens oprichting hebben internationale machtsverhoudingen de speelruimte van de Verenigde Naties als organisatie bepaald. Maar de VN is niet vaak eerder geconfronteerd met geopolitieke machtsverschuivingen zoals in de laatste jaren. Deze hebben grote impact op de effectiviteit van de VN – bijvoorbeeld door de polarisatie in de VN-Veiligheidsraad – en vertalen zich in financiële uitdagingen.

Conflict, instabiliteit en onzekerheid nemen wereldwijd toe – onder meer in de vorm van de Russische agressie-oorlog in Oekraïne, conflicten in het Midden-Oosten, politieke onrust in Venezuela, de burgeroorlog in Myanmar en de strijd in Soedan en Oost-Congo. Steeds meer burgers, bedrijven, organisaties en overheden merken de gevolgen daarvan, bijvoorbeeld in de vorm van migratie.

Het huidige VN-systeem is niet in staat om met voldoende slagkracht de uitdagingen van deze tijd het hoofd te bieden. Op politiek vlak is de VN-Veiligheidsraad op de belangrijkste dossiers al langere tijd grotendeels verlamd vanwege uiteen liggende posities van de vijf permanente leden. VN-vredesmissies, afhankelijk van steun van het gastland, worden gevraagd te vertrekken of versneld af te bouwen, zoals in Mali.

Daarbij bevinden de VN en VN-organisaties zich financieel in een lastig parket. De reguliere begroting van de VN zelf staat onder druk, terwijl de financiering van VN-onderdelen als WFP, UNHCR, UNICEF en WHO is teruggelopen met respectievelijk 40, 30, 20 en 20 procent. Dit is voor een deel het gevolg van teruglopende budgetten voor ontwikkelingshulp. Daarnaast betaalt een toenemend aantal landen hun contributies te laat of onvolledig.

Ondertussen komen alternatieve multilaterale structuren op en breiden zich uit, waaronder de BRICS+. Een grote groep landen uit het mondiale Zuiden wil een multilateraal stelsel dat een betere reflectie is van hun aandeel in de wereldbevolking en/of in de wereldeconomie. Dat is in zichzelf geen onlogische of «verkeerde» ontwikkeling. Het onderstreept echter wel dat de VN in de ogen van een deel van de wereld tekortschiet en hoezeer de belangen van lidstaten uiteen lopen.

Deze verschuivende machtsverhoudingen en financiële uitdagingen stellen de VN voor de opdracht om te hervormen om aan diens kerntaken – vrede, veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling – te kunnen blijven voldoen. Daarnaast is de organisatie in zichzelf al gebaat bij scherpere prioriteiten en betere efficiëntie. Het Koninkrijk is voorstander van dit voornemen tot hervorming en wil zich ervoor inzetten. Tegelijk realiseren we ons dat grootschalige hervorming van de VN een complex proces is, en dat politieke consensus daarover – in het huidige internationale krachtenveld – beslist niet eenvoudig is. Deze hervormingen zullen in de eerste plaats vorm en inhoud krijgen middels het zgn. «VN-80 Initiatief» (UN80) dat de Secretaris-Generaal van de VN (SGVN) in maart jl. lanceerde en erop gericht is de VN effectiever, efficiënter, en financieel weerbaarder te maken.

Het is in het belang van het Koninkrijk dat deze hervormingsexercitie daadwerkelijk effect sorteert. De Verenigde Naties vormen 80 jaar na oprichting nog altijd het meest brede overlegorgaan, waarin 193 landen een stem hebben. Met ons zien veel landen de waarde daarvan. Een sterk multilateraal systeem, waarin afspraken over mondiale uitdagingen worden gemaakt én nageleefd, zorgt voor een tegenwicht aan «het recht van de sterkste» en voor interstatelijke voorspelbaarheid waarbij mensen en bedrijven floreren. Zo wenden meer landen zich tot het Internationaal Gerechtshof en neemt het aantal politieke besprekingen en stemmingen in de AVVN toe bij gebrek aan een effectieve VN-Veiligheidsraad. Hervormingen zullen – zoals gezegd – taai zijn en we zullen daarom moeten rekenen met een VN die in de huidige geopolitieke context geen optimale slagkracht laat zien en slechts een beperkte rol kan spelen bij de oplossing van kwesties van vrede en veiligheid.

