

**Periodieke Rapportage**  
**‘Versterkte internationale rechtsorde’ (2015-2022)**

25 Februari 2025  
Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie  
Ministerie van Buitenlandse Zaken

## 1. Inleiding

### 1.1. Inleiding periodieke rapportage artikel 1

Deze periodieke rapportage (PR) biedt inzicht in de (voorwaarden voor) effectiviteit en efficiëntie van het gevoerde beleid van artikel 1 'Versterkte internationale rechtsorde' over de periode 2015 - 2022 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ).<sup>1</sup> Onder dit begrotingsartikel zijn drie thema's gespecificeerd in aparte sub-artikelen:

- Sub-artikel 1.1 betreft de inzet voor goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak (hieronder valt de inzet op de internationale rechtsorde);<sup>2</sup>
- Sub-artikel 1.2 omvat de uitgaven voor de bescherming en bevordering van mensenrechten;
- Sub-artikel 1.3 betreft de inzet van het gastlandbeleid voor internationale organisaties.

De PR spitst zich toe op het gevoerde beleid binnen de sub-artikelen 1.1 en 1.2 en is gebaseerd op recente evaluaties van het beleid voor internationale rechtsorde (2022)<sup>3</sup> en het mensenrechtenbeleid (2024).<sup>4</sup> Beide evaluaties zijn uitgevoerd door de Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluaties (IOB). De uitgaven voor het gastlandbeleid (1.3) vielen tot 2019 onder begrotingsartikel 4. De uitkomsten van de evaluatie van dit beleid zijn reeds meegenomen in de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 4 en vormen daarom geen onderdeel van deze rapportage.<sup>5</sup>

Op basis van de onderliggende evaluaties biedt dit synthesrapport een reconstructie en een beoordeling van (de voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gehele internationale rechtsordebeleid (artikel 1). Verder gaat de rapportage in op de wijze waarop de inzet voor mensenrechten en de internationale rechtsorde waren verankerd in het bredere buitenlandbeleid. Nederland streefde in de geëvalueerde periode nadrukkelijk naar een 'verregaand geïntegreerd' buitenlandbeleid met 'aandacht voor de internationale rechtsorde en mensenrechten'.<sup>6</sup> Op basis van de evaluatiebevindingen en aanbevelingen presenteert dit rapport verschillende opties om de beleidsinzet te intensiveren of juist te beperken in het geval van bezuinigingen.

Binnen de directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) formuleert en coördineert de afdeling Mensenrechten en Politieke en Juridische Zaken (DMM/MP) het beleid op het terrein van de internationale rechtsorde en mensenrechten.<sup>7</sup> Deze periodieke rapportage gaat tevens in op de werkzaamheden van andere directies die betrokken zijn bij de samenhang van dit begrotingsartikel met het brede buitenlandbeleid (o.a. migratie, handelsbevordering en ontwikkelingssamenwerking).<sup>8</sup>

### 1.2. Relevantie

De inzet voor het ontwikkelen van de internationale rechtsorde en daarmee ook het beschermen van de mensenrechten is verankerd in de Nederlandse grondwet. De titel van de IOB-evaluatie "Aan artikel 90 verplicht: naar een volwaardig beleid voor internationale rechtsorde" refereert hieraan.

---

<sup>1</sup> Ministerie van Financiën, 2023. [Memorie van Toelichting](#).

<sup>2</sup> Vanaf hier benoemd als 'internationale rechtsorde', en toegelicht als artikel 1.1 wanneer nodig.

<sup>3</sup> IOB, 2022. "[Aan artikel 90 verplicht Naar een volwaardig beleid voor internationale rechtsorde](#)."

<sup>4</sup> IOB, 2025. "Tussen papier en praktijk: evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde."

<sup>5</sup> IOB, 2019. "[Consulaire dienstverlening en uitdragen Nederlandse waarden](#)", beleidsdoorlichting.

<sup>6</sup> Regeerakkoord 2017-2021. "[Vertrouwen in de Toekomst](#)."

<sup>7</sup> Inmiddels is deze afdeling gesplitst in DMM/mensenrechten en DMM/politiek en internationale rechtsorde.

