

30300 V Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006

Nr. 132 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 16 juni 2006

Hierbij hebben wij het genoegen u het rapport “Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid” aan te bieden. 1) Het rapport is opgesteld door de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Wij verwelkomen dit eerste uitgebreide rapport over het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen. In deze beleidsreactie op het rapport zal worden ingegaan op de opzet van de evaluatie en de daarbij gehanteerde methodologie, een appreciatie worden gegeven van de hoofdbevindingen en de consequenties voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid worden toegelicht. Wij beschouwen hiermee tevens te hebben voldaan aan de toezegging gedaan tijdens het wetgevingsoverleg van 16 november 2005.

Samenvatting van de beleidsreactie

Wij zullen ons blijven inspannen voor de naleving van de mensenrechten. Wij verwelkomen de positieve appreciatie van de IOB over onze inzet en over het imago dat Nederland tot nu toe heeft weten op te bouwen op het terrein van de mensenrechten. Wij staan voor een effectief mensenrechtenbeleid en zullen trachten op een aantal terreinen onze inzet verder te verbeteren. Extra aandacht zal uitgaan naar de verdere ontwikkeling en toepassing van de mensenrechtenbenadering, verbetering van de kwaliteit van plannen ten aanzien van de inzet op het gebied van de mensenrechten in een aantal prioritaire landen en verdere professionalisering van het instrument politieke dialoog. Dit gezegd hebbende, hechten wij er aan te benadrukken dat een verbetering van de mensenrechtensituatie vaak een kwestie van lange termijn is en dat de aard van het mensenrechtenbeleid inzet vereist, ook indien resultaten moeilijk realiseerbaar blijken.

1. Opzet en methodologie

Het doel van de door de IOB uitgevoerde evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen is tweeledig: inzicht te

verkrijgen in de wijze waarop de bevordering van de naleving van de mensenrechten vorm heeft gekregen binnen het buitenlandse beleid en te beoordelen in hoeverre de daarbij gestelde doelen zijn verwezenlijkt, met inachtneming van de omstandigheden waaronder deze verwezenlijking al dan niet plaatsvond. Gezien de complexiteit van het beleidsterrein is de evaluatie opgesplitst in een beleidsreconstructie en vijf deelstudies:

- 1) evaluatie van negen (grote) internationale NGO's, 1998-2002;
- 2) evaluatie van honderd steekproefsgewijs geselecteerde programma's en projecten, 1998 – 2002;
- 3) landenstudie Guatemala, politiek en financieel (OS), 1997-2003;
- 4) evaluatie van de politieke inzet in bilateraal kader, 1999 – 2004 (China, Indonesië, Iran, Rwanda, Mexico);
- 5) evaluatie van de Nederlandse inzet in de VN-commissie voor de rechten van de mens, 1995 – 1997 en 2001 – 2003.

De eerste drie deelstudies werden eerder als werkdocument gepubliceerd. Het nu voorliggende rapport is een synthese van de vijf deelstudies waaruit de hoofdbevindingen en aandachtspunten zijn samengevat.

De bevindingen zijn gebaseerd op een combinatie van interviews en dossierstudies. IOB tekent aan dat er bij deze evaluatie beperkende factoren speelden. Ten eerste onderkent de IOB dat de evaluatietraditie op het gebied van mensenrechten gering is, zeker als het om politieke inzet gaat. Een tweede beperkende factor is dat het bij evaluaties gebruikte begrippenkader, met effectiviteit als belangrijkste criterium, niet toegespitst is op het evalueren van politieke inspanningen ten behoeve van de naleving van de mensenrechten. Het is immers bij de naleving van de mensenrechten gerechtvaardigd zich in te zetten voor individuele gevallen of voor structurele verbeteringen, ook als er geen of weinig direct effect te verwachten is. Tenslotte stelt de IOB dat het achteraf moeilijk is vast te stellen in hoeverre de politieke inzet heeft bijgedragen aan veranderingen. Bij de deelstudies die betrekking hebben op politieke inspanningen (ref. 4 en 5) ligt het accent dan ook op een reconstructie van de inzet en blijft de effectmeting beperkt tot enkele casussen. IOB noemt de politieke studies “illustratief”, en niet representatief, voor de Nederlandse inzet in bilateraal respectievelijk multilateraal kader.

