



## **BIJLAGE BIJ KAMERBRIEF: IOB-EVALUATIE MENSENRECHTENBELEID 2017-2022**

### **Kabinetsreactie per thema**

Hieronder volgt de uitgebreide kabinetsreactie per thema van de aanbevelingen uit het IOB-evaluatierapport 'Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017-2022)'.

### **Bevordering uitvoering van internationale mensenrechtenafspraken en instrumenten**

Het kabinet onderschrijft de noodzaak voor gerichte aansturing van de posten, zowel op de eigen nationale beleidsprioriteiten op mensenrechten (gelijke rechten voor vrouwen en meisjes, lhbtqi+, mensenrechtenverdedigers, vrijheid van religie en levensovertuiging, vrijheid van meningsuiting) als ter behoeve van de lokale uitvoering van internationale mensenrechtenrichtlijnen en instrumenten. Deze aansturing is op de nationale beleidsprioriteiten goed ingebed, bijvoorbeeld middels de jaarplancyclus waarin aandacht voor de mensenrechtenprioriteiten een vast rapportage- en planningsonderdeel zijn, als ook via diverse *toolkits* (richtlijnen maatschappelijk middenveld, handboek feministisch buitenlandbeleid, toolkit gelijke rechten en kansen voor lhbtqi+) en handleidingen waar posten uit kunnen putten voor de vertaling naar de lokale context.

Het kabinet erkent de kloof tussen multilateraal vastgestelde richtlijnen en de uitvoering daarvan in de landenpraktijk zoals door de IOB geconstateerd. Om deze kloof te overbruggen is na de evaluatieperiode reeds een traject in gang gezet om tot een overkoepelende *toolkit* voor posten te komen, met bijzondere aandacht voor multilaterale mensenrechteninstrumenten zoals de *Universal Periodic Review* van de VN-Mensenrechtenraad (UPR) en de *Treaty Bodies*. De ontwikkeling van betreffende *toolkit* is gepauzeerd in afwachting van deze IOB-evaluatie en het kort daarvoor gepresenteerde regeerprogramma, zodat de inzichten en beleidsaccenten die daaruit voortvloeiden in de vormgeving van de *toolkit* kunnen worden meegenomen. Het kabinet streeft ernaar deze *toolkit* eind 2025 te lanceren, waarmee het aan de betreffende IOB-aanbeveling tegemoet komt. Bijzondere aandacht zal hierin tevens uitgaan naar het beter laten aansluiten van het bilaterale mensenrechtenwerk op relevante EU-richtlijnen waar die raken aan het EU-externe mensenrechtenbeleid. Naast ontwikkeling van bovengenoemde *toolkit* werkt dit kabinet eraan om de jaarlijkse mensenrechtencursus voor medewerkers opnieuw op te starten. Hiermee wordt uitvoering gegeven aan de IOB-aanbeveling om te investeren in de kennis van ambassademedewerkers.

Het kabinet neemt tevens de aanbeveling ter harte om posten, waar relevant, in hun jaarplanning explicieter in te laten gaan op de uitvoering van multilaterale richtlijnen en instrumenten. Specifiek zal betreffende posten worden gevraagd de aanbeveling(en) die Nederland heeft gedaan in het kader van de UPR gericht te ondersteunen en monitoren. Dit zal worden meegenomen in de jaarplancyclus 2026, die van start gaat in de zomer van 2025.

Ten aanzien van de aanbeveling rondom het rotatie en het behoud van voldoende mensenrechtencapaciteit op ambassades, noteert het kabinet het volgende. Sinds de evaluatieperiode is het plaatsingssysteem voor startende diplomaten gewijzigd en de plaatsingstermijn verlengd van 2 naar 3 jaar. Hiermee is de rotatiesnelheid verminderd en wordt uitvoering gegeven aan betreffende IOB-aanbeveling. Echter, de taakstelling inclusief de bezuiniging op het postennet zoals vastgelegd in het Hoofdlijnenakkoord en regeerprogramma van het kabinet-Schoof zal zijn weerslag hebben op het behoud van capaciteit van de posten om o.a. mensenrechtenprojecten te identificeren en beheren. Volledige uitvoering van deze aanbeveling is daarmee niet haalbaar.

### **Internationale themacoalities**

Het kabinet herkent de analyse van de IOB ten aanzien van internationale themacoalities, de diplomatieke signaalfunctie die deze coalities kunnen vervullen, de mogelijkheid die zij bieden om tot gemeenschappelijke posities te komen, en het platform dat deze coalities kunnen bieden voor verdieping en verbreding op mensenrechtensamenwerking. Ook deelt het kabinet de analyse ten aanzien van de geconstateerde impact en effectiviteit van dergelijke coalities, en de afweging die moet plaatsvinden t.a.v. capaciteitsinzet. Dit laatste is extra relevant in tijden van bezuinigingen en een taakstelling. In aanvulling op de IOB-evaluatie merkt het kabinet daarbij op dat het vormen, uitbouwen en professionaliseren van dergelijke themacoalities een project van de lange adem is. En dat de verschillende onderzochte coalities (*Equal Rights Coalition, Freedom Online Coalition, International Religious Freedom or Belief Alliance*) zich in andere stadia van hun ontwikkeling dan wel professionalisering bevinden. Nederland heeft zich binnen de verschillende coalities ingezet – zowel tijdens als na de evaluatieperiode - om het functioneren daarvan te verbeteren, en zal dat blijven doen. Ook droeg Nederland het voorzitterschap van de internationale diplomatie-werkgroep van de Equal Rights Coalition, na deze rol zes jaar te hebben vervuld, begin 2025 over aan Chili.

