

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 XVII

Vaststelling van de begrotingsstaat voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingshulp (XVII) voor het jaar 2026

Nr. 9

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN BUITEN- LANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 31 oktober 2025

Het kabinet dankt de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV) voor het adviesrapport, gepubliceerd op 10 april 2025 onder de titel «Krimpende maatschappelijke ruimte: vrijheid en veiligheid onder druk». De toenmalige Ministers van Buitenlandse Zaken en voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking hebben de AIV in juni 2023 om dit advies verzocht. Hierbij bied ik u de kabinetsreactie op het rapport aan.

Het kabinet deelt de zorgen van de AIV over de krimpende maatschappelijke ruimte en het feit dat er sprake is van een wereldwijde negatieve spiraal, waarin mensenrechten die juist de maatschappelijke ruimte moet beschermen, in toenemende mate worden geschonden. Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van de AIV in grote lijnen. Het merendeel ervan sluit aan bij het bestaande beleid en wordt reeds in de praktijk gebracht.

Tegelijkertijd ziet het kabinet op enkele punten geen mogelijkheden om de aanbevelingen over te nemen, met name waar deze niet passen binnen de gewijzigde koers van het ontwikkelingsbeleid en de hernieuwde focus binnen het mensenrechtenbeleid. Dit geldt in het bijzonder voor voorstellen die vragen om het opzetten van nieuwe strategieën of het verhogen van de financiële inzet. Gezien de budgettaire krapte en de afspraken uit het Regeerprogramma is daar geen ruimte voor. Hieronder volgt een puntsgewijze appreciatie van de aanbevelingen:

Aanbeveling 1: Wees consequent in de uitvoering van de beleidsnota «Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde». Draag continu en consistent een overtuigende boodschap uit over het belang van een veilige, pluriforme maatschappelijke ruimte voor een vitale, vreedzame politieke samenleving waarin mensen zich gehoord voelen. Doe dit in

binnen- en buitenland, met kracht, urgentie en lef, juist ook op het niveau van de Minister-President en de Minister van Buitenlandse Zaken. En benadruk hierbij het belang van de mensenrechten.

Het kabinet onderschrijft deze aanbeveling en voert de beleidsnota «Mensenrechten, Democratie en Internationale Rechtsorde»¹ reeds actief en consistent uit. De bevordering van respect voor mensenrechten is een welbegrepen eigenbelang. Nederland zal zich daarom blijven inzetten binnen dit beleid op vijf thematische prioriteiten: gelijke rechten voor vrouwen en meisjes, gelijke rechten voor lhbtqi+-personen, vrijheid van religie en levensovertuiging, bescherming van vrijheid van meningsuiting online en offline, en bescherming van mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke ruimte. De voorheen als zesde prioriteit aangeduide strijd tegen straffeloosheid van de meest ernstige misdrijven («*accountability*») is ondergebracht onder het thema «Internationale rechtsorde».

Aanbeveling 2: Hanteer als uitgangspunt bij het maken van keuzes voor buitenlandbeleid het *no harm*-beginsel. Nederlands handelen mag geen schade aanrichten aan anderen. Ook mag het geen rol spelen bij mensenrechtenschendingen hier of elders, en moet het waar mogelijk de maatschappelijke ruimte actief beschermen. Houd daarom altijd rekening met de heersende context bij prioritering en beleidsafwegingen ter ondersteuning van de maatschappelijke ruimte in landen waar Nederland betrekkingen mee onderhoudt. Hanteer daarnaast bij de uitvoering van het beleid drie richtsnoeren om rekening te houden met de andere belangen die Nederland nastreeft: beleidsconsistentie; een langetermijnvisie en diplomatieke risico's.

