

IOB Evaluatie

Tussen papier en praktijk

Evaluatie van het Nederlandse
mensenrechtenbeleid in een
veranderende wereldorde (2017-2022)

December 2024

Samenvatting

De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB) van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft een evaluatieonderzoek verricht naar het mensenrechtenbeleid tijdens de regeerperiode van het derde kabinet-Rutte (2017-2022).

1. Geëvalueerde beleidsdoelstellingen en actualiteit

De Nederlandse grondwet verplicht de overheid om zich in te zetten voor de internationale rechtsorde en daarmee ook de mensenrechten te beschermen en te bevorderen. Nederland heeft de afgelopen decennia op dit terrein een duidelijk internationaal profiel en relevante expertise opgebouwd. Opeenvolgende kabinetten waren het erover eens dat deze inspanningen niet alleen moreel wenselijk waren, maar ook het nationale belang dienden. Een democratische rechtsstaat en internationale spelregels waarbinnen mensenrechten zijn gewaarborgd, bieden immers een stevig fundament voor mondiale stabiliteit en welvaart. Als middelgroot en op de export gericht land is Nederland hierbij gebaat.

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid kent een aanzienlijke mate van continuïteit. Het is vooral gericht op individuele burgerlijke en politieke mensenrechten. De volgende zes thema's stonden tijdens de geëvalueerde kabinetsperiode centraal:

- vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid;
- vrijheid van religie en levensovertuiging;
- mensenrechtenverdedigers en ruimte voor het maatschappelijk middenveld;
- gelijke rechten voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgender-, intersekse- en queer personen (lhbtq's);
- gelijke rechten voor vrouwen en meisjes;
- bevorderen van de internationale rechtsorde en strijd tegen straffeloosheid.

Deze evaluatie richt zich vooral op de eerste vier thematische prioriteiten. Het derde kabinet-Rutte stelde extra budget beschikbaar voor de eerste drie thema's. Het vierde thema, 'mensenrechtenverdedigers en ruimte voor het maatschappelijk middenveld', vormde altijd al een belangrijke prioriteit, ook budgettair gezien. Dit thema wordt om die reden eveneens meegenomen in deze evaluatie. De twee laatstgenoemde thema's zijn recent al aan bod gekomen in andere IOB-evaluaties.¹

De internationale context waarbinnen Nederland het mensenrechtenbeleid uitvoert is de afgelopen jaren uitdagender geworden. Het aantal (semi-)autoritaire regimes is fors toegenomen. Hierdoor staan burgerlijke en politieke mensenrechten wereldwijd steeds meer onder druk. Internationale inspanningen om mensenrechten te beschermen worden steeds vaker afgedaan als ongewenste (westerse) inmenging. Nederland wilde daarom intensiever gaan samenwerken met zuidelijke landen en zo het draagvlak voor mensenrechten internationaal verbreden.

Om de toegenomen tegenwind te trotseren stelde het derde kabinet-Rutte binnen de BZ-begroting eveneens extra financiële en personele middelen beschikbaar voor de mensenrechteninzet. Niettemin bleef de omvang van het budget bescheiden in vergelijking met de budgetten voor andere beleidsterreinen. Artikel 1 van de BZ-begroting, met daarin het budget voor de mensenrechteninzet, besloeg ten tijde van het derde kabinet-Rutte zo'n 2% van de algehele begroting.²

¹ IOB (2022); IOB (2021a).

² Artikel 1 van de BZ-begroting omvat overigens niet alleen het mensenrechtenbeleid, maar ook nog de beleidsinzet voor de internationale rechtsorde en het gastlandbeleid voor in Nederland gevestigde multilaterale organisaties.

Om die reden heeft de mate waarin mensenrechten zijn geïntegreerd in - en prioriteit krijgen binnen - het bredere buitenlandbeleid veel invloed op de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid. In lijn hiermee beoogde het kabinet-Rutte III in het regeerakkoord een 'verregaand geïntegreerd' buitenlandbeleid, met aandacht voor de internationale rechtsorde en mensenrechten. Ook het recente BZ-beleidskader 'Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde' uit 2023 beoogt mensenrechten te bevorderen vanuit de brede bilaterale relaties die Nederland met andere landen onderhoudt.³

De terugblik in deze evaluatie op de verankering van mensenrechten in het bredere buitenlandbeleid in het derde kabinet-Rutte is daarom tevens relevant voor de huidige Nederlandse buitenlandinspanningen.

In het huidige buitenlandbeleid is sprake van toenemende spanningen tussen de drie strategische prioriteiten 'weerbaarheid', 'welvaart' en 'waarden', zo heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) onlangs vastgesteld.⁴ De WRR benadrukt dat Nederland in de geopolitieke context van dit moment voor pijnlijke keuzes staat. De raad onderstreept daarbij het belang om voldoende oog te houden voor de waarden binnen het buitenlandbeleid: "Een wereld zonder waarden is immers ook een onveiligere wereld." De mensenrechteninzet vormt in die zin een *preventief* instrument binnen het bredere buitenlandbeleid.

In de praktijk krijgt Nederland echter steeds vaker het verwijt met twee maten te meten en de mensenrechten-doelen op selectieve wijze na te streven. Deze kritiek is na de geëvalueerde periode alleen maar verder toegenomen.

2. Doel en onderzoeksvragen van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie is tweeledig. Het onderzoek dient in de eerste plaats om de Nederlandse inzet voor het beschermen en bevorderen van mensenrechten in de periode 2017-2022 te verantwoorden aan onder meer de Tweede Kamer. Daarnaast formuleert IOB in de evaluatie lessen en aanbevelingen voor de ontwikkeling en uitvoering van toekomstig beleid.

De evaluatie is breed opgezet, om recht te doen aan het omvangrijke karakter van het mensenrechtenbeleid. De volgende onderzoeksvragen staan centraal:

Hoofdvraag

In hoeverre heeft Nederland tussen 2017 en 2022 een effectieve en efficiënte bijdrage geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het terrein van mensenrechten?⁵

Deelvragen

De eerste deelvragen richten zich op drie belangrijke onderdelen van het omvangrijke mensenrechtenbeleid:

1. In welke mate heeft Nederland in **multilateraal** verband bijgedragen aan internationale diplomatieke resultaten op de mensenrechtendoelen?
2. In hoeverre heeft de **bilaterale** diplomatieke en financiële inzet (vanuit het Mensenrechtenfonds) bijgedragen aan resultaten op de mensenrechtendoelen?
3. Hoezeer heeft de inzet op andere beleidsterreinen bijgedragen aan resultaten op de mensenrechtendoelen en hoe zijn negatieve effecten geadresseerd? Op welke wijze heeft BZ gestuurd op het bevorderen van **coherent beleid**?

Daarnaast zijn twee deelvragen met een dwarsdoorsnijdend karakter opgenomen:

4. **Extern:** Hoe heeft Nederland ingespeeld op de verslechterende internationale context bij de keuze van de mensenrechtenprioriteiten en de uitvoering van het beleid?
5. **Intern:** Welke organisatiefactoren bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevorderden dan wel belemmerden de uitvoering van de mensenrechtendoelstellingen?

³ BZ (2023a).

⁴ WRR (2024).

⁵ Bij het beoordelen van de *effectiviteit* evalueert IOB in hoeverre de Nederlandse inzet bijdraagt aan (tussengelegen) beleidsdoelstellingen. Bij het beoordelen van *efficiëntie* kijkt IOB naar de verhouding tussen ingezette personele en financiële middelen enerzijds en behaalde resultaten anderzijds.

Visuele weergave IOB-mensenrechtenevaluatie



3. Onderzoeksaanpak

Om te komen tot een zo groot mogelijke validiteit van de onderzoeksbevindingen maakt IOB in deze evaluatie gebruik van complementaire informatiebronnen (*triangulatie*). Er is informatie verzameld aan de hand van: (a) interviews met ruim 400 respondenten (waaronder BZ-medewerkers, diplomatieke partners, denktanks en (inter)nationale mensenrechtenorganisaties), (b) tien focusgroepbijeenkomsten met mensenrechtenverdedigers uit verschillende regio's, (c) bezoeken aan Indonesië, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, Brussel (EU) en Genève (VN) om de Nederlandse mensenrechteninzet in de praktijk te evalueren, (d) analyses van interne BZ-documentatie en externe publicaties, (e) online enquêtes onder Nederlandse ambassades en internationale mensenrechtenorganisaties en (f) een extern uitgevoerde literatuurstudie.

Voor het evalueren van de bilaterale en multilaterale beleidsinzet heeft IOB een aantal casussen geselecteerd waaraan BZ naar verhouding veel capaciteit, geld en aandacht besteedt. Dit geldt bijvoorbeeld voor de Nederlandse inspanningen in multilaterale organisaties als de VN-Mensenrechtenraad en de Europese Unie (EU), voor de bilaterale inspanningen van Nederlandse ambassades, de Mensenrechtenambassadeur en voor het Mensenrechtenfonds. De evaluatie bestrijkt met deze casussen een breed scala van de bilaterale en multilaterale onderdelen die tijdens de geëvalueerde periode prioriteit kregen bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid.

Voor het onderdeel 'coherentie van beleid' heeft IOB onderzoek gedaan naar de rol van mensenrechten in de beleidskaders voor migratie, handelsbevordering en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast heeft IOB ook een aantal landencasussen onderzocht waar het Nederlandse buitenlandbeleid wordt uitgevoerd in een precare mensenrechtencontext, zoals Libië, Tunesië en de Filipijnen. Deze casussen vormen primair een illustratie van de manier waarop Nederland in een *dergelijke moeilijke omgeving* belangen afweegt en omgaat met nadelige mensenrechteneffecten. Deze casussen zijn derhalve niet representatief voor de wijze waarop mensenrechten in het *gehele bredere buitenlandbeleid* zijn verankerd. In landen waar geen sprake is van een complexe mensenrechtencontext, zal het in de praktijk waarschijnlijk gemakkelijker zijn om coherentie van beleid te realiseren.

In de inleiding (hoofdstuk 1) van het evaluatierapport worden de afbakening, casusselectie en beperkingen van het onderzoek nader toegelicht.

4. Onderzoeksbevindingen

Hoofdconclusie

Nederland behoorde tijdens de geëvalueerde periode tot de kopgroep van landen die bijdroegen aan internationale afspraken over mensenrechten. Ondanks toegenomen tegenstand van (semi-) autoritaire landen heeft Nederland met relatief bescheiden middelen aansprekende diplomatieke resultaten behaald op de prioritaire mensenrechtentema's in EU- en VN-verband.

Tegelijkertijd constateert IOB een kloof tussen 'papier' en 'praktijk.'

In de landen waar Nederland actief was (en is), waren de effectiviteit en efficiëntie van de daadwerkelijke uitvoering van het mensenrechtenbeleid beperkter dan beoogd. Uit de evaluatie komen drie factoren naar voren die hieraan ten grondslag liggen.

Ten eerste was de uitvoering van het beleid in de geëvalueerde periode versnipperd over veel landen en thema's. Anders gezegd: Nederland deed overal een beetje van alles.

Ten tweede waren de meeste beleidsinspanningen gericht op de korte termijn, zonder dat duidelijk was wat Nederland er op middellange termijn mee wilde bereiken.

Ten derde was de prioriteit die Nederland aan mensenrechten toekende in de samenwerking met andere landen in de praktijk selectief en sterk afhankelijk van overige Nederlandse belangen.

IOB baseert deze hoofdconclusie op de volgende vijf deelconclusies:

Deelconclusie 1

De evaluatie toont aan dat Nederland een effectieve en efficiënte bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van internationale resoluties, richtlijnen, verklaringen en aan de ontwikkeling van nieuwe instrumenten op het gebied van mensenrechten. Daarentegen heeft Nederland minder aandacht gehad voor de uitvoering van deze diplomatieke resultaten in de praktijk.

Internationale diplomatieke resultaten

Nederland behoort in de geëvalueerde multilaterale fora (de VN-Mensenrechtenraad, de EU en diverse internationale coalities die zich richten op één specifiek mensenrechtentema) al jaren tot de kopgroep van diplomatiek actieve landen op het gebied van mensenrechten. Op de prioritaire beleidsthema's leverde Nederland met bescheiden middelen een effectieve bijdrage aan de totstandkoming van internationale richtlijnen en mensenrechteninstrumenten tijdens de geëvalueerde periode. Zo kan de EU dankzij jarenlange diplomatieke inspanningen van Nederland inmiddels wereldwijd sancties opleggen aan mensenrechtenschenders. Ook speelde Nederland een belangrijke rol bij de totstandkoming van VN-commissies die onderzoek doen naar mensenrechtenschendingen en bij het tegengaan van straffeloosheid in conflicthaarden als Jemen, Afghanistan en Oekraïne.

Kloof tussen beleid en uitvoering

Uit de evaluatie blijkt dat de Nederlandse diplomatieke inspanningen in multilateraal verband niet sterk waren verbonden met de mensenrechteninzet op landenniveau in de periode 2017-2022. Nederland heeft vooral de nadruk gelegd op het verankeren van de eigen aandachtspunten in internationale afspraken (*normstelling*). Er was minder aandacht voor het bevorderen van de daadwerkelijke *uitvoering* van eenmaal aangenomen resoluties, richtlijnen, verklaringen en instrumenten op het gebied van mensenrechten op landenniveau.

Deze kloof tussen papier en praktijk was het grootst bij de internationale themacoalities. Zo heeft BZ in Den Haag veel personele capaciteit vrijgemaakt om in verschillende coalities een leidende diplomatieke rol te kunnen spelen. Maar volgens ambassademedewerkers droegen deze coalities nauwelijks bij aan de effectiviteit van de Nederlandse mensenrechteninzet in de landen waar ze actief waren.

Uit de evaluatie blijkt verder dat Nederland in de geëvalueerde periode maar beperkt heeft bijgedragen aan de uitvoering van tal van Europese mensenrechtenrichtlijnen en -instrumenten. Een voorbeeld is het EU-Actieplan mensenrechten en democratie 2020-2024, dat richting moest geven aan een gecoördineerde inzet van EU-instellingen en lidstaten op dit het gebied van mensenrechten. Een half jaar lang hebben Nederland en andere Europese landen in Brussel over de inhoud van dit plan onderhandeld. Tijdens een bezoek aan Indonesië constateerden IOB echter dat veel diplomaten van Europese landen niet eens bekend waren met het actieplan. Ook in veel andere landen speelde het Europese beleidskader volgens Nederlandse ambassademedewerkers en mensenrechtenverdedigers nauwelijks een rol.

Bij twee multilaterale mensenrechteninstrumenten was de kloof tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering in de periode 2017-2022 aanzienlijk kleiner. Nederlandse ambassademedewerkers maakten in de praktijk vaak gebruik van landenresoluties van de VN Mensenrechtenraad. Datzelfde gold voor aanbevelingen die waren gedaan in het kader van de *Universal Periodic Review* (UPR). Dit is het 'mensenrechtenexamen' waaraan landen deelnemen die lid zijn van de VN. Zowel Nederlandse ambassades als mensenrechtenorganisaties hebben zich ingespannen om de uitvoering van deze aanbevelingen te bevorderen en te monitoren.

Deelconclusie 2

Uit de evaluatie blijkt dat de bilaterale diplomatieke en financiële inzet in de geëvalueerde periode niet op een effectieve en efficiënte manier heeft bijgedragen aan de realisatie van Nederlandse mensenrechtendoelen. De uitvoering van het beleid was versnipperd, veelal gericht op de korte termijn en onvoldoende ingebed in een strategische aanpak.

Strategische aanpak ontbreekt

Uit de evaluatie komt naar voren dat Nederland in de periode 2017-2022 onvoldoende had uitgewerkt *wat* het op middellange termijn wilde bereiken in de landen waar het mensenrechtenbeleid werd uitgevoerd en *hoe* verschillende instrumenten hieraan het beste konden bijdragen.

De evaluatie toont tevens aan dat de Nederlandse inzet in de geëvalueerde periode geografisch en thematisch versnipperd was. Zo was het beleidsthema 'internationale rechtsorde en mensenrechten' een prioriteit in meer dan honderd landen. En in maar liefst vijftig landen financierde BZ projecten vanuit het Mensenrechtenfonds. De keuze van deze vijftig partnerlanden was niet gestoeld op een analyse van relevante mensenrechtentrends ('de vraag'), noch op een analyse van de Nederlandse invloed en expertise in deze landen ('het aanbod'). In deze landen besteedde Nederland bovendien aandacht aan veel verschillende mensenrechtenthema's.

Wat hier ook heeft meegespeeld is dat BZ onder constante (politieke) druk stond om snel te reageren op ontwikkelingen in vrijwel alle uithoeken van de wereld. Inspelen op snel veranderende omstandigheden is inherent aan een beleidsterrein als mensenrechten. Maar de voortdurende 'crisismodus' heeft er volgens medewerkers wel toe geleid dat het mensenrechtenbeleid in de geëvalueerde periode werd gedomineerd door een kortetermijnperspectief. Zowel BZ-medewerkers als mensenrechtenorganisaties typeren de uitvoering van het beleid in deze periode als ad hoc, incidentgedreven en reactief.

Mensenrechtenfonds

Het Mensenrechtenfonds vormde in de periode 2017-2022 het belangrijkste financiële instrument van het mensenrechtenbeleid. Nederlandse ambassades beheerden één deel van het fonds (het 'decentrale fonds'). Een ander deel van het fonds werd door BZ vanuit Den Haag toegekend aan maatschappelijke organisaties (het 'centrale fonds'). Uit de evaluatie blijkt dat beide delen van het Mensenrechtenfonds *waardevolle maar niet effectief ingezette* financiële instrumenten waren:

- Het Mensenrechtenfonds was *waardevol* omdat samenwerking tussen nationale organisaties en de internationale gemeenschap de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid in de desbetreffende landen heeft bevorderd; alleen externe druk volstond zelden. De evaluatie toont aan dat projecten met een meerjarige looptijd, waarmee in de onderzochte periode flexibel werd ingespeeld op veranderende omstandigheden en waar behalve financiële ook diplomatieke steun naartoe ging van Nederlandse ambassades, relevante blijvende resultaten hebben opgeleverd.

- Het Mensenrechtenfonds is echter *niet effectief ingezet* als gevolg van een gefragmenteerde aanpak. Met de beschikbare € 30 miljoen financierde Nederland in de geëvalueerde periode jaarlijks ruim 500 projecten. Het overgrote deel van deze projecten bestond uit kleine en kortlopende activiteiten, verspreid over veel verschillende thematische prioriteiten. Deze versnippering heeft geleid tot een zware beheerlast en hoge operationele kosten in verhouding tot de gerealiseerde output (inefficiëntie). De gefragmenteerde aanpak beperkte bovendien de bijdrage aan de overkoepelende Nederlandse beleidsdoelstellingen (ineffectiviteit).

In 2022 (dus tegen het einde van de geëvalueerde periode) heeft BZ de opzet van het *centrale* mensenrechtenfonds, mede op advies van IOB, aangepast. Het ministerie ondersteunt nu een kleiner aantal projecten met een omvangrijker budget. De huidige inzet is bovendien meer gericht op het behalen van resultaten op middellange termijn. Daarnaast beperkt de focus van het fonds zich tegenwoordig tot de bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers. De opzet van het *decentrale* mensenrechtenfonds is vooralsnog niet aangepast.

Diplomatieke instrumenten

Demarches vanuit ambassades om mensenrechtenkwesties formeel aan te kaarten bij autoriteiten van een ander land hebben vooral een *signaalwerking*. Datzelfde geldt voor publieke verklaringen, politieke en hoog-ambtelijke consultaties. Met dit soort acties onderstreept Nederland, vaak samen met internationale partners, het belang van mensenrechten in de betrekkingen met andere landen. Uit de evaluatie komt echter naar voren dat in de geëvalueerde periode deze inzet onvoldoende was ingebed in een *beïnvloedingsstrategie* gericht op het bereiken van resultaten op middellange termijn. Betrokken diplomaten gaven tegenover IOB aan het opbrengen van mensenrechten regelmatig te ervaren als een plichtmatige exercitie (*'ticking the box'*).

Tegelijkertijd komt uit de evaluatie naar voren dat de doelstellingen van de Mensenrechtenambassadeur en de Mensenrechtentulp⁶ wel voor een belangrijk deel zijn gerealiseerd: deze instrumenten hebben een zichtbare bijdrage geleverd aan de uitvoering van het mensenrechtenbeleid.

Deelconclusie 3

Op basis van de geëvalueerde casussen constateert IOB dat Nederland in de periode 2017-2022 *selectief* heeft ingezet op het bevorderen van coherentie tussen mensenrechten en andere beleidsterreinen van het buitenlandbeleid. De bereidheid om binnen de bredere betrekkingen met andere landen prioriteit te geven aan - en invloed aan te wenden voor - mensenrechten varieerde.

Beleidskaders

Op papier heeft het derde kabinet-Rutte een stevige basis gecreëerd voor een coherent buitenlandbeleid waarin mensenrechten zijn verankerd. In beleidskaders op het gebied van buitenlandse handel en ontwikkelings-samenwerking, veiligheid en migratie zijn mensenrechten expliciet opgenomen. Ook heeft het kabinet in diverse documenten het strategisch belang benadrukt van het mensenrechtenbeleid voor de toekomstige welvaart en veiligheid van Nederland.

In de praktijk stonden de mensenrechtendoelen echter steeds vaker op gespannen voet met andere Nederlandse belangen. In de veranderende geopolitieke verhoudingen konden niet alleen bruggen worden gebouwd met andere beleidsterreinen, maar moesten mensenrechten ook worden afgewogen tegen andere prioriteiten van het buitenlandbeleid.

“We zijn niet het Ministerie van Mensenrechten”, zo benadrukten hoge BZ-ambtenaren regelmatig.

Uit de evaluatie blijkt dat Nederland in de geëvalueerde periode selectief was in het prioriteren van mensenrechten ten opzichte van andere belangen. Volgens ambassademedewerkers kregen andere Nederlandse belangen in Azië vaak meer prioriteit dan mensenrechten. Daarentegen ervaren in Europese landen gestationeerde diplomaten de aandacht voor mensenrechten en andere beleidsterreinen juist als evenwichtig.

⁶ De Mensenrechtentulp is een prijs van de Nederlandse overheid om mensenrechtenverdedigers te steunen in hun werk.

De evaluatie laat zien dat deze spanning tussen de ambitie voor beleidscoherentie op papier enerzijds en belangenweging in de praktijk anderzijds ook speelde bij de onderwerpen migratie en handel.

Migratie

De Nederlandse mensenrechteninzet is in de geëvalueerde periode meer naar de achtergrond verdwenen naarmate de samenwerking met verschillende Noord- Afrikaanse landen (Marokko, Tunesië, Egypte en Libië) nadrukkelijker in het teken kwam te staan van opkomende migratiebelangen. Twee voorbeelden kunnen verduidelijken hoe dit in de praktijk verliep:

- In Tunesië bouwde Nederland de samenwerking met de autoriteiten bewust af toen de democratie en rechtsorde werden ingeperkt en mensenrechtverdedigers gevangen werden gezet. Maar vanaf het moment dat het land een belangrijke migratiepartner werd, intensiverde Nederland de samenwerking met het autoritaire regime juist weer. Binnen de migratiesamenwerking waren maatregelen om negatieve mensenrechteneffecten te mitigeren bovendien niet sterk verankerd, zo blijkt uit de evaluatie. Dit ging ten koste van de coherentie van beleid.
- In 2018 wees Nederland in de VN-Mensenrechtenraad op verontrustende ontwikkelingen rond de mensenrechten in Egypte. Dit zette de bilaterale relatie op scherp. In reactie op deze interventie schortten de Egyptische autoriteiten de migratiedialoog met Nederland op. BZ trok zich vervolgens terug als organisator van een multilateraal evenement waar de mensenrechtensituatie in Egypte aan bod zou komen. Bovendien besloot Nederland om voortaan ten aanzien van Egypte geen hoog nationaal profiel meer aan te nemen in de VN-Mensenrechtenraad.

Handel

Handelsbetrekkingen bieden een opening om vanuit een brede relatie en op basis van wederzijdse belangen over mensenrechten te spreken. Zowel BZ-medewerkers als externe respondenten benadrukten de potentiële bijdrage die economische diplomatie kan leveren aan de mensenrechtendoelstellingen. Uit de evaluatie blijkt echter dat de Nederlandse inspanningen in de landenpraktijk daarbij achterblijven. Er waren ambassades waar de economische en politieke afdeling intensief en constructief met elkaar samenwerkten. Maar op andere plekken hebben diplomaten tegenover IOB te kennen gegeven dat collega's die verantwoordelijk waren voor economische dossiers het thema mensenrechten juist op afstand hielden en dat de uitvoering van het beleid verkokerd was.

De rol van mensenrechten komt in de evaluatie aan de orde bij twee instrumenten die de overheid heeft ingezet ter ondersteuning van Nederlandse bedrijven in het buitenland: handelsmissies en exportkredietverzekeringen. De overheid weegt de mensenrechtensituatie niet mee bij de selectie van landen waar Nederland deze instrumenten inzet. Ook als de overheid betrokken raakte bij omvangrijke economische projecten in een omgeving met hoge risico's, koos ze er niet voor om de mensenrechteninzet – die meestal bescheiden van omvang was – in de betreffende landen te intensiveren. De nadruk in het Nederlandse beleid heeft in de geëvalueerde periode gelegen op het voorkomen en aanpakken van mensenrechteneffecten die heel *direct* voortkwamen uit economische projecten die de overheid ondersteunde. Hierbij volgde Nederland gangbare internationale standaarden.

Uit de evaluatie blijkt verder dat de overheid bedrijven die deelnamen aan handelsmissies weliswaar structureel informeerde over risico's op het gebied van internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO), maar niet uitvoerig. Recent is door BZ besloten om Nederlandse maatschappelijke organisaties actiever te betrekken bij de voorbereiding van handelsmissies naar hoogerisicomarkten.

Verder schreven de Nederlandse beleidsrichtlijnen voor dat deelnemende bedrijven mogelijke risico's van hun zakelijke activiteiten, inclusief mensenrechtenschade, in kaart moesten brengen. Ook dienden ze voorafgaand aan de handelsmissie te beschrijven welke concrete maatregelen ze hiertegen zouden treffen. Omdat dit in de praktijk veelal in beknopte en erg algemene termen gebeurde, heeft de overheid deze richtlijnen uitgebreid tegen het einde van de geëvalueerde periode. Dit toont het lerend vermogen van de overheid. Maar het is nog te vroeg om uitspraken te kunnen doen over eventuele resultaten.

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat eventuele mensenrechtenrisico's bij een omvangrijk economisch project in de Filipijnen, dat nog steeds loopt en waarvoor Nederland een exportkredietverzekering verleent, niet integraal in kaart zijn gebracht. Wel is bij dit project op verschillende deelterreinen (arbeidsrechten, veilige werkomgeving, compensatie van burgers voor gederfde inkomsten) concrete vooruitgang geboekt dankzij de betrokkenheid van de Nederlandse overheid en internationale financiers.

De evaluatie van de casus in de Filipijnen heeft laten zien dat het aanpakken van negatieve effecten voor lokaal betrokken burgers gebaat is bij externe monitoring. Dit belang van externe monitoring kwam in 2021 eveneens naar voren gekomen in een bredere evaluatie van IMVO-aspecten van de exportkredietverzekeringsfaciliteit. Sindsdien laat de Nederlandse overheid alle hoogrisicoprojecten extern monitoren.

Ook openbaarheid van informatie is van belang in relatie tot mensenrechten, zo blijkt uit de evaluatie. De VN-richtlijnen voor Bedrijfsleven en Mensenrechten onderstrepen het belang van transparantie over de mensenrechtenimpact van economische projecten. De informatie hierover moet toegankelijk zijn voor lokaal betrokkenen. Uit de evaluatie blijkt dat Nederland in de geëvalueerde periode *basisinformatie* over risicovolle projecten online beschikbaar maakte en hierin transparanter was dan veel andere landen.

Daarentegen was de toegankelijkheid van concrete *projectinformatie* voor lokaal belanghebbenden in de praktijk beperkt. Dergelijke informatie is formeel eigendom van bedrijven die een project met exportkredietverzekering uitvoeren. Om bedrijfsgevoelige informatie te beschermen, schermen zij deze documentatie doorgaans af met geheimhoudingsverklaringen. Dit belemmert echter ook de transparantie over mogelijke mensenrechten-effecten van projecten jegens lokaal belanghebbenden, terwijl dit geen bedrijfsgevoelige informatie betreft.

Ontwikkelingssamenwerking

De begroting voor Ontwikkelingssamenwerking (OS) heeft in de geëvalueerde periode een grote bijdrage geleverd aan de uitvoering van het mensenrechtenbeleid. Wel was er sprake van een aanzienlijke overlap tussen verschillende fondsen waarmee initiatieven gericht op de verschillende mensenrechtentema's werden gefinancierd. Dit heeft een efficiënte inzet van financiële middelen belemmerd. Daarnaast toont de evaluatie aan dat verschillende initiatieven om de samenhang te versterken tussen enerzijds de beleidsinzet voor burgerlijke en politieke rechten (BZ) en anderzijds sociaaleconomische rechten (OS), niet hebben geleid tot het gewenste resultaat. Het heeft vooral ontbroken aan gerichte sturing vanuit de ambtelijke leiding en aan personele capaciteit bij de directies voor ontwikkelingssamenwerking om deze verbinding beleidsmatig en diplomatiek concreet vorm te geven.

Deelconclusie 4

Bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid heeft Nederland in de geëvalueerde periode sterk de nadruk gelegd op de eigen beleidsprioriteiten. Nederland speelde gericht in op de verslechterende internationale context rond deze thema's en intensiverde daarbij de samenwerking met zuidelijke landen. Nederland had echter weinig oog voor de prioritaire behoeften van de zuidelijke partnerlanden zelf en voor landenspecifieke ontwikkelingen.

Uit de evaluatie blijkt dat Nederland met een verhoogde inzet op prioritaire thema's, zoals de aanpak van straffeloosheid, de bescherming van mensenrechten online en de rechten van lhbtq-personen, gericht heeft ingespeeld op de verslechterende internationale context. Wel was het gebrek aan flexibiliteit om in crisis-situaties bij te dragen aan (tijdelijke) bescherming van mensenrechtenverdedigers een terugkerend aandachtspunt. Daarnaast is er binnen het mensenrechtenbeleid weinig ruimte geweest om aandacht te geven aan landenspecifieke ontwikkelingen die niet onder de zes prioritaire thema's van Nederland vielen. Respondenten wezen IOB in dit verband vooral op het gebrek aan aandacht voor de relatie tussen enerzijds mensenrechten en anderzijds de thema's klimaatverandering, veiligheid en het bedrijfsleven in landen waar Nederland actief is.

Vanwege de sterke nadruk op de eigen prioriteiten is ook de ambitie om meer samen te werken met zuidelijke landen maar gedeeltelijk gerealiseerd. Op de eigen thema's heeft Nederland het internationale draagvlak iets weten te verbreden. Nederland heeft in de geëvalueerde periode echter weinig aansluiting gezocht bij (sociaal-economische) prioriteiten van zuidelijke landen. Autoritaire landen doen dit actiever en op hoger niveau en weten daarmee zuidelijke landen effectiever aan zich te binden.

Op sommige mensenrechtentema's heeft Nederland in de geëvalueerde periode posities ingenomen die contraproductief zijn gebleken voor de ambitie om meer samen te werken met zuidelijke landen. Vooral het besluit om in de VN-Mensenrechtenraad tegen een antiracismeresolutie te stemmen komt in dit verband prominent naar voren uit de evaluatie.

Dit thema staat sinds de dood van George Floyd in de VS (2020) hoog op de internationale agenda. Veel zuidelijke landen zien de antiracismeresolutie als een belangrijk onderdeel van de mondiale strijd tegen racisme. De resolutie is gebaseerd op de slotverklaring van de *World Conference Against Racism* (WCAR) die in 2001 in Zuid-Afrika is opgesteld. Tijdens bijeenkomsten in de marge van deze conferentie zijn naar verluidt antisemitische uitingen gedaan. De uiteindelijke slotverklaring van de conferentie bevat dergelijke referenties nadrukkelijk niet en stelt juist expliciet dat de Holocaust nooit vergeten mag worden. Omdat de negatieve gebeurtenissen na de conferentie in Zuid-Afrika bleven kleven aan de resolutie, onthield Nederland zich in de VN-Mensenrechtenraad lange tijd van stemming. In 2021 is Nederland echter van standpunt veranderd. Na een politieke lobby van Israël stemde Nederland tegen de antiracismeresolutie. Dit besluit leidde tot veel onbegrip bij zuidelijke landen en belemmerde volgens diplomaten en deskundigen de Nederlandse ambitie om de onderlinge samenwerking te intensiveren.

Deelconclusie 5

De twee belangrijkste organisatorische factoren die in de geëvalueerde periode de beleidsuitvoering hebben bevorderd waren: (1) de bereidheid van de politieke en hoog-ambtelijke leiding om zich persoonlijk voor mensenrechten in te zetten en (2) de externe netwerken die Nederland met maatschappelijke en diplomatieke actoren onderhield. Daarentegen vormde de snelle personeelsroulatie binnen BZ een belangrijke beperkende factor. De strategische aansturing van de inzet in multilateraal verband stond in schril contrast met het gebrek aan aansturing van de inspanningen op landenniveau.

Strategische aansturing

Uit de evaluatie blijkt dat de Directie Multilaterale instellingen en Mensenrechten (DMM) binnen BZ de beleidsinzet op het terrein van mensenrechten in multilaterale fora strategisch en resultaatgericht heeft aangestuurd. Er was sprake van heldere instructie-, overleg- en rapportageprocedures. Het contrast met de aansturing van de beleidsuitvoering op landenniveau was groot. Ambassade medewerkers identificeerden dit in de evaluatie als de zwakste organisatiecapaciteit van BZ op dit beleidsterrein. De aansturing van de inzet voor mensenrechten op landenniveau is neergelegd bij verschillende regiodirecties, die verantwoordelijk zijn voor het onderhouden van de brede bilaterale betrekkingen met landen in 'hun' regio. Deze directies beschikken doorgaans niet over specifieke expertise en capaciteit op het gebied van mensenrechten.

Menskracht

Uit de evaluatie blijkt dat de binnen BZ beschikbare personele capaciteit in de geëvalueerde periode ontoereikend was voor het realiseren van de vele ambities van het mensenrechtenbeleid. Naast de thematische doelstellingen wilde Nederland ook de samenwerking met zuidelijke landen intensiveren en de coherentie met andere beleidsterreinen versterken. Met de toegenomen mondiale tegenwind op het gebied van mensenrechten moesten medewerkers bovendien 'extra hard trappen' om resultaten te behalen. Vooral bij DMM en op de Permanente Vertegenwoordigingen (PV's) was de werkdruk (soms ongezonder) hoog.

De snelle personeelsroulatie heeft in de geëvalueerde periode een belemmerende invloed gehad op de effectiviteit van de beleidsuitvoering. Verschillende mensenrechtenfuncties op ambassades en de PV's zijn aangewezen als leerplekken voor beginnende medewerkers die maar liefst iedere twee jaar rouleerden. Ook binnen DMM was de omloopsnelheid van personeel hoog. Externe diplomatieke en maatschappelijke partners in Den Haag en op landenniveau hebben tegenover IOB benadrukt dat deze snelle roulatie de samenwerking met Nederland negatief beïnvloedt.

Uit de evaluatie komt verder naar voren dat de persoonlijke inzet van de politieke en ambtelijke leiding veel invloed heeft op de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid. In moeilijke onderhandelingstrajecten, zoals de oprichting van het Mensenrechtensanctieregime van de EU en de VN-onderzoekscommissie voor Jemen, bleken de inspanningen op dit niveau van groot belang te zijn. Wanneer een dergelijke persoonlijke inzet vanuit de leiding binnen BZ ontbrak, verminderde de Nederlandse diplomatieke slagkracht.

Externe netwerken

Het opbouwen van externe netwerken komt in vrijwel alle onderdelen van de evaluatie naar voren als een sterke organisatiecapaciteit van BZ. Onder vertegenwoordigers van internationale organisaties en andere landen, denktanks en mensenrechtenorganisaties staan Nederlandse diplomaten bekend als benaderbaar en coöperatief. Deze externe netwerken verbeteren ook de informatie- en onderhandelingspositie van Nederland. Deze organisatiecapaciteit bevorderde een effectieve uitvoering van het mensenrechtenbeleid in de periode 2017-2022.

Aanbevelingen

Op basis van de hierboven besproken bevindingen en conclusies komt IOB tot aanbevelingen voor de drie hoofdonderdelen van het mensenrechtenbeleid die centraal staan in deze evaluatie: (1) de multilaterale inzet, (2) de bilaterale diplomatieke en financiële inspanningen en (3) beleidscoherentie.

Deze aanbevelingen zijn nadrukkelijk gericht op het Nederlandse beleid en niet op de individuele casussen die aan bod komen in de evaluatie.

1. Bevorder de uitvoering van internationale mensenrechtenafspraken en de inzet van de bijbehorende instrumenten.

- a) Stuur vanuit BZ (DMM) de ambassades gericht aan om de uitvoering van internationale mensenrechtenrichtlijnen en de inzet van de bijbehorende instrumenten te bevorderen en te monitoren. Opties hiervoor zijn onder meer:
 - een beknopt handboek voor ambassades waarin voor de prioritaire thema's staat toegelicht welke multilaterale instrumenten kunnen bijdragen aan hun mensenrechteninspanningen;
 - heldere instructies aan ambassades met implementatierichtlijnen van eenmaal aangenomen (prioritaire) multilaterale resoluties, actieplannen, verklaringen en instrumenten;
 - een opdracht aan ambassades om in hun jaarplannen en jaarverslagen expliciet in te gaan op de uitvoering van relevante multilaterale richtlijnen en instrumenten;
 - een opdracht aan ambassades om de uitvoering van Nederlandse aanbevelingen aan (prioritaire) landen in het kader van de *Universal Periodic Review* (UPR) gericht te ondersteunen en te monitoren.
- b) Behoud voldoende mensenrechtencapaciteit op ambassades en investeer in de kennis van ambassade-medewerkers over (onder andere) de multilaterale instrumenten. Zorg ervoor dat uitgezonden diplomaten die verantwoordelijk zijn voor de mensenrechteninzet op ambassades langer op hun post werken (en dus niet elke twee jaar roteren).
- c) Breng in verschillende themacoalities de Nederlandse capaciteitsinzet voor internationale normstelling meer in evenwicht met het bevorderen van de daadwerkelijke toepassing van deze normen in de landenpraktijk.
- d) Onderstreep in EU-verband de noodzaak van een operationele vertaalslag van overkoepelende beleidskaders en richtlijnen op het gebied van mensenrechten naar landenspecifieke strategieën. Pleit voor actiegerichte plannen met heldere doelstellingen en interventiestrategieën die per land in samenwerking met (inter)nationale partners worden opgesteld en uitgevoerd. Laat de voortgang door onafhankelijke externe partijen monitoren.
- e) Behoud de capaciteit om de leidende rol te kunnen handhaven die Nederland in VN-verband speelt bij resoluties gericht op het tegengaan van straffeloosheid in specifieke landen. Houd hierbij vast aan het kernbegrip 'accountability voor alle partijen' en voorkom een selectieve inzet. Beperk het aantal themaresoluties waar Nederland in de VN-Mensenrechtenraad met prioriteit op inzet.

2. Verbeter de focus en strategische aansturing van het mensenrechtenbeleid in de landenpraktijk.

- a) Breng geografische focus aan door het aantal partnerlanden te beperken op basis van een analyse van (i) mensenrechtentrends ('de vraagkant') en (ii) de Nederlandse invloed/expertise in een land ('de aanbodkant'). Behoud voldoende flexibiliteit om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen.
- b) Beperk het aantal thema's waar Nederland met prioriteit op inzet tot maximaal drie per land. Speel hierbij ook in op contextspecifieke thema's die niet onder de Nederlandse prioriteiten vallen.

- c) Definieer voor de uitvoering van het mensenrechtenbeleid eerst het *wat*: de middellangetermijndoelstellingen voor de prioritaire partnerlanden. Wees hierin realistisch, gezien de neergaande trends op veel thema's. Maak daarna een expliciete uitwerking van het *hoe*: de invloed en beleidsinstrumenten die Nederland hiervoor in samenwerking met nationale en internationale partners kan en wil aanwenden. Betrek mensenrechtenexperts bij het opstellen en uitvoeren van deze strategische aanpak.
- d) Vergroot de effectiviteit en efficiëntie van de financiële inzet door: (i) verschillende fondsen met deels overlappende doelstellingen samen te brengen in één budget 'Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde' of door (ii) overlap tussen de thematische doelstellingen van deze fondsen te voorkomen.
- e) Voor het realiseren van de doelstellingen van het Nederlandse mensenrechtenbeleid is een sterk maatschappelijk middenveld belangrijk. Versterk daarom nationale mensenrechtenorganisaties in prioritaire landen. Bied meerjarige en flexibele steun met aandacht voor de capaciteitsversterking van deze organisaties. Behoud enige ruimte voor een beperkt aantal kortlopende innovatieve pilots.
- f) Een contextsensitieve uitvoering van het mensenrechtenbeleid vereist aansturing vanuit een specifiek landenperspectief. Zorg daarom voor een sterke rol voor ambassades en landenteams in de prioriteitstelling, het ontwikkelen van beleid en de besluitvorming over de inzet van financiële middelen.