### **Aansluiting op EU-beleidskaders en richtlijnen**

Het kabinet neemt de IOB-aanbeveling over de noodzaak om in EU-verband tot een operationele vertaalslag te komen van overkoepelende beleidskaders en richtlijnen naar landen-specifieke strategieën over. In de huidige werkpraktijk worden het meerjarige algemene EU Actieplan voor Mensenrechten en Democratie<sup>1</sup> en de EU thematische mensenrechtenrichtlijnen<sup>2</sup> geoperationaliseerd door het opstellen van land-specifieke mensenrechtenstrategieën door de Europese Dienst voor het Externe Optreden (EDEO) en EU-delegaties ter plaatse. De EDEO rapporteert jaarlijks terug aan de EU-lidstaten over de voortgang van deze zogenaamde *Human Rights and Democracy Country Strategies* via implementatierapporten. Daarnaast publiceert de EU jaarlijks een mensenrechtenrapportage waarin per land de mensenrechtensituatie en belangrijkste EU-interventies worden beschreven.<sup>3</sup> Het kabinet zal, zowel in Brussel, als in landen waar Nederlandse ambassades voldoende mensenrechtencapaciteit hebben, pleiten voor het aanscherpen van deze landenstrategieën.<sup>4</sup>

Het EU Actieplan was in 2023 onderwerp van een middentermijnevaluatie waarbij EDEO zelf NGO's, academische instellingen, VN-organen en het Europees Parlement heeft geconsulteerd over de voortgang.<sup>5</sup> Nederland zal, conform de aanbeveling van het IOB, bij de EDEO informeren hoe zij van plan zijn bij de uitvoering van de eerstvolgende evaluatie van het EU Actieplan en de bijbehorende landenstrategieën gebruik te maken van onafhankelijke externe partijen.

Voor de door de IOB geconstateerde relatieve onbekendheid van diplomaten van EU-lidstaten met het EU Actieplan Mensenrechten en Democratie en de EU thematische mensenrechtenrichtlijnen dragen de EDEO en de lidstaten, waaronder Nederland, een gezamenlijke verantwoordelijkheid.

<sup>1</sup> Dit plan, oorspronkelijk voorzien met een looptijd van 2020-2024, is recent verlengd tot 2027, o.a. om gelijk te lopen met het Meerjarig Financieel Kader van de EU. [The EU extends its Action Plan on Human Rights and Democracy until 2027 | EEAS \(europa.eu\)](#)

<sup>2</sup> [EU Human Rights guidelines | EEAS \(europa.eu\)](#)

<sup>3</sup> Zie voor het meest recente rapport: [2023 Human Rights and Democracy in the World Annual Report - Report of the EU High Representative for Foreign Affairs and Security Policy | EEAS \(europa.eu\)](#)

<sup>4</sup> Uiteraard alleen in die gevallen waar deze onvoldoende duidelijke doelstellingen bevatten of waar de genoemde rapportages onvoldoende inzichtelijk maken welke resultaten er worden geboekt

<sup>5</sup> [Midtermreview Actionplan \(europa.eu\)](#)

EU-delegaties worden geacht hun landen strategieën en mensenrechtenactiviteiten lokaal met de ambassades van EU Lidstaten af te stemmen en uit te voeren.

### **Het tegengaan van straffeloosheid**

Ten aanzien van de IOB-aanbeveling voor behoud van de Nederlandse capaciteit op resoluties gericht op het tegengaan van straffeloosheid noteert het kabinet het volgende. De strijd tegen straffeloosheid voor internationale misdrijven en de inzet voor het ter verantwoording roepen van staten voor ernstige en grootschalige mensenrechtenschendingen (*accountability*) heeft in de afgelopen periode een sterke ontwikkeling doorgemaakt. Nederland speelt daarbij, zoals ook in de IOB-evaluatie wordt opgemerkt, een actieve en leidende rol. Daarnaast blijft Nederland zich wereldwijd inzetten voor de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde. Deze ambitie is verankerd in artikel 90 van de Grondwet en volgt ook uit het regeerprogramma.<sup>6</sup> Deze inzet komt onder meer tot uiting in de inzet in de VN Mensenrechtenraad, de Algemene Vergadering van de VN (AVVN) en de Derde Commissie van de AVVN op landenresoluties met – waar relevant – specifieke aandacht voor bewijsgaring en documentatie van mensenrechtenschendingen en internationale misdrijven. Het kabinet onderschrijft het belang van voldoende capaciteit om deze ambitie te blijven waarmaken, zowel op het departement als op de permanente vertegenwoordigingen bij de VN in Genève en New York.