2. Appreciatie van de hoofdbevindingen

De IOB komt op basis van de vijf deelstudies en de beleidsreconstructie tot acht hoofdbevindingen. Onderstaand citeren wij deze conclusies die wij vergezeld doen gaan van een appreciatie.

i. “De inzet voor de naleving van de mensenrechten is groot en professioneel. In situaties waar belangen die op andere beleidsterreinen liggen in het geding zijn, is het standpunt soms terughoudend”.

Uitgangspunt van het Nederlandse mensenrechtenbeleid is dat bevordering van de internationale rechtsorde en bevordering van de mensenrechten een wezenlijk onderdeel vormen van het buitenlands beleid, maar tevens moeten worden gezien in samenhang met andere doelen van het beleid. Het gaat met andere woorden om een geïntegreerd buitenlands beleid, waar mensenrechten een onderdeel van uitmaken, en niet om een op zichzelf staand mensenrechtenbeleid. Een, in de woorden van IOB, terughoudender standpunt in situaties waar andere belangen in het geding zijn, is hiervan een mogelijke consequentie.

De IOB staft haar stelling met een aantal voorbeelden. Zo verwijst de IOB naar het Nederlandse standpunt over het additionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict. Zoals bekend kunnen in Nederland ook zeventienjarige vrijwilligers worden gerekruteerd. Voor deze bepaling gelden echter zo veel voorwaarden dat de rechten van het kind gewaarborgd zijn (zie voorstel van rijkswet, vergaderjaar 2004-2005, 29976 (R1780) nr. 2 en 3). In dit voorbeeld was de “terughoudende opstelling” dan ook niet in strijd met een hoge inzet voor de naleving van de mensenrechten.

Voor wat betreft Mexico, is het zoals de IOB stelt, correct dat dit land de laatste vijf jaar op actieve wijze de nationale mensenrechtensituatie verbeterde en zich navenant actief betoonde in de internationale arena. Dit heeft Nederland en de EU, in tegenstelling tot hetgeen de IOB beweert, er echter niet van weerhouden toch nationale mensenrechtenproblemen op constructieve wijze aan de kaak te stellen. Discriminatie van en geweld tegen vrouwen, alsmede mensenrechtenschendingen in een aantal deelstaten, stonden met regelmaat op de politieke agenda in overleggen tussen de EU en de Mexicaanse autoriteiten.

Het laatste voorbeeld waarmee de IOB haar conclusie onderbouwt, betreft de Nederlandse inzet richting China waarbij in één geval de “goede bilaterale betrekkingen de doorslag gaven boven de naleving van de mensenrechten”. Verwezen wordt naar het feit dat de (toenmalige) minister van Buitenlandse Zaken in 2001 een bezoek aan China uitstelde nadat de Chinese regering had gedreigd met serieuze gevolgen voor de bilaterale relatie indien de minister het geplande gesprek met de Falun Gong zou laten doorgaan. Het aangedragen voorbeeld is op zich feitelijk juist, maar staat niet in verhouding tot de veelheid

aan activiteiten en de intensiteit waarmee Nederland de mensenrechtensituatie in China consequent op de agenda zet.

Vaak kunnen ogenschijnlijk tegenstrijdige belangen toch goed samengaan. Gewezen kan worden op de kritische Nederlandse opstelling vis à vis de Verenigde Staten inzake Guantánamo Bay en het aan de orde stellen van mensenrechtenkwesties in landen die voor Nederland economisch belangrijk zijn (bijv. China, Indonesië, Nigeria). Naast het morele standpunt geldt als leidraad dat volgens de Nederlandse regering op de langere termijn ook onze meer directe belangen gediend zijn met behoorlijk bestuur en respect voor de mensenrechten in die landen.

ii “De politieke inzet heeft hoofdzakelijk betrekking op de burger- en politieke rechten. Economische, sociale en culturele rechten krijgen weinig aandacht.”