3. Veranker mensenrechten steviger en structureler in het brede buitenlandbeleid.

- a) Werk in de meerjarenlandenstrategieën concreter uit welke mogelijkheden er zijn om via andere beleidsterreinen mensenrechten te beschermen en te bevorderen en versterk daarmee de strategische sturing op beleidscoherentie. Maak daarnaast duidelijk hoe Nederland negatieve mensenrechten-effecten van andere beleidsprioriteiten voorkomt en adresseert.
- b) Migratie en mensenrechten
 - Laat voor elk migratiepartnerschap dat Nederland op eigen titel of in multilateraal verband sluit een risicoanalyse uitvoeren van de mogelijke effecten op de rechten van mensen op de vlucht.
 - Neem in elk migratiepartnerschap duidelijke waarborgen en concrete criteria op voor de naleving van mensenrechten, zoals de toegang tot humane en veilige opvang.
 - Laat de naleving van gemaakte afspraken op het gebied van mensenrechten door een onafhankelijke externe partij monitoren en maak deze rapportages openbaar.
 - Verbind consequenties aan de migratiesamenwerking met landen wanneer de bescherming van mensenrechten tekortschiet.
- c) Handelsbevorderingsinstrumenten en mensenrechten
 - Agendeer mensenrechten tijdens handelsmissies consequent bij de economische consultaties met autoriteiten van een land waar sprake is van grote risico's op schending van mensenrechten.
 - Bied bedrijven die deelnemen aan handelsmissies naar hoog-risicolanden standaard uitgebreide voorlichting aan over de mensenrechtensituatie en de risico's op mensenrechtenschendingen. Maak zowel in aanloop als tijdens dergelijke missies gebruik van de expertise van maatschappelijke organisaties en andere externe deskundigen.
 - Stel openbaarmaking van de 'MVO-zelfscan' van individuele bedrijven als voorwaarde voor deelname aan handelsmissies naar hoog-risicolanden. Dit verzwaart de rapportagelasten voor bedrijven niet, aangezien het invullen van de zelfscan een al bestaande verplichting is. Het vergroot wel de transparantie over de manier waarop maatschappelijke risico's zijn geïdentificeerd en worden aangepakt. Ook de recent aangenomen EU-richtlijn (2024) 'Corporate Sustainability Due Diligence' benadrukt het belang van transparantie.
 - Verhoog vanuit BZ de mensenrechteninzet wanneer de overheid via handelsinstrumenten betrokken raakt bij omvangrijke economische projecten in hoog-risicolanden. Stuur gericht op beleidscoherentie en ondersteun hiermee (inter)nationale organisaties die bijdragen aan het beschermen van de rechten van mensen die in een projectgebied wonen en/of werken.
 - Onderzoek de juridische mogelijkheden om de mensenrechten-effectanalyses (en de plannen om deze risico's aan te pakken) openbaar te maken voor projecten in hoog-risicolanden die de overheid ondersteunt met een exportkredietverzekering. Dit vergroot de transparantie jegens lokaal belanghebbenden, conform de VN-richtlijnen voor Bedrijfsleven en Mensenrechten én het dient een publiek belang. Aangezien het geen bedrijfsgevoelige informatie betreft, benadeelt openbaarmaking de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven niet.

- d) Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten
- Versterk de samenhang tussen de beleidsinzet voor burgerlijke en politieke rechten (vanuit BZ) en sociaal-economische rechten (vanuit Ontwikkelingshulp, OH). Geef hiermee tevens gerichter vorm aan de ambitie om de samenwerking met zuidelijke partnerlanden te intensiveren.
 - Maak binnen OH-directies voldoende capaciteit vrij om deze koppeling met de mensenrechteninzet te operationaliseren en institutionaliseer de samenwerking tussen DMM en relevante OH-directies.

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1. Inleiding	16
1.1 Aanleiding	16
1.2 Onderzoeksvragen	17
1.3 Afbakening en casuselectie	18
1.4 Onderzoeksmethoden en informatiebronnen	21
1.5 Leeswijzer	22
2. Mensenrechtenbeleid in een veranderende context	23
2.1 Internationale context	24
2.2 Beleidsinzet	27
3. Multilaterale inzet	30
3.1 Europese Unie	31
3.2 VN-Mensenrechtenraad	38
3.3 Internationale themacoalities	46
4. Bilaterale inzet	49
4.1 Wereldwijde inzet	50
4.2 Mensenrechtenfonds	53
4.3 Diplomatieke instrumenten	58
5. Coherentie van beleid	65
5.1 Migratie en mensenrechten	66
5.2 Handelsbevordering en mensenrechten	71
5.3 Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten	80
6. Conclusies en aanbevelingen	85
Hoofdvraag en conclusie	85
Deelvragen en conclusies	86
Aanbevelingen	87
Literatuurlijst	89
Fotografie	96
Kwaliteitscontrole	97



1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Dit rapport bevat bevindingen van de evaluatie van het mensenrechtenbeleid tijdens de regeerperiode van het derde kabinet-Rutte (2017-2022). De vorige IOB beleidsdoorlichting van dit beleidsterrein dateert van 2015. Alle begrotingsartikelen dienen minimaal eens in de zeven jaar te worden geëvalueerd.⁷

Het bevorderen en beschermen van mensenrechten valt onder artikel 1 'Versterkte internationale rechtsorde' van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.⁸ Ondanks de bescheiden financiële omvang van dit artikel vormt de inzet voor mensenrechten één van de kernprioriteiten van het Nederlandse buitenlandbeleid. Deze inzet is verankerd in de Grondwet (artikel 90). Opeenvolgende regeringen vonden dat deze inspanningen ook het nationale belang dienden. Een internationale rechtsorde waarbinnen mensenrechten zijn gewaarborgd vormde lange tijd het fundament voor mondiale welvaart en stabiliteit. Nederland heeft hier als middelgroot land, met een op internationaal georiënteerde economie en een open samenleving veel baat bij gehad.

⁷ Zie de [Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek](#) (RPE) van de rijksoverheid. Deze [regeling](#) is in 2022 geüpdatet.

⁸ Het begrotingsartikel dekt de uitgaven voor 'Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak, bescherming en bevordering van mensenrechten en het gastlandbeleid voor internationale organisaties.'

Sinds de vorige IOB-evaluatie is de internationale context waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd uitdagender geworden.⁹ De mondiale invloed van (semi-)autoritaire landen heeft zich verder uitgebreid en geopolitieke spanningen zijn toegenomen. Mensenrechten zijn wereldwijd verder onder druk komen te staan. Datzelfde geldt voor organisaties die voor mensenrechten opkomen en voor het multilaterale stelsel waarbinnen deze rechten gewaarborgd moeten worden.

In verschillende interne stukken van BZ, interviews met medewerkers en externe deskundigen komt naar voren dat de inzet voor mensenrechten steeds meer op gespannen voet is komen te staan met andere belangen. In de periode 2017-2022 heeft Nederland regelmatig het verwijt heeft gekregen met twee maten te meten en de mensenrechtendoelen op selectieve wijze na te streven.¹⁰ Deze kritiek is na de geëvalueerde periode alleen maar verder toegenomen.

Om in te spelen op de verslechterende internationale context heeft het derde kabinet-Rutte de mensenrechteninzet geïntensiveerd. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken kreeg extra personele capaciteit en financiële middelen voor de uitvoering van het beleid. Nederland zette niet alleen in op het beschermen en bevorderen van een zestal prioritaire mensenrechten, maar ook op het versterken van allianties met zuidelijke landen. Nederland wilde hiermee bijdragen aan het verbreden van het internationale draagvlak voor mensenrechten. Daarnaast beoogde het kabinet een ‘verregaand geïntegreerd’ buitenlands beleid.¹¹ In de belangrijkste beleidsnota's werden mensenrechten expliciet verbonden aan inspanningen op het gebied van veiligheid, migratie, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.¹²

In dit evaluatierapport wordt enerzijds teruggeblikt op het gevoerde beleid en de daarbij behorende uitgaven tijdens de geëvalueerde periode om verantwoording af te leggen. Anderzijds wordt in het rapport vooruitgeblikt, door aanbevelingen te doen voor de ontwikkeling en uitvoering van toekomstig beleid.

1.2 Onderzoeksvragen

De tweeledige hoofdvraag die IOB in deze evaluatie wil beantwoorden luidt:

*In hoeverre heeft Nederland tussen 2017 en 2022 een effectieve en efficiënte bijdrage geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het terrein van mensenrechten? Welke lessen kunnen hieruit worden getrokken?*¹³

De evaluatie is breed opgezet, om recht te doen aan het omvangrijke mensenrechtenbeleid dat tussen 2017 en 2022 via verscheidene kanalen en aan de hand van verschillende diplomatieke en financiële instrumenten is uitgevoerd. De hoofdvraag is dan ook uitgewerkt in vijf deelvragen:

1. In welke mate heeft Nederland in **multilateraal verband** bijgedragen aan internationale diplomatieke resultaten op de thematische beleidsdoelstellingen?
2. In hoeverre heeft de **bilaterale diplomatieke en financiële inzet** (vanuit het Mensenrechtenfonds) bijgedragen aan resultaten op de thematische beleidsdoelstellingen?
3. Hoezeer heeft de inzet op andere beleidsterreinen de mensenrechtendoelen versterkt en hoe zijn negatieve effecten geadresseerd? Op welke wijze heeft BZ gestuurd op het bevorderen van **coherent beleid**?

Daarnaast zijn twee deelvragen opgenomen die een dwarsdoorsnijdend karakter hebben:

4. Hoe heeft Nederland ingespeeld op de verslechterende **internationale context** bij de keuze van de beleidsprioriteiten en de uitvoering van het beleid?
5. Welke interne **organisatiefactoren** bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevorderden dan wel belemmerden de uitvoering van de mensenrechtendoelstellingen?

⁹ Zie IOB (2014).

¹⁰ Zie ook AIV (2022).

¹¹ Zie Regeerakkoord 2017-2021 (2017).

¹² Zie BZ (2018a); (2018b); (2018c) en JenV (2018).

¹³ Bij het beoordelen van de *effectiviteit* evalueert IOB in hoeverre de Nederlandse inzet bijdraagt aan (tussengelegene) beleidsdoelstellingen. Bij *efficiëntie* kijkt IOB naar de verhouding tussen ingezette personele en financiële middelen enerzijds en behaalde resultaten anderzijds.

1.3 Afbakening en casusselectie

Afbakening thematische beleidsprioriteiten

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid kent een aanzienlijke mate van continuïteit. Opeenvolgende kabinetten hebben veel aandacht besteed aan het bevorderen en beschermen van individuele burgerlijke en politieke mensenrechten. Tijdens de geëvalueerde periode stonden de volgende zes thema's centraal:

- vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid;
- vrijheid van religie en levensovertuiging;
- gelijke rechten voor lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen, transgender-, intersekse- en queer personen (lhbtqi's);
- mensenrechtenverdedigers en ruimte voor het maatschappelijk middenveld;
- gelijke rechten voor vrouwen en meisjes;
- bevorderen van de internationale rechtsorde en strijd tegen straffeloosheid.

De evaluatie richt zich hoofdzakelijk op de eerste vier thematische prioriteiten. Het derde kabinet-Rutte stelde extra middelen beschikbaar voor de eerste drie thema's. Het thema mensenrechtenverdedigers was altijd al een belangrijke prioriteit, ook budgettair gezien. Om die reden wordt ook dit thema meegenomen in deze evaluatie. De twee laatstgenoemde thema's zijn recent al aan bod gekomen in andere IOB-evaluaties.¹⁴

De tijdsspanne waarop de evaluatie zich richt is de regeerperiode van het derde kabinet-Rutte (2017-2022). Voor de reeds geselecteerde casusstudies worden ontwikkelingen voor en na deze periode beknopt meegenomen. Mensenrechtenaspecten van conflicten die na de evaluatieperiode zijn uitgebroken, zoals het huidige Israëliësch-Palestijns conflict en de oorlog in Soedan, zijn niet meegenomen in deze evaluatie.

Casusselectie voor de drie deelthereinen van de mensenrechteninzet

Om onderzoek te doen naar de bilaterale inzet, de multilaterale inzet, en beleidscoherentie heeft IOB verschillende cases geselecteerd waar in de periode 2017-2022 in verhouding veel capaciteit en aandacht naartoe is gegaan. In figuur 1.1. is de afbakening van de geëvalueerde inzet in beeld gebracht.

Figuur 1.1 Visuele weergave IOB-Mensenrechtenevaluatie



Hieronder volgt een toelichting bij de onderdelen van figuur 1.1.

¹⁴ Zie IOB (2021a); IOB (2022).

1. Multilaterale inzet

Nederland is in verschillende multilaterale fora actief op het gebied van mensenrechten. IOB heeft organisaties geselecteerd waar Nederland veel aandacht en capaciteit voor vrijmaakte bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid:

- a) **Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties (VN).** Nederland beschouwt de Mensenrechtenraad als het belangrijkste VN-forum voor de bescherming en de bevordering van mensenrechten. Nederland was tijdens de geëvalueerde periode twee keer lid van de VN-Mensenrechtenraad: in de periode 2015-2017 en in de periode 2020-2022. Deze evaluatie richt zich op de laatste periode. Onderzocht worden de resultaten die in deze periode zijn behaald op: (a) de prioritaire mensenrechtenthema's; (b) overige doelen die Nederland stelde voor deze lidmaatschapsperiode en (c) een casusstudie over de inzet voor een VN-initiatief om straffeloosheid in Jemen tegen te gaan.
- b) **Europese Unie (EU).** De EU is voor Nederland een essentieel forum om mensenrechten te bevorderen en te beschermen in een verslechterende mondiale context. IOB evalueert de Nederlandse inzet op de volgende onderdelen: (a) de prioritaire mensenrechtenthema's, (b) het EU-Actieplan voor Mensenrechten en Democratie (2020-2024), dat het overkoepelende beleidskader vormt voor de EU-inzet op deze beleidsterreinen en (c) een casusstudie over de totstandkoming en functioneren van het EU-mensenrechtensanctieregime, aangezien Nederland hier veel prioriteit aan gaf.
- c) **Internationale themacoalities.** Nederland maakt veel capaciteit vrij om bij te dragen aan het functioneren van – meer informele – samenwerkingsverbanden tussen landen en maatschappelijke actoren. De evaluatie richt zich op de volgende coalities: de *Freedom Online Coalition* (FOC), de *Equal Rights Coalition* (ERC) en de *International Religious Freedom or Belief Alliance* (IRFBA). Hiermee is een goede spreiding over prioritaire mensenrechtenthema's gewaarborgd.

Niet opgenomen in de evaluatie is de mensenrechteninzet in de Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa (OVSE) en de Derde Commissie van de VN, die zich bezighoudt met sociale, humanitaire en culturele vraagstukken. Aan de inzet in de Raad van Europa zal een afzonderlijke IOB-evaluatie worden gewijd.

2. Bilaterale inzet

Net als de inzet in multilateraal verband zijn ook de bilaterale mensenrechteninspanningen van Nederland omvangrijk. IOB besteedt in deze evaluatie zowel aandacht aan (a) de financiële en diplomatieke instrumenten die een grote rol spelen bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid; alsook (b) de inzet vanuit Den Haag en in de landen waar Nederland actief is. De volgende drie specifieke onderdelen zijn opgenomen in de evaluatie:

- a) **Wereldwijde inzet.** Hier gaat het om een algemene analyse van de verdeling van beschikbare financiële middelen over Nederlandse ambassades, de aandacht voor de beleidsprioriteiten en de inbedding van de bilaterale inspanningen in een strategische en resultaatgerichte aanpak.
- b) **Mensenrechtenfonds.** Dit is het belangrijkste financiële instrument van het mensenrechtenbeleid. Nederlandse ambassades beheren één deel (het 'decentrale fonds') en een ander deel wordt door BZ vanuit Den Haag toegekend aan maatschappelijke organisaties (het 'centrale fonds'). IOB kijkt in deze evaluatie vooral naar projecten die ambassades uitvoeren vanuit het 'decentrale' deel. IOB heeft eerder al het centrale fonds geëvalueerd; deze bevindingen zijn in dit rapport beknopt opgenomen.
- c) **Diplomatieke instrumenten.** De evaluatie richt zich op diplomatieke instrumenten die een centrale rol hebben gespeeld bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid: de Mensenrechtentulp, de sinds 2000 bestaande functie van mensenrechtenambassadeur, de in 2019 ingestelde functie van speciaal gezant voor religie en levensovertuiging, bilaterale consultaties, formele demarches van ambassades en publieke verklaringen.

Behalve via het Mensenrechtenfonds zet Nederland zich ook via partnerschappen met het maatschappelijk middenveld in voor de verbetering van de mensenrechten. Het gaat om partnerschappen die vanuit de begroting van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) zijn gefinancierd. Daarnaast staan op de begroting van BZ nog andere fondsen waarmee Nederland mensenrechten bevorderde in de periode 2017-2022 (zoals het programma voor maatschappelijke transformatie, MATRA). Deze fondsen worden inhoudelijk niet meegenomen in deze evaluatie. Wel evalueert IOB in hoeverre de doelstellingen van de verschillende financiële instrumenten overlappen met het die van Mensenrechtenfonds (zie ook hieronder: coherentie).

3. Coherentie van beleid

Op basis van de definitie van ‘interne beleidscoherentie’ die het *Development Assistance Committee* (DAC) van de OESO hanteert heeft IOB beoordeeld in hoeverre de Nederlandse inzet voor mensenrechten en andere beleidsterreinen elkaar versterkten en in hoeverre risico’s op negatieve mensenrechteneffecten proactief werden gemitigeerd.¹⁵ Concreet onderzoekt IOB de interne beleidscoherentie door te kijken naar de rol van mensenrechten in de BZ- en BHOS-beleidskaders voor migratie, handelsbevordering en ontwikkelingssamenwerking. Daarnaast selecteert IOB een beperkt aantal landencasussen. Gekozen is voor landen waar sprake is van een precaire mensenrechtensituatie én waar Nederland andere prioritaire beleidsdoelen nastreeft. Als gevolg van deze selectiemethode zijn de evaluatiebevindingen vooral *illustratief* voor de wijze waarop Nederland in een dergelijke complexe omgeving de coherentie van het beleid vormgeeft. In landen waar geen sprake is van een complexe mensenrechtencontext zal het in de praktijk waarschijnlijk gemakkelijker zijn om coherentie van beleid te realiseren. De geselecteerde casussen zijn daarom *niet representatief* voor de coherentie tussen mensenrechten en andere belangen binnen het gehele buitenlandbeleid. De volgende casussen staan centraal in de evaluatie:

a) Migratie en mensenrechten in Noord-Afrika

Onder het derde kabinet-Rutte vormde Noord-Afrika een prioritaire regio binnen het migratiebeleid.¹⁶ Het is bovendien een regio waar de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten sterk onder druk staan. Het bevorderen van de samenwerking met herkomst- en doorreislanden is voor Nederland een belangrijk migratiedoel. De evaluatie richt zich op de Nederlandse inzet op het gebied van migratie en mensenrechten als onderdeel van de intensiverende samenwerking met Tunesië en Marokko. Daarnaast schrijft het beleidskader voor dat initiatieven gericht op het verbeteren van grensbewaking ook aandacht moeten hebben voor mensenrechten. IOB besteedt in dit verband aandacht aan de Europese steun voor grensbewaking in Egypte en Libië.

b) Handelsbevordering en mensenrechten

IOB kijkt in deze evaluatie naar twee instrumenten voor handelsbevordering die de overheid regelmatig inzet in een precaire mensenrechtencontext: (a) exportkredietverzekeringen en (b) handelsmissies. De evaluatie richt zich op de rol van mensenrechten in de beleidskaders van deze twee instrumenten. IOB heeft daarnaast een beperkt aantal casussen geselecteerd op basis van hun omvang en de complexiteit van de mensenrechtensituatie ter plaatse.

c) Ontwikkelingssamenwerking

Naar aanleiding van een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) uit 2019 stond het bevorderen van coherentie tussen mensenrechtenbeleid en ontwikkelingssamenwerking prominent op de BZ-agenda.¹⁷ IOB onderzoekt in deze evaluatie de uitkomst van initiatieven die het ministerie hiertoe in gang heeft gezet. Daarnaast besteedt de evaluatie aandacht aan de mate van coherentie (en overlap) tussen verschillende financiële instrumenten waarmee het ministerie de mensenrechtenprojecten financiert.

Aanvullend op het bovenstaande onderzoekt IOB in deze evaluatie ook nog: (a) op welke wijze Nederland met zijn beleidsinzet voor mensenrechten heeft ingespeeld op de verslechterende *externe* context en (b) wat de invloed van *interne* organisatiefactoren is geweest op de effectiviteit van deze inzet.¹⁸

¹⁵ Zie voor verdere toelichting ‘interne beleidscoherentie OESO (z.d.).

¹⁶ Zie JenV (2018).

¹⁷ Zie AIV (2019).

¹⁸ Voor het evalueren van interne institutionele factoren grijpt de evaluatie terug op een analytisch raamwerk waarin vijf organisatiecapaciteiten centraal staan. Gezamenlijk creëren deze organisatiecapaciteiten de institutionele randvoorwaarden voor een effectieve uitvoering van het mensenrechtenbeleid: (1) strategisch aansturen van het beleid, (2) interne en externe netwerken opbouwen, (3) menskracht en expertise inzetten, (4) flexibel opereren en (5) samenhang bevorderen. Dit model is ook in eerdere IOB-evaluaties gebruikt; zie bijvoorbeeld IOB (2021b).

1.4 Onderzoeksmethoden en informatiebronnen

IOB heeft voor deze evaluatie gebruikgemaakt van de volgende complementaire (primaire en secundaire) informatiebronnen:

- a) **Interviews.** In totaal heeft IOB ruim 400 interviews gehouden met verschillende typen respondenten. Deze personen zijn geselecteerd op basis van hun kennis en betrokkenheid bij verschillende onderdelen van de evaluatie. Voor elke casus interviewde IOB verschillende betrokken personen en partijen (medewerkers van BZ, andere landen, multilaterale instellingen, mensenrechtenorganisaties) en ook onafhankelijke experts. Hiermee heeft IOB zowel de *zelf gepercipieerde* effectiviteit onder BZ-medewerkers in kaart gebracht als de door anderen aan Nederland *toegeschreven* effectiviteit (ook om *insider bias* te verminderen). Voor elk onderdeel van de evaluatie is een interviewgids ontwikkeld op basis waarvan de interviews zijn afgenomen.
- b) **Focusgroepen.** Met mensenrechtenverdedigers uit de Hoorn van Afrika, Noord-Afrika, Europa, Azië, Latijns-Amerika en het Midden-Oosten zijn in totaal tien online focusgroepbijeenkomsten gehouden over de Nederlandse inzet op de prioritaire mensenrechtendoelen. Deze sessies waren steeds op eenzelfde manier gestructureerd. Deelnemers inventariseerden voor de verschillende deelvragen sterke en zwakke aspecten van de Nederlandse beleidsuitvoering. Op basis hiervan faciliteerde IOB een verdiepend gesprek met en tussen de deelnemers onderling.
- c) **Enquêtes.** Een andere informatiebron voor deze evaluatie zijn twee online enquêtes die IOB (in samenwerking met anderen) heeft gebruikt. In 2021 namen 65 medewerkers van Nederlandse ambassades deel aan een enquête over het Mensenrechtenfonds.¹⁹ In 2023 vulden nog eens 115 ambassademedewerkers een enquête in over de deelvragen van deze evaluatie.²⁰ De respons op beide enquêtes was respectievelijk 51% en 74%. Een verkorte versie van de laatste enquête is tevens ingevuld door 22 vertegenwoordigers van mensenrechtenorganisaties in landen waar Nederland actief was. Hiervoor is gekozen om ook het perspectief van externe respondenten mee te nemen.
- d) **Bezoeken.** Als onderdeel van de evaluatie van de Nederlandse inspanningen in multilateraal verband bezochten IOB-onderzoekers Brussel (maart 2023) en Genève (mei 2023). IOB voerde tevens twee casusstudies uit naar de Nederlandse mensenrechteninzet in Indonesië (december 2022), Costa Rica, El Salvador en Guatemala (januari-februari 2023). Deze landen zijn geselecteerd op basis van de uitgaven voor de prioritaire mensenrechtenthema's.²¹
- e) **Documentanalyse.** Voor alle casussen heeft IOB relevante documentatie bestudeerd van het Ministerie van Buitenlandse Zaken, waaronder het digitale archief, intern berichtenverkeer, (concept) nota's, emailverkeer en verslagen van interne bijeenkomsten. Ook de meerjarenlandenstrategieën en jaarplannen voor acht landen zijn bestudeerd. Deze landen zijn geselecteerd op basis van (a) geografische spreiding en (b) de keuze voor mensenrechten als beleidsprioriteit.²² De bestudeerde documenten zijn aangevuld met openbare informatiebronnen van de overheid, adviesorganen, multilaterale instellingen, maatschappelijke organisaties, denktanks en wetenschappelijke publicaties.
- f) **Literatuurstudie.** Externe onderzoekers verbonden aan het [Institute of Development Studies](#) (IDS) hebben op verzoek van IOB een beknopte analyse gemaakt van beschikbare wetenschappelijke studies en beleidsevaluaties. Met deze literatuurscan heeft IDS voor de vier prioritaire mensenrechtenthema's in kaart gebracht: (a) wat de belangrijkste mondiale en regionale trends waren en (b) welke factoren de effectiviteit van internationale diplomatieke en projectmatige inspanningen bevorderden. De vier afzonderlijke rapporten worden online toegankelijk gemaakt op de website van IDS.

¹⁹ Deze enquête is door BZ (DMM) opgesteld en IOB vervulde een ondersteunende rol. De enquête liep van 30 juni 2021 tot 8 juli 2021.

²⁰ Deze enquête is door IOB opgesteld in samenwerking met een internationale consultant. De enquête liep van 19 oktober tot 22 november 2023.

²¹ IOB heeft de uitgaven per ambassade aan de vier thema's die centraal staan tijdens de geëvalueerde periode (2017-2022) in kaart gebracht. Om een goede balans tussen de vier thema's te krijgen is gekozen voor een bezoek aan Indonesië, Centraal-Amerika en Pakistan. De eerste twee landenstudies leverden echter voldoende data op voor de verschillende onderzoeksvragen. IOB heeft toen afgezien van het bezoek aan Pakistan en de beschikbare tijd geïnvesteerd in het opzetten van een enquête onder alle ambassades om de onderzoeksresultaten te verbreden.

²² Op basis van een gestructureerde vragenlijst heeft IOB de resultaatgerichtheid onderzocht van de meerlandenstrategieën en jaarplannen van landen verdeeld over de volgende regio's: Europa (3), Midden-Oosten, Noord-Afrika en Sub-Sahara Afrika (3), Azië (2) en het Westelijk halfrond (1). Op basis van deze *sample* heeft IOB de bevindingen vervolgens breder getoetst tijdens interviews met andere ambassades en door bestudering van BZ-documentatie over de resultaatgerichtheid van de mensenrechteninzet op landenniveau.

Tijdens de onderzoeks- en analysefase heeft IOB bevindingen uit de verschillende bronnen samengebracht. Deze triangulatie van bronnen verhoogt de betrouwbaarheid van de onderzoeksbevindingen.

Voor het vaststellen van de diplomatieke bijdrage die Nederland heeft geleverd aan internationaal bereikte resultaten op het gebied van mensenrechten, heeft IOB tijdens de analysefase gebruikgemaakt van *process tracing*. Dit houdt in dat voor alle geselecteerde casussen de onderhandelingsprocessen gedetailleerd in kaart zijn gebracht aan de hand van (a) verslaglegging en instructieverlening binnen BZ, (b) openbare publicaties en (c) interviews met Nederlandse en externe betrokkenen en experts die meer op afstand staan. Vervolgens heeft IOB voor deze casussen een *contributieanalyse* gemaakt om de Nederlandse bijdrage aan een specifiek resultaat te bepalen. Hierbij heeft IOB nadrukkelijk rekening gehouden met het internationale krachtenveld. Op het ene mensenrechtenthema is vanwege de internationale krachtsverhoudingen namelijk een aanzienlijke inspanning vereist om een bestaand resultaat te behouden of een verslechtering te beperken. Op een ander onderwerp kan met bescheiden inzet juist vrij gemakkelijk vooruitgang worden geboekt wanneer invloedrijke actoren het onderling eens zijn.²³

Voor het evalueren van de door Nederland gefinancierde mensenrechtenprojecten heeft IOB gebruikgemaakt van de gangbare OECD-criteria.²⁴ Hiervoor is relevante projectdocumentatie en correspondentie bestudeerd en zijn interviews gehouden met vertegenwoordigers van nationale uitvoerende organisaties, de doelgroepen die de steun ontvingen, onafhankelijke lokale experts en medewerkers van de betreffende ambassades. Bevindingen op basis van deze illustratieve projecten heeft IOB vervolgens getoetst bij andere ambassades en mensenrechtenverdedigers via focusgroepen, interviews en enquêtes.

1.5 Leeswijzer

Dit rapport is vanaf hier als volgt ingedeeld. Hoofdstuk 2 bevat een beknopte introductie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid en de verslechterende internationale context waarbinnen dit in de periode 2017-2022 is uitgevoerd. In de overige hoofdstukken van dit rapport worden de evaluatiebevindingen besproken. Hoofdstuk 3 behandelt de bevindingen over de effectiviteit van de multilaterale inzet van Nederland. In hoofdstuk 4 staan de evaluatiebevindingen over de bilaterale inzet van Nederland centraal. Hoofdstuk 5 ten slotte, gaat in op de bevindingen over de coherentie van de Nederlandse mensenrechteninspanningen en andere terreinen van het buitenlandbeleid.

²³ Zie Chaban, Elgström & Knodt (2019).

²⁴ Zie OECD (z.d.).



Mensenrechtenbeleid in een veranderende context

Dit hoofdstuk behandelt de belangrijkste pijlers onder het Nederlandse mensenrechtenbeleid en de – sterk verslechterende – internationale context waarbinnen dit beleid in de periode 2017-2022 is uitgevoerd.

2.1 Internationale context

2.1.1 Mensenrechten mondiaal verankerd

Kort na de Tweede Wereldoorlog legde de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens een stevige basis voor de erkenning dat fundamentele rechten en vrijheden voor ieder mens gelden.²⁵ In de daaropvolgende decennia groeide de Universele Verklaring uit tot het meest vertaalde document ter wereld. Nieuwe mondiale mensenrechteninstuties zagen het licht en mensenrechten werden verankerd in internationale verdragen en het internationale (straf)recht. Daarnaast hielden nieuwe regionale instellingen als het Europese Hof voor de Rechten van de Mens en vergelijkbare Inter-Amerikaanse en Afrikaanse instellingen toezicht op de naleving van mensenrechten. Veel landen vertaalden de internationale afspraken in nationale wetgeving.

Vanaf circa 1970 tot halverwege de jaren negentig van de vorige eeuw verspreidden burgerlijke en politieke vrijheden zich over de gehele wereld tijdens een ware democratiseringsgolf.²⁶

De verantwoordelijkheid van de internationale gemeenschap om mensen(rechten) te beschermen zodra nationale instituties hierin tekortschoten (*responsibility to protect*) werd bovendien expliciet erkend. Regimes die mensenrechtenschendingen tegen burgers begingen of toelieten konden zich dan ook steeds moeilijker verschuilen achter de grenzen van hun staatssoevereiniteit. De opkomst van internationale straftribunalen droeg hieraan bij.

Het begin van deze eeuw vormde echter een belangrijk kantelpunt.²⁷ De voorspelde historische zegetocht van liberale democratieën en vrijheden strandde.²⁸ Het beschermen van mensenrechten kwam internationaal gezien juist steeds meer op gespannen voet te staan met de geopolitieke machtsdynamiek.

2.1.2 Mensenrechten in een multipolaire wereldorde

Na twee decennia van Amerikaanse hegemonie ontstond een 'multipolaire' wereldorde met de grootmachten VS en China als belangrijkste (tegen)polen naast invloedrijke actoren als Rusland, de Golfstaten, India en de EU. Deze veranderende geopolitieke verhoudingen beïnvloedden de positie van mensenrechten in het multilaterale stelsel. Autoritaire landen, China voorop, verkondigden een alternatief narratief. Hierin waren individuele politieke en burgerlijke rechten ondergeschikt aan collectieve sociaal-economische rechten.

Met de sterke nadruk op het belang van sociaal-economische rechten en het belang van ontwikkeling wist China volgens Nederlandse diplomaten en externe mensenrechtendeskundigen veel zuidelijke landen aan zich te binden in multilaterale fora.²⁹ Daarnaast maakte staatssoevereiniteit een *comeback* in instellingen als de VN-Mensenrechtenraad. Internationale inspanningen om mensenrechten te beschermen werden door autoritaire landen als China afgedaan als ongewenste buitenlandse (vooral: westerse) inmenging.

Met deze toegenomen tegenwind was het voor de effectiviteit van de Nederlandse mensenrechteninzet belangrijk dat de EU als een sterke eenheid opereerde in multilaterale fora. Deze eenheid stond echter stevig onder druk. Een land als Hongarije hechtte sterk aan de nationale staatssoevereiniteit en zag daarom ook nauwelijks een rol voor mensenrechten in het externe beleid van de EU, zo blijkt uit interne BZ-documenten. Het werd vooral moeilijker om in EU-verband consensus te bereiken over een gemeenschappelijke inzet op thema's als gender en seksuele diversiteit, internationale rechtsorde en gevoelige landendossiers.

²⁵ Zie AIV (2022).

²⁶ Zie Huntington (1991).

²⁷ Zie AIV (2022).

²⁸ Zie Fukuyama (1999).

²⁹ Zie ook Dekker (2019).

Niet alleen in multilaterale organisaties maar ook in de bredere internationale betrekkingen veranderde de rol van mensenrechten. In de nieuwe geopolitieke realiteit opereerden (semi-)autoritaire regimes steeds assertiever. Ze koppelden hun bereidheid tot samenwerking met andere landen op verschillende beleidsterreinen nadrukkelijk aan de voorwaarde dat kritiek op nationale mensenrechtenkwesties achterwege diende te blijven. Nederlandse topdiplomaten wezen er in deze periode herhaaldelijk op dat de mensenrechtendoelen steeds meer op gespannen voet stonden met andere belangen en doelen van het buitenlandse beleid. Nederland kende namelijk aanzienlijke strategische afhankelijkheid van (semi-)autoritaire regimes op het gebied van onder andere energie, grondstoffen, technologie, veiligheids- en migratie.

2.1.3 Vrijheden onder druk

In dit veranderende geopolitieke speelveld kregen (semi-)autoritaire regimes de wind in de zeilen, terwijl democratieën wereldwijd in een recessie belandden.³⁰ Al sinds 2006 rapporteert *Freedom House* jaarlijks een verdere verslechtering van de mondiale vrijheid.³¹ De laatste twee decennia kregen jaarlijks meer landen een autoritair bestuur dan dat er landen in democratische richting bewogen. Tussen 2013 en 2024 verslechterden burgerlijke vrijheden in 116 landen, terwijl er slechts in 62 landen een verbetering optrad.³² Specifieke trends op de mensenrechtenthema's die centraal staan in deze evaluatie staan, worden hieronder kort toegelicht.

- De *ruimte voor het maatschappelijk middenveld* kromp wereldwijd aanzienlijk tijdens de geëvalueerde periode.³³ In 2021 leefde zo'n 70% van de wereldbevolking in landen waar de maatschappelijke ruimte volledig was gesloten of stevig werd onderdrukt.³⁴ Semi-autocratische en autocratische regimes beperkten burgerlijke vrijheden, zowel offline als online, via stringente wetgeving en repressie. Veel regimes gebruikten de COVID-19-pandemie om de maatschappelijke ruimte verder aan banden te leggen (*democracy lockdown*) en fundamentele rechten structureel in te perken (*lockdown of expression*).³⁵ In verschillende landen namen autoriteiten wettelijke maatregelen om buitenlandse financiering van lokale niet-gouvernementele organisaties die opkwamen voor politieke en civiele rechten in te perken.³⁶
- *Mensenrechtenverdedigers* werden steeds kwetsbaarder.³⁷ Ze kregen in de geëvalueerde periode te maken met juridische, fysieke en online dreigingen. Autoriteiten maakten misbruik van allerlei wetgeving om hen aan te klagen voor belastingontwijking, het verspreiden van *fake news*, terrorisme, laster of smaad.³⁸ Deze vorm van *lawfare* en criminalisering was wereldwijd de meest voorkomende dreiging. Maar ook online werden mensenrechtenverdedigers steeds vaker gevolgd, geïntimideerd en gecensureerd.³⁹ In sommige landen huurden de politieke en economische elite 'cyber troepen' in die online heel gericht de publieke opinie beïnvloedden en smeercampagnes voerden tegen mensenrechtenverdedigers.⁴⁰ Vooral in Latijns-Amerika en – in minder mate – Azië werd in deze jaren het verrichten van mensenrechtenwerk levensgevaarlijk.⁴¹ Mensen die opkwamen voor milieu-, land-, en inheemse rechten, door misstanden aan te kaarten van bedrijven in de houtkap, mijnbouw en winningsindustrieën, liepen het meeste risico om te worden vermoord.⁴²

³⁰ Zie Diamond (2015).

³¹ Zie Freedom House (2022); International IDEA (2023a).

³² Zie de online database van Freedom House (z.d.).

³³ Zie Anheier et al. (2019); Buyse (2018).

³⁴ Zie Civicus (2021).

³⁵ Zie Freedom House (2020); Bethke & Wolff (2023).

³⁶ Zie Civicus (2021); Chaudhry (2022).

³⁷ Zie Front Line Defenders (2022); Global Witness (2022).

³⁸ Zie Article 19 (2022).

³⁹ Zie Civicus (2021); Front Line Defenders (2022).

⁴⁰ Sastramidjaja (2021) geeft een voorbeeld uit Indonesië.

⁴¹ Zie Frontline Defenders (2022); IDS (2023a).

⁴² Zie Global Witness (2022).

- De *onafhankelijke positie van de media* ging in de geëvalueerde periode (en in de daaraan voorafgaande jaren) internationaal eveneens snel achteruit. Het aantal journalisten dat vanwege hun werk gevangenen werd gezet of vermoord steeg aanzienlijk.⁴³ Van alle *Freedom House*-indicatoren die politieke en burgerlijke vrijheden meten, daalde de vrijheid van media en meningsuiting sinds 2005 wereldwijd het meest dramatisch.⁴⁴
- In diezelfde periode ging ook de *vrijheid van religie en levensovertuiging* fors achteruit. Op twee niveaus was een neerwaartse trend zichtbaar tussen 2007 en 2020. Enerzijds legden overheden steeds meer restricties op aan de hand van wetten en beleidsmaatregelen.⁴⁵ Anderzijds namen sociale vijandelijkheden toe die het uitoefenen van religie of een andere levensovertuiging in de praktijk aanzienlijk beperkten.⁴⁶
- Daarnaast stonden de *rechten van lhbtq-personen* in veel continenten steeds meer onder druk. De *Global Acceptance Index* toont dalende trends van sociale acceptatie in het Midden-Oosten, Afrika en Oost Europa.⁴⁷ Lhbtq-personen hadden te maken met online en fysieke dreigingen, toenemend geweld, discriminering, marginalisatie en sociale uitsluiting.⁴⁸ Toch waren er ook positieve trends zichtbaar.⁴⁹ In Latijns-Amerika nam de sociale acceptatie de afgelopen decennia toe. In Noord-Amerika, West-Europa en Oceanië breidde de tolerantie op dit gebied zich verder uit. Verscheidene individuele landen onderscheidden zich van een negatief regionaal patroon. Zo lag de sociale acceptatie van lhbtq-personen in Kaapverdië aanzienlijk hoger dan in andere landen in Sub-Sahara Afrika. Ook in Kenia en Zuid-Afrika steeg de maatschappelijke aanvaarding van homoseksualiteit, tegen de regionale trends in.⁵⁰ Factoren als leeftijd, onderwijs, religie en inkomen lagen ten grondslag aan deze veranderde sociale percepties. Tijdens de evaluatieperiode daalde daarnaast het aantal landen waar seks tussen partners van hetzelfde geslacht strafbaar was enigszins.⁵¹

Al met al was er in de geëvalueerde periode en de jaren daaraan voorafgaand sprake van neerwaartse trends op voor Nederland prioritaire mensenrechtenthema's. Het 'aanbod' van burgerlijke en politieke rechten vanuit (semi-)autoritaire overheden liep wereldwijd terug. De 'vraag' ernaar onder burgers bleef in alle regio's echter overeind.⁵²

In deze sterk veranderende context is het Nederlandse mensenrechtenbeleid vormgegeven en uitgevoerd. Het resterende deel van dit hoofdstuk schetst de belangrijkste beleidsdoelstellingen, alsmede de verschillende beleidsinstrumenten en financiële middelen die het derde kabinet-Rutte hiervoor beschikbaar stelde.

⁴³ Zie Hamada (2022).

⁴⁴ Zie Freedom House (2023).

⁴⁵ De *Government Restrictions Index* (GRI) houdt wereldwijd wetgeving, beperkende beleidsmaatregelen en intimidatie van religieuze groepen vanuit overheidswege bij. In de periode 2007-2020 namen dergelijke restricties met ruim 50% toe.

⁴⁶ De *Social Hostility Index* (SHI) kijkt naar vijandelijkheden op basis van religieuze normen en geweldsincidenten die plaatsvinden in de samenleving. In de periode 2017-2020 namen de vijandelijkheden met maar liefst 80% toe.

⁴⁷ De *Global Acceptance Index* (GAI) van het Williams Institute brengt trends in kaart op het gebied van de globale acceptatie van lhbtq-personen met (a) data over publiek beleid op lhbtq+; en (b) enquêtedata over publieke opinie ten opzichte van lhbtq-personen. Zie Williams Institute (2021).

⁴⁸ Zie ILGA World (2020).

⁴⁹ Zie UN OHCHR (2022).

⁵⁰ Zie PEW (2020a).

⁵¹ Zie IDS (2023b).

⁵² Zie PEW (2020b); IPSOS (2018); Council on Foreign Relations (2009); Afrobarometer (z.d.); Roth (2021).

2.2 Beleidsinzet

2.2.1 Stabiele beleidsprioriteiten en doelstellingen

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid kent een aanzienlijke mate van continuïteit. Het derde kabinet-Rutte presenteerde in mei 2018 een actualisatie en in oktober 2018 een intensivering van het beleid.⁵³ Hierin borduurde het kabinet voort op de beleidsinzet van voorgaande kabinetten. Bestaande prioriteiten bleven grotendeels overeind, al schroefde Nederland het aantal thema's terug. De thema's 'mensenrechten en bedrijfsleven' en 'mensenrechten en ontwikkeling' waren niet langer prioriteiten van het mensenrechtenbeleid; ze werden als aandachtspunt ondergebracht bij het beleid voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS). Het beschermen van de maatschappelijke ruimte kwam als dwarsdoorsnijdend thema juist prominenter op de agenda te staan. Figuur 2.1 geeft de thematische prioriteiten en doelen weer die tijdens de geëvalueerde periode centraal stonden.