Eén van de uitgangspunten bij de inzet in de strijd tegen straffeloosheid is het beginsel van non-selectiviteit: internationale misdrijven dienen te worden bestraft, ongeacht waar en door wie ze zijn begaan. In lijn met de aanbeveling is de Nederlandse inzet daarom in beginsel niet gericht op specifieke regio's, noch op één of meerdere specifieke partijen in een bepaalde oorlog of bij een bepaald conflict. Het is hierbij van belang om aandacht te blijven besteden aan verwijten van dubbele standaarden en/of selectiviteit, bijvoorbeeld door het voeren van een dialoog op basis van een brede relatie en door te luisteren om te begrijpen waar de positie van de ander vandaan komt.

### **Verbeter de focus en strategische aansturing mensenrechtenbeleid in de landenpraktijk**

Sinds de periode van de IOB-evaluatie heeft Nederland een aantal verbeteringen doorgevoerd die de strategische aansturing waarop IOB verbeterpunten signaleert, ten goede komen. Zo vatten het Beleidskader Mondiaal Multilateralisme<sup>7</sup> en de beleidsnota Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde<sup>8</sup> de langjarige strategie van Nederland samen. Ook zijn deze stukken geoperationaliseerd in een resultatenkader<sup>9</sup> dat wordt gebruikt om te sturen op *wat* Nederland op de middellange termijn wil bereiken in de landen waar het mensenrechtenbeleid wordt uitgevoerd en *hoe* de verschillende instrumenten hier het beste aan kunnen bijdragen.

Tegelijkertijd beaamt het kabinet dat de snel verslechterende wereldwijde mensenrechtencontext en de politieke druk om vaak snel te reageren, op gespannen voet staan met het voeren van strategisch ingebed, lange-termijn beleid. Dit spanningsveld is inherent aan het mensenrechtenterrein en zal naar verwachting de komende jaren alleen nog maar ingewikkelder worden. De realiteit van de huidige geopolitieke context waar belangen vaker moeten worden

<sup>6</sup> Zie p. 111 van het [Regeerprogramma](#): "Nederland draagt actief bij aan het versterken van de internationale rechtsorde en multilaterale samenwerking. Het kabinet zal bindende internationaalrechtelijke en verdragsmatige verplichtingen te goeder trouw nakomen. Nederland heeft een sterke reputatie en verantwoordelijkheid als gastland van de belangrijke internationaalrechtelijke instituten die in Den Haag gevestigd zijn."

<sup>7</sup> Bijlage bij Kamerstuk 36 200-V nr. 72

<sup>8</sup> Bijlage bij Kamerstuk 32 735 nr. 370

<sup>9</sup> Bijlage bij Kamerstuk 32 735 nr. 381

afgewogen, een bezuinigingsopdracht en een taakstelling komen daar nog bij. Een logisch volgende conclusie is vervolgens dat – met effectieve inzet van mensen en middelen en resultaatgericht werken als uitgangspunten – het ambitieniveau van Nederland op mensenrechten bijgesteld dient te worden. Ook de IOB concludeert immers dat de personele capaciteit gedurende de evaluatieperiode ontoereikend was voor het ambitieniveau. Deze personele capaciteit zal de komende jaren verder afnemen. Nederland kan niet hetzelfde blijven doen – laat staan hetzelfde beter doen – met minder mensen en minder middelen. In plaats daarvan zal een efficiëntieslag moeten plaatsvinden, met meer gerichte keuzes waar Nederland een verschil kan maken.

### **Mensenrechtenfonds en aansturing posten op thema's**

Het voornaamste financiële instrument om mensenrechten te bevorderen vanuit de begroting van de minister van Buitenlandse Zaken betreft het Mensenrechtenfonds, dat bestaat uit een centraal en decentraal deel. Via het centrale mensenrechtenfonds zet Nederland zich wereldwijd in voor de veiligheid van mensenrechtenverdedigers online en offline, waaronder met het Safety for Voices programma voor de periode 2023-2027. Het decentrale mensenrechtenfonds is gedelegeerd naar het postennet. Dit fonds wordt door ambassades ingezet om organisaties te steunen die zich op verschillende manieren inzetten voor mensenrechten. Tegen het einde van de geëvalueerde periode heeft het ministerie de opzet van het centrale mensenrechtenfonds reeds aangepast. Het ministerie ondersteunt momenteel een kleiner aantal programma's met een omvangrijker budget, met een specifieke focus op de bescherming van journalisten en mensenrechtenverdedigers. Deze programma's zijn wereldwijd inzetbaar en daarmee flexibel van aard. De huidige inzet is bovendien meer gericht op resultaten op middellange termijn.