Het kabinet onderschrijft de aanbeveling van de AIV dat een gecoördineerd en consistent diplomatiek optreden in multilateraal verband een krachtig signaal kan afgeven bij een krimpende maatschappelijke ruimte. De EU kan bijvoorbeeld dankzij jarenlange diplomatieke inspanningen van Nederland wereldwijd sancties opleggen voor mensenrechtenschendingen. Dit kan ook in het geval van een schending van de vrijheid van mening en meningsuiting en van vreedzame vergadering en vereniging. Sinds de frauduleuze verkiezingen van augustus 2020, zijn in Wit-Rusland bijvoorbeeld 310 personen en 46 entiteiten door de EU aan sancties onderworpen voor de zware onderdrukking en intimidatie van vreedzame demonstranten, oppositieleden en journalisten.

Rekening houdend met diplomatieke risico's, spreekt Nederland zich daarnaast ook op bilateraal niveau uit tegen de beperking van maatschappelijke ruimte, bijvoorbeeld via bezoeken van de Mensenrechtenambassadeur en de Speciaal Gezant voor Religie en Levensovertuiging. Beleidsafwegingen worden reeds getoetst op internationaal rechterlijke consistentie en langetermijnbelangen, inclusief risico's op schade en diplomatieke repercussies. Het *no-harm*-principe staat hierbij centraal. Mede daarom wordt er ook niet gekozen voor het uitwerken van nieuwe landenstrategieën, zoals door de AIV voorgesteld.

De AIV vraagt aandacht voor het belang van sociaaleconomische rechten die toegang tot en functioneren in de maatschappelijke ruimte net zo goed beïnvloeden. Het kabinet erkent dit en maakt zich in dit verband bij voorbeeld binnen de *Internationale Arbeidsorganisatie* (IAO) hard voor de fundamentele vrijheid van vakvereniging en voor de sociale dialoog met vakbonden en werkgeversorganisaties. Ook hecht het kabinet aan de

¹ Kamerstuk 32 735, nr. 370

Aanbeveling 3: Zet in het bijzonder in op de bescherming van persvrijheid en politieke en burgerlijke rechten en vrijheden in het algemeen als randvoorwaarden voor een gezonde maatschappelijke ruimte. Zorg voor financiering die beleidskeuzes kan ondersteunen, passend bij de omvang van de problematiek van toenemende autocratie en schendingen van mensenrechten wereldwijd.

Het Nederlandse mensenrechtenbeleid is sterk gericht op de bevordering en bescherming van burger- en politieke rechten. Het kabinet onderschrijft de bescherming van persvrijheid en politiek en burgerlijke rechten en vrijheden als belangrijke randvoorwaarde voor een gezonde maatschappelijke ruimte.

Het mensenrechtenfonds (MRF) blijft voor dit kabinet het voornaamste financiële instrument om deze mensenrechten wereldwijd te bevorderen. Het centrale mensenrechtenfonds wordt via de *Safety for Voices* partnerschappen (2022–2027) ingezet ten behoeve van verhoogde online en offline veiligheid van mensenrechtenverdedigers en van journalisten, wereldwijd. Het decentrale gedeelte van het mensenrechtenfonds wordt door het postennet lokaal ingezet om organisaties te steunen die zich op verschillende manieren inzetten voor mensenrechten. De posten worden hierbij geacht de MDIR-nota uit te voeren met name door lokale maatschappelijke organisaties te steunen en de programma's in te richten met focus op de 5+1 bovengenoemde prioriteiten, waaronder vrijheid van meningsuiting en mensenrechtenverdedigers.

In het nieuwe beleidskader Focus (2026–2030)² wordt expliciet ruimte gecreëerd voor het tegengaan van geweld tegen vrouwen, de ondersteuning van vrouwenrechtenverdedigers, het thema vrouwen, vrede en veiligheid en het beschermen en promoten van mensenrechten en fundamentele vrijheden. Daarnaast wordt binnen alle instrumenten in dit kader specifiek aandacht besteed aan de positie van vrouwen en meisjes, aangezien dit bijdraagt aan de effectiviteit van ontwikkelingsbeleid. In het kader blijft het respecteren van universele mensenrechten ook een uitgangspunt. Door bezuinigingen op ontwikkelingshulp gebeurt dit met minder budget.