Figuur 2.1 Thematische prioriteiten en doelen mensenrechtenbeleid (2017-2022)

Prioriteiten	Doelstellingen derde kabinet-Rutte
1. Vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid	Bevorderen van: <ul style="list-style-type: none"> toegang tot informatie, onder meer via vrije, open en veilige toegang tot het internet; veiligheid van journalisten, in het bijzonder vrouwelijke journalisten; preventie, bescherming en het voorkomen van straffeloosheid tegen journalisten; duurzame financiële onafhankelijkheid en pluraliteit van media.
2. Vrijheid van religie en levensovertuiging	<ul style="list-style-type: none"> meer vrijheid van religie en levensovertuiging voor alle religieuze of levensbeschouwelijke groeperingen, inclusief het recht om niet te geloven; tegengaan van discriminatie, geweld en vervolging wegens religie of levensovertuiging met bijzondere aandacht voor de positie van vrouwen, meisjes en lhbtq-personen.
3. Mensenrechtenverdedigers en ruimte voor het maatschappelijke middenveld	<ul style="list-style-type: none"> capaciteitsopbouw van mensenrechtenverdedigers en hun organisatie; verbeteren van de zichtbaarheid van mensenrechtenverdedigers, onder andere via de jaarlijkse uitreiking van de Mensenrechten Tulp; persoonlijke veiligheid (met name ook online veiligheid) van mensenrechtenverdedigers, onder andere via het Shelter City-programma;⁵⁴ verbeterde coördinatie met Europese Lidstaten en gezamenlijk EU-optreden.
4. Gelijke rechten voor lhbtq-personen	<ul style="list-style-type: none"> afschaffen strafbaarstelling en tegengaan criminaliseren van seksuele oriëntatie (met name homoseksualiteit) en genderidentiteit; tegengaan discriminatie en geweld tegen lhbtq-personen; bevorderen van sociale acceptatie van lhbtq-personen.
5. Gelijke rechten voor vrouwen en meisjes	<ul style="list-style-type: none"> inhoudelijke focus op thema's leiderschap en politieke participatie van vrouwen, follow-up van VN-veiligheidsraadresolutie 1325 (vrouwen, vrede en veiligheid), economische zelfredzaamheid van vrouwen, voorkomen van kindhuwelijken, uitbanning van geweld tegen vrouwen en aandacht voor seksuele en reproductieve rechten en gezondheid; <i>gender mainstreaming</i>: systematisch integreren van genderaspecten in het buitenlandbeleid, in de speerpunten van ontwikkelingssamenwerking en in het handelsbeleid.
6. Bevorderen van de internationale rechtsorde/strijd tegen straffeloosheid	<ul style="list-style-type: none"> versterken van internationale of hybride tribunalen en bewijsvergaringsmechanismen die zich richten op internationale misdrijven; bevorderen van draagvlak voor internationale of hybride tribunalen en bewijsvergaringsmechanismen die zich richten op internationale misdrijven; versterken van de positie van slachtoffers en getuigen van internationale misdrijven in internationale en/of hybride tribunalen; bevorderen van het vergaren en documenteren van bewijs over internationale misdrijven.

Bron: Kamerbrief (2018) over intensivering mensenrechtenbeleid en interne documenten BZ.

⁵³ Zie BZ (2018d).

⁵⁴ Dit programma laat jaarlijks een aantal onder druk staande mensenrechtenverdedigers drie maanden in Nederland verblijven.

Binnen het beleid op deze zes prioriteiten heeft het kabinet, mede op verzoek van de Tweede Kamer, drie 'speerpunten' aangewezen waarop Nederland de inzet vooral wilde intensiveren:⁵⁵

- positie en bescherming van journalisten;
- vrijheid van religie en levensovertuiging; en
- gelijke rechten voor lhbtq-personen.

Aanvullend op deze thematische intensivering beoogde het kabinet ook een verdere *verbreding* van het mensenrechtenbeleid. Dit betekende een nadrukkelijke inzet op het versterken van allianties met nieuwe partners, vooral met zuidelijke landen. Het verbreden van deze partnerschappen vormde een belangrijke pijler onder de strategie om gericht in te spelen op de verslechterende internationale context. Daarnaast beoogde het kabinet een 'verregaand geïntegreerd' buitenlands beleid.⁵⁶ Als uitvloeisel daarvan werden in de belangrijkste beleidsnota's mensenrechten verbonden met de inzet voor veiligheid, migratie, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.⁵⁷

2.2.2 Organisatiestructuur

Binnen het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de Directie Multilaterale instellingen en Mensenrechten (DMM) primair verantwoordelijk voor het internationale mensenrechtenbeleid. De afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken (DMM/MP) formuleert en coördineert het beleid op de thematische prioriteiten.

Veel aandacht gaat uit naar de coördinatie van de Nederlandse mensenrechteninzet in de EU en in VN-fora zoals de Mensenrechtenraad in Genève en de Derde Commissie in New York.⁵⁸ DMM stelt in overleg met andere directies en vakdepartementen instructies op voor de Nederlandse Vertegenwoordigers bij de desbetreffende multilaterale instellingen. De Directie Europa coördineert de inzet in de Raad van Europa en de Directie Veiligheidsbeleid is verantwoordelijk voor de Nederlandse inzet in de OVSE.

Binnen het ministerie zijn het de regiodirecties die, in samenwerking met ambassades, verantwoordelijkheid dragen voor het vertalen van de algemene mensenrechtendoelstellingen naar een strategische inzet op landenniveau. Binnen BZ coördineren deze directies de bredere Nederlandse betrekkingen met landen in 'hun' regio.

Buiten het ministerie spelen maatschappelijke organisaties een belangrijke rol in de uitvoering van het beleid. Zij voeren een groot deel van de projecten uit die het ministerie financiert. Daarnaast werken een twintigtal maatschappelijke organisaties samen in het Breed Mensenrechtenoverleg (BMO) om de aandacht voor mensenrechten in het Nederlands buitenlands beleid te bevorderen. Er is jaarlijks politiek overleg tussen de minister van Buitenlandse Zaken en het BMO. Hierin zijn de krimpende maatschappelijke ruimte in veel landen, de coherentie en geloofwaardigheid van het Nederlandse beleid terugkerende thema's.

2.2.3 Financiële en personele middelen

Het budget voor mensenrechten was in de periode 2017-2022 in vergelijking met andere beleids-terreinen beperkt. Het mensenrechtenbeleid valt onder begrotingsartikel 1 voor versterkte internationale rechtsorde, eerbiediging van mensenrechten en gastlandbeleid. De financiële inzet op dit artikel omvat ongeveer 2% van de gehele BZ-begroting.⁵⁹ Dit percentage steekt sterk af tegen aanzienlijk grotere financiële bijdragen voor bijvoorbeeld vrede, veiligheid en stabiliteit (20%), versterkte kaders voor ontwikkeling (17%) of duurzame ontwikkeling, voedselzekerheid, water en klimaat (12%).

In totaal is tijdens de geëvalueerde periode bijna € 310 miljoen besteed aan de uitvoering van het mensenrechtenbeleid vanuit het Mensenrechtenfonds. De ambitie van het derde kabinet-Rutte om het budget van het Mensenrechtenfonds te verhogen, zoals vastgelegd in het regeerakkoord, is in de praktijk gerealiseerd (zie figuur 2.2).

⁵⁵ Zie Regeerakkoord 2017-2021 (2017); Motie-Voordewind c.s. (2017); Motie-Sjoerdsma c.s. (2017); Tweede Kamerverslag 'Notaoverleg mensenrechten' (2018).

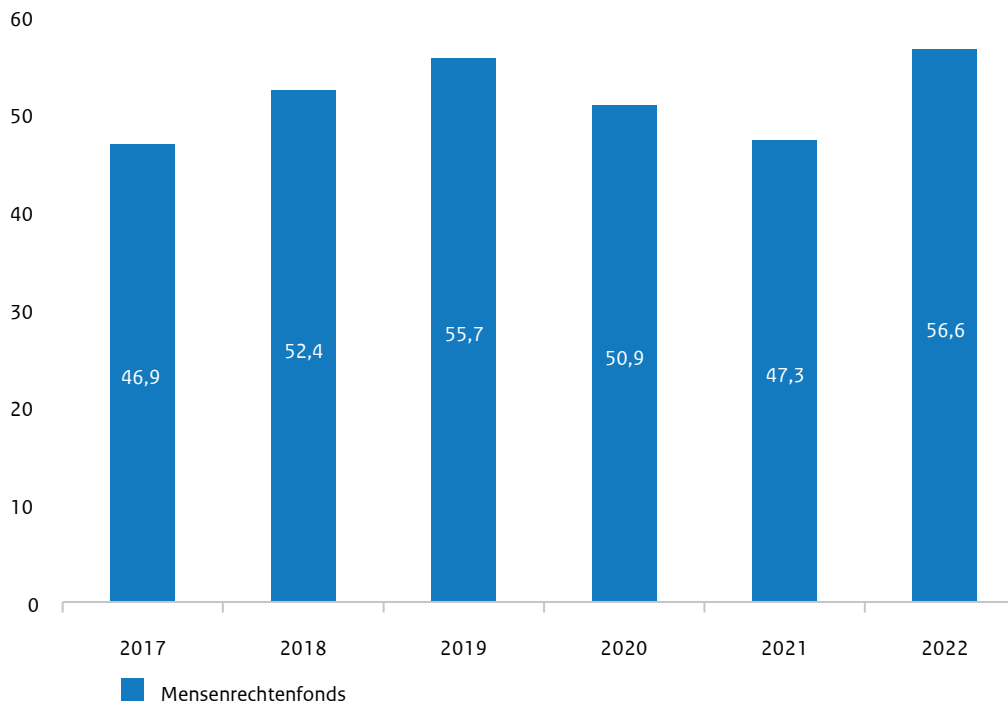
⁵⁶ Zie Regeerakkoord 2017-2021 (2017).

⁵⁷ Zie BZ (2018b en 2018c); JenV (2018).

⁵⁸ De Derde Commissie van de VN houdt zich bezig met sociale, humanitaire en culturele vraagstukken.

⁵⁹ Zie BZ (2022a).

Figuur 2.2 Totale uitgaven Mensenrechtenfonds (in miljoenen euro's)



Bron: Mensenrechtenrapportages van BZ (2017 tot en met 2022).

Behalve uit het Mensenrechtenfonds ging er in de periode 2017-2022 ook geld naar het mensenrechtenbeleid vanuit de BHOS-begroting. Hiermee financierde het ministerie beleidsprogramma's op de prioritaire thema's. Een exact beeld over de omvang van deze bijdrage ontbreekt. In het begin van de evaluatieperiode nam het ministerie verscheidene relevante uitgaven uit de BHOS-begroting nog mee in de mensenrechtenrapportages, maar in latere jaren is dat niet meer gebeurd. Duidelijk is evenwel dat de totale uitgaven aan mensenrechten aanzienlijk hoger waren dan de bedragen die de rapportages over het Mensenrechtenfonds laten zien.

Verder heeft het derde kabinet-Rutte structureel € 40 miljoen per jaar beschikbaar gesteld voor de versterking van de personele inzet op ambassades. Een motie en amendement van de Tweede Kamer zorgde ervoor dat dit bedrag tevens ten goede kwam aan de uitvoering van het mensenrechtenbeleid.⁶⁰ Zodoende kregen maar liefst 45 ambassades, waaronder de Nederlandse Permanente Vertegenwoordigingen bij multilaterale instellingen, wereldwijd versterking op het gebied van mensenrechten.⁶¹ Het thema werd wel vaak in combinatie met andere thema's bij één diplomaat belegd.

De personele capaciteit bij de DMM/MP is tijdens de periode 2017-2022 vrij stabiel gebleven. Het aantal stagiaires en rijkstrainees liep terug, maar het aantal vaste medewerkers nam toe. De afdeling had wel te maken met een snelle wisseling van personeel. Dit kwam deels door de vele leerplekken voor jonge medewerkers die aan het begin van hun carrière iedere twee jaar rouleren. Ambassades en Permanente Vertegenwoordigingen bij multilaterale organisaties hadden hiermee eveneens te maken. Daarnaast zorgden de tijdelijke contracten van veel medewerkers voor een snel verloop van personeel.

⁶⁰ Zie Motie-Van den Hul (2018); Amendement-Koopmans c.s. (2019).

⁶¹ Zie BZ (2021a).



Multilaterale inzet

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van de belangrijkste evaluatiebevindingen over de Nederlandse mensenrechteninzet in Europees verband, de VN-Mensenrechtenraad en een drietal internationale themacoalities. Aan de orde komt de Nederlandse inzet binnen deze verschillende fora, de bijdrage die Nederland heeft geleverd aan internationale *diplomatieke resultaten* en in hoeverre Nederland zicht hield op en bijdroeg aan de daadwerkelijke *implementatie* hiervan.

3.1 Europese Unie

Belangrijkste bevindingen

- **Inzet:** Nederland was tijdens de geëvalueerde periode (2017-2022) in EU-verband één van de meest actieve lidstaten op het gebied van mensenrechten.
- **Resultaten:** De Nederlandse inzet op prioritaire thema's is grotendeels verankerd in richtlijnen en beleidskaders binnen het externe beleid van de EU. Daarnaast speelde Nederland in de onderzochte jaren een doorslaggevende rol bij de oprichting van het EU-Mensenrechten-sanctieregime en bij het vergroten van de aandacht voor de rechten van lhbtqi-personen in het externe beleid van de EU.
- **Implementatie:** Nederland heeft op landenniveau maar beperkt bijgedragen aan de daadwerkelijke uitvoering van het Europese mensenrechtenbeleid.
- **Inspelen op context:** Bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid op de eigen thematische prioriteiten speelde Nederland gericht in op de verslechterende internationale context. Er was echter weinig capaciteit voor een actieve beleidsinzet op ontwikkelingen daarbuiten (klimaatverandering, landendossiers).
- **Organisatiecapaciteit:** De Nederlandse diplomatieke inzet is in de onderzochte periode strategisch aangestuurd. Voor de beleidsuitvoering was minder aandacht. Persoonlijke inspanningen van de politieke en hoog-ambtelijke leiding droegen bij aan de diplomatieke resultaten. Nederland maakte gericht gebruik van een sterk extern netwerk onder denktanks en maatschappelijke organisaties. De Nederlandse ambities waren evenwel onvoldoende in balans met de beschikbare menskracht.

3.1.1 Prioritaire mensenrechtenthema's

Inzet

Tijdens de periode 2017 – 2022 behoorde Nederland tot de kopgroep van Europese lidstaten actief op het gebied van mensenrechten. Dat is tegenover IOB benadrukt door betrokken diplomaten van andere landen, vertegenwoordigers van EU-instellingen, denktanks en maatschappelijke organisaties.

De thematische prioriteiten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid werden breed (h)erkend en kwamen in EU-verband allemaal aan bod. Wel gaf Nederland verreweg het meeste aandacht aan de doelstellingen op het gebied van gender en lhbtqi-rechten. Op het laatstgenoemde beleidsterrein was sprake van een stevige *push back*. Verschillende Oost-Europese lidstaten wilden het bestaande ambitieniveau op dit terrein binnen het externe beleid van de EU verlagen. Van alle Europese lidstaten zette Nederland zich het actiefst in om bestaande EU-normen op het gebied van gender en seksuele diversiteit te behouden. De Ministeries van BZ en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), waar het emancipatiebeleid is ondergebracht, stuurden de inzet gezamenlijk strategisch aan (zie Box 3.a).

Box 3.a Illustratie strategische aansturing mensenrechteninzet

Het Ministerie van OCW en het Ministerie van BZ hebben gezamenlijk strategische richtlijnen opgesteld voor Nederlandse diplomaten die onderhandelden over de kabinetsinzet voor de rechten voor vrouwen, meisjes en lhbtqi-personen in het interne en externe beleid van de EU. De Raad Europese Aangelegenheden (REA), een onderraad van de Ministerraad, nam deze richtlijnen formeel aan. Ze bevatten duidelijke doelen, rode lijnen, concrete tekstsuggesties met terugvalopties en een escalatiemodel: als diplomaten er niet uitkwamen in Brussel, hadden ze het mandaat om hun poot stijf te houden. Er moest dan op een hoger niveau naar een oplossing worden gezocht. In de praktijk betekende dit dat Nederlandse diplomaten, ook in vergelijking met andere landen die een Feministisch Buitenlandbeleid propageerden, vaak als langste en met succes bestaande EU-standaarden op deze beleidsprioriteiten verdedigden.

Bron: Interne BZ-documentatie en interviews met medewerkers van de rijksoverheid.

Inspanningen op de prioritaire beleidsterreinen vereisten veel aandacht van de (beperkt) beschikbare personele capaciteit. Nederland speelde hierdoor in Europees verband een minder actieve rol rond opkomende thema's zoals klimaatverandering en digitalisering of rond landendossiers als China.

Diplomatieke resultaten

Nederland heeft in een gepolariseerd krachtenveld een doorslaggevende bijdrage geleverd aan behoud van het Europese ambitieniveau op het gebied van gelijke rechten voor lhbtq-personen. Hierdoor bleef zowel het normatieve kader als de taal die de EU op dit beleidsterrein op mondiaal niveau uitdroeg grotendeels overeind. Tijdens de interviews die IOB heeft gehouden in Brussel werd meermaals aangegeven dat gelijkgezinde Europese landen regelmatig bereid waren om op het punt van gelijke rechten voor lhbtq-personen water bij de wijn te doen zodra onderhandelingen vastliepen. Nederland hield in zulke gevallen echter vast aan de eigen standpunten, escaleerde naar een hoger diplomatiek of politiek niveau en trok dan meestal aan het langste eind. Vertegenwoordigers van andere lidstaten, EU-instellingen en betrokken experts typeerden tegenover IOB de Nederlandse rol op dit terrein dan ook als doorslaggevend. De evaluatie laat daarnaast zien dat Nederland ook op de andere prioritaire mensenrechtenthema's de eigen inzet – in een redelijk gelijkgezind krachtenveld en zonder al teveel moeite – heeft weten te realiseren binnen bredere EU-posities.

Uitvoering en monitoring

De EU heeft het afgelopen decennium beleidsrichtlijnen uitgewerkt voor de verschillende thematische mensenrechtenprioriteiten om de inzet van lidstaten en EU-delegaties op landenniveau te bevorderen en onderling te stroomlijnen. Een studie van Amnesty International uit 2018 toonde echter aan dat de implementatie van EU-richtlijnen voor het beschermen van mensenrechtenverdedigers in de praktijk gering was.⁶² Vijf jaar later werd in een rapport van het Europees Parlement (2023) geconstateerd dat er nog altijd sprake was een beperkte, reactieve en weinig coherente uitvoering van de beleidsrichtlijnen.⁶³ EU-rapportages over de uitvoering van andere thematische richtlijnen beperkten zich tot de activiteiten die op landenniveau waren georganiseerd. Volgens interne BZ-documenten bleef onduidelijk wat de impact van deze inzet was vanwege het ontbreken van heldere effectrapportages. Zowel de uitvoering van het in Brussel vastgestelde mensenrechtenbeleid als het zicht op het effect ervan op landenniveau was dus beperkt tijdens de geëvalueerde periode.

Nederland heeft in Brussel wel aangedrongen op betere resultaatgerichte rapportages, om meer zicht te krijgen op (al dan niet) gerealiseerde voortgang. Uit de geraadpleegde documenten blijkt echter dat de wijze van rapporteren over behaalde resultaten niet noemenswaardig is verbeterd tijdens de geëvalueerde periode.

Nederland heeft overigens de eigen ambassades niet gericht aangestuurd op het uitvoeren van eenmaal aangenomen EU-richtlijnen op het gebied van mensenrechtenthema's. Uit de survey van IOB onder Nederlandse ambassades blijkt dat weinig medewerkers vonden dat de EU-richtlijnen in de praktijk een effectieve bijdrage leverden aan de Nederlandse mensenrechteninspanningen. Er was duidelijk sprake van een implementatiekloof.

3.1.2 EU-Actieplan Mensenrechten en Democratie 2020-2024

Het EU-Actieplan Mensenrechten en Democratie is opgesteld om richting te geven aan een gecoördineerde inzet van EU-instellingen en EU-lidstaten. Het derde Actieplan (voor de periode 2020-2024) concentreerde zich op de Europese inzet op het gebied van politieke en burgerrechten, sociaal-economische rechten en thema's als klimaatverandering en digitalisering. Tussen mei en november 2020 onderhandelden de EU-lidstaten over het plan in Brussel. Op 17 november 2020 nam de Raad Buitenlandse Zaken het plan aan.⁶⁴

⁶² Zie Amnesty International (2018).

⁶³ Zie Europees Parlement (2023).

⁶⁴ Zie EDEO (2020).

Inzet

De Nederlandse thematische mensenrechtenprioriteiten waren al redelijk goed verankerd in de eerste conceptversie van het Actieplan, zoals opgesteld door de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO). BZ heeft vervolgens een drietal hoofdpunten geformuleerd als inzet voor de daaropvolgende onderhandelingsfase:

1. Thematische aandachtspunten:

- meer aandacht voor vrijheid van religie en levensovertuiging, met name ten aanzien van (a) de rol van religieuze actoren bij vredesopbouw en mensenrechten en (b) het recht om een religie te kiezen, van religie te veranderen of niet te geloven;
- meer aandacht in het kader van vrijheid van meningsuiting voor (a) bescherming van vrouwelijke journalisten en (b) de balans tussen tegengaan van desinformatie en behoud van fundamentele vrijheden;
- behoud van gendergelijkheid in plaats van gelijkheid tussen mannen en vrouwen, met daarbij in de brede EU-inzet (a) aandacht voor de behoeften van vrouwen en (b) referenties aan het Istanbul-verdrag over geweld tegen vrouwen/meisjes;
- verwijzingen naar veroordelen van geweld en discriminatie tegen lhbtj-personen verbreden naar een actieve EU-inzet op het voorkomen daarvan en verruiming van lhbtj naar lhbtj+.

2. Rol van het maatschappelijk middenveld sterker aanzetten

BZ wil het belang van EU-steun voor de rol van maatschappelijke organisaties en lokale mensenrechtenverdedigers sterker aanzetten en concreter uitwerken in het gehele Actieplan. Bijvoorbeeld door te pleiten voor flexibele financiering aan nationale mensenrechtenorganisaties die opereren in een sterk repressieve context.

3. Resultaatgerichtheid van het actieplan verbeteren

De eerste conceptversie van het Actieplan stond vol met ambities die onvoldoende waren uitgewerkt. BZ wilde een concretiseringslag van de doelstellingen, duidelijk belegde verantwoordelijkheden voor de uitvoering en heldere afspraken over monitoring.

Diplomatieke resultaten

De Nederlandse thematische inzet is grotendeels overgenomen in de finale versie van het Actieplan. Dat geldt onder meer voor de aandachtspunten op het gebied van de vrijheid van religie en levensovertuiging⁶⁵ en de vrijheid van meningsuiting.⁶⁶ De gewenste referenties aan het Istanbulverdrag over geweld tegen vrouwen en meisjes heeft BZ echter niet binnengehaald.⁶⁷ De EU-inzet voor lhbtj-personen bleef in het actieplan overeind maar voor de verruiming naar lhbtj+ bleek onvoldoende draagvlak.⁶⁸ Mede dankzij de Nederlandse inzet kreeg het belang van (EU-steun voor) het maatschappelijk middenveld en lokale mensenrechtenverdedigers aanzienlijk meer aandacht in het gehele Actieplan.

De sterke Nederlandse wens om het document meer actiegericht te maken is niet gerealiseerd. In tegenstelling tot het vorige Actieplan (2015-2019) ontbraken in deze versie geoperationaliseerde doelstellingen, heldere tijdlijnen en duidelijk belegde verantwoordelijkheden. Vertegenwoordigers van het Europees Parlement, het maatschappelijk middenveld en het Bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten bestempelen het document als “vaag” en “eerder een lijst van aspiraties dan een actieplan.” Illustratief voor het wel erg algemene karakter van de doelstellingen uit het Actieplan is het volgende fragment:

“Deepen engagement with and enhance support for independent and pluralistic civil society, including grassroots civil society organisations, human rights defenders, social partners including trade unions, independent media associations and journalists, academics, legal professionals, faith-based actors, and humanitarian aid organisations, in order to defend their right to exercise their roles free from any form of intimidation, discrimination or violence.”⁶⁹

⁶⁵ Zie EDEO (2020), artikel 1.3.h. en 1.3.i.

⁶⁶ Zie EDEO (2020), artikel 1.3.e., 2.3.c. en 2.3.d.

⁶⁷ Zie EDEO (2020), artikel 1.1.j en 1.1.L.

⁶⁸ Zie EDEO (2020), artikel 1.1.L.

⁶⁹ Zie EDEO (2020), artikel 3.4.a.

Volgens EDEO moest de operationele vertaalslag van dit globale plan gestalte krijgen in landenspecifieke strategieën die EU-delegaties samen met EU-lidstaten tijdens de uitvoeringsfase moeten opstellen. Maar ook dit kwam niet goed van de grond, zo blijkt uit onderstaande analyse.

Uitvoering en monitoring

Tijdens de landenbezoeken die IOB aflegde bleek dat weinig diplomaten van EU-lidstaten bekend waren met het Actieplan. Het document speelde zeker geen sturende rol in het vormgeven van een gecoördineerde EU-inzet. Breder onderzoek van het *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (International IDEA) bevestigde in 2023 deze bevinding.⁷⁰ Uit de studie bleek dat enkele diplomaten en organisaties die actief waren in Brussel en Europese hoofdsteden het Actieplan wel kenden. Maar in landen waar het moest worden uitgevoerd bleek de bekendheid en het gebruik gering.

In de praktijk betrokken EU-delegaties de lidstaten ook weinig bij het opstellen van de landenspecifieke Actieplannen. Uiteenlopende bilaterale belangen van individuele lidstaten belemmerden bovendien vaak een effectieve Europese uitvoering van het actieplan. Slechts één derde van de Nederlandse ambassade medewerkers gaf in 2023 in de online enquête van IOB aan dat het EU-Actieplan enigszins had bijgedragen aan de effectiviteit van de eigen mensenrechteninzet in de geëvalueerde periode.

Ten slotte bleek ook de mogelijkheid om de implementatie van deze nationale plannen te monitoren beperkt. De strategische doelen, operationele tussendoelen en resultaatindicatoren waren in de meeste plannen die IOB heeft beoordeeld, niet goed uitgewerkt.⁷¹

3.1.3 Mensenrechtensanctieregime van de EU

Tot 2020 legde de EU mensenrechtensancties vooral op via ‘geografische sanctieregimes.’ Dit waren sanctiemechanismen die speciaal voor één land werden ingesteld. Een mensenrechtensanctieregime met een wereldwijde dekking bestond niet. Nederland heeft zich in de geëvalueerde periode hard gemaakt voor een wereldwijd geldend sanctiemechanisme dat geheel gericht was op mensenrechten. Hieronder volgt een beschrijving van het verloop en van het resultaat van deze diplomatieke inspanningen.

Een Kamermeerderheid wilde in 2018 dat Nederland in de EU het voortouw nam voor de totstandkoming van een globaal sanctiemechanisme dat gericht was op mensenrechten. Nederlandse diplomaten twijfelden in eerste instantie echter aan de *haalbaarheid*, oftewel het draagvlak onder Europese lidstaten. De diplomaten hadden daarnaast twijfels over de *wenselijkheid*; ze vreesden voor een constante parlementaire druk om bij elke crisis naar het Europese sanctie-instrument te grijpen.

Een motie van het Kamerlid Omtzigt speelde een belangrijke rol bij het besluit van BZ om dit onderwerp toch proactief op te pakken.⁷² De motie riep de regering op om het draagvlak in EU-verband te onderzoeken en voerde de druk op om nationale wetgeving voor te bereiden indien de Europese route niet zou lukken. Een dergelijke *alleingang* zou Nederland volgens betrokken diplomaten kwetsbaar maken voor bilaterale repressies en zou minder effectief zijn dan EU-brede sancties.

Eerdere Europese sanctieregimes waren ‘top down’ uitgewerkt op basis van een expliciet politiek besluit van de Raad Buitenlandse Zaken. Nederland ging nu mogelijkheden verkennen voor het oprichten van een nieuw sanctieregime zonder expliciet mandaat vanuit de Raad Buitenlandse Zaken (dus ‘bottom-up’). De mensenrechtensanctieregimes van de VS en Canada golden daarbij als voorbeeld.

⁷⁰ Zie International IDEA (2023b).

⁷¹ IOB heeft tien nationale actieplannen onderzocht. Deze documenten bevatten een analyse van trends plus een opsomming van strategische prioriteiten en een aantal kernactiviteiten. In acht van de tien plannen bestond echter een grote kloof tussen de doelen en concrete activiteiten. In slechts twee plannen waren meer operationele (tussen)doelen en indicatoren uitgewerkt.

⁷² Zie motie-Omtzigt c.s. (2018).

Het draagvlak onder Europese lidstaten voor een nieuw sanctieregime was in deze beginfase volgens betrokken diplomaten en experts nog erg beperkt. Verschillende Europese lidstaten en diplomaten in dienst van EDEO hadden vragen en twijfels over (a) de *scope* van een dergelijk regime (welke schendingen vallen eronder), (b) de *meerwaarde* (ten opzichte van landenspecifieke sanctieregimes) en (c) mogelijke *politieke/diplomatieke* gevolgen van het sanctieregime voor de relatie met strategisch belangrijke landen. Nederland moest stap voor stap steun bij EU-lidstaten en -instellingen opbouwen.

Inzet

Nederland formuleerde zowel overkoepelende doelen voor het mensenrechtensanctieregime van de EU als specifieke doelstellingen voor de inrichting ervan.

Overkoepelend zette Nederland in op een sanctieregime met een mondiaal bereik dat een effectieve bijdrage kon leveren aan het bredere mensenrechtenbeleid. Een dergelijk sanctieregime moest:⁷³

- een signaalfunctie hebben ten aanzien van mensenrechtenschendingen en reputatieschade toebrengen aan mensenrechtenschenders;
- de aanpak van straffeloosheid bevorderen door mensenrechtenschenders harder te raken;
- gedragsverandering van mensenrechtenschenders bevorderen en nieuwe schendingen voorkomen;
- normen van internationaal recht bestendigen.

Specifiek wilde Nederland binnen het sanctieregime, overeenkomstig de wens van de Tweede Kamer, aandacht voor:

- besluitvorming over sancties per gewogen meerderheid van lidstaten in plaats van per consensus, zodat niet één lidstaat het sanctioneren zou kunnen voorkomen met een veto;
- vaste periodieke besluitvormingsmomenten om personen of entiteiten op de sanctielijst te zetten, zodat deze met vaste regelmaat zou kunnen worden aangevuld en aangepast;
- actieve betrokkenheid van het maatschappelijk middenveld bij het plaatsen van personen of entiteiten op de sanctielijst;
- aandacht voor corruptie,⁷⁴ seksueel geweld⁷⁵ en uithongering als oorlogswapen⁷⁶ in het sanctieregime.

IOB onderscheidt drie fases binnen de Nederlandse diplomatieke inzet gericht op de totstandkoming van het sanctieregime: (1) agendasetting, (2) beleidsvorming en (3) besluitvorming (zie figuur 3.1).

Figuur 3.1 Nederlandse inzet bij de totstandkoming van het EU-mensenrechtensanctieregime (EUMRSR)

Agenda-setting 2018	Beleidsvorming 2019	Besluitvorming 2020
<ul style="list-style-type: none"> • Kamermotie (3 apr) • Diplomatieke outreach door NL • NL paper EU-ministers (30-31 aug) • Kick-off in Vredespaleis (20 nov) • Diplomatieke outreach door NL • Briefing EU-ambassadeurs (4 dec) 	<ul style="list-style-type: none"> • Bespreking EU-ambassadeurs (16 jan) • Vorming informele kopgroep • Onderhandelingen EU MR-werkgroep (feb-apr) • EU MR-werkgroep hoofdsteden (apr) • Bespreking EU-ambassadeurs (20 jun) • Onderhandelingen EU MR-werkgroep (sep-nov) • Diplomatieke outreach door NL 	<ul style="list-style-type: none"> • Bespreking EU MR-werkgroep (jan-jun) • Diplomatieke outreach door NL • Diplomatiek akkoord EU MRSR (jun) • State of the Union (16 sep) • Druk op ketel bij EU-instellingen • Concept-wetteksten afgerond (okt) • Onderhandelingen in RELEX (okt/nov)
<p>Tussenresultaat: RBZ akkoord met onderzoeken EU MRSR in MR-werkgroep (10.12)</p>	<p>Tussenresultaat: RBZ akkoord met voorbereiden mogelijk EU MRSR (9.12)</p>	<p>Diplomatiek resultaat: RBZ politiek akkoord met aanname EU MRSR (7.12)</p>

Bron: Interne BZ-documentatie, interviews met medewerkers van de rijksoverheid, Europese diplomaten en externe deskundigen.

⁷³ Zie BZ (2018e); BZ (2018f); BZ (2020a).

⁷⁴ Het toevoegen van aandacht voor corruptie wilde Nederland mede naar Amerikaans voorbeeld. In de VS is dit thema onderdeel van de Global Magnitsky Act.

⁷⁵ Zie motie-Ploumen (2018).

⁷⁶ Zie motie-Karabulut c.s. (2018). Een VN-resolutie tegen uithongering als oorlogstactiek kwam mede op Nederlands initiatief tot stand; zie United Nations Security Council (2018).

Tijdens de fase van *agendasetting* (in 2018) lag het zwaartepunt van de diplomatieke inzet in Den Haag. Vooral de kick-off-conferentie in het Vredespaleis was een belangrijk moment. Nederland bracht Europese lidstaten, andere landen die al over een mensenrechtensanctieregime beschikten zoals de VS, het VK, Canada en de Baltische staten, en externe experts bijeen. Tijdens de bijeenkomst bespraken deelnemers de wenselijkheid, mogelijke contouren en barrières van een dergelijk sanctieregime. Europese diplomaten en experts waardeerden de gelegenheid om intensief en open met elkaar te spreken. Na verdere Nederlandse diplomatieke inspanningen mandateerde de Raad Buitenlandse Zaken, op verzoek van minister Blok, de EU-Mensenrechtenwerkgroep (COHOM) om mogelijkheden voor het EU-mensenrechtensanctieregime nader te onderzoeken.

Tijdens de fase van *beleidsvorming* (in 2019) verschoof het zwaartepunt naar Brussel. Nederland vormde een kleine kopgroep met invloedrijke landen (Frankrijk, Duitsland en Denemarken) om meer diplomatiek gewicht in de schaal te leggen. Binnen COHOM en op ambassadeursniveau bespraken lidstaten onder meer het type schendingen dat onder het sanctieregime moest vallen, de rol van het oorlogs- en internationaal humanitair recht en de relatie met de landenspecifieke sanctieregimes. Vertegenwoordigers van Europese lidstaten hebben tijdens interviews met IOB nadrukkelijk hun waardering uitgesproken voor de inhoudelijke en procedurele expertise van de betrokken Nederlandse diplomaten tijdens dit proces. In aanloop naar de Raad Buitenlandse Zaken van december 2019 voerde Nederland op hoog niveau een lobby bij twijfelende lidstaten om gericht hun zorgen te bespreken. Uiteindelijk gingen alle ministers politiek akkoord met het voorstel om een EU-mensenrechtensanctieregime concreet te gaan uitwerken.

In aanloop naar de formele Europese *besluitvorming* over het sanctieregime (in 2020) bleef Nederland in gesprek met de laatste twijfelende lidstaten. Toen er eenmaal voldoende politiek draagvlak was onder EU-lidstaten, hield Nederland druk op EU-instellingen om zo snel mogelijk de benodigde procedurele en juridische uitwerking van het nieuwe sanctieregime vorm te geven en af te ronden.

Diplomatieke resultaten

Met de aanneming van het EU-mensenrechtensanctieregime behaalde Nederland een aansprekend diplomatiek resultaat. De EU kon voortaan gerichte maatregelen treffen tegen personen en entiteiten die waar ook ter wereld verantwoordelijk waren voor, betrokken waren bij of in verband gebracht konden worden aan grove schendingen van mensenrechten. De beperkende maatregelen bestonden primair uit: (a) een reisverbod naar de EU en (b) het bevriezen van tegoeden van personen en entiteiten in de EU. Voor iedereen in de EU werd het bovendien verboden om middelen ter beschikking te stellen aan personen die op de sanctielijst waren geplaatst (oftewel waren 'gelist').

Vertegenwoordigers uit het Europees en Nederlands parlement, verschillende lidstaten en ook de VS leverden een bijdrage aan de totstandkoming van het sanctieregime. Datzelfde gold voor zakenman Bill Browder, die eerder ook in de VS een rol speelde bij de (vergelijkbare) *Magnitsky Act*. Echter, volgens direct betrokkenen en externe deskundigen is de Nederlandse rol bij de oprichting van het EU-mensenrechtensanctieregime doorslaggevend geweest.

Om draagvlak op te bouwen onder Europese lidstaten heeft Nederland wel een aanzienlijk deel van de eigen inzet opgegeven. Zo was er onvoldoende Europees draagvlak voor (a) gewogen besluitvorming bij het opnemen van personen op sanctielijsten, (b) het opnemen van thematische aandachtspunten zoals corruptie onder het regime, (c) een formele rol van het maatschappelijk middenveld en (d) vaste periodieke besluitvormingsmomenten.

Uitvoering en monitoring

Toen het EU-mensenrechtensanctieregime eenmaal was aangenomen, had Nederland in eerste instantie zelf weinig capaciteit om bewijsmateriaal bijeen te brengen om concrete sanctievoorstellingen te doen. Vijf invloedrijke Europese lidstaten (Duitsland, Frankrijk, Italië, Spanje en Polen) pakten het initiatief van Nederland over en kwamen met twee sanctiepakketten van 23 *listings*, waaronder Chinese officials met een aanzienlijk geopolitiek gewicht.

Na deze vliegende start gebruikten Europese lidstaten het EU-mensenrechtensanctieregime echter tot 2023 nauwelijks meer. De VS, het VK en Canada waren in deze periode aanzienlijk actiever met het sanctioneren van mensen onder hun eigen mensenrechtensanctieregimes.⁷⁷ In 2023 gaf Nederland, dat de interne capaciteit en interdepartementale coördinatie op sanctiegebied inmiddels had uitgebreid, een stevige impuls aan het EU-mensenrechtensanctieregime. Nederland nam het initiatief voor het *listen* van negen individuen en drie entiteiten in verschillende landen op grond van seksueel geweld. Daarnaast initieerde Nederland een sanctiepakket tegen vertegenwoordigers van de Russische Wagnergroep in Afrika.

Ondanks de bereikte resultaten zijn de overkoepelende doelstellingen die Nederland voor het EU-mensenrechtensanctieregime had gesteld voorsnog beperkt gerealiseerd. Het sanctieregime heeft tot nu toe vooral een signaalfunctie gehad en enige reputatieschade toegebracht aan *geliste* personen en entiteiten. Uit interne documenten van het ministerie, interviews met direct betrokkenen en externe sanctie-experts blijkt dat het EU-sanctieregime nauwelijks gedragsverandering heeft afgedwongen of een preventieve werking heeft gehad. Dit komt onder andere door:

- **Procedurele factoren.** Heldere afspraken en werkmethoden over het gebruik van het EU-mensenrechtensanctieregime ontbraken. Onduidelijk was in welke gevallen dit nieuwe wereldwijd inzetbare regime moest worden gebruikt en in welke gevallen de al langer bestaande sanctieregimes voor specifieke landen. De strategische invalshoek die Nederland in 2023 koos, met *listings* van personen in verscheidene landen op één specifiek thema, kon op veel waardering rekening onder andere lidstaten. De gekozen benadering toonde de meerwaarde van de wereldwijde scope van het sanctieregime goed aan.⁷⁸
- **Politieke factoren.** Het belang van constructieve betrekkingen met strategisch belangrijke landen woog geregeld zwaar en beperkte het opnemen van personen of entiteiten uit dergelijke landen op de sanctielijst.
- **Beperkte coherentie.** Het effect van (het dreigen met) sancties is groter als dit een integraal onderdeel is van de bredere EU-inzet en EU-betrekkingen met een land. Er werd in de praktijk echter vooral vanuit het sanctie-instrument zelf gedacht. Het instrument was, met andere woorden, (nog) onvoldoende ingebed in de bredere EU-inspanningen.
- **Geringe coördinatie met gelijkgezinde partners.** Slechts 10% van de mensenrechtenschenders is opgenomen onder meer dan één Westers mensenrechtensanctieregime (Canada, EU, VK, VS).⁷⁹ Sancties zijn het meest effectief zijn als ze mondiaal breed worden gedragen.⁸⁰

Ook het monitoren van eenmaal ingestelde sancties verliep moeizaam in de praktijk. Verschillende lidstaten leverden onvoldoende informatie aan bij de Europese Commissie om de implementatie van sancties effectief te kunnen monitoren. Nederland heeft in Brussel in samenwerking met gelijkgezinde landen regelmatig gepleit voor een EU-sanctiewaakhond. Maar een voorstel om de Commissie een dergelijke rol te geven, bijvoorbeeld door boetes op te leggen aan lidstaten die onvoldoende informatie aanleveren en/of sancties onvoldoende naleven, heeft het niet gehaald. Die bevoegdheden wilden EU-lidstaten volgens betrokken diplomaten en externe sanctie-deskundigen niet afstaan.

⁷⁷ Zie Open Society Foundation et al. (2022); Portela (2021).

⁷⁸ Zie Open Society Foundation (2021).

⁷⁹ Zie Open Society Foundation et al. (2022).

⁸⁰ Zie BZ (2018e).

