

Vergaderjaar 2004–2005

29 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2005

Nr. 125

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 30 augustus 2005

Gaarne bied ik u hierbij ter informatie het rapport aan van de evaluatie van de Nederlandse bilaterale steun aan verkiezingen in ontwikkelingslanden¹. Deze evaluatie heeft eind 2004 en begin 2005 plaatsgevonden en bestreek een periode van vijf jaar, van 1999 tot 2003. De evaluatie is uitgevoerd door het onafhankelijke bureau «Consultants for Development Programmes» (CDP), gevestigd in Utrecht.

Ondersteuning van democratiseringsprocessen is een belangrijk aspect van het Nederlandse beleid op het vlak van Goed Bestuur. Bestuur dient zowel effectief als legitiem te zijn en verkiezingen dragen bij aan de legitimiteit van bestuur. Het zal duidelijk zijn dat bevordering van legitimiteit en democratisering niet ophoudt bij het houden van periodieke vrije en eerlijke verkiezingen.

Echter, gezien het feit dat verkiezingsondersteuning in veel landen plaats vindt (in de vijfjarige periode werd in totaal in 37 landen steun geleverd) en gezien het inhoudelijk afgebakende en specifieke karakter van deze ondersteuning, is besloten om dit deel van democratiseringssteun apart te evalueren. Naast het verkrijgen van inzicht in de beleidsrelevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ontplooiende activiteiten, diende de evaluatie lessen op te leveren voor toekomstige vormgeving en implementatie van verkiezingssteun.

De evaluatie is gebaseerd op een nadere studie van 23 door de ambassades in zes landen gefinancierde activiteiten, geselecteerd uit de 109 relevante activiteiten die in de desbetreffende periode zijn gefinancierd (voor een committering van totaal € 20 miljoen). Daarnaast zijn 3 door centrale directies gefinancierde activiteiten meegenomen in het onderzoek.

De beoordeling van de 26 activiteiten is gebaseerd op interviews met betrokkenen en derden, zowel binnen Nederlandse ambassades, internationale organisaties, lokale overheids- en particuliere organisaties, op dossierstudies binnen ambassades en op eventueel beschikbare

¹ Ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

evaluatie-rapporten. De activiteiten zijn beoordeeld op de volgende drie aspecten:

- *Doelmatigheid*, zijnde de mate waarin de directe resultaten, de output, opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen, de input, en de manier waarop zij zijn ingezet en beheerd
- *Doeltreffendheid*, zijnde de mate waarin de directe resultaten van de ontplooiende activiteiten bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen die de activiteit beoogde.
- *Duurzaamheid*, zijnde de mate waarin de activiteit via het eigen resultaat (doeltreffendheid) heeft bijgedragen aan de vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen en de verankering van democratische instituties.

Uit het rapport blijkt duidelijk dat de onderzoekers geworsteld hebben met het beantwoorden van de vraag naar het effect van de door Nederland gefinancierde activiteiten op de mate van vrijheid en eerlijkheid van het verkiezingsproces. Activiteiten richten zich merendeels op deelaspecten van het verkiezingsproces en maken vaak deel uit van een groot scala aan bijdragen van andere donoren. Daarnaast hebben we bij verkiezingen te maken met zeer complexe en onvoorspelbare processen, waar donorhulp uiteindelijk maar beperkt invloed op heeft. Uiteindelijk berust het oordeel van de consultant over de duurzaamheid voornamelijk op de vraag of de activiteit heeft bijgedragen aan het op de lange termijn voortbestaan van een institutie of een organisatie. Hierdoor is het mogelijk dat als zeer doeltreffend gekenmerkte activiteiten tegelijkertijd als niet-duurzaam zijn beoordeeld (bijvoorbeeld de bijdrage aan de «Get Out to Vote»-campagne in Servië).

De evaluatie kwam tot de volgende bevindingen:

Van de verkiezingen die in de onderzoeksperiode in de 6 landen plaatsvonden waren er twee (in Zimbabwe en Ethiopië) als onvrij te kwalificeren; in drie landen (Kenia, Albanië en Jemen) waren de verkiezingen niet perfect maar is er een duidelijke verbetering geconstateerd ten opzichte van het verleden. In Servië zijn de betreffende verkiezingen vrij en eerlijk verlopen. In deze laatste vier landen heeft de gezamenlijke donorsteun bijgedragen aan de verbeteringen in het verloop van het verkiezingsproces.