De IOB-evaluatie van het mensenrechtenbeleid (2017–2022)³ heeft specifiek op het mensenrechtenfonds (MRF) aanbevolen dat er meer focus en strategische aansturing van het mensenrechtenbeleid in de landenpraktijk nodig is. Dit door meer geografische focus aan te brengen en het aantal mensenrechtenthema's waarop Nederland inzet per land te beperken. In de kabinetsreactie op de IOB-evaluatie zijn deze aanbevelingen overgenomen. Dit, gecombineerd met de bezuinigingsopdracht, heeft geleid tot een herinrichting van het decentrale gedeelte van het mensenrechtenfonds. Hiermee zullen er vanaf 2026 minder posten aanspraak kunnen maken op het gedelegeerde mensenrechtenfonds, maar krijgen ze meer financiële ruimte om meerjarig hun mensenrechtententoonstelling in te richten. Deze posten wordt tevens gevraagd hun programmering te koppelen aan maximaal twee van de staande 5+1 thematische prioriteiten van de MDIR-nota. Het inperken van het aantal posten dat gebruik maakt van het decentrale MRF, zal de huidige geografische

² Kamerstuk 36 180, nr. 168

³ Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid | Resultaten | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB)

reikwijdte van het Nederlandse mensenrechtenbeleid verkleinen. Tegelijkertijd is de verwachting dat deze aanpak zal leiden tot grotere impact en effectiviteit binnen de beschikbare ruimte.

Aanbeveling 4: Speel op het mondiale niveau een aanjagende rol bij initiatieven die zijn gericht op het beschermen en vergroten van maatschappelijke ruimte. Geef prioriteit aan initiatieven die de online ruimte beschermen en versterken.

Nederland hecht grote waarde aan het beschermen en vergroten van maatschappelijke ruimte. We steunen organisaties zoals CIVICUS, die zich inzetten voor maatschappelijke ruimte. In samenwerking met Nederlandse ambassades organiseert CIVICUS de afgelopen jaren regelmatig *Diplomats & Defenders Dialogues* voor diplomaten op ambassades en lokale mensenrechtenverdedigers om kennis uit te wisselen en zo de gezamenlijke inzet op de bescherming van mensenrechtenverdedigers en de maatschappelijke ruimte te versterken.

Nederland bevordert digitale veiligheid via het *Digital Defenders Partnership* (DDP), een initiatief van de *Freedom Online Coalition* (FOC) dat noodhulp biedt aan digitale activisten en mensenrechtenverdedigers onder dreiging of repressie. Als voorzitter van de FOC, een diplomatieke coalitie van 42 landen wereldwijd, heeft Nederland in 2024 stevig ingezet op het bevorderen van een op mensenrechten gebaseerde en multi-stakeholder benadering van de *governance* van digitale technologieën, en het waarborgen van internetvrijheden. Dankzij diplomatieke inzet rond het in september 2024 aangenomen *Global Digital Compact*, is het kabinet tevreden met de gemaakte afspraken over de bescherming van online mensenrechten en met het multi-stakeholder model voor *internet governance*.

Het kabinet herkent de observatie van de AIV over de beperkte ruimte voor het maatschappelijk middenveld binnen de Verenigde Naties (VN). Nederland pleit in VN-onderhandelingen voor vooruitstrevende procesafspraken over betekenisvolle deelname van niet-gouvernementele stakeholders, inclusief jongeren. Daarnaast organiseert Nederland proactief informele consultaties met maatschappelijk organisaties rondom belangrijke VN-onderhandelingen, bijvoorbeeld tijdens de *Commission on the Status of Women* (CSW) en met het FOC Advies Netwerk en andere betrokken organisaties tijdens de onderhandelingen over de *Global Digital Compact*, het VN-cybercrimeverdrag en in 2025 over de *World Summit on the Information Society +20 review* (WSIS+20).