Het kabinet is voornemens ook de opzet van het decentrale mensenrechtenfonds aan te passen, op basis van de IOB-aanbeveling om geografische focus aan te brengen en het aantal partnerlanden te beperken. Hiervoor zullen een aantal factoren worden meegewogen, waaronder de mensenrechtensituatie in het land en de beschikbare Nederlandse invloed/expertise, de impact van de Nederlandse inzet op de midden-lange termijn maar ook nadrukkelijk de Nederlandse belangen in het land (zoals migratie, handel en veiligheid). Concreet betekent dit dat er keuzes gemaakt moeten worden in het aantal landen waar het decentrale mensenrechtenfonds wordt ingezet op basis van een aantal duidelijke criteria. De uitwerking hiervan vindt plaats in de loop van 2025; uw Kamer zal geïnformeerd worden over de voortgang van deze uitwerking tijdens het jaarlijkse debat met de Kamer over mensenrechten.

In deze uitwerking zal ook gekeken worden naar de (eventuele beperking van) het aantal mensenrechtenthema's waar in een land op wordt ingezet, en de noodzaak om context-sensitief te werken en dus in te spelen op thema's die niet onder de Nederlandse prioriteiten vallen. Het staat posten reeds vrij om de samenwerking met het gastland op te zoeken op mensenrechtenthema's die voor Nederland niet prioritair, maar voor het gastland wel belangrijk zijn en hiervoor het mensenrechtenfonds aan te wenden, bijvoorbeeld voor versterking van nationale mensenrechtenorganisaties. Zoals reeds het geval is zal het kabinet bij het aangaan van nieuwe samenwerkingen vanuit het decentrale mensenrechtenfonds zoveel als mogelijk sturen op meerjarige flexibele steun.

### **Overlap van beleidsdoelstellingen fondsen**

Ten aanzien van de IOB-conclusies en aanbevelingen rondom overlap van beleidsdoelen en fondsen noteert het kabinet het volgende. Het mensenrechtenfonds is een belangrijk financieel instrument voor de uitvoering van het buitenlandse mensenrechtenbeleid. Behoud van een

eigenstandig instrument, met daarbij de voorgenomen wijzigingen op het decentrale deel ervan, is van essentieel belang om in te spelen op de veranderende omstandigheden en de nodige flexibiliteit te bieden aan posten. Het kabinet is van mening dat het samenvoegen van bestaande fondsen op dit moment niet wenselijk is en heeft dit toegelicht in een aparte Kamerbrief<sup>10</sup>. Zoals in de IOB evaluatie staat richten bijvoorbeeld de Matra en Shiraka-programma's zich op specifiek de buurlanden van de EU en de landen in de MENA-regio. Deze programma's kennen een sterke samenwerkingscomponent met de overheden in deze regio's, een benadering die in mindere mate onderdeel is van het mensenrechtenfonds of de programma's van de OH-begroting. Wel zal goed moeten worden gekeken naar de focus van de fondsen om thematische en regionale overlap te voorkomen. Dit punt zal dan ook worden meegenomen in de herstructurering van het decentrale mensenrechtenfonds.

### **Beleidscoherentie**

Het kabinet onderschrijft de IOB-analyse dat het bevorderen van een sterke internationale rechtsorde, waarin landen hun afspraken nakomen en dus ook mensenrechten worden nageleefd, voor Nederland van belang is. Net als voorgaande kabinetten benadrukt dit kabinet het strategisch belang van het mensenrechtenbeleid voor de toekomstige welvaart en veiligheid van Nederland, in combinatie met andere belangen in het Nederlands buitenlands beleid. Mensenrechten zijn daarom al decennialang een integraal onderdeel van het buitenlandbeleid. IOB concludeert dat gedurende de evaluatieperiode op papier sprake is van verankering van mensenrechten in diverse andere beleidsterreinen, bijvoorbeeld op het gebied van buitenlandse handel, ontwikkelingssamenwerking, veiligheid en migratie. Dus ook dat mensenrechten worden afgewogen tegen andere prioriteiten van het buitenlandbeleid. Dit concludeert ook de Wetenschappelijke Raad voor Regeringsbeleid in het rapport 'Nederland in een fragmenterende wereldorde'.<sup>11</sup>

Zoals in het Regeerprogramma staat, is Nederland gebaat bij eerlijke en duidelijke afspraken die de internationale samenwerking in goede banen leiden, mensenrechten bevorderen en een gelijk speelveld creëren, waarin onze bedrijven internationaal het best gedijen. Dit vraagt om coherentie waarbij het uitgangspunt is dat deze doelstellingen niet alleen naast elkaar kunnen bestaan, maar elkaar juist zo veel mogelijk moeten versterken. Eerlijke handel gebaseerd op gelijke spelregels, veiligheid en aandacht voor rechtsorde en mensenrechten kunnen niet zonder elkaar. Kort gezegd: geen internationale veiligheid zonder respect voor mensenrechten en geen economische ontwikkeling zonder een internationale rechtsorde. De IOB-aanbeveling om het geïntegreerde planningsinstrumentarium hiervoor beter te benutten neemt het kabinet over. Ook beziet het kabinet of er organisatorische verbeteringen aan te brengen zijn in hoe mensenrechtentema's momenteel belegd zijn bij directies anders dan de directie mensenrechten en multilaterale organisaties.