3.2 VN-Mensenrechtenraad

Belangrijkste bevindingen

- **Inzet:** Nederland behoorde in de geëvalueerde periode tot de kopgroep van actieve leden in de VN-Mensenrechtenraad. Nederland zette zich nadrukkelijk in voor VN-mechanismen voor de aanpak van straffeloosheid – maar was hierin wel selectief.
- **Resultaten:** Nederland leverde een aanzienlijk bijdrage aan diplomatieke resultaten op prioritaire thema's en enkele bescheiden vorderingen bij het hervormen van de Mensenrechtenraad.
- **Implementatie:** Meer dan in EU-verband droeg Nederland bij aan de uitvoering van in VN-verband behaalde diplomatieke resultaten.
- **Inspelen op context:** Het strategische doel om de samenwerking met belangrijke zuidelijke landen te intensiveren is beperkt geoperationaliseerd en gerealiseerd. Autoritaire landen waren hierin effectiever.
- **Organisatiecapaciteit:** Net als in EU-verband is de Nederlandse inzet op de prioritaire thema's in de geëvalueerde periode strategisch aangestuurd. Nederland onderhield relevante externe netwerken, maar de ambities waren onvoldoende in balans met de beschikbare capaciteit. Vooral de snelle (en gelijktijdige) roulatie van personeel had een belemmerende invloed op de effectiviteit. Datzelfde gold voor de geringe betrokkenheid van de politieke en hoog-ambtelijke leiding van BZ bij de VN-Mensenrechtenraad.

3.2.1 Thematische mensenrechtenprioriteiten

IOB heeft in de evaluatie gekeken naar (a) de Nederlandse inzet in de EU-Mensenrechtenraad, (b) de Nederlandse bijdrage aan *diplomatieke resultaten* en (c) de Nederlandse inspanningen voor *uitvoering en monitoring* van deze resultaten. Bij de beoordeling van deze aspecten heeft IOB zich gericht op de belangrijkste resoluties van de VN-Mensenrechtenraad over de vier thematische prioriteiten die centraal staan in deze evaluatie.⁸¹ Daarnaast heeft IOB gekeken naar de thematische focus van de Nederlandse inzet binnen het *Universal Peer Review*-mechanisme. Elke vier tot vijf jaar gaat ieder land dat lid is van de VN op voor dit 'mensenrechtenexamen.' Leden bespreken de mensenrechtensituatie in een specifiek land in een rapport en doen aan dat land aanbevelingen ter verbetering.

Inzet

Andere landen, multilaterale organisaties en ngo's vertegenwoordigd in Genève zagen in de geëvalueerde periode Nederland als één van de meest actieve leden op het gebied van mensenrechten. Net als in EU-verband heeft BZ de Nederlandse inzet in de VN-Mensenrechtenraad strategisch aangestuurd. Voor ieder prioritair mensenrechtenthema en belangrijk landendossier waren kaderinstructies uitgewerkt met duidelijke (tussen)doelstellingen en diplomatieke interventiestrategieën. Uit een analyse van interne BZ-documenten en interviews met Nederlandse diplomaten blijkt dat er sprake was van heldere instructie-, overleg- en rapportageprocedures tussen Den Haag en de Permanente Vertegenwoordiging in Genève.

'Vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid' bestempelden diplomaten van andere VN-leden en externe mensenrechtenexperts als het thema waarop Nederland het meest (zichtbaar) actief was. Nederland heeft samen met Canada de leidende rol op dit thema overgenomen van de VS, toen dat land zich in 2018 terugtrok uit de Mensenrechtenraad. De inzet was er vooral op gericht om, voor het eerst sinds 2009, een inhoudelijke resolutie over de vrijheid van meningsuiting aangenomen te krijgen door de raad. Voorgaande pogingen onder leiding van de VS waren vroegtijdig gestrand vanwege een gebrek aan overeenstemming in de Mensenrechtenraad over dit onderwerp. Daarnaast wilde Nederland een impuls geven aan de aandacht voor de veiligheid van journalisten. Dit vloeyde onder meer voort uit de *World Press Freedom*-conferentie die Nederland met UNESCO hostte in 2020.

⁸¹ Zie BZ (2020b).

Ook op het thema ‘gelijke rechten voor lhbtqi-personen’ is Nederland in de geëvalueerde periode actief geweest. Nederland heeft zich ingezet voor de mandaatverlenging van de *Independent Expert on Sexual Orientation and Gender Identity*. Deze VN-expert onderzoekt hoe slachtoffers van geweld en discriminatie op grond van seksuele geaardheid of genderidentiteit beter kunnen worden beschermd.⁸² Latijns-Amerikaanse landen namen bij het pleidooi voor mandaatverlenging openlijk het voortouw; Nederland heeft hen vooral achter de schermen ondersteund. Zo ontkrachtte Nederland het beeld dat de inzet voor lhbtqi-rechten vooral een ‘westerse agenda’ is, zoals tegenstanders vaak benadrukken. De Nederlandse steun bestond onder meer uit het vroegtijdig opstellen van een *outreach*-plan om internationale steun voor de verlenging van het mandaat te verwerven.

Verder heeft de Tweede Kamer in 2021 het kabinet gevraagd om zich in te zetten voor VN-resoluties over het thema ‘vrijheid van religie en levensbeschouwing’. De inzet moest zich richten op (a) de afschaffing van de doodstraf op grond van afvalligheid en blasfemie⁸³ en (b) het agenderen en tegengaan van geloofsvervolging, waaronder christenvervolging, in landen waar dit het meest ernstig was.⁸⁴

Voor de VN-resoluties over het thema ‘mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke ruimte’ had Nederland in de geëvalueerde periode een ambitieuze inzet geformuleerd. Deze inzet richtte zich onder meer op het belang van financiering, bescherming en digitale weerbaarheid van nationale mensenrechtenorganisaties en verdedigers. Daarnaast wilde Nederland maatschappelijke organisaties actief betrekken bij de VN-Mensenrechtenraad en zich publiekelijk uitspreken tegen landen die represailles namen tegen mensenrechtenverdedigers die met VN-organisaties samenwerkten.

IOB heeft in de evaluatie ook gekeken naar de mensenrechtenthema’s waarop Nederland heeft ingezet bij zijn deelname aan het Universal Peer Review-mechanisme. Om recht te doen aan het mondiale karakter van het proces deed Nederland twee aanbevelingen ter verbetering van de mensenrechtensituatie in alle landen die op de agenda stonden. Ongeveer 80% van de aanbevelingen die Nederland deed tijdens de geëvalueerde periode (2017-2022) viel onder één van de zes thematische prioriteiten (zie figuur 3.2). De overige aanbevelingen gingen vooral in op contextspecifieke mensenrechtenpunten die werden aangedragen door een ambassade. De thema’s ‘lhbtqi’ en ‘gelijke rechten voor vrouwen en meisjes’ kregen in de praktijk de meeste aandacht, terwijl het thema ‘vrijheid van religie en levensbeschouwing’ relatief weinig prioriteit kreeg.⁸⁵

Figuur 3.2 Thematische focus bij Nederlandse inzet voor Universal Peer Review-mechanisme (2017-2022)

Thema	Aantal aanbevelingen	Percentage
Gelijke rechten voor vrouwen en meisjes	88	21%
Gelijke rechten voor lhbtqi-personen	87	21%
Internationale rechtsorde en strijd tegen straffeloosheid	46	11%
Vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid	45	11%
Mensenrechtenverdedigers	29	7%
Vrijheid van religie en levensovertuiging	16	4%
Verscheidene Nederlandse prioriteiten in één aanbeveling	22	5%
Overig	89	21%

Bron: IOB-analyse van interne BZ-documentatie.

⁸² VN-Mensenrechtenraad (2016).

⁸³ Zie motie-Segers c.s. (2021). Zie ook motie-Voordewind c.s. (2019).

⁸⁴ Zie motie-Van der Staaij en Voordewind (2020).

⁸⁵ Het relatief lage aantal aanbevelingen dat figuur 3.2 vermeldt op het gebied van mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke ruimte is iets vertekend. Nederland nam namelijk in zijn aanbevelingen op het thema ‘vrijheid van meningsuiting’ ook de bescherming van mensenrechtenverdedigers mee.

Diplomatieke resultaten

In 2020 en 2022 heeft de VN-Mensenrechtenraad onder leiding van met name Nederland en Canada twee inhoudelijke resoluties aangenomen op het thema ‘vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid’: een resolutie over toegang tot informatie (in 2020) en een resolutie over digitale geletterdheid (in 2022). Zowel betrokken diplomaten van andere landen als externe deskundigen hebben tegenover IOB aangegeven de aanneming van deze resoluties te beschouwen als een aansprekend diplomatiek resultaat. Inhoudelijk verankerden de resoluties het recht op informatie als integraal onderdeel van de vrijheid van meningsuiting. Daarnaast riepen ze landen op om nationale kaders voor het recht op informatie uit te werken. Verder werden internet-*shutdowns* veroordeeld. Internationale mensenrechtenexperts wezen ook op een aantal tekortkomingen in de aangenomen resoluties. Zo was er onvoldoende aandacht voor (a) het wijdverbreide misbruik van lasterwetgeving om de vrijheid van meningsuiting te beperken, (b) de praktijk van digitale surveillance en (c) de verantwoordelijkheden van sociale-mediabedrijven.⁸⁶ In de relevante resoluties over de veiligheid van journalisten kwam de Nederlandse inzet grotendeels terug. Erkenning heeft Nederland eveneens gekregen voor de bijdrage aan de zwaarbevochten en met kleine meerderheid aangenomen VN-resolutie op het gebied van ‘rechten voor lhbtqi-personen’. Hierdoor bleven trends en mogelijke interventies op dit terrein terugkomen op de internationale agenda en bespreekbaar in de VN-Mensenrechtenraad.

Op het thema ‘vrijheid van religie en levensovertuiging’ is het – vanwege een patstelling die op dit thema al geruime tijd bestond in de VN-Mensenrechtenraad – Nederland niet gelukt om de eigen inzet in de meest relevante resoluties te integreren. De EU trok een resolutie waarin de nadruk lag op de bescherming van het individuele recht op vrijheid van religie en levensovertuiging. De *Organisation of Islamic Cooperation* legde in een zelf ingediende resolutie juist de nadruk op het tegengaan van stigmatisering en discriminatie op basis van religie. Beide blokken accepteerden de balans tussen deze resoluties en besloten om eerder overeengekomen resolutieteksten ieder jaar zonder inhoudelijke veranderingen aan te nemen. Het lukte de *Organisation of Islamic Cooperation* tijdens de evaluatieperiode wel beter dan de EU om de eigen interpretaties te verankeren in andere themaresoluties en landenresoluties. Nederland probeerde de EU hier regelmatig voor te activeren, maar dit leidde niet tot aansprekende resultaten, zo blijkt uit de evaluatie. Wel heeft Nederland aandachtspunten vanuit de Tweede Kamer binnen de VN-Mensenrechtenraad onder de aandacht gebracht in verklaringen die gezamenlijk met gelijkgezinde landen werden uitgebracht. Daarnaast heeft Nederland een bijdrage geleverd aan de uitvoering van bestaande resoluties op het thema ‘vrijheid van religie en levensovertuiging’ (zie hierna onder ‘Uitvoering en monitoring’).

Ook op het thema ‘maatschappelijke ruimte en mensenrechtenverdedigers’ was het diplomatiek krachtenveld ongunstig voor het realiseren van de Nederlandse inzet. De landen die de relevante resoluties in de VN-Mensenrechtenraad initieerden, opereerden erg voorzichtig. Ze deden aanzienlijke concessies aan (semi-)autoritaire landen om een consensustekst te kunnen bereiken. Nederland stond bij diplomaten van andere landen en bij maatschappelijke organisaties bekend als een VN-lid dat mensenrechtenverdedigers actief betrok bij de Mensenrechtenraad en hun inbreng gericht meenam in de eigen interventies. Er was ook waardering voor de verklaringen waarin de Benelux andere landen veroordeelde die represailles hadden genomen tegen mensenrechtenverdedigers omdat ze met de VN hadden samengewerkt. Nederland was echter op dit punt wel selectief en ontzag in deze verklaringen soms landen om de bredere bilaterale betrekkingen niet te beschadigen, zo erkenden Nederlandse diplomaten.

Uitvoering en monitoring

De VN-Mensenrechtenraad kampte in de geëvalueerde periode net als de EU met een aanzienlijke implementatiekloof. Landen namen een groot aantal resoluties aan. Deze bevatten vaak gerichte opdrachten aan het Bureau van de Hoge Commissaris voor Mensenrechten (OHCHR) om te rapporteren over de voortgang op bepaalde thema’s of landensituaties. Het aantal OHCHR-rapporten is in de periode 2017-2022 volgens een schatting van een senior VN-medewerker meer dan vervijfvoudigd.

⁸⁶ Zie Article 19 (2020).

Nieuwe mandaten overlaptten geregeld met al bestaande VN-resoluties. De personele en financiële middelen om deze taken uit te voeren waren bij de VN uiterst beperkt. Diverse rapportageverplichtingen konden nauwelijks nog op interesse en/of medewerking van lidstaten rekenen, (zogenaamde ‘lege mandaten’). Dit alles legde een groot beslag op de capaciteit van OHCHR, waardoor er minder ruimte overbleef voor strategie en uitvoering van het kernmandaat. Ook financieel was er bij OHCHR sprake van krapte. De organisatie ontving circa 4% van het reguliere VN-budget. Deze bijdrage dekte slechts een derde van de OHCHR-begroting, waardoor de organisatie sterk afhankelijk was van vrijwillige bijdragen.

Nederland heeft zich in VN-verband actief ingezet om de implementatiekloof te verkleinen. Zo verleende BZ in de periode 2017-2022 meerjarige financiële steun aan OHCHR. Ook verstreekte BZ een gerichte bijdrage ten behoeve van de uitvoering van specifieke resoluties en aanbevelingen uit de Universal Peer Review.⁸⁷ Nederland zette zich daarnaast diplomatiek in voor een betere implementatie van resoluties, onder meer op het thema ‘vrijheid van religie en levensovertuiging’.⁸⁸

Een meerderheid van de Nederlandse ambassademedewerkers heeft in de IOB-enquête van 2023 aangegeven dat VN-resoluties en de aanbevelingen uit de Universal Peer Review een effectieve bijdrage hebben geleverd aan de Nederlandse mensenrechteninzet op landenniveau. Van de medewerkers die deelnamen aan de enquête vond meer dan 60% dat VN-resoluties in enige of zelfs in sterke mate hadden bijgedragen aan de Nederlandse inzet op nationaal niveau. In de ogen van ambassademedewerkers was de peer review zelfs het multilaterale instrument met de meest effectieve bijdrage aan de Nederlandse inzet. Juist vanwege het mondiale karakter bood dit mechanisme, waaraan alle leden van de Mensenrechtenraad deelnemen, vaak een opening voor (gevoelige) gesprekken over mensenrechten met de autoriteiten van landen waar Nederland actief was. Maatschappelijke organisaties werden bij het peer review-proces betrokken en speelden bovendien een belangrijke rol bij het monitoren van de voortgang.

3.2.2 Overige doelstellingen van het Nederlandse lidmaatschap (2020-2022)

Het derde kabinet-Rutte streefde met het Nederlandse lidmaatschap van de VN-Mensenrechtenraad ook nog de volgende drie doelen na:⁸⁹

1. **respond:** reageren op ernstige misstanden, onder andere via *accountability*-mechanismen, ook ter preventie van toekomstige mensenrechtenschendingen;
2. **reach out:** betrekken van mensenrechtenverdedigers/maatschappelijke actoren en het aangaan van coalities en samenwerkingsverbanden met wisselende partners, waaronder zuidelijke landen;
3. **reform:** bijdragen aan institutionele verbeteringen/hervormingen binnen de VN-Mensenrechtenraad.⁹⁰

Respond

Binnen het Nederlandse mensenrechtenbeleid was de afgelopen jaren veel van de inzet voor de aanpak van straffeloosheid gericht op specifieke landen. Het tot stand brengen van VN-resoluties die zich uitspreken over deze landen vereist veel capaciteit, aangezien ze gevoelig liggen. De betreffende autoriteiten mobiliseren vaak internationale bondgenoten om dergelijke resoluties tegen te houden. Niettemin blijkt uit de evaluatie dat Nederland met een actieve diplomatieke inzet heeft bijgedragen aan de totstandkoming van VN-onderzoek- en rapportagemechanismen over mensenrechtenschendingen in onder meer Jemen, Afghanistan, Oekraïne, Ethiopië, Rusland en Syrië. Zeker gezien de toegenomen internationale tegenwind is dit een aansprekend diplomatiek resultaat. De Nederlandse inzet voor de aanpak van straffeloosheid in Jemen is in dit verband als illustratieve casusstudie opgenomen in deze evaluatie (zie § 3.2.3 hierna).

⁸⁷ Nederland was de laatste jaren de [zevende grootste donator](#) die een vrijwillige bijdragen aan OHCHR leverde. Daarnaast financierde BZ onder andere de speciale VN-rapporteur FORB, VN-accountabilitymechanismen en een internationale organisatie die de uitvoering van het peer review-proces op landenniveau bevorderde.

⁸⁸ BZ hostte de zevende Istanbul-conferentie in 2019 en faciliteerde gesprekken tussen politici, diplomaten en uitvoerende organisaties uit veel verschillende landen over *best practices* uit de praktijk.

⁸⁹ Zie BZ (2020b).

⁹⁰ IOB heeft de inzet op dit terrein onder het kopje reform geschaard. Deze term stond niet expliciet in de Kamerbrief.

Sommige leden van de VN-Mensenrechtenraad en internationale organisaties hebben overigens wel aangegeven dat de aandacht van Nederland bij het reageren op ernstige misstanden selectief was. Dit heeft nadelige invloed gehad op de Nederlandse geloofwaardigheid op dit beleidsterrein. Een voorbeeld dat in dit verband regelmatig naar voren kwam tijdens het evaluatieonderzoek van IOB betrof de Nederlandse stellingname ten aanzien van een VN-commissie die onderzoek deed naar mensenrechtenschendingen in Israël en de Palestijnse gebieden.⁹¹ In juni 2022 besloot het kabinet – in lijn met een motie van de Tweede Kamer – een verklaring van de VS te ondersteunen die oproep om deze commissie op te heffen.⁹² Dit besluit was strijdig met het uitgangspunt van het Nederlandse beleid dat eenmaal aangenomen resoluties moeten worden uitgevoerd. Het besluit ging bovendien verder dan een EU-verklaring en tegen het advies in van betrokken diplomaten.⁹³ Het besluit ondermijnde volgens betrokkenen ook de leidende rol die Nederland op dit thema in andere conflicthaarden speelde.

Een andere illustratie van de selectieve Nederlandse aandacht voor misstanden op het gebied van mensenrechten betreft Egypte. In 2018 verwees Nederland in de VN-Mensenrechtenraad expliciet naar de mensenrechtensituatie in het land. Dit zette de bilaterale relatie tussen Nederland en Egypte op scherp. Als reactie op de Nederlandse interventie schortte Egypte de migratiedialoog met Nederland op. BZ trok zich vervolgens terug als organisator van een evenement in Genève waar ook de mensenrechtensituatie in Egypte aan bod zou komen. Daarnaast blijkt uit interne BZ-documenten dat Nederland besloot om voortaan geen hoog nationaal profiel meer aan te nemen in de VN-Mensenrechtenraad ten aanzien van Egypte.

Reach out

Tijdens de geëvalueerde periode deed Nederland actief *outreach* naar nationale en internationale mensenrechtenorganisaties. Zoals hierboven aangegeven stond Nederland bekend als een benaderbare partner, die gericht input ‘ophaalde’ en deze punten ook daadwerkelijk inbracht in de VN-Mensenrechtenraad (zie § 3.2.1). Dit versterkte de Nederlandse informatie- en onderhandelingspositie.

De Nederlandse ambitie om de samenwerking met zuidelijke landen te intensiveren is echter maar beperkt gerealiseerd. Nederland onderkende in interne documenten het belang van ‘beter luisteren’ en ‘meer *outreach*’ naar de – heel diverse – groep van zuidelijke landen. Het belang hiervan hing vooral samen met de middenpositie die deze groep landen innam tussen grofweg het westerse blok en invloedrijke autoritaire landen: door allianties aan te gaan met zuidelijke landen zou het internationale draagvlak voor mensenrechten kunnen worden verbreed. In een context van autocratische landen die sterk aan invloed wonnen was hierin een strategisch belang gelegen, zo was de gedachte.

Maar een concrete vertaling van deze ambitie naar een breedgedragen diplomatieke strategie ontbrak. Bovendien maakte BZ geen extra capaciteit en expertise vrij voor het werken aan deze strategie, die boven op de andere beleidsdoelstellingen kwam. Evenmin werden andere doelen op een lager pitje gezet. Zowel bij DMM in Den Haag als op de Permanente Vertegenwoordiging in Genève was sprake van een (soms ongezond) hoge werkdruk. De extra diplomatieke ambities waren met de beschikbare capaciteit eenvoudigweg niet realiseerbaar. Uit de evaluatie zijn nog drie andere factoren naar voren gekomen die de beoogde intensivering van de samenwerking met zuidelijke landen in de periode 2017-2022 hebben belemmerd:

⁹¹ Zie VN-Mensenrechtenraad (2021a).

⁹² Zie US Mission Geneva (2022).

⁹³ In mei 2021 stemde een meerderheid van de VN-Mensenrechtenraad in met de oprichting van een VN-commissie die onderzoek zou gaan doen naar mensenrechtenschendingen in Israël en de Palestijnse gebieden. Nederland onthield zich van stemming vanwege het brede mandaat en het ontbreken van een einddatum voor de activiteiten van de commissie. In een motie riep de Tweede Kamer de regering vervolgens op om zich voortaan niet van stemming te onthouden, maar tegen resoluties te stemmen waarin sprake was van disproportionele aandacht voor Israël (Motie-Van der Staaij c.s. 2021). Een jaar later verzochten de VS en Israël Nederland om een verklaring te steunen met daarin de oproep tot het stopzetten van het werk van de commissie. Nederlandse diplomaten adviseerden de minister om in een nationale verklaring de bezwaren over het brede mandaat van de commissie te onderstrepen, een EU-verklaring te ondersteunen die datzelfde deed maar niet de VS-verklaring mede te ondertekenen. Zo kon recht worden gedaan aan (a) de zorgen over disproportionele elementen van het mandaat, (b) het staande Nederlandse beleid om eenmaal aangenomen resoluties gewoon uit te voeren en (c) de Nederlandse geloofwaardigheid en sterke profiel op het thema ‘accountability’.

1. **Nederland had weinig oog voor de prioriteiten van zuidelijke landen.** De samenwerking van Nederland met de zuidelijke landen was de afgelopen jaren hoofdzakelijk gericht op het versterken van draagvlak voor de Nederlandse (burgerlijke en politieke) mensenrechtenprioriteiten. Nederland zocht in de praktijk weinig aansluiting bij (sociaal-economische) prioriteiten van zuidelijke landen, terwijl (semi-)autocratische landen dit wél actief deden.
2. **Nederland zette met zijn stem tegen een antiracismeresolutie de Afrikaanse groep op afstand.** Het besluit van Nederland om in 2021 in de VN-Mensenrechtenraad tegen een antiracismeresolutie te stemmen, is contraproductief gebleken voor de ambitie om meer samen te werken met zuidelijke landen. Veel zuidelijke landen zien deze resolutie als een belangrijk onderdeel van de mondiale strijd tegen racisme. Dat Nederland tegenstemde, had te maken met de wijze waarop de resolutie tot stand was gekomen. De resolutie was namelijk gebaseerd op de slotverklaring van de *World Conference Against Racism* die in 2002 in Zuid-Afrika werd gehouden (bekend geworden als *The Durban Conference*).⁹⁴ Tijdens bijeenkomsten in de marge van die conferentie waren naar verluidt antisemitische uitingen gedaan.⁹⁵ De uiteindelijke slotverklaring van de conferentie bevatte dergelijke referenties niet en stelde juist expliciet dat de Holocaust nooit vergeten mag worden. Maar omdat de negatieve gebeurtenissen na de conferentie bleven kleven aan de resolutie, onthield Nederland zich lange tijd van stemming wanneer erover werd gedebatteerd in de VN-Mensenrechtenraad. In 2021 veranderde Nederland van standpunt, na een politieke lobby van Israël. Nederland stemde toen tégen de antiracismeresolutie. Dit besluit zette de Afrikaanse groep (met 13 van de 47 stemmen in de Mensenrechtenraad een invloedrijke partij) op afstand. De Nederlandse *outreach*-ambities werden hierdoor gefrustreerd.
3. **De timing en wijze waarop BZ toenadering zocht tot zuidelijke landen waren niet effectief.** In de periode 2017-2022 kostte het EU-lidstaten vaak veel tijd en moeite om in de aanloop naar een bijeenkomst van de VN-Mensenrechtenraad tot gezamenlijke posities te komen. Hierdoor zochten lidstaten vaak pas laat toenadering tot strategisch belangrijke landen uit andere geografische groepen. Autocratische landen deden dat volgens diplomaten in de Raad wél vroegtijdig én op hoog politiek niveau. Bovendien zetten de autocratische landen regelmatig politieke en economische *carrots and sticks* in. Nederland en andere Europese landen bleven worstelen met deze veranderende machtsdynamiek en kwamen niet tot een effectieve aangepaste *outreach*-strategie.

Reform

In 2017 initieerde Nederland een gezamenlijke verklaring over mogelijke institutionele verbeteringen binnen de VN-Mensenrechtenraad. De verklaring kreeg steun van meer dan vijftig landen. Een jaar later organiseerde BZ een conferentie in Genève over mogelijke hervormingen van de Raad. Als vervolg op beide initiatieven zette Nederland in op het diversifiëren van de Raad: Nederland wilde het lidmaatschap bevorderen van landen die niet eerder deelnamen. Samen met onder andere de VS en het VK spande Nederland zich in om de *negatieve* focus op leden van de Mensenrechtenraad met een slechte staat van dienst om te vormen naar een *positieve stimulans* om landen met een goede reputatie te stimuleren lid te worden. Delegaties uit ruim zeventig landen werden mede dankzij Nederlandse financiële steun getraind in het functioneren van de Mensenrechtenraad. In sommige gevallen konden ze deelnemen als waarnemers. Uit interne BZ-documenten blijkt dat enkele nieuwe landen zich daadwerkelijk kandidaat stelden en werden verkozen, waardoor het krachtenveld voor Nederland iets ten goede veranderde.

Daarnaast heeft Nederland zich in de geëvalueerde periode hard gemaakt voor het invoeren van een publieke sessie in de Algemene Vergadering van de VN, waarin landen die lid wilden worden van de Mensenrechtenraad zich publiekelijk moesten verantwoorden over hun eigen staat van dienst. Dit moest de drempel voor het lidmaatschap van VN-leden met een slechte reputatie enigszins verhogen. Vanwege een gebrek aan draagvlak heeft deze inzet uiteindelijk niet tot concrete resultaten geleid. Ten slotte blijkt uit de evaluatie dat ook pogingen van Nederland om mensenrechten breder te verankeren binnen de VN in de praktijk tot weinig vooruitgang hebben geleid. Zo lukte het bijvoorbeeld niet om mensenrechten als een vast onderdeel te integreren in het takenpakket van alle *Resident Coördinatoren* binnen de VN. Ook bleef de mensenrechtenpilaar ondervetegenwoordigd in de hervormingsagenda van de secretaris-generaal van de VN.

⁹⁴ Zie VN (2002).

⁹⁵ De Hoge Vertegenwoordiger voor Mensenrechten heeft in dit verband onder meer gerefereerd aan in een BBC-interview met Mary Robinson, Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de VN (BBC, 2002).

3.2.3 Casusstudie aanpak straffeloosheid in Jemen

Nederland heeft in de periode 2017-2022 een belangrijke rol gespeeld bij de totstandkoming van een VN-mechanisme tegen straffeloosheid in Jemen. Enkele jaren later werd de resolutie hierover echter weggestemd in de VN-Mensenrechtenraad, waardoor het internationale onderzoek abrupt eindigde. IOB heeft deze casus nader onderzocht. Hieronder volgt een analyse van het verloop van de gebeurtenissen.

Nek uitsteken en rug recht houden (2017)

In 2015 brak in Jemen een burgeroorlog uit tussen sjiiitische Houthi's en een nieuwe – voornamelijk soennitische – regering. Een coalitie van Arabische landen, onder leiding van Saoedi-Arabië en ondersteund door westerse grootmachten als de VS, het VK en Frankrijk, schoten deze regering militair te hulp. Wat volgde was een hevige strijd en een humanitaire catastrofe.

In 2017 sloeg de Hoge Commissaris van de VN (niet voor de eerste keer) alarm. Hij riep op tot een internationaal onderzoek naar schendingen van de mensenrechten en het internationaal humanitair recht. In zijn ogen stond de geloofwaardigheid van de VN-Mensenrechtenraad op het spel. Nederland was al geruime tijd betrokken bij Jemen en besloot de diplomatieke handschoenen op te pakken.

Saoedi-Arabië en de Verenigde Arabische Emiraten waren echter fel gekant tegen onafhankelijk internationaal onderzoek in Jemen en zetten Nederland achter de schermen onder druk. Uit BZ-documentatie blijkt dat de autoriteiten contact legden met Nederlandse bedrijven die bezig waren met het binnenhalen van grote orders. Ze benaderden ook het Ministerie van Economische Zaken, adviseurs van premier Rutte en VNO-NCW. Ze ontboden bovendien de Nederlandse ambassadeur.

Het tweede kabinet-Rutte zwichtte niet voor de *dreigende economische repercussies* vanuit deze Golfstaten. Nederland wist met een goed gecoördineerde en op hoog niveau aangestuurde diplomatieke inzet de Jemen-resolutie met consensus door de Mensenrechtenraad aangenomen te krijgen. De drie belangrijkste punten waarop Nederland had ingezet waren hierin gerealiseerd. De resolutie voorzag in (1) onafhankelijk internationaal onderzoek, (2) rapportagemomenten aan de VN-Mensenrechtenraad en (3) mandaat voor een VN-commissie om onderzoek te doen naar mensenrechten en internationaal humanitair recht in Jemen.

Direct betrokkenen en externe experts benadrukken de doorslaggevende rol die Nederland speelde bij de totstandkoming van de resolutie met een stevig onderzoeksmandaat. Er was bewondering voor de politieke moed om de nek uit te steken op dit gevoelige dossier en de rug recht te houden ondanks de forse tegendruk vanuit de Golfstaten, die bij velen in Genève bekend was. Volgens BZ-medewerkers heeft de Nederlandse leidende rol enige negatieve invloed gehad op de politieke betrekkingen met een enkele Golfstaat. Maar voor zover bekend zijn er geen grote economische repercussies geweest.

Jaarlijkse verlenging van de resolutie (2018-2020)

Het derde kabinet-Rutte besloot in 2018 om de ambities en zichtbaarheid ten aanzien van Jemen wat terug te schroeven. Het eind 2017 aangetreden kabinet zag volgens Nederlandse diplomaten maar een beperkt direct Nederlands belang bij deze inzet. Vanwege de bilaterale betrekkingen met de Golfstaten wilde het kabinet juist bewust een minder zichtbare rol spelen op het Jemen-dossier. Niettemin is de Jemen-resolutie tussen 2018 en 2020 mede dankzij Nederlandse diplomatieke inspanningen jaarlijks verlengd en op onderdelen verder versterkt. De tegenstand in de VN-Mensenrechtenraad en in de regio nam wel fors toe. De Arabische groep in de Mensenrechtenraad noemde het eerste rapport van de VN-experts zeer ongebalanceerd. Uiteindelijk werd de VN-experts die onderzoek deden de toegang tot Jemen en enkele andere landen in de regio ontzegd. Ze werden daarmee, net als vergelijkbare VN-initiatieven in Syrië en Myanmar, afhankelijk van informatie van ngo's en VN-instellingen opererend in de bredere regio.

Annus horribilis: resolutie Mensenrechtenraad voor het eerst in de geschiedenis weggestemd (2021)

In 2021 was de Nederlandse inzet erop gericht het mandaat van de resolutie met twee jaar (in plaats van één jaar) te verlengen. De Nederlandse Permanente Vertegenwoordiging in Genève rapporteerde in de eerste fase van de onderhandelingen dat alles zonder problemen verliep. Uit BZ-documentatie blijkt dat pas in de laatste fase het besef doordrong dat de resolutie in de gevarezone verkeerde. Uiteindelijk verwierp de VN-Mensenrechtenraad, voor het eerst in de geschiedenis, een resolutie met 21 tegenstemmen, 18 voorstemmen en 7 onthoudingen. BZ had de positie van strategisch belangrijke landen verkeerd ingeschat, zo valt af te lezen uit figuur 3.3.

Figuur 3.3 Door BZ ingeschatte stempositie en daadwerkelijke uitgebrachte stem

Strategisch belangrijke leden MRR 2021	Verwachting BZ	Gestemd
Armenië	Onthouden	Onthouden
Bolivia	Voor	Tegen
Ivoorkust	Voor	Onthouden
Gabon	Onthouden	Tegen
Indonesië	Onthouden	Tegen
Malawi	Onthouden	Onthouden
Senegal	Onthouden	Tegen
Oekraïne	Onthouden	Onthouden
Oezbekistan	Tegen	Tegen

■ verkeerd ingeschat ■ goed ingeschat

Bron: Interne BZ-documentatie.

Zowel direct betrokkenen als externe deskundigen wezen op externe factoren die een rol speelden bij dit verlies. Zo waren de stemverhoudingen in de VN-Mensenrechtenraad dat jaar sterk veranderd. Van de tien inkomende leden stemden alleen Frankrijk, Duitsland en het VK voor de resolutie. Golfstaten lobbyden bovendien al geruime tijd bij strategische zuidelijke leden om niet voor verlenging van de Jemen-resolutie te stemmen. Daarnaast was informeel diplomatiek contact tijdens de COVID-crisis schaarser, waardoor het moeilijker was om signalen op te vangen van de toegenomen tegenstand. Maar met die uitdaging hadden alle leden in de Mensenrechtenraad te maken.

Interne organisatorische factoren hebben nadrukkelijk een rol gespeeld bij dit verlies van Nederland op het diplomatieke front. In de periode voorafgaand aan de stemming in 2021 wisselden op vrijwel alle strategische plekken in Genève en Den Haag de direct betrokken medewerkers van functie. Hierdoor vielen belangrijke diplomatieke netwerken stil en ging relevante expertise verloren. Daarnaast was de betrokkenheid van de ambtelijke en politieke leiding bij de VN-Mensenrechtenraad onder het derde kabinet-Rutte aanzienlijk beperkter dan onder het vorige kabinet. Over de vraag of de Jemen-resolutie had kunnen worden gered als Nederland het eigen huis op orde had gehad, lopen de meningen uiteen. Maar dat Nederland beter tegenwicht had kunnen bieden is een breed gedeelde analyse.

Uitvoering en monitoring

Dankzij de rapporten en briefings van de ingestelde onderzoekscommissie aan de Mensenrechtenraad was er tussen 2017-2021 internationaal aandacht voor en toezicht op mensenrechtenschendingen in Jemen. Bovendien hadden in deze periode lokale Jemenitische maatschappelijke en mensenrechtenorganisaties via de VN-rapporten en -briefings indirect een stem in deze raad. De documentatie en monitoring had volgens betrokken en externe bronnen een enigszins dempende invloed op de mensenrechtenschendingen in Jemen, al valt dat moeilijk te bewijzen.⁹⁶

⁹⁶ Zie Oxfam (2023a).

Tegelijkertijd beperkten capaciteitsproblemen binnen de VN volgens direct betrokkenen de effectiviteit van het onderzoek. Vanwege een gebrek aan budget kwam het mandaat van de onderzoekscommissie om bewijs te vergaren voor mogelijke toekomstige rechtszaken in de praktijk niet goed van de grond. De VN-brede rekruteringsstop had een negatieve invloed op de personele capaciteit van het onderzoeksteam. In 2021 waren de onderzoekers alleen de laatste drie maanden echt operationeel. Ze benadrukten tegenover de leden van de Mensenrechtenraad dat ze hun taken niet goed konden uitvoeren zonder de benodigde steun van de internationale gemeenschap. Nederland leverde gerichte financiële en diplomatieke ondersteuning aan het onderzoek, maar dit kon de meer structurele problemen bij de uitvoering niet verhelpen.

3.3 Internationale themacoalities

Belangrijkste bevindingen

- **Inzet:** Nederland investeerde in de periode 2017-2022 aanzienlijk meer capaciteit in verschillende internationale thematische coalities dan de meeste andere landen die lid waren van deze coalities.
- **Resultaten:** In samenwerking met gelijkgezinde landen ontwikkelde Nederland in deze periode op de prioritaire beleidsthema's gezamenlijke posities en publieke verklaringen over recente mensenrechtenontwikkelingen.
- **Implementatie:** Het effect van de diplomatieke resultaten op landenniveau en in formele multilaterale fora bleek echter uiterst gering. De implementatiekloof tussen papier en praktijk was groot.
- **Inspelen context:** Het verbreden van partnerschappen met zuidelijke landen lukte maar beperkt; vooral gelijkgezinde westerse landen domineerden de coalities.
- **Organisatiecapaciteit:** Nederland leverde een breed gewaardeerde bijdrage aan het functioneren van de themacoalities. Een heldere visie op wat Nederland op middellange termijn hiermee wilde bereiken ontbrak echter. De inzet vanuit Den Haag was bovendien niet sterk verbonden met de Permanente Vertegenwoordigingen en ambassades, hetgeen heeft bijgedragen aan de implementatiekloof.

Inzet

Nederland speelde volgens internationale mensenrechtenexperts en diplomaten van andere landen een grote rol bij de totstandkoming en het functioneren van verschillende internationale themacoalities, waaronder de *Freedom Online Coalition*, de *Equal Rights Coalition* en de *International Religious Freedom or Belief Alliance*. Deze coalities waren actief op verschillende thematische prioriteiten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Nederland leverde financiële, beleidsinhoudelijke en diplomatieke bijdragen. De meeste andere leden van deze coalities investeerden aanmerkelijk minder dan Nederland of waren ronduit inactief. Een evenwichtige *burden sharing* ontbrak daardoor.

Ondanks de forse capaciteitsinvestering blijkt uit interne BZ-documenten dat Nederland de specifieke doelstellingen c.q. verwachte resultaten van de inzet in deze coalities niet duidelijk had uitgewerkt. Nederland zag de coalities in algemene zin als instrumenten om (a) de overkoepelende thematische doelen te bevorderen en (b) partnerschappen te verdiepen en verbreden ten behoeve van het internationale draagvlak voor mensenrechten.

Diplomatieke resultaten

Met de Nederlandse inzet voor themacoalities is een drietal diplomatieke resultaten geboekt:

1. De coalities boden Nederland een kader om gemeenschappelijke posities te ontwikkelen met andere landen, met maatschappelijke organisaties en met thematische experts – en hierin eigen beleidsaccenten te verankeren.
 - Zo bood de *Freedom Online Coalition* een samenwerkingsverband waarin leden gezamenlijk bouwstenen voor internationale richtlijnen ontwikkelden ter bescherming van mensenrechten in het snel opkomende online-domein (kunstmatige intelligentie, cyber security, privacy en censuur). Nederland wist hierbij eigen accenten succesvol in te bedden in gemeenschappelijke posities met invloedrijke landen als de VS en een bredere groep landen.
 - Via de *Equal Rights Coalition* versterkte Nederland de internationale samenwerking ten tijde van een sterke mondiale achteruitgang in de individuele keuzevrijheid ten aanzien van genderidentiteit en seksuele oriëntatie.
 - De uitgangspunten van de *International Religious Freedom or Belief Alliance* kwamen oorspronkelijk minder goed overeen met de Nederlandse inzet op de vrijheid van religie en levensovertuiging. Samen met enkele Noord-Europese partners heeft Nederland de prioriteiten van deze coalitie van binnenuit weten te verbreden met meer aandacht voor niet-religieuze levensovertuigingen, genderidentiteit en het tegengaan van blasfemie.
2. De coalities hadden een duidelijke diplomatieke signaalfunctie. Ze publiceerden alle drie regelmatig gezamenlijke publieke verklaringen om zich uit te spreken over thematische kwesties, verontrustende landensituaties of om steun te betuigen aan mensenrechtenverdedigers.⁹⁷
3. De coalities boden een kader om samen met internationale partners een (soms gevoelige) mensenrechtenboodschap af te geven in de richting van een ander land, zonder dat dit ten koste ging van de bilaterale betrekkingen met het betreffende land. Het gezamenlijk optrekken bood daarmee bescherming tegen bilaterale repercussies (*safety of numbers*).

De beoogde intensivering van de samenwerking met nieuwe partners uit het globale zuiden via de coalities bleef in de praktijk echter beperkt. Binnen de *Equal Rights Coalition* trok Nederland weliswaar intensief op met Latijns-Amerikaanse landen, hetgeen bijdroeg aan het ontkrachten van het – door tegenstanders gepropageerde – narratief dat het bevorderen van lhbtq-rechten een puur westerse agenda zou zijn. Niettemin was twee derde van de leden van deze coalitie afkomstig uit het Westen. Vanuit Azië of Afrika waren er geen landen lid (met uitzondering van Kaapverdië). Wel waren maatschappelijke organisaties uit deze continenten betrokken. Ook het lidmaatschap van de *Freedom Online Coalition* bestond voor twee derde uit westerse landen. Volgens betrokkenen en externe deskundigen waren deze westerse landen ook het actiefst, met uitzondering van enkele zuidelijke landen zoals Ghana en Costa Rica, die prominente functies vervulden binnen de coalitie. De *International Religious Freedom or Belief Alliance* bestond voor 60% uit westerse landen en meer dan 80% van de leden had een christelijke achtergrond. De ambitie om samen te werken met minder gelijkgezinde landen kwam ook hier niet goed uit de verf.

⁹⁷ Het aantal publieke verklaringen sinds oprichting: *Freedom Online Coalition* 28, *International Religious Freedom or Belief Alliance* 19 en *Equal Rights Coalition* 22.

Uitvoering en monitoring

Het effect van de hierboven beschreven diplomatieke resultaten was in de praktijk beperkt. Van alle geëvalueerde multilaterale fora kenden de internationale themacoalities de grootste kloof tussen papier en praktijk. IOB heeft in de evaluatie de volgende drie verklaringen gevonden voor deze kloof:

- 1. Diplomatieke statements bleven vaak een doel op zichzelf.** Diplomaten, mensenrechtenverdedigers en mensenrechtenexperts hebben er tegenover IOB op gewezen dat er na het uitbrengen van diplomatieke statements vanuit de themacoalities vaak geen gerichte vervolgacties kwamen in de richting van nationale belanghebbenden en autoriteiten. De geuite zorgen werden ook zelden verbonden aan andere diplomatieke drukmiddelen. Deze kritiek gold in iets minder mate voor de *Equal Rights Coalition*. Vooral tegen het einde van de geëvalueerde periode intensiveerden leden van deze coalitie hun onderlinge samenwerking ook op landenniveau. Ze werkten aan een gemeenschappelijke strategische inzet in een aantal prioritaire landen door analyses op te (laten) stellen van contextspecifieke kansen, obstakels, en invloedrijke actoren. De diplomatieke inzet op landen- en hoofdstedenniveau sloten hierdoor steeds beter op elkaar aan.
- 2. De verbinding met de Nederlandse mensenrechteninzet in landen was beperkt.** Medewerkers van Nederlandse ambassades hebben in de IOB-enquête van 2023 aangegeven dat in de landen waar zij actief waren, EU- en vooral VN-instrumenten een effectievere bijdrage leverden aan de Nederlandse mensenrechteninspanningen dan de activiteiten van de themacoalities. Vooral de bijdrage die de *International Religious Freedom or Belief Alliance* en de *Freedom Online Coalition* leverden aan de Nederlandse inzet op landenniveau was volgens medewerkers verwaarloosbaar. De *Equal Rights Coalition* heeft volgens de ambassademedewerkers wel enigszins bijgedragen aan de Nederlandse inzet in Latijns-Amerika, Noord-Amerika en Sub-Sahara Afrika, maar nog altijd aanzienlijk minder dan de mensenrechteninstrumenten van de EU en de VN.
- 3. De verbinding met formele multilaterale organisaties was beperkt.** Themacoalities kunnen op de mensenrechten waarin ze gespecialiseerd zijn belangrijk voorbereidend werk verrichten in de aanloop naar onderhandelingen binnen formele multilaterale instellingen. De *Freedom Online Coalition* speelde in 2021 een dergelijke rol voor UNESCO, door te helpen bij de ontwikkeling van een mondiaal normatief kader voor de bescherming van mensenrechten in relatie tot *artificial intelligence*. Maar betrokken diplomaten en maatschappelijke organisaties benadrukten tegenover IOB dat de verbinding van de drie coalities met formele multilaterale instellingen over het algemeen maar beperkt uit de verf is gekomen in de periode 2017-2022. Volgens direct betrokkenen bleken vertegenwoordigers van coalitieleden die bij multilaterale VN-instellingen werkten vaak niet goed op de hoogte van het werk dat vanuit de hoofdsteden binnen de themacoalities plaatsvond. Bovendien rouleerde het voorzitterschap jaarlijks tussen landen, wat het consolideren van diplomatieke netwerken in de praktijk belemmerde.



4

Bilaterale inzet

In dit hoofdstuk staan de evaluatiebevindingen over de bilaterale mensenrechteninzet van Nederland centraal. Als eerste komen enkele algemene bevindingen aan bod over de mensenrechteninzet in landen waar Nederlandse ambassades in de geëvalueerde periode actief waren. Aansluitend worden het belangrijkste fonds en enkele veelgebruikte diplomatieke instrumenten van het Nederlandse mensenrechtenbeleid belicht.

4.1 Wereldwijde inzet

Belangrijkste bevindingen

- De verdeling van financiële middelen over ambassades kwam tijdens de periode 2017-2022 meer voort uit ingesleten gewoontes dan uit strategische beleidsoverwegingen.
- Nederland had in deze periode niet duidelijk uitgewerkt wat het met de inzet op middellange termijn wilde bereiken en wat daarvoor de beste strategie zou zijn in de verschillende landen waar het actief was.
- De prioritaire beleidsthema's waren grotendeels leidend voor de landeninzet vanuit ambassades. Deze aanbodgestuurde aanpak beperkte de ruimte om in te spelen op contextspecifieke ontwikkelingen.

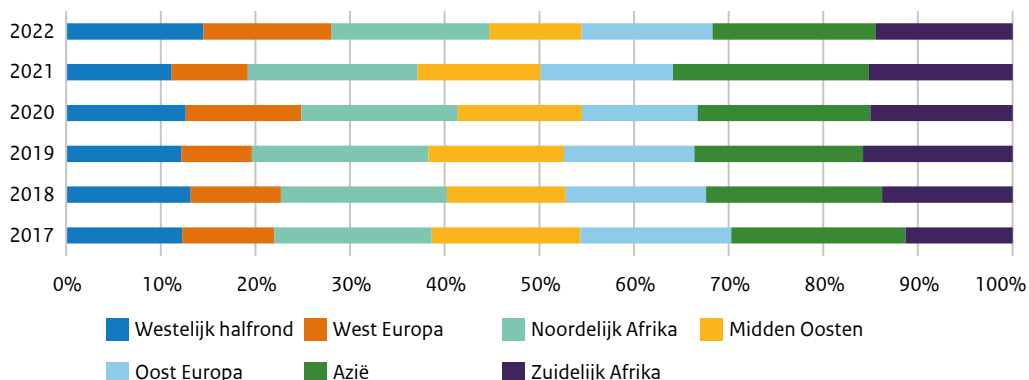
4.1.1 Geografische beleidskeuzes op papier nauwelijks vertaald naar de praktijk

Op papier had Nederland voorafgaand aan en tijdens de geëvalueerde periode verschillende prioriteiten geformuleerd voor de *geografische focus* van de mensenrechteninzet. In 2016 vergrootte het tweede kabinet-Rutte deze geografische scope, om flexibel te kunnen inspelen op relevante mondiale ontwikkelingen.⁹⁸ Twee jaar later informeerde de minister van BZ de Tweede Kamer dat het mensenrechtenbeleid zich, net zoals dit gebeurde op andere beleidsterreinen onder het derde kabinet-Rutte, juist meer ging concentreren op de regio's gelegen rondom de EU (de 'ring van instabiliteit').⁹⁹ Er moest meer focus komen in de beleidsinzet.

In 2019 stapte Nederland echter alweer gedeeltelijk af van deze koers. Vooral de landen waar de nood het hoogst was én waar Nederland een verschil kon maken, kwamen toen centraal te staan.¹⁰⁰ In 2021 ontwikkelde BZ criteria om conform deze nieuwe beleidsfocus te komen tot 'intensiveringslanden' voor de mensenrechteninzet. Het ministerie keek daarbij naar inhoudelijke trends op de prioritaire thema's ('de vraagkant') en de mate waarin Nederland met andere landen samenwerkte en daardoor invloed uit kon oefenen ('de aanbodkant'). Deze strategische onderbouwing inzet moest leiden tot een meer resultaatgerichte aanpak van de landenspecifieke mensenrechteninzet. DMM maakte op basis hiervan een eerste conceptlijst van landen waar Nederland de mensenrechteninzet kon intensiveren.

In de praktijk hebben deze nieuwe beleidsvoornemens echter niet geleid tot een structurele geografische verschuiving van de financiële inzet voor mensenrechten vanuit de ambassades, zo blijkt uit figuur 4.1.

Figuur 4.1 Regionale verdeling van middelen over ambassades relatief stabiel (2017-2022)



Bron: IOB-analyse van uitgaven uit het decentrale mensenrechtenfonds in de periode 2017-2022.

⁹⁸ Zie BZ (2017).

⁹⁹ Zie Tweede Kamerverslag 'Notaoverleg mensenrechten' (2018).

¹⁰⁰ Zie BZ (2020c). Daarnaast besloot BZ, op verzoek van de Tweede Kamer, om geen nieuwe projecten te ondersteunen in OESO-landen met een goed functionerende rechtsstaat.

Uit interne BZ-documenten en interviews met BZ-medewerkers blijkt dat ook de onderbouwde focus op een beperkter aantal landen niet de sprong maakte *van papier naar de praktijk*. De pogingen vanuit DMM om tot een meer strategische afbakening te komen stuitte intern op weerstand, onder meer van ambassades die hierdoor toegang tot het Mensenrechtenfonds dreigden te verliezen. BZ-medewerkers erkenden dat de toekenning van financiële middelen aan ambassades meer voortkwam uit ingesleten gewoontes, gebaseerd op allocaties uit eerdere jaren, dan uit strategische beleidsoverwegingen.

4.1.2 Beperkte strategische aansturing van landeninzet

In tegenstelling tot de positieve bevindingen over de strategische aanpak bij de Nederlandse inzet in multilateraal verband komt uit de evaluatie juist een gebrekkige aansturing van de inspanningen op landenniveau naar voren. Ambassade-medewerkers noemden de aansturing op landenniveau in de online IOB-enquête (2023) zelfs de zwakste organisatiecapaciteit van BZ. Medewerkers wezen in interviews op (a) een gebrek aan interne reflectie op middellangetermijndoelen, (b) een focus op de financiële inzet in plaats van gewenste resultaten en (c) een risicoaversie. Een en ander had in de geëvalueerde periode een belemmerende invloed op de effectiviteit van de mensenrechteninzet in landen waar Nederland actief is.

Uit de evaluatie komen nog vier factoren naar voren die in de periode 2017-2022 ten grondslag hebben gelegen aan de gebrekkige strategische aansturing van de inspanningen op landenniveau:

1. **Ontbreken van een overkoepelend resultatenkader.** De Nederlandse beleidsinzet op de zes prioritaire mensenrechtentema's was gedurende de geëvalueerde periode niet ingebed in een beleidskader met uitgewerkte tussendoelen en verwachte resultaten. Hierdoor bestond er een kloof tussen de abstracte beleidsdoelen op papier en de dagelijkse inzet in de praktijk. Verschillende BZ-medewerkers hebben in interviews met IOB aangegeven dat ze het onduidelijk vonden wat Nederland wilde bereiken op de middellange termijn. Er ontbrak ook een onderliggende beleidstheorie die expliciet maakte welke interventies konden bijdragen aan het behalen van de overkoepelende doelen. Diplomaten hebben tegenover IOB opgemerkt dat het ministerie onvoldoende wist welke instrumenten in verschillende contexten de meest effectieve bijdrage konden leveren aan de beleidsdoelstellingen. De beperkte operationalisering van doelen belemmerde niet alleen een doelgerichte beleidsuitvoering maar ook de mogelijkheden om de voortgang te monitoren.
2. **Beperkte resultaatsturing van de landeninzet.** De meerjarenlandenstrategieën vormen het vierjarige kader voor de Nederlandse mensenrechteninzet op landenniveau. Hierin staan de verwachte ontwikkelingen, potentiële risico's, doelstellingen, inzet en beoogde impact beschreven. Daarmee vormen deze strategische documenten *in theorie* het ijkpunt voor de vertaling van de wereldwijde doelen van het mensenrechtenbeleid naar contextspecifieke (tussen)doelstellingen voor de landeninzet. IOB heeft echter moeten vaststellen dat verwachte resultaten op middellange termijn en landenspecifieke interventiestrategieën maar beperkt in de documenten zijn uitgewerkt. Daarnaast richtte Nederland zich ondanks bescheiden financiële en personele middelen in de verschillende landen op een relatief groot aantal thema's. Tijdens de uitvoeringsfase ging deze versnippering schuren met de beschikbare capaciteit. Ruim 40% van de ambassade-medewerkers benadrukte in de IOB-enquête van 2023 dat de personele middelen ontoereikend waren voor het uitvoeren van de ambities op het gebied van mensenrechten. Sommige ambassades zetten wel in op een strategische prioritering van thema's (zie box 4.a).

Box 4.a Illustratie: strategische prioritering van mensenrechteninzet in Indonesië

De Nederlandse mensenrechteninzet in Indonesië was zowel geografisch als thematisch versnipperd. BZ financierde initiatieven op circa tien onderwerpen in verschillende delen van het omvangrijke land. In 2021 nam de ambassade het initiatief om het aantal mensenrechtenprioriteiten te beperken en scherper te formuleren wat (en hoe) BZ kon bijdragen aan resultaten in de Indonesische context. Op basis van een participatief proces met nationale en internationale actoren in Indonesië en collega's in Den Haag keek de ambassade vooral naar (a) de Nederlandse prioriteiten, invloedsfeer en historische gevoeligheden, (b) de behoeften in Indonesië en de politiek-maatschappelijke ruimte ter plaatse om resultaten te behalen en (c) de inzet van andere internationale actoren. BZ schreefde het aantal prioriteiten terug naar drie thema's en formuleerde uitgangspunten voor een context-specifieke strategie. Deze potentiële *best practice* stierf echter een vroege dood. Door personeelswisselingen verdween de uitkomst van het strategische werk naar de achtergrond. Het werd nauwelijks gebruikt bij het opstellen van latere jaarplannen.

Bron: Interne documentatie en interviews met BZ-medewerkers.

3. **Politieke factoren.** BZ stond in de geëvalueerde periode onder constante (politieke) druk om snel te reageren op incidenten en verwikkelingen waarbij de mensenrechten in het geding waren in vrijwel alle uithoeken van de wereld. Opeenvolgende crises in onder meer Jemen, Syrië, Myanmar, Afghanistan en Oekraïne trokken een wissel op de beschikbare mensenrechtencapaciteit in Den Haag. BZ speelde proactief in op de vele risicovolle internationale ontwikkelingen. Bijvoorbeeld door middel van diplomatieke en financiële bijdragen aan internationale inspanningen gericht op het tegengaan van straffeloosheid in de conflictgebieden. Het inspelen op snel veranderende omstandigheden is inherent aan een beleidsterrein als mensenrechten. Maar de langdurige 'crisismodus' leidde er wel toe dat het kortetermijnperspectief het beleid veelal domineerde. Medewerkers in Den Haag typeerden de bilaterale mensenrechteninzet in de geëvalueerde periode als ad hoc, incidentgedreven en reactief. Verschillende respondenten gaven tegenover IOB aan dat de uitvoering van het beleid vooral een kwestie was van veel ballen in de lucht houden. Er was weinig tijd voor reflectie, strategievorming en sturing op resultaten voor de middellange termijn.
4. **Institutionele factoren.** Ambassademedewerkers hebben in de geëvalueerde periode weinig ondersteuning vanuit Den Haag ervaren. Als zich vragen of dilemma's voordeden rond de mensenrechteninzet, waren er nauwelijks mogelijkheden om met Den Haag te overleggen. Dit had grotendeels een institutionele oorzaak. DMM stuurde namelijk wel de mensenrechteninzet in multilaterale fora aan, maar niet de inspanningen op landenniveau. Die verantwoordelijkheid lag bij de verschillende regiodirecties van het ministerie. Uit interviews die IOB heeft gehouden is naar voren dat gekomen deze regiodirecties hier in de praktijk weinig capaciteit voor hadden en de benodigde expertise op het terrein van mensenrechten veelal ontbeerden. Ze waren als directie primair verantwoordelijk voor het onderhouden van de brede bilaterale betrekkingen met individuele landen. Mensenrechten vormden daarbinnen slechts één van de vele aandachtspunten. DMM heeft geprobeerd deze lacune op te vangen door medewerkers aan te wijzen die als liaison en sparringpartner zouden kunnen fungeren voor iedere regiodirectie. Maar vanwege de hoge werkdruk op eigen dossiers en snelle roulatie van personeel verbeterde de aansturing van de landeninzet hierdoor niet substantieel. In een enkele regio voerden ambassademedewerkers onderling overleg om vraagstukken en dilemma's te bespreken. Dergelijke uitwisselingen waren echter niet structureel onderdeel van de beleidsuitvoering.

4.1.3 Landeninzet conform beleidsprioriteiten, weinig ruimte voor nationale context

In de periode 2017-2022 zijn de zes thematische beleidsprioriteiten, in tegenstelling tot de geografische doelstellingen, leidend geweest bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid in de landen waar Nederland actief was. Uit de enquête die IOB in 2021 hield onder ambassades over het decentrale mensenrechtenfonds blijkt dat van de gefinancierde mensenrechtenprojecten in 2019 en 2020 maar liefst 85% onder één van de zes thematische prioriteiten viel.

Uit de enquête die IOB in 2023 uitzette bleek dat ambassades in de praktijk het meeste aandacht gaven aan vier van de zes prioritaire thema's (zie figuur 4.3). Aanmerkelijk minder aandacht kregen de internationale rechtsorde/strijd tegen straffeloosheid (thema 5) en vooral de vrijheid van religie en levensovertuiging (thema 6).

Figuur 4.3 Mensenrechtenthema's die bij de landeninzet prioriteit kregen

Prioritaire thema's	Aantal reacties	Percentage
1. Gelijke rechten voor lhbtq-personen	86	24%
2. Gelijke rechten voor vrouwen en meisjes	84	23%
3. Meningsuiting en internetvrijheid	75	21%
4. Maatschappelijke ruimte en mensenrechtenverdedigers	72	20%
5. Internationale rechtsorde en strijd tegen straffeloosheid	30	8%
6. Vrijheid van religie en levensovertuiging	13	4%
Totaal	360	100%

Bron: IOB-enquête (2023) waarin ambassademedewerkers konden aangeven welke thema's de ambassade in de praktijk het meest prioriteit had gegeven (er waren meer antwoorden per vraag mogelijk).

De sterke focus op de prioritaire thema's heeft geleid tot een zichtbaar en herkenbaar Nederlands profiel. Uit verschillende informatiebronnen van de evaluatie bleek dat vertegenwoordigers van (inter)nationale mensenrechtenorganisaties die werkzaam waren in de landen waar Nederland actief was op het gebied van mensenrechten, bekend waren met de Nederlandse inzet op de meeste thema's. In vergelijking met andere landen zagen ze Nederland bovendien als een gemiddeld of bovengemiddeld actieve speler.

Ambassademedewerkers en mensenrechtenverdedigers vonden de thematische prioriteiten relevant voor de nationale context waarin ze opereerden. Alleen het thema 'vrijheid van religie en levensovertuiging' zou ongeveer een derde van de respondenten liever schrappen, zo bleek uit de IOB-enquête van 2023 onder Nederlandse ambassademedewerkers. De aanbodgestuurde aanpak bood echter weinig ruimte om in te spelen op meer contextspecifieke thema's. Het verbinden van de mensenrechteninzet met landenspecifieke ontwikkelingen op andere beleidsterreinen kon de effectiviteit volgens ambassade-medewerkers en mensenrechtenorganisaties vergroten. Thema's die in dit verband in de evaluatie naar voren kwamen waren: klimaatverandering, sociaal-economische rechten, handel en investeringen, veiligheid en migratie.

4.2 Mensenrechtenfonds

Belangrijkste bevindingen

- Het decentrale mensenrechtenfonds vormde gedurende de periode 2017-2022 een potentieel waardevol instrument. De samenwerking tussen diplomaten, maatschappelijke organisaties en hervormingsgezinde politieke actoren bleek een belangrijke bijdrage te kunnen leveren aan de effectiviteit van de mensenrechteninzet in landen waar Nederland actief was.
- Het decentrale mensenrechtenfonds is in deze periode echter niet effectief ingezet. Ambassades ondersteunden relevante initiatieven, maar de versnipperde aanpak ging ten koste van de effectiviteit en efficiëntie van het ingezette geld en personeel.

4.2.1 Opzet en meerwaarde Mensenrechtenfonds

Het Mensenrechtenfonds is het belangrijkste financiële instrument van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Het fonds is opgedeeld in twee onderdelen:

- het centrale fonds, van waaruit DMM budgetten toekent aan maatschappelijke organisaties via subsidierondes;
- het decentrale fonds, van waaruit Nederlandse ambassades projecten financieren en beheren.

Voor het centrale fonds heeft BZ tijdens de subsidierondes 2017-2019 en 2019-2021 geld toegewezen aan projecten op respectievelijk zes en acht prioritaire thema's via een *first come first serve*-principe. In de eerste periode omvatte het budget in totaal € 21,55 miljoen. BZ ondersteunde daarmee projecten met een financiële omvang van € 500.000 tot € 2 miljoen. In de tweede periode behelsde het beschikbare budget € 23 miljoen en was er voor individuele projecten € 1 miljoen tot € 3 miljoen beschikbaar.

Tegen het einde van de geëvalueerde periode paste DMM de opzet van het centrale Mensenrechtenfonds aan, naar aanleiding van een review door IOB. Sindsdien beoordeelt BZ alle binnengekomen voorstellen op basis van kwalitatieve selectiecriteria en niet langer op basis van het *first come first serve*-principe. Tegelijkertijd heeft het ministerie meer focus aangebracht door het fonds geheel te besteden aan de bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers in plaats van het geld te verdelen over zes tot acht thematische prioriteiten. BZ ondersteunt tegenwoordig bovendien aanzienlijk minder initiatieven vanuit het fonds (nog maar vier), maar wel over een langere periode (2022-2027) en met meer financiële middelen (€ 10 miljoen per project).

Aangezien IOB het centrale fonds recent heeft onderzocht, ging in deze mensenrechtenevaluatie de meeste aandacht uit naar het decentrale fonds. Hieruit kunnen ambassades jaarlijks budget aanvragen voor projecten die passen binnen de prioriteiten van het mensenrechtenbeleid. Het fonds kent geen specifiek subsidiekader. Wel stuurt DMM jaarlijks een beknopte instructie aan ambassades, waarin het onder meer de thematische prioriteiten van het beleid onderstreept. Uit interne BZ-documentatie blijkt dat DMM in deze instructies recent ook het belang heeft benadrukt van (a) steun voor de langere termijn en (b) het tegengaan van fragmentatie van de beleidsinzet.

In potentie is het Mensenrechtenfonds een belangrijk instrument, aangezien de onderlinge samenwerking tussen diplomaten, maatschappelijke organisaties en hervormingsgezinde politieke actoren in de literatuur en andere evaluaties naar voren komt als een invloedrijke randvoorwaarde voor de effectiviteit van de mensenrechteninzet.¹⁰¹ Ook in deze evaluatie is IOB in dit verband verschillende voorbeelden tegengekomen. Eén daarvan betrof de gecoördineerde inzet van nationale, regionale en internationale actoren voor de rechten van vrouwen die noodgedwongen een abortus moesten ondergaan in El Salvador (zie box 4.b).

¹⁰¹ Zie Independent Commission for Aid Impact (2023); Cheeseman & Dodsworth (2023); IDS (2023a, 2023b, 2023c en 2023d).

Box 4.b Illustratie: impact van strategische samenwerking tussen nationale en internationale actoren

In El Salvador smeedde Nederland in de periode 2017-2022 een coalitie van verschillende partijen die opkwamen voor vrouwen die juridisch in de problemen waren geraakt vanwege een abortus of miskraam. In het land zijn abortussen strafbaar, zelfs wanneer er sprake is geweest van verkrachting of wanneer een zwangerschap het leven van de vrouw in gevaar brengt. De Nederlandse ambassade zette vanuit Costa Rica een informele diplomatieke coalitie op met Canada, Zweden en diverse VN-organisaties. Deze groep richtte zich vervolgens op drie complementaire interventies:

- **Juridisch.** Op nationaal niveau (co)financierde Nederland juridische teams van organisaties die rechtszaken van deze vrouwen behandelden. Op regionaal niveau ondersteunde Nederland een relevante zaak die advocaten van het Inter-Amerikaans Hof voor Mensenrechten tegen de staat El Salvador hadden aangespannen.
- **Uitvoerend.** Nederland bood steun voor het opstellen van protocollen in ziekenhuizen en het geven van trainingen aan medisch/juridisch personeel over het belang van de medische geheimhoudingsplicht bij abortussen.
- **Diplomatiek.** Diplomaten brachten disproportionele strafmaatregelen tegen abortus op in bilaterale gesprekken met regeringsvertegenwoordigers in El Salvador en in multilaterale fora zoals de VN-Mensenrechtenraad. Nederland deed tevens aan publieksdiplomatie door vrouwen in de gevangenis in El Salvador te bezoeken, een campagne op sociale media te steunen en een betrokken advocate te belonen met de lokale Mensenrechtentulp.

Tijdens de evaluatieperiode kwamen er mede dankzij al deze inspanningen in ieder geval 65 vrouwen vrij in El Salvador. Daarnaast werd de regionale zaak voor het Inter-Amerikaans Hof voor Mensenrechten gewonnen, hetgeen een belangrijk juridisch precedent schiep voor toekomstige zaken (*strategic litigation*).

Bron: Interviews van IOB met Nederlandse en internationale diplomaten, mensenrechtenverdedigers en onafhankelijke deskundigen tijdens de empirische landenstudies in Centraal Amerika.

Een dergelijk strategisch aangestuurd initiatief is echter niet representatief voor de inzet vanuit het decentrale mensenrechtenfonds. Vaak blijft de inzet van het fonds beperkt tot het toekennen van geld. Mensenrechtenorganisaties uit verschillende landen hebben in focusgroepen en interviews benadrukt dat ze meer actieve diplomatieke ondersteuning van Nederlandse ambassades hadden verwacht in aanvulling op de financiële steun die ze ontvingen. Daarnaast kwam een strategische samenwerking niet van de grond doordat Nederland vooral kleine en kortlopende initiatieven ondersteunde.

4.2.2 Beperkte effectiviteit en efficiëntie van ingezet geld door versnipperde aanpak

De mensenrechteninzet van BZ was tijdens de geëvalueerde periode verspreid over een groot aantal landen en thema's binnen deze landen. Het decentrale mensenrechtenfonds droeg bij aan deze versnippering van de Nederlandse inzet. BZ-documentatie laat zien dat het ministerie met de beschikbare € 30 miljoen rond de 550 projecten financierde in 2019 en ongeveer 500 initiatieven ondersteunde in 2020. Het budget van de meeste ondersteunde projecten lag onder de € 100.000. In 2019 voerden 15 ambassades 12 of meer projecten uit. Vooral de posten in Oekraïne (21), India (19) en Myanmar (18) hadden een portfolio van vooral kleine en op de korte termijn gerichte projecten. Veel projecten bestonden uit activiteiten als een conferentie, netwerkbijeenkomst of training.

Hoewel dergelijke kleine initiatieven de Nederlandse zichtbaarheid op een bepaald thema versterkte, beperkten de resultaten zich tot outputniveau. Alleen al vanwege de geringe omvang en korte looptijd was de bijdrage aan de overkoepelende beleidsdoelstellingen beperkt. Mensenrechtenverdedigers en experts benadrukten in de interviews die IOB met hen hield dat internationale partners, waaronder Nederland, zich te veel richten op kortetermijnresultaten op dit complexe beleidsterrein. Mensenrechtenwerk is echter "geen rijst die je in een paar maanden kunt laten groeien", zoals een Indonesische expert het treffend verwoordde.

Box 4.c Illustratie: versnipperde inzet van het decentrale mensenrechtenfonds

De Nederlandse ambassade in Costa Rica besteedde het beheer van het decentrale mensenrechtenfonds voor de periode 2016-2019 uit aan een Nederlandse maatschappelijke organisatie. Het totale budget van € 2,4 miljoen werd verdeeld over tientallen kleine projecten op vijf thema's in vijf verschillende landen. De toegekende budgetten varieerden van € 50.000 tot € 150.000. De tenderprocedures namen veel tijd in beslag. Hierdoor had een groot aantal ondersteunde initiatieven slechts een looptijd van 12 of 18 maanden. Betrokkenen constateerden een disbalans tussen de gewenste resultaten, de duur en het beschikbaar gestelde geld voor deze projecten. Deze opzet belemmerde de effectiviteit. Daarom nam de ambassade het programma in 2020 weer in eigen beheer. De ambassade koos ervoor om langer en intensiever met een beperkter aantal partners samen te werken.

Bronnen: Interviews met Nederlandse diplomaten, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties tijdens de empirische landenstudies in Centraal Amerika; interne BZ-documentatie

Vanuit het centrale mensenrechtenfonds heeft Nederland in de periode 2017-2022 ook projecten van maatschappelijke organisaties gefinancierd die op landenniveau werden uitgevoerd. Bijna 70% van de ambassademedewerkers gaf in de IOB-enquête van 2023 aan dat het in de praktijk moeilijk was om de mensenrechtenprojecten uit het centrale en decentrale fonds op landenniveau te coördineren. Daarbovenop kwamen namelijk nog projecten die Nederland vanuit andere fondsen binnen BZ op de prioritaire mensenrechtenthema's ondersteunde. Het volgende hoofdstuk over coherentie van beleid gaat verder op deze problematiek in.

Op basis van de empirische landenstudies constateert IOB dat verschillende projecten die meerjarige steun ontvingen en ook succesvolle pilots die ambassades (meermaals) verlengden, bijdroegen aan resultaten die beklifden op de middellange termijn. Zoals het in box 4.b beschreven voorbeeld laat zien leidde de inzet voor vrouwenrechten in Latijns-Amerika tot waardevolle jurisprudentie, die ook in toekomstige rechtszaken een rol blijft spelen. In Indonesië nam de nationale overheid een door Nederland ondersteund initiatief over voor religieuze tolerantie. Er werd een vijfjarig nationaal actieplan opgesteld, waarmee de duurzaamheid van de inzet werd bestendigd.

Dit laatste voorbeeld strookt met de bredere evaluatiebevinding van IOB dat een strategische samenwerking met een beperkter aantal partners over een langere periode de effectiviteit van de inzet ten goede komt. In focusgroepbijeenkomsten, interviews en enquêtes onder ambassademedewerkers en mensenrechtenorganisaties kwam het *tegengaan van versnippering* als één van de belangrijkste verbeterpunten voor de effectiviteit van het decentrale mensenrechtenfonds naar voren. Wel benadrukten verschillende respondenten in interviews dat er ruimte moet zijn voor enkele kortlopende innovatieve pilotprojecten. Juist op dit complexe en snel veranderende beleidsterrein is het volgens hen belangrijk om nieuwe benaderingen op kleine schaal uit te proberen. Maar de respondenten erkenden dat het inperken van versnippering belangrijk is om dergelijke innovatieve pilots goed te kunnen opzetten, ondersteunen en monitoren.

Ten slotte constateert IOB dat versnippering van de inzet voor mensenrechten leidde tot hoge operationele kosten en een zware beheerlast voor ambassademedewerkers in verhouding tot de gerealiseerde output. De gefragmenteerde aanpak beperkte, met andere woorden, de efficiëntie van de ingezette middelen. Ambassademedewerkers benadrukten tegenover IOB dat de beheerlast ook ten koste ging van het diplomatiek ondersteunen en monitoren van gefinancierde initiatieven. Uit de enquête van 2021 over het decentrale mensenrechtenfonds blijkt dat slechts de helft van alle betrokken ambassades sommige projecten fysiek bezocht. Circa 30% van de ambassades was geheel afhankelijk van de rapporten die uitvoerende organisaties zelf indienden.

Het ministerie heeft, mede naar aanleiding van een eerdere IOB-evaluatie, richtlijnen opgesteld om fragmentatie van de inzet op verschillende beleidsterreinen tegen te gaan en zo de effectiviteit en efficiëntie van de besteding van het ingezette geld te vergroten ('minder, beter, flexibeler').¹⁰² Uit deze evaluatie blijkt dat de genoemde richtlijnen bij de hervorming van het centrale mensenrechtenfonds zijn meegenomen, maar dat ze (nog) onvoldoende zijn doorgevoerd in de opzet en bij de uitvoering van het decentrale mensenrechtenfonds.

4.2.3 Decentrale opzet bevordert relevantie van de Nederlandse steun

In de meeste landen stonden Nederlandse ambassades tijdens de geëvalueerde periode bij mensenrechtenverdedigers bekend als benaderbaar. Er was sprake van regelmatig tot frequent onderling contact. Dit droeg bij aan het inzicht in de mensenrechtensituatie in de landen waar Nederland actief was en daarmee ook aan de relevantie van ondersteunde projecten. Initiatieven die de ambassades financierden in Indonesië, El Salvador, Guatemala en Costa Rica bleken over het algemeen (1) relevant te zijn binnen de context van de betreffende landen, (2) te worden uitgevoerd door relevante partners en (3) aan te sluiten bij de behoeften van de doelgroep. Deze drie observaties worden hieronder nader toegelicht.

1. **Contextrelevant.** De geëvalueerde projecten speelden gericht in op veranderende omstandigheden en opkomende trends. De projecten hadden bijvoorbeeld aandacht voor het online beschermen van mensenrechtenverdedigers, wetgeving die de maatschappelijke ruimte steeds verder inperkte en de toenemende druk op persvrijheid. Tijdens de uitvoeringsfase werden projecten aangepast als veranderende omstandigheden daar om vroegen. Organisaties die de projecten uitvoerden bestempelden het decentrale mensenrechtenfonds tegenover IOB als een flexibel instrument in vergelijking met fondsen van andere internationale actoren. Deze bevindingen werden bevestigd door vertegenwoordigers van organisaties die in andere landen met Nederlandse ambassades samenwerkten. Niettemin zagen BZ-medewerkers zelf het verder vergroten van de flexibiliteit van het fonds als een verbeterpunt om nóg beter te kunnen inspelen op de volatiele context waarin veel projecten werden uitgevoerd. Een ander aandachtspunt dat naar voren kwam uit de interviews die IOB had met BZ-medewerkers was de beperkte ruimte om projecten af te stemmen op ontwikkelingen die relevant waren in de landenspecifieke context, maar die buiten de zes Nederlandse prioritaire thema's vielen.
2. **Relevante partners.** De nationale organisaties die de geëvalueerde projecten uitvoerden beschikten over een relevante staat van dienst, een relevant netwerk en relevante expertise. Wel wezen verschillende respondenten op een gebrek aan transparantie in het selectieproces van deze partners. Ambassades kozen hun partners in de regel niet op basis van een openbare aanbesteding. Vanwege de bescheiden budgetten was dat conform de richtlijnen van het ministerie. Maar hierdoor bleven sommige potentieel relevante organisaties buiten beeld. Verreweg de meeste partners waren gevestigde maatschappelijke organisaties. Slechts in een enkel geval koos Nederland voor minder voor de hand liggende partners, zoals religieuze leiders of jonge mensenrechtenverdedigers die vooral online actief waren. Een ander punt dat prominent terugkwam in de evaluatie betreft het ontbreken van steun voor de institutionele versterking van nationale partners. Hierdoor hadden partners nauwelijks mogelijkheden om te investeren in hun personeel, innovatie en kennisopbouw om hun organisatie en hun interventies toekomstbestendiger te maken.
3. **Relevant voor de doelgroep.** De geëvalueerde meerjarige projecten kwamen tot stand op basis van een participatief proces. De projecten sloten aan bij de behoeften van de deelnemende organisaties en verdedigers van mensenrechten voor bijvoorbeeld journalisten en lhbtq-personen. In de focusgroepbijeenkomsten en interviews met mensenrechtenverdedigers kwamen wel twee tekortkomingen van de Nederlandse steun naar voren.
 - Ten eerste lag er volgens de betrokkenen veel nadruk op trainen, lobbyen en het organiseren van bijeenkomsten. De mensenrechtenverdedigers gaven aan behoefte te hebben aan meer operationele steun. Na diverse trainingen over online dreigingen wilden ze bijvoorbeeld graag een financiële bijdrage voor de aanschaf van de benodigde hardware en software om zich beter te kunnen wapenen tegen deze dreigingen.

¹⁰² Zie IOB (2019).

- Ten tweede handelde Nederland in noodsituaties vaak te traag om mensenrechtenverdedigers effectief te beschermen. Uit de interviews kwam naar voren dat het Ministerie van Justitie en Veiligheid geregeld op de rem heeft gestaan bij het verlenen van noodvisa voor tijdelijke bescherming van mensenrechtenverdedigers. Deze beperkte snelheid van handelen was volgens respondenten ook een aandachtspunt bij de door Nederland ondersteunde initiatieven om mensenrechtenverdedigers in hun eigen regio tijdelijk op te vangen en te beschermen – wat de mensenrechtenverdedigers met wie IOB heeft gesproken op zichzelf beschouwen als een veelbelovende ontwikkeling.

4.3 Diplomatieke instrumenten

Belangrijkste bevindingen

- De doelstellingen van de jaarlijks uitgereikte Mensenrechtentulp zijn in de geëvalueerde periode voor een belangrijk deel gerealiseerd. Nederland heeft dit diplomatieke instrument ter ondersteuning van mensenrechtenverdedigers wel selectief ingezet.
- De mensenrechtenambassadeur en de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging hebben zich actief ingezet voor de realisatie van mensenrechtendoelen. De doelstelling om mensenrechten te integreren in het bredere buitenlandbeleid heeft echter weinig aandacht gekregen.
- Politieke en hoog-ambtelijke consultaties en formele demarches van ambassades hadden in de geëvalueerde periode een belangrijke signaalwerking. Ze waren echter onvoldoende ingebed in een strategische aanpak gericht op middellange termijn resultaten.
- Nederland was in de geëvalueerde periode terughoudend met publieke stellingnames over mensenrechten. Het kabinet wilde hierin gezamenlijk optrekken met internationale partners (*safety in numbers*). De bereidheid om dit diplomatieke instrument in te zetten varieerde en was afhankelijk van andere Nederlandse belangen in het betreffende land.

4.3.1 Mensenrechtentulp

De Mensenrechtentulp is een prijs waarmee de Nederlandse overheid een zichtbare bijdrage wil leveren aan het werk van mensenrechtenverdedigers. Sinds 2008 reikt BZ deze internationale prijs (waaraan een bedrag van € 100.000 is gekoppeld) jaarlijks uit. Sinds 2019 kunnen Nederlandse ambassades ook een ambassadetulp (waaraan een bedrag van € 5.000 – € 15.000 is gekoppeld) uitreiken.¹⁰³ Het doel van de prijs is drieledig:

- het werk van mensenrechtenverdedigers bevorderen door de toekenning van een geldbedrag;
- de internationale zichtbaarheid vergroten en daarmee een beschermend vangnet bieden;
- anderen inspireren.

IOB heeft beoordeeld in hoeverre deze doelen zijn gerealiseerd tijdens de evaluatieperiode. Daarnaast heeft IOB gekeken naar de opzet van de prijs, de mensenrechtentema's waarop de winnaars actief waren en de landen waar de Tulpen (al dan niet) zijn uitgereikt.

¹⁰³ Zie BZ (2018f); Rijksoverheid (z.d.).

Opzet, thematische en geografische focus van de prijs

Over de opzet van de prijstoekenning en de bijbehorende thema- en landenkeuze is uit de evaluatie het volgende naar voren gekomen:

1. **Opzet.** De opzet van de prijs is in de loop der jaren een aantal keren veranderd. Een onafhankelijke jury koos in 2011 een Chinese mensenrechtenadvocate in gevangenschap als winnaar. BZ zat vervolgens in zijn maag met de gevolgen die dit had voor de bredere betrekkingen met China.¹⁰⁴ Daarna volgde een selectieprocedure met publieksstemmingen. Deze opzet bleek gevoelig voor buitenlandse inmenging. In 2018 selecteerde het ministerie eigenstandig een winnaar. Tussen 2020-2022 maakte een expertpanel een eerste selectie van kandidaten, waaruit een onafhankelijke jury een top-3 destilleerde. De minister van BZ koos hieruit vervolgens de winnaar. Op die manier hield het ministerie in de eindfase enige regie waardoor – zo erkenden diplomaten tegenover IOB – BZ ook andere belangen kon meewegen bij de keuze van de winnaar.
2. **Thema.** Nederlandse ambassades reikten in de periode 2017-2022 in totaal 37 ‘ambassadetulpen’ uit. De meeste gingen naar mensenrechtenverdedigers die actief waren op het thema ‘gelijke rechten voor vrouwen en meisjes’. Daarnaast gebruikten ambassades de prijs voor thema’s die relevant waren in het land maar niet onder de Nederlandse prioriteiten vielen. Voor de prijs werden bijvoorbeeld mensenrechtenverdedigers voorgedragen die opkwamen voor etnische minderheden of bijdroegen aan vredesinitiatieven.
3. **Geografische focus.** Het diplomatieke instrument van de Mensenrechtentulp is geografisch selectief ingezet. Ambassades reikten twaalf tulpen uit in Europa en in de Kaukasusregio (Georgië, Azerbeidzjan, Armenië, Russische Federatie), maar niet één in de Maghrebregio (Marokko, Algerije, Tunesië, Mauritanië, Libië). In Oekraïne maakte de ambassade ieder jaar gebruik van dit diplomatieke instrument. Ook in China en Rwanda, waar de mensenrechteninzet uiterst gevoelig ligt, is het instrument ingezet (zie box 4.c.). In landen als Egypte, India, Indonesië, Marokko, Saoedi-Arabië, Tunesië en de Verenigde Arabische Emiraten is in de geëvalueerde periode daarentegen geen Tulp uitgereikt, ofschoon de mensenrechten daar één van de Nederlandse beleidsprioriteiten vormden.

Box 4.d Uitreiking ambassadetulp door Nederlandse ambassade in Rwanda

Ondanks de gevoelige politieke context in Rwanda heeft de Nederlandse ambassade in 2020 in de hoofdstad Kigali een ambassadetulp uitgereikt, om enige zichtbaarheid en concrete steun te geven aan mensenrechtenverdedigers. De post reikte deze tulp uit aan een vrouw die zich inzette voor het verbeteren van de sanitaire voorzieningen voor meisjes op scholen. Omdat mensenrechten erg gevoelig liggen, zocht de ambassade voorafgaand aan de uitreiking toenadering tot de autoriteiten. Desondanks namen vertegenwoordigers van de Rwandese regering niet deel aan de uitreikingsceremonie. Wel kreeg de prijs veel aandacht in de staatsmedia. De prijs had bovendien een vliegwieleffect. De winnares ontving dankzij de toegenomen zichtbaarheid ook van een Rwandese organisatie steun. Twee jaar later reikte de post opnieuw een ambassadetulp uit. Ditmaal was de winnaar actief op het maatschappelijk meer gevoelige thema ‘gelijke rechten voor lhbtq-personen’. Toch namen verschillende prominente regeringsvertegenwoordigers en hoge ambtenaren deze keer deel aan de prijsuitreiking. Ook gingen ze in gesprek met de winnaar.

Bron: Interviews met Nederlandse en Rwandese betrokkenen en experts; Interne documentatie BZ.

¹⁰⁴ Zie NOS (2013); De Groene Amsterdammer (2012).

Mate waarin de doelstellingen van de prijs zijn gerealiseerd

Over de vraag in hoeverre met de uitgereikte tulpen in de periode 2017-2022 de drie doelstellingen van de prijs zijn gerealiseerd, is uit de evaluatie het volgende naar voren gekomen:

1. **Bevorderen werkzaamheden winnaars.** De Mensenrechtentulpen hebben de werkzaamheden van de winnaars op een effectieve manier ondersteund. De bekroonde mensenrechtenverdedigers konden hun activiteiten dankzij de prijs uitbreiden en bij verscheidene winnaars was sprake van een 'vliegwieleffect': dankzij de prijs ontvingen ze extra internationale of nationale steun. Alle winnaars waardeerden de ruimte die ze hadden om zelf aan te geven hoe ze het prijzengeld wilden gebruiken. Zo kon een winnaar dankzij de prijs eindelijk een pand kopen dat kon dienen als *safehouse* voor bedreigde lhbtqi-personen. Andere donoren financierden tot dan toe uitsluitend activiteiten van de organisatie, terwijl juist dit pand een belangrijke en concrete bijdrage leverde aan de benodigde bescherming.
2. **Vergroten internationale zichtbaarheid.** De jaarlijks uitgereikte Mensenrechtentulpen gingen naar mensenrechtenverdedigers die al vrij bekend waren en ook andere prijzen hadden gewonnen. De prijs had dan ook geen noemenswaardig effect op hun internationale zichtbaarheid. De meerwaarde van de ambassadetulpen was aanzienlijk groter. Deze winnaars voelden zich extra beschermd door de internationale diplomatieke aandacht die de prijs genereerde.
3. **Inspireren van anderen.** Het streven om door middel van de prijstoekenningen anderen te inspireren is maar beperkt gerealiseerd. Mensenrechtenverdedigers hebben tegenover IOB aangegeven dat de prijs vooral bekend was bij maatschappelijke organisaties en in diplomatieke kringen, maar nauwelijks bij het bredere publiek in de landen waar ze actief waren.

4.3.2 Mensenrechtenambassadeur en speciaal gezant voor religie en levensovertuiging

Sinds 2000 kent Nederland de functie van mensenrechtenambassadeur. Daarnaast heeft Nederland sinds 2019 een speciaal gezant voor religie en levensovertuiging. De belangrijkste doelstellingen van deze beide functies zijn:

- het bevorderen van de Nederlandse prioritaire thema's;
- het versterken van de zichtbaarheid van de mensenrechteninzet;
- het bevorderen van aandacht voor mensenrechten in het bredere buitenlandbeleid.

Opzet, thematische en geografische focus

De functie van mensenrechtenambassadeur is tijdens de geëvalueerde periode aanzienlijk geprofessionaliseerd. De mensenrechtenambassadeur maakte jaarlijks een werkplan met input van andere directies, dat op ministerieel niveau werd vastgesteld. Hierin waren prioriteiten afgewogen en doelstellingen van de inzet in verschillende landen en internationale fora uitgewerkt. Voorafgaand aan een landenbezoek haalde de mensenrechtenambassadeur aanvullend input op bij maatschappelijke organisaties en externe deskundigen. In samenwerking met ambassades identificeerde hij/zij alvast mogelijke vervolgacties. Echter, een structuur op basis waarvan posten periodiek rapporteerden over de gerealiseerde opvolging ontbrak.

Tijdens de geëvalueerde periode heeft de functie van mensenrechtenambassadeur een andere plaats gekregen binnen de organisatiestructuur van het ministerie. Tot 2019 viel de functie rechtstreeks onder de DG Politieke Zaken). Vanaf dat jaar kwam de mensenrechtenambassadeur direct onder de directeur DMM te hangen. Diplomaten vonden dat dit naar buiten toe een negatief signaal afgaf over het belang van de functie, zeker in landen die sterk hechtten aan diplomatieke hiërarchie. Intern leidde de herstructurering volgens BZ-medewerkers tot een grotere focus op de zes thematische mensenrechtenprioriteiten waarvoor DMM aan de lat stond. Er kwam minder ruimte voor het inbedden van mensenrechten in andere terreinen van het buitenlandbeleid.

De minister van BZ zag in eerste instantie weinig meerwaarde in de instelling van een afzonderlijke gezant voor religie en levensovertuiging naast de mensenrechtenambassadeur.¹⁰⁵ Deze laatste behartigde het thema ‘vrijheid van religie en levensbeschouwing’ immers al. In 2019 kwam de functie van speciaal gezant er op verzoek van de Tweede Kamer alsnog.¹⁰⁶ Uit de evaluatie blijkt dat de nieuwe positie in de periode 2019-2022 niet sterk geïntegreerd was binnen de bredere BZ-organisatie. Deelname van de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging aan hoog-ambtelijke overleggen was beperkt, net als interne rapportages over de werkzaamheden. De eerste jaren stonden vooral in het teken van het opbouwen van (inter)nationale netwerken en de inzet op het thema zelf. Pas tegen het einde van de geëvalueerde periode kwam er een uitgewerkt en intern afgestemd werkplan.

Mate waarin de doelen van de mensenrechtenambassadeur en speciaal gezant zijn gerealiseerd

Over de vraag in hoeverre de functies van mensenrechtenambassadeur respectievelijk speciaal gezant voor vrijheid religie levensovertuiging in de geëvalueerde periode hebben beantwoord aan de doelstellingen, is uit de evaluatie het volgende naar voren gekomen:

1. **Bevorderen van de Nederlandse prioritaire thema's.** De mensenrechtenambassadeur zette zich in de periode 2017-2022 tijdens (digitale) landenbezoeken voor alle prioritaire thema's in.¹⁰⁷ In hoeverre dit heeft bijgedragen aan de beleidsdoelstellingen, is niet goed vast te stellen. De interne rapportage hierover was, behoudens een intern reisverslag, namelijk gering. BZ plande de bezoeken wel als onderdeel van een bredere diplomatieke inzet. Bijvoorbeeld voorafgaand aan bezoeken van Nederlandse ministers of in samenhang met de reizen van andere Europese mensenrechtenambassadeurs. Deze coördinatie versterkte het gewicht van de diplomatieke inzet. Niettemin hebben diplomaten en mensenrechtenorganisaties tegenover IOB benadrukt dat een politieke inzet een sterker signaal afgeeft dan ambtelijke bezoeken. BZ-directies en ambassades deden vanaf 2019 slechts een beperkt beroep op de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging voor het afleggen van (digitale) landenbezoeken. Het thema ‘vrijheid van religie en levensovertuiging’ was in veel regio's een posterioriteit. Uit de evaluatie komt naar voren dat beide functies wel nadrukkelijk hebben bijgedragen aan het verbinden van de Nederlandse inzet in bilateraal, multilateraal en maatschappelijk verband. Als aanspreekpunt voor maatschappelijke organisaties vormden ze een schakel tussen de diplomatieke en programmatische inspanningen vanuit BZ. Zowel de mensenrechtenambassadeur als de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging droegen voorts bij aan het realiseren van bilaterale doelstellingen binnen multilaterale coalities en instituties. Tijdens landenbezoeken nam de mensenrechtenambassadeur ook aandachtspunten mee die in multilateraal verband speelden.
2. **Versterken van de zichtbaarheid van de mensenrechteninzet.** Tijdens de COVID-19-pandemie heeft de mensenrechtenambassadeur een netwerk van Europese mensenrechtenambassadeurs nieuw leven ingeblazen. Dit resulteerde in een groot aantal publieke statements. Daarnaast publiceerde de mensenrechtenambassadeur aan het eind van landenbezoeken korte *end of mission statements* over gemaakte afspraken en voorgenomen follow-up. De bijdrage die de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging heeft geleverd aan de zichtbaarheid van de mensenrechteninzet was beperkter. De inspanningen waren meer gericht op het opbouwen van diplomatieke en maatschappelijk netwerken dan op publieke interventies.
3. **Bevorderen van aandacht voor mensenrechten in het bredere buitenlandbeleid.** Deze doelstelling heeft in de praktijk weinig aandacht gekregen in de geëvalueerde periode. De nadruk lag sterk op het bevorderen van de prioritaire thema's en minder op het bevorderen van de coherentie met de inzet op andere beleidsterreinen. Verschillende mensenrechtenambassadeurs hebben op eigen initiatief wel af en toe de koppeling met andere thema's gemaakt. De sturing vanuit de speciaal gezant voor religie en levensovertuiging om binnen BZ meer integraal met het thema religie aan de slag te gaan was eveneens gering. Tegen het einde van de geëvalueerde periode ging hier wel meer aandacht naar toe. Zo is onder andere geïnvesteerd in interne cursussen voor medewerkers en zijn samenwerkingsverbanden met andere directies aangehaald.

¹⁰⁵ Zie Tweede Kamerverslag 'Notaoverleg mensenrechten' (2018).

¹⁰⁶ Zie motie-Van Helvert c.s. (2018).

¹⁰⁷ IOB heeft een analyse gemaakt van thema's die aan bod kwamen tijdens alle reizen die de mensenrechtenambassadeur in 2022 maakte.

4.3.3 Politieke consultaties en formele demarches

BZ heeft in de geëvalueerde periode regelmatig politieke en hoog-ambtelijke consultaties gehouden met landen die voor Nederland strategisch belangrijk waren. Tijdens dergelijke bijeenkomsten kwam een breed scala aan onderwerpen aan bod die onderdeel waren van de bredere bilaterale betrekkingen en de onderlinge samenwerking. Vrijwel alle ambassademedewerkers zagen dergelijke overleggen als een potentieel effectief middel voor het werken aan prioritaire mensenrechtenthema's. Door op politiek niveau het gesprek aan te gaan over mensenrechten onderstreepte Nederland het belang dat het hieraan hechtte. De consultaties gaven bovendien gewicht aan de inzet van ambassades en maatschappelijke organisaties in het betreffende land. Het niet agenderen van mensenrechten tijdens dergelijke overleggen zou een negatief signaal afgeven. "Dan staan we als ambassade in ons hemd", aldus een medewerker.

De potentie van dit diplomatieke middel is in de geëvalueerde periode echter onvoldoende gerealiseerd. Volgens betrokken diplomaten hadden de uitwisselingen over mensenrechten in de praktijk vaak een vrij hoog *ticking the box*-karakter. Nederland bracht een aantal zorgen te berde, soms op expliciet verzoek van de Tweede Kamer, maar een echte dialoog of afspraken over een gerichte follow-up kwamen doorgaans maar moeilijk tot stand. Als vertegenwoordigers van andere landen wél met een uitgebreide reactie kwamen, bleek Nederland hier volgens medewerkers regelmatig inhoudelijk niet goed op te zijn voorbereid. Uit de evaluatie komt naar voren dat de inzet tijdens deze formele politieke en hoog-ambtelijke consultaties niet was ingebed in een strategische aanpak. Het was vaak onduidelijk welke bijdrage Nederland in het betreffende land wilde – en bereid was – te leveren aan het bevorderen en beschermen van mensenrechten op de middellange termijn.

Formele demarches van Nederlandse ambassades naar de autoriteiten van een land vormden in de geëvalueerde periode een ander veelgebruikt diplomatiek middel. Zowel BZ-medewerkers als nationale mensenrechtenverdedigers hebben tegenover IOB benadrukt dat dergelijke demarches eveneens een *signaalfunctie* vervullen. Aan de hand van individuele of gezamenlijke demarches kunnen vertegenwoordigers van de internationale gemeenschap formeel onderstrepen dat zij de mensenrechtenontwikkelingen nauwlettend volgen. Deze internationale betrokkenheid kan in beginsel een 'dempende werking' hebben op de mensenrechtensituatie.

BZ-medewerkers hebben tegenover IOB uitgesproken dat net als de politieke consultaties ook het middel van de formele demarche in de periode 2017-2022 naar hun oordeel onvoldoende was ingebed in een bredere strategische aanpak. Zeker in landen waar veel demarches plaatsvonden, ervoeren betrokken diplomaten het middel als een 'rituele dans.' Overheidsvertegenwoordigers hoorden de boodschap aan, maar concrete vervolgstappen bleven uit.

4.3.4 Publieke interventies

Landen en multilaterale instellingen brengen regelmatig verklaringen uit waarin ze zich openlijk uitspreken over specifieke mensenrechtenschendingen en ontwikkelingen. In interne documentatie noemt BZ dit soort publieke interventies een 'zwaar middel' uit de diplomatieke gereedschapskist. Het wordt alleen ingezet wanneer een 'krachtige boodschap' nodig is. Het bijwonen van rechtszaken tegen mensenrechtenverdedigers, het organiseren van evenementen of inzetten van sociale media zijn andere vormen van publieke diplomatieke interventies.

In veel landen was in de geëvalueerde periode sprake van een politieke context die het lastig maakte om openlijk stelling te nemen over mensenrechten. Verschillende (semi-)autoritaire regimes verbonden negatieve consequenties aan hun samenwerking met landen die zich in het openbaar uitlieten over de nationale mensenrechtensituatie. Het was dan ook risicovol om als Nederland eigenstandig de kop boven het diplomatieke maaiveld uit te steken op dit beleidsterrein – zeker in landen waarvan Nederland afhankelijk was op andere beleidsterreinen.

Uit interviews en interne documentatie blijkt dat Nederland geleidelijk terughoudender werd om zelf publiekelijk stelling te nemen over mensenrechten en hierin vooral gezamenlijk optrok met internationale partners. Deze noodzaak voor ‘safety in numbers’ groeide uit tot het leidmotief voor een eventuele Nederlandse deelname aan gevoelige publieke interventies. Een gezamenlijk initiatief legde niet alleen meer gewicht in de schaal (*numbers*), het bood tevens bescherming tegen mogelijke repercussies voor de bilaterale betrekkingen (*safety*). Als een mogelijke publieke interventie binnen BZ ter sprake kwam was dan ook vaak één van de eerste vragen van hoge ambtenaren: “Wie doen er nog meer mee?” of “Wat doet Duitsland?”

Behalve internationale partners consulteerde Nederland ook nationale mensenrechtenverdedigers over mogelijke publieke interventies. Dergelijke consultaties waren van belang om mogelijke neveneffecten van een publieke stellingname vooraf goed in kaart te brengen. Internationale publieke verklaringen konden immers contraproductief uitpakken. Dat risico speelde in de geëvalueerde periode in verschillende landen, bijvoorbeeld rond de rechten van lhbtq-personen. Een internationale interventie op dit thema kon onbedoeld het *frame* van een door het Westen opgedrongen agenda bevestigen en in de praktijk meer kwaad dan goed doen.

Nationale mensenrechtenverdedigers hebben Nederlandse ambassades regelmatig *verzocht* om publiekelijk te interveniëren. De glijdende schaal waarop in diverse landen de mensenrechten stap voor stap werden ingeperkt, was hierbij in de periode 2017-2022 een terugkerend thema. Mensenrechtenverdedigers hebben tegenover IOB de meerwaarde van een krachtige en publieke internationale stellingname op dit punt onderstreept. Juist het openbare karakter van een interventie positioneert mensenrechten volgens hen als een belangrijk onderdeel van de brede betrekkingen die de internationale gemeenschap onderhoudt met de autoriteiten in hun land. Van publieke interventies gaat immers het signaal uit dat de internationale gemeenschap de neergaande trends niet impliciet accepteert en staat voor internationaal verankerde rechten. Er waren in de periode 2017-2022 ook verzoeken aan Nederland om publiekelijk op te komen voor individuele mensenrechtenverdedigers die onder grote druk stonden, of om een openlijk statement uit te brengen naar aanleiding van nationale wetgeving die in sommige landen specifieke vrijheden inperkte.

De Nederlandse bereidheid om gevolg te geven aan dergelijke verzoeken varieerde. Uit de IOB-enquête van 2023 onder ambassades blijkt dat Nederland in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Sub-Sahara Afrika minder vaak publiekelijk intervenieerde dan in Europa, Latijns-Amerika en Azië. Uit de evaluatie komen drie factoren naar voren die hieraan ten grondslag liggen:

1. **Verschillende percepties over de effectiviteit.** De meeste ambassademedewerkers hebben in de IOB-enquête laten weten dat zij publieke interventies zien als een effectief middel. Maar in Noord-Afrika, het Midden-Oosten en Sub-Sahara Afrika lag dit percentage wel lager dan elders. Uit interviews bleek dat diplomaten in deze regio terughoudender waren om zich openlijk kritisch uit te laten over autoriteiten. Dan gaan volgens de betrokken diplomaten de ‘hakken in het zand’, wordt het geframed als ‘Westerse inmenging’ en ‘kun je minder bereiken.’ De diplomaten benadrukten tegenover IOB dat een indirecte manier van interveniëren over mensenrechten effectiever is in deze gevoelige context. Bijvoorbeeld door vanuit andere beleidsterreinen over mensenrechten te communiceren of door de communicatie van nationale organisaties te ondersteunen.
2. **Belangenweging.** Bij de besluitvorming over een mogelijke publieke interventie heeft Nederland in de periode 2017-2022 niet alleen het potentiële effect op de mensenrechtendoelstellingen meegewogen. Uit interviews en interne BZ-documentatie blijkt dat ook de verwachte impact op de bilaterale samenwerking en andere Nederlandse belangen integraal werd meegewogen.
3. **Safety in numbers.** Andere internationale actoren maakten in de geëvalueerde periode een vergelijkbare individuele afweging, waardoor het aantal partners dat bereid was om gezamenlijk openlijk stelling te nemen sterk varieerde. In Noord-Afrika gaven de meeste Europese lidstaten prioriteit aan hun bilaterale belangen en kwam een sterke gezamenlijke Europese inzet voor mensenrechten nauwelijks van de grond.¹⁰⁸

¹⁰⁸ Zie ECFR (2021).

Wanneer Nederland met internationale partners openlijk stelling had genomen over mensenrechten, kwam vaak de vraag op tafel welke drukmiddelen men bereid was in te zetten. Hierbij speelde de bredere belangenafweging nog prominenter. In het volgende hoofdstuk presenteert IOB bevindingen over deze belangenafweging en de coherentie van beleid aan de hand van een aantal casusstudies.



5 Coherentie van beleid

Voor de effectiviteit van de mensenrechteninzet is het van belang hoe en in welke mate het onderwerp mensenrechten is geïntegreerd in het bredere buitenlandbeleid, zo blijkt uit de literatuur.¹⁰⁹ Geheel in lijn hiermee heeft het derde kabinet-Rutte in 2017 in het regeerakkoord de ambitie opgenomen om te komen tot een ‘verregaand geïntegreerd’ buitenlandbeleid, met aandacht voor de internationale rechtsorde en mensenrechten.¹¹⁰

Het kabinet werkte deze ambitie verder uit door mensenrechten mee te nemen in het beleid op het gebied van veiligheid, migratie, buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking.¹¹¹ Daarnaast intensiverde het kabinet de mensenrechteninzet, waarbij het strategische belang hiervan voor de Nederlandse economie en veiligheid werd onderstreept.¹¹² Op die manier creëerde het kabinet – in ieder geval *op papier* – een stevige basis voor een coherent buitenlandbeleid waarin mensenrechten waren geïntegreerd.

¹⁰⁹ Zie Independent Commission for Aid Impact (2023); Cheeseman & Dodsworth, (2023); IDS (2023a, 2023b, 2023c en 2023d).

¹¹⁰ Zie Regeerakkoord 2017-2021 (2017).

¹¹¹ Zie BZ (2018b); BZ (2018c); JenV (2018).

¹¹² Zie BZ (2018a).

Tegelijkertijd constateerde de ambtelijke leiding binnen BZ dat de mensenrechteninzet steeds meer op gespannen voet stond met andere Nederlandse belangen. In *de praktijk* was het niet alleen een kwestie van bruggen bouwen tussen beleidsterreinen. Bij conflicterende belangen moesten mensenrechten, meer dan voorheen, worden afgewogen tegen andere beleidsprioriteiten.

“We zijn niet het Ministerie van Mensenrechten,” zo benadrukten hoge BZ-ambtenaren regelmatig.

Op basis van de OECD-definitie voor ‘interne beleidscoherentie’ heeft IOB beoordeeld in hoeverre de Nederlandse inzet voor mensenrechten en andere beleidsterreinen elkaar versterkten en in hoeverre risico’s op negatieve mensenrechteneffecten proactief werden gemitigeerd.¹¹³ De volgende onderwerpen stonden in dit verband centraal:¹¹⁴

- migratie en mensenrechten;
- handelsbevordering en mensenrechten;
- ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten.

5.1 Migratie en mensenrechten

In het regeerakkoord van het derde kabinet-Rutte uit 2017 was het streven opgenomen naar een ‘menswaardig en effectief’ migratiebeleid. Nederland wilde dat landen waarmee in internationaal verband migratieovereenkomsten werden afgesloten materieel voldeden aan de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag.¹¹⁵ De beleidskaders schreven eveneens voor dat er bij de samenwerking op het gebied van grensbeheer aandacht moest zijn voor mogelijke negatieve mensenrechteneffecten.¹¹⁶

Noord-Afrika vormde zowel voor de migratiepartnerschappen als de inzet op grensbeheer een prioritaire regio. IOB heeft de samenwerking met Tunesië en Marokko onderzocht en daarbij gekeken naar de beleidscoherentie tussen de inzet voor mensenrechten enerzijds en migratie anderzijds. Daarnaast heeft IOB de Nederlandse aandacht voor mensenrechten bij de steun die de EU heeft verleend voor verbeterd grensbeheer in Egypte en Libië geëvalueerd.

5.1.1 Migratie naar de voorgrond, mensenrechten naar de achtergrond

Belangrijkste bevindingen

- Met het opkomende migratiebelang verdween de mensenrechteninzet meer naar de achtergrond in de Nederlandse betrekkingen met Tunesië en Marokko. Dit is ten koste gegaan van de coherentie van beleid.
- In de brede partnerschappen die met Tunesië en Marokko zijn gesloten, waren mensenrechten niet stevig gewaarborgd. Dit heeft de beleidscoherentie verder ondermijnd.

Tunesië

Tijdens de geëvalueerde periode kwamen de democratie, de rechtsstaat en de mensenrechten in Tunesië – in 2010 nog de bakermat van de Arabische lente – stevig onder druk te staan. De Tunesische president verstevigde zijn grip op de wetgevende en rechtsprekende macht. Journalisten, rechters en activisten werden opgepakt op basis van controversiële antiterreurwetgeving. Multilaterale financiële instellingen hadden tegelijkertijd zorgen over het door Tunesië gevoerde financieel-economische beleid.

¹¹³ Zie voor verdere toelichting van ‘interne beleidscoherentie’ OESO (z.d.).

¹¹⁴ De inzet op mensenrechten binnen het veiligheidsbeleid is in recente IOB-evaluaties aan bod gekomen en niet meegenomen in deze studie. Zie IOB (2023); IOB (2021c).

¹¹⁵ Zie Regeerakkoord 2017-2021 (2017); Coalitieakkoord 2021-2025 (2021).

¹¹⁶ Zie JenV (2018).

Nederland neemt afstand van het autoritaire regime, onder andere vanwege mensenrechtenbelang

Uit interne BZ-documenten en interviews met diplomaten blijkt dat Nederland de nationale beleidsinzet ten aanzien van Tunesië op verschillende manieren aanpaste in reactie op deze ontwikkelingen en ook vanwege eerdere teleurstellingen in de samenwerking met de Tunesische overheid:

- Nederland besloot geen directe financiële steun meer aan de centrale overheid van Tunesië te geven.
- Nederland schroefde de samenwerking met Tunesië op het gebied van contraterroreisme terug, vanwege de politisering van de antiterroriswetten.
- Nederland richtte zich in het beleid ten aanzien van Tunesië meer op jongeren, de rechtsstaat en controlerende instituties als de nationale rekenkamer.
- In EU-verband pleitte Nederland voor het terugschroeven van EU-begrotingssteun aan het Tunesische regime.
- In EU-verband pleitte Nederland voor een actieve inzet ten behoeve van mensenrechten in Tunesië, met name op het vlak van persvrijheid.

Hernieuwd engagement met het autoritaire regime, vanwege migratiebelang

De Nederlandse migratiedoelen waren aanvankelijk niet prominent ten aanzien van Tunesië. In oktober 2022 voegde het kabinet Tunesië echter alsnog toe aan de lijst van prioritaire migratiepartnerlanden. Dit leidde volgens interne documenten en BZ-medewerkers tot een hernieuwd politiek engagement en intensivering van de samenwerking met het autoritaire regime:

- Nederland intensiverde de migratiesamenwerking met Tunesië op het gebied van onder meer opvang, terugkeer en aanpak van mensensmokkel.
- Nederland zegde de Tunesische autoriteiten een handelsmissie toe in het kader van migratieonderhandelingen, ook al maakte het land geen deel uit van de voor Nederland prioritaire markten.
- De Tunesische premier verzocht Nederland garant te staan voor een lening. Vanwege de politieke en financiële risico's adviseerden ambtenaren van BZ en het ministerie van financiën met klem om hier niet op in te gaan. Desondanks wilde het kabinet de garantstelling overwegen als deze kon worden gecombineerd met bredere afspraken, vooral op het gebied van migratie. Uiteindelijk kwam de garantstelling niet van de grond, maar de overwegingen van de regering illustreert hoe de Nederlandse opstelling tegenover Tunesië inmiddels was veranderd.
- Nederland steunde informeel het verzachten van IMF-voorwaarden voor hulp aan de Tunesische overheid.
- In EU-verband stond Nederland nu 'welwillend' tegenover EU-begrotingssteun aan Tunesië.
- In EU-verband speelde Nederland een leidende rol in migratieonderhandelingen met de Tunesische autoriteiten.

Nederland sloot zich aan bij de migratiegesprekken die Italië en de Europese Commissie al langere tijd met de Tunesische autoriteiten voerden. Uit interviews met diplomaten en uit interne BZ-documenten blijkt dat de mensenrechten hierin niet sterk waren gewaarborgd: niet in de onderhandelingsfase, niet in de gesloten overeenkomst en ook niet in de vervolgfase.

a) Onderhandelingsfase

- Eerste bezoek (11 juni 2023): Ondanks arbitraire arrestaties en een golf van geweld tegen migranten na een racistische toespraak van de Tunesische president, kwamen mensenrechten slechts beperkt aan de orde tijdens dit bezoek. De voorbereide en goedgekeurde spreeklijn van premier Rutte was zelfs dat Nederland hoopte dat Tunesië een bakermat voor stabiliteit en democratie in Noord-Afrika zou blijven.
- Tweede bezoek (16 juli 2023): Voorafgaand aan dit bezoek was in Tunesië sprake van toenemende repressie, een gebrek aan bescherming en gedwongen uitzettingen van vluchtelingen en migranten naar het woestijngebied in de grensregio met Libië. BZ-medewerkers informeerden het Ministerie van Algemene Zaken hierover en waarschuwden dat de situatie, op basis van de eerste beschikbare informatie, niet leek te stroken met de voorwaarden van het Vluchtelingenverdrag waaraan het regeerakkoord refereerde. De ontwikkelingen vormden voor het kabinet echter geen aanleiding om in EU-verband ervoor te pleiten een pas op de plaats te maken in de onderhandelingen. Tijdens een korte ontmoeting met de Tunesische autoriteiten benadrukte de EU-delegatie wel het belang van humane opvang en bescherming van migranten.

b) EU-partnerschap in 2023

- In de overeenkomst tussen de EU en Tunesië is de strijd tegen mensenhandel en mensensmokkel in algemene zin gekoppeld aan het respect voor mensenrechten.
- Nederlandse diplomaten en de Commissaris voor Mensenrechten van de Raad van Europa wezen echter op het vrijblijvende karakter hiervan. Heldere waarborgen en concrete afspraken ontbraken.¹¹⁷
- Afspraken over het beschermen van de rechtsstaat, die Nederland cruciaal achtte voor stabiliteit in het land op de langere termijn, waren bovendien niet stevig verankerd in de overeenkomst en moesten tijdens toekomstige overlegfora tussen de EU en Tunesië nog worden besproken.
- Verschillende Tunesische organisaties benadrukten dat de EU in de gemaakte afspraak met de autoriteiten onvoldoende aandacht had voor de rechtsstaat en mensenrechten.

c) Vervolgfase

- Van de Nederlandse ambitie om dankzij een versterkt engagement met de Tunesische autoriteiten ook een constructieve dialoog te voeren over mensenrechtenaspecten, kwam in de praktijk weinig terecht.
- In gesprekken op politiek en hoog-ambtelijk niveau onderstreepte Nederland tegenover de Tunesische autoriteiten wel meermaals het belang om de bescherming van migranten te verbeteren.
- De Tunesische autoriteiten deden berichten over uitzettingen echter af als *fake news* en stelden onomwonden dat mensenrechten minder prioritair waren dan de sociaal-economische problemen.

Marokko

In het eerste deel van de geëvalueerde periode (2017-2019) was de relatie tussen Nederland en Marokko gespannen. De Marokkaanse autoriteiten zetten een rem op de onderlinge samenwerking en beperkten de bewegingsvrijheid van de Nederlandse ambassade aanzienlijk. Nederlandse diplomaten duiden deze periode intern als 'de ijstijd.'

Bekoelde betrekkingen naar aanleiding van mensenrechtenkwesties

Een tweetal gevoelige mensenrechtenkwesties lag aan deze spanningen ten grondslag:

- De Nederlandse regering had zich openlijk kritisch uitgelaten over de hoge strafmaat voor activisten die in mei 2017 betrokken waren geweest bij protesten in het noordelijke Rif-gebied. Marokko ervaarde dit als ongewenste buitenlandse inmenging.
- De Marokkaanse autoriteiten wilden overleg over mensenrechtenprojecten die de Nederlandse ambassade financierde in het land, voordat deze werden goedgekeurd. Het was onduidelijk of Marokko alleen om informatie vroeg of ook toestemming wilde verlenen voor het al dan niet uitvoeren van deze projecten. Nederland ging niet op dit Marokkaanse verzoek in en deze kwestie vormde lange tijd een belangrijke barrière in de bilaterale betrekkingen.

Nederland had echter belang bij een goede samenwerking met Marokko. Op justitieel vlak, veiligheid, het sociale zekerheidsverdrag, energie maar ook omdat Nederland uitgeprocedeerde Marokkanen wilde kunnen terugsturen naar hun land van herkomst – wat niet lukte vanwege de beperkte bilaterale samenwerking. Deze situatie vormde voor Nederland in toenemende mate een probleem. Omdat er geen zicht was op uitzetting mochten de uitgeprocedeerde Marokkanen namelijk, na een uitspraak van Raad van State uit 2021, niet in meer in detentie worden gehouden. Velen van hen kwamen vervolgens in de illegaliteit terecht.

Om de moeizame relatie vlot te trekken en om gezamenlijk richting te geven aan de toekomstige samenwerking stelden Nederland en Marokko een actieplan op.¹¹⁸ In dit document maakten beide landen afspraken over justitiële thema's, over veiligheidsthema's (met name antiterrorisme), over de uitvoering van het sociale zekerheidsverdrag, over energie, over economische samenwerking en over migratie.

¹¹⁷ Zie Raad van Europa (2023).

¹¹⁸ Zie BZ (2022b).

Hernieuwde samenwerking, mensenrechten naar de achtergrond

In de hernieuwde samenwerking verdween de aandacht voor mensenrechten meer naar de achtergrond:

- Mensenrechtensamenwerking vormde geen expliciet onderdeel van het actieplan.
- In het plan stond juist wel dat beide landen de soevereiniteit van elkaars' nationale instituties respecteerden en zich niet zouden mengen in interne aangelegenheden.
- NL stelde zich richting Marokko terughoudender op om in het openbaar uitspraken te doen over mensenrechten.
- Nederland stopte de mensenrechtenprojecten van de ambassade in Marokko. Projecten die werden gefinancierd vanuit Den Haag liepen wel door. Nederland informeerde Marokko hier jaarlijks over.
- Nederland sprak politieke steun uit voor een Marokkaans voorstel over de status van de Westelijke Sahara. Dit voorstel was inhoudelijk strijdig met het internationaal recht. Nederland formuleerde de steun daarom bewust in voorzichtige termen, maar wilde wel een diplomatiek signaal afgeven dat bijdroeg aan het herstel van de bilaterale betrekkingen en het behartigen van de bredere Nederlandse belangen in de samenwerking met Marokko.¹¹⁹

Zowel op politiek als ambtelijk niveau werden vervolgens de contacten tussen Nederland en Marokko geïntensiveerd. In Den Haag vond interdepartementaal overleg plaats om de Nederlandse inzet op verschillende beleidsterreinen te coördineren en belangen tegen elkaar af te wegen. De betrekkingen normaliseerden en Nederland boekte hierdoor weer enige voortgang op verschillende beleidsterreinen, waaronder de terugkeersamenwerking.

Aangepaste mensenrechteninzet

Nadat de betrekkingen met Marokko waren hersteld, bleven mensenrechten wel op de agenda staan tijdens hoog-ambtelijke consultaties en politieke ontmoetingen, maar ze werden volgens BZ-medewerkers niet uitgebreid besproken. Daarnaast zocht Nederland naar een invulling van de mensenrechtenagenda die toegesneden was op de Marokkaanse context en zodoende geen negatieve impact zou hebben op de bredere bilaterale relaties. Enkele aanpassingen die werden doorgevoerd in de Nederlandse mensenrechteninzet:

- Nederland prioriteerde het gevoelige maar relevant thema (persvrijheid) met een onderwerp waarop constructief kon worden samengewerkt met de Marokkaanse autoriteiten (gelijke rechten voor vrouwen en meisjes), om zo een zekere balans te creëren.
- Nederland besloot om een mogelijke samenwerking met Marokko in de VN-Mensenrechtenraad te onderzoeken.
- Nederland besloot om ten aanzien van de mensenrechtensituatie in Marokko minder zelfstandig te acteren en meer met internationale partners op te trekken (*safety in numbers*).

Deze aanpassingen zijn nog maar recent doorgevoerd. De effecten ervan heeft IOB daardoor niet mee kunnen nemen in deze evaluatie.

5.1.2 Mensenrechteneffecten van EU-steun op het gebied van grensbeheer

Belangrijkste bevindingen

- Nederland heeft zich diplomatiek ingezet om mensenrechtenrisico's van EU-steun voor verbeterd grensbeheer in Egypte en Libië inzichtelijk te maken, onafhankelijk te laten monitoren en te mitigeren.
- Een gebrek aan vooruitgang op dit vlak (Egypte) en duidelijke signalen van een indirecte betrokkenheid bij grove schendingen (Libië) hadden echter geen invloed op de Nederlandse diplomatieke steun voor deze projecten.
- Er was een gebrek aan transparantie over mensenrechtenaspecten van de EU-steun voor Egypte en Libië. Direct betrokken EU-instellingen waren zelfs terughoudend in het delen van informatie hierover met EU-lidstaten.

¹¹⁹ Volgens het Marokkaanse voorstel mag de bevolking van de Westelijke Sahara stemmen over meer autonomie, maar dan wel binnen het raamwerk van de soevereiniteit en eenheid van het Marokkaanse Koninkrijk. Vanwege die laatste voorwaarde is het voorstel strijdig met het internationaal recht. De bevolking van een 'niet-zichzelf besturend gebied', wat de Westelijke Sahara formeel is, moet in alle vrijheid kunnen beslissen over de toekomstige politieke status van dat gebied.

Egypte

De Europese Commissie financierde in Egypte een omvangrijk grensbeheerinitiatief van het Ministerie van Defensie. Voordat het project in 2022 begon, pleitten Nederlandse diplomaten in Europees verband voor (1) een gedegen analyse van mogelijke mensenrechtenrisico's en (2) onafhankelijke monitoring tijdens de uitvoeringsfase.

Toen Europese lidstaten een jaar later moesten instemmen met het verlengen van de Europese financiële steun aan dit project, had de Europese Commissie volgens interne BZ-documentatie op beide punten nauwelijks vooruitgang geboekt in de samenwerking met het Egyptische Ministerie van Defensie.

Dit gebrek aan progressie op de twee mensenrechtenaspecten had echter geen invloed op de Nederlandse diplomatieke steun voor de verlenging van de Europese financiering voor het initiatief. Volgens BZ-medewerkers en interne BZ-documentatie woog het belang van een constructieve samenwerking met Egypte op onder meer het migratiedossier daarbij zwaar. Daar kwam bij dat veel andere invloedrijke EU-lidstaten een soepele verlenging van de steun wensten. De bereidheid om de financiële EU-steun voor grensbeheer ook als hefboom en drukmiddel te gebruiken om de mensenrechtenaspecten kracht bij te zetten en zo coherentie van beleid te bevorderen, bleek beperkt – zowel bij Nederland als bij andere EU-lidstaten.

Libië

In Libië hebben de EU en individuele EU-lidstaten tijdens de geëvalueerde periode de Libische kustwacht ondersteund met financiële middelen, training en materiaal voor het onderscheppen van vluchtelingen en migranten op zee. Nederland zette zich diplomatiek in om de mensenrechteneffecten van deze steun meer inzichtelijk te krijgen. Zo kwam hier mede dankzij Nederlandse diplomatieke inspanningen in de VN-Mensenrechtenraad een internationaal onderzoek naar.¹²⁰ In 2021 stelden deze onderzoekers vast dat de Europese steun ook naar Libische mensen en organisaties ging die grove mensenrechtenschendingen jegens migranten begingen. In een interne ambtelijke nota en in antwoord op vragen van de Tweede Kamer hierover, erkende de Nederlandse overheid dat er een duidelijk verband bestond tussen de onderscheppingen van migranten op zee door de Libische kustwacht en het arbitrair in detentie plaatsen van migranten op het vasteland.¹²¹ Het versterken van de capaciteit van de kustwacht droeg aldus indirect bij aan de arbitraire detentie van migranten. Ook een uitgebreide (interne) EU-analyse bevestigde dat lokale milities zowel bij de kustwacht als mensensmokkel betrokken waren.

Naar aanleiding van deze rapportages riep Nederland in Europees verband diplomatiek op tot een sterkere verankering van mensenrechten in de voorwaarden van de steunverlening.¹²² Het kabinet wilde echter niet zo ver gaan om te pleiten voor een directere koppeling tussen de EU-migratiefinanciering en concrete verbeteringen van de mensenrechtensituatie. Nederland hield vast aan de formele lijn dat de EU niet verantwoordelijk was voor de situatie in de detentiecentra op Libisch grondgebied. Bovendien diende het werk van de kustwacht een prioritair migratiedoel dat Nederland niet te veel wilde bemoeilijken met aanvullende eisen ten aanzien van de mensenrechtensituatie van migranten in Libië.

Transparantie

Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat in de geëvalueerde periode de transparantie over mensenrechtenaspecten van EU-steun aan Egypte en Libië te wensen over heeft gelaten. Van direct betrokken EU-instellingen kregen de EU-lidstaten niet altijd gevraagde informatie op dit punt. Schurende belangen zorgden ervoor dat de monitoringresultaten niet openbaar werden gemaakt of briefings aan lidstaten achterwege bleven (zie box 5.a).

¹²⁰ Zie VN-Mensenrechtenraad (2020).

¹²¹ Zie JenV (2023).

¹²² Nederland pleitte voor (a) aangescherpte mensenrechtenrichtlijnen, (b) intensivering van onafhankelijke monitoring, (c) gerichtere leveringsvoorwaarden voor EU-gefinancierd materiaal en (d) extra opleidingen van de kustwachtbemanning.

Box 5.a Gebrek aan EU-transparantie zodra belangen schuren

In Tripoli deelde de EU-delegatie, ondanks herhaalde verzoeken, lange tijd geen onafhankelijke monitoringverslagen van de EU-migratiesteun op het gebied van grensbeheer met de lidstaten ter plekke. Briefings die hierover waren beloofd, werden volgens betrokkenen niet georganiseerd. Na herhaalde diplomatieke druk van onder andere Nederland werd in 2024 alsnog een eerste briefing gehouden.

Tijdens de geëvalueerde periode weigerde Egypte een directe financieringsovereenkomst met de Europese Commissie te ondertekenen vanwege een standaardclausule die erin voorkwam over mensenrechten. De EU wilde geen precedent scheppen door Egypte een uitzonderingspositie te verlenen. Tegelijkertijd wilde de EU de samenwerking met dit strategisch belangrijke land wel blijven vormgeven. Door deze schurende belangen ontstond een impasse. Nederlandse diplomaten hebben vervolgens in verschillende EU-fora om opheldering gevraagd. Zij wilden weten of en hoe de samenwerking was hervat. Hierover hebben ze geen informatie ontvangen van direct betrokken EU-instellingen. Ook IOB heeft bij de EU twee maal tevergeefs om opheldering gevraagd.¹²³

Ook in recent onderzoek van OXFAM naar de EU-steun voor migratieprojecten in Libië, Tunesië en Niger wordt geconstateerd dat er sprake was van gebrekkige documentatie, monitoring en democratische controle.¹²⁴

Bronnen: Interviews medewerkers en interne BZ-documentatie.

5.2 Handelsbevordering en mensenrechten

In deze paragraaf staan de evaluatiebevindingen over twee veelgebruikte instrumenten om de Nederlandse handel te bevorderen centraal: exportkredietverzekeringen en handelsmissies.

5.2.1 Exportkredietverlening in een gecompliceerde mensenrechtencontext

De Filipijnen zijn een opkomende economie waar kansen liggen voor het Nederlandse bedrijfsleven. Gezien de fysieke condities van het land – met een lange kustlijn, veel laaggelegen gebieden en overstromingsrisico's – beschikt het Nederlandse bedrijfsleven over relevante expertise om bij te dragen aan de ontwikkeling van de infrastructuur. Tegelijkertijd is de mensenrechtencontext in de Filipijnen bijzonder precair. Het Duterte-regime (2016-2022) voerde een nietsontziende oorlog tegen drugsbendes. Mensenrechtenverdedigers worden zwaar bedreigd en bij infrastructuurprojecten duldt de overheid weinig in- of tegenspraak.¹²⁵ In het afgelopen decennium zijn 270 mensen die opkwamen voor land- en klimaatrechten vermoord. Bij ongeveer de helft van deze gevallen waren volgens onderzoekers overheidsdiensten betrokken.¹²⁶

¹²³ Tot op heden bestaat er geen jurisprudentie over de plichten van EU-instellingen tot informatiedeling met EU-lidstaten. Het Hof van Justitie van de Europese Unie heeft (nog) geen uitspraak gedaan over de reikwijdte van de juridische plichten tot informatiedeling die voortvloeien uit het instellingsbesluit van EDEO en uit de Frontex-verordening. Wel oordeelde het Hof van Justitie eerder dat EU-instellingen een plicht hebben tot loyale samenwerking met EU-lidstaten. In het licht van de vastgestelde plichten en deze uitspraak van het Hof van Justitie is het naar het oordeel van IOB opmerkelijk dat EU-lidstaten in bovenstaande gevallen ondanks herhaaldelijke verzoeken niet volledig zijn geïnformeerd.

