

Vergaderjaar 2012–2013

32 735

Mensenrechten in het buitenlands beleid

Nr. 75

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 februari 2013

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) heeft in december 2012 een onderzoek afgerond naar de Nederlandse steun aan projecten op het gebied van mensenrechten in de periode 2008–2011. Met deze brief stuur ik u het rapport van de IOB¹ en geef ik een beleidsreactie op de bevindingen in dit rapport.

Dit rapport over de steun aan mensenrechtenprojecten vormt één van de bouwstenen voor een bredere beleidsdoorlichting die dit jaar zal plaatsvinden (conform Memorie van Toelichting artikel 1.2, dat luidt: »bescherming van de rechten van de mens«). De bredere beleidsdoorlichting zal betrekking hebben op de rol van de rijksoverheid, de beleidsdoelstellingen, de inzet van instrumenten en de effecten daarvan voor het mensenrechtenbeleid. De beleidsdoorlichting van artikel 1.2 beslaat de periode 2008-medio 2013.

Achtergrond en doelstelling

In 2007 heeft de Nederlandse regering een mensenrechtenstrategie opgesteld «Naar een menswaardig bestaan». Daarmee werd het mensenrechtenbeleid geïntensiveerd en werden mensenrechten een integraal onderdeel van de relaties met andere landen. In de beleidsbrief van 2011 «Verantwoordelijk voor vrijheid, Mensenrechten in het buitenlands beleid» (Kamerstuk 32 735, nr. 1) werd de strategie geactualiseerd. Hierbij kwam de nadruk te liggen op effectiviteit en selectiviteit van beleid. De periode van het onderzoek van de IOB betreft de steun aan mensenrechtenprojecten in de periode van 2008 tot 2011.

De onderhavige evaluatie van de IOB richt zich uitsluitend op projecten die gefinancierd worden uit het mensenrechtenfonds, uit het MATRA-fonds en uit bilaterale fondsen in landen waarmee een OS-relatie wordt of werd onderhouden. De doelstelling van het onderzoek is tweeledig:

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer

- Verantwoording afleggen over de bestede middelen ten behoeve van mensenrechtenprogramma's en -projecten.
- Opstelling van aandachtspunten ten behoeve van toekomstige financiering van mensenrechtenprogramma's en -projecten.

De centrale onderzoeksvraag was:

In welke mate heeft de financiering van programma's en projecten bijgedragen aan het realiseren van de doelstellingen van de mensenrechtenstrategie?

De projecten die door de IOB voor dit onderzoek zijn onderzocht vormen een goede illustratie van het soort projecten dat financiering ontvangt. In vijf landen (Kazachstan, Nigeria, De Palestijnse Gebieden, Sri Lanka en Zimbabwe) is een diepte-onderzoek uitgevoerd naar 25 projecten waarbij naast een documentenstudie ook interviews zijn afgenomen, onder meer met ambassadepersoneel. Daarnaast zijn twaalf projecten in overige landen via dossierstudie bekeken.

Bij het beoordelen van de projecten is gelet op de relevantie, coherentie en coördinatie van de projecten. Vervolgens is gekeken naar de effectiviteit van mensenrechtenprojecten voor de beleidsprioriteiten die in de beleidsstrategie 2007 en beleidsbrief 2011 zijn opgenomen.

Hoofdbevindingen en aandachtspunten

De centrale vraag of de financiering van programma's en projecten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling van de mensenrechtenstrategie wordt door de IOB bevestigend beantwoord. Het rapport geeft een positief beeld van de Nederlandse steun via mensenrechtenprojecten. Ik verwelkom deze positieve bevindingen. De belangrijkste conclusies met betrekking tot de relevantie, coherentie en coördinatie van de projecten en politieke inzet hieronder worden toegelicht. Daarnaast zal ik ingaan op kritische punten en conclusies.

1. Relevantie hoog/complementariteit kan beter

IOB geeft aan dat alle projecten zich richten op ernstige mensenrechtenschendingen in het betreffende land en op minimaal één van de prioriteitsgebieden van het mensenrechtenbeleid betrekking hebben. Dit geldt voor zowel projecten in Kazachstan, Nigeria, Palestijnse Gebieden, Sri Lanka en Zimbabwe als voor de twaalf overige projecten. Volgens de IOB waren dan ook alle projecten relevant.