De conclusie van de IOB dat de politieke inzet vaker gericht is op het aan de orde stellen van schendingen van burger- en politieke rechten dan op economische, sociale en culturele rechten is juist. Dit komt omdat het bij ESC-rechten om een “redelijke inspanning” gaat die overheden zich moeten getroosten om zulke rechten te implementeren. Deze rechten zijn niet alleen minder direct afdwingbaar, het is ook moeilijker aantoonbaar wanneer sprake is van een “redelijke inspanning” van de overheid. Dit laat onverlet dat de doelstellingen binnen de ontwikkelingssamenwerking, die grotendeels gericht zijn op het realiseren van economische en sociale rechten, meer in termen van mensenrechten gesteld kunnen worden (bijvoorbeeld ‘recht op onderwijs’) en dat in de politieke dialoog meer aandacht aan ESC-rechten geschonken kan worden.

iii. “Mensenrechten zijn geïntegreerd binnen ontwikkelingsprogramma’s. De integratie van mensenrechten in overige beleidsterreinen is weinig zichtbaar in de beleidsuitvoering.”

Het is het streven van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking om mensenrechten te integreren binnen ontwikkelingsprogramma’s. De mensenrechtenbenadering is hier een goed middel voor: ontwikkelingsdoelen worden in termen van mensenrechten gesteld, burger- en politieke rechten (bijv. vrijheid van meningsuiting) die van invloed zijn op de realisatie van economisch, sociale en culturele rechten (bijv. toegang tot kwalitatief goed onderwijs) worden geadresseerd en cruciale mensenrechtenelementen zoals non-discriminatie, participatie en het afleggen van verantwoording door de overheid aan de burgers maken onderdeel uit van ontwikkelingsprogramma’s

teneinde de legitimiteit en effectiviteit van de programma's te verhogen. In 2005 is een begin gemaakt met de introductie van deze benadering op vijf ambassades; andere volgen in 2006.

Voor wat betreft de integratie van mensenrechten in overige beleidsterreinen geeft de IOB een aantal voorbeelden waaruit blijkt hoe mensenrechten in de onderzochte ambassades zijn geïntegreerd in diverse beleidsterreinen. Integratie van mensenrechten in buitenlands beleid is echter breder dan uit die illustratie van specifieke gevallen blijkt. Voorbeelden van andere vormen van integratie van mensenrechten in essentiële beleidsterreinen van buitenlandse zaken zijn:

- Bij de toetsing van aanvragen voor uitvoer van militair materieel, is eerbiediging van de rechten van de mens in het land van eindbestemming een expliciet onderdeel. Aan dit criterium zal worden toegevoegd dat aanvragen ook zullen worden beoordeeld aan de hand van de naleving van het internationaal humanitair recht door het bestemmingsland.
- EU verordeningen bepalen een verbod op uitvoer van materieel dat tevens gebruikt kan worden voor foltering en het uitvoeren van de doodstraf.
- Mensenrechtenwaarborgen zijn geïntegreerd in de EU-richtlijnen terrorismebestrijding.
- Mede door Nederlandse inzet zijn in de EU handels-, associatie- en samenwerkingsakkoorden mensenrechtenclausules opgenomen.
- EU kandidaat-toetreders worden conform de Kopenhagen-criteria op de naleving van mensenrechten beoordeeld.
- Het communicatieprogramma binnen het medefinancieringsstelsel heeft tot doel om communicatieprocessen in ontwikkelingslanden te bevorderen die het recht op participatie van burgers in het publieke debat en in het vaststellen van prioriteiten voor ontwikkeling helpen verwezenlijken.