¹²⁴ Zie Oxfam (2023b).

¹²⁵ Het regime zette regelmatig (para)militairen in om mensenrechtenverdedigers te intimideren. Zie OHCHR (z.d.); Global Witness (2023); Global witness (2019).

¹²⁶ Zie Global Witness (2023); Committee to Protect Journalists (2021).

Eind 2020 verkreeg het Nederlandse bedrijf Boskalis een opdracht ter grootte van circa € 1,5 miljard voor de landontwikkeling voor een nieuw internationaal vliegveld in de Filipijnen. Hiervoor moest een terrein van 1.700 hectare op de zee worden gewonnen in een baai aan de hoofdstad Manilla.¹²⁷ De Nederlandse overheid verleende een exportkredietverzekering om de kredietrisico's voor deze order af te dekken. Hiermee werd de lening van een groep internationale financiers verzekerd waarmee Boskalis werd betaald.

Box 5.b Exportkredietverzekering toegelicht¹²⁸

Met een exportkredietverzekering worden betalingsrisico's van exporttransacties van Nederlandse bedrijven en hun financiers verzekerd die via de reguliere verzekeringskanalen onverzekerbaar zijn. Hierdoor worden grote en/of risicovolle exporttransacties van Nederlandse bedrijven mede mogelijk gemaakt. Voorwaarde is dat de verzekerde transacties niet zorgen voor onacceptabele milieu- en sociale risico's. Namens de Nederlandse overheid verleent Atradius Dutch State Business (Atradius DSB) de exportkredietverzekeringen. Atradius DSB toetst daarbij op de financiële, sociale en ecologische gevolgen van een project.¹²⁹

IOB presenteert eerst de evaluatiebevindingen over (1) de coherentie en belangenweging *tussen* de inzet voor mensenrechten en handelsbevordering. Vervolgens komen de inspanningen aan bod om (2) mensenrechteneffecten *binnen* exportkredietverzekering te mitigeren.

1. Belangrijkste bevindingen over de coherentie tussen beleidsterreinen

- Nederland weegt de mensenrechtensituatie niet mee bij de besluitvorming over de landen waarvoor het exportkredietverzekeringsinstrument wordt opengesteld (*strategisch niveau*). De inzet is gericht op het in kaart brengen en adresseren van mensenrechteneffecten die heel direct voortkomen uit ondersteunde projecten (*operationeel niveau*).
- De beschikbare personele en financiële capaciteit voor het uitvoeren van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de Filipijnen was erg gering in verhouding tot de economische samenwerking en het exportkredietverzekeringproject.
- Gerichte sturing ten behoeve van beleidscoherentie door de mensenrechteninzet te intensiveren wanneer Nederland via een exportkredietverzekering betrokken raakt bij omvangrijke economische projecten in een hoog-risicocontext, ontbreekt.

Geen rol voor mensenrechten in de selectie van landen waar exportkredietverzekering wordt ingezet

In 2018 riep een parlementaire meerderheid de regering op om geen exportkredietverzekeringen af te geven voor initiatieven waarvan het risico op mensenrechtenschendingen te groot was.¹³⁰ Maatschappelijke organisaties pleitten er daarom voor om de naleving van mensenrechten(verdragen) als criterium mee te nemen in de selectie van landen waarvoor de overheid handelsbevorderinginstrumenten zoals de exportkredietverzekering openstelt.¹³¹

¹²⁷ Vertegenwoordigers van de Nederlandse overheid, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en het bedrijfsleven werkten toen al jarenlang samen met de Filipijnse autoriteiten aan een duurzaam ontwikkelingsplan voor deze baai nabij de hoofdstad Manilla. In 2019 besloten de Filipijnse autoriteiten echter tot verrassing van de Nederlandse overheid om het nieuwe vliegveld aan te leggen in een ecologisch kwetsbaar beschermingsgebied in deze baai. Deze locatie werd in het ontwikkelingsplan ontraden. Nadat de Filipijnse autoriteiten hiertoe besloten hadden, is de locatiekeuze als een gegeven opgenomen en zijn in het ontwikkelingsplan aanbevelingen opgenomen voor de mitigatie, preventie en compensatie van de nadelige effecten. Deze zijn door Atradius DSB ook in de milieu- en sociale beoordeling van het exportkredietverzekeringproject meegenomen.

¹²⁸ Zie de website van Atradius DSB: <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/en/>.

¹²⁹ Ongeveer één derde van de verzekeringswaarde over de laatste tien jaar kwam ten goede aan twee Nederlandse baggerbedrijven. Zie Both Ends (2024).

¹³⁰ Zie motie-Alkaya en Van Raan (2018).

¹³¹ Zie SOMO (2018).

Besluitvorming over het landenbeleid voor exportkredietverzekeringen gebeurt echter hoofdzakelijk op basis van het financiële risicoprofiel van individuele landen.¹³² De mensenrechtensituatie speelt hierin geen rol. De overheid sluit geen landen uit vanwege de mensenrechtensituatie en beoordeelt ieder individueel exportkredietverzekeringproject op zichzelf.

Het exportkredietverzekeringsbeleid is erop gericht om te voorkomen dat de Nederlandse overheid verzekeringspolissen afgeeft voor projecten die onacceptabele gevolgen hebben voor mens, dier en milieu.¹³³ Maar rijksambtenaren benadrukken in interviews dat de ambitie ook is om een voorbeeldfunctie te vervullen met de wijze waarop risico's, conform internationale standaarden voor verantwoord ondernemen (IMVO), in kaart worden gebracht en geadresseerd (toegelicht bij 2 hieronder).

Projectgerelateerde risico's staan dus centraal bij de exportkredietverzekering. Er is weinig aandacht voor misstanden die samenhangen met de bredere mensenrechtencontext, zoals repressie en intimidatie van mensenrechtenverdedigers en ingeperkte burgerlijke vrijheden.¹³⁴ Gezien de overkoepelende ambitie van het kabinet om tot een 'verregaand geïntegreerd' buitenlandbeleid te komen met aandacht voor mensenrechten, is onderzocht hoe Nederland hier met andere instrumenten op heeft ingespeeld.

Mensenrechteninzet speelde in op de gecompliceerde context, maar was qua omvang erg beperkt

Er zijn geen overheidsrichtlijnen of gerichte sturing om extra capaciteit en middelen beschikbaar te stellen voor mensenrechteninspanningen wanneer Nederland, vanuit een handelsbevorderingsinstrument als de exportkredietverzekering, betrokken raakt bij omvangrijke economische projecten in een hoogrisico-omgeving. De bestaande mensenrechteninzet in de Filipijnen was beperkt van omvang in verhouding tot de economische samenwerking:

- De uitgezonden personele capaciteit op de ambassade was hoofdzakelijk gericht op de economische samenwerking. Mensenrechten waren met verschillende andere politieke dossiers belegd bij één lokale medewerker.
- Vanuit het Mensenrechtenfonds beschikte de ambassade over zo'n € 300.000, waarmee kleine initiatieven werden ondersteund.
- Nederland financierde vanuit de BHOS-begroting verschillende maatschappelijke organisaties die opkwamen voor de belangen van de lokale bevolking in het gebied waar het exportkredietverzekeringproject werd uitgevoerd.
- De ambassade onderhield een breed netwerk onder nationale mensenrechtenorganisaties en zette zich diplomatiek voor hen in. Toen de Filipijnse autoriteiten twee jonge mensenrechtenverdedigers oppakten in het gebied waar het exportkredietverzekeringproject werd uitgevoerd, zette de post zich achter de schermen in voor hun vrijlating, ook al was er in hun ogen geen directe link met het project.
- Mogelijkheden om mensenrechtenverdedigers concreet te beschermen waren echter beperkt. Voor de uitvoering van deze beleidsdoestelling ontbrak het volgens BZ-medewerkers vooral aan (flexibel inzetbare) middelen om hun broodnodige juridische bijstand te verlenen. Daarnaast konden weinig bedreigde Filipijnse mensenrechtenverdedigers tijdelijk elders worden gehuisvest.¹³⁵

¹³² Het kabinet stelt het landenbeleid vast op basis van een advies van de Commissie Advisering Risicobeheer (CAR) over de kredietwaardigheid en betalingsmoraliteit van andere landen.

¹³³ Zie de website van Atradius DSB: <https://atradiusdutchstatebusiness.nl/en/>.

¹³⁴ International Association for Impact Assessment (2023).

¹³⁵ Beschikbare plekken voor tijdelijke bescherming, via programma's als *Shelter City* of in de eigen regio, waren beperkt.

2. Belangrijkste bevindingen over mitigeren mensenrechteneffecten van exportkredietverzekeringen

- Ondanks inspanningen is de aandacht voor mensenrechtenrisico's beperkt geïntegreerd in het project op de Filipijnen. Wel is op diverse deel terreinen, zoals arbeidsomstandigheden en inkomenscompensatie, aanzienlijke vooruitgang geboekt nadat Nederland via de exportkredietverzekering bij het project betrokken raakte.
- Tijdens de geëvalueerde periode besloot Nederland om voortaan alle hoogrisicoprojecten extern te laten monitoren. In de Filipijnse casus leverde dit een belangrijke bijdrage aan gerealiseerde verbeteringen.
- Bedrijfsbelangen beperkten de informatievoorziening over mensenrechteneffecten van het project richting lokaal betrokkenen in de Filipijnen. De casus bevestigt bevindingen van een eerdere bredere studie over de beperkte transparantie van achterliggende projectinformatie bij exportkredietverzekeringen.

Adresseren van neveneffecten volgens internationale standaarden

Zoals hierboven aangegeven zijn de IMVO-richtlijnen gericht op het in kaart brengen en adresseren van effecten op mens en milieu die direct voortkomen uit *individuele projecten* die met een exportkredietverzekering worden ondersteund. Een externe evaluatie concludeerde eerder al dat Nederland dit op effectieve wijze doet.¹³⁶ Nederland volgt de hiervoor ontwikkelde OESO-richtlijnen en onderschrijft algemene standaarden op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen (MVO).¹³⁷ Maar ook projecten die nog tekortkomingen kennen ten opzichte van internationale standaarden kan de overheid goedkeuren. De overheid toetst dan of een project, aan de hand van een actieplan, in vervolgfases op internationale standaarden gaat uitkomen. Dit was ook het geval bij het exportkredietverzekeringproject in de Filipijnen, dat voor de Nederlandse betrokkenheid op basis van nationale standaarden werd uitgevoerd.

Deze evaluatie beperkte zich tot de invloed die de Nederlandse betrokkenheid heeft gehad op twee aspecten van het omvangrijke exportkredietverzekeringproject: (a) de mensenrechten effectanalyse en (b) het herstel van levensonderhoud van mensen die in het projectgebied woonden en/of werkten.

(a) Aandacht voor mensenrechtenrisico's beperkt geïntegreerd in het project

Voordat de Nederlandse overheid de exportkredietverzekeringaanvraag goedkeurde had de Filipijnse projectuitvoerder een mensenrechten effectbeoordeling laten opstellen.¹³⁸ Deze analyse besteedde onder andere aandacht aan het recht op een veilige werkomgeving, arbeidsrechten, de vrijheid van vereniging, het recht op een veilige omgeving, het herstel van levensonderhoud, compensatie voor gederfde inkomsten en toegang tot publieke dienstverlening. Het document refereerde aan de belangrijkste internationale standaarden, maar kende volgens experts die het beoordeelden diverse gebreken:

- het consultatieproces met lokaal belanghebbenden was gebrekkig.
- de voorgestelde mitigatiemaatregelen waren beperkt van omvang.
- mensenrechten waren onvoldoende geïntegreerd in de verschillende onderdelen van het project.
- een mechanisme om mensenrechten te monitoren tijdens de uitvoeringsfase ontbrak.

¹³⁶ Zie Financiën (2021). Daarnaast heeft Atradius ADSB specifiek onderzoek laten uitvoeren om na te gaan in hoeverre de VN-richtlijnen voor Bedrijfsleven en Mensenrechten voldoende zijn geïntegreerd in het Nederlandse beleidskader van de exportkredietverzekeringfaciliteit. De onderzoekers constateerden dat dit op de meeste onderdelen ruimschoots het geval was. Een aandachtspunt was de transparantie van informatie, een punt dat in het vervolg van deze paragraaf terugkomt.

¹³⁷ Zie OESO (2024); IFC (2021); OESO (2021); OHCHR (2011).

¹³⁸ Deze mensenrechten effectbeoordeling was een integraal onderdeel van de *Environmental and Social Impact Assessment* (ESIA) en is uitgevoerd door Mott MacDonald Singapore.

Na goedkeuring van de exportkredietverzekering ontwikkelde de Filipijnse projectuitvoerder een Mensenrechten Management Plan om de geconstateerde beperkingen te ondervangen. Het belangrijkste doel was om de aandacht voor mensenrechtenrisico's beter te integreren in de verschillende onderdelen van het project. Hiervoor werkte de projectuitvoerder aan een *risicoregister* waarin de mensenrechtenrisico's van het project en (mogelijke) mitigerende maatregelen die het bedrijf kon nemen moesten worden opgenomen. Uit interviews en projectdocumentatie blijkt dat het Filipijnse bedrijf hiervoor extra personeel aannam, mensenrechtenliaisons benoemde op diverse afdelingen en het belang van risicoanalyses ook benadrukte in contacten met onderaannemers. Het bewustzijn en de inzet voor mensenrechten nam duidelijk toe.

Niettemin kwam het risicoregister in de praktijk niet goed van de grond. Het bleek voor de Filipijnse projectuitvoerder niet eenvoudig om deze integrale benadering van mensenrechtenrisico's binnen de organisatie te implementeren. Hierdoor bleef het moeilijk om over de volle breedte van het project gericht te sturen op het voorkomen en aanpakken van nadelige mensenrechteneffecten. Dit is een belangrijk aandachtspunt, gezien de gecompliceerde mensenrechtencontext waarin het project wordt uitgevoerd.

Wel blijkt uit de projectinformatie dat het Filipijnse bedrijf concrete vooruitgang boekte op individuele onderdelen van de oorspronkelijke mensenrechten effectbeoordeling: het recht op een veilige werkomgeving en de naleving van arbeidsrechten verbeterden. De evaluatie laat zien dat dit eveneens gold voor het herstel van levensonderhoud van mensen die woonden en/of werkten in het projectgebied.

(b) Herhuisvesting in gecompliceerde context en een verbeterd herstel van levensonderhoud

Voordat Nederland via de exportkredietverzekering betrokken raakte bij de landontwikkeling voor het nieuwe vliegveld, had de herhuisvesting van bewoners uit het projectgebied al plaatsgevonden. Het ging om families die formeel landeigenaar waren en een grotere groep mensen die er informeel woonden.

Uit projectdocumentatie en externe bronnen blijkt dat de herhuisvesting heeft plaatsgevonden in een intimiderende context, door de aanwezigheid van het leger en veiligheidspersoneel van de lokale projecteigenaar.¹³⁹ Daarnaast heeft de COVID-19-pandemie een grote invloed op dit proces gehad. Vóór de coronacrisis gaf een ruime meerderheid van betrokken families de voorkeur aan een nieuw huis in plaats van een eenmalige financiële compensatie. Tijdens de coronacrisis kwamen echter veel van de betrokken families in geldnood. Bijna alle bewoners veranderden daarom hun keuze en opteerden uiteindelijk voor een eenmalige financiële compensatie. Ze moesten een verklaring ondertekenen waarin ze afstand deden van hun recht om deel te nemen aan publieke activiteiten gericht tegen de komst van het nieuwe vliegveld. Ook dreigde de Filipijnse projecteigenaar de financiële compensatie te verlagen als bewoners niet snel akkoord gingen. Dergelijke eisen waren niet conform internationale standaarden.

Toen de Nederlandse overheid bij het project betrokken raakte, liet Atradius DSB onafhankelijk onderzoek uitvoeren naar de eerdere herhuisvesting. Hieruit bleek dat de hoogte van de uitgekeerde financiële compensatie conform internationale standaarden was. Het onderzoek besteedde ook aandacht aan eerdere beschuldigingen van de intimidatie door militairen en veiligheidspersoneel van het project. De onderzoekers vonden een zestal geregistreerde klachten hierover terug. Er is gericht vervolgonderzoek gedaan naar één concrete casus, waarvan de persoon in kwestie uiteindelijk achteraf financieel is gecompenseerd. Internationale consultants betrokken bij dit onderdeel van het project stelden dat de betrokken bewoners inmiddels prioriteit gaven aan de compensatie voor hun gederfde inkomsten, die de lokale projecteigenaar nog altijd niet of onvoldoende had gecompenseerd.

Dit waren vissers die in het projectgebied actief waren geweest en werknemers van visvijvers. Uit de projectdocumentatie blijkt dat de projecteigenaar de omvang van deze groep en de omvang van de geleden economische schade niet goed in kaart had gebracht. Om aan internationale standaarden te voldoen voerde de projecteigenaar verbeteringen door. Hierdoor zijn aanvullend mensen geïdentificeerd die (a) recht hadden op compensatie maar tot dan toe buiten beeld waren gebleven, of (b) te weinig compensatie hadden ontvangen. De mogelijkheid om compensatie aan te vragen bij de projecteigenaar bleef ook openstaan voor bewoners.

¹³⁹ Zie Bello (2021); Global Witness (2023).

De capaciteit van de projecteigenaar om relevante data over de compensatiemaatregelen intern te documenteren en te analyseren bleef echter beperkt. Uit projectdocumentatie en interviews met betrokken experts blijkt dat het vaststellen van (a) de exacte mate van economische schade die verschillende groepen hadden geleden en (b) de hoogte van de compensatie waar ze vervolgens recht op hadden, in de praktijk langzaam verliep.

Het Filipijnse bedrijf zette daarnaast verschillende programma's op die moesten bijdragen aan het herstel van het levensonderhoud van deze groep. In de beginfase sloot het aanbod onvoldoende aan op de vraag van vooral de mannelijke vissers. Maar met hulp van internationale experts werd het aanbod meer gevarieerd waardoor het beter tegemoetkwam aan de behoeften van de verschillende doelgroepen, zo blijkt uit de projectdocumentatie en externe monitoringsverslagen.

Externe monitoring levert belangrijke bijdrage aan verbeterproces

In het evaluatierapport van het MVO-beleid van de exportkredietverzekeringsfaciliteit (2021) adviseerden onderzoekers de Nederlandse overheid om de monitoring van projecten uit te breiden. Naar aanleiding hiervan besloot het kabinet om voortaan alle exportkredietverzekeringprojecten met hoog risico extern te laten monitoren.¹⁴⁰ De illustratieve casus in de Filipijnen onderstreept het belang en het positieve effect van deze doorgevoerde verbetering.

In de Filipijnse casus rapporteerden twee internationale consultancybedrijven ieder kwartaal in opdracht van de internationale financiers over de gerealiseerde voortgang om de sociale en milieueffecten te adresseren. Gezien de maatschappelijke en politieke aandacht voor deze exportkredietverzekering liet het kabinet een *second opinion*-onderzoek uitvoeren naar de gehanteerde monitoringsystematiek in deze casus. De onderzoekers concludeerden dat de opzet van de monitoring conform internationale standaarden was en dat de monitoring adequaat was ingericht om tekortkomingen en vertragingen in de uitvoering te constateren en adresseren.¹⁴¹ De frequentie van rapportage lag bovendien aanzienlijk hoger dan internationaal gebruikelijk.

De monitoringverslagen gaven ook op de door IOB geëvalueerde projectonderdelen een duidelijk beeld van gerealiseerde voortgang én lacunes tijdens de uitvoeringsfase. De monitoringexperts hielden tevens nauwgezet bij in hoeverre de Filipijnse projectuitvoerder concreet opvolging gaf aan geconstateerde tekortkomingen. Uit interviews en projectdocumentatie blijkt dat de internationale banken en Atradius DSB de monitoringrapporten ook gebruikten om invloed uit te oefenen om de aandacht voor de sociale en ecologische effecten van het project te vergroten bij de Filipijnse projectuitvoerder. Al snel na goedkeuring van de exportkredietverzekering en het uitreiken van de kredietverzekeringpolis blokkeerden de banken tijdelijk de toegang tot krediet voor het Filipijnse bedrijf. Er moest eerst meer interne capaciteit vrijgemaakt worden voor de aansturing en monitoring van de MVO-aspecten van het project. Deze druk sorteerde effect en het bedrijf breidde de capaciteit flink uit.

Bedrijfsbelangen beperken transparantie over mensenrechteneffecten van een project

De VN-principes voor Bedrijfsleven en Mensenrechten benadrukken het belang van transparantie over de (mogelijke) mensenrechtenimpact van projecten. Informatie hierover moet worden verstrekt op een manier die toegankelijk is voor lokaal betrokkenen.¹⁴² Atradius DSB maakt basisinformatie van risicovolle projecten, inclusief de rapportages over milieueffecten en sociale effecten, online beschikbaar.¹⁴³ Dit stelt belanghebbenden en maatschappelijke organisaties in de gelegenheid om de informatie te lezen en indien nodig relevante informatie aan te dragen die kan worden meegenomen in het beoordelingsproces. In een externe evaluatie is geconcludeerd dat Atradius DSB hierin transparanter is dan veel andere exportkredietverzekeraars.¹⁴⁴

¹⁴⁰ Zie Financiën (2021).

¹⁴¹ Zie Financiën (2023).

¹⁴² Zie OHCHR (2011), artikel 21.

¹⁴³ Atradius DSB publiceert de basisinformatie van hoogrisicoprojecten minimaal dertig dagen lang op zijn website voordat de polis wordt afgegeven. In een later stadium maakt de organisatie hoofdpunten van de beoordeling openbaar.

¹⁴⁴ Zie Financiën (2021).

Vanuit Atradius DSB is transparantie over potentiële mensenrechteneffecten van een project richting lokaal belanghebbenden daarentegen moeilijker vorm te geven. Lokale projectuitvoerders zijn juridisch eigenaar van de projectdocumentatie. Atradius DSB heeft inzicht in deze informatie, maar is niet gemachtigd deze openbaar te (laten) maken. Daardoor hangt veel af van de bereidheid en capaciteit van de lokale projecteigenaar om informatie te delen en te koppelen aan belanghebbenden. Om bedrijfsgevoelige informatie te beschermen is deze documentatie in veel gevallen beschermd met zogenaamde *non-disclosure agreements*. Dit beperkt echter ook de transparantie van informatie over sociaal-ecologische effecten van projecten richting lokaal belanghebbenden – die een belangrijk onderdeel vormt van de VN-richtlijnen voor Bedrijfsleven en Mensenrechten. Een onderzoek dat Atradius DSB liet uitvoeren naar de vraag in hoeverre het beleid voor de exportkredietverlening voldeed aan de VN-richtlijnen voor Bedrijfsleven en Mensenrechten, wees nadrukkelijk op de beperkende invloed van deze *non-disclosure agreements*.

In de Filipijnen voldeed de informatievoorziening vanuit de projectuitvoerder naar lokaal belanghebbenden niet aan internationale standaarden op het moment dat Nederland de exportkredietverzekering goedkeurde, zo blijkt uit projectdocumentatie en interviews met betrokken internationale experts. Er was een duidelijk gebrek aan *outreach* en communicatie met lokale gemeenschappen. Workshops die plaatsvonden werden niet concreet opgevolgd, waardoor belanghebbenden het gevoel hadden dat het een ‘afvinkexercitie’ was. Om aan internationale standaarden te kunnen voldoen stelde de Filipijnse projecteigenaar binnen het bedrijf later speciale *liaisons* aan voor het verbeteren van de contacten met en informatievoorziening aan verschillende lokale doelgroepen.

Niettemin bleef de informatievoorziening vanuit het Filipijnse bedrijf volgens de monitoringsverslagen op belangrijke onderdelen gebrekkig. De communicatie was ad hoc en reguliere overlegstructuren met belangrijke doelgroepen ontbraken. Problemen die bewoners aandroegen werden intern onvoldoende vastgelegd en ook een projectwebsite kwam langdurig niet van de grond. Nederlandse diplomaten benadrukten bij alle betrokken partijen de noodzaak om de transparantie te verbeteren.

Binnen de rijksoverheid is gesproken over mogelijkheden om de transparantierichtlijnen verder aan te scherpen. Ambtenaren zagen echter eveneens het risico dat meer openheid het Nederlandse bedrijfsleven zou afstoten of op afstand zou zetten van hun internationale concurrenten, als de kans bestond dat meer projectinformatie openbaar gemaakt kon worden. De mate van transparantie tegenover lokale belanghebbenden en bedrijfsbelangen staan hier dus op gespannen voet met elkaar.

5.2.2 Handelsmissies

Belangrijkste bevindingen

- Mensenrechten vormden in de geëvalueerde periode geen criterium bij de selectie van prioritaire markten voor het organiseren van handelsmissies.
- Er kwam wel meer aandacht voor de potentiële bijdrage van economische diplomatie aan het realiseren van de mensenrechtendoelen. De bereidheid om dit te doen werd afgewogen tegen andere belangen en was selectief.
- Bedrijven zijn voorafgaand en tijdens handelsmissies structureel geïnformeerd over IMVO-risico's. Voor missies naar landen met hoge risico's was deze informatie te beperkt.
- De overheid had onvoldoende zicht op mogelijke neveneffecten van de zakelijke activiteiten van bedrijven die deelnamen aan handelsmissies en scherpste de richtlijnen hiervoor aan.

Mensenrechten speelden geen rol bij de selectie van prioritaire markten

Bij de keuze van prioritaire landen/regio's waar handelsbevorderings- en investeringsinstrumenten zoals het faciliteren van handelsmissies worden ingezet, speelden mensenrechten geen rol. Zelfs een sterk verslechterende nationale mensenrechtensituatie of toegenomen misstanden op het gebied van bijvoorbeeld arbeidsrechten hadden geen invloed op de prioritering. Nederland hanteerde de volgende criteria:¹⁴⁵

- het economisch gewicht, dat wil zeggen de totale omvang van een markt;
- de belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven;
- de wederzijdse handel en investeringsstromen tussen Nederland en die markt;
- de aanwezigheid van handels- en investeringsbelemmeringen.

Voor een aantal prioritaire landen gold dat er naast economische voordelen aanzienlijke opgaven op het gebied van mensenrechten speelden. De intensiverende handelsbetrekkingen versterkten volgens het kabinet ook mogelijkheden om met dergelijke landen het gesprek over mensenrechten aan te gaan.

Economische diplomatie ten behoeve van de bredere mensenrechtenagenda

Zowel ambassademedewerkers als mensenrechtenverdedigers zagen de potentiële bijdrage die economische diplomatie, onder andere tijdens handelsmissies, kon leveren aan de mensenrechtenagenda. Zeker in landen waar internationale referenties aan mensenrechten werden weggezet als buitenlandse (westerse) inmenging, boden de economische betrekkingen een opening voor dialoog. Veel respondenten wezen op een 'meer gelijkwaardige' relatie en de 'wederzijdse belangen' tijdens economische missies.

Tegen het einde van de evaluatieperiode nam BZ economische diplomatie ook op als een criterium bij de landselectie voor prioritaire markten.¹⁴⁶ Daarnaast legde het ministerie in het beleidskader 'Mensenrechten – Democratie – Internationale Rechtsorde' (2023) de nadruk op brede en gelijkwaardige samenwerkingsrelaties.¹⁴⁷

In de praktijk vormden mensenrechten echter geen vast onderdeel van de agenda tijdens de bilaterale consultaties die op politiek of hoog-ambtelijk niveau plaatsvonden tijdens een handelsmissie. Vooral in landen waar sprake was van strategische afhankelijkheden constateerden BZ-medewerkers een toenemende terughoudendheid bij de ambtelijke en politieke leiding van het ministerie om mensenrechten prominent aandacht te geven.

Uit de evaluatie blijkt ook dat de mate van coherentie van de beleidsinzet aanzienlijk verschilde tussen ambassades. Diverse medewerkers die verantwoordelijk waren voor de mensenrechteninzet benadrukten in interviews dat ze constructief samenwerkten met collega's op de economische afdeling. Op andere ambassades hielden medewerkers van de economische afdeling mensenrechten echter juist nadrukkelijk op afstand.

Deze bevinding uit de interviews komt overeen met uitkomsten van de IOB-enquête (2023) onder Nederlandse ambassades. Ambassademedewerkers in Europa, Noord- en Latijns-Amerika, en Sub-Sahara Afrika waren een stuk positiever over de mate van beleidscoherentie dan hun collega's werkzaam op posten in het Midden-Oosten, Noord-Afrika en Azië. Zo vond circa 40% van de ambassade-medewerkers in de regio Azië en Oceanië de aandacht voor mensenrechten en andere Nederlandse belangen in balans, terwijl bijna 55% aangaf dat andere Nederlandse belangen over het algemeen voorrang kregen. Voor Noord- en Latijns Amerika waren de scores respectievelijk 74% (balans) versus 10% (andere belangen prioriteit).

Behalve aan de (actieve maar selectieve) inzet ten behoeve van economische diplomatie besteedde de Nederlandse overheid bij de organisatie van handelsmissies ook aandacht aan het voorkomen van negatieve effecten als gevolg van de zakelijke activiteiten van bedrijven die meegingen.

¹⁴⁵ Zie BZ (2018b).

¹⁴⁶ Zie BZ (2022c).

¹⁴⁷ Zie BZ (2023a).

De verantwoordelijkheid hiervoor lag primair bij individuele bedrijven zelf. De overheid zette zich hier wel op verschillende manieren voor in, onder andere door deelnemende bedrijven te informeren over (a) de IMVO-risico's, inclusief de mensenrechtensituatie en (b) de internationale richtlijnen op dit gebied.

(a) Informatie over IMVO-risico's structureel meegenomen, maar voor hoog-ricolanden te beperkt

Basisinformatie over IMVO-gerelateerde risico's is voor bedrijven online beschikbaar gemaakt via de landenpagina's van de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).¹⁴⁸ De aandacht voor mensenrechten en het belang van een goede risicoanalyse verschilde wel per land.¹⁴⁹ De overheid erkende bovendien dat het lastig was om de informatie up-to-date te houden.¹⁵⁰

Aanvullend op deze passieve manier van informeren zijn bedrijven voorafgaand aan en tijdens handelsmissies standaard voorgelicht over IMVO-risico's. Hierbij ging veel aandacht uit naar nationale arbeidsrechten, zo blijkt uit documentanalyse. Soms was de informatievoorziening beperkt tot een korte introductie door een BZ-medewerker. Bij andere missies deelde een vertegenwoordiger van een Nederlands bedrijf dat al langer actief was in een land zijn/haar ervaringen of organiseerden ambassades panelsessies met deskundigen.

Diverse BZ-medewerkers wezen er echter op dat deze informatievoorziening voor handelsmissies naar landen met grote mensenrechtenrisico's te beperkt was. In aanloop naar een handelsmissie in Colombia (2022) ontstond hierover discussie op het Ministerie. Sinds 2016 waren in dit land meer dan 1.000 mensenrechtenverdedigers vermoord. Het is daarmee met afstand het meest gevaarlijke land van Latijns-Amerika op dit gebied.¹⁵¹

Toen bleek dat BZ bedrijven slechts summier informeerde over de gecompliceerde mensenrechtencontext in aanloop naar een handelsmissie, drong de directie die verantwoordelijk is voor de mensenrechteninzet (DMM) intern aan op een betere briefing met input van mensenrechtenorganisaties. De directie benadrukte dat het Nederlandse mensenrechtenbeleid er niet alleen is om *reactief* op te treden wanneer mensenrechtenverdedigers gevaar lopen. Ook een *preventieve* benadering door bedrijven goed te informeren en aan te moedigen met mensenrechtenorganisaties in gesprek te gaan is onderdeel van dit beleid.

In lijn met deze preventieve benadering diende Amnesty International een verzoek in bij het ministerie om mensenrechtenexperts actiever te betrekken bij de voorbereidende bijeenkomsten van handelsmissies naar markten met een verhoogd risicoprofiel. De eerste reacties binnen het ministerie legden het spanningsveld tussen de handels- en mensenrechtenbelangen bloot.

Uit interne BZ-documentatie blijkt dat de directie die verantwoordelijk is voor de handelsmissies in eerste instantie het risico benadrukte dat ngo's tijdens een voorbereidingsbijeenkomst met een 'onbalanceerd verhaal' een 'afschrikkende werking' zouden hebben op bedrijven. Hierdoor konden de bilaterale handelsrelaties en het Nederlandse verdienvermogen negatief worden beïnvloed. De directie stelde dat deze voorbereidende bijeenkomsten niet de juiste plek waren voor de dialoog met ngo's en dat dit ook geen staand beleid was. Daarnaast wilde men organisaties zoals Amnesty International geen voorkeurspositie geven. De directie was wel bereid te onderzoeken of maatschappelijke organisaties met relevante expertise op een andere manier beter konden worden betrokken bij de handelsmissies.

DMM onderstreepte daarentegen dat de betrokkenheid van maatschappelijke organisaties wel degelijk binnen bestaande beleidskaders paste, waaronder het Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten, de IMVO-richtlijnen, het mensenrechtenbeleid en de doelstellingen voor coherentie van beleid. Deze betrokkenheid bood bedrijven ook de mogelijkheid om mogelijke effecten van hun bedrijfsvoering beter in kaart te brengen.

¹⁴⁸ Zie <https://www.rvo.nl/onderwerpen/landen-en-gebieden>.

¹⁴⁹ Zie Amnesty International (2023).

¹⁵⁰ Zie BZ (2023b).

¹⁵¹ Zie Human Rights Watch (2023).

Uiteindelijk besloot het ministerie om geplande handelsmissies periodiek te gaan bespreken met Nederlandse maatschappelijke organisaties die verenigd zijn in het Breed Mensenrechtenoverleg (BMO) het brede handelsberaad of het IMVO-stakeholderoverleg. Op die manier kunnen maatschappelijke organisaties aandachtspunten over mensenrechten voorafgaand aan een handelsmissie meegeven. Over de rol van nationale mensenrechtenexperts tijdens handelsmissies in hoogrisicolanden zijn geen richtlijnen opgesteld.

(b) Onvoldoende zicht op neveneffecten, due diligence-richtlijnen uitgebreid

Voorafgaand aan hun deelname aan een handelsmissie registreren bedrijven zich bij de RVO. Daarbij dienen ze de IMVO-richtlijnen formeel te onderschrijven. In geval van twijfel verifieert de overheid de staat van dienst van bedrijven aan de hand van openbare bronnen.

Bedrijven die deelnamen aan handelsmissies geleid door een bewindspersoon dienden de mogelijke neveneffecten van hun zakelijke activiteiten en mitigerende maatregelen inzichtelijk te maken (*due diligence*) aan de hand van een standaard online vragenlijst ('zelfscan'). Voor de – talrijke – reguliere handelsmissies gold deze verplichting tijdens de geëvalueerde periode niet.

BZ-medewerkers hebben tegenover IOB aangegeven dat bedrijven de IMVO-risico's en mitigerende maatregelen in de praktijk vaak maar summier en in algemene termen uitwerkten. Tegen het einde van de geëvalueerde periode breidde de overheid de opzet van deze 'zelfscan' daarom verder uit. Deelnemende bedrijven moesten de *due diligence* die ze hadden ondernomen uitgebreider en concreter toelichten voorafgaand aan een handelsmissie. Ze konden daarbij gebruikmaken van een IMVO-steunpunt dat de overheid had opgezet.

De overheid ontwikkelde tevens een toetsingskader aan de hand waarvan medewerkers gerichter konden beoordelen of een deelnemend bedrijf de IMVO-risico's en mitigerende maatregelen voldoende inzichtelijk had gemaakt of dat verbeteringen op onderdelen gewenst waren. Deze wijzigingen tonen het lerend vermogen van het ministerie. Ze zijn echter te recent doorgevoerd om al in deze evaluatie te kunnen worden meegenomen.

5.3 Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten

Belangrijkste bevindingen

- De coherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten stond in de geëvalueerde periode, mede naar aanleiding van een advies van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) uit 2019, binnen BZ prominent op de agenda. Concrete initiatieven die BZ ontplooidde om de beleidsmatige en diplomatieke samenhang te versterken, hadden evenwel te lijden onder een gebrek aan hoog-ambtelijke sturing en personele capaciteit. De initiatieven leverden niet het gewenste resultaat op.
- De financiële inzet vanuit de begroting voor ontwikkelingssamenwerking (OS) leverde in de periode 2017-2022 een aanzienlijke bijdrage aan de uitvoering van de mensenrechten-prioriteiten. Verschillende fondsen binnen BZ overlaptten echter met het Mensenrechtenfonds. Dit ging ten koste van een efficiënte en effectieve inzet van beschikbare middelen.
- BZ heeft in de geëvalueerde periode de OS-investeringen onvoldoende gekoppeld aan een diplomatieke inzet op sociaal-economische rechten in multilaterale fora. Daardoor miste BZ een strategische mogelijkheid om de gewenste intensivering van de samenwerking met zuidelijke landen te realiseren.

5.3.1 Coherentie in algemene termen verankerd in het beleidskader

De nota 'Investeren in Perspectief' (2018) vormde in de geëvalueerde periode het overkoepelende beleidskader voor de Nederlandse beleidsinzet op het gebied van buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking. In deze nota onderstreepte BZ dat de inzet ten behoeve van de duurzame ontwikkelingsdoelen ook de mensenrechten bevordert, met name de rechten van achtergestelde groepen in de samenleving (*Leave no one behind*).

Bij een aantal beleidsterreinen heeft het ministerie in de nota een expliciete verwijzing opgenomen naar mensenrechten. Dat gold voor de beoogde inzet voor landrechten, het maatschappelijk middenveld, seksuele reproductieve gezondheid en rechten, migratie en de aanpak van straffeloosheid. Op deze terreinen werden mensenrechten echter vooral in algemene termen vermeld. Concrete tussendoelen of verwachte resultaten van het verankeren van mensenrechten ontbraken.

Bij andere beleidsterreinen was de aandacht voor mensenrechten nog beperkter. Bij de behandeling van thema's als klimaat, voedselzekerheid, water, private sectorontwikkeling, humanitaire steun en onderwijs refereerde de nota 'Investeren in Perspectief' nauwelijks aan mensenrechtenaspecten. Nederland heeft de forse investeringen in ontwikkelingsprogramma's op deze terreinen ook niet gekoppeld aan een diplomatieke inzet op sociaal-economische rechten. Hierdoor miste Nederland een politiek-strategische gelegenheid om concreet invulling te geven aan de ambitie om de samenwerking met zuidelijke landen te intensiveren, die veel waarden hechten aan deze rechten.

5.3.2 AIV-advies met oproep op tot versterkte samenhang

Aan het begin van de kabinetsperiode verzocht BZ de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) om advies over het versterken van de samenhang tussen de beleidsinzet voor ontwikkelingssamenwerking enerzijds en mensenrechten anderzijds. In het in 2019 uitgebrachte advies constateerde de AIV een verkokerde aanpak binnen het Nederlandse buitenlandbeleid.¹⁵² Bij de inzet voor mensenrechten legde Nederland traditioneel sterk de nadruk op individuele politieke en burgerrechten, terwijl de inzet voor ontwikkelingssamenwerking zich vooral richtte op het creëren van sociale, economische en milieuvorwaarden voor ontwikkeling. Van een geïntegreerde aanpak was geen sprake, zo constateerde de AIV.

Zeker in het licht van de verslechterende internationale context zou het versterken van de onderlinge samenhang volgens de AIV een bijdrage kunnen leveren aan de effectiviteit van het mensenrechtenbeleid. De AIV benadrukte dat een geïntegreerde agenda een bredere basis zou bieden voor een dialoog over mensenrechten met zuidelijke landen. Bovendien zou het de bijdrage van mensenrechten aan de dagelijkse levensomstandigheden van burgers meer tastbaar maken, aldus de adviesraad.

De AIV pleitte dan ook voor een verdere integratie van de Nederlandse inzet voor duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten, idealiter vanuit één en hetzelfde beleidskader. Ten aanzien van de bilaterale relaties benadrukte de AIV het belang van een samenhangende beleidsinzet om de maatschappelijke ruimte, die op veel plekken in de wereld werd ingeperkt, te verbeteren. Dit zou BZ bijvoorbeeld kunnen doen door:

- onder het mensenrechtenbeleid gericht bescherming te bieden aan mensenrechtenverdedigers die zich inzetten voor sociale, economische, culturele en milieurechten;
- langdurige basisfinanciering beschikbaar te stellen voor lokale mensenrechtenorganisaties;
- publiekelijk het belang te bekrachtigen van onafhankelijke maatschappelijke organisaties.

Daarnaast zou BZ volgens de AIV zijn invloed binnen multilaterale instellingen en internationale financiële instellingen kunnen aanwenden om mensenrechten prominenter mee te nemen.

5.3.3 Gebrek aan sturing en personele capaciteit tijdens de uitvoeringsfase

Het AIV-rapport gaf een impuls aan inspanningen gericht op het verbeteren van de samenhang tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking. DMM maakte hier een aparte functie voor vrij en zette een brede werkgroep op met vertegenwoordigers van vrijwel alle OS-directies. Uit interne BZ-documentatie en interviews met BZ-medewerkers blijkt dat deze werkgroep verscheidene initiatieven in de steigers zette om de mensenrechtenbenadering binnen ontwikkelingssamenwerking concreter handen en voeten te geven, te weten:

- aangescherpte mensenrechtencriteria voor OS-fondsen van het ministerie;
- cursussen over een mensenrechtenbenadering voor OS-medewerkers;
- kaderinstructies voor de Nederlandse inzet in multilaterale ontwikkelingsorganisaties en banken met meer aandacht voor mensenrechten, om langs financiële weg druk te kunnen uitoefenen.

¹⁵² Zie AIV (2019).

De evaluatie toont echter aan dat veel van bovenstaande initiatieven in de praktijk nauwelijks beklifden. De hoog-ambtelijke sturing hierop was minimaal en het ministerie maakte vrijwel geen capaciteit vrij binnen de OS-directies voor een extra inspanning op (versterkte samenhang met) mensenrechten. Voor medewerkers binnen deze directies kwam deze inspanning dan ook boven op hun bestaande takenpakket. Een uitzondering vormde de omvangrijke personele capaciteit en actieve hoog-ambtelijke sturing ten behoeve van de coherentie van het specifieke mensenrechtentema 'gender' binnen ontwikkelingssamenwerking. Veel respondenten wezen IOB in dit verband op het grote verschil met de beperkte sturing en capaciteit voor het bevorderen van coherentie tussen ontwikkelingssamenwerking en de bredere mensenrechtenagenda.