### **Migratie en mensenrechten**

Om irreguliere migratie tegen te gaan en terugkeer en opvang in de regio te bevorderen zet het kabinet, ook in Europees verband, in op brede, strategische partnerschappen met relevante landen.

Het kabinet verwelkomt de analyse van IOB op het gebied van mensenrechten en migratie. Dit is een uiterst complex onderwerp waar het continue zoeken is naar de meest effectieve aanpak om zowel irreguliere migratie te beperken als vluchtelingen en migranten te beschermen. Het feit dat in veel van de herkomst-, transit- en opvang landen waar Nederland mee samenwerkt, de democratie, rechtsorde en mensenrechten onder druk staan, maakt deze balans precair.

---

<sup>10</sup> Kamerstuk 36 600-V nr. 7

<sup>11</sup> [Kabinetsreactie WRR-rapport 'Nederland in een fragmenterende wereldorde' | Nieuwsbericht | WRR](#)

Het kabinet schaart zich achter een geïntegreerd buitenlandbeleid en erkent dat naleving van internationale mensenrechtenverdragen en de wensen ten aanzien van het internationale migratiebeleid van Nederland soms op gespannen voet met elkaar lijken te staan. De samenwerking tussen de verschillende directies binnen BZ die zich met deze thema's bezig houden en het ministerie van A&M zal om die reden worden versterkt. Dit zal o.a. zijn weg vinden in de interdepartementale taskforce internationaal migratiebeleid dat onder het huidige kabinet wordt opgericht en middels het integreren van mensenrechten in de nieuwe migratiedirectie binnen BZ.

De krimpende beschermingsruimte voor migranten en vluchtelingen in partnerlanden is zorgwekkend. De samenwerking en dialogen met partnerlanden die Nederland voert zijn gestoeld op internationaal rechterlijke kaders, waar ook deze partners aan gehouden zijn. In de dialogen met partnerlanden onderstreept Nederland stevast het belang van bindende internationale rechtsnormen en de bescherming van zowel migranten als vluchtelingen, alsook het organiseren van migratie- en asielmanagement in lijn met internationale standaarden. Dat doet Nederland met respect voor de soevereiniteit van het partnerland en in de wetenschap dat het uiteindelijk de primaire verantwoordelijkheid is van partnerlanden om zorg te dragen voor de rechtmatige behandeling van mensen binnen hun eigen landsgrenzen. Middels (OH) programmering, technische assistentie en een beleidsdialoog probeert Nederland daar aan bij te dragen. Daar zijn grenzen aan: Nederland, of welk land ook, is niet in een positie om in iedere samenwerkingsvorm waterdichte naleving van criteria en waarborgen te garanderen. De insteek is een dialoog van gelijkwaardigheid en vertrouwen. Daarbij is het van belang bewust te zijn dat Nederland regelmatig een vragende partij is als het om migratie gaat; de Nederlandse migratiebelangen vallen niet per definitie samen met de migratiebelangen van landen waar Nederland een samenwerking mee opzoekt. Om die reden zet het kabinet in op brede partnerschappen, waar ruimte is voor wederkerigheid. Dat neemt niet weg dat er ook op Nederland een plicht tot naleving van het beginsel van non-refoulement rust ten aanzien van personen die onder de Nederlandse verantwoordelijkheid vallen.

Daarbij is van belang dat er geen duidelijke definitie is van het door de IOB gehanteerde brede begrip 'migratiepartnerschappen'. Hieronder kan een veelheid van verschillende samenwerkingsvormen worden verstaan. Dit begrip is momenteel bovendien in ontwikkeling en er wordt nagedacht over innovatieve samenwerkingsvormen, zowel in EU-verband als in de bilaterale betrekkingen met mogelijke partnerlanden. Onder de partnerschappen waar de IOB-evaluatie op ziet, is de directe betrokkenheid van Nederland bij de toegang van migranten tot veilige en humane opvang beperkt en daarmee de ruimte voor het hanteren van concrete waarborgen en criteria.

Eveneens is programmering op het gebied van migratie op zo'n manier vormgegeven dat deze hieraan een concrete bijdrage levert. Zo draagt Nederland bij aan de bescherming van migranten in Noord Afrika via partnerorganisaties als IOM, UNHCR en ook lokale ngo's. Ten grondslag aan de door Nederland gefinancierde migratieprogrammering ligt een degelijke risicoanalyse. Ook monitoring en evaluatie vormt een vast onderdeel, op basis waarvan programma-inzet weer aangepast wordt.

Hieronder reageert het kabinet op elke afzonderlijke aanbeveling op het gebied van migratie.

**Laat voor elk migratiepartnerschap dat Nederland zelf of in multilateraal verband sluit een risicoanalyse uitvoeren van de mogelijke effecten op de rechten van mensen op de vlucht**

Partnerschappen worden vormgegeven in samenwerking met verschillende landen. Het betreft hier ook landen waar zich meer migranten bevinden en relatief minder mensen op de vlucht. Om die

reden vat het kabinet bovenstaande aanbeveling breder op: het betreft de rechten van zowel mensen op de vlucht als mensen 'in beweging'.