<sup>8</sup> O.a. de directies Stabiliteit en Humanitaire Hulp (DSH), Internationaal Ondernemen (DIO) en Sociale Ontwikkeling (DSO).

Opeenvolgende kabinetten waren het erover eens dat deze inspanningen niet alleen moreel wenselijk waren, maar ook in het nationale belang zijn. Een democratische rechtsstaat en internationale spelregels, waarbinnen mensenrechten zijn gewaarborgd, bieden immers het fundament voor mondiale stabiliteit en welvaart. Als middelgroot en op exportgericht land is Nederland hier rechtsreeks bij gebaat. Een handelsnatie als Nederland kan niet zonder het internationale recht. Sinds 2018 is het functioneren van de internationale rechtsorde eveneens opgenomen als één van de zes nationale veiligheidsbelangen.<sup>9</sup>

Naast deze beleidsinhoudelijke relevantie, is deze periodieke rapportage ook tijdsrelevant. De vorige IOB-beleidsdoorlichting van het mensenrechtenbeleid en de inzet voor de internationale rechtsorde dateren beiden alweer van 2015.<sup>10</sup> Alle begrotingsartikelen dienen minimaal eens in de zeven jaar te worden geëvalueerd. De huidige rapportage richt zich op de beleidsperiode 2015 – 2022.

## 2. Overzicht uitgevoerd evaluatieonderzoek

### 2.1 Doel van het onderzoek

Het doel van de onderliggende IOB-evaluaties was tweeledig. In de eerste plaats dienden ze ter verantwoording, onder meer aan de Tweede Kamer, over de ontwikkeling en uitvoering van het beleid. Ten tweede was het doel lessen te trekken en aanbevelingen te formuleren voor toekomstig beleid.<sup>11</sup>

De onderzoeksvragen die centraal stonden richtten zich op de voorwaarden voor - en mate van - *effectiviteit* en *efficiëntie* van de Nederlandse bijdrage aan de internationale rechtsorde en de mensenrechten, met aandacht voor de samenhang met het bredere buitenlandbeleid.

### 2.2 Afbakening

Zoals in de inleiding vermeld richt dit syntheserapport zich op de beleidsinzet voor de internationale rechtsorde (artikel 1.1) en het mensenrechtenbeleid (artikel 1.2) tijdens de periode 2015 – 2022.<sup>12</sup>

In de onderliggende evaluaties van deze beleidsartikelen heeft IOB meerdere cases geselecteerd waaraan BZ naar verhouding veel capaciteit, geld en aandacht heeft besteed. De evaluaties bestrijken met deze cases een breed scala van de bilaterale en multilaterale onderdelen die tijdens de geëvalueerde periode prioriteit kregen bij de uitvoering van het beleid.

De evaluatie van beleidscoherentie is beperkter opgezet en kwam vooral in de mensenrechtenevaluatie aanbod. Hierin onderzocht IOB welke rol mensenrechten speelden in de BZ- en BHOS-beleidskaders voor migratie, handelsbevordering en ontwikkelingssamenwerking.<sup>13</sup> Aanvullend selecteerde IOB een bescheiden aantal landencasussen waar sprake was van een uitdagende mensenrechtensituatie én waar Nederland andere prioritaire beleidsdoelen nastreefde op het gebied van migratie of handel. Als gevolg van deze selectiemethode zijn deze evaluatiebevindingen vooral illustratief voor de wijze waarop Nederland *in een dergelijke complexe omgeving* de coherentie van het beleid vormgeeft en niet voor het gehele buitenlandbeleid.

---

<sup>9</sup> NCTV, 2019. "[Nationale Veiligheid Strategie](#)." De vijf andere belangen zijn: 1. Territoriale veiligheid; 2. Fysieke veiligheid; 3. Economische veiligheid; 4. Ecologische veiligheid; en 5. Sociale en politieke stabiliteit.

<sup>10</sup> IOB, 2015. "[Vreedzame geschillenbeslechting en het tegengaan van straffeloosheid Beleidsdoorlichting internationale rechtsorde](#)"; IOB, 2015. "[Beleidsdoorlichting Nederlands buitenlands mensenrechtenbeleid – Navigating a sea of interests](#)."

<sup>11</sup> Zie IOB, 2022, p.13 en IOB, 2024, p. 4.

<sup>12</sup> Voor het onderzoek van artikel 1.1 betrof de periode 2015 tot 2021. Voor het onderzoek van artikel 1.2 betrof de periode 2017-2022.

<sup>13</sup> Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, tegenwoordig 'Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (BHO).

## 2.3 Methoden

Tijdens de onderzoeks- en analysefase heeft IOB bevindingen uit verschillende (primaire en secundaire) bronnen samengebracht. Deze triangulatie van bronnen verhoogt de betrouwbaarheid van de onderzoeksbevindingen. In beide evaluaties is een groot aantal semigestructureerde *interviews* gehouden met verschillende typen respondenten.<sup>14</sup> De respondenten zijn geselecteerd op basis van hun kennis en betrokkenheid bij verschillende onderdelen van het beleid. Voor elke casus interviewde IOB verschillende betrokken personen en partijen (waaronder medewerkers van BZ, mensenrechtenorganisaties en multilaterale organisaties) alsook onafhankelijk experts.

Hiermee heeft IOB zowel de *zelf gepercipieerde* effectiviteit onder BZ-medewerkers in kaart gebracht als de door anderen aan Nederland *toegeschreven* effectiviteit. Daarnaast zijn *focusgroepdiscussies* georganiseerd en is een analyse gemaakt van interne *documenten* en correspondentie. Voor de evaluatie van het mensenrechtenbeleid zijn tevens online *enquêtes* uitgezet onder Nederlandse ambassades en mensenrechtenorganisatie en zijn *bezoeken* afgelegd aan meerdere landen.

Voor beide evaluaties liet IOB eveneens een externe *literatuurstudie* uitvoeren. Voor de evaluatie naar de Nederlandse inspanningen ter bevordering van de internationale rechtsorde gebeurde dit om meer inzicht te krijgen in de effecten van de (veranderende) internationale context op de uitvoering van het beleid.<sup>15</sup> Voor de evaluatie van het mensenrechtenbeleid gebeurde dit om in kaart te brengen wat de belangrijkste mondiale en regionale trends waren en welke factoren de effectiviteit van het beleid in de praktijk bevorderen.<sup>16</sup>

De kwaliteitscontrole van onderliggende studies is gestoeld op 17 IOB-kwaliteitscriteria voor evaluaties en is uitgevoerd door een *IOB-interne* klankbordgroep en een *externe* referentiegroep met vertegenwoordigers uit de wetenschap, maatschappelijke organisaties en het ministerie van buitenlandse zaken.<sup>17</sup>

## 3. Nederlands beleid in een veranderende internationale context

### 3.1. Verslechterende context

De onderliggende evaluaties laten een sterk verslechterde internationale context zien waarin het beleid is uitgevoerd. Het multilaterale stelsel en de internationale rechtsorde stonden in de geëvalueerde periode in toenemende mate onder druk, terwijl de maatschappelijke ruimte aanzienlijk kromp. Het *'aanbod'* van burgerlijke en politieke rechten vanuit (semi) autoritaire overheden liep wereldwijd terug. Wel bleef de *'vraag'* naar (meer) individuele vrijheden onder burgers onverlet hoog.

Deze *externe* factoren hebben hun weerslag gehad op de uitvoerbaarheid van het Nederlands beleid op het gebied van mensenrechten en de internationale rechtsorde. Alleen al het behoud van bestaande internationale afspraken en standaarden vereiste extra inspanningen. Om in te spelen op deze uitdagende context intensiverde Nederland de personele en financiële inzet op deze beleidsterreinen (zie 3.4 middelen). Daarnaast werd het versterken van de samenwerking met nieuwe partners, vooral zuidelijke landen, een belangrijke diplomatieke doelstelling. Het verbreden van deze

---

<sup>14</sup> 75 interviews voor de IOB-evaluatie van de internationale rechtsorde en ruim 400 voor de mensenrechtenevaluatie.

<sup>15</sup> Het literatuuronderzoek werd uitgevoerd door de Vrije Universiteit Amsterdam en is [hier](#) terug te vinden.

<sup>16</sup> Het *Institute of Development Studies* heeft deze studie uitgevoerd en maakt de resultaten op de [website van de organisatie](#) openbaar.

<sup>17</sup> Deze criteria staan toegelicht op de IOB website: [Kwaliteitscriteria voor evaluaties | Richtlijn | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie \(IOB\)](#).

partnerschappen vormde een belangrijke pijler onder de strategie om gericht in te spelen op de verslechterende internationale context en het mondiale draagvlak te verbreden.

### 3.2. Doelstellingen van het beleid

Het overkoepelende doel van het begrotingsartikel 1 is 'het bevorderen van een goed functionerende internationale rechtsorde'. Uit de internationale rechtsorde-evaluatie blijkt dat een beleidskader waarin dit algemene doel is uitgewerkt in specifieke doelstellingen op middellange termijn (*wat*) en een heldere interventiestrategie (*hoe*) ontbreekt.<sup>18</sup>

Tijdens de voorbereidende fase van de rechtsorde evaluatie (2021) bleek dat het beleid van de internationale rechtsorde *op papier* werd opgesplitst in vijf deeltherreinen: (1) ontwikkeling van het internationaal recht, (2) strijd tegen straffeloosheid, (3) preventie, (4) vreedzame geschillenbeslechting en (5) versterking van het multilaterale stelsel. Tijdens de onderzoeksfase bleek dat deze deeltherreinen de inzet tijdens de uitvoeringsfase van het beleid niet bepaalden. In *de praktijk* speelde BZ vooral in op initiatieven die andere landen of organisaties ondernamen.<sup>19</sup> Als gevolg van het ontbreken van een uitgewerkt beleidskader en middellange termijnvisie was de beleidsuitvoering vooral reactief.

De evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid komt tot vergelijkbare bevindingen. In de fase van beleidsontwikkeling werden weliswaar duidelijke prioriteiten geformuleerd. Echter, tijdens de uitvoeringsfase waren de inspanningen niet ingebed in een beleidskader met uitgewerkte tussendoelen en verwachte resultaten. Hierdoor bestond er eveneens 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 bij de uitvoering van het (bilaterale) mensenrechtenbeleid in andere landen wilde bereiken op de middellange termijn.<sup>20</sup> Er ontbrak ook een onderliggende beleidstheorie die expliciet maakte welke interventies konden bijdragen aan het behalen van de overkoepelende doelen. Ook voor de inspanningen op landenniveau zijn de verwachte resultaten op middellange termijn en strategieën maar beperkt uitgewerkt.

### 3.3. Beleidsinstrumenten

Voor de uitvoering van het beleid heeft BZ zowel diplomatieke als financiële instrumenten ingezet.

Belangrijke *bilaterale diplomatieke instrumenten* die zijn geëvalueerd zijn onder andere: politieke en hoog ambtelijke consultaties met andere landen, demarches vanuit ambassades om mensenrechtenkwesies formeel aan te kaarten bij autoriteiten van een ander land, publieke verklaringen, en een mensenrechtenprijs die BZ jaarlijks uitreikt.

Daarnaast besteedden beide evaluaties veel aandacht aan de Nederlandse diplomatieke bijdrage aan de ontwikkeling en uitvoering van internationale afspraken, verdragen en nieuwe instrumenten op het gebied van de internationale rechtsorde en mensenrechten *in multilaterale organisaties*. Casussen die aan bod komen zijn bijvoorbeeld de diplomatieke inspanningen om tot een EU-mensenrechtensanctieregime te komen, VN-sancties in te stellen tegen Libische mensenhandelaren en de inzet voor een Multilateraal Verdrag Rechtshulp en Uitlevering.

---

<sup>18</sup> IOB, 2021. Aan artikel 90 verplicht. Zie bijv. par. 3.1.

<sup>19</sup> Dit past in een langer historisch patroon op het terrein van internationale normstelling. Zie Hilde Reiding "The Netherlands and the Development of International Human Rights Instruments", PhD thesis 2007.

<sup>20</sup> IOB, 2025. "Tussen papier en praktijk: evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde", Hoofdstuk 4.

Naast diplomatieke instrumenten heeft Nederland ook verschillende *financiële* instrumenten ingezet. Het totaalbudget onder BZ-begrotingsartikel 1 is relatief beperkt van omvang en omvat, inclusief de kosten van het gastlandbeleid voor internationale organisaties, zo'n 2% van de algehele BZ-begroting. Onderstaande budgettaire tabel geeft een weergave van de uitgaven voor de twee sub-artikelen die centraal staan in deze periodieke rapportage.

#### Uitgaven BZ-begrotingsartikel 1 voor de periode 2015-2021 (x €1000)

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	TOTAAL
Art. 1.1.	55.937	54.569	57.086	58.729	52.528	49.795	50.345	378.989
Art. 1.2.	61.411	56.242	57.733	61.450	66.151	68.526	63.502	373.555
<b>TOTAAL</b>	<b>117.348</b>	<b>110.811</b>	<b>114.819</b>	<b>120.179</b>	<b>118.679</b>	<b>118.321</b>	<b>113.847</b>	

De evaluaties besteedden aandacht het Mensenrechtenfonds en de steun aan diverse internationale initiatieven gericht op het vergaren en documenteren van bewijs over internationale mensenrechtenschendingen in conflictgebieden. In aanvulling op deze financiële inzet leverde de begroting voor ontwikkelingssamenwerking (OS) een aanzienlijke bijdrage aan de uitvoering het mensenrechtenbeleid.<sup>21</sup> IOB heeft deze fondsen niet inhoudelijk beoordeeld. Wel is onderzoek gedaan naar de mate van overlap tussen verschillende fondsen en de invloed die dit had op de efficiëntie van de ingezette financiële middelen.

## 4. (Voorwaarden voor) doeltreffendheid en doelmatigheid

### 4.1. Resultaten

Uit beide evaluaties blijkt dat de behaalde resultaten grotendeels bestonden uit de uitkomsten van activiteiten die gericht waren op de korte termijn (outputniveau) en diplomatieke zichtbaarheid van Nederland. Zo concludeert de IOB-evaluatie over de inzet voor de internationale rechtsorde dat het creëren van *Nederlands profiel en zichtbaarheid* de belangrijkste rol heeft gespeeld bij het bepalen van de inzet. Geïnterviewde beleidsmedewerkers gaven aan dat veel van het werk was gefocust op publiciteit creëren voor een bewindspersoon en op de wensen uit de Tweede Kamer. Er werd minder rekening gehouden met de effectiviteit en de relevantie van de inzet voor het bereiken van (tussengelegene) doelstellingen op de langere termijn.

Een vergelijkbare conclusie komt naar voren in de evaluatie van het mensenrechtenbeleid. Medewerkers van het ministerie van Buitenlandse Zaken én mensenrechtenorganisaties typeerden de uitvoering van het beleid als 'ad hoc, incident gedreven en reactief'. Wat hier heeft meegespeeld is dat BZ onder constante (politieke) druk stond om snel te reageren op ontwikkelingen in vrijwel alle uithoeken van de wereld. Nu is het inspelen op snel veranderende omstandigheden 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 korte termijnperspectief. Zowel de meeste projecten die Nederland financierde als de diplomatieke

<sup>21</sup> Bijvoorbeeld via de partnerschappen onder het programma 'Strategische Partnerschappen' met het maatschappelijk middenveld.

inspanningen bleken volgens de onderliggende evaluaties onvoldoende ingebed in een beïnvloedingsstrategie gericht op het bereiken van resultaten op de middellange termijn.

Alleen de evaluatie van het mensenrechtenbeleid gaat in op de efficiëntie (doelmatigheid) van de ingezette personele en financiële middelen. De uitvoering van het bilaterale mensenrechtenbeleid in andere landen was versnipperd over veel verschillende landen en thema's. Anders gezegd: 'Nederland deed overal een beetje van alles'. Deze versnippering heeft geleid tot een zware beheerlast en hoge operationele kosten in verhouding tot de gerealiseerde output (inefficiëntie).

Daarnaast was er sprake van aanzienlijke overlap tussen verschillende fondsen waarmee mensenrechteninitiatieven werden ondersteund. Dit heeft een efficiënte inzet van financiële middelen verder belemmerd.

#### **4.2. Factoren die het behalen van resultaten ondersteunden of juist belemmerden**

De verslechterende internationale (geopolitieke) context was, zoals hierboven aangegeven, een invloedrijke *externe* factor die het behalen van resultaten onder dit begrotingsartikel bemoeilijkte. Tegelijkertijd komen in beide evaluaties *interne* factoren naar voren die binnen de Nederlandse invloedssfeer lagen en sterk van invloed waren op het realiseren van de beleidsdoelstellingen.

##### **a) Organisatiecapaciteit om het beleid uit te voeren**

Een eerste invloedrijke interne factor is de mate waarin ministers of hooggeplaatste ambtenaren bereid waren om zich *persoonlijk* in te zetten voor een resultaat. Actieve diplomatieke inspanningen op dit niveau droegen bij aan de totstandkoming van het Europese mensenrechtensanctieregime en VN-onderzoek naar mensenrechtenschendingen in Jemen. Anderzijds beperkte een gebrek aan dergelijke betrokkenheid bij de VN-Mensenrechtenraad de Nederlandse diplomatieke slagkracht.

Een tweede factor die een positieve invloed heeft gehad op de uitvoering van het beleid is de samenwerking tussen Nederlandse diplomaten en *maatschappelijke organisaties*. Alleen internationale druk volstond zelden om resultaten te behalen. De samenwerking met maatschappelijke organisaties bleek bijvoorbeeld 'de sleutel tot het succes' voor het functioneren van een VN-mechanisme dat gericht was op het vergaren van bewijs van mensenrechtenschendingen in Syrië. Vrijwel overal waar BZ actief was op het gebied van mensenrechten onderhield Nederland een sterk netwerk met relevante maatschappelijke organisaties. Daarentegen bleek de manier waarop BZ deze organisaties ondersteunde vanuit het mensenrechtenfonds in de meeste gevallen niet effectief en efficiënt. De hierboven reeds uitgelichte versnipperde aanpak lag hieraan ten grondslag.

Een derde interne organisatorische factor die - vooral een belemmerende - invloed heeft gehad betrof de personele capaciteit. Het Nederlandse ambitieniveau onvoldoende in balans met de beschikbare personele capaciteit binnen BZ. Meer specifiek belemmerde de *snelle rotatie* van diplomaten het behoud van expertise en een effectieve uitvoering van het beleid. Verschillende diplomatieke en maatschappelijke partners ervaarden dit als een obstakel in de onderlinge samenwerking. Het belemmerde het onderhouden van relevante nationale netwerken. Verder wezen beide evaluaties op een gebrek aan relevante mensenrechtenkennis, vooral ook bij medewerkers die actief waren op andere beleidsterreinen.

Ten slotte bleek BZ in staat om *flexibel* in te spelen op kansen die zich voordeden. Door het ontbreken van een uitgewerkt beleidskader en interventiestrategie was de uitvoering van het beleid weliswaar sterk reactief. Maar Nederland droeg wel gericht bij aan aansprekende resultaten van activiteiten die door andere landen of organisaties waren ontplooid.

## **b) Samenhang met de inzet op andere beleidsterreinen**

De omvang van Artikel 1 van de BZ-begroting, met daarin onder meer het budget voor mensenrechten en de internationale rechtsorde, was bescheiden. Om die reden heeft de mate waarin beide thema's zijn geïntegreerd in - en prioriteit krijgen binnen - het bredere buitenlandbeleid aanzienlijke invloed op de effectiviteit van het beleid onder dit begrotingsartikel.

Geheel in lijn hiermee committeerde Nederland zich in opeenvolgende regeerakkoorden en verschillende beleidskaders aan een coherent buitenlandbeleid, waarin de inzet voor de internationale rechtsorde en mensenrechten stevig waren verankerd. Het kabinet onderstreepte bovendien dat de bevordering van de ontwikkeling van de internationale rechtsorde 'als een rode draad door het Nederlandse buitenlandbeleid loopt.'<sup>22</sup>

Desondanks constateert IOB in beide evaluaties een gebrek aan coherentie. Zo toont de mensenrechtenevaluatie aan dat Nederland selectief heeft ingezet op het bevorderen van coherentie tussen mensenrechten en andere beleidsterreinen van het buitenlandbeleid. Illustratief hiervoor was dat de mensenrechteninzet meer naar de achtergrond verdwenen naarmate de Europese en bilaterale samenwerking met verschillende Noord- Afrikaanse landen (Marokko, Tunesië, Egypte en Libië) nadrukkelijker in het teken kwam te staan van opkomende migratiebelangen. Uit beide evaluatie blijkt ook een gebrek aan sturing op coherentie, vooral tussen directies die zich bezighouden met ontwikkelingssamenwerking en directies die gericht zijn op politieke zaken. Verder kwam naar voren dat de samenwerking tussen BZ en andere departementen suboptimaal verliep. Ten slotte bleek dat de selectieve inspanningen tot gevolg hadden dat Zuidelijke landen de Nederlandse inspanningen op het gebied van mensenrechten en de rechtsorde minder geloofwaardig vonden.

Concluderend: op basis van de onderliggende evaluaties worden gesteld dat de potentiële ondersteunende invloed van de factor 'beleidscoherentie' in de praktijk beperkt is gerealiseerd.

## **c) Inspelen op de veranderende context door meer samen te werken met zuidelijke landen**

Het opzetten van nieuwe partnerschappen en het intensiveren van de samenwerking met zuidelijke landen vormde een belangrijke pilaar onder de strategie om in te spelen op de verslechterende (geopolitieke) context. Dit moest eveneens het verwijt counteren dat de inzet voor mensenrechten en de internationale rechtsorde vooral een 'westerse agenda' was.

Echter, uit de evaluaties blijkt dat dit in de praktijk maar gedeeltelijk is gelukt. Nederland heeft op de eigen prioritaire thema's de samenwerking versterkt met zuidelijke landen en daarmee het internationale draagvlak iets verbreed. Zo droegen verschillende Latijns-Amerikaanse landen actief bij aan het beschermen en bevorderen van LHNTIQ+-rechten. Maar Nederland had weinig oog voor de prioriteiten van zuidelijke landen zelf en voor landenspecifieke ontwikkelingen.

## **5. Beleidsaanbevelingen**

Op basis van deze bevindingen komen de onderliggende evaluaties tot vergelijkbare aanbevelingen:

### **a) Verbeter de strategische aansturing van het beleid**

---

<sup>22</sup> BZ, 2016. "[Kabinetsreactie op IOB-beleidsdoorlichting, artikel 1](#)", Tweede kamerstuk 31271, Nr. 22.



Formuleer in de fase van beleidsontwikkeling een duidelijk beleidskader met realistische doelstellingen waarop vervolgens gestuurd kan worden. Er is vooral winst te behalen door landenspecifieke doelstellingen (*wat*) en strategieën (*hoe*) uit te werken voor de middellange termijn. BZ zou zich minder moeten focussen op zichtbaarheid van de inzet op de korte termijn en meer gewicht kunnen geven aan duurzamere langetermijneffecten.

Voor de fase van beleidsuitvoering bevelen beide evaluaties aan om meer aandacht te besteden aan de *implementatie* van internationale afspraken (EU-richtlijnen en VN-resoluties) en instrumenten (sancties) om zo de kloof tussen papier en praktijk te overbruggen. Daarnaast kan BZ meer geografische en thematische *focus* aanbrengen in de bilaterale overheidssteun aan maatschappelijke organisaties. Het terugdringen van de versnipperde aanpak draagt bij aan het verbeteren van de effectiviteit en efficiëntie van het beleid onder dit begrotingsartikel.