Daarnaast heeft ook de mensenrechtenambassadeur als een van zijn belangrijkste taken de mensenrechten te integreren in alle onderdelen van het buitenlands beleid. Deze integratie vindt deels thematisch plaats (bijvoorbeeld ten aanzien van maatschappelijk verantwoord ondernemen), deels met betrekking tot specifieke landen of regio's. Zowel de landenbezoeken van de mensenrechtenambassadeur als de contacten met het maatschappelijk middenveld in Nederland hebben mede tot doel het onderwerp mensenrechten breder en hechter te verankeren in het buitenlands beleid.

Het zijn slechts enkele voorbeelden die aangeven dat mensenrechten veelzijdiger zijn geïntegreerd in het buitenlands beleid dan naar voren komt in het IOB rapport.

iv “De algemene beleidsdoelen van het mensenrechtenbeleid zijn op landenniveau beperkt geoperationaliseerd”

De IOB constateert dat in de meeste bestudeerde landen geen uitgeschreven plan bestaat voor de inzet van politieke instrumenten. De IOB suggereert dat het hanteren van een planningsinstrument waarin doelstellingen, strategieën en inzet van instrumenten en referentiepunten zijn uiteengezet, de inzet meetbaarder maakt en een hulpmiddel kan zijn in het maken van afwegingen met betrekking tot de inzet van politieke instrumenten.

De vraag doet zich voor of een politiek weerbaarst en gevoelig thema zoals mensenrechten zich laat vangen in een spoorboekje van doelstellingen, instrumenten, interventies en referentiepunten. Een en ander hangt sterk af van de mate van invloed dat een land of de EU heeft en daaraan gekoppeld of het om re-actieve of pro-actieve interventies gaat.

Ten aanzien van het re-actieve mensenrechtenbeleid is een planmatige operationalisering ingewikkeld. De invloed op het voorkomen van een uit te voeren doodstraf is immers een stuk minder direct beïnvloedbaar en de verdwijning van een mensenrechtenactivist is moeilijk voorspelbaar. Om adequaat te kunnen reageren op dergelijke situaties is bekendheid van en ervaring met beschikbare instrumenten zoals démarches, verklaringen, stille diplomatie, publieke diplomatie, resoluties en inzet van hoogwaardigheidsbekleders essentieel, en die dynamiek laat zich moeilijk vangen in een strikte planmatige benadering.

Voor pro-actieve mensenrechteninterventies kan een planmatige aanpak zoals de IOB die voorstaat beter werken. Op projectniveau is bijvoorbeeld de ondersteuning aan een onafhankelijke Ombudsman te onderbouwen met meetbare doelstellingen (bijv. aantal behandelde klachten, mate waarin de bevolking op de hoogte is van het bestaan van de Ombudsman en daar tevreden over is). Deze planmatige aanpak is vaak terug te vinden in de zogenaamde beoordelingsmemoranda. Op het meer geaggregeerde landenniveau is er ruimte voor verbetering. De jaarplannen en de meer recente meerjarige strategische plannen zijn qua omvang dermate bondig en qua thema's veelomvattend, dat van een uitgebreide planmatige operationalisering van de diverse beleidsterreinen, waaronder mensenrechten, minder sprake is. Een enkele ambassade heeft op eigen initiatief het lokaal uit te voeren mensenrechtenbeleid

op papier gezet (bijvoorbeeld Indonesië, Palestijnse Gebieden), maar deze uitzonderingen laten ruimte voor verbeterde aansturing.