Het kabinet deelt het belang om voorafgaand aan of binnen een bestaand partnerschap de risico's van de samenwerking in kaart te brengen op basis van het *do-no-harm* principe. Dit zou meer inzicht moeten geven in de bedoelde en onbedoelde effecten van onze samenwerking – zowel dialoog als programmering – op de mensenrechten. De beoordeling van deze risico's van samenwerking leiden niet per definitie tot een ander oordeel of meer mitigerende afspraken. Zij helpen om de afweging te maken of eventueel extra aandacht nodig is voor deze risico's. Het kabinet zal onderzoeken hoe dit in de toekomst zowel voor bilaterale partnerschappen te kunnen doen als er op aandringen dat de EU dit onderzoekt voor brede partnerschappen tussen de EU en derde landen. Dit is in lijn met gerelateerde recente aanbevelingen van de EU-ombudsman en de Europese rekenkamer. Ook komt het kabinet hiermee tegemoet aan de motie Boomsma (nr. 24 (36600XX), die de regering verzoekt om voor EU- en bilaterale migratiepartnerschappenprotocollen op te stellen over de naleving van mensenrechten en bescherming tegen uitbuiting, inclusief een risicoanalyse en afspraken over de voortgang en de naleving ervan. Daarbij maakt het kabinet de kanttekening dat het zeer lastig is om vast te stellen wat eventuele indirecte of neveneffecten zijn van een migratiepartnerschap.

### **Neem in elk migratiepartnerschap duidelijke waarborgen en concrete criteria op t.b.v. de naleving van mensenrechten, zoals de toegang tot humane en veilige opvang**

De samenwerking en dialogen met partnerlanden die Nederland voert zijn gestoeld op internationaal rechterlijke kaders, waar ook deze partners aan gehouden zijn. Nederland onderstreept steevast het belang van bescherming van migranten en vluchtelingen in gesprekken met partners en het organiseren van migratie- en asielmanagement in lijn met internationale standaarden. Dat alles doet Nederland met respect voor de soevereiniteit van het partnerland. Naast de internationale verantwoordelijkheden die mogelijk op Nederland rusten is het namelijk primair hun verantwoordelijkheid om zorg te dragen voor de rechtmatige behandeling van alle mensen.

### **Laat de naleving van gemaakte afspraken op het gebied van mensenrechten door een onafhankelijke externe partij monitoren en maak deze rapportages openbaar**

Het kabinet committeert zich aan consequente monitoring en waar relevant onafhankelijke evaluatie van door NL gefinancierde programmering op het gebied van migratie en zal hier ook binnen de EU op (blijven) aandringen. Het kabinet acht het van groot belang dat financiële middelen op de juiste plek terechtkomen, een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van het partnerland en dat er transparant over gecommuniceerd wordt. Hier zal het kabinet toe op blijven roepen zoals ook blijkt uit de appreciatie van het kabinet op het Europese Rekenkamer Rapport die op 12 november naar de tweede kamer is verzonden.

### **Verbind consequenties aan de migratiesamenwerking met landen wanneer de bescherming van mensenrechten tekort schiet**

Het kabinet erkent dat coherent buitenlandbeleid een constante belangenafweging vergt. Het kabinet acht een streng migratiebeleid van groot belang. Tegelijkertijd heeft het kabinet oog voor de mensenrechtensituatie in de partnerlanden. Ook de IOB erkent het spanningsveld tussen deze beleidsterreinen in haar analyse. Daarom zal het kabinet steeds de afwegingen rond bevordering en bescherming mensenrechten in relatie tot het migratiebeleid bewust en zorgvuldig maken. Er wordt door IOB een beeld geschetst alsof migratie en mensenrechten één op één tegen elkaar worden afgewogen. Zo eenvoudig is het evenwel niet. Het is een bredere dialoog met vele wederzijdse belangen waar Nederland niet voor "of-of" kiest, maar voor "en-en". Binnen een gelijkwaardige en wederkerige dialoog is er ruimte om ook zaken zoals bescherming

mensenrechten te bespreken en te adresseren. Het kabinet zoekt hier telkens naar de mogelijke ruimte.

Tevens draagt onze migratieprogrammering juist concreet bij aan de verbetering van toegang tot bescherming van migranten en vluchtelingen. Als het kabinet signalen opvangt dat binnen een bepaalde partnerschapsovereenkomst de bescherming van mensenrechten tekort schiet, bekijkt het kabinet per geval of en hoe hier op te acteren, middels bijv. de intensivering van de politieke dialoog of technische assistentie aan relevante actoren.

Waar het programmering betreft zal het kabinet adaptief te werk gaan. Mocht een bepaalde interventie contraproductief zijn of negatieve neveneffecten hebben, zal dat terugkomen middels de monitoring en evaluatie en daar naar behoren op gehandeld worden.

