

Bijlage. Opzet en vraagstelling van de in 2024 op te leveren Periodieke Rapportage 'Versterkte internationale rechtsorde'.

Doel

Het doel van de periodieke rapportage is om conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek inzicht te geven in de (voorwaarden voor) doeltreffendheid, doelmatigheid en relevantie van het gevoerde beleid van artikel 1 'Versterkte internationale rechtsorde' over de periode 2015 tot 2022 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Vraagstelling

De centrale vraag luidt:

Welke inzichten bestaan er in de (voorwaarden voor) de doeltreffendheid en doelmatigheid van het BZ-beleid op het terrein van de 'Versterkte internationale rechtsorde' tussen 2015 en 2022 en welke lessen kunnen er worden getrokken voor toekomstig beleid?

De hoofdvraag wordt nader uitgewerkt aan de hand van de volgende deelvragen, die tevens aansluiten op de onderdelen zoals benoemd in de herziene Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek 2022.¹

1. *Hoe heeft het beleid onder BZ-artikel 1 zich tussen 2015 en 2022 ontwikkeld, welke doelen werden nagestreefd door middel van welke instrumenten? Wat was de gehanteerde beleidstheorie, als deze beschikbaar was? (RPE artikel 4, 5a. + d.)*
2. *Met welke uitgaven ging het beleid gepaard, en wat kan worden geconcludeerd over de (voorwaarden voor) doelmatigheid van deze uitgaven? (RPE artikel 4, 5c.)*
3. *Wat is er bekend over de resultaten van het beleid dat onder BZ-artikel 1 is gevoerd en wat kan er worden geconcludeerd over de voorwaarden voor doeltreffendheid van het beleid? (RPE artikel 4, 5f.)*
4. *In hoeverre was het beleid relevant voor het versterken van de internationale rechtsorde? (RPE artikel 4, 5f. + g. + h.)*
5. *In hoeverre was het beleid gericht op onderlinge samenhang tussen de sub-thema's en subdoelen onder BZ artikel 1, en met het bredere Nederlandse buitenlandbeleid? (RPE artikel 4, 5f. + g. + h.)*
6. *Welke lessen kunnen worden geformuleerd om de resultaten van het beleid te verbeteren en deze resultaten beter te monitoren/evalueren? (RPE artikel 4, 5h.)*
7. *Welke inzichten moeten er worden opgenomen in de volgende SEA? (RPE artikel 4, 5i.)*

Afbakening

Het beleidsartikel onder het thema versterkte internationale rechtsorde zet in op het bevorderen van een goed functionerende internationale rechtsorde inclusief gastlandbeleid, met de focus op de bescherming van mensenrechten en het voorkomen van mensenrechtenschendingen. Onder Artikel 1 zijn drie thema's gespecificeerd in aparte sub-artikelen:

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/12/08/kamerbrief-over-herziening-regeling-periodieke-evaluatie-rpe>

- Sub-artikel 1.1 gaat in op goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak (hieronder valt de inzet op de internationale rechtsorde);
- Sub-artikel 1.2 op de bescherming en bevordering van mensenrechten;
- Sub-artikel 1.3 op het gastlandbeleid voor internationale organisaties.

De rapportage zal zich toespitsen op het gevoerde beleid binnen het beleidsartikel 1 van de BZ-begroting in de periode 2015 – 2022, specifiek sub-artikel 1.1 en 1.2. De rapportage sluit daarmee aan op de vorige beleidsdoorlichting die in 2015 gepubliceerd is en de periode 2009 – 2014 betrof. Deze beleidsdoorlichting bestreek echter inhoudelijk alleen de internationale rechtsorde. Tot 2019 maakte gastlandbeleid onderdeel uit van begrotingsartikel 4. De uitkomsten van de evaluatie van dit beleid² zijn nog in 2020 meegenomen in de beleidsdoorlichting van begrotingsartikel 4, Consulaire waarden en uitdragen Nederlandse waarden.³ Over dit sub-artikel zal daarom niet verder worden gerapporteerd in de huidige periodieke rapportage.

Het financiële beleidsinstrumentarium kent voor zowel sub-artikel 1.1 als voor 1.2 subsidies en bijdragen aan (inter)nationale organisaties. In onderstaande tabel staan de uitgaven genoemd in de periode 2015 tot en met 2021.

Uitgaven BZ-artikel 1.1 en 1.2 tussen 2015-2021

Bedragen in 1.000 EUR	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.1 goed functionerende instellingen met een breed draagvlak							
<i>Subsidies</i>							
Internationaal recht	9.678	5.932	10.135	6.193	1.696	3.044	3.685
VNVR projectkosten	-	-	400	635	-	-	-
<i>Bijdragen (inter)nationale organisaties</i>							
VN	35.492	34.696	39.525	32.876	33.142	34.650	34.525
OESO	6.814	6.821	6.206	6.629	7.221	7.245	7.535
Campagne VN-Veiligheidsraad	679	2.363	500	-	-	-	-
Internationaal strafhof	3.274	3.441	3.300	3.631	3.600	4.856	3.600
Internationaal recht	-	1.316	1.669	4.242	6.811	-	-
VNVR projectkosten	-	-	400	4.523	58	-	-
Totaal EUR	55.937	54.569	57.086	58.729	52.516	49.795	50.345

Bedragen in 1.000 EUR	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
1.2 Bescherming en bevordering van mensenrechten							
<i>Subsidies</i>							
Landenprogramma's mensenrechten	9.372	16.863	24.615	24.425	28.535	-	-
Mensenrechtenfonds	-	-	-	-	-	22.645	19.694
Bevordering van het vrije woord	15.000	10.700	2.800	-	-	-	-

² <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/evaluaties/2018/02/01/421-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-nederland-als-gastland-van-internationale-organisaties-%E2%80%93-evaluatie>

³ <https://www.iob-evaluatie.nl/publicaties/beleidsdoorlichtingen/2019/07/01/435-%E2%80%93-iob-%E2%80%93-beleidsdoorlichting-consulaire-dienstverlening-en-uitdragen-nederlandse-waarden-%E2%80%93-diversiteit-en-samenhang>

Centrale mensenrechtenprogramma's	-	-	270	-	-	-	-
Opdrachten							
Landenprogramma's mensenrechten			1.512	1.446	295	-	-
Bijdragen (inter)nationale organisaties							
Landenprogramma's mensenrechten (decentraal MRF)	29.292	20.903	19.705	26.344	26.640	32.123	31.658
Centrale mensenrechtenprogramma's	7.747	7.776	7.494	9.235	10.650		
OHCHR ⁴						-	
Press Freedom Day 2020					31	-	
Mensenrechten multilateraal						12.650	12.150
Totaal	61.411	56.242	57.733	61.450	66.151	68.526	63.502

Bron: BZ-jaarverslagen 2014-2021

De uitgaven, vooral de opdrachten aan de VN en de OESO⁵ onder artikel 1.1, weerspiegelen het grote belang van de multilaterale samenwerking voor Nederland, maar hebben geen één-op-één relatie met het Nederlandse beleid op het terrein van versterkte internationale rechtsorde. Daarnaast geldt ook dat het niet mogelijk is om specifiek te bepalen waar de Nederlandse jaarlijkse verplichte verdragscontributie aan de VN aan wordt besteed, omdat het een on-geoommerkt bedrag betreft. De contributie wordt bepaald aan de hand van een *scale of assessment*, een verdeelsleutel op basis van het BNI die wordt vastgesteld in de Vijfde Commissie van de AVVN.⁶ Nederland betaalde in de periode 2019-2021 een percentage van 1.356 en in de periode 2016-2018 een percentage van 1.482 van het BNI. De periodieke rapportage zal dan ook niet gericht zijn op het verantwoorden van deze uitgaven. Wel zal de rapportage zich in brede zin richten op de manier waarop de VN het functioneren van de eigen instellingen monitort en al dan niet bijstuurt en welke rol Nederland hierin speelt.

Beleidstheorie

De 'internationale rechtsorde' werd de afgelopen jaren in een aantal beleidsnotities van BZ behandeld: de Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking-nota en de Geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie refereren aan grondwetsartikel 90.⁷ De Memorie van Toelichting van de BZ-begroting stelt daarnaast dat een sterke rechtsorde (en eerbiediging van mensenrechten) tot doel heeft de wereld stabielere, veiliger, vrijer en welvarender te maken, door middel van goed functionerende internationale instellingen en organisaties met een breed draagvlak en

⁴ Vanaf 2015 wordt de bijdrage aan OHCHR betaald uit het mensenrechtenfonds.

⁵ De bijdrage aan de OESO bestaat uit twee onderdelen: een jaarlijkse ongeoommerkte bijdrage aan structurele werkzaamheden en jaarlijkse bijdragen aan specifieke onderdelen/programma's van de OESO, zoals de Internationale Energy Agency, de Sahel Club en het International Transport Forum. Op Defensie na hebben alle ministeries hun eigen directe inhoudelijke inbreng in de OESO. Veruit de grootste deelnemer is het ministerie van Economische Zaken en klimaat (EZK), dat vroeger de bijdrage de OESO coördineerde. Met de komst van de BEB naar BZ heeft BZ deze coördinatie overgenomen. In de periodieke rapportage wordt de bijdrage aan de OESO niet meegenomen, omdat er geen directe inhoudelijke relatie is met het internationale rechtsordebeleid van BZ.

⁶ [Assessments - Committee on Contributions - UN General Assembly](#)

⁷ Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Wereldwijd voor een veilig Nederland, geïntegreerde Buitenland- en Veiligheidsstrategie 2018-2022*, 2018; Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Investeren in Perspectief, Goed voor de Wereld, Goed voor Nederland*, 2018.

voortdurende inzet tegen straffeloosheid.⁸ Ook in de nieuwe beleidsbrief Buitenlandse Zaken uit maart 2022 wordt de bevordering van de internationale rechtsorde benoemd als een van de doelen van het buitenlandbeleid.⁹ Daarnaast is het versterken en handhaven van internationale normen en regelgeving een van de vier hoofdoelen van het Nederlandse beleid voor wapenbeheersing, alsmede een van de doelen van het internationaal cybersecuritybeleid van BZ.

Een overkoepelende visie op het internationale rechtsordebeleid ontbreekt echter. De IOB-evaluatie over de BZ-inzet op internationale rechtsorde (sub-thema 1.1), die in september 2022 wordt gepubliceerd, gaat in op achterliggende oorzaken en gevolgen hiervan. Daarnaast presenteert deze evaluatie bevindingen over de concrete inzet van BZ op het terrein van de internationale rechtsorde, zoals op het terrein van *accountability*. Ook behandelt de evaluatie een viertal casestudies; dossiers waar BZ in de evaluatieperiode op heeft ingezet.

Voor sub-thema 1.2 “Bescherming en bevordering van mensenrechten” zijn doelstellingen geformuleerd in kamerbrieven uit 2013 en 2018.¹⁰ Ook voor de jaarlijkse mensenrechtenrapportage die aan de Kamer gestuurd wordt, vormen deze doelen de leidraad. De thema’s waar Nederland zich op richt zijn:

- vrijheid van meningsuiting en internetvrijheid;
- vrijheid van religie en levensovertuiging;
- gelijke rechten voor vrouwen en meisjes;
- steun voor mensenrechtenverdedigers;
- gelijke rechten voor LHBTI;
- bevordering internationale rechtsorde/strijd tegen straffeloosheid.

De inzet op deze thema’s is in de periode 2014-2020 ongeveer gelijk gebleven, met kleine accentverschillen. In 2018 is het mensenrechtenbeleid geïntensiveerd en is er meer budget beschikbaar gekomen voor de thema’s vrijheid van religie en levensovertuiging, positie van journalisten en gelijke rechten voor LHBTI’ers. Een belangrijk instrument in de uitvoering van het bilaterale mensenrechtenbeleid is het Mensenrechtenfonds, waaruit wereldwijd projecten worden gefinancierd op de prioritaire thema’s. Vanaf 2018 wordt ook de nadruk gelegd op het belang van een geïntegreerde aanpak van mensenrechten in het buitenlands beleid, zoals de nadruk op *human security* in de GBVS en de mensenrechtenbenadering in de BHOS-nota.

In de periodieke rapportage zal de beschikbare beleidstheorie verder worden uitgewerkt waarbij per doel wordt gezien welke beleidsinstrumenten zijn ingezet en hoe dat is gebeurd. Daarbij wordt ook gekeken naar de implementatie van het beleid, de veranderende mondiale context en de relevantie van het beleid.

Methode

De beleidsdoorlichting bestaat naar verwachting in hoofdzaak uit een ex-post syntheseonderzoek van afgeronde evaluaties, aangevuld met semigestructureerde interviews.

Het onderzoeksmateriaal zal voor artikel 1.1 en 1.2 grotendeels bestaan uit reeds uitgevoerde evaluaties door zowel IOB als externe partijen (decentrale evaluaties), die openbaar beschikbaar zijn.

⁸ MvT’s ministerie van Buitenlandse Zaken 2015 – 2020.

⁹ [Kamerbrief over het beleid van Buitenlandse Zaken | Kamerstuk | Rijksoverheid.nl](#)

¹⁰ TK, 32735, nr. 78 (2012-2013); TK, 32735, nr. 198 (2017-2018).

De belangrijkste onderliggende IOB-evaluaties betreffen die over de internationale rechtsorde en het mensenrechtenbeleid. De evaluatie over de inzet op internationale rechtsorde is uitgevoerd tussen februari 2021 en mei 2022 en zal in september 2022 worden gepubliceerd. De evaluatie van het mensenrechtenbeleid is in juni 2022 gestart en zal in het derde kwartaal van 2023 worden afgerond. In deze evaluatie zal worden ingezoomd op de Nederlandse diplomatieke inzet in de mensenrechtenraad en de EU, de inzet van de mensenrechtenambassadeur en de religiegezant en het (centrale en decentrale) mensenrechtenfonds. Ook zal er illustratief een aantal landen worden geselecteerd waar projecten uit het fonds zullen worden beoordeeld. Naast de IOB-evaluaties zullen er in de synthese ook evaluaties worden opgenomen van aanpalende beleidsthema's die zijn uitgevoerd door externe partijen.

Voor zover beschikbaar en bruikbaar zullen daarnaast evaluaties worden meegenomen die het functioneren van de VN-instellingen betreffen, zoals door het Multilateral Organisation Performance Assessment Network (MOPAN), waarin ook Nederland actief is. Ook zal gekeken worden naar het systeem van scorecards dat BZ sinds 2007 gebruikt om het functioneren van VN-instellingen te toetsen. Op die manier kan mogelijk iets worden gezegd over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het werken via VN-instellingen.

Er zullen, naar behoefte, aanvullende interviews met belanghebbenden worden uitgevoerd om de beantwoording van de onderzoeksvragen voor de periodieke rapportage te actualiseren.

Verbeterparagraaf

In de verbeterparagraaf van de periodieke rapportage zal kort stil gestaan worden bij de uitvoering van de periodieke rapportage, zodat inzicht verkregen kan worden in de wijze waarop de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst verbeterd kan worden.

Besparings- of intensiveringsvariant

Tot slot zullen in de beleidsdoorlichting scenario's worden opgenomen waarin beleidsopties worden uitgevoerd met 20% minder middelen (besparing), of juist met 20% meer middelen (intensivering). Deze paragraaf zal worden opgesteld door de verantwoordelijke beleidsdirectie(s).

Kwaliteitsborging

IOB hanteert kwaliteitscriteria voor de verschillende fasen van de evaluatie waar alle evaluaties en periodieke rapportages aan moeten voldoen en die de kwaliteit, het proces, de voortgang en de onafhankelijkheid van de onderzoeken bewaken.¹¹ Een onderdeel van de kwaliteitszorg betreft de instelling van een interne klankbordgroep (onderzoekers van IOB) en een externe referentiegroep, die *feedback* geven op de *terms of reference* en de (concept) onderzoeksrapporten. De externe referentiegroep bestaat uit:

- vertegenwoordigers van het ministerie van Buitenlandse Zaken (directie Multilaterale Instellingen en Mensenrechten (DMM) en/of directie Juridische Zaken (DJZ));
- vertegenwoordiger van het ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën;
- een of meerdere onafhankelijke expert(s) die toezien op de kwaliteit van de onderzoeksmethodiek. Een van de experts zal een oordeel vellen over de onafhankelijkheid en

¹¹ [Kwaliteitscriteria voor evaluaties | Richtlijn | Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie \(IOB\) \(job-evaluatie.nl\)](#)

kwaliteit van de periodieke rapportage in een apart document (een regel specifiek voor Periodieke Rapportages).

Tijdpad

In de planning wordt ernaar gestreefd de periodieke rapportage in de eerste helft van 2024 aan uw Kamer toe te sturen. Hiermee zal hij iets later uitkomen dan in de Begroting voor 2022 stond aangekondigd.

Relevante evaluaties

Hieronder volgt een eerste overzicht van de evaluaties die de bouwstenen vormen voor de doorlichting. Deze lijst zal nog worden aangevuld met relevante externe of nog op te leveren IOB-evaluaties (zoals op het terrein van de Nederlandse inzet op stabiliteit in fragiele contexten).

Sub-artikel	Titel / onderwerp	uitvoering	jaar van afronding
<i>Sub-thema 1.1 Goed functionerende internationale instellingen met een breed draagvlak</i>			
1	Evaluatie van de BZ-inzet op internationale rechtsorde	IOB	2022
2	MOPAN assessment reports	extern	divers
<i>Sub-thema 1.2. Bescherming en bevordering van mensenrechten</i>			
2	Evaluatie van het BZ-mensenrechtenbeleid	IOB	2023
3	Gender mainstreaming in the Dutch Ministry of Foreign Affairs	IOB	2021
4	Mind the governance gap: Evaluatie van het Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen-beleid	IOB	2019
5	Evaluatie van het BZ-partnerschap met Free Press Unlimited 'No News is Bad News'	externe partij	2021
6	Evaluatie van het BZ-partnerschap met het COC PRIDE	externe partij	2020