Ten aanzien van de meetbaarheid van de politieke dialoog klopt het dat slechts in een aantal gevallen dialogen zijn voorzien van referentiepunten (China en Iran). Ook hier is ruimte voor verbetering.

v. *“De politieke inspanningen op het gebied van de mensenrechten zijn ten dele effectief geweest. Als de inzet niet het gewenste effect heeft gehad, betekent dit niet dat de inzet onterecht is geweest.”*

De door de IOB aangedragen voorbeelden van politieke inspanningen (bilateraal en multilateraal) laten een patroon zien van consequente hoge Nederlandse inzet. Of het nu gaat om het bieden van bescherming aan mensenrechtenorganisaties in Rwanda of om het indienen van een resolutie over Iran, Nederland loopt daarbij al snel voorop. Gezien de internationale arena waarbinnen Nederland opereert (EU, VN) en de politieke gevoeligheid van de aangedragen kwesties in derde landen nemen wij met instemming kennis van de constatering dat de Nederlandse inzet in veel gevallen gedeeltelijk effectief is. In gevallen waar dit niet zo is, blijft de Nederlandse inzet gericht op het bereiken van resultaten. Dit geldt bijvoorbeeld voor interventies ten behoeve van godsdienstvrijheid in China. Ook al leiden politieke interventies niet direct tot het gewenste resultaat, dan nog zal de Nederlandse regering zich vanwege de aard van het mensenrechtenbeleid blijven inzetten voor het bevorderen van respect voor mensenrechten.

vi. *“Bij een derde van de programma’s en projecten is het niet mogelijk om op basis van het dossier een oordeel te geven over effectiviteit. Bij een kwart is het niet mogelijk een uitspraak te doen over het realiseren van de output. Wanneer wel een oordeel kan worden gegeven is dit meestal positief.”*

De door IOB bevonden resultaten uit de deelstudie programma’s en projecten, worden gedeeld. Een verbeterpunt is het kritischer beoordelen van projectaanvragen op meetbare doelstellingen en outputs en het kritischer beoordelen van rapportages. Uit het feit dat wanneer wel een oordeel gegeven kan worden over de effectiviteit en de output (respectievelijk in tweederde en driekwart van de onderzochte programma’s en projecten), dit een positief oordeel is, kan worden opgemaakt dat de keuze van de partners de juiste is.

vii. *“De uitvoering van door Nederland gefinancierde programma’s en projecten in Guatemala is in tweederde van de gevallen relevant en effectief geweest. In de helft van de gevallen is de uitvoering efficiënt geweest.”*

De Nederlandse regering kan zich vinden in de analyse en de aanbevelingen van de landenevaluatie Guatemala.

viii “De negen niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties hebben hun programma’s overwegend effectief en efficiënt uitgevoerd.”

De Nederlandse regering hecht grote waarde aan de rol van het maatschappelijk middenveld op het terrein van de mensenrechten en is dan ook verheugd dat de onderzochte organisaties hun programma’s overwegend effectief en efficiënt hebben uitgevoerd. Financiering van Nederlandse mensenrechtenorganisaties zal vanaf dit jaar onder het Mede Financierings Stelsel geschieden (DSI/MIJ/315/05 d.d. 12/7/05) en financiering van een aantal strategische buitenlandse mensenrechtenorganisaties vindt sinds 2006 plaats onder SALIN (Strategische Alliantie Internationale Organisaties, DSI/MIJ/128/06 d.d. 23/3/06).

3. Consequenties voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid

Ook in de toekomst zal het ministerie van Buitenlandse Zaken zich uiteraard blijven inspannen voor de naleving van de mensenrechten, op politiek terrein, binnen de ontwikkelingssamenwerking, bilateraal en multilateraal. Het uitgangspunt daarbij blijft dat mensenrechten een essentieel onderdeel vormen van het geïntegreerde buitenlands beleid. Dit houdt in dat steeds de meeste effectieve inzet zal worden bepaald afhankelijk van de situatie en andere doelen van het buitenlandse beleid. Ook in die gevallen waar geen direct effect verwachtbaar is, blijft het om morele redenen gerechtvaardigd zich in te zetten voor individuele gevallen of voor structurele verbetering. Zoals IOB terecht constateert, is een inzet die als niet effectief wordt beoordeeld, niet onterecht geweest. Daarbij zij wel aangetekend dat waar interventies nodig zijn, de voorkeur uit moet blijven gaan naar gecoördineerde politieke EU-inzet op het terrein van de mensenrechten. Daarnaast kijkt Nederland nadrukkelijk naar de mogelijkheden voor additionele bilaterale inspanningen. De IOB heeft deze evaluatie niet benut om op gestructureerde wijze aandacht te geven aan de politieke rol die de EU in toenemende mate speelt. Hierdoor blijft de meerwaarde van een politieke EU-inzet in vergelijking tot een bilaterale inzet onderbelicht.

