

# Evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid in de externe betrekkingen

## Achtergrond

De naleving van de rechten van de mens vormt één van de hoekstenen van het buitenlands beleid. Voorlichting en vorming, het gebruik maken van toezichtmechanismen, het reageren op schendingen en het ondersteunen van programma's en projecten ter voorkoming van schendingen zijn de belangrijkste middelen die hierbij worden aangewend. Het beleid wordt steeds meer uitgevoerd in EU kader.

Het doel van de evaluatie was inzicht te krijgen in de manier waarop de bevordering van de naleving van de mensenrechten vorm heeft gekregen in het Nederlandse buitenlands beleid en, in een aantal gevallen, te beoordelen in hoeverre de daarbij gestelde doelen zijn verwezenlijkt. Beoogd wordt dat de bevindingen behulpzaam zijn bij de verdere ontwikkeling en uitvoering van het beleid. De evaluatie is opgesplitst in een beleidsreconstructie en een vijftal deelstudies:

- Evaluatie van de politieke inspanningen in bilateraal kader. De studie is uitgevoerd in Indonesië, China, Iran, Rwanda en Mexico.
- Evaluatie van de Nederlandse inzet in de VN-Commissie voor de Rechten van de Mens (MRC).
- Evaluatie van honderd steekproefsgewijs geselecteerde programma's en projecten.
- Landenstudie Guatemala, waar zowel de politieke inzet als de programma's en projecten onderwerp van studie zijn.
- Evaluatie van negen door Nederland gesteunde internationale niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties.

## Hoofdbevindingen en aandachtspunten

### 1. 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.

Nederland stelt de mensenrechten in vijf van de zes bestudeerde landen regelmatig aan de orde en in het zesde land, Mexico, incidenteel. Daarbij bestaat een voorkeur voor en tendens tot het optreden in EU kader, met als meest toegepaste instrumenten een dialoog met de overheid en demarches, soms gevolgd door publieke uitingen. Ook bij de voorbereiding van de VN-Commissie voor de rechten van de mens (MRC) in EU kader en tijdens de zittingen zelf is er sprake van een grote inzet. Vertegenwoordigers van andere landen karakteriseren Nederlandse inzet als professioneel. Enkele voorbeelden illustreren dat de inzet terughoudend wordt als er belangen op het spel staan die betrekking hebben op andere beleidsterreinen, zowel in Nederland als daarbuiten. Het meest markante voorbeeld is het feit dat Nederland zich vanwege defensiebelangen terughoudend opstelde tijdens de onderhandelingen over het additionele protocol inzake de betrokkenheid van kinderen bij gewapend conflict.

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

In de bestudeerde landen is de politieke inzet voornamelijk gericht op de doodstraf, vrijheid van godsdienst, vrijheid van meningsuiting, bevordering van de rechtsstaat en de omstandigheden van gevangenen. De economische, sociale en culturele rechten krijgen weinig aandacht. Specifieke doelgroepen, zoals vrouwen, kinderen en minderheden, krijgen vooral aandacht in relatie tot een van de hiervoor genoemde thema's. De inzet in de MRC laat een iets gevarieerder beeld zien. Nederland heeft zich hier ook ingezet voor enkele thema's die betrekking hebben op economische en sociale rechten.

**3. Mensenrechten zijn geïntegreerd binnen ontwikkelingsprogramma's. De integratie van mensenrechten in overige beleidsterreinen is weinig zichtbaar in de beleidsuitvoering.**

Drie van de zes bestudeerde landen (Guatemala, Indonesië en Rwanda) zijn partnerlanden en hebben een omvangrijk ontwikkelingsprogramma dat gericht is op het scheppen van voorwaarden voor de naleving van burger- en politieke rechten en op het realiseren van sociale en economische rechten. Er zijn slechts enkele voorbeelden van de integratie van mensenrechten in overige beleidsterreinen, zoals het aan de orde stellen van de mensenrechten tijdens het bezoek van vakministers aan China.