In 2025 blijft Nederland binnen de FOC co-voorzitter van de Taskforce voor AI en mensenrechten, inclusief het leiden van diplomatieke coördinatie rond de WSIS+20 onderhandelingen. Prioriteiten voor het kabinet in deze WSIS+20 onderhandelingen zijn de multi-stakeholder benadering van de *governance* van digitale technologieën, waaronder het internet, en het verstevigen van de verbinding tussen (economische) digitale ontwikkeling, cyberveiligheid, digitale inclusie en de bescherming van mensenrechten online. De huidige inzet van de Ambassadeur voor Cyber en Veiligheid komt overeen met de inzet van het kabinet op een wereldwijd open, vrij en veilig internet, conform de Internationale Cyberstrategie 2023–2028. Het bevorderen van de bescherming van mensenrechten online is hiervan een expliciet en integraal onderdeel.

Aanbeveling 5: Maak de inzet voor maatschappelijke ruimte onderdeel van de geopolitieke agenda van de Europese Unie. En blijf ook de (online) maatschappelijke ruimte binnen de EU

beschermen en versterken. Intensiveer de samenwerking op het terrein van maatschappelijke ruimte.

De Europese Commissie speelt als hoedster van de EU-verdragen een sleutelrol in het bevorderen van fundamentele EU-waarden en het handhaven van EU-wetgeving. In dat licht vroeg het kabinet de Europese Commissie optimaal gebruik te maken van de beschikbare instrumenten, waaronder het EU-rechtsstaatinstrumentarium, bij schending van het Unierecht op dit terrein.

Het *Team Europe Democracy*-verband biedt een platform om handelingsperspectieven te verkennen, zoals de door de Europe Commissie geïnitieerde *civil society strategy*. Met het EU-actieplan voor mensenrechten en democratie (2020–2027) maakt de inzet op maatschappelijke ruimte reeds deel uit van de Europese agenda.

Tevens verwelkomde Nederland de richtlijn die strategische rechtszaken tegen publieke participatie moet tegengaan (de kennelijk ongegronde of onrechtmatige gerechtelijke procedures om maatschappelijke inspraak tegen te gaan). Het kabinet acht het positief dat deze richtlijn ook als eerste expliciet binnen de EU bescherming biedt aan vrouwelijke mensenrechtenverdedigers of verdedigers die opkomen voor vrouwenrechten of lhbtqi+-rechten in de EU. Daarnaast is het kabinet voorstander van belangrijke initiatieven in EU-verband zoals het voorgenomen *European Democracy Shield*, dat bijdraagt aan het beschermen van de maatschappelijke ruimte.

Het kabinet onderschrijft het belang van inzet op genoemde thema's ook in Raad van Europa (RvE)-verband. Naleving van uitspraken van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (EHRM) blijft een prioriteit van Nederland. Nederland is bovendien medeoprichter en actief lid van de *Group of Friends of the Council of Europe on the Safety of Journalists and Media Freedom*, die zich inzet voor de bescherming van journalisten en het bevorderen van mediavrijheid. Voor 2025 heeft Nederland wederom een financiële bijdrage aan dit Platform geleverd.

In het kader van de RvE-budgetonderhandelingen zet het kabinet stevast in op voldoende middelen voor de Mensenrechtencommissaris, evenals voldoende financiering voor het EHRM en het *Department for the Execution of Judgments*, die tevens van belang zijn voor bescherming van de maatschappelijke ruimte. In het Comité van Ministers van de RvE vraagt Nederland met gelijkgezinde landen regelmatig om aandacht voor mensenrechtenverdedigers en maatschappelijke organisaties. De aanbeveling ten aanzien van de rapporten van de *Expert Council on NGO Law* bij het monitoren van maatschappelijke ruimte zal het kabinet meenemen in de beleidsvorming. Bovendien zet het kabinet zich actief in voor de herziening van de aanbeveling van het Comité van Ministers inzake de rechtspositie van maatschappelijke organisaties.⁴ Deze herziening ziet onder andere op het beschermen en versterken van de (online) maatschappelijke ruimte.

Aanbeveling 6: Voer de Nederlandse richtlijn voor ambassades, *Strengthening and Protecting Civic Space and its Defenders*, systematisch door. Blijf daarnaast een van de belangrijkste bilaterale donoren voor lokale maatschappelijke organisaties, maar innoveer wel. Zorg voor consistentie van inzet op bilateraal niveau met aangenomen multilaterale resoluties.

⁴ CM/Rec(2007)14.

Het kabinet bevestigt de belangrijke rol die ambassades spelen bij het beschermen en versterken van de maatschappelijke ruimte ter plaatse. Tegelijkertijd erkent het kabinet dat bezuinigingen op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken weerslag zullen hebben op de reikwijdte van deze inzet. Zoals aangegeven in de kabinetsreactie op de IOB-evaluatie van het mensenrechtenbeleid,⁵ dient het ambitieniveau van Nederland te worden bijgesteld, al blijft Nederland in vergelijking met veel andere landen veel aan mensenrechten doen.

Via ambassades, ook die geen decentraal mensenrechtenfonds meer zullen ontvangen, blijft Nederland waar mogelijk met partners wereldwijd diplomatieke bijstand bieden aan mensenrechtenverdedigers en andere beschermers van de maatschappelijke ruimte, onder andere door het bijwonen van rechtszaken, het bieden van een veilige haven op ambassades, het faciliteren van dialoog en het aankaarten van zorgen bij autoriteiten. Het Ministerie van Buitenlandse Zaken werkt reeds met de richtlijn voor ambassades *Strengthening and Protecting Civic Space and its Defenders*. De richtlijn en cursussen zullen worden voortgezet en doorontwikkeld, onder andere door de bevindingen uit dit adviesrapport mee te nemen in het trainingsmateriaal.

In lijn met de kabinetsreactie op het IOB-evaluatierapport «Tussen papier en praktijk: Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in een veranderende wereldorde (2017–2022)» neemt het kabinet de aanbeveling ter harte om posten, waar relevant, in hun jaarplanning explicieter in te laten gaan op de uitvoering van multilaterale richtlijnen, instrumenten en resoluties.

Aanbeveling 7: Geef het goede voorbeeld met bescherming van maatschappelijke ruimte in Nederland en Europa. Zet extra in op diplomatieke dialoog en druk voor bescherming van diaspora's of tegen andere buitenlandse inmenging, zoals in het Nederlandse medialandschap.

Het kabinet erkent het belang van het beschermen van maatschappelijke ruimte in Nederland en Europa, onderschrijft deze aanbeveling en acht van belang om Nederland, en specifiek in Nederland woonachtige diasporagemeenschappen, te beschermen tegen statelijke inmenging. Het kabinet is zich al langer bewust van de dreiging die uitgaat van inmenging door buitenlandse overheden en de manier waarop deze de maatschappelijke ruimte van gemeenschappen in Nederland op onaantoonbare manier kan schenden. Sinds 2018 hanteert de Rijksoverheid de aanpak ongewenste buitenlandse inmenging (OBI). Hierbinnen worden verschillende maatregelen genomen om statelijke inmenging tegen te gaan en aan te pakken, bijvoorbeeld door de dreiging tegen de nationale veiligheid inzichtelijk te maken, door op strafrechtelijke dan wel bestuurlijke of diplomatieke wijze in te grijpen en door de weerbaarheid van gemeenschappen te verhogen. Daarnaast bezien wij in het kader van de Rijksbrede strategie voor de effectieve aanpak van desinformatie ook de maatschappelijke ruimte in de digitale context.⁶

Aanbeveling 8: Investeer extra middelen in de uitvoering van de nieuwe Europese zorgplichtrichtlijn voor het bedrijfsleven. Maak gebruik van deze richtlijn om aandacht te vragen voor maatschappelijke ruimte bij economische diplomatie en bijbehorende instrumenten.