Ten aanzien van de complementariteit van projecten ten opzichte van activiteiten van andere donoren werd door de onderzoekers weinig aanknopingspunten gevonden in de projectvoorstellen. Uit het onderzoek bleek dat er enkele voorbeelden waren waarbij de keuze van een mensenrechtenthema complementair was aan die van andere donoren in het betreffende land. De door de IOB genoemde gevallen van complementariteit, waren de keuze om in Nigeria aandacht aan LGBT-rechten te besteden omdat andere partners hier niet voldoende aandacht aan geven, en de keuze om in Zimbabwe juist geen projecten op gebied van vrouwenrechten te ondersteunen omdat andere partners dit al deden.

IOB beveelt aan om meer aandacht te besteden aan complementariteit bij projectvoorstellen voor mensenrechtenprojecten. Dit zou op het gebied van relevantie een verbetering zijn. Met het belang van complementariteit kan ik alleen maar instemmen. Sinds 2011 wordt bij het uitschrijven van de centrale mensenrechtenfonds-tenders de eis gesteld dat projectvoorstellen expliciet ingaan op de complementariteit. Ik zal ervoor zorg dragen

dat hier in de toekomst ook voor de bestedingen van decentrale middelen aandacht naar uit gaat.

2. Coherentie politiek en project goed, coördinatie kan beter

Volgens IOB versterkt de politieke inzet, zowel in bilateraal en EU-verband, over het algemeen de projectmatige inzet. Er is dus sprake van coherentie. De mate waarin dit gebeurt verschilt echter. Zo had de politieke inzet in Kazachstan invloed op de implementatie van een project dat zich richtte op juridische hervormingen op gebied van vrijheid van religie, vereniging en informatie. Dit leidde tot goede resultaten. Daarnaast werden de initiatieven van verschillende stakeholders gecoördineerd.

De coördinatie van de politieke inzet is in de meeste gevallen goed. De coördinatie van de projectondersteuning varieert en in sommige landen is er ruimte voor verbetering.

Ik onderstreep de conclusie van de IOB dat de coherentie tussen politieke inzet en projectondersteuning en de coördinatie tussen verschillende actoren belangrijk zijn. In EU verband is hieraan via EU-afstemming in de afgelopen jaren steeds meer aandacht besteed. De IOB stelt dat Nederland hierbij in sommige landen een voortrekkersrol vervult.

3. Effectiviteit van projecten goed, zorg over duurzaamheid

IOB heeft de effectiviteit van projecten beoordeeld door beoogde output en doelstellingen met de daadwerkelijk behaalde uitkomsten te vergelijken. Dit is voor ieder mensenrechtenthema afzonderlijk gedaan. In ongeveer driekwart van de gevallen is de effectiviteit voldoende of goed. De IOB maakt zich echter zorgen over de duurzaamheid van de resultaten en geeft onder meer aan dat projectvoorstellen hier nauwelijks op ingaan.

Ik vind duurzaamheid van resultaten belangrijk en tegelijkertijd is het, zoals ook IOB aangeeft, niet altijd haalbaar om een duurzaam resultaat te behalen. Sinds 2011 wordt bij het uitschrijven van de centrale-mensenrechtenfondstenders de eis gesteld dat projectvoorstellen expliciet ingaan op het aspect van duurzaamheid.

Volgens IOB zijn vrijwel alle projecten succesvol geweest in het behalen van hun beoogde outputs, maar werden in veel projecten geen duidelijke en realistische doelstellingen gesteld en moesten deze door de onderzoekers gereconstrueerd worden. Aan dit punt gerelateerd is de opmerking van IOB dat er ruimte is voor kwaliteitsverbetering bij de projectvoorstellen. Zo werd in de voorstellen niet altijd duidelijk wat het verschil was tussen de beoogde «output» en de beoogde «doelstellingen».

Ook deze conclusie van de IOB neem ik serieus. Voor wat betreft de effectiviteit van projecten zal ik extra aandacht besteden aan de kwaliteitseisen die worden gesteld aan de voorstellen. Dat betreft ook het onderscheid tussen en weergave van output aan de ene en doelstellingen aan de andere kant.

De belangrijkste conclusie van de IOB is dat de mensenrechtenprojecten een positieve bijdrage hebben geleverd aan de verbetering van de mensenrechtensituatie, hoewel er uiteraard, zoals hierboven is aangegeven, ruimte voor verbetering is. Ik neem de punten die verbetering behoeven mee onder andere in de aanpassing van de kwaliteitseisen van projectvoorstellen.

Hopende hiermee u voldoende te hebben geïnformeerd.

De minister van Buitenlandse Zaken,
F.C.G.M. Timmermans