Inzet Koninkrijk der Nederlanden: beschermen, versterken, hervormen

Conform het Regeerprogramma (bijlage bij Kamerstuk 36 471, nr. 96) draagt het Koninkrijk actief bij aan het versterken van de internationale rechtsorde en multilaterale samenwerking. Het Koninkrijk heeft belang bij een internationaal systeem dat gebaseerd is op regels. Die regels helpen om internationale samenwerking in goede banen te leiden, mensenrechten te bevorderen en om een gelijk speelveld voor onze bedrijven creëren. Van internationale standaarden op het gebied van post of telecommunicatie, tot rechtsherstel voor MH17-nabestaanden in de ICAO-Raad of kennisuitwisseling om mondiale gezondheid te verbeteren: de VN is dagelijks relevant voor inwoners van het Koninkrijk. Ook blijft multilaterale samenwerking cruciaal om de uitdagingen en kwetsbaarheden van *Small Island Developing States* (SIDS) te adresseren, waaronder klimaatverandering en financiële instabiliteit. Aruba, Curaçao en Sint Maarten hebben daar direct mee te maken.

In de geopolitiek complexere wereld waarin we leven kunnen onze waarden, weerbaarheid en welvaart met elkaar schuren. Dat vraagt om zorgvuldige afwegingen en scherpe keuzes. De kaders daarvan zijn aangegeven in het Regeerprogramma, de beleidsbrief Ontwikkelingshulp, de beleidsagenda Buitenlandse Handel¹ en diverse andere beleidskaders en -nota's.²

Beschermen: normatieve aspecten van de VN

Het Koninkrijk zal, met zo breed mogelijke coalities, dit zittingsjaar wederom actief weerstand bieden aan schending en uitholling van fundamentele rechtsnormen, waarden en principes, zoals het in het VN-Handvest neergelegde geweldverbod. Nederland heeft een sterke reputatie en verantwoordelijkheid als gastland van de belangrijke internationaalrechtelijke instituten die in Den Haag gevestigd zijn.

Het Koninkrijk wil bestaande afspraken en verworvenheden inzake mensenrechten beschermen. Het zal zich actief blijven opstellen in de VN-Mensenrechtenraad en zal zich met gelijkgezinde landen blijven inzetten voor mensenrechten wereldwijd, met een focus op de vijf mensenrechtenprioriteiten³. Ook zal het Koninkrijk zich blijven inspannen voor versterking van de mensenrechtenpijler van de VN.

Daarnaast zal het Koninkrijk zich inzetten voor het behoud van normatieve taal (*agreed language*) die voortkomt uit internationale (mensenrechten-)verdragen, mandaten, staand Nederlands beleid en/of vanuit de EU-consensus. Het Koninkrijk bevindt zich daarbij in goed gezelschap van gelijkgezinde landen. In dezelfde lijn zet het Koninkrijk zich actief in voor de bescherming van het normatieve mandaat van VN-organisaties die onderdeel uitmaken van het VN-ontwikkelingssysteem. Scherpe keuzes zullen het gevolg zijn van de grote financiële druk waar het ontwikkelings- en humanitaire systeem onder staan. De Koninkrijksinzet is erop gericht

¹ Zie Beleidsbrief Ontwikkelingshulp (Kamerstuk 36 180, nr. 133) en Beleidsagenda Buitenlandse Handel (Kamerstuk 36 180, nr. 164)

² Zie het beleidskader Mondiaal Multilateralisme (Kamerstuk 36 200 V, nr. 72), de beleidsnota Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde (Kamerstuk 32 735, nr. 370), de internationale klimaatstrategie (Kamerstuk 31 793, nr. 252), de Nederlandse mondiale gezondheidsstrategie (Kamerstuk 36 180, nr. 25) en de Afrikastrategie (Kamerstuk 29 237, nr. 183).

³ Gelijke rechten voor vrouwen en meisjes; gelijke rechten voor lhbtq+-personen; vrijheid van religie en levensovertuiging; vrijheid van meningsuiting online en offline; mensenrechtenverdedigers.

de mensenrechtenbenadering (*human rights-based approach*) en het principe van *Leave No One Behind* te behouden.

Versterken: constructief Europees geluid

Tijdens het 80^e zittingsjaar van de AVVN ligt de nadruk op het versterken van de positie van de Europese Unie en haar lidstaten om zo de Koninkrijksbelangen te dienen. De EU wordt hierbij benut als hoeder van internationale afspraken en het multilaterale systeem. De EU en haar lidstaten kunnen door gezamenlijk optreden en een constructief geluid een brug slaan naar de grote groep landen die het belang van multilaterale samenwerking onderschrijft.