Omdat het bevorderen van samenhang tussen mensenrechten en ontwikkelingssamenwerking in de gekozen OS-brede opzet niet goed van de grond kwam, koos het ministerie uiteindelijk voor een meer gerichte aanpak. De focus kwam te liggen op het versterken van samenhang tussen de inzet op mensenrechten en twee specifieke beleidsthema's: klimaatverandering en conflictpreventie.

Klimaatverandering

De aandacht voor de relatie tussen mensenrechten en klimaatverandering groeide in de geëvalueerde periode sterk binnen de VN-Mensenrechtenraad, de Derde Commissie van de VN in New York en in EU-verband. Het recht op een schoon leefmilieu werd – net als eerder het recht op water – een speerpunt binnen verschillende multilaterale mensenrechteninstellingen. De hoofdonderhandelingen over klimaatverandering liepen echter via heel andere multilaterale sporen. Er werd zodoende op steeds meer multilaterale borden geschaakt. Extra diplomatieke inspanningen waren vereist om de Nederlandse inzet in de verschillende multilaterale fora op consistente wijze uit te dragen.

Ambassademedewerkers identificeerden het thema klimaat-mensenrechten in de IOB-enquête van 2023 als belangrijkste mensenrechtenprioriteit om toe te voegen aan de Nederlandse agenda. Op landenniveau tastte klimaatverandering namelijk basale rechten aan van veelal kwetsbare groepen in zuidelijke landen. En mensenrechtenverdedigers die voor hen opkwamen, werden vaak ernstig bedreigd.

Maar het gebrek aan strategische sturing en beschikbare personele capaciteit binnen BZ vormde ook op dit beleidsterreinen een obstakel bij het daadwerkelijk versterken van de coherentie van beleid in de praktijk. Zo ontbrak het aan expliciet gemaakte (tussen)doelen en kaderinstructies die richting gaven aan de inzet voor een sterkere coherentie op het gebied van mensenrechten en klimaat. BZ maakte bovendien geen extra capaciteit vrij bij de directie die verantwoordelijk was voor het thema 'klimaat' om de samenhang met mensenrechten te versterken.

Conflictpreventie

Uit interviews en documentanalyse blijkt dat binnen de Nederlandse beleidsinzet op het gebied van conflictpreventie, het versterken van coherentie met mensenrechten eveneens moeilijk van de grond kwam in de geëvalueerde periode. Zo werd het thema mensenrechten maar heel beperkt meegenomen in een door het ministerie ontwikkeld operationeel kader met richtlijnen voor een mogelijke beleidsinzet ten behoeve van conflictpreventie. De mensenrechtenafdeling binnen DMM had vrijwel geen capaciteit om bij te dragen aan de ontwikkeling en uitrol van dit operationele kader. Ook bij pilots die op het gebied van conflictpreventie in een aantal landen werden vormgegeven was de mensenrechtenafdeling nauwelijks betrokken.

Eén van de pilots over conflictpreventie betrof Ethiopië, waar tussen 2020 en 2022 een uiterst gewelddadig conflict plaatsvond tussen de nationale machthebbers en strijdgroepen in de noordelijke regio Tigray. Vanaf het begin vervulde Nederland een actieve diplomatieke rol in EU- en VN-verband om (de straffeloosheid van) de vele mensenrechtenschendingen tegen te gaan. Het effect hiervan was echter gering en het conflict escaleerde steeds verder. Nederlandse diplomaten zagen in dat woorden niet veel impact hadden en dat sterkere internationale druk op de strijdende partijen gewenst was. Verschillende opties, waaronder sancties en economische maatregelen, werden voorbereid. Maar hiervoor bestond uiteindelijk onvoldoende draagvlak binnen BZ. Ethiopië was een belangrijke geopolitieke partner in de Hoorn van Afrika en men was bang het land richting China en Rusland te duwen. Daarnaast was het Ethiopische regime een grote BHOS-partner en een belangrijke schakel in de migratiesamenwerking.

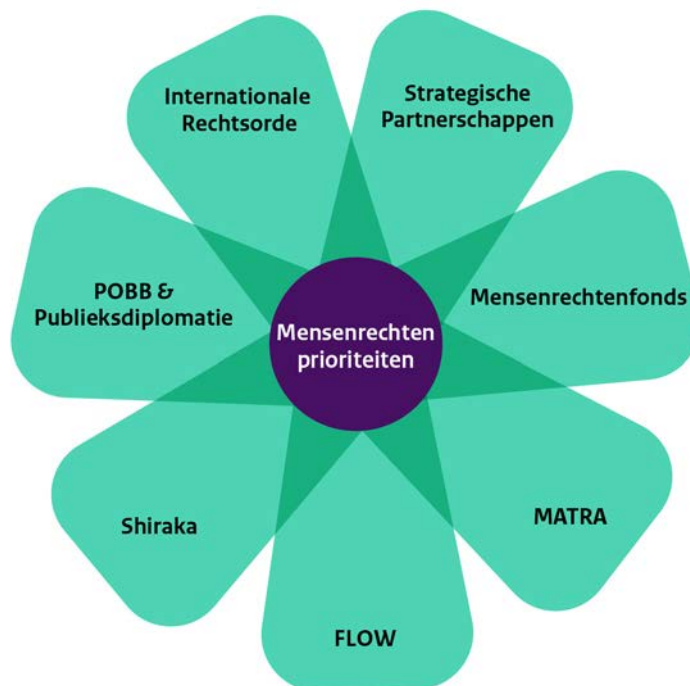
Kortom, de bereidheid om vanuit een brede samenwerkingsrelatie druk te mobiliseren om zo te proberen mensenrechten te beschermen en het conflict minder te laten escaleren was beperkt, aangezien andere belangen zwaarder wogen.

5.3.4 Lappendeken van fondsen met overlappende doelstellingen

Uit de evaluatie blijkt dat ook de samenhang tussen het mensenrechtenfonds en overige (ontwikkelings) fondsen binnen het ministerie een punt van aandacht vormt. In de praktijk verleende BZ in de periode 2017-2022 met diverse financiële instrumenten steun aan projecten op de zes mensenrechten-prioriteiten. Met het oog op de coherentie van het beleid is het belangrijk dat de doelstellingen van deze verschillende fondsen duidelijk van elkaar zijn onderscheiden, zodat de ondersteunde projecten elkaar versterken en aanvullen in plaats van overlappen. Uit de evaluatie is naar voren gekomen dat op dit punt nog het nodige valt te verbeteren.

De thematische prioriteiten van het mensenrechtenfonds overlapt in de geëvalueerde periode namelijk aanzienlijk met de thematische focus van andere fondsen binnen het ministerie (zie figuur 5.1). Wel varieerde de mate van overlap met de zes mensenrechtenprioriteiten per fonds.

Figuur 5.1 Thematische overlap mensenrechtenprioriteiten BZ-fondsen



Bron: Documentanalyse en interviews met medewerkers van het Ministerie van BZ.

De omvangrijke ‘strategische partnerschappen’ die het ministerie vanuit de OS-begroting in de periode 2017-2022 financierde ter versterking van het maatschappelijk middenveld dekten vrijwel alle mensenrechtenprioriteiten af. Thema’s als vrouwenrechten, mensenrechtenverdedigers, vrijheid van religie en levensbeschouwing, gelijke rechten voor lhbtqi-personen en de rechtsorde waren allemaal onderdeel van het subsidiekader en overlapt met het mensenrechtenfonds.¹⁵³

¹⁵³ Zie <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6ec84170-c5a1-4c88-b566-f3192af56b67/pdf> voor een overzicht van de verschillende thema’s en geselecteerde partners.

Ontwikkelingsfondsen als het *Accountability fund* of het *Funding Leadership and Opportunities for Women* (FLOW) overlappen slechts met een enkele, individuele, prioriteit van het mensenrechtenfonds. Financiële instrumenten als MATRA en Shiraka kenden juist weer een grotere mate van thematische overlap, maar richtten zich daarbij wel volledig op een beperkt aantal geografische gebieden: MATRA was bestemd voor projecten in kandidaat-lidstaten voor de EU en landen van het oostelijk partnerschap, terwijl Shiraka beperkt was tot initiatieven in Noord-Afrika en het Midden-Oosten. Daarnaast financierde het ministerie vanuit kleinere fondsen, zoals POBB & Publieksdiplomatie,¹⁵⁴ kortlopende projecten die deels overlappen met de mensenrechtenprioriteiten.

Om samenhang te bevorderen heeft het ministerie het beheer van verschillende strategische partnerschappen die vanuit de Directie Sociale Ontwikkeling (DSO) werden betaald maar zich inhoudelijk richtten op mensenrechtenthema's, ondergebracht bij DMM. Daarnaast ontwikkelde BZ aan het einde van de evaluatieperiode scherpere criteria voor het POBB-fonds om overlap te voorkomen. Een project dat in aanmerking kwam voor een ander BZ-fonds, kon geen financiële steun vanuit het POBB-budget aanvragen.

De verschillende (ontwikkelings)fondsen vergrootten niettemin de versnipperde inzet op mensenrechten. Dit ging niet alleen ten koste van een efficiënte en effectieve inzet van financiële en personele middelen, het werd ook moeilijker om de samenhang tussen de vele initiatieven in de praktijk vorm te geven. Op landenniveau was er zodoende sprake van aanzienlijke overlap tussen lokale mensenrechtenorganisaties die financiële steun ontvingen vanuit de OS-begroting en partners die vanuit het mensenrechtenfonds werden ondersteund. In Indonesië waren bijvoorbeeld maar liefst 19 maatschappelijke allianties met financiële steun vanuit ontwikkelingssamenwerking actief. Daarnaast ondersteunde BZ vanuit het mensenrechtenfonds in dat land organisaties op deels overlappende terreinen. In de evaluatie is vastgesteld dat het in de praktijk niet mogelijk was om in de geëvalueerde periode met de beschikbare capaciteit op de ambassade gericht te sturen op samenhang tussen de talrijke initiatieven.

¹⁵⁴ POBB staat voor Programma Ondersteuning Buitenlandbeleid.



6 Conclusies en aanbevelingen

Hoofdvraag en conclusie

In hoeverre heeft Nederland tussen 2017 en 2022 een effectieve en efficiënte bijdrage geleverd aan het realiseren van de beleidsdoelstellingen op het terrein van mensenrechten?

Nederland behoorde tijdens de geëvalueerde periode tot de kopgroep van landen die bijdroegen aan internationale afspraken over mensenrechten. Ondanks toegenomen tegenstand van (semi-)autoritaire landen heeft Nederland met relatief bescheiden middelen aansprekende diplomatieke resultaten behaald op de prioritaire mensenrechtenthema's in EU- en VN-verband.

Tegelijkertijd constateert IOB een kloof tussen 'papier' en 'praktijk.'

In de landen waar Nederland actief was (en is), waren de effectiviteit en efficiëntie van de daadwerkelijke uitvoering van het mensenrechtenbeleid beperkter dan beoogd. Uit de evaluatie komen drie factoren naar voren die hieraan ten grondslag liggen.

Ten eerste was de uitvoering van het beleid in de geëvalueerde periode versnipperd over veel landen en thema's. Anders gezegd: Nederland deed overal een beetje van alles.

Ten tweede waren de meeste beleidsinspanningen gericht op de korte termijn, zonder dat duidelijk was wat Nederland er op middellange termijn mee wilde bereiken.

Ten derde was de prioriteit die Nederland aan mensenrechten toekende in de samenwerking met andere landen in de praktijk selectief en sterk afhankelijk van overige Nederlandse belangen.

Deelvragen en conclusies

1. In welke mate heeft Nederland in multilateraal verband bijgedragen aan internationale diplomatieke resultaten op de thematische beleidsdoelstellingen?

De evaluatie toont aan dat Nederland een effectieve en efficiënte bijdrage heeft geleverd aan de totstandkoming van internationale resoluties, richtlijnen, verklaringen en aan de ontwikkeling van nieuwe instrumenten op het gebied van mensenrechten. Daarentegen heeft Nederland minder aandacht gehad voor de uitvoering van deze diplomatieke resultaten in de praktijk.

2. In hoeverre heeft de bilaterale diplomatieke en financiële inzet (vanuit het Mensenrechtenfonds) bijgedragen aan resultaten op de thematische beleidsdoelstellingen?

Uit de evaluatie blijkt dat de bilaterale diplomatieke en financiële inzet in de geëvalueerde periode niet op een effectieve en efficiënte manier heeft bijgedragen aan de realisatie van Nederlandse mensenrechtendoelen. De uitvoering van het beleid was versnipperd, veelal gericht op de korte termijn en onvoldoende ingebed in een strategische aanpak.

3. Hoezeer heeft de inzet op andere beleidsterreinen de mensenrechtendoelen versterkt en hoe zijn negatieve effecten geadresseerd? Op welke wijze heeft BZ gestuurd op het bevorderen van coherent beleid?

Op basis van de geëvalueerde casussen constateert IOB dat Nederland in de periode 2017-2022 selectief heeft ingezet op het bevorderen van coherentie tussen mensenrechten en andere beleidsterreinen van het buitenlandbeleid. De bereidheid om binnen de bredere betrekkingen met andere landen prioriteit te geven aan - en invloed aan te wenden voor - mensenrechten varieerde.

4. Hoe heeft Nederland ingespeeld op de verslechterende internationale context bij de keuze van de beleidsprioriteiten en de uitvoering van het beleid?

Bij de uitvoering van het mensenrechtenbeleid heeft Nederland in de geëvalueerde periode sterk de nadruk gelegd op de eigen beleidsprioriteiten. Nederland speelde gericht in op de verslechterende internationale context rond deze thema's en intensiverde daarbij de samenwerking met zuidelijke landen. Nederland had echter weinig oog voor de prioritaire behoeften van de zuidelijke partnerlanden zelf en voor landenspecifieke ontwikkelingen.

5. Welke interne organisatiefactoren bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken bevorderden dan wel belemmerden de uitvoering van de mensenrechtendoelstellingen?

De twee belangrijkste organisatorische factoren die in de geëvalueerde periode de beleidsuitvoering hebben bevorderd waren: (1) de bereidheid van de politieke en hoog-ambtelijke leiding om zich persoonlijk voor mensenrechten in te zetten en (2) de externe netwerken die Nederland met maatschappelijke en diplomatieke actoren onderhield. Daarentegen vormde de snelle personeelsrotatie binnen BZ een belangrijke beperkende factor. De strategische aansturing van de inzet in multilateraal verband stond in schril contrast met het gebrek aan aansturing van de inspanningen op landenniveau.

Aanbevelingen

Op basis van deze conclusies komt IOB tot aanbevelingen voor de drie hoofdonderdelen van het beleid die centraal staan in de evaluatie: (1) de multilaterale inzet, (2) de bilaterale inzet en (3) beleidscoherentie. Deze aanbevelingen zijn nadrukkelijk gericht op het Nederlandse beleid en niet op de individuele casussen die aan bod komen in de evaluatie.

1. Bevorder de uitvoering van internationale mensenrechtenafspraken en de inzet van de bijbehorende instrumenten

- a) Stuur vanuit BZ (DMM) de ambassades gericht aan om de uitvoering van internationale mensenrechtenrichtlijnen en de inzet van de bijbehorende instrumenten te bevorderen en te monitoren. Opties hiervoor zijn onder meer:
 - een beknopt handboek voor ambassades waarin voor de prioritaire thema's staat toegelicht welke multilaterale instrumenten kunnen bijdragen aan hun mensenrechteninspanningen;
 - heldere instructies aan ambassades met implementatierichtlijnen van eenmaal aangenomen (prioritaire) multilaterale resoluties, actieplannen, verklaringen en instrumenten;
 - een verzoek aan ambassades om in hun jaarplannen en jaarverslagen expliciet in te gaan op de uitvoering van relevante multilaterale richtlijnen en instrumenten;
 - een verzoek aan ambassades om de uitvoering van Nederlandse aanbevelingen aan (prioritaire) landen in het kader van de *Universal Periodic Review* (UPR) gericht te ondersteunen en te monitoren.
- b) Behoud voldoende mensenrechtencapaciteit op ambassades en investeer in de kennis van ambassademedewerkers over (onder andere) de multilaterale instrumenten. Zorg ervoor dat uitgezonden diplomaten die verantwoordelijk zijn voor de mensenrechteninzet op ambassades langer op hun post werken (en dus niet elke twee jaar roteren).
- c) Breng in verschillende themacoalities de Nederlandse capaciteitsinzet voor internationale normstelling meer in evenwicht met het bevorderen van de daadwerkelijke toepassing van deze normen in de landenpraktijk.
- d) Onderstreep in EU-verband de noodzaak van een operationele vertaalslag van overkoepelende beleidskaders en richtlijnen op het gebied van mensenrechten naar landenspecifieke strategieën. Pleit voor actiegerichte plannen met heldere doelstellingen en interventiestrategieën die per land in samenwerking met (inter)nationale partners worden opgesteld en uitgevoerd. Laat de voortgang door onafhankelijke externe partijen monitoren.
- e) Behoud de capaciteit om de leidende rol te kunnen handhaven die Nederland in VN-verband speelt bij resoluties gericht op het tegengaan van straffeloosheid in specifieke landen. Houd hierbij vast aan het kernbegrip 'accountability voor alle partijen' en voorkom een selectieve inzet. Beperk het aantal themaresoluties waar Nederland in de VN-Mensenrechtenraad met prioriteit op inzet.

2. Verbeter de focus en strategische aansturing van het mensenrechtenbeleid in de landenpraktijk

- a) Breng geografische focus aan door het aantal partnerlanden te beperken op basis van een analyse van (i) mensenrechtentrends ('de vraagkant') en (ii) de Nederlandse invloed/expertise in een land ('de aanbodkant'). Behoud voldoende flexibiliteit om in te spelen op onvoorziene ontwikkelingen.
- b) Beperk het aantal thema's waar Nederland met prioriteit op inzet tot maximaal drie per land. Speel hierbij ook in op contextspecifieke thema's die niet onder de Nederlandse prioriteiten vallen.
- c) Definieer voor de uitvoering van het mensenrechtenbeleid eerst het *wat*: de middellangetermijndoelstellingen voor de prioritaire partnerlanden. Wees hierin realistisch, gezien de neergaande trends op veel thema's. Maak daarna een expliciete uitwerking van het *hoe*: de invloed en beleidsinstrumenten die Nederland hiervoor in samenwerking met nationale en internationale partners kan aanwenden. Betrek mensenrechtenexperts bij het opstellen en uitvoeren van deze strategische aanpak.
- d) Vergroot de effectiviteit en efficiëntie van de financiële inzet door: (i) verschillende fondsen met deels overlappende doelstellingen samen te brengen in één budget 'Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde' of door (ii) overlap tussen de thematische doelstellingen van deze fondsen te voorkomen.

- e) Voor het realiseren van de doelstellingen van het Nederlandse mensenrechtenbeleid is een sterk maatschappelijk middenveld belangrijk. Versterk daarom nationale mensenrechtenorganisaties in prioritaire landen. Bied meerjarige en flexibele steun met aandacht voor de capaciteitsversterking van deze organisaties. Behoud daarnaast ruimte voor een beperkt aantal kortlopende innovatieve pilots.
- f) Een contextsensitieve uitvoering van het mensenrechtenbeleid vereist aansturing vanuit een specifiek landenperspectief. Zorg daarom voor een sterke rol voor ambassades en landenteams in de prioriteitstelling, het ontwikkelen van beleid en de besluitvorming over de inzet van financiële middelen.

3. Veranker mensenrechten steviger en structureler in het brede buitenlandbeleid

- a) Werk in de meerjarenlandenstrategieën concreter uit welke mogelijkheden er zijn om via andere beleidsterreinen mensenrechten te beschermen en te bevorderen en versterk daarmee de strategische sturing op beleidscoherentie. Maak daarnaast duidelijk hoe Nederland negatieve mensenrechten-effecten van andere beleidsprioriteiten voorkomt en adresseert.
- b) Migratie en mensenrechten
 - Laat voor elk migratiepartnerschap dat Nederland op eigen titel of in multilateraal verband sluit een risicoanalyse uitvoeren van de mogelijke effecten op de rechten van mensen op de vlucht.
 - Neem in elk migratiepartnerschap duidelijke waarborgen en concrete criteria op voor de naleving van mensenrechten, zoals de toegang tot humane en veilige opvang.
 - Laat de naleving van gemaakte afspraken op het gebied van mensenrechten door een onafhankelijke externe partij monitoren en maak deze rapportages openbaar.
 - Verbind consequenties aan de migratiesamenwerking met landen wanneer de bescherming van mensenrechten tekortschiet.
- c) Handelsbevorderingsinstrumenten en mensenrechten
 - Agendeer mensenrechten consequent tijdens de economische consultaties van een handelsmissie met autoriteiten van een land waar sprake is van grote risico's op schending van mensenrechten.
 - Bied bedrijven die deelnemen aan handelsmissies naar hoogrisicolanden standaard uitgebreide voorlichting aan over de mensenrechtensituatie en de risico's op mensenrechtenschendingen. Maak zowel in aanloop als tijdens dergelijke missies gebruik van de expertise van maatschappelijke organisaties en andere externe deskundigen.
 - Stel openbaarmaking van de 'MVO-zelfscan' van individuele bedrijven als voorwaarde voor deelname aan handelsmissies naar hoogrisicolanden. Dit verzwaart de rapportagelasten voor bedrijven niet, aangezien het invullen van de zelfscan een al bestaande verplichting is. Het vergroot wel de transparantie over de manier waarop maatschappelijke risico's zijn geïdentificeerd en worden aangepakt. Ook de recent aangenomen EU-richtlijn (2024) 'Corporate Sustainability Due Diligence' benadrukt het belang van transparantie.
 - Verhoog vanuit BZ de mensenrechteninzet wanneer de overheid via handelsinstrumenten betrokken raakt bij omvangrijke economische projecten in hoogrisicolanden. Stuur gericht op beleidscoherentie en ondersteun hiermee (inter)nationale organisaties die bijdragen aan het beschermen van de rechten van mensen die in een projectgebied wonen en/of werken.
 - Onderzoek de juridische mogelijkheden om de mensenrechten-effectanalyses (inclusief de plannen om deze risico's aan te pakken) openbaar te maken voor projecten in hoogrisicolanden die de overheid ondersteunt met een exportkredietverzekering. Dit vergroot de transparantie jegens lokaal belanghebbenden, conform de VN-richtlijnen voor Bedrijfsleven en Mensenrechten én het dient een publiek belang. Aangezien het geen bedrijfsgevoelige informatie betreft, benadeelt openbaarmaking de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven niet.
- d) Ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten
 - Versterk de samenhang tussen de beleidsinzet voor burgerlijke en politieke rechten (vanuit BZ) en sociaal-economische rechten (vanuit Ontwikkelingshulp, OH). Geef hiermee tevens gericht vorm aan de ambitie om de samenwerking met zuidelijke partnerlanden te intensiveren.
 - Maak binnen OH-directies voldoende capaciteit vrij om deze koppeling met de mensenrechteninzet te operationaliseren en institutionaliseer de samenwerking tussen DMM en relevante OH-directies.



Literatuurlijst

Beleidsdocumenten en Kamerstukken

Amendement-Koopmans c.s. (2019). [Gewijzigd amendement van de leden Sjoerdsma en Koopmans bij de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken](#). KST 35300 V-14, 14 november 2019.

Coalitieakkoord 2021-2025 (2021). [‘Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst’](#), 15 december 2021.

BZ (2017). [Rijksjaarverslag 2016 Buitenlandse Zaken \(V\)](#), KST 34725 V-1, 17 mei 2017.

BZ (2018a). [‘Kamerbrief intensiveren van het mensenrechtenbeleid’](#), KST 32735-227, 30 oktober 2018.

BZ (2018b). [‘BHOS-beleidsnota: investeren in perspectief’](#), KST 34952-1, 18 mei 2018.

BZ (2018c). [‘Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie \(GBVS\)’](#), KST 33694-12, 19 maart 2018.

BZ (2018d). [‘Mensenrechtenrapportage 2017; Actualisering buitenlands mensenrechtenbeleid en resultaten’](#), KST 2018D30667, 28 mei 2018.

BZ (2018e). [‘Mensenrechten in het buitenlands beleid’](#), KST 32735-205, 5 juli 2018.

- BZ (2018f). [‘Toespraak Minister Blok bij uitreiking Mensenrechtentulp’](#), 3 september 2018.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken [‘Mensenrechtenrapportage 2018’](#), 29 mei 2019.
- BZ (2020a). [‘Toespraak Minister Blok bij uitreiking Mensenrechtentulp’](#), 10 december 2020.
- BZ (2020b). [‘Inzet van het Koninkrijk der Nederlanden in de VN-Mensenrechtenraad \(2020-2022\)’](#), 14 februari 2020.
- BZ (2020c). [‘Mensenrechtenrapportage 2019’](#), 16 juli 2020.
- BZ (2021a). [‘Kamerbrief Nederlandse diplomatie’](#), KST 32734-51, 19 mei 2021.
- BZ (2021b). [‘Mensenrechtenrapportage 2020’](#), 9 juli 2021.
- BZ (2022a). [‘Memorie van toelichting, artikel 1 van de begroting.’](#) KST 36200-2, 20 september 2022,
- BZ (2022b). [‘Actieplan Nederland Marokko’](#), KST 36200-V-64, 29 november 2022.
- BZ (2022c). [‘BHOS nota: Doen waar Nederland goed in is’](#), KST 36180-1, 24 juni 2022.
- BZ (2022d). [‘Mensenrechtenrapportage 2021’](#), 8 juli 2022.
- BZ (2023a). [‘Mensenrechten - Democratie - Internationale Rechtsorde. Beleidsnota’](#), KST 2023D29690, 30 juni 2023.
- BZ (2023b). [‘Antwoorden op Kamervragen over bezoek aan Saoedi-Arabië’](#), KST 2023-Z-07150, 22 mei 2023.
- BZ (2023c). [‘Mensenrechtenrapportage 2022’](#), 7 juli 2023.
- Financiën (2021). [‘Beleidsvaluatie van het MVO-beleid voor de ekv’](#), KST 26485-380, 13 december 2021.
- Financiën (2023). [‘Second opinion monitoring Filipijnen project’](#), KST 26485-425, 3 juli 2023.
- JenV (2018). [‘Integrale migratieagenda’](#), KST 19637-2375, 29 maart 2018.
- JenV (2023). [‘Antwoord op vragen over de mensenrechtensituatie in Libië’](#), KST 2023Z-06912, 26 juni 2023.
- Motie-Alkaya en Van Raan (2018). Tweede Kamermotie [‘Geen ekv bij risico’s op mensenrechtenschendingen of milieuschade’](#), KST 26485 - nr. 267, 3 april 2018.
- Motie-Brekelmans (2021). Tweede Kamermotie [‘Strategische afhankelijkheden van autoritaire grootmachten verminderen’](#), KST 32735-324, 4 oktober 2021.
- Motie Karabulut c.s. (2018). Tweede Kamermotie [‘Honger als oorlogswapen en EU Mensenrechtensanctieregime’](#), KST 35000-V44, 20 november 2018.
- Motie-Omtzigt (2018). Tweede Kamermotie [‘EU Mensenrechtensanctieregime’](#), KST 22112-2529, 3 april 2018.
- Motie-Ploumen (2018). Tweede Kamermotie [‘Seksueel geweld en EU Mensenrechtensanctieregime’](#), KST 35000-V32, 15 november 2018.
- Motie-Segers c.s. (2021). Tweede Kamermotie [‘Resolutie over de afschaffing van de doodstraf op grond van afvalligheid en blasfemie’](#), KST 35719-7, 31 mei 2021.

Motie-Sjoerdsma c.s. (2017). Tweede Kamermotie '[De bescherming van journalisten](#)', KST 34775 V-26, 15 november 2017.

Motie-Van Helvert c.s. (2018). Tweede Kamermotie '[Speciaal gezant voor vrijheid van godsdienst en levensovertuiging](#)', KST 32735-223, 5 november 2018.

Motie-Van den Hul (2018). Tweede Kamermotie '[Mensenrechten, maatschappelijk middenveld en postennetwerk](#)', KST 34952-8, 28 juni 2018.

Motie-Van der Staaij c.s. (2021). Tweede Kamermotie '[Tegen eenzijdige anti-Israëliëse initiatieven in de VN stemmen](#)', KST 21501-02, Nr. 2367, 17 juni 2021.

Motie-Van der Staaij en Voordewind (2020). Tweede Kamermotie '[VNMRR-resolutie geloofsvervolging, waaronder christenvervolging](#)', KST 35570-50, 12 november 2020.

Motie-Voordewind c.s. (2017). Tweede Kamermotie '[De inzet voor godsdienstvrijheid](#)', KST 34775 V-29, 15 november 2017.

Motie Voordewind c.s. (2019). Tweede Kamermotie '[Internationale coalitie t.b.v. de vrijheid van godsdienst en levensovertuiging](#)', KST 32735-255, 1 juli 2019.

Regerakkoord 2017-2021 (2017). '[Vertrouwen in de Toekomst](#)', 10 oktober 2017.

RPE (2018-2022). '[Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek \(RPE\)](#)', geldend van 27 maart 2018 t/m 26 juli 2022.

Rijksoverheid (z.d.). [Mensenrechtentulp](#) (webpagina), ongedateerd.

Tweede Kamerverslag '[Notaoverleg mensenrechten](#)' (2018). KST 32735 V-228, 20 november 2018.

Overige publicaties

Afrobarometer (z.d.). Te raadplegen via <https://www.afrobarometer.org/>.

AIV (2019). 'Duurzame ontwikkelingsdoelen en mensenrechten: een noodzakelijk verbond', mei 2019.

AIV (2022). 'Mensenrechten: kernbelang in een geopolitiek krachtenveld', 28 juni 2022.

Amnesty International (2023). ['Trading at any cost'](#), 23 april 2023.

Amnesty International (2018). 'Overzicht EU-beleid Mensenrechtenverdedigers en tekortkomingen', 2018, interne studie.

Anheier, H.K. et al. (2019). 'Civil society in times of change: shrinking, changing and expanding spaces and the need for new regulatory approaches', *Economics E-journal* 13, pp 1-27, januari 2019.

Article 19 (2020). ['HRC44: UN resolution on freedom of opinion and expression'](#), 22 juni 2020.

Article 19 (2022). ['The Global Expression Report 2022: The intensifying battle for narrative control'](#), 19 juni 2022.

Baser, H. & Morgan, P. ['Capacity, Change and Performance: Study Report'](#), 2008.

BBC (2002). ['Interview met Mary Robinson Hoge Commissaris voor de mensenrechten van de VN'](#), 21 november 2002.

Bello, R.P. (2021). ['Airport City displaces Bulacan fisherfolk'](#), 27 januari 2021.

Bethke, F.S., & Wolff, J. (2023). ['Lockdown of expression: civic space restrictions during the COVID-19 pandemic as a response to mass protests'](#), *Democratization*, 30(6), pp 1073–1091, 12 mei 2023.

Both Ends (2024). ['Dredging Destruction: Human rights violations and environmental destruction in international dredging projects insured by the Dutch state'](#), 25 maart 2024.

Buyse, A. (2018). ['Squeezing civic space: restrictions on civil society organizations and the linkages with human rights. The International Journal of Human Rights'](#) 22(8), pp 966–988, 12 juni 2018.

Chaudhry, S. (2022). ['The assault on civil society: explaining state crackdown on NGO's'](#), *International Organization* 76(3), pp. 549-590, 2 februari 2022.

Cheeseman, N. & Dodsworth, S. (2023). ['Defending Civic Space: When are Campaigns against Repressive Laws Successful?'](#), *The Journal of Development Studies*, 59(5), pp. 619–636, 22 januari 2023.

Civicus (2021). ['People power under attack'](#), 2021.

Chaban, N., Elgström, O. & Knodt, M. (2019). ['Perceptions of EU Mediation and Mediation Effectiveness: Comparing Perspectives from Ukraine and the EU'](#), *Cooperation and Conflict*, 54(4), pp. 506-523, 23 januari 2019.

Committee to Protect Journalists (2021). ['Global Impunity Index 2021'](#), 26 oktober 2021.

Council on Foreign Relations (2009). ['World Opinion on Human Rights'](#), 12 augustus 2009.

De Groene Amsterdammer (2012). ['Rosenthals schaamlap'](#), 11 januari 2012

Dekker, B. (2019). ['Human Rights'](#) in 'The multilateral system under stress: charting Europe's path forward', *Clingendael*, 28 augustus 2019.

- Diamond, L. (2015). [‘Facing up to the democratic recession’](#), Journal of Democracy, Volume 26, Number 1, pp 12-34, januari 2015.
- ECFR (2020). [‘Part of the problem: A better European approach to human rights in the Middle East and North Africa’](#), 18 november 2021.
- EDEO (2020). [‘EU Action Plan on Human Rights and Democracy 2020-2024’](#), 25 maart 2020.
- Europees Parlement (2023). [‘Report on the EU Guidelines on Human Rights Defenders’](#), 16 maart 2023.
- IFC (2021). [‘Performance Standards on Environmental and Social Sustainability’](#), 14 juni 2021.
- Freedom House (z.d.), Online database [‘Expanding freedom and democracy’](#).
- Freedom House (2020). [‘Democracy under Lockdown - The Impact of COVID-19 on Global Freedom’](#), 2 oktober 2020.
- Freedom House (2022). [‘Freedom in the world: the global expansion of autocratic rule’](#), februari 2022.
- Freedom House (2023). [‘Freedom in the World: Marking 50 Years in the Struggle for Democracy’](#), maart 2023.
- Fukuyama, F. (1999). [‘Het einde van de geschiedenis en de laatste mens’](#), Atlas-Contact, 1999.
- Front Line Defenders (2022). [‘Global Analysis 2021’](#), 23 februari 2022.
- Global Witness (2019). [‘Defending the Philippines’](#), 24 september 2019.
- Global Witness (2022). [‘A decade of defiance’](#), 29 september 2022.
- Global Witness (2023). [‘Runaway Risk’](#), 2 februari 2023.
- Hamada, B.I. (2022). [‘Determinants of Journalists’ Autonomy and Safety: Evidence from the Worlds of Journalism Study’](#), Journalism Practice, 16(8), pp 1715-1735, 21 januari 2021.
- Human Rights Watch (2023). [‘World Report Colombia: events of 2022’](#), New York, 2023.
- Huntington, S.P. (1991). [‘Democracy’s third wave’](#), Journal of Democracy, Volume 2, Number 2, pp. 12-34, Spring 1991.
- Independent Commission for Aid Impact (2023). ‘Review of the UK’s Approach to Democracy and Human Rights, literature review’, januari 2023.
- ILGA World (2020). [‘State-sponsored homophobia 2020: Global legislation overview update’](#), 15 december 2020.
- International Association for Impact Assessment (2023). [‘Human Rights in Impact Assessment’](#), april 2023.
- International IDEA (2023a). [‘Global state of democracy, fifth report’](#), 2 november 2023.
- International IDEA (2023b). [‘The EU’s External Democracy Action in a New Geopolitical Reality: Recommendations Report’](#), 30 januari 2023.
- IDS (2023a). ‘Shrinking civic space and threats to human rights defenders’, [IDS website](#).
- IDS (2023b). ‘Trends in LGBTIQ+ rights and enabling factors in diplomatic and programmatic results’, [IDS website](#).

- IDS (2023c) 'Trends in FoRB rights and enabling factors in diplomatic and programmatic success', [IDS website](#).
- IDS (2023d) 'Freedom of expression and human rights diplomacy', [IDS website](#).
- IOB (2014). '[Navigating a sea of interests](#)', 1 december 2014.
- IOB (2019). '[Less Pretension, More Realism](#)', 1 juli 2019.
- IOB (2021a). '[Gender mainstreaming beleid](#)', 27 september 2021.
- IOB (2021b). '[Tactisch en praktisch: naar een toekomstbestendige coördinatie van het Nederlandse Europabeleid](#)', 3 december 2021.
- IOB (2021c). '[Evaluatie van het Nederlands contraterrorismebeleid](#)', 12 oktober 2021.
- IOB (2022). '[Aan artikel 90 verplicht: naar een volwaardig beleid voor internationale rechtsorde](#)', 28 september 2022.
- IOB (2023). '[Evaluatie Nederlandse bijdrage aan stabiliteit, veiligheid en rechtsorde in fragiele contexten](#)', 28 augustus 2023.
- IPSOS (2018). '[Human Rights in 2018](#)', 26 juli 2018.
- NOS (2013). '[Handelsmissie zonder mensenrechten](#)', 14 november 2013.
- OESO (z.d.). '[Evaluation criteria](#)' (webpagina), ongedateerd
- OESO (2021). '[OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen \(factsheet\)](#)', 11 oktober 2021.
- OESO (2024). '[Common Approaches](#)', 2024.
- Open Society Foundation (2021). '[The real question about EU sanctions](#)', 22 maart 2021.
- Open Society Foundation et al. (2022). '[Multilateral Magnitsky Sanctions at Five Years](#)', november 2022.
- Oxfam (2023a). '[Fueling conflict: analyzing the human impact of the war in Yemen](#)', 11 januari 2023.
- Oxfam (2023b). '[From development to deterrence?](#)', 21 september 2023.
- PEW (2020a). '[The global divide on homosexuality persists, but increasing acceptance in many countries over the past two decades](#)', 25 juni 2020.
- PEW (2020b). '[Democratic Rights Popular Globally but Commitment to Them Not Always Strong](#)', 27 februari 2020.
- Portela, C. (2021). '[The EU Human Rights Sanctions Regime: Unfinished Business?](#)' in Revista General de Derecho Europe, pp. 19-44, juni 2021.
- Raad van Europa (2023). '[European states' migration co-operation with Tunisia should be subject to clear human rights safeguards](#)', 17 juli 2023.
- Roth, K. (2021). '[How democracy can defeat autocracy](#)', Foreign Policy, 13 januari 2022.
- Sastramidjadja, Y. (2021). '[Beating the buzzers](#)', Inside Indonesia, 13 oktober 2021.
- SOMO (2018). '[Brief aan de leden van de Vaste Kamercommissie Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking](#)', 8 november 2018.

United Nations Security Council (2018). [Resolution 2417 \(2018\) \(Protection of Civilians\)](#). 24 mei 2018.

UN OHCHR (z.d.). [‘Situation of human rights in the Philippines’](#) (informatie op landenpagina OHCHR-website), ongedateerd.

UN OHCHR (2011). [‘Guiding Principles on Business and Human Rights’](#), 2011.

UN OHCHR (2022). [‘Bridging our diversities: a compendium of good practices in human rights education’](#), 15 februari 2022.

US Mission Geneva (2022). Interactive Dialogue with the Commission of Inquiry on the Occupied Palestinian Territory, including East Jerusalem and in Israel. Joint Statement, 13 juni 2022.

VN-Mensenrechtenraad (2016). [‘Protection against violence and discrimination based on sexual orientation and gender identity’](#), A/HRC/RES/32/2, 15 juli 2016.

VN-Mensenrechtenraad (2020). [‘Independent Fact-Finding Mission on Libya’](#), A/HRC/RES/43/39, 22 juni 2020.

VN-Mensenrechtenraad (2021a). [‘International Commission of Inquiry’](#), A/HRC/S-30/L.1, 27 mei 2021.

VN-Mensenrechtenraad (2021b). [‘Fourth report International Commission of Inquiry Yemen’](#), 14 september 2021.

VN (2002). [‘World Conference Against Racism, Racial Discrimination, Xenophobia and Related Intolerance’](#), 2002.

Williams Institute (2021). [‘Social Acceptance of LGBTI People in 175 Countries and Locations: 1981 to 2020’](#), november 2021.

WRR (2024). [‘Nederland in een gefragmenteerde wereldorde’](#), 1 juli 2024.

Fotografie

Vorkant: © DNY59 / iStock.

Man probeert kloof te overbruggen.

H1: © Vladimir Cetinski / iStock.

Universele Verklaring van de Rechten van de Mens; Weegschalen van gerechtigheid/justitie.

H2: © Nelson Antoine / Shutterstock.

Fotojournalisten branden kaarsjes nadat een videojournalist is vermoord die verslag deed van een protest in Rio de Janeiro.

H3: © Elma Okic / UN Photo.

34e sessie van de VN Mensenrechtenraad.

H4: © Aad Meijer / Foto's BZ.

Mensenrechtentulp.

H5: © trust.org / Flickr.

Garabuli detentie centrum in Libië.

H6: © Leo Patrizi / iStock

Groep mensen die betogen voor mensenrechten in New York.

Literatuurlijst: © Jofelle Tesorio / Shutterstock.

Mensenrechtenverdedigers voor het Internationaal Strafhof in Den Haag.

Kwaliteitscontrole

De opstartfase van deze evaluatie is uitgevoerd door Drs. Meie Kiel en Dr. Marieke van Egmond. Het onderzoek is vervolgens uitgevoerd door Dr. Trix van Mierlo, Mr. Linde Verhoeven en Dr. Martin van Vliet. Het eindrapport is geschreven door Dr. Martin van Vliet. De interne kwaliteitscontrole is uitgevoerd door een klankbordgroep bestaande uit: Dr. Rens Willems, Dr. Wendy van der Neut, Drs. Echica van Kelle en Drs. Stephanie Bouman. Ook Drs. Arjan Schuthof, Drs. Caspar Lobbrecht, Drs. Koen Sizoo en Dr. Alexander Otgaar hebben feedback gegeven op het conceptrapport. Externe kwaliteitscontrole is uitgevoerd door leden van de referentiegroep: Dr. Peter Malcontent (Universiteit Utrecht), Drs. Nicole Sprokel (Amnesty International), Drs. Rochus Pronk en Drs. Ronald Siebes (Ministerie van Buitenlandse Zaken).

Gepubliceerd door:

Ministerie van Buitenlandse Zaken
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

www.iob-evaluatie.nl

www.x.com/IOBevaluatie

nl.linkedin.com/company/iob-evaluatie

Lay-out: Xerox | OSAGE

Auteur: Martin van Vliet.

© Ministerie van Buitenlandse Zaken | December 2024