Het merendeel van de door Nederland ondersteunde activiteiten is onder te brengen in de volgende deelonderwerpen (% van aantal activiteiten): Voorlichting en bewustwording van de kiezer (28%), waarneming door het lokale maatschappelijke middenveld (16%), capaciteitsopbouw van de kiesraad (10%), training (7%), media (5%), kiezersregistratie (4%), steun politieke partijen (2%) en overig (28%).

Doelmatigheid:

69% van de onderzochte activiteiten werd doelmatig bevonden, 31% was relatief minder doelmatig waarbij in een enkel geval de activiteit beheersmatig geheel was vastgelopen.

De wijze van implementatie van de activiteiten varieert sterk per land en loopt van steun aan relatief kleine op zich zelf staande projecten tot aan gecoördineerde gezamenlijke donorsteun middels zogenaamde «basket» constructies. Deze laatste vorm bevordert in het algemeen de doelmatigheid, al is het ook voorgekomen dat door trage besluitvorming bij de gezamenlijke donoren de uitvoering van de activiteiten te laat is begonnen.

Doeltreffendheid:

73% van de onderzochte activiteiten wordt als doeltreffend beoordeeld. In landen waar het slecht gesteld is met de democratie en de bestuurs-

situatie, is het risico dat een activiteit haar doelstellingen niet haalt beduidend groter. Toch zijn ook in deze landen een aantal activiteiten doeltreffend geweest.

Het type activiteit heeft geen duidelijke invloed gehad op de doeltreffendheid.

Duurzaamheid:

46% van de onderzochte activiteiten wordt als duurzaam beoordeeld, waarbij dus met name bedoeld wordt op middellange termijn institutionele opbouw. Voorlichtingsactiviteiten waren in veel gevallen op de korte termijn gericht, nl. op de betreffende verkiezingsdag en zijn derhalve als niet duurzaam gekenmerkt. Steun aan capaciteitsopbouw van de kiesraad heeft daarentegen niet alleen effect bij de toenmalige verkiezingen maar ook op de daaropvolgende.

De belangrijkste les die ik trek uit de onderhavige evaluatie is dat het besluit tot steun aan verkiezingsprocessen en de vormgeving van die steun in de toekomst, meer dan nu het geval is geweest, gebaseerd moeten zijn op een grondige analyse van de instituties en de processen die hier mee te maken hebben. De keuze tot het al dan niet verlenen van verkiezingssteun zal door een post gemaakt dienen te worden in het kader van de meerjarige strategische planning. Dit zal er toe leiden dat eventuele verkiezingssteun minder ad hoc rondom een specifieke verkiezingsdatum plaats zal vinden, maar zich vooral zal richten op de duurzame opbouw van de relevante instituties en processen, zodat bij volgende verkiezingen men niet van voren af aan moet beginnen. Nauwe samenwerking en afstemming met de overige donoren in deze zal de doelmatigheid van de steun bevorderen.

Ik stem volmondig in met het belang dat het evaluatierapport hecht aan steun en aandacht voor de relaties van de civil society met de Staat en tevens voor de rol van politieke partijen. Ik hecht er aan hierbij te vermelden dat onderhavig evaluatieonderzoek zich beperkte tot die activiteiten die in direct verband stonden met verkiezingssteun en dat de brede steun die Nederland geeft aan capaciteitsopbouw van civil society, zowel via bilaterale steun als via het medefinancieringskanaal, buiten het bereik van deze evaluatie viel. Dit geldt ook voor de steun aan politieke partijen via bijvoorbeeld het IMD.

Binnen het departement zullen kennis en ervaring rondom verkiezingssteun duidelijker gebundeld worden ten behoeve van de ambassades. Hierbij zal ook intensiever gebruik gemaakt worden van de kennis en ervaring die opgebouwd zijn door het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA), een organisatie waarvan Nederland medeoprichter en lidstaat is.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. M. A. van Ardenne-van der Hoeven