**4. De algemene beleidsdoelen van het mensenrechtenbeleid zijn op landenniveau beperkt geoperationaliseerd.**

Voor de bestudeerde landen zijn geen doelstellingen geformuleerd voor het Nederlandse mensenrechtenbeleid anders dan in heel algemene termen. Evenmin bestaat er, enkele uitzonderingen daargelaten, een plan voor de inzet van instrumenten. Daardoor is het voor de buitenwereld niet eenvoudig om inzicht te krijgen in de beleidsintenties, in de afwegingen die zijn gemaakt met betrekking tot de inzet van instrumenten en in de mate waarin de intenties zijn gerealiseerd. Binnen de EU-mensenrechtendialoog in China en Iran zijn wel doelstellingen geformuleerd, in de vorm van referentiepunten. In de overige bestudeerde landen vormen de mensenrechten onderdeel van een brede politieke EU-dialoog en zijn de doelstellingen op het gebied van de mensenrechten in vage, algemene termen geformuleerd.

**5. 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.**

In vier landen is voor een aantal gevallen nagegaan welk effect de politieke inzet heeft gehad. Het betreft het Oost-Timor tribunaal in Indonesië, individuele gevallen in China en Iran, godsdienstvrijheid in China, verkiezingssteun in Rwanda en het opkomen voor NGO's in Rwanda. Met uitzondering van de godsdienstvrijheid in China heeft de inzet in alle gevallen enig positief effect gehad, maar het gewenste resultaat is zelden volledig bereikt. Uit een negatief oordeel over de effectiviteit van politieke inspanningen mag niet worden geconcludeerd dat de inzet onterecht is geweest. Het is om morele redenen gerechtvaardigd zich in te zetten voor individuele gevallen of voor structurele verbetering en bovendien leidt de inzet mogelijk tot resultaten op de lange termijn. De effectiviteit van de Nederlandse inzet in de MRC is bestudeerd met betrekking tot twee landen, China en Indonesië, en drie thematische onderwerpen. De inzet ten aanzien van de twee landen is op geen enkele zitting volledig effectief geweest, maar er is, op één uitzondering na, ook nooit sprake geweest van een volledig falen. Met betrekking tot de thema's is het beeld positiever.

**6. 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.**

In veel programma's en projecten zijn geen meetbare doelstellingen geformuleerd en daardoor is het niet mogelijk een uitspraak te doen over de effectiviteit. Voorts is in een aantal gevallen de rapportage ontoereikend om een oordeel te geven over de doelbereiking en het realiseren van de output.

**7. 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.**

In Guatemala zijn achttien programma's en projecten bestudeerd. De relevantie is beoordeeld aan de hand van de vraag of de uitvoering van het programma of project een bijdrage heeft geleverd aan het vredesproces en de effectiviteit is beoordeeld op basis van de mate van doelbereiking. Twaalf programma's scoorden voldoende of goed. De efficiëntie is beoordeeld aan de hand van het realiseren van de geplande output in de daarvoor voorziene periode en de kwaliteit van de monitoring. Bij negen van de achttien programma's en projecten is het oordeel hierover voldoende of goed.

**8. De negen niet-gouvernementele mensenrechtenorganisaties hebben hun programma's overwegend effectief en efficiënt uitgevoerd.**

In de evaluatie van de NGO's is per organisatie één subprogramma uitgebreid bestudeerd. Daarnaast is gekeken naar het lobbywerk en de publicaties. Voor het beoordelen van de effectiviteit is nagegaan in hoeverre de binnen het subprogramma gestelde doelen zijn bereikt, of de organisaties invloed hebben uitgeoefend in de internationale arena en of zij kwalitatief goede publicaties hebben uitgebracht. De mate waarin de organisatiestructuur is toegespitst op het mandaat van de organisatie en de kwaliteit van het financiële beheer vormen de belangrijkste maatstaven voor efficiëntie. Het oordeel over effectiviteit en efficiëntie verschilt van organisatie tot organisatie en ook per onderwerp van studie, maar het algemene beeld is positief.