⁵ Kamerstuk 32 735, nr. 40

⁶ Kamerstuk 30 821, nr. 230

Veel van de aanbevelingen op dit terrein zijn onderdeel van staand beleid. Het kabinet verwacht van Nederlandse bedrijven die internationaal opereren dat zij de OESO-richtlijnen voor multinationale ondernemingen inzake maatschappelijk verantwoord ondernemen toepassen. Het betrekken van relevante (lokale) stakeholders is daar een belangrijk onderdeel van.

Ten aanzien van de aanbeveling om diverse ministeries te betrekken bij de implementatie van de *Corporate Sustainability Due Diligence Directive* (CS3D), is relevant te vermelden dat in de zomer van 2024 de Interdepartementale Werkgroep Implementatie (IWI) van start is gegaan ten behoeve van een effectieve implementatie van de richtlijn. Hierin zijn – naast het Ministerie van Buitenlandse Zaken – de Ministeries van Economische Zaken, Klimaat en Groene Groei, Financiën, Justitie en Veiligheid, Infrastructuur & Waterstaat, Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur en Algemene Zaken betrokken. Net als de AIV ziet het kabinet, zeker gezien de raakvlakken met onderwerpen van andere departementen (klimaat, civiele aansprakelijkheid, mkb etc.), het belang van interdepartementale samenwerking bij een effectieve implementatie van de richtlijn. Binnen de IWI is ruimte om een veelheid aan onderwerpen te agenderen, waaronder het beschermen van maatschappelijke ruimte in Europa en daarbuiten.

Het Ministerie van Buitenlandse Zaken faciliteert daarnaast een IMVO-werkgroep voor ambassades. Het Nederlandse handelsbeleid is immers gebaseerd op balans: het gaat om de versterking van ons internationale verdienvermogen en tegelijkertijd om blijvend te engageren met landen in een brede bilaterale relatie. Mensenrechten en handel sluiten elkaar niet uit, maar kunnen juist elkaar 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 en IMVO. Ook wordt vanuit ontwikkelingshulp met subsidies ondersteuning geboden aan multistakeholder initiatieven om te komen tot duurzame oplossingen in productielanden, zodat waardeketens die belangrijk zijn voor Nederland voldoen aan de mensenrechten en milieunormen waarop de CS3D is gebaseerd. In het kader van de Omnibus-I-onderhandelingen blijft regeldrukvermindering ook bij deze richtlijn een prioriteit van het kabinet. Tevens is het kabinet conform Regeerprogramma voornemens de CS3D lastenluw te implementeren, zonder nationale koppen.

In reactie op de aanbeveling over exportkredietverzekeringen (EKV) stelt het kabinet dat bij de verstrekking van EKV's de risico's voor mens, dier en milieu altijd zorgvuldig in kaart worden gebracht. Daarbij worden ook mensenrechten in de specifieke context van het project meegewogen, conform internationale standaarden. Door hier als onderdeel van het *Arrangement on officially supported export credits* en daaraan gelieerde regelgevende kaders in OESO verband afspraken over te maken wordt het gelijke speelveld geborgd.⁷ Het toepassen van de OESO-richtlijnen is een voorwaarde om als bedrijf aanspraak te kunnen maken op het BHO-handelsinstrumentarium. Via een risicogestuurde en proportionele aanpak wordt gecheckt of bedrijven hieraan voldoen. Tijdens dit proces wordt continu ingezet op het vergroten van algemene kennis en het

⁷ Kamerstuk 36 600 IX, nr. 39

bewustzijn bij alle ondernemers die aanspraak willen maken op steun, om het bedrijfsleven te laten groeien in IMVO-volwassenheid en zo voor te bereiden op IMVO-wetgeving.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
D.M. van Weel

De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken,
A. de Vries