### **Handelsinstrumentarium en mensenrechten**

In het rapport wordt als belangrijkste advies genoemd om mensenrechten steviger en structureler te verankeren in het brede buitenlandbeleid, zo ook op het thema handelsbevordering. Concreet wordt geadviseerd om mensenrechten centraal te stellen in economische overleggen met autoriteiten van landen met hoge mensenrechtenrisico's. Hierbij is het belangrijk te noemen dat het Nederlandse handelsbeleid gebaseerd is op balans: het gaat om de versterking van ons internationale verdienvermogen en tegelijkertijd om blijvend te engageren met landen in een bredere bilaterale relatie. Alhoewel er sprake kan zijn van een spanningsveld, sluiten mensenrechten en handel elkaar niet uit: zij kunnen elkaar juist aanvullen. Keuzes voor prioritaire markten en de economische relaties die hieruit voortvloeien bieden mogelijkheden om binnen deze brede bilaterale relatie het gesprek te voeren over onderwerpen zoals mensenrechten. In bilaterale economische consultaties is IMVO, waarin mensenrechten een belangrijk thema vormen, dan ook onderwerp van het gesprek. Deze samenhang tussen mensenrechten en handel past bij de integrale landensturing waar het Ministerie van Buitenlandse Zaken op inzet om de effectiviteit van het buitenlandbeleid te vergroten en wordt breed gedragen. Inzake economische consultaties met landen waar sprake is van hoge mensenrechtenrisico's zal er in lijn met het advies, daar waar relevant, aandacht zijn voor mensenrechten.

Ten tweede wordt geadviseerd om standaard uitgebreide voorlichting over de mensenrechtensituatie aan te bieden aan bedrijven die deelnemen aan handelsmissies naar hoog-risico landen en om daarin gebruik te maken van de expertise van maatschappelijke organisaties en andere externe deskundigen. De Nederlandse overheid verwacht van bedrijven dat zij verantwoord zaken doen in lijn met de OESO-richtlijnen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen en de *UN Guiding Principles on Business and Human Rights*. Ook bevordert het kabinet internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen (IMVO). De totstandkoming van de Europese IMVO-wetgeving is op dit punt een belangrijke ontwikkeling. Europese regels voor multinationale bedrijven zorgen voor een gelijk speelveld met andere bedrijven in de EU en een grotere impact bij het mondiaal bevorderen van mensenrechten.

Bij handelsmissies zetten onze ambassades samen met RVO proactief in op voorlichting aan bedrijven over de lokale context en risico's, waar mensenrechten integraal onderdeel van uit maakt. Het Kabinet erkent dat met handelsmissies naar hoog-risico landen adequate voorlichting gegeven moet worden. Het afgelopen jaar heeft het Kabinet hier daarom al extra inspanningen op geleverd en zal dit in lijn met deze aanbeveling continueren. Zo zijn er richting het einde van de geëvalueerde periode IMVO 'gesprekstechniek' trainingen ontwikkeld voor onder andere ambassadepersoneel, zodat zij ook, met name in het geval van hoog-risico, preventief de juiste



vragen kunnen stellen en bedrijven nog beter kunnen assisteren in het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. Op de RVO-landenpagina's is informatie opgenomen over vaak voorkomende lokale IMVO-risicos en daarnaast kunnen bedrijven voor ondersteuning terecht bij het MVO steunpunt van RVO. Bij een aantal handelsmissies naar hoog-risico landen zijn bovendien lokale partijen uitgenodigd om bedrijven te informeren over de lokale risico's en de bijbehorende mitigerende maatregelen om negatieve gevolgen van deze risico's te voorkomen. Tot slot hebben maatschappelijke organisaties tijdens bestaande overlegstructuren zoals het Breed Mensenrechten Overleg en het brede handelsberaad de gelegenheid om input te leveren op uitgaande handelsmissies. Recent is overeengekomen dat de input van maatschappelijke organisaties en andere externe deskundigen kan worden meegenomen door de mensenrechtenambassadeur (MRA) in de voorlichting aan bedrijven, in geval van hoog risico. Deze informatie wordt gebruikt om middels handelsmissies de aandacht voor mensenrechten in het Nederlands buitenlandbeleid te bevorderen. In geval van hoog-risicolanden kan worden overwogen de mensenrechtenambassadeur aan te laten sluiten bij de voorbereidende deelnemersbijeenkomst voorafgaand aan de handelsmissie om de input van het brede maatschappelijk middenveld met bedrijven te delen.