Dat betekent ook dat het Koninkrijk in het komende jaar blijft inzetten op brede partnerschappen. Daarbij zijn minder traditionele partners nadrukkelijk in het vizier: opkomende landen uit het mondiale Zuiden en regionale groepen. Zoals gesteld in de kabinetsreactie op het WRR-rapport «Nederland in een Fragmenterende Wereldorde» is het van groot belang om ook te engageren met landen die niet al onze normen en waarden delen. Het is belangrijk om mogelijkheden voor (multilaterale) samenwerking op basis van gedeelde belangen te blijven identificeren en resultaten te bereiken – bijvoorbeeld op het terrein van migratie. Om die reden zal de Koninkrijksdelegatie ook dit jaar streven naar een brede waaier aan bilaterale gesprekken in de marges van diverse sessies en bijeenkomsten van de AVVN.

Hervormen: met urgentie effectiever en efficiënter maken van het systeem

Vanwege een opeenstapeling van verantwoordelijkheden en mandaten in de afgelopen tachtig jaar, in combinatie met toenemende polarisatie onder de lidstaten en afnemende financiering, heeft de VN over de loop van tijd aan effectiviteit en efficiëntie ingeboet. Om te beantwoorden aan de steeds luidere roep onder lidstaten om de VN te hervormen met als doel de organisatie weer *fit for purpose* en financieel gezond te maken, lanceerde de SGVN in maart jl. zijn UN80-initiatief. Voortbouwend op eerdere hervormingsinitiatieven, waaronder het in september 2024 aangenomen *Pact for the Future*, is dit initiatief erop gericht om zowel op korte als op lange termijn efficiëntiewinsten te boeken. Bij het eerste kan gedacht worden aan budgetallocaties en ondersteunde diensten, bij het tweede aan meer verregaande hervormingen, zoals een evaluatie van bestaande mandaten en structurele systeemveranderingen. De precieze tijdlijnen zijn op dit moment nog niet duidelijk, maar het is de verwachting dat richting het einde van 2025 verschillende concrete hervormingsplannen gepresenteerd zullen worden door het VN-secretariaat.

Om wereldwijde uitdagingen in een context van afnemende financiering het hoofd te blijven bieden, verwelkomt het Koninkrijk het UN80-proces. Het Koninkrijk zet daarbij in op een VN met meer impact in het veld, verbeterde interne coherentie, een versimpelde organisatiestructuur en versterkte partnerschappen met andere instanties zoals internationale financiële instellingen, de private sector en filantropische stichtingen. Het Koninkrijk wil daarnaast meer «waar voor ons geld», onder meer door het stopzetten van overbodige of dubbele werkzaamheden en door gebruik van kunstmatige intelligentie (AI) en andere technologieën. Het Koninkrijk neemt reeds het voortouw in deze discussie met andere partners en donoren, ook in het kader van de Nederlandse inzet om de doelmatigheid en effectiviteit van multilaterale instellingen te verbeteren zoals vastgelegd in het Regeerprogramma.

Bij de hervormingen is het voor het Koninkrijk van belang dat de VN zich blijft richten op diens kerndoelstellingen in lijn met het VN-Handvest en andere constitutionele VN-documenten. Daarbij dient de normatieve rol behouden en waar mogelijk versterkt te worden. Daarnaast is het van belang, in het kader van het *Leaving No One Behind*-principe, dat hulp aan de meest kwetsbaren mensen voorop blijft staan. Er zullen echter scherpe keuzes gemaakt moeten worden gegeven de moeilijke financiële positie van de VN. Veel efficiëntiewinst is te behalen door het tegengaan van overlap, onder meer door gezamenlijke programmering, betere coördinatie op landenniveau en het samenvoegen van organisatieonderdelen. Behoud van effectief gezamenlijk toezicht op de VN-organisaties is tevens onderdeel van deze inzet. Daarnaast is het nodig blijvende aandacht te schenken aan de hervorming van de mondiale financiële infrastructuur en opvolging te geven aan de uitkomsten van de vierde internationale *Financing for Development*-conferentie.

Tot slot

Hoewel de VN verre van volmaakt is, heeft het in de afgelopen 80 jaar een belangrijke bijdrage geleverd aan een internationale samenwerking en vooruitgang. De verworvenheden van deze periode waren geen vanzelfsprekendheid en ook in de toekomst zal hard gewerkt moeten worden om multilaterale samenwerking vorm en inhoud te blijven geven. Daarbij past realisme over de snelheid waarmee de VN kan hervormen, gelet op de geopolitieke context waarbinnen deze hervormingen gerealiseerd moeten worden en de middelen die de VN daartoe ter beschikking zal hebben. De VN is uiteindelijk zo sterk als lidstaten de organisatie maken.

Juist in deze geopolitiek turbulente tijden blijft het Koninkrijk zich richten op doelmatige samenwerking in VN-verband. Een effectieve en efficiënte VN kan zich met meer focus wijden aan vrede, veiligheid, mensenrechten en ontwikkeling. En dat is in het belang van Nederland.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
R.P. Brekelmans