#### **b) Zorg voor balans tussen het ambitieniveau en de organisatiecapaciteit om beleid uit te voeren**

BZ kan de interne capaciteit om het beleid uit te voeren verder versterken. Prioriteiten die naar voren komen in beide evaluaties zijn onder meer:

- Het behoud van mensenrechtencapaciteit op ambassades om het beleid in de praktijk uit te voeren en het beperken van snelle personeelsrotatie.
- Het behoud van de samenwerkingsverbanden met externe partners, zoals maatschappelijke organisaties, denktanks en diplomatieke partners.
- Het investeren in relevante expertise binnen de rijksoverheid over mensenrechten en de internationale rechtsorde, juist ook onder ambtenaren die actief zijn op andere beleidsterreinen.
- Het bevorderen van een contextsensitieve uitvoering van het beleid op landenniveau. 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.
- Het vormgeven van een persoonlijke inzet op politiek en hoog ambtelijk niveau op de meest prioritaire thema's aangezien dit een belangrijke randvoorwaarde voor succes is.

#### **c) Veranker de inspanningen steviger en structureler in het bredere buitenlandbeleid**

Het versterken van de samenhang met andere beleidsterreinen vergroot de effectiviteit en efficiëntie van het mensenrechtenbeleid en het beleid voor de internationale rechtsorde. Dit vereist, zo benadrukt de IOB-evaluatie over de inzet voor de internationale rechtsorde, een breed gedragen visie voor de lange termijn. Voor de Nederlandse geloofwaardigheid is het belangrijk om selectieve gerechtigheid te voorkomen en vast te houden aan het kernbegrip 'accountability voor alle partijen.' De mensenrechtenevaluatie formuleert een aantal concrete aanbevelingen om de samenhang te verbeteren met het migratiebeleid, ontwikkelingshulp en verschillende handelsinstrumenten. Organisatorisch kan BZ investeren in het versterken en beter samenbrengen van de kennis en capaciteit op het departement. Tevens kan BZ investeren in het versterken van de samenwerking met andere departementen die ook een belangrijke bijdrage leveren op het terrein van de internationale rechtsorde en mensenrechten.

## 6. Beleidsopties en besparingsvariant opgesteld door verantwoordelijke beleidsdirectie

Op basis van bovenstaande bevindingen en aanbevelingen van IOB heeft de directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) opties geformuleerd om het beleid aan te passen en uitgaven te besparen in het licht van de bezuinigingen.

Onder kabinet Schoof is een bezuiniging opgenomen voor Hoofdstuk 5 van de begroting (“multilaterale samenwerking en overige inzet”) die oploopt naar EUR 100 mln. per jaar. Dit maakt een bezuiniging op het mensenrechtenbeleid en de inzet op internationale rechtsorde noodzakelijk. Dit betreft zowel de bilaterale inzet als de inzet via de VN. Daarnaast is door het kabinet een bezuiniging doorgevoerd op het beleidskader voor Versterking Maatschappelijk Middenveld, waardoor er minder middelen beschikbaar zijn voor de mensenrechtenprioriteiten LHBTIQ+ en FoRB. De minister voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp informeert uw Kamer per brief over de voorgenomen inzet en beschikbare middelen voor de instrumenten gericht op de bevordering van deze mensenrechtenprioriteiten.

Bij de invulling van de bezuinigingen volgt het ministerie van Buitenlandse Zaken aanbevelingen uit de onderliggende beleidsevaluaties. Zo is het kabinet voornemens om in lijn met de beleidsaanbevelingen geografische focus aan te brengen en het aantal partnerlanden te beperken. Het ministerie richt het mensenrechtenfonds opnieuw in om met minder middelen in een minder groot aantal landen toch een effectieve inzet te behouden. 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 verdere uitwerking hiervan vindt momenteel plaats; uw Kamer zal schriftelijk geïnformeerd worden over deze uitwerking voorafgaand aan het jaarlijkse debat met de Kamer over mensenrechten.

Verhoging van de inzet op mensenrechten t.o.v. de evaluatieperiode (+20% variant) is op dit moment niet aan de orde. BZ zet in op het in stand houden van een geloofwaardig en effectief mensenrechtenbeleid in een minder groot aantal landen. Daarnaast is Nederland lid van de VN-mensenrechtenraad voor de periode 2024-2026, waarbij voldoende financiële en personele inzet van belang blijft om tegenwicht te bieden aan toenemende invloed van landen die de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens beperkt of niet steunen.