Ten derde wordt geadviseerd om de 'MVO-zelfscan' van individuele bedrijven, welke wordt uitgevraagd bij handelsmissies, openbaar te maken. In deze zelfscan worden bedrijven gevraagd om een korte zelf-*assessment* in te vullen over het toepassen van gepaste zorgvuldigheid. Als een ingevulde zelfscan vragen of twijfels oproept over de inspanning van een bedrijf op het gebied van IMVO, gaat de RVO een gesprek aan om een verbetertraject af te spreken en ondersteuning te bieden. Op deze manier dient de zelfscan als startpunt voor een proces, gebaseerd op wederzijds vertrouwen, waarin de overheid bedrijven proactief helpt bij maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit proces is met name gericht op bewustwording en verbetering. Het vroegtijdig openbaar maken van de 'MVO-zelfscan' kan dit proces bemoeilijken, omdat de voorwaarde voor openbaarmaking kan beïnvloeden hoe bedrijven de scan invullen en daarmee mogelijk ook de dienstverlening en de beoogde verbeterafspraken die RVO kan aanreiken. Het kabinet zal openbaarmaking van de 'MVO-zelfscan' van individuele bedrijven dus niet als voorwaarde voor deelname aan handelsmissies naar hoog-risicolanden, stellen. Het Kabinet juicht transparantie toe, maar zolang een bedrijf zich houdt aan de toepasselijke wet- en regelgeving (zoals de CSRD) is de mate van transparantie een keuze van het bedrijf zelf.

Bovendien adviseert IOB om de inzet voor mensenrechten te verhogen wanneer Nederland betrokken is bij omvangrijke economische projecten in hoog-risicolanden. Voor projecten die gebruikmaken van publieke handelsinstrumenten, geldt reeds dat bedrijven moeten voldoen aan IMVO-voorwaarden, waarbij mensenrechten een integraal onderdeel zijn. Het kabinet hecht belang aan het beschermen van de rechten van mensen die in een projectgebied wonen en/of werken. In lijn met het Nationaal Actieplan Bedrijfsleven en Mensenrechten zet het kabinet daarom in op het vormgeven van dialoog tussen ambassades, uitvoerders van het handelsinstrumentarium, Nederlands bedrijfsleven en mensenrechtenverdedigers om milieu-, sociale en veiligheidsrisico's beter in kaart te brengen om deze vroegtijdig te kunnen adresseren. Ook kunnen ambassades een veilige ontmoetingsplek bieden aan mensenrechtenverdedigers en het belang van naleving van mensenrechten adresseren bij de overheden in landen waar Nederland betrokken is bij omvangrijke economische projecten.

Wat betreft het delen van mensenrechten-effectanalyses bij projecten met een exportkredietverzekering in hoog-risicolanden, stelt het kabinet vast dat de eigendomsrechten van deze analyses doorgaans bij de buitenlandse projecteigenaren liggen, zoals IOB terecht aangeeft. Hierdoor ligt het besluit om dergelijke informatie openbaar te maken primair bij de eigenaar van deze analyses, en niet bij de Nederlandse overheid. Voor de exportkredietverzekering geldt dat bij de evaluatie van het mvo-beleid in 2021 is gebleken dat het beleid effectief is in het voorkomen

van het verzekeren van transacties met onaanvaardbare risico's voor mens en milieu.<sup>12</sup> Specifiek ten aanzien van het project in de Filipijnen heeft een second opinion van Steward Redqueen in 2023 geconcludeerd dat het monitoringsproces robuust en adequaat is ingericht om misstanden, inclusief mensenrechtenkwesties, tijdig te signaleren en aan te pakken.<sup>13</sup> Het kabinet erkent het belang van transparantie en exportkredietverzekeraar Atradius Dutch State Business dringt hier ook op aan bij projecteigenaren en exporteurs. De Nederlandse overheid streeft ernaar dit op een manier te realiseren die de vertrouwelijkheid van eigendomsrechten respecteert en het vertrouwen van buitenlandse partners behoudt. Voor de exportkredietverzekering zijn de OESO Common Approaches leidend op het terrein van standaarden voor transparantie bij exportkredietverzekeringen die verstrekt worden door OESO-landen. Nederland zet zich actief in binnen de OESO voor het opnemen van een inspanningsverplichting voor projecteigenaren om transparantie te bevorderen.

### **Ontwikkelingshulp en mensenrechten**

De IOB doet de aanbeveling de samenhang tussen de beleidsinzet op burgerrechten en politieke rechten enerzijds en sociaaleconomische rechten anderszijds te versterken. Zoals ook in het regeringsprogramma benoemd, zet het kabinet in op een geïntegreerd buitenland beleid, waarbij ontwikkelingshulp een integraal deel uitmaakt van het buitenland beleid. Dit betekent ook dat de samenhang tussen de verschillende mensenrechten indien zo nodig verstevigd wordt. Daarbij heeft het kabinet de ambitie geformuleerd om haar inzet op sociaaleconomische rechten in nauwere samenwerking met zuidelijke partners te realiseren. Daarbij zal ook aansluiting worden gezocht bij lokaal relevante thema's. Hierbij zal vooral ingezet worden op de drie thema's waar Nederland veel expertise op heeft (water, voedselzekerheid en gezondheid). Bij het verder operationaliseren van deze verstevigde inzet op geïntegreerd buitenland beleid en binnen de mogelijkheden die er bij de in het regeerakkoord aangekondigde bezuinigingen zijn, zal ook gekeken worden naar de aanbeveling m.b.t. capaciteit voor mensenrechteninzet binnen de OS inzet. De taakstelling is hier echter wel een beperkende factor.

---

<sup>12</sup> Kamerstuk 26 485, nr.380.

<sup>13</sup> Kamerstuk 26 485, nr.425.