Ter bevordering van de ESC-rechten zal de mensenrechtenbenadering binnen de ontwikkelingssamenwerking verder worden uitgewerkt en toegepast. Dit jaar zullen naar verwachting wederom vijf posten worden ondersteund, zal intensief worden samengewerkt met gelijkgezinde donoren (onder andere in OESO/DAC

verband) en zal op basis hiervan de laatste hand worden gelegd aan de ontwikkeling van beleid en instrumenten.

Teneinde de pro-actieve beleidsdoelen van het mensenrechtenbeleid op landenniveau beter te operationaliseren is op een aantal terreinen verbetering mogelijk:

- Een beperkt aantal Nederlandse ambassades in landen waar sprake is van ernstige en/of massale mensenrechtenschendingen, zal worden verzocht om als nadere uitwerking op hun Meerjaren strategische planning een beleidsdocument te schrijven waarin doelen, strategie en middelen ter verbetering van de mensenrechtensituatie worden uitgeschreven. De Nederlandse ambassade in China is hier reeds mee begonnen.
- De ambassades in de 36 partnerlanden zullen bij de nieuwe ronde voor de meerjarige strategische plannen duidelijk moeten aangeven op welke wijze zij mensenrechten zullen integreren in hun werkzaamheden.
- De niet-partnerlanden, die in aanmerking komen voor gelden uit de Strategische Faciliteit Activiteiten Mensenrechten en Goed Bestuur (FSA), zullen hun aanvragen moeten baseren op een lokaal uitgewerkte strategie ter verbetering van de mensenrechtensituatie.
- Tenslotte zal het instrument politieke dialoog verder geprofessionaliseerd worden. Een goed aanknopingspunt daarbij zijn de door Nordic-plus (Noorwegen, Zweden, Denemarken, Finland, Nederland, Verenigd Koninkrijk, Ierland) afgesproken zogenaamde “onderliggende principes” van gezamenlijke begrotingssteun: armoedebestrijding; voorkomen van corruptie; en respect voor mensenrechten. De Nederlandse ambassades in landen aan wie wij begrotingssteun geven en die een dergelijke politieke dialoog voeren, zullen actiever worden ondersteund bij het vormgeven en resultaatgericht maken van deze dialoog.

Voor wat betreft door het ministerie beheerde programma's en projecten van NGOs en internationale organisaties is reeds een start gemaakt met het kritischer beoordelen van de projectaanvragen op meetbare doelstellingen en outputs alsmede met het kritischer beoordelen van rapportages op bereikte resultaten.

Naar aanleiding van de evaluatie Guatemala is een aantal veranderingen doorgevoerd. In alle programma's wordt nu consequent aandacht besteed aan de inheemse bevolking en er zijn twee programma's gestart die specifiek op twee inheemse groepen zijn gericht. Programma's die minder goed werden

beoordeeld, zijn beëindigd of omgevormd. Politieke inzet, waaronder aandacht voor respect voor mensenrechten, blijft een kernactiviteit van de ambassade.

Wij vertrouwen erop dat deze beleidsvoornemens zullen bijdragen aan een verhoging van de effectiviteit van het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

De Minister
van Buitenlandse Zaken,

De Minister
voor Ontwikkelingssamenwerking,

B.R. Bot

A.M.A. van Ardenne-van der
Hoeven

1) Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer