

IOB

MENSENRECHTEN EN BEVORDERING VAN DE RECHTSSTAAT
EVALUATIE VAN PROGRAMMA'S EN PROJECTEN
1998 - 2002

Marijke Stegeman en Inge Sturkenboom

Werkdocument | Januari 2005

INSPECTIE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING EN BELEIDSEVALUATIE

Mensenrechten en Bevordering van de Rechtsstaat

Evaluatie van Programma's en Projecten

1998 - 2002

Marijke Stegeman en Inge Sturkenboom

IOB Werkdocument | Januari 2005

VOORWOORD

Eerbiediging van de mensenrechten neemt een belangrijke plaats in binnen het Nederlandse buitenlandse beleid. Hiertoe staat een breed scala instrumenten ter beschikking, waaronder het financieren van programma's en projecten die zijn gericht op bevordering van de naleving van de mensenrechten en het respecteren van de rechtsstaat. In de periode 1998 tot 2003 werd ongeveer € 150 miljoen hieraan besteed.

De voorliggende studie is een van de deelstudies die worden uitgevoerd in het kader van een evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Dit is een beleidsterrein dat tot nu toe slechts op beperkte schaal is geëvalueerd in de vorm van een aantal programma- en projectevaluaties. De resultaten hiervan zijn nooit in onderlinge samenhang gepresenteerd. Derhalve heeft IOB een evaluatie van het mensenrechtenbeleid opgenomen in de programmering en besloten hierbinnen ook aandacht te schenken aan de financiering van programma's en projecten.

Het doel van de voorliggende deelstudie is in kaart te brengen wat voor soort programma's en projecten worden gefinancierd en steekproefsgewijs te beoordelen in hoeverre zij efficiënt en effectief zijn geweest. Het betreft een bureaustudie en bij de beoordeling van de dossiers is steeds hetzelfde stramien gebruikt. Dit rapport presenteert een samenvatting van de resultaten.

Inspecteur Marijke Stegeman is verantwoordelijk voor de evaluatie van het Nederlandse mensenrechten beleid. Zij voerde in samenwerking met onderzoeksmedewerker Inge Sturkenboom de deelstudie uit en stelde het voorliggende rapport op. Onderzoeksmedewerker Helene Pulles assisteerde bij de inventarisatie en beoordeling van de programma's en projecten. Medewerkers van de ambassades in alle betrokken landen waren behulpzaam bij het verzamelen van de benodigde documentatie. Hiervoor spreek ik graag mijn erkentelijkheid uit.

Henri Jorritsma

Waarnemend directeur Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)

INHOUDSOPGAVE

<i>Voorwoord</i>	<i>i</i>	
<i>Figuren, boxen en tabellen</i>	<i>vii</i>	
<i>Afkortingen</i>	<i>ix</i>	
1	HOOFDBEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN	1
	1.1 Inleiding	1
	1.2 Hoofdbevindingen	2
	1.3 Aandachtspunten	5
2	DOEL, OPZET EN REIKWIJDTE VAN DE STUDIE	7
	2.1 Inleiding	7
	2.2 Doel van de deelstudie	7
	2.3 Methodologie	8
	2.4 Reikwijdte en representativiteit	10
	2.5 Beperkingen van de studie	11
	2.6 Opbouw van het rapport	11
3	INVENTARISATIE VAN PROGRAMMA'S EN PROJECTEN	13
	3.1 Inventarisatie van de aard van de activiteiten	13
	3.2 Regionale spreiding	16
4	BESCHRIJVING VAN DE STEEKPROEF	21
	4.1 Aard van de programma's	21
	4.2 Regionale spreiding	21
	4.3 Overige karakteristieken	22
5	BELEIDSMATIGHEID	25
	5.1 Relevantie van de doelstellingen	25
	5.2 Keuzebepaling	25
	5.3 Capita selecta 1997 en/of prioriteiten 2001	26
	5.4 Gender focus	26
	5.5 Conclusie	27
6	EFFICIËNTIE	29
	6.1 Opzet van het programma of project	29
	6.2 Output	31
	6.3 Beschouwing	34
	6.4 Conclusie	36

7	EFFECTIVITEIT	37
	7.1 Bijdrage aan de realisering van de beoogde doelen	37
	7.2 Effect op de rechten of de positie van de vrouw	39
	7.3 Institutionele duurzaamheid	40
	7.4 Beschouwing	41
	7.5 Conclusie	44
	<i>Annex 1 Terms of reference</i>	45
	<i>Annex 2 Assessment schema</i>	59

FIGUREN , BOXEN EN TABELLEN

FIGUREN

Figuur 1	Uitgaven en aantal programma's en projecten mensenrechten; verdeling naar hoofdcategorie; 1998 – 2002	14
Figuur 2	Uitgaven en aantal programma's en projecten ter bevordering van de rechtsstaat; verdeling naar hoofdcategorie; 1998 - 2002	15
Figuur 3	Regionale spreiding van uitgaven en aantal programma's en projecten mensenrechten; 1998 – 2002	17
Figuur 4	Regionale spreiding van uitgaven en aantal programma's en projecten ter bevordering van de rechtsstaat; 1998 – 2002	17

BOXEN

Box 1	Indeling van programma's en projecten	9
Box 2	Overzicht van landen	19
Box 3	Juridische hulp aan gevangenen in Nigeria; gerealiseerde activiteiten	35
Box 4	Institutionele steun aan een Mozambiquaanse mensenrechtenorganisatie; mate van doelbereiking	42

TABELLEN

Tabel 1	Overzicht van uitgaven en aantal programma's en projecten per hoofdcategorie en subcategorie	16
Tabel 2	Indeling van de steekproef naar hoofdcategorie	21
Tabel 3	Regionale spreiding steekproef en universum	22
Tabel 4	Regionale verspreiding van de thematische aandachtsvelden	22
Tabel 5	Verdeling naar uitvoerder	23
Tabel 6	Steekproef, verdeling naar CRS code	23
Tabel 7	Genderfocus in programma's en projecten	27
Tabel 8	Monitoring	30
Tabel 9	Kwaliteit van de opzet van het programma of project	31
Tabel 10	Output van programma's en projecten	32
Tabel 11	Output in relatie tot type programma	32
Tabel 12	Regionale verschillen in output	33
Tabel 13	Output in relatie tot de omvang van het budget	33
Tabel 14	Output in relatie tot type uitvoerder	33
Tabel 15	Output in relatie tot uitvoerder; NGO's versus overige uitvoerders	34
Tabel 16	Output in relatie tot uitvoerder; VN versus overige uitvoerders	34
Tabel 17	Realisering van de beoogde doelen	37
Tabel 18	Realisering van beoogde doelen in relatie tot type programma	38
Tabel 19	Realisering van beoogde doelen in relatie tot de regio van uitvoering	38
Tabel 20	Realisering van beoogde doelen in relatie tot het budget	38
Tabel 21	Realisering van beoogde doelen in relatie tot type uitvoerder	39

Tabel 22	Realisering van beoogde doelen in relatie tot type uitvoerder; NGO's versus overige uitvoerders	39
Tabel 23	Realisering van de beoogde doelen in relatie tot type uitvoerder; VN versus overige uitvoerders	39
Tabel 24	Invloed op de rechten of de positie van de vrouw	40
Tabel 25	Effect op de rechten van de vrouw in relatie tot type uitvoerder	40
Tabel 26	Institutionele duurzaamheid	41
Tabel 27	Institutionele duurzaamheid in relatie tot type uitvoerder	41

AFKORTINGEN

AVVN	Algemene Vergadering van de Verenigde Naties
CRS	Creditor Reporting System
ESC	Economische, sociale en culturele (rechten)
EU	Europese Unie
FEZ	(Directie) Financieel Economische Zaken
GMV	Goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw
IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
KBE	Kleinste beheerseenheid
MATRA	(Programma voor) Maatschappelijke Transformatie
MIDAS	Management Inhoudelijk Documentair Activiteiten Systeem
NGO	Niet-gouvernementele organisatie
OHCHR	Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
SGVN	Secretaris Generaal van de Verenigde Naties
SPSS	Statistical package for the social sciences
TMF	Thematische Medefinanciering
TOR	Terms of reference
UNDP	United Nations Development Programme
VN	Verenigde Naties

1 HOOFDBEVINDINGEN EN AANDACHTSPUNTEN

1.1 Inleiding

De voorliggende evaluatie is een van de vijf deelstudies die worden uitgevoerd in het kader van een evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Dit beleid heeft tot doel het totstandkomen van internationale normen en de feitelijke naleving van die normen, waarbij de nadruk steeds meer op de naleving is komen te liggen. In beleidsnota's en notities over mensenrechten staan de grote lijnen van het beleid centraal en wordt minder aandacht besteed aan de financiering van programma's en projecten. Een aantal beleidsvoornemens is evenwel moeilijk te verwezenlijken zonder financiering van programma's, projecten of organisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor het geven van voorlichting en training, alsmede het reageren op specifieke schendingen, de preventie van misstanden en hulp aan slachtoffers. Derhalve is besloten in de evaluatie een deelstudie op te nemen die betrekking heeft op door Nederland gefinancierde programma's en projecten op het gebied van mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat.

De deelstudie bestaat uit twee delen: een inventarisatie van de gefinancierde programma's en projecten en een evaluatie van een steekproefsgewijs bepaald deel hiervan. De evaluatieperiode is 1998-2002. Beoogd wordt dat onderzoeksresultaten behulpzaam zijn bij de keuze voor aandachtsgebieden in de toekomst en aanknopingspunten bieden voor de formulering en monitoring van projecten en programma's.

De inventarisatie omvat 527 programma's en projecten met de CRS codes¹ 'mensenrechten' en 'bevordering van de rechtsstaat', met een totale uitgave van € 132 miljoen. Nagegaan is op welk(e) onderwerp(en) zij betrekking hebben en in welke regio zij zijn uitgevoerd. De selectie op basis van deze codes brengt met zich mee dat programma's en projecten die wel gericht zijn op het verwezenlijken van mensenrechten, maar niet een van deze codes hebben, buiten de selectie zijn gebleven.² In praktijk betekent dit dat economische, sociale en culturele rechten onderbelicht zijn gebleven.

De evaluatie betreft een steekproef van honderd programma's en projecten, met een totale uitgave van € 32 miljoen. Aan de hand van een beoordelingsschema zijn de beleidsmatigheid, de efficiëntie en de effectiviteit geëvalueerd. Het is een dossierstudie, aangevuld met telefonische interviews teneinde de bevindingen uit de dossiers te checken.³

Bij beleidsmatigheid is beoordeeld in hoeverre het programma of project een antwoord is op de in het land of de regio bestaande problematiek en op welke gronden er keuzes zijn gemaakt. Voorts is gekeken of het programma of project aansluit bij de in het

¹ Creditor Reporting System; een door de DAC opgestelde codering die wordt gebruikt in het informatiesysteem.

² In hoofdstuk 2, paragraaf 2.4, staat een toelichting op de keuze voor de selectiemethode.

³ In hoofdstuk 2, paragrafen 2.3 en 2.5, worden de methodologie en de beperkingen van de studie besproken.

Nederlandse mensenrechtenbeleid genoemde prioriteiten en of er, indien van toepassing, sprake is van een genderfocus. Bij efficiëntie is enerzijds de projectopzet beoordeeld, met inbegrip van het monitoring systeem, en anderzijds de output, dat wil zeggen de mate waarin de voorgenomen activiteiten conform de planning zijn uitgevoerd. Bij effectiviteit is nagegaan in hoeverre de in het programma of project geformuleerde doelstellingen zijn bereikt, in hoeverre de uitvoering heeft bijgedragen aan de verwezenlijking van de rechten van de vrouw en in hoeverre er sprake is geweest van institutionele duurzaamheid. Bij de beoordeling van de efficiëntie en de effectiviteit is de lat laag gelegd omdat het veelal om kleine organisaties met een beperkte institutionele capaciteit gaat.

De hieronder gepresenteerde hoofdbevindingen hebben uitsluitend betrekking op het evaluatieve deel, dat wil zeggen op de steekproef. De ordening volgt de vraagstelling uit de Terms of Reference en wordt dus niet bepaald door het relatieve belang van de bevindingen. In hoofdstuk 5, 6 en 7 worden de bevindingen cijfermatig onderbouwd en met voorbeelden geïllustreerd. Voor de inventarisatie van de programma's en projecten wordt verwezen naar hoofdstuk 3.

1.2 Hoofdbevindingen

Beleidsmatigheid

1 De programma's en projecten zijn relevant in het licht van de mensenrechtensituatie in de landen of regio's van uitvoering, hoewel het niet mogelijk is om een oordeel uit te spreken over prioriteitsstelling.

De programma's en projecten die zijn uitgevoerd in het kader van de bilaterale samenwerking beogen vrijwel altijd een bijdrage te leveren aan de oplossing van belangrijke vraagstukken op het gebied van de mensenrechten in de betrokken landen. Dit is niet verwonderlijk omdat de mensenrechtensituatie in deze landen zorgelijk is en de doelen overwegend in algemene termen zijn geformuleerd. De wereldwijde en regionale projecten stellen thema's aan de orde die relevant zijn op mondiaal, respectievelijk regionaal niveau. De documentatie geeft met betrekking tot de keuze voor een programma of project vrijwel nooit informatie over alternatieve voorstellen die niet voor financiering in aanmerking zijn gekomen. Daarmee blijft de vraag welke overwegingen tot de keuze voor een bepaald programma of voor een bepaalde organisatie hebben geleid, en niet voor een ander programma of een andere organisatie, onbeantwoord. Derhalve kan geen uitspraak over de prioriteitsstelling worden gedaan. Ook de mate waarin organisaties actief op de hoogte worden gebracht van de mogelijkheid tot financiële steun kan op basis van deze dossierstudie niet worden vastgesteld.

2 De Nederlandse inzet voor de verwezenlijking van de rechten van de vrouw in internationale fora is in beperkte mate vertaald naar programma- en projectniveau.

De doelstellingen van de programma's en projecten vallen overwegend binnen de doelen van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. De Nederlandse inzet voor de bescherming en bevordering van de rechten van de vrouw in internationale fora en de aandacht voor de rechten en de positie van vrouwen binnen ontwikkelingssamenwerking is in beperkte mate terug te vinden in de programma's en projecten. In deze deelstudie is

eerst bepaald of een programma of project een genderfocus had moeten hebben omdat de geadresseerde problematiek verschillend is, of kan zijn, voor mannen en vrouwen. Bij de meeste programma's en projecten (80/100) is dit het geval. Bij de helft van deze tachtig programma's en projecten (42/80) is in het projectvoorstel een genderfocus ingebouwd, dat wil zeggen dat er bij de doelstellingen of bij de uitvoering van activiteiten speciale aandacht is besteed aan de rechten van de vrouw.

Efficiëntie

3 De kwaliteit van de projectvoorstellen is in driekwart van de gevallen voldoende.

Bij de beoordeling is gekeken of er doelen en activiteiten zijn geformuleerd, of deze op elkaar zijn afgestemd en of er sprake is van een monitoring systeem. Bij 84 van de honderd programma's en projecten staan er doelstellingen in het projectvoorstel en in zeventig van de 84 gevallen worden deze als haalbaar beoordeeld. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de doelen vaak zijn geformuleerd in termen van 'bijdragen aan'. Ook zijn doelen nogal eens geformuleerd in termen van het uitvoeren van een activiteit. Dit is als acceptabel beschouwd als het voor een of enkele van verschillende doelstellingen geldt en als niet-acceptabel als het geldt voor alle doelstellingen. In 86 van de honderd gevallen is in het projectvoorstel opgenomen welke activiteiten zullen worden uitgevoerd en deze activiteiten zijn overwegend (84%) goed afgestemd op de doelen. Slechts in de helft van de gevallen is er van meet af aan een monitoring systeem in het voorstel ingebouwd om de voortgang te volgen en maar dertien keer worden er daarbij indicatoren genoemd. In vijf van de dertien gevallen zijn deze genderspecifiek. Dat het oordeel, ondanks deze tekortkomingen, toch overwegend positief is uitgevallen komt omdat bij het toekennen van de score 'voldoende' het project niet op alle punten 'voldoende' hoefde te scoren.

4 Bij tweederde van de programma's en projecten is het oordeel over de output voldoende.

Als minimaal zestig procent van de activiteiten volgens de planning is uitgevoerd is het oordeel over de output als 'voldoende' aangemerkt. Bij 64 van de honderd programma's en projecten is dit het geval; bij zeven niet en bij 28 van de honderd is de rapportage ontoereikend om tot een oordeel te komen.⁴ Het oordeel 'onbekend' is gegeven als de rapportages onvoldoende specifiek zijn of onvoldoende het projectvoorstel volgen om de uitvoering van activiteiten te beoordelen. Wanneer beargumenteerd van de oorspronkelijke planning is afgeweken is dit aanvaard en in het oordeel meegewogen.

5 Bij programma's met een groot budget en bij door de VN of de overheid uitgevoerde programma's en projecten is het vaak onbekend of de geplande activiteiten al dan niet zijn uitgevoerd.

Bij programma's met een budget boven de 100.000 euro is de rapportage in 24 van de 65 gevallen ontoereikend om te beoordelen of de geplande activiteiten al dan niet zijn uitgevoerd. Bij programma's en projecten met een budget tussen de 10.000 en 100.000 euro is het in vier van de 35 gevallen niet mogelijk een oordeel over de uitvoering van de activiteiten te geven. Bij programma's die door de VN worden uitgevoerd is in

⁴ In één geval is het oordeel 'niet van toepassing' toegekend omdat het projectvoorstel bestond uit een goedkeuringsmemo waarin geen activiteiten waren gedefinieerd.

acht van de zeventien gevallen de rapportage ontoereikend om tot een oordeel te komen over de uitvoering van de activiteiten en bij door de overheid uitgevoerde programma's in zes van de twaalf gevallen. Bij door NGO's uitgevoerde programma's en projecten is het oordeel 'onbekend' in dertien van de 59 gevallen toegekend. NGO's zijn wellicht bezorgder de hun toegekende financiële middelen te verliezen dan VN organisaties of overheden en besteden meer aandacht aan een zorgvuldige rapportage. De bevinding dat de VN en de overheid niet altijd zorgvuldig rapporteren over de activiteiten strookt met de bevinding dat het oordeel over de uitvoering van de activiteiten bij programma's met een omvangrijk budget relatief vaak 'onbekend' is. De VN en de overheid voeren namelijk overwegend programma's uit met een relatief omvangrijk budget.

Effectiviteit

6 Bij ruim de helft van de programma's en projecten is het oordeel over doelbereiking voldoende.

Bij doelbereiking is uitgegaan van de in het projectvoorstel geformuleerde doelstellingen. Wanneer de doelen in termen van activiteiten zijn geformuleerd, zijn de achterliggende doelstellingen op basis van de documentatie gereconstrueerd. Het oordeel 'voldoende' is toegekend als minimaal zestig procent van de beoogde doelstellingen is gerealiseerd. Bij 53 van de honderd programma's en projecten is dit het geval; bij ruim een derde van de programma's en projecten is het niet mogelijk een oordeel te geven (35/100); en zeven keer is minder dan zestig procent van de doelen bereikt.⁵ Verschillende redenen liggen ten grondslag aan het feit dat het oordeel 'onbekend' zo vaak voorkomt. In de eerste plaats zijn bij een groot aantal programma's en projecten de doelstellingen geformuleerd in vage, algemene termen als 'bijdragen aan het verwezenlijken van mensenrechten' en niet of onvoldoende geoperationaliseerd in meetbare doelstellingen. Voorts is de rapportage vaak weinig specifiek en daardoor ontoereikend om doelbereiking te meten. Tot slot is een aantal zaken, zoals bijvoorbeeld de toepassing van de in een training opgedane kennis, niet via een dossierstudie te achterhalen.

7 Bij programma's met een groot budget en bij door de VN uitgevoerde programma's is het vaak niet mogelijk een oordeel te geven over doelbereiking.

Bij 26 van de 65 programma's met een budget van meer dan 100.000 euro is de rapportage ontoereikend om een oordeel te geven over doelbereiking. Bij programma's en projecten met een budget tussen de 10.000 en 100.000 euro is het oordeel 'onbekend' in negen van de 35 gevallen toegekend. Bij elk type uitvoerder is de rapportage vaak ontoereikend om te beoordelen of beoogde doelen zijn bereikt. Bij de overheid (3/12) en bij NGO's (18/59) komt het oordeel 'onbekend' echter minder vaak voor dan bij de VN (7/17) en de overige uitvoerders (7/12). Dit strookt met de constatering dat doelbereiking bij programma's met een groot budget relatief vaak onbekend is, omdat het bij door de VN uitgevoerde programma's meestal om omvangrijke programma's gaat.

⁵ In de overige vijf gevallen is doelbereiking 'niet van toepassing'; voorbeelden zijn de inrichting van een kantoor en de uitvoering van een identificatiemissie.

8 Bij ruim eenderde van de programma's en projecten waar dit gerechtvaardigd is heeft de uitvoering bijgedragen aan een betere naleving van de rechten van de vrouw of aan verbetering van de positie van de vrouw.

Bij tachtig van de honderd programma's en projecten zou specifieke aandacht voor de rechten of positie van de vrouw gerechtvaardigd zijn geweest. Bij 29 van de tachtig is uit de verslaggeving op te maken dat deze er ook is geweest en dat er sprake is van een positief effect op de rechten of de positie van de vrouw. Bij 25 van de tachtig programma's en projecten is de rapportage ontoereikend om tot een oordeel te komen en bij 26 van de tachtig is er geen sprake van een positief effect op de rechten of de positie van de vrouw. Er is vrijwel geen verschil tussen de diverse uitvoerders. Zij zijn alle ongeveer in dezelfde mate in gebreke gebleven.

9 De uitvoering van de programma's en projecten is in krap tweederde van de gevallen op enigerlei wijze institutioneel duurzaam geweest.

Institutionele duurzaamheid is binnen deze evaluatie ruim gedefinieerd: als er sprake is van capaciteitsopbouw of een beter functioneren van de uitvoerende of een door de uitvoerder gesteunde organisatie wordt dit als institutionele duurzaamheid aangemerkt. Bij veertien van de honderd programma's en projecten is het begrip institutionele duurzaamheid niet van toepassing. Voor de overige 86 gevallen is het oordeel over institutionele duurzaamheid 52 keer voldoende en vijftien keer onvoldoende. Bij negentien programma's en projecten is het niet mogelijk om op basis van de rapportage een uitspraak te doen. Opvallend is dat de score bij programma's en projecten die institutionele versterking van de overheid of van NGO's tot doel hebben niet wezenlijk verschilt van die bij de overige programma's en projecten, terwijl verwacht zou mogen worden dat deze aanzienlijk positiever zou zijn.

1.3 Aandachtspunten

1 Inbouw van een genderfocus

Aandacht voor een genderfocus in de opzet van een programma of project verhoogt de kans dat de uitvoering zal bijdragen aan een betere naleving van de rechten van de vrouw. Dit geldt met name voor programma's die niet evident gericht zijn op vrouwen, zoals bijvoorbeeld hulp aan gedetineerden. De problematiek voor vrouwen is of kan anders van aard zijn voor mannen dan voor vrouwen en van meet of aan zou hiermee rekening moeten worden gehouden.

2 Spanningsveld tussen bescherming en bevordering van mensenrechten en resultaatgerichtheid

Bescherming en bevordering van mensenrechten is een proces van de lange termijn, dat een flexibele inzet vereist en waarbij rekening dient te worden gehouden met de mogelijkheid om op onvoorziene gebeurtenissen te reageren. Bij resultaatgerichtheid staat het bereiken van vooraf overeengekomen doelen op de voorgrond. De nadruk op resultaatgerichtheid heeft ertoe geleid dat er binnen programma's en projecten op het gebied van de mensenrechten een gelijksoortige formulering van doelen, resultaten en activiteiten plaatsvindt als binnen ontwikkelingssamenwerking. Dit geldt ook voor de institutionele steun aan mensenrechtenorganisaties. Deze studie heeft laten zien dat het vaak niet mogelijk is een uitspraak te doen over de uitvoering van activiteiten en nog veel minder vaak over doelbereiking. Voor een deel komt dit omdat in de rapportage niet de systematiek van het programma- of projectvoorstel wordt gevolgd. Voor een ander deel omdat de doelen onvoldoende in meetbare termen zijn geformuleerd. Daarenboven kunnen onverwachte gebeurtenissen tot een verandering in focus hebben geleid. Het formuleren van bescheiden, realistische doelen met daaraan gekoppelde activiteiten, en het van meet af aan inbouwen van ruimte voor wijziging van doelen en activiteiten, vereenvoudigt het opstellen van een adequate rapportage over de uitvoering van activiteiten en over de mate van doelbereiking.

3 Programma's die bescheiden zijn in financiële termen leveren vaak een belangrijke bijdrage aan de bescherming en de bevordering van de mensenrechten

Mensenrechtenorganisaties prefereren institutionele steun en de tendens bestaat hier steeds meer toe over te gaan. Dit heeft een positieve uitwerking op de bescherming en bevordering van de mensenrechten.⁶ Deze ontwikkeling zou evenwel niet ten koste moeten gaan van de ondersteuning van kleine organisaties of van projecten van kleine organisaties. De deelstudie heeft laten zien dat deze organisaties een aantal belangrijke zaken op het gebied van de mensenrechten aan de orde stellen en daarbij, zij het op bescheiden schaal, doeltreffend te werk gaan.

⁶ Zie bijvoorbeeld resultaten van een andere deelstudie, gepubliceerd T. Landman & M. Abrahams, 'Evaluation of nine human rights organisations'. IOB working document, 2004.

2 DOEL, OPZET EN REIKWIJDTE VAN DE STUDIE

2.1 Inleiding

Deze deelstudie vormt onderdeel van een evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid. Het doel van dit beleid is de bevordering van de totstandkoming van internationale normen en de naleving van die normen, waarbij de nadruk steeds meer op de naleving is komen te liggen. Op naleving gerichte activiteiten zijn onder te brengen in drie beleidsmiddelen: voorlichting en vorming; het totstandkomen en functioneren van toezichtmechanismen; en het reageren op schendingen. Daarnaast neemt hulp aan slachtoffers een belangrijke plaats in binnen het beleid.⁷ Er is in het afgelopen decennium slechts een gering aantal evaluaties van beperkte omvang op het gebied van de mensenrechten uitgevoerd. Dit vormde de aanleiding voor het entameren van een evaluatie van het Nederlandse mensenrechtenbeleid.

Het beleid wordt in verschillende mondiale en regionale fora uitgedragen en ook in bilateraal verband bestaat er veel aandacht voor eerbiediging van de mensenrechten. Voorts wordt het niet-gouvernementele kanaal een belangrijke rol toebedeeld. Een aantal beleidsmiddelen, zoals bijvoorbeeld voorlichting en vorming of hulp aan slachtoffers, impliceert het financieren van projecten, programma's of organisaties. Dit gegeven heeft ertoe geleid dat in de evaluatie een deelstudie over de uitvoering van programma's en projecten is opgenomen. Er wordt financiële steun gegeven in 69 landen, soms in de vorm van ondersteuning van slechts één project of organisatie, soms in de vorm van aanzienlijke overheidssteun gericht op verbetering van de rechtsstaat. Daarnaast bestaat er omvangrijke financiële steun voor programma's van VN organisaties, met name het VN ontwikkelingsprogramma (UNDP) en het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR).

2.2 Doel van de deelstudie

Het doel van deze deelstudie is inzicht te verkrijgen in de manier waarop de voor de naleving van de mensenrechten bestemde financiële middelen zijn verdeeld over thema's en landen; en te beoordelen in welke mate de uitvoering van programma's en projecten efficiënt en effectief is geweest. Beoogd wordt dat de onderzoeksresultaten behulpzaam zijn bij de keuze voor aandachtsgebieden in de toekomst en aanknopingspunten bieden om projecten en programma's zodanig te formuleren en te monitoren dat effecten goed te meten zijn. Om inzicht te bieden in de besteding van de middelen wordt een overzicht gepresenteerd van de gefinancierde programma's en projecten, uitgesplitst naar onderwerp en regio van uitvoering. Voor het oordeel over de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit is een steekproef van honderd programma's en projecten getrokken. De hieronder staande onderzoeksvragen dienen als leidraad voor het vormen van een oordeel.

Beleidsmatigheid

- Op welke wijze sluit de gefinancierde activiteit aan bij de problematiek in het betrokken land en bij het Nederlandse mensenrechtenbeleid?

⁷ Tweede Kamer, vergaderjaar 1978 – 1979, 15.571, nrs. 1-2: 53-55.

- Op grond van welke argumenten is tot financiering overgegaan?

Efficiëntie

- In hoeverre was er sprake van duidelijk geformuleerde doelen en activiteiten en van een monitoring systeem om de uitvoering te volgen?
- Is de beoogde output gerealiseerd?

Effectiviteit

- In welke mate heeft het realiseren van de output bijgedragen om de beoogde doelstellingen te bereiken?
- In hoeverre was er sprake van een positief effect op de rechten van vrouwen?
- In hoeverre was er sprake van institutionele duurzaamheid?

2.3 Methodologie

De evaluatie is ex-post. De inventarisatie van de aard van de programma's en projecten is beschrijvend. Aan de hand van het MIDAS⁸ is nagegaan hoeveel middelen zijn besteed aan verschillende categorieën programma's en projecten, waarbij de indeling is gebruikt die gehanteerd wordt bij de thematische medefinanciering, aangevuld met een categorie VN organisaties en een restcategorie. In box 1 staan de hoofd- en subcategorieën van deze indeling. Opgemerkt dient te worden dat bij de indeling zelf kritische kanttekeningen kunnen worden geplaatst. In de eerste plaats is het onderscheid tussen de subcategorieën niet altijd duidelijk. Voorts zijn er veel programma's en projecten die meer dan een terrein beslaan en daardoor automatisch in de categorie 'overig' terechtkomen.

Leidraad voor het plaatsen in een bepaalde categorie vormt de in het MIDAS vermelde doelstelling, bij twijfel aangevuld met dossierstudie. Voorts is bekeken hoe de programma's en projecten zijn verdeeld over de verschillende regio's.

⁸ MIDAS is het voormalig informatiesysteem van het Ministerie van Buitenlandse Zaken dat tijdens de evaluatieperiode in gebruik was.

Box 1 Indeling van programma's en projecten

- 1 *Verbetering van de bescherming van mensenrechten*
 - 1.1 Bieden van juridische, medische of psychologische hulp aan slachtoffers
 - 1.2 Verrichten van onderzoek naar mensenrechtenschendingen
 - 1.3 Documenteren van schendingen
 - 1.4 Bestrijden van straffeloosheid (bevordering van wetgeving in overeenstemming met internationale standaarden; onafhankelijkheid, transparantie en toegankelijkheid van de rechterlijke macht)

- 2 *Bevordering van mensenrechten*
 - 2.1 Voorlichting over mensenrechten
 - 2.2 Mensenrechteneducatie
 - 2.3 Trainingen in het hanteren van mensenrechtennormen
 - 2.4 Steunen van de onafhankelijke media.

- 3 *Institutionele versterking*
 - 3.1 Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van overheden
 - 3.2 Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van NGO's
 - 3.3 Advocacy met betrekking tot mensenrechten

- 4 *VN of OVSE programma's met een wereldwijd of regionaal karakter*

- 5 *Restcategorie*

Voor het oordeel over de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit van de programma's en projecten is een steekproef genomen van honderd programma's/projecten. De wijze waarop deze is getrokken staat in de volgende paragraaf. De beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit zijn getoetst aan de hand van een beoordelingsschema, dat is opgenomen in bijlage 2. Gekozen is voor een schema met vier mogelijke beoordelingen: voldoende, onvoldoende, onbekend en niet van toepassing. Omdat het om jonge organisaties gaat met veelal een beperkte institutionele capaciteit, is de lat vrij laag gelegd. Zo is het oordeel over het projectvoorstel al voldoende als de doelen en activiteiten duidelijk zijn geformuleerd en goed op elkaar zijn afgestemd, ook al ontbreekt er een monitoring systeem. Bij het oordeel over het realiseren van de geplande activiteiten en de mate van doelbereiking is de score 'voldoende' toegekend als minimaal zestig procent van de activiteiten is uitgevoerd, respectievelijk minimaal zestig procent van de beoogde doelen is bereikt.

Het eindoordeel is steeds toegelicht, waarbij aandacht wordt gegeven aan factoren die hebben bijgedragen tot het succes dan wel falen van de activiteit. Het betreft een dossierstudie, waarbij iedere activiteit op basis van projectdocument, beoordelingsmemorandum, eindrapportage en, indien beschikbaar, voortgangsrapportage en evaluatierapport, is beoordeeld. De gegevens zijn ingevoerd in een databestand en met behulp van een statistisch programma (SPSS) is de relatie tussen verschillende variabelen beschreven. Voorts is voor een aantal variabelen nagegaan of er een statistisch significante correlatie aan te tonen was. Dit was nergens het geval.⁹

Bij tien at random geselecteerde programma's en projecten is nagegaan of het oordeel

⁹ Een statistisch significant verband wil zeggen dat er een verband bestaat dat met een zekerheid van 95% niet is terug te voeren op het toeval. Ook samenvoeging van verschillende variabelen (zie de tabellen in hoofdstuk 6 en 7) heeft niet tot aantoonbare statistische significantie geleid.

overeenkomt met dat van degene die het project in portefeuille heeft of heeft gehad. Er waren geen grote verschillen.

2.4 Reikwijdte en representativiteit

De selectie van programma's en projecten is gebaseerd op toekenning van de CRS codes 'human rights', 'legal and judicial development' en (in zeer beperkte mate) 'strengthening civil society'.¹⁰ Alle overige programma's en projecten met een mensenrechtenfocus vallen buiten het onderzoek. Deze selectie heeft op praktische gronden plaatsgevonden en houdt in dat vooral programma's en projecten op het gebied van de burger- en politieke rechten in de deelstudie zijn opgenomen. Om twee redenen is er gekozen voor CRS codes: zij zijn exclusief, in die zin dat een activiteit maar één CRS code kan hebben; en er zijn gedurende de evaluatieperiode geen veranderingen geweest in de codering. Het laatste geldt bijvoorbeeld niet voor de begrotingseenheden. De consequentie van deze wijze van selectie is dat programma's en projecten die gericht zijn op de verwezenlijking van ESC rechten alleen in de inventarisatie zijn opgenomen als deze de CRS code 'mensenrechten' was toegekend. Omdat voor een groot aantal sociaal-economische rechten, bijvoorbeeld het recht op onderwijs, eigen CRS codes bestaan, is dit slechts een enkele keer het geval geweest. Een voorbeeld is een onderzoek naar het operationaliseren van ESC rechten.

De inventarisatie omvat de programma's en projecten met de hiervoor genoemde CRS codes die in de periode 1998 tot en met 2002 zijn gestart en afgerond, dan wel minstens een jaar in uitvoering zijn geweest. Projecten met uitgaven beneden de € 10.000 en projecten die binnen het MATRA programma vallen zijn evenwel niet in de inventarisatie opgenomen.¹¹ De grens van 10.000 euro is een compromis, waarbij twee overwegingen, die onderling met elkaar in tegenspraak zijn, een rol hebben gespeeld. Enerzijds staat een kosten-baten afweging haaks op het in de evaluatie opnemen van minuscule projecten. Anderzijds zijn kleine projecten wel belangrijk voor de uitvoering van het beleid. Rekening houdend met deze beperkingen bestrijkt de inventarisatie ruim tachtig procent van de programma's en projecten met de hiervoor genoemde CRS codes.¹²

Voor het oordeel over beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit is uit de geïnventariseerde programma's en projecten een gestratificeerde steekproef getrokken van honderd activiteiten, i.e. bijna twintig procent van de geïnventariseerde programma's en projecten. Eerst zijn alle geïnventariseerde programma's en projecten ingedeeld in de in box 1 genoemde vijf hoofdcategorieën. Deze zijn ieder als stratum beschouwd. Vervolgens is ieder stratum ingedeeld in twee sub-strata: 'grote activiteiten' (budget > € 100.000) en 'kleine activiteiten' (budget € >10.000 <100.000). Daarna is een steekproef getrokken. Het aantal programma's en projecten per stratum in de steekproef is bepaald door de hoeveelheid bestede middelen in dat stratum. Naarmate de uitgaven per stratum hoger liggen, zijn er meer programma's en projecten uit dat stratum in de steekproef opgenomen. Teneinde de financiële dekking van de steekproef zo groot mogelijk te maken zijn per stratum meer 'grote activiteiten' dan 'kleine activiteiten' in de steekproef

¹⁰ Voor 'strengthening civil society' geldt dat slechts programma's en projecten gefinancierd uit een 'mensenrechten' begrotingseenheid (Kbe) zijn bestudeerd.

¹¹ MATRA vormt onderdeel van een andere IOB evaluatie en is derhalve buiten beschouwing gelaten.

¹² Van de activiteiten met CRS code 'mensenrechten' is 81% geïnventariseerd; van de CRS code 'legal and judicial development' 87%; van de CRS code 'strengthening civil society' slechts een heel beperkt deel (zie hoofdstuk 3).

opgenomen, met een verhouding van twee op één. De activiteiten zijn at random getrokken uit de sub-strata. In financiële termen bestrijkt de steekproef bijna 25 procent van de geïnventariseerde programma's en projecten.

2.5 Beperkingen van de studie

De belangrijkste beperkingen komen voort uit het feit dat het gaat om een dossierstudie, die is gebaseerd op aan het papier toevertrouwde rapportage. In de eerste plaats kan de rapportage niet, of slechts ten dele, overeenkomen met de werkelijkheid. Dit probleem is gedeeltelijk ondervangen door de telefonische check van een aselechte steekproef van de dossiers.

Een tweede beperking is dat bij een uitgebreide rapportage problemen eerder naar boven komen dan bij een oppervlakkige rapportage, met als gevolg dat de kans op de score 'voldoende' kleiner wordt. Bij een oppervlakkige rapportage zal de score vaak 'onbekend' zijn.

Een derde beperking is dat de rapportage meestal onvoldoende informatie over de context geeft. Een voorbeeld is het ontbreken van informatie over het maatschappelijk draagvlak van de uitvoerende organisatie. Als dit draagvlak gering is, is het succes van het programma of project beperkt, ook al zijn de activiteiten conform de planning uitgevoerd, en de beoogde doelen bereikt. Een ander voorbeeld is dat er geen informatie wordt gegeven over de achtergrond van deelnemers aan een training, waardoor het onduidelijk blijft of de opgedane kennis ook zal worden toegepast.

Een vierde beperking is dat doelen lang niet altijd in meetbare termen zijn geformuleerd. Soms zijn een of enkele doelstellingen in vage bewoordingen gesteld en soms zijn ze in termen van output, niet van outcome geformuleerd. Zo wordt bijvoorbeeld in verschillende projectvoorstellen het geven van trainingen onder de doelstellingen vermeld. Bij het invullen van het assessment schema zijn in dergelijke gevallen voor zover mogelijk de beoogde doelen op basis van de rapportage gereconstrueerd. Wanneer dit niet mogelijk was is het oordeel 'onbekend' toegekend.

Voorts volgt de rapportage lang niet altijd de in het projectvoorstel vermelde doelen en activiteiten. Soms is een en ander te reconstrueren, op basis van het projectvoorstel, het beoordelingsmemorandum en de correspondentie over de voortgang, maar soms ook niet. In het laatste geval is bij effectiviteit de score 'onbekend' gegeven.

Tot slot bestaat bij het toekennen van een score op basis van kwalitatieve gegevens het risico van een inschattingfout bij de onderzoeker. Deze beperking is zoveel mogelijk ondervangen door iedere score op het formulier te beargumenteren en deze argumenten met minimaal twee onderzoekers te bespreken.

2.6 Opbouw van het rapport

Hoofdstuk 3 geeft een inventarisatie van de programma's en projecten en hoofdstuk 4 een beschrijving van de steekproef. In hoofdstuk 5, 6 en 7 worden respectievelijk de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit behandeld.

3 INVENTARISATIE VAN PROGRAMMA'S EN PROJECTEN

In de periode 1998-2002 zijn 845 programma's en projecten in uitvoering geweest die de CRS code 'human rights', de CRS code 'legal and judicial development' dan wel de CRS code 'strengthening civil society' in combinatie met een mensenrechtenfocus hadden. De totale uitgaven van deze programma's en projecten bedroegen in deze periode €146 miljoen. In dit hoofdstuk wordt voor de programma's en projecten met een budget van minimaal €10.000 beschreven hoe de uitgaven waren verdeeld over de verschillende type activiteiten en hoe de regionale spreiding was.

3.1 Inventarisatie van de aard van de activiteiten

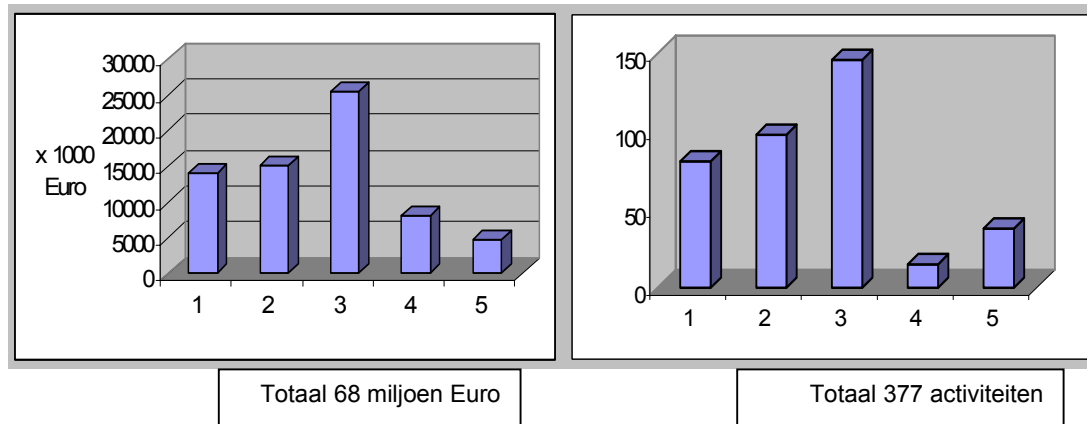
Van de 845 programma's en projecten hadden er 620 de CRS code 'mensenrechten', met een totale committering van € 111 miljoen. De uitgaven bedroegen € 73 miljoen.¹³ Wanneer programma's en projecten die minder dan een jaar in uitvoering zijn geweest in de periode 1998-2002¹⁴; programma's en projecten met uitgaven van minder dan 10.000 euro; en MATRA activiteiten buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om 377 programma's of projecten met een totale uitgave van € 67,6 miljoen.

Figuur 1 laat de verdeling van deze uitgaven en het aantal programma's of projecten met de CRS code 'mensenrechten' over de verschillende hoofdcategorieën uit box 1 zien. De categorie 'institutionele versterking' is met ruim € 25 miljoen de categorie met de hoogste uitgaven en met de meeste programma's en projecten. Binnen deze categorie neemt de subcategorie 'institutionele versterking van NGO's' met uitgaven van ruim €15 miljoen de belangrijkste plaats in. De spreiding van de uitgaven en die van het aantal activiteiten over de categorieën vertonen grote overeenkomst, behalve in de categorie die betrekking heeft op de wereldwijde en regionale programma's van de VN en de OVSE. Omdat het veelal om grote programma's gaat is het aantal programma's of projecten klein in verhouding tot de uitgaven.

¹³ Bron: MIDAS; selectie heeft plaatsgevonden op basis van de CRS code 15063. Opgenomen zijn alle activiteiten met uitgaven in de periode 1998 – 2002. De totale uitgaven voor deze activiteiten tot en met 2002 bedroegen € 83 miljoen. Van 78 activiteiten ligt het committeringsjaar voor 1998; deze activiteiten hadden ook uitgaven in de periode voor 1998, in totaal ongeveer € 10 miljoen.

¹⁴ Als de duur van de activiteit minder dan een jaar is en de activiteit is gestart en afgerond in de betrokken periode wordt deze wel meegenomen.

Figuur 1 Uitgaven en aantal programma's en projecten mensenrechten; verdeling naar hoofdcategorie; 1998-2002¹⁵



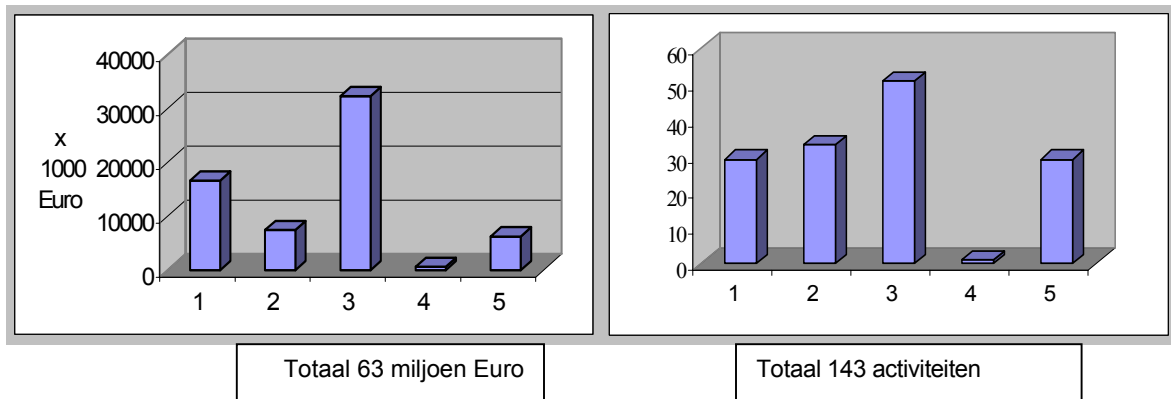
1= bescherming mensenrechten 2= bevordering mensenrechten 3= institutionele versterking
 4= wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE 5= overig
 Bron: MIDAS

In dezelfde periode werd €121 miljoen gecommiteerd voor 206 programma's en projecten die vallen onder de CRS code 'bevordering van de rechtsstaat'. De uitgaven in de periode 1998-2002 bedroegen 72 miljoen.¹⁶ Wanneer de programma's en projecten die minder dan een jaar in uitvoering zijn geweest in de periode 1998-2002, de activiteiten met uitgaven van minder dan €10.000 en MATRA activiteiten buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om 143 activiteiten met een totale uitgave van € 63,2 miljoen. Figuur 2 geeft informatie over de verdeling van deze uitgaven naar hoofdcategorie. Ook hier vormt institutionele versterking de belangrijkste hoofdcategorie.

¹⁵ In figuur 1, 2, 3 en 4 betreft het programma's en projecten met een budget groter dan € 10.000,- die minimaal een jaar in uitvoering zijn geweest in de evaluatieperiode. MATRA is buiten de evaluatie gebleven.

¹⁶ Bron: MIDAS; selectie heeft plaatsgevonden op basis van de CRS code 15030. Opgenomen zijn alle activiteiten met uitgaven in de periode 1998 – 2002. De totale uitgaven voor deze activiteiten tot en met 2002 bedroegen € 86 miljoen. Van 25 activiteiten ligt het committeringsjaar voor 1998, in totaal € 14 miljoen. Het leeuwendeel (€ 11,8 miljoen) betreft een groot programma in Suriname waarvoor in 1992 € 12 miljoen werd gecommiteerd.

Figuur 2 Uitgaven en aantal programma's en projecten ter bevordering van de rechtsstaat; verdeling naar hoofdcategorie; 1998 - 2002



1= bescherming mensenrechten 2= bevordering mensenrechten 3= institutionele versterking
 4= wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE 5= overig
 Bron: MIDAS

Van de 272 programma's of projecten met de CRS code 'versterking van het maatschappelijk middenveld' die in de periode 1998-2002 in uitvoering zijn geweest hadden er 19 een belangrijke mensenrechten focus.¹⁷ De uitgaven bedroegen € 0,9 miljoen. Wanneer de programma's en projecten die minder dan een jaar in uitvoering zijn geweest in de periode 1998-2002, de programma's en projecten met uitgaven van minder dan 10.000 euro en één activiteit die bij nader inzien niet op het terrein van de mensenrechten ligt, buiten beschouwing worden gelaten gaat het om slechts zeven programma's of projecten met een totale uitgave van bijna € 0,7 miljoen, waarvan er zes in de categorie 'institutionele versterking' vallen. Dit aantal is zo beperkt dat deze CRS code buiten de figuren en buiten tabel 2 is gehouden. De zeven programma's en projecten zijn wel opgenomen in tabel 1 en in het universum van waaruit de steekproef is getrokken.

Tabel 1 geeft een samenvatting van alle in de deelstudie opgenomen programma's en projecten mensenrechten en bevordering van de rechtstaat met uitgaven van meer dan 10.000 euro, uitgezonderd degene die binnen MATRA programma vallen, per hoofd- en subcategorie.¹⁸ In deze tabel is geen onderscheid naar CRS code gemaakt.

¹⁷ Selectiecriteria was de Kbe; de mensenrechten Kbe's 711 en 378 zijn geheel meegenomen (zes activiteiten); Balkan middelen centraal (878.0) gedeeltelijk.

¹⁸ De zeven programma's en projecten 'strengthening civil society' ontbreken in de figuren, maar zijn wel in deze tabel opgenomen.

Tabel 1 **Overzicht van uitgaven en aantal programma's en projecten per hoofdcategorie en subcategorie**

Hoofdcategorie	Uitgaven (mln. €) 1998 – 2002		Activiteiten	
	mln. €	%	Aantal	%
Bescherming mensenrechten	31	23	110	21
• Juridische, medische of psychologische hulp aan slachtoffers	11	8	51	10
• Verrichten van onderzoek naar mensenrechtenschendingen	3	2	24	5
• Documenteren van schendingen	3	2	15	3
• Bestrijden van straffeloosheid	14	11	20	4
Bevordering mensenrechten	23	18	130	25
• Voorlichting over mensenrechten	5	4	45	9
• Mensenrechtenuitvoering	4	3	20	4
• Trainingen in het hanteren van mensenrechtennormen	13	10	55	11
• Steunen van de onafhankelijke media	1	1	10	2
Institutionele versterking	58	45	210	40
• Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van overheden	27	21	40	7
• Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van NGO's	25	19	119	23
• Advocacy met betrekking tot mensenrechten	6	5	51	10
VN of OVSE programma's met een wereldwijd of regionaal karakter	9	7	16	3
Overig	11	8	61	12
Totaal	132	100*	527	100*

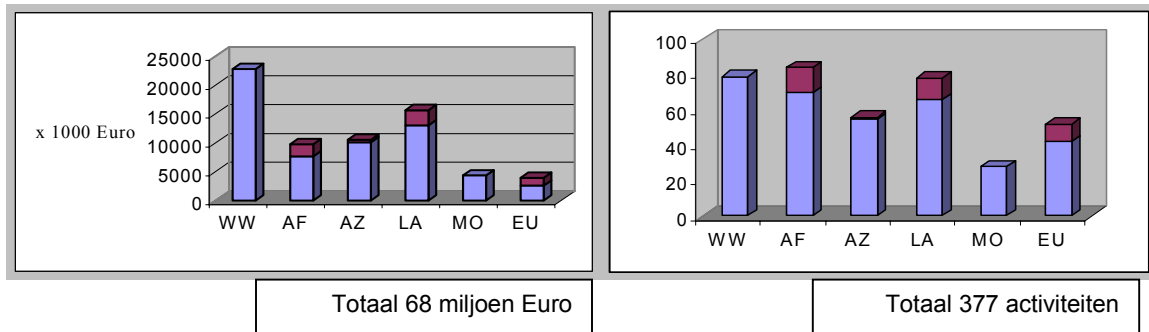
* Door afronding is de som van de percentages groter dan 100

Bron: MIDAS en eigen onderzoek

3.2 Regionale spreiding

De regionale spreiding van programma's en projecten met de CRS code 'mensenrechten' is te zien in figuur 3. De uitgaven voor programma's met een wereldwijd karakter liggen hoger dan die van enig land of continent. Voor de overige programma's en projecten liggen de uitgaven het hoogst in Latijns Amerika, gevolgd door Azië. Het aantal activiteiten is het grootst in Afrika. In Afrika en Latijns Amerika is ongeveer twintig procent van de uitgaven besteed aan regionale activiteiten. Voor Europa ligt dit percentage op ongeveer dertig procent.

Figuur 3 Regionale spreiding van uitgaven en aantal programma's en projecten mensenrechten; 1998-2002



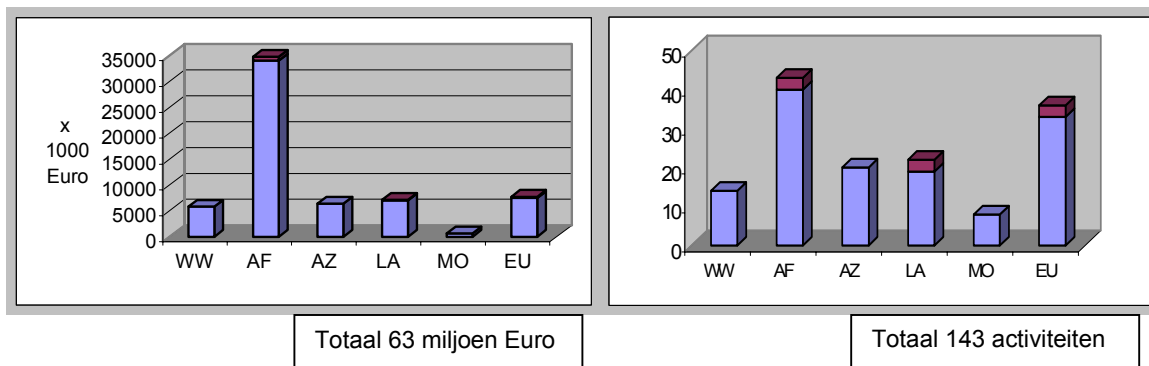
Onderste deel van de kolom betreft landen, bovenste deel regionale activiteiten.

WW: wereldwijd; AF: Sub-Sahara Afrika; AZ: Azië, met uitzondering van Centraal Azië; LA: Latijns Amerika en het Caribische gebied; MO: Noord Afrika, Midden Oosten en Golfstaten; EU: Europa en Centraal Azië

Bron: MIDAS

Figuur 4 laat zien dat programma's en projecten met de CRS code 'bevordering van de rechtsstaat' veeleer een bilateraal karakter hebben. Het aantal wereldwijde en regionale activiteiten is naar verhouding beperkt en de uitgaven zijn gering. De financiële omvang van de programma's en projecten is gemiddeld aanzienlijk hoger dan die van de mensenrechten programma's en projecten en de regionale spreiding is enigszins verschillend. De uitgaven liggen het hoogst in Sub-Sahara Afrika, met Latijns Amerika en Europa op de tweede en derde plaats. De verdeling met betrekking tot het aantal activiteiten laat een ander beeld zien: ook bij deze CRS code is dit in Sub-Sahara het hoogst, maar Europa komt op de tweede en Latijns Amerika op de derde. De figuur laat zien dat er in Europa een groot aantal programma's en projecten van beperkte omvang wordt uitgevoerd.

Figuur 4 Regionale spreiding van uitgaven en aantal programma's en projecten ter bevordering van de rechtsstaat; 1998-2002



Onderste deel van de kolom betreft landen, bovenste deel regionale activiteiten.

WW: wereldwijd; AF: Sub-Sahara Afrika; AZ: Azië, met uitzondering van Centraal Azië; LA: Latijns Amerika en het Caribische gebied; MO: Noord Afrika, Midden Oosten en Golfstaten; EU: Europa en Centraal Azië

Bron: MIDAS

Box 2 geeft een overzicht van landen met uitgaven van meer dan 500.000 euro.¹⁹ De programma's en projecten met CRS codes 'mensenrechten' en 'bevordering van de rechtsstaat' zijn uitgevoerd in 69 landen en de financiële omvang is sterk uiteenlopend. Om de box overzichtelijk te houden zijn niet alle landen opgenomen, maar alleen de landen met hoge uitgaven. De meeste van deze landen zijn voormalige GMV landen; er zitten ook enkele landen bij die in 1998 werden geselecteerd voor een structurele bilaterale ontwikkelingsrelatie en landen die noodhulp ontvingen.

¹⁹ De zeven projecten met de CRS code 'strengthening civil society' zijn niet in de box opgenomen.

Box 2 Overzicht van landen

	Mensenrechten		Rechtsstaat		Totaal	
	Aantal	1000 Euro	Aantal	1000 Euro	Aantal	1000 Euro
Sub-Sahara Afrika						
Zuid Afrika	5	431	6	18618	11	19049
Rwanda	7	2123	12	4568	19	6691
Sierra Leone			1	4538	1	4538
Oeganda	1	46	4	2902	5	2948
Mozambique	1	142	3	2453	4	2595
Zimbabwe	5	810	4	142	9	952
Angola	3	933			3	933
Kenia	16	841	2	78	18	919
Burkina Faso	4	295	1	308	5	603
Overige (12)	29	2022	7	460	36	2482
Totaal	71	7643	40	34067	111	41710
Regionaal	14	2117	3	730	17	2847
Totaal Afrika	85	9760	43	34797	128	44557
Azië						
Indonesië	10	5587	3	2550	13	8137
Cambodja	14	1847	4	1601	18	3448
Filippijnen	2	267	1	1067	3	1334
Sri Lanka	6	1014			6	1014
China	3	150	8	734	11	884
Overige (10)	19	1234	4	5952	10	1705
Totaal landen	54	10099	20		61	16522
Regionaal	1	457			1	457
Totaal Azië	55	10556	20	6423	75	16979
Latijns Amerika						
Guatemala	6	5258	6	3908	12	9166
Colombia	31	2659	1	135	32	2794
Honduras	7	2074	2	465	9	2539
El Salvador	4	1292	1	378	5	1670
Nicaragua	1	62	4	915	5	977
Suriname	2	84	4	964	6	1048
Ecuador	6	628			6	628
Peru	3	265	1	285	4	550
Overige (5)	6	747			6	747
Totaal landen	66	13069	19	7050	85	20119
Regionaal	12	2625	3	121	15	2746
Totaal	78	15694	22	7171	100	22865
Noord Afrika, Midden Oosten, Golfstaten						
Palestijnse geb.	18	3917	2	287	20	4204
Overige (6)	10	803	6	382	16	1185
Totaal landen	28	4720	8	669	36	5389
Europa en Centraal Azië						
Moldavië	3	351	4	2858	7	3209
Joegoslavië	21	458	12	1512	33	1970
Albanië	4	598	2	539	6	1137
Georgië	1	326	3	770	4	1096
Overige (9)	13	965	12	1808	25	2773
Totaal landen	42	2698		7487	75	10185
Regionaal	10	1342	3	259	13	1601
Totaal	52	4040	36	7746	88	11786
Wereldwijd	79	22822	14	5812	93	28634
Totaal	377	67592	143	62618	520	130210

4 BESCHRIJVING VAN DE STEEKPROEF

In dit hoofdstuk worden de karakteristieken van de steekproef in termen van aard van het programma, regionale spreiding, tijdsduur, uitvoerder, CRS code en begrotingseenheid beschreven. De uitgaven (1998-2002) ten behoeve van de in de steekproef opgenomen programma's en projecten bedragen ruim € 32 miljoen, i.e. ongeveer een kwart van de totale uitgaven van de in hoofdstuk 3 geïventariseerde programma's en projecten op het gebied van mensenrechten en bevordering van de rechtsstaat.

4.1 Aard van de programma's en projecten

Tabel 2 toont een overzicht van het soort programma's en projecten dat in de steekproef is gevallen.²⁰ De uitgaven en het aantal activiteiten zijn in percentages uitgedrukt, teneinde de steekproef te kunnen vergelijken met tabel 1, het universum waaruit de steekproef is getrokken. Omdat de steekproef uit honderd programma's en projecten bestaat komt het percentage overeen met het aantal. De categorieën 'wereldwijde of regionale programma's van OVSE en VN' en 'overig' zijn oververtegenwoordigd in de steekproef. Oververtegenwoordiging in aantal activiteiten komt omdat bij de dossierstudie enkele keren bleek dat de code die op grond van het MIDAS was gegeven gewijzigd diende te worden. Voor de uitgaven is de reden dat in beide categorieën vaak grote programma's zitten. Bij VN programma's is dit evident; bij de categorie 'overig' komt het omdat een programma dat in meer categorieën tegelijk paste, dwz overwegend omvangrijke programma's, in deze categorie is geplaatst.

Tabel 2 Indeling van de steekproef naar hoofdcategorie

Categorie	Uitgaven (%) 1998 – 2002		Aantal activiteiten (%)	
	Steekproef	Universum	Steekproef	Universum
Bescherming mensenrechten	13	24	19	21
Bevordering mensenrechten	11	18	18	25
Institutionele versterking	37	44	35	39
VN of OVSE programma's met een wereldwijd of regionaal karakter	20	7	9	3
Overig	19	8	19	12
Totaal	100	100*	100	100

* Door afronding is de som van de percentages niet gelijk aan 100

4.2 Regionale spreiding

Tabel 3 toont de regionale spreiding. De regionale spreiding heeft geen rol gespeeld bij de stratificatie van de steekproef. Wat betreft het aantal programma's en projecten komt verspreiding over de continenten in de steekproef, Azië uitgezonderd, grosso modo overeen met die in het universum. Voor de uitgaven is dit niet het geval. Wereldwijde programma's zijn oververtegenwoordigd in de steekproef en programma's en projecten in

²⁰ Alle tabellen in dit hoofdstuk zijn opgesteld op basis van eigen onderzoek, soms in combinatie met data uit het MIDAS.

Afrika ondervertegenwoordigd. De verklaring ligt in het feit dat kleine projecten minder kans hadden om in de steekproef terecht te komen.

Tabel 3 Regionale spreiding steekproef en universum

Continent	Uitgaven (%) 1998 – 2002				Aantal activiteiten (%)			
	Steekproef		Universum		Steekproef		Universum	
Sub-Sahara Afrika	17	(3)*	34	(3)	20	(6)	25	(3)
Azië, Centraal Azië uitgezonderd	15	(<1)	13	(<1)	21	(1)	14	(<1)
Latijns Amerika en Caribische gebied	25	(1)	17	(2)	22	(6)	19	(3)
Noord Afrika, Midden Oosten en Golfstaten	6		4		7		7	
Europa en Centraal Azië	2	(1)	9	(1)	14	(1)	17	(3)
Wereldwijd	35		22		16		18	
Totaal	100	(2)	100**	(6)	100	(8)	100	(9)

* De cijfers tussen haakjes betreffen de regionale activiteiten

** Door afronding is de som van de percentages niet gelijk aan 100

Tabel 4 geeft informatie over de verdeling van de thematische onderwerpen over de verschillende regio's. Deze informatie is alleen beschikbaar voor de steekproef. In sub-Sahara Afrika en in Europa betreft de helft van de programma's en projecten institutionele ontwikkeling; in de overige regio's ligt het aandeel van deze programma's iets tot veel lager.

Tabel 4 Regionale verspreiding van de thematische aandachtsvelden

Continent	Thema's/ aantal programma's en projecten (%)					
	Bescherming	Bevordering	Institutionele Versterking	VN/ OVSE	Overige	Totaal
Sub-Sahara Afrika	5	3	10		2	20
Azië, Centraal Azië uitgezonderd	5	6	4	1	5	21
Latijns Amerika en Caribische gebied	3	3	7	1	8	22
Noord Afrika, Midden Oosten en Golfstaten	1	1	3		2	7
Europa en Centraal Azië	3	3	7		1	14
Wereldwijd	2	2	4	7	1	16
Totaal	19	18	35	9	19	100

4.3 Overige karakteristieken

Deze paragraaf beschrijft de verdeling naar type uitvoerder, tijdsduur, CRS code en begrotingseenheid. Met uitzondering van de CRS code zijn deze karakteristieken voor het universum niet in kaart gebracht.

Tabel 5 Verdeling naar uitvoerder

Uitvoerder	Uitgaven (%) 1998 – 2002	Aantal activiteiten
Verenigde Naties	31	17
OVSE	1	2
Overheid	17	12
Niet gouvernementele organisatie	46	59
Overig	5	10
Totaal	100	100

De tijdsduur bedraagt voor het overgrote deel van de activiteiten (83%) meer dan een jaar.

Tabel 6 laat zien dat de verdeling naar CRS code in de steekproef vrijwel gelijk is met die in het universum.

Tabel 6 Steekproef, verdeling naar CRS code

CRS code	Uitgaven (%) 1998 – 2002		Aantal activiteiten (%)	
	Steekproef	Universum	Steekproef	Universum
Mensenrechten (15063)	50	52	70	72
Bevordering van de rechtsstaat (15030)	49	48	29	27
Versterking maatschappelijk middenveld (15050)*	<1	1	1	1
Totaal	100**	100	100	100

* In combinatie met begrotingseenheid mensenrechten of goed bestuur

** Door afronding is de som van de percentages niet gelijk aan 100

Voor de begrotingseenheden geldt dat er drie eenheden sterk zijn vertegenwoordigd. Van de honderd programma's en projecten werden er 29 gefinancierd uit de begrotingseenheid mensenrechten (Kbe 711), vijftien uit de begrotingseenheid subsidie mensenrechten (Kbe 378) en zestien uit de begrotingseenheid vredesopbouw en goed bestuur (Kbe 769). De overige veertig programma's en projecten zijn gefinancierd uit 16 verschillende begrotingseenheden.

5 BELEIDSMATIGHEID

Bij het oordeel over beleidsmatigheid is gekeken naar de mate waarin de in het programma of project geformuleerde doelstellingen relevant waren in het licht van de problematiek in het land, dan wel, bij wereldwijde of regionale programma's, van de mondiale, respectievelijk regionale problematiek. Voorts is beschreven waarom tot financiering is overgegaan. Ook is geïnventariseerd of de programma's en projecten de capita selecta uit de voortgangsnotitie en de prioriteiten uit de mensenrechtennotitie 2001 betreffen. Tot slot is beoordeeld of de programma's en projecten al dan niet een genderfocus hebben.

5.1 Relevantie van de doelstellingen

Vrijwel alle programma's en projecten die in het kader van de bilaterale samenwerking zijn uitgevoerd hebben doelstellingen die relevant zijn in het licht van de mensenrechtensituatie in het betreffende land. Dit wekt geen verwondering aangezien deze situatie in de meeste landen van uitvoering zorgelijk is en de problematiek veelzijdig.

De regionale en wereldwijde programma's hebben eveneens doelstellingen die relevant zijn in het licht van de regionale respectievelijk mondiale problematiek. Een voorbeeld vormt de ondersteuning van het werk van de speciale rapporteur van de Secretaris Generaal van de Verenigde Naties (SGVN) inzake kinderen in gewapend conflict. Deze adresseert een in omvang en ernst toenemende problematiek, die steeds meer aandacht krijgt op de internationale agenda.

5.2 Keuzebepaling

De keuze is op heel diverse gronden tot stand gekomen. Geldgebrek bij de aanvragende partij in combinatie met het belang van hun werk, is het meest frequent genoemde motief. Een enkele keer, zoals bijvoorbeeld bij de hiervoor genoemde steun aan het werk van de speciale VN rapporteur inzake kinderen in gewapend conflict, wordt als argument genoemd dat dit uitvoering van in de beleidsnotitie 2001 genoemde prioriteiten betrof. Voorts wordt vrijwel altijd de problematiek geschetst en aangegeven dat financiering van het programma of project hier goed op aansluit. De motieven voor het financieren van hulpverlening aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen liggen overwegend in de humanitaire sfeer. Bij een voorlichtingsactiviteit op mondiaal niveau wordt als argument voor financiering genoemd dat het maatschappelijke middenveld in arme landen onvoldoende toegang tot het internationale mensenrechtendebat heeft. Het motief voor steun aan een postacademische juridische opleiding in Nederland voor juristen uit Azië is dat er geen overkoepelende mensenrechtenorganisatie in die regio bestaat en dat daardoor de mogelijkheden tot informatie-uitwisseling en opleiding beperkt zijn. De noodzaak tot hervorming van een slecht functionerend rechtssysteem is een belangrijk motief voor institutionele steun aan de overheid. Bij de institutionele ondersteuning van niet-gouvernementele organisaties gaat het veelal om een van de weinige organisaties die een tegenwicht vormen voor de overheid. Ook is genoemd dat Nederland zelf baat bij de organisatie heeft omdat deze in de visie van internationale niet-gouvernementele organisaties goede rapportages verzorgt die Nederland zelf kan gebruiken. Twee maal is

er sprake van technische advisering teneinde tot een beter management van een niet-gouvernementele organisatie te komen, eenmaal in combinatie met steun bij het opstellen van een financieringsverzoek. VN organisaties, met name het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten (OHCHR) krijgen financiering teneinde 'een bijdrage te leveren aan een internationale cultuur waarin de mensenrechten worden gewaarborgd'.²¹ Ook is eenmaal dreigende onderuitputting als motief genoemd voor additionele steun aan een goed bekend staande niet-gouvernementele organisatie.

De vraag doet zich voor of de prioriteitsstelling juist was. In de periode vóór de delegatie van de fondsen voor mensenrechtenprojecten van het ministerie naar de ambassades konden alle verzoeken, mits in overeenstemming met het beleid en afkomstig van een betrouwbare organisatie, worden gehonoreerd. Voor de periode daarna geldt dat in de dossiers wel informatie over de reden van financiering aangetroffen is, maar niet over verzoeken tot financiering die zijn afgewezen. Daarmee kan geen oordeel over het comparatieve voordeel van het gefinancierde programma/project ten opzichte van andere verzoeken tot financiering worden gegeven en dus ook geen oordeel over de prioriteitsstelling. Een andere vraag die zich voordoet is of er actief is gezocht naar te financieren projecten om daarmee de naleving van mensenrechten te bevorderen, al dan niet complementair aan inspanningen via andere kanalen. De informatie in de dossiers is te beperkt om hierover uitspraken te doen.

5.3 Capita selecta 1997 en/of prioriteiten 2001

In de voortgangsnotitie 1997 en in de beleidsnotitie 200 worden respectievelijk capita selecta en beleidsprioriteiten genoemd. Hierbij staat overigens niet vermeld of deze ook richtinggevend dienen te zijn bij het financieren van programma's en projecten. Nagegaan is of de programma's en projecten in de steekproef betrekking hadden op de capita selecta en/of beleidsprioriteiten. Ruim een kwart van de programma's en projecten in de steekproef heeft betrekking op een van de capita selecta uit de voortgangsnotitie 1997, te weten rechten van het kind, rechten van de vrouw, rechten van inheemse volken, asiel- en vluchtelingenbeleid, rechten van minderheden en afschaffing van de doodstraf. Een voorbeeld is de institutionele steun aan de 'Minority Rights Group'. De beleidsnotitie 2001 noemt als prioriteiten vrijheid van godsdienst, bestrijding van racisme, uitbanning van marteling en de rechten van het kind. Bijna twintig procent van de programma's en projecten betreft een van deze thema's.

5.4 Gender focus

Bij gender focus is eerst bepaald of de binnen het programma of project geadresseerde problematiek verschillend is, of zou kunnen zijn, voor mannen en vrouwen. In dit geval zou het programma of project in de visie van de evaluatoren een genderfocus moeten hebben. Bij trainingen voor politie- of gevangenispersoneel is dit bijvoorbeeld het geval. Ook voorlichting over mensenrechten aan een groter publiek zou een gender focus, bijvoorbeeld specifieke aandacht voor de rechten van de vrouw, moeten hebben. Voor de inrichting van een kantoor geldt dit niet. In dergelijke gevallen is het oordeel 'niet van toepassing' toegekend. Voor programma's en projecten die een gender focus zouden moeten hebben is nagegaan of dit ook het geval is. Tabel 7 toont de resultaten en laat zien dat slechts de helft van de programma's waarbij dit gewenst is ook daadwerkelijk

²¹ Citaat uit goedkeuringsmemo.

een genderfocus heeft.

Een voorbeeld van een programma waar wel een gender focus in zou moeten zitten, maar waarbij dit niet het geval is (relevant, niet aanwezig), althans niet in de financieringsaanvraag, is de al ter sprake gekomen steun aan de speciale VN vertegenwoordiger inzake kinderen in gewapend conflict. Bij de doelstellingen wordt bijvoorbeeld bewustmaking inzake de problematiek genoemd en hier zou aandacht moeten worden besteed aan het feit dat de problematiek van meisjes verschilt of kan verschillen van die van jongens. Het oordeel 'relevant, niet aanwezig' laat onverlet dat er bij de uitvoering wel sprake kan zijn van een positief effect op de rechten of de positie van de vrouw en dit is bij deze VN vertegenwoordiger ook het geval. Een voorbeeld van een programma waar terecht een gender focus is ingebouwd is de institutionele steun aan een grote, op vredesopbouw gerichte NGO. Deze organisatie heeft in de programmering enkele speciaal op vrouwen gerichte programma's opgenomen (relevant, aanwezig).

Tabel 7 Genderfocus in programma's en projecten

Genderfocus	Aantal programma's en projecten
Niet van toepassing	20
Relevant, aanwezig	42
Relevant, niet aanwezig	38
Totaal	100

Bron: eigen onderzoek

5.5 Conclusie

Alle programma's en projecten richten zich op zaken die in het licht van de mensenrechtensituatie van het land of de regio belangrijk zijn. De keuze voor de programma's en projecten is op verschillende gronden tot stand gekomen, waarbij het in de meeste gevallen ging om een combinatie van waardering voor het werk van en geldgebrek bij de aanvragende partij in combinatie met geldgebrek bij deze partij. Over de prioriteitsstelling kan geen oordeel worden gegeven. Slechts een kwart van de programma's en projecten heeft betrekking op de capita selecta uit de voortgangsnotitie 1997, waarmee deze notitie weinig sturend is geweest voor de keuze van te ondersteunen programma's en projecten.²² Bij de helft van de programma's die een genderfocus hadden moeten hebben, is deze ook daadwerkelijk ingebouwd in de opzet van het programma of project. De voortrekkersrol van Nederland op het gebied van vrouwenrechten op mondiaal niveau heeft zich dus slechts in beperkte mate vertaald in een gender focus binnen de gefinancierde programma's en projecten.

²² Omdat het committeringsjaar van de meeste programma's en projecten voor 2001 ligt, kan geen oordeel over de mate van sturing van de mensenrechtennotitie 2001 worden gegeven.

6 EFFICIËNTIE

Bij de beoordeling van de efficiëntie van de programma's en projecten zijn twee zaken aan de orde gesteld: de opzet van het programma of project, met inbegrip van de monitoring, en de output. Bij output is gekeken of minimaal zestig procent van de beoogde output is gerealiseerd, en of dit binnen de beoogde tijdsduur en met het beoogde budget is geschied.

6.1 Opzet van het programma of project

Bij het oordeel over de opzet van het programma is meegewogen of er duidelijke en realistische doelstellingen zijn geformuleerd, of de activiteiten en de beoogde output zijn vastgelegd, of de relatie tussen doelstellingen en activiteiten in kaart is gebracht en of er een monitoring systeem bestaat. Het brondocument hiervoor is het project- of programmavoorstel.

Bij vrijwel ieder programma en project zijn er doelstellingen geformuleerd, maar deze hebben nogal eens het karakter van 'het uitvoeren van een activiteit'. Dit is als acceptabel beschouwd als het slechts een of enkele doelen betreft, niet als er alleen maar activiteiten zijn geformuleerd. Een voorbeeld vormt de institutionele steun aan een regionale commissie van juristen in Latijns Amerika. In het voorstel worden tien doelstellingen genoemd, waarvan de meeste zijn geformuleerd in termen van outcome. Dit geldt bijvoorbeeld het functioneren van een informatiesysteem en de aanvaarding van hervormingen van het rechtssysteem.²³ Het oordeel is voldoende, ook al zijn enkele doelstellingen in termen van output gesteld. Dit geldt bijvoorbeeld de doelstelling 'publicaties en informatie'. In totaal is het oordeel over het opstellen van 'duidelijke doelen' bij 84 van de honderd programma's en projecten voldoende en bij elf onvoldoende. De score 'niet van toepassing' is gegeven als het project bijvoorbeeld de inrichting van een kantoor geldt. Dit is vier keer het geval. De score 'onbekend' komt één keer voor.²⁴

Het oordeel over de haalbaarheid van de doelen in de beoogde tijdsduur is bij zeventig programma's en projecten voldoende en bij dertien onvoldoende. Ter illustratie een voorbeeld waar de score onvoldoende is toegekend. Een Indonesische NGO beoogt met een beperkt budget een enorm aantal doelen te bereiken, waaronder 'het bewerkstelligen van een institutionele hervorming van regeringsinstituten'.

Activiteiten en beoogde output zijn meestal duidelijk geformuleerd. In het hiervoor genoemde voorbeeld van de institutionele steun aan een regionale juristen commissie is per doelstelling een aantal activiteiten vermeld. Teneinde een goed functionerend informatiesysteem te bewerkstelligen is gepland een aantal overeenkomsten inzake informatie uitwisseling af te sluiten, een jaarboek uit te brengen en een tweetal cursussen te organiseren. Van de honderd programma's en projecten is het oordeel over de formulering van de activiteiten bij 86 'voldoende' en bij tien 'onvoldoende'. De afstemming tussen doelen en activiteiten is overwegend (84%) voldoende.

²³ Bron: Beoordelingsmemorandum van de aanvragende MFO en het Plan trienal 1998 – 2000 van de Comisión Andina de Juristas.

²⁴ Het betreft een project waarbij er alleen een goedkeuringsbrief werd aangetroffen; een projectvoorstel ontbreekt.

Het oordeel over de monitoring is veel minder positief. Voor de programma's en projecten waarbij het zinvol zou zijn geweest van meet af aan een monitoring systeem in te bouwen, is dit slechts in de helft van de gevallen ook gebeurd. Voor die programma's en projecten waarbij een proces van monitoring is ingebouwd in het projectvoorstel is nagegaan of er indicatoren worden genoemd, en zo ja, of deze gender specifiek zijn. De resultaten met betrekking tot monitoring zijn samengevat in tabel 8.²⁵ Als voorbeeld van een programma met een adequaat monitoring systeem dient nogmaals de hiervoor genoemde institutionele steun aan de regionale commissie van juristen. Per doelstelling is een aantal kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren genoemd. Bij het aanvaarden van hervormingen in het juridische systeem wordt onder meer genoemd het aantal aanvaarde besluiten ten opzichte van het aantal door de commissie voorgestelde besluiten. Bij het functioneren van het informatiesysteem worden onder meer het aantal bezoekers van de website en het aantal keer dat in publicaties aan het informatiesysteem wordt gerefereerd genoemd.

Tabel 8 Monitoring

Programma's en Projecten	Monitoring systeem	Indicatoren	Genderspecifieke indicatoren
Aanwezig	43	13	5
Afwezig	42	27	6
Onbekend*	2		
Niet van toepassing**	13	60	89
Totaal	100	100	100

*Zie noot 18 voor één geval; bij het andere geval is het projectdocument niet volledig.

** Onder monitoring is deze score toegekend als het om zeer kortdurende activiteiten ging; bij 'indicatoren' als onder monitoring de score 'afwezig', 'onbekend' of 'n.v.t.' is gegeven, of als het gebruik van indicatoren niet logisch is; bij 'genderspecifieke indicatoren' als er geen indicatoren zijn, dan wel als het niet logisch is gender specifieke indicatoren te gebruiken.

Op basis van de hiervoor genoemde parameters is een totaalscore over de projectopzet toegekend. Deze is voldoende als er vier of meer scores voldoende zijn. Dit betekent dat een programma of project met duidelijke, realistische doelen en daarop aansluitende activiteiten positief kan scoren, zelfs bij afwezigheid van een systeem van monitoring. Een voorbeeld van een dergelijk geval is de institutionele steun aan een internationale NGO. De organisatie presenteert in het projectvoorstel een aantal thematische en regionale programma's, waarbij voor ieder programma duidelijke, meestentijds realistische doelen, verwachte resultaten en activiteiten zijn geformuleerd. Een systeem om de voortgang te volgen ontbreekt in het voorstel. Niettemin is het oordeel over de programmaopzet 'voldoende'.

Tabel 9 toont de resultaten inzake de programma- of projectopzet. Een negatief oordeel over de kwaliteit van een projectvoorstel laat onverlet dat de uitvoerende organisatie goed werk kan hebben verricht. Een voorbeeld vormt de juridische hulp die een internationale mensenrechtenorganisatie geeft aan verdachten in Rwanda. In het projectvoorstel staan geen duidelijk geformuleerde activiteiten en de doelen zijn niet haalbaar. Niettemin heeft de organisatie in zes maanden aan 2339 mensen juridische

²⁵ Alle tabellen in dit hoofdstuk, alsmede die in de hoofdstukken 6 en 7, zijn gebaseerd op eigen onderzoek.

hulp gegeven.²⁶

Tabel 9 Kwaliteit van de opzet van het programma of project

Kwaliteit	Aantal programma's en projecten
Voldoende	75
Onvoldoende	20
Niet te beoordelen*	5
Totaal	100

* Onbekend of niet van toepassing

6.2 Output

De output wordt als voldoende beoordeeld als minimaal zestig procent van de voorgenomen activiteiten is uitgevoerd, in een periode die niet meer dan vijftig procent langer is geweest dan voorzien en zonder budgetoverschrijding met meer dan vijftig procent.²⁷

De output van programma's en projecten verschilt van categorie tot categorie, maar ook binnen een categorie kunnen er aanzienlijke verschillen zijn. Soms zijn in het projectvoorstel output en activiteiten onderscheiden, soms worden alleen activiteiten genoemd. De tijdsduur is in tien procent van de gevallen overschreden, maar dit heeft bijna nooit negatieve gevolgen gehad voor de output. Het budget is in vijf gevallen met meer dan vijftig procent overschreden.

Ter illustratie worden enkele voorbeelden gepresenteerd. Een programma dat valt in de categorie 'bestrijding van de straffeloosheid' definieert drie vormen van 'output' die tezamen zullen bijdragen aan de consolidatie van een beroepsvereniging van rechters: consolidatie van de legale status, effectief management en training van rechters. Voor iedere output is een aantal activiteiten geformuleerd. Deze zijn conform de planning uitgevoerd zonder tijds- of -budgetoverschrijding en het oordeel over 'output' is voldoende. Een groot programma in de categorie 'institutionele versterking van NGO's' beoogt in jonge democratieën het democratiseringsproces te versterken. Het programma wordt in verschillende landen uitgevoerd en behelst onder meer de opbouw van de organisatie van politieke partijen, politieke vorming, bevordering van de verantwoording en capaciteitsopbouw. Niet alle activiteiten zijn conform planning uitgevoerd, maar wel meer dan zestig procent. De uitvoering heeft langer geduurd dan gepland, maar de tijdsoverschrijding bedraagt minder dan vijftig procent. Het oordeel over output is voldoende. Een project in de categorie 'overig' heeft als beoogde output juridische hulp aan slachtoffers van mensenrechtenschendingen en training van advocaten. Juridische hulp is conform planning geboden, maar de opleiding is niet gerealiseerd. Bij dit project is de output als 'onvoldoende' beoordeeld.

Tabel 10 laat zien dat het oordeel over de output van de meeste programma's en projecten voldoende is. Tabel 11 toont de output per thema en laat zien dat programma's en projecten die in de categorie 'bescherming van de mensenrechten' vallen altijd voldoende scores en die in de categorieën 'institutionele versterking' en 'overig' meestal.

²⁶ Bron: Jaarrapport 1998.

²⁷ Wanneer de tijdsoverschrijding beargumenteerd is en er geen negatieve gevolgen, is de tijdsfactor buiten beschouwing gelaten in het oordeel.

Bij de categorieën 'bevordering van de mensenrechten' en 'VN programma's' komt het oordeel 'onbekend' relatief vaak voor. Een voorbeeld uit de categorie 'bescherming van de mensenrechten' is een trainingsprogramma voor jonge juristen uit Latijns Amerika, verzorgd door de Haagse Academie voor Internationaal Recht. Het gaat om een duidelijk afgebakende activiteit die conform de planning is uitgevoerd. Een ander voorbeeld is de professionalisering van Chinese rechters, met name in ethische kwesties. Hiertoe is een aantal activiteiten gepland, zoals de organisatie van een nationale conferentie en een seminar, opleiding van trainers in Nederland, vertaling van relevant materiaal en de opstelling van een gedragscode. Deze activiteiten zijn overwegend conform gepland uitgevoerd.

Tabel 10 Output van programma's en projecten

Output	Aantal programma's en projecten
Voldoende	64
Onvoldoende	7
Onbekend	28
Niet van toepassing	1*
Totaal	100

* Deze score is toegekend als het een bijdrage aan een programma of fonds betrof zonder dat er een beoogde output was vastgelegd.

Tabel 11 Output in relatie tot type programma

	Verbetering bescherming mensenrechten	Bevordering mensenrechten	Institutionele versterking	Wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	9	18	23	2	12	64
Onvoldoende	2		2		3	7
Onbekend	7		10	7	4	28
N.v.t.	1					1
Totaal	19	18	35	9	19	100

Tabel 12 toont de output per grote regio en laat zien dat de verschillen klein zijn. De output van wereldwijde programma's en programma's of projecten die worden uitgevoerd in sub-Sahara Afrika is iets vaker onbekend dan die van elders uitgevoerde programma's en projecten. Dit hangt samen met het feit dat er wereldwijd veel grote en veel VN programma's worden uitgevoerd (tabellen 13, 14, 15 en 16) en in Afrika relatief veel programma's die zijn gericht op institutionele versterking (tabel 4 en tabel 10).

Tabel 12 Regionale verschillen in output

	Sub Sahara Afrika	Azië, m.u.v Centraal Azië	Latijns Amerika/ Caribisch gebied	Noord Afrika/ M.O.	Europa/ Centraal Azië	Wereld-wijd	Totaal
Voldoende	12	16	13	5	10	8	64
Onvoldoende	1	3	3				7
Onbekend	7	2	6	2	4	7	28
N.v.t.						1	1
Totaal	20	21	22	7	14	16	100

In tabel 13 is gekeken naar verschillen tussen grote programma's en projecten, dwz met een budget van meer dan 100.000 euro, en kleine projecten, dwz projecten met een budget van tussen de 10.000 en 100.000 euro. De categorie 'onbekend' komt aanzienlijk vaker voor bij grote programma's dan bij kleine. Deze bevinding strookt met die uit tabel 11 en met die uit de hieronder staande tabellen over de relatie tussen output en type uitvoerder. Projecten en programma's ter bevordering van de mensenrechten zijn meestal beperkt van omvang, terwijl VN programma's veelal een omvangrijk budget hebben. Programma's en projecten die door een NGO worden uitgevoerd hebben over het algemeen een beperkter budget dan door de overheid of door de VN uitgevoerde programma's.

Tabel 13 Output in relatie tot de omvang van het budget

	Programma's met budget > 100.000	Programma's met Budget >10.000 < 100.000	Totaal
Voldoende	35	29	64
Onvoldoende	6	1	7
Onbekend	24	4	28
Niet van toepassing		1	1
Totaal	65	35	100

Tabel 14, 15 en 16 geven informatie over de output per type uitvoerder. Bij door de VN en bij door de overheid uitgevoerde programma's is de output relatief vaak onbekend. Voorbeelden van VN programma's vormen de bijdrage aan het VN fonds tegen marteling en verschillende door het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten uitgevoerde programma's. De in de documentatie aangetroffen rapportage is ontoereikend om te beoordelen of de beoogde activiteiten daadwerkelijk zijn uitgevoerd.

Tabel 14 Output in relatie tot type uitvoerder

	Overheid	NGO	VN	OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	6	41	7	1	9	64
Onvoldoende		5	1		1	7
Onbekend	6	13	8	1		28
Niet van toepassing			1			1
Totaal	12	59	17	2	10	100

Tabel 15 Output in relatie tot uitvoerder; NGO's versus overige uitvoerders

	NGO	Alle overige	Totaal
Voldoende	41	23	64
Onvoldoende	5	2	7
Onbekend	13	15	28
Totaal	59	40	99*

*Categorie niet van toepassing is buiten de tabel gelaten

Tabel 16 Output in relatie tot uitvoerder; VN versus overige uitvoerders

	VN	Alle overige	Totaal
Voldoende	7	57	64
Onvoldoende	1	6	7
Onbekend	8	20	28
Totaal	16	83	99*

* Categorie niet van toepassing is buiten de tabel gelaten

6.3 Beschouwing

Bij het oordeel over de efficiëntie is slechts naar de kwaliteit van de opzet van het programma en naar de beoogde output, budget en tijdsduur gekeken. Het is op basis van de dossiers niet mogelijk de vraag aan de orde te stellen of dezelfde activiteiten met minder middelen hadden kunnen worden uitgevoerd.

De opzet van de programma's en projecten is overwegend van voldoende kwaliteit. Bij de beoordeling is rekening gehouden met het feit dat het veelal om kleine organisaties gaat met een beperkte institutionele capaciteit en ook met het feit dat het stellen van meetbare doelen voor een mensenrechtenorganisatie niet altijd mogelijk is. Enerzijds komt dit door de aard van de werkzaamheden, waarbij het inspelen op de actualiteit een belangrijke plaats inneemt. Anderzijds is de rol van een organisatie in een proces niet altijd te traceren. Derhalve is de formulering van doelen in termen van 'bijdragen aan verbetering van de mensenrechtensituatie' als acceptabel beschouwd. Ook is het als acceptabel beschouwd als een deel van de doelstellingen geen echte doelen zijn, dwz niet geformuleerd in termen van outcome, maar veeleer uitvoering van activiteiten. Bij het oordeel over activiteiten en beoogde output is er wel van uitgegaan dat deze specifiek en meetbaar zouden moeten zijn.

Een negatief punt is dat bij de programma's en projecten waarvoor dit relevant is, slechts in de helft van de gevallen een mechanisme voor monitoring in de opzet is ingebouwd. Wanneer wel een monitoring systeem bestaat, worden er in eenderde van de gevallen (13/34) indicatoren vermeld en heel zelden zijn deze gender specifiek (5/13). De bevindingen over het gebrek aan gender specifieke indicatoren bevestigen die over de gender focus binnen programma's en projecten (tabel 7). Door de overheid uitgevoerde programma's hebben iets vaker een monitoring systeem dan de overige en door VN uitgevoerde programma's iets minder vaak.

De output is overwegend voldoende. In box 3 staat een voorbeeld van de output van een

project dat valt in de categorie juridische hulp aan slachtoffers dat wordt uitgevoerd door een Nigeriaanse mensenrechtenorganisatie. Deze organisatie verleent juridische bijstand aan gedetineerden die in een niet goed functionerend rechtssysteem hiervan verstoken blijven en zorgt voor reïntegratie in de maatschappij van vrijgelaten gedetineerden. In de rapportage wordt het projectvoorstel nauwgezet gevolgd.²⁸ De tweede in de box genoemde activiteit toont de zwakte van het rechtssysteem aan. De beschuldigde partij moet er zelf voor zorgdragen dat documentatie uit oude gerechtshoven rond Lagos terechtkomt in het nieuwe gerechtshof.

Box 3 Juridische hulp aan gevangenen in Nigeria; gerealiseerde activiteiten

- Transport verzorgd om gedetineerden in staat te stellen zich voor het hof te verdedigen, met behulp van door de organisatie ter beschikking gestelde advocaten
- Transport van voor de rechtszaak benodigde documentatie geregeld
- Traceren van familieleden en assistentie ('counseling') tijdens gesprekken tussen gevangenen en familieleden

De tabellen waarin een aantal kenmerken van de programma's tegen de output is afgezet, laten een aantal opmerkelijke verschillen zien. De score inzake output verschilt per categorie.²⁹ Dat de output van programma's en projecten ter bevordering van de mensenrechten altijd voldoende is, komt omdat het hier om heel concrete zaken gaat, zoals cursussen over mensenrechtennormen of de productie van voorlichtingsmateriaal. Voor de overige hoofdcategorieën varieert het aantal programma's en projecten met de score 'onbekend' tussen een kwart en de helft van het totaal. Ontoereikende rapportage ligt aan deze hoge getallen ten grondslag. Ter illustratie een voorbeeld: een rapportage over institutionele steun aan een mensenrechtenorganisatie in Cambodja bestaat uit jaarverslagen, waarin de hoogtepunten, dat wil zeggen de zaken die in de publiciteit zijn gekomen, veel aandacht krijgen. Deze kwesties betreffen evenwel niet de in het projectvoorstel opgenomen activiteiten en er kan dus geen positief oordeel volgen. Dit laat onverlet dat de organisatie, inspeliend op de actualiteit, wel een belangrijke rol kan hebben gespeeld op het gebied van de mensenrechten.

De verschillen in output tussen de regio's zijn beperkt. Dat de output van wereldwijde programma's relatief vaak onbekend is, correspondeert met het verschil in output tussen uitvoerders. Vooral bij de overheid en de VN komt het voor dat de output niet is te traceren. De VN is vaak uitvoerder van wereldwijde programma's.

Bij grote programma's en projecten is de output beduidend vaker onbekend dan bij kleine. Voor de programma's en projecten waarvan de output wel bekend is, bestaat er weinig verschil tussen grote en kleine programma's en projecten. Deze bevindingen corresponderen met de bevindingen over de relatie tussen output en type uitvoerder. De overheid en de VN voeren over het algemeen programma's met een hoog budget uit.

Bij door de VN uitgevoerde programma's is de rapportage vaak kwalitatief onvoldoende om de uitvoering van de in het projectvoorstel benoemde activiteiten te beoordelen. Uit correspondentie over VN programma's blijkt dat deze problematiek sterk heeft gespeeld bij het bureau van de Hoge Commissaris voor de Rechten van de Mens (OHCHR). Er is veel gerappelleerd om aan de rapportageverplichtingen te voldoen, maar deze bleef toch

²⁸ Bron: eindrapportage.

²⁹ De thema's zijn de hoofdcategorieën uit box 1.

vaak uit. Er bestaat een spanningsveld tussen de rapportageverplichtingen aan Nederland (waarvan in interne correspondentie op het ministerie wordt toegegeven dat deze vaak niet realistisch waren) en de standaard rapportageverplichting aan de Algemene Vergadering van de VN (AVVN). Tegelijkertijd geeft Nederland zelf toe te zijn tekortgeschoten in het rapportagebeheer. Uit de tweejaarlijkse rapporten aan AVVN is niet te herleiden of en in welke mate geplande activiteiten ook daadwerkelijk hebben plaatsgevonden, terwijl dit wel door Nederland werd gevraagd. Het zou logisch zijn geweest op voorhand genoeg te nemen met de rapportage aan de AVVN, hier kwaliteitseisen aan te stellen en dit ook duidelijk in de voorstellen vast te leggen. In de huidige situatie, waarbij het leeuwendeel van de financiering van OHCHR plaatsvindt in de vorm van niet-geormerkte fondsen, is dit ook het geval. Ondanks de problematiek met de rapportage is de financiering van VN organisaties, op een kortdurende onderbreking van de institutionele steun aan de OHCHR na, steeds gecontinueerd. Het motief was dat er van het intrekken van de financiering teveel een ongewenst politiek signaal zou uitgaan.

Voor twee frequent voorkomende uitvoerders, NGO's en VN organisaties, is de output afgezet tegenover alle overige uitvoerders tezamen. Bij NGO's is het oordeel over de output vaker positief dan bij de overige tezamen. Dit is niet verwonderlijk aangezien NGO's veelal heel concrete activiteiten uitvoeren, zoals het geven van cursussen of het documenteren van en rapporteren over mensenrechtenschendingen. Ook bij de frequent voorkomende categorie institutionele steun aan NGO's gaf de rapportage over het algemeen veel informatie over geplande en uitgevoerde activiteiten. Voor VN organisaties geldt dat, om hiervoor uiteengezette redenen, het oordeel 'onbekend' aanzienlijk frequenter voorkomt dan bij de overige uitvoerders tezamen.

Opvallend is dat het inbouwen van een mechanisme voor monitoring in de opzet van het programma geen positieve invloed heeft uitgeoefend op de mogelijkheid de output te beoordelen. Tegen de verwachting in is het aantal keer dat de score 'onbekend' is toegekend bij programma's zonder monitoring mechanismen zelf kleiner dan bij programma's waar een dergelijk mechanisme wel was ingebouwd.³⁰ Een verklaring hiervoor kan op basis van deze dossierstudie niet worden gegeven.

6.4 Conclusie

In de meeste project- of programmavoorstellen staat welke doelen worden beoogd en welke activiteiten zullen worden uitgevoerd om deze te bereiken. De doelen zijn evenwel vaak uitgedrukt in vage termen als 'bijdrage aan de verbetering van de mensenrechtensituatie' en daarmee niet meetbaar. Bij de helft van de programma's en projecten is er sprake van een monitoring systeem. Bij 64 van de honderd programma's en projecten wordt de output als voldoende beoordeeld, omdat minimaal zestig procent van de activiteiten conform planning is uitgevoerd. Bij 28 van de honderd programma's en projecten is de rapportage ontoereikend om tot een oordeel over de output te komen. Dit komt vooral voor bij grote programma's, programma's met een wereldwijd karakter en programma's die door de overheid of de VN worden uitgevoerd. In slechts een beperkt aantal gevallen (zeven van de honderd) is minder dan zestig procent van de activiteiten conform planning uitgevoerd en is de beoogde output niet, of slechts in beperkte mate, gerealiseerd. Het oordeel over efficiëntie is overwegend positief.

³⁰ Bij afwezigheid monitoring systeem 13/57; bij aanwezigheid van monitoring systeem 15/43.

7 EFFECTIVITEIT

Het oordeel over de effectiviteit betreft de mate waarin een bijdrage is geleverd aan het bereiken van de beoogde doelen. Bij een doelbereiking van zestig procent of meer is het oordeel voldoende toegekend. Voorts is beoordeeld of, indien van toepassing, er sprake is van een positief effect op de rechten of de positie van de vrouw en van institutionele duurzaamheid.

7.1 Bijdrage aan de realisering van de beoogde doelen

Tabel 17 laat zien dat het bij ruim een derde van de programma's en projecten niet mogelijk is een uitspraak over doelbereiking te doen. Wanneer het wel mogelijk is een uitspraak te doen, is deze in het overgrote deel van de gevallen positief. Dit komt omdat doelen veelal bescheiden zijn geformuleerd in termen van 'bijdragen aan de verbetering van de mensenrechtensituatie'. Een voorbeeld van een project dat 'voldoende' scoort is de hiervoor genoemde institutionele steun aan een regionale commissie van juristen in Latijns Amerika. Voor de meeste doelstellingen was het mogelijk te beoordelen of deze behaald zijn. Dit geldt bijvoorbeeld het functioneren van een informatiesysteem en de hervorming van het rechtssysteem. Er is een overeenkomst bereikt met overheidsinstanties in vier landen en er bestaat een netwerk van informatie uitwisseling. Er is een wetsvoorstel opgesteld waarin de grondwettelijke gang van zaken ter verdediging van de mensenrechten in een van de vier landen is geregeld. Een voorbeeld van een project met de score 'onbekend' is de hiervoor genoemde institutionele steun aan een internationale NGO die beoogt het democratiseringsproces in jonge democratieën te versterken. Het was wel mogelijk om een uitspraak te doen over het realiseren van de geplande activiteiten, maar de rapportage is onvoldoende specifiek om een uitspraak te doen over doelbereiking.

Tabel 17 Realisering van de beoogde doelen

	Programma's en projecten
Voldoende	53
Onvoldoende	7
Onbekend	35
Niet van toepassing	5
Totaal	100

Tabel 18 toont de verschillen in doelbereiking tussen de type programma's. Het patroon volgt grosso modo dat in de tabel over de verschillen in het realiseren van de beoogde output tussen de type programma's, met dien verstande dat de score 'onbekend' vaker voorkomt, ook bij programma's en projecten ter bescherming van de mensenrechten. Dit komt omdat niet altijd uit de rapportage is op te maken in hoeverre opgedane kennis is toegepast.

Tabel 18 Realisering van beoogde doelen in relatie tot type programma

	Verbetering bescherming mensen-rechten	Bevordering mensen-rechten	Institutionele versterking	Wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	12	12	18	3	8	53
Onvoldoende		1	3		3	7
Onbekend	6	4	13	6	6	35
N.v.t.	1	1	1		2	5
Totaal	19	18	35	9	19	100

Tabel 19 toont de verschillen in doelbereiking tussen de grote regio's en vertoont overwegend hetzelfde patroon als de tabel over de regionale verschillen in output.

Tabel 19 Realisering van beoogde doelen in relatie tot de regio van uitvoering

	Sub Sahara Afrika	Azië, m.u.v Centraal Azië	Latijns Amerika Caribisch gebied	Noord Afrika M.O.	Europa Centraal Azië	Wereld-wijd	Totaal
Voldoende	12	14	12	2	7	6	53
Onvoldoende	2	1	3		1		7
Onbekend	5	6	7	4	4	9	35
N.v.t.	1			1	2	1	5
Totaal	20	21	22	7	14	16	100

Tabel 20 laat zien dat het bij de programma's en projecten met een budget van boven de 100.000 euro vaker voorkomt dat het niet mogelijk was een uitspraak over doelbereiking te doen dan bij programma's met een lager budget. De hiervoor genoemde institutionele steun aan de NGO die democratiseringsprocessen beoogt te versterken en de financiering van verschillende programma's van het bureau van de Hoge Commissaris voor de Mensenrechten zijn voorbeelden van programma's met een groot budget, waarbij de doelbereiking niet kon worden beoordeeld. Voor zover een uitspraak wel mogelijk was, bestaat er eveneens een verschil, in die zin dat bij de grote programma's de score 'onvoldoende' wel voorkomt en bij kleine programma's niet.

Tabel 20 Realisering van beoogde doelen in relatie tot het budget

	Programma's met budget > 100.000	Programma's met budget >10.000 < 100.000	Totaal
Voldoende	32	21	53
Onvoldoende	7		7
Onbekend	26	9	35
Niet van toepassing		5	5
Totaal	65	35	100

Tabel 21, 22 en 23 bieden informatie over de relatie tussen het type uitvoerder en de doelbereiking. Bij NGO's en bij de overheid is het oordeel overwegend voldoende, terwijl bij andere uitvoerders in minimaal de helft van de gevallen het oordeel 'onbekend'

voorkomt. In tabel 22 en 23 zijn de twee meest frequent voorkomende uitvoerders geïsoleerd ten opzichte van alle overige uitvoerders tezamen. De tabellen bevestigen de bevindingen over de relatie tussen de hoogte van het budget en de doelbereiking. NGO's voeren gemiddeld meer programma's uit met een beperkt budget en de VN voert overwegend programma's uit met een budget dat (ruim) boven de 100.000 euro ligt.

Tabel 21 Realisering van beoogde doelen in relatie tot type uitvoerder

	Overheid	NGO	VN	OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	7	36	7	1	2	53
Onvoldoende	1	4	2			7
Onbekend	3	18	7	1	6	35
Niet van toepassing	1	1	1		2	5
Totaal	12	59	17	2	10	100

Tabel 22 Realisering van beoogde doelen in relatie tot type uitvoerder; NGO's versus overige uitvoerders

	NGO	Alle overige	Totaal
Voldoende	36	17	53
Onvoldoende	4	3	7
Onbekend	18	17	35
Totaal*	58	37	95*

*De score niet van toepassing is buiten de tabel gelaten

Tabel 23 Realisering van beoogde doelen in relatie tot type uitvoerder; VN versus overige uitvoerders

	VN	Alle overige	Totaal
Voldoende	7	46	53
Onvoldoende	2	5	7
Onbekend	7	28	35
Totaal*	16	79	95*

*De score niet van toepassing is buiten de tabel gelaten

7.2 Effect op de rechten of de positie van de vrouw

Zoals in hoofdstuk 5 aangegeven zou het bij tachtig procent van de programma's en projecten gewenst zijn geweest om aandacht aan gender te schenken en is dit bij de helft van de gevallen ook gebeurd. Bij het oordeel over effectiviteit is deze gender component vertaald in 'positief effect op de rechten of de positie van de vrouw'. Tabel 24 toont de gegevens.

Tabel 24 Invloed op de rechten of de positie van de vrouw

	Programma's en projecten
Voldoende	29
Onvoldoende	26
Onbekend	25
Niet van toepassing	20
Totaal	100

Het aantal 'niet van toepassing' is gelijk aan het in de verhandeling over beleidsmatigheid genoemde aantal. Bij de overige programma's en projecten is in een groot aantal gevallen niet te constateren of er sprake is van enig effect. Voor zover er wel een uitspraak kan worden gedaan, is het oordeel iets vaker positief dan negatief. Een voorbeeld van een positief effect is juridische steun aan vrouwelijke slachtoffers van huiselijk geweld die een scheidingsprocedure zijn gestart. Een ander voorbeeld is een regionaal project dat plattelandsvrouwen in Midden Amerika steunt bij het verwerven van eigendomsrecht van grond. Een voorbeeld waarbij in het geheel geen aandacht aan de rechten en de positie van de vrouw is besteed, is de capaciteitsopbouw van een mensenrechtenorganisatie die de belangen van een Islamitische etnische minderheidsgroep verdedigt. Dit zou wel gewenst zijn geweest omdat het geconstateerde en te adresseren probleem, machtsmisbruik van politie en lokale autoriteiten ten opzichte van deze groep, mogelijk andersoortig is voor mannen dan voor vrouwen.

Tabel 25 laat zien dat bij alle uitvoerders, de overheid uitgezonderd, de aandacht voor gender tekortschiet en dat er geen wezenlijk verschil is tussen de type uitvoerders.

Tabel 25 Effect op de rechten van de vrouw in relatie tot type uitvoerder

	Overheid	NGO	VN	OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	4	19	3		3	29
Onvoldoende		18	5	1	2	26
Onbekend	3	11	8	1	2	25
Niet van toepassing	5	11	1		3	20
Totaal	12	59	17	2	10	100

7.3 Institutionele duurzaamheid

Institutionele duurzaamheid is in deze deelstudie ruim gedefinieerd. Als er uit de dossiers blijkt dat het programma of project heeft bijgedragen aan capaciteitsopbouw of aan het beter functioneren van de uitvoerende organisatie, of een door de uitvoerder gesteunde organisatie, is de score 'voldoende' toegekend. Bij kortdurende projecten, zoals bijvoorbeeld het organiseren van een programma op de dag van de rechten van de mens, is de score 'niet van toepassing' toegekend. Uit tabel 26 blijkt dat bij veertien procent van de programma's en projecten het begrip institutionele duurzaamheid niet van toepassing is. Bij negentien procent is het begrip wel van toepassing, maar is er niets over te vinden in de dossiers. Bij programma's waar er wel informatie over de institutionele capaciteit bestaat, is er in ruim driekwart van de gevallen sprake van versterking van deze capaciteit.

Tabel 26 Institutionele duurzaamheid

	Programma's en projecten
Voldoende	52
Onvoldoende	15
Onbekend	19
Niet van toepassing	14
Totaal	100

Tabel 27 laat zien dat sommige typen uitvoerders meer aandacht schenken aan institutionele duurzaamheid dan andere. De overheid springt er met een verhoudingsgewijs hoge score 'voldoende' en 'onvoldoende' zowel in positieve zin als in negatieve zin uit. Bij de VN komt net als hiervoor beschreven en om reeds genoemde redenen de score onbekend erg frequent voor.

Tabel 27 Institutionele duurzaamheid in relatie tot type uitvoerder

	Overheid	NGO	VN	OVSE	Overig	Totaal
Voldoende	7	32	8			52
Onvoldoende	3	9	2	1	5	15
Onbekend	2	10	4	1	2	19
Niet van toepassing		8	3		3	14
Totaal	12	59	17	2	10	100

7.4 Beschouwing

Bij de drie parameters voor effectiviteit, i.e. de mate van doelbereiking, het effect op de rechten van vrouwen en institutionele duurzaamheid, is vaak de score 'onbekend' toegekend. Het sterkst geldt dit voor de mate van doelbereiking omdat de rapportage vaak te algemeen is om tot een oordeel hierover te komen. Een van de door UNDP uitgevoerde programma's vormt een illustratie voor deze uitspraak. In het projectvoorstel staan duidelijk gekwantificeerde doelen en activiteiten en in de verslaglegging wordt in percentages uitgedrukt in hoeverre de doelen zijn bereikt. Maar het toekennen van percentages is in de rapportage in het geheel niet onderbouwd en derhalve is de score 'onbekend' toegekend. Een ander probleem bij het beoordelen van de doelbereiking is dat informatie over de uitgangssituatie wellicht wel bestaat, maar niet in de documentatie is opgenomen.

Een voorbeeld van een bescheiden geformuleerd doel, dat ook is bereikt, is het leveren van een bijdrage aan de versterking van justitiële instellingen in Moldavië. Concreet betekent dit dat er na de projectperiode een beter functionerende administratie en in bepaalde mate ook een beter functionerend management bestond. Het is op basis van de rapportage evenwel niet te beoordelen of de administratie en het management ook op de lange termijn goed zijn blijven functioneren. Dit blijkt niet het geval te zijn geweest, omdat een regeringswisseling tot gevolg heeft gehad dat sleutelfiguren zijn ontslagen en nieuwe benoemd. Bij VN programma's is een van de doelstellingen vaak het op de agenda krijgen van bepaalde problematiek, zoals bijvoorbeeld die van kinderen in gewapend conflict. Ook dit is een doelstelling die in meeste gevallen is bereikt. Een

voorbeeld waarbij de score inzake doelbereiking 'onvoldoende' is, is de institutionele steun aan een mensenrechtenorganisatie in Mozambique. Deze organisatie rapporteert nauwgezet dat ongeveer een kwart van de beoogde doelstellingen is bereikt, ongeveer een derde in het geheel niet en de overige doelstellingen slechts ten dele. Voor een deel ligt de oorzaak van het niet bereiken van de doelen in het feit dat de formulering onjuist is. In de in deze deelstudie toegepaste systematiek van onderzoek is de balans net negatief. Box 4 laat zien welke doelen zijn bereikt, welke niet en welke ten dele.³¹ Het oordeel is over het algemeen goed toegelicht, maar soms zijn de indicatoren niet de juiste. Zo wordt de vergroting van de kennis van de burger bijvoorbeeld toegelicht met beschikbaarheid van materiaal.

Box 4 Institutionele steun aan een Mozambiquaanse mensenrechtenorganisatie; mate van doelbereiking

• Totstandkoming van goede coördinatie tussen van NGO's in Mozambique en overeenstemming tussen NGO's over prioriteiten op het gebied van de mensenrechten	partieel
• Nationale en internationale gemeenschap is beter op de hoogte van mensenrechtensituatie in Mozambique	geheel
• Ministerie van arbeid niet langer inert voor problemen op het gebied van arbeidsrecht	niet
• Vermindering van schendingen van rechten van arbeiders	niet
• Incorporatie van internationale instrumentarium in Mozambiquaans recht	partieel
• Afname van gevallen van marteling in gevangenissen en andere paralegale instituties	partieel
• Gedeputeerden reageren scherper op mensenrechtenschendingen	partieel
• Vermindering van buitengerechterlijke executies en verdwijningen	partieel
• Burgers nemen meer initiatief tot bescherming van de mensenrechten	partieel
• Burgers beschikken over meer kennis over mensenrechten	geheel
• Burgers, met name vrouwen en kinderen hebben betere toegang tot rechtshulp	geheel
• Bijdragen aan het bewerkstelligen van een op naleving van mensenrechten gerichte instelling bij instanties die zijn verbonden aan het Ministerie van Justitie, Openbaar Ministerie en het Ministerie van Binnenlandse Zaken	partieel
• Huidige gebrek aan onafhankelijke staatsinstituties ter bevordering en bescherming van de mensenrechten aanvullen	partieel
• Reductie van misstanden binnen het justitiële systeem*	niet
• Betere behandeling van gevangenen	partieel
• Mensenrechtenorganisatie is belangrijke actor in mensenrechtenkwesities	geheel
• Uitbreiden actieradius van de organisatie	geheel
• Versterking van de mensenrechtenbeweging in Zuidelijk Afrika	partieel

Dit voorbeeld vormt overigens een illustratie van een in paragraaf 2.5 genoemde beperking van de deelstudie. Hoe zorgvuldiger de rapportage, hoe minder groot de kans op de score 'onbekend' en in lijn hiermee, hoe groter de kans op de score 'onvoldoende'. Het voorbeeld laat ook zien hoe moeilijk de effectiviteit van institutionele steun aan een mensenrechtenorganisatie te meten en te beoordelen is. De doelen zijn zeer uiteenlopend en hebben deels betrekking op advocacy, deels op directe verbetering van de mensenrechtensituatie en deels op institutionele versterking van de organisatie. Sommige doelen, zoals bijvoorbeeld de incorporatie van het internationale instrumentarium binnen het Mozambiquaanse recht, zijn goed te meten, maar andere, zoals het vergroten van de kennis over mensenrechten, niet.

³¹ Bron: eindrapportage. Sommige specifieke doelen zijn samengevoegd omdat zij ongeveer hetzelfde zijn.

Het oordeel over doelbereiking is positiever bij programma's en projecten die bescherming en bevordering van mensenrechten beogen dan bij programma's die vallen in de categorieën 'institutionele steun', 'wereldwijde of regionale VN-programma's' en 'overige'. Dit komt omdat de doelstellingen van programma's en projecten ter bevordering en bescherming van de mensenrechten over het algemeen specifiek en dus beter meetbaar zijn.

Regionale verschillen zijn gering. Bij wereldwijde programma's en bij in Noord Afrika en het Midden Oosten uitgevoerde programma's en projecten is het relatief vaak niet bekend of de beoogde doelen ook zijn bereikt. Voor wereldwijde programma's geldt dat deze bevinding correspondeert met de bevindingen over de relatie tussen doelbereiking en type uitvoerder, omdat de VN in vergelijking met andere typen uitvoerders vaak wereldwijde programma's uitvoeren.

Uit tabel 20, waarin de doelbereiking per type uitvoerder staat beschreven, blijkt dat de doelbereiking bij de overheid en de niet-gouvernementele organisaties relatief gunstig afsteekt bij die van VN organisaties. De VN programma's hebben overwegend wel duidelijke doelen die, soms binnen een en hetzelfde programma, heel verschillende terreinen kunnen bestrijken, zoals bijvoorbeeld normstelling, bewustwording en directe slachtofferhulp. Zoals eerder vermeld is de rapportage onvoldoende specifiek om de mate van doelbereiking te beoordelen.

Opvallend is dat bij doelbereiking, net als bij de output, de rapportage over programma's met een budget groter dan 100.000 euro over het algemeen minder informatief is dan de rapportage over kleinere programma's. De achterliggende redenen zijn dezelfde als die genoemd onder output. Voor zover er wel een oordeel kan worden gegeven is de score voor de grote programma's iets beter dan die voor de kleinere, maar gezien het grote aandeel van de score 'onbekend' bij de grote programma's kan aan dit verschil niet veel gewicht worden gegeven.

Nederland heeft zich in de internationale arena altijd sterk ingezet voor de rechten van de vrouw. Deze inzet is in beperkte mate vertaald op programma- en projectniveau en dit geldt ook voor programma's die door de VN worden uitgevoerd. Voor zover het oordeel wel positief is, gaat het vaak om specifieke op vrouwen gerichte activiteiten, zoals hulp aan slachtoffers van huiselijk geweld of ondersteuning van vrouwenorganisaties die zich op landeigendom voor vrouwen richten. Bij meer algemene op naleving van mensenrechten gerichte programma's is er slechts in beperkte mate sprake van een positief effect op de rechten of de positie van de vrouw. Het feit dat er in de opzet van deze programma's en projecten al geen genderfocus is ingebouwd heeft waarschijnlijk tot gevolg gehad dat er bij de uitvoering onvoldoende aandacht aan de rechten en de positie van de vrouw is besteed.

De bevindingen inzake institutionele duurzaamheid laten zien dat er bij de meeste programma's en projecten waarbij dit begrip van toepassing is, sprake is van verbetering van de institutionele capaciteit. Hierbij dient opgemerkt te worden dat, zoals uiteengezet in de vorige paragraaf, het begrip institutionele duurzaamheid ruim is opgevat. Zo is bij het hiervoor genoemde voorbeeld uit Moldavië, waarbij er sprake is van versterking van institutionele capaciteit, het oordeel over institutionele duurzaamheid voldoende. Het feit dat externe omstandigheden ertoe hebben geleid dat er momenteel maar in beperkte mate gebruik van deze institutionele capaciteit wordt gemaakt, is niet in de beoordeling meegenomen. Opvallend is dat het oordeel over institutionele duurzaamheid bij

programma's en projecten die in de categorie institutionele versterking vallen niet verschilt van dat over programma's en projecten uit de overige categorieën. Bij veertien van de 35 programma's en projecten is het hoofdoel, institutionele versterking, niet bereikt.

7.5 Conclusie

Bij ruim de helft van de programma's en projecten (53/100) zijn de gestelde doelen overwegend bereikt. In 35 van de honderd gevallen is het niet mogelijk op basis van de rapportage een oordeel te geven over doelbereiking en slechts in een klein aantal gevallen (7/100) is uit de rapportage op te maken dat de gestelde doelen in beperkte mate of in het geheel niet zijn bereikt. NGO's doen het opvallend goed en bij VN organisaties is het vaak onmogelijk een oordeel te geven. In minder dan de helft van de programma's en projecten waar een genderfocus gewenst zou zijn (29/80) is er sprake van een positief effect op de rechten of de positie van de vrouw. Het oordeel over institutionele duurzaamheid is overwegend (52/80) positief.

ANNEX 1

TERMS OF REFERENCE

Programma's en projecten met uitgaven >10.000 Euro; 1998-2002
11 Juli 2003

1 AANLEIDING

Een FEZ/IOB inventarisatie van evaluaties heeft het beleidsterrein goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw als witte vlek geïdentificeerd. Een terreinverkenning op het gebied van goed bestuur en mensenrechten heeft dit bevestigd. Omdat het een complex beleidsterrein betreft is het besluit genomen een separate evaluatie op het gebied van de mensenrechten uit te voeren en deze op te splitsen in een aantal deelstudies. De voorliggende deelstudie is in de reeks opgenomen teneinde te beoordelen in welke mate de uitgaven op het gebied van mensenrechten het beoogde effect hebben teweeggebracht. Het is een dossierstudie. In aanvulling op deze dossierstudie zullen een of twee landenstudies worden uitgevoerd. Hierbij wordt naast dossierstudie ook gebruik gemaakt van andere methoden van gegevensverzameling.

2 ACHTERGROND

2.1 Nederlands beleid

In 1979 werd er een belangrijke nota uitgebracht: 'De rechten van de mens in het Buitenlands Beleid'.¹ De notitie stelt dat op democratische landen de verantwoordelijkheid rust zich in te zetten voor de opbouw van een internationale rechtsorde waarin de vrije geestelijke en maatschappelijke ontplooiing van alle mensen met kracht wordt bevorderd. Bevordering van de mensenrechten vormt dan ook een wezenlijk onderdeel van het buitenlands beleid.

De twee globale doelstellingen zijn het totstandkomen van internationale normen en de feitelijke naleving van die normen. De naleving wordt beoogd via: het bevorderen van voorlichting; het bevorderen van het tot stand komen en functioneren van internationale procedures voor toezicht op de naleving van de aanvaarde normen; en het reageren op specifieke situaties waar inbreuk op mensenrechten plaatsvindt.

De notitie sluit af met 55 beleidsconclusies, die onder meer betrekking hebben op toezichtmechanismen, de rechten van de vrouw en het belang van NGO's, het reageren op specifieke schendingen, de preventie van misstanden en hulp aan slachtoffers.

Er zijn drie voortgangsnotities verschenen (1987, 1991, 1997)² en in 2001 verscheen er een nieuwe notitie: Mensenrechtenbeleid.³ Deze notitie stelt dat het beleid nog steeds is gefundeerd op de notitie uit 1979. De context is sinds 1979 evenwel sterk veranderd. Omdat het instrumentarium zowel op het gebied van de burgerlijke politieke rechten als op dat van de economische, sociale en culturele rechten als vrijwel voltooid wordt

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1978-1979, 15.571, nrs. 1-2.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1986 – 1987, 19.700; Tweede Kamer, vergaderjaar 1990 – 1991, 21.800; Tweede Kamer vergaderjaar 1996- 1997, 25.300.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2000 – 2001, 27.742.

beschouwd verschuift het accent van de totstandkoming van normen naar de naleving van die normen. Voorts bestaat het voornemen om tot een nog bredere integratie van het mensenrechtenbeleid in het buitenlandse- en ontwikkelingsbeleid te komen.

Deze geïntegreerde aanpak komt neer op een verbreding en verdieping van het beleid. De concretisering resulteert in een aantal aandachtspunten voor 2001 en verdere beleidsvoornemens. Hoewel er een aarzeling bestaat om binnen de mensenrechten van prioriteiten te spreken, dat is immers in tegenspraak met de ondeelbaarheid van de mensenrechten, worden er op pragmatische gronden keuzes voorgesteld. Voor 2001 gaat het om: vrijheid van godsdienst of overtuiging; bestrijding van racisme; uitbanning van marteling; en de rechten van het kind. Daarnaast krijgen de relatie tussen mensenrechten en conflict en die tussen mensenrechten en ontwikkeling speciale aandacht.

In iedere memorie van toelichting sinds 1990 komt het beleidsveld mensenrechten aan de orde, zowel in nationaal als in internationaal verband. In algemene zin wordt het beleid in de jaren '90 niet gewijzigd, maar er zijn wel nieuwe ontwikkelingen. In de eerste plaats komt de nadruk meer op toezicht dan op normstelling te liggen. In de tweede plaats wordt samenwerking in EU verband steeds belangrijker bij de implementatie van het beleid en in de derde plaats krijgt de samenhang tussen ontwikkelingssamenwerking en het buitenlands beleid, met inbegrip van het mensenrechtenbeleid, meer aandacht.⁴

Zowel in de beleidsnotities als in de memories van toelichting staan de grote politieke lijnen centraal en komt de financiering van activiteiten veel minder ter sprake. Wel wordt gewezen op het belang van niet-gouvernementele organisaties; dit zijn uitvoerders van een belangrijk deel van door Nederland gefinancierde activiteiten. Voorts is een aantal beleidsvoornemens uit de mensenrechten notities van 1979 en 2001 slechts te verwezenlijken via steun aan projecten, programma's of organisaties. Dit geldt bijvoorbeeld voor het geven van voorlichting en training, alsmede het reageren op specifieke schendingen, de preventie van misstanden en hulp aan slachtoffers.

2.2 Gefinancierde programma's en projecten

In de periode 1998-2002 zijn 847 activiteiten op het gebied van de mensenrechten in uitvoering geweest. Het betreft alle activiteiten met de CRS code 'human rights'; alle activiteiten met een CRS⁵ code 'legal and judicial development' en een klein deel van de uitgaven met de CRS code 'strengthening civil society'. De totale uitgaven bedroegen 169 miljoen Euro.

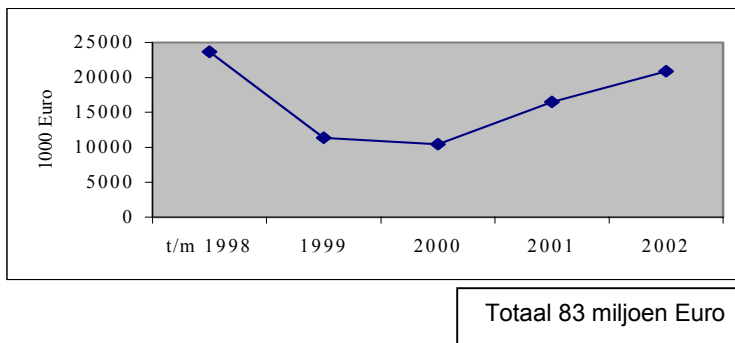
Van dit totaal zijn er 622 activiteiten met de CRS code mensenrechten in uitvoering geweest.⁶ Het totale committeringsbedrag is ruim 110 miljoen Euro; de uitgaven bedroegen 83 miljoen Euro, waarin opgenomen een bedrag van naar schatting ongeveer 10 miljoen Euro die voor 1998 zijn besteed. Figuur 1 toont de uitgaven per jaar voor de periode t/m 1998; en voor de jaren 1999 tot en met 2002. Sinds 2000 is er sprake van een stijging.

⁴ Voor een meer uitgebreid overzicht van de beleidsontwikkeling wordt verwezen naar de startnotitie.

⁵ CRS = creditor reporting system; een indeling van de DAC.

⁶ Bron: MIDAS; selectie heeft plaatsgevonden op basis van de CRS code 15063. Opgenomen zijn alle activiteiten met uitgaven in de periode 1998 – 2002. Van de 78 activiteiten ligt het committeringsjaar voor 1998; deze activiteiten hebben mogelijk ook uitgaven in de periode voor 1998 gehad.

Figuur 1 **Uitgaven ‘mensenrechten’ in de periode 1998-2002**



Van het totale bedrag is 24 miljoen Euro besteed aan wereldwijde programma's/projecten; 9 miljoen Euro aan regionale programma's/projecten; en 50 miljoen Euro aan programma's en projecten in 77 landen.

Wanneer de activiteiten die minder dan een jaar in uitvoering zijn geweest in de periode 1998-2002⁷; de activiteiten met uitgaven < 10.000 Euro; en MATRA activiteiten buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om 378 activiteiten met een totale uitgave van 67 miljoen Euro.⁸

Voor een thematische indeling van de activiteiten is de TMF indeling gevolgd, uitgebreid met een groep 'programma's van VN of OVSE met een wereldwijd of regionaal karakter' en een groep overige activiteiten. De indeling is als volgt:

- 1 *Verbetering van de bescherming van mensenrechten*
 - 1.1 Bieden van juridische, medische of psychologische hulp aan slachtoffers;
 - 1.2 Verrichten van onderzoek naar mensenrechtenschendingen;
 - 1.3 Documenteren van schendingen;
 - 1.4 Bestrijden van straffeloosheid (bevordering van wetgeving in overeenstemming met internationale standaarden; onafhankelijkheid, transparantie en toegankelijkheid van de rechterlijke macht).

- 2 *Bevordering van mensenrechten*
 - 2.1 Voorlichting over mensenrechten
 - 2.2 Mensenrechteneducatie
 - 2.3 Trainingen in het hanteren van mensenrechtennormen
 - 2.4 Steunen van de onafhankelijke media

- 3 *Institutionele versterking*
 - 3.1 Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van overheden
 - 3.2 Instandhouding en versterking van de institutionele capaciteit van NGO's
 - 3.3 Advocacy met betrekking tot mensenrechten

- 4 *VN of OVSE programma's met een wereldwijd of regionaal karakter*

- 5 *Restcategorie*

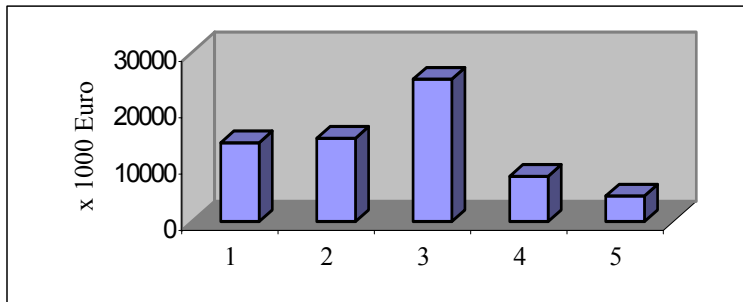
⁷ Als de duur van de activiteit < 1 jaar is en de activiteit is gestart en afgerond in de betrokken periode wordt deze wel meegenomen.

⁸ MATRA vormt onderdeel van een evaluatie die in voorbereiding is en wordt derhalve in deze evaluatie buiten beschouwing gelaten.

Figuur 2 en 3 laten voor activiteiten met een budget > 10.000 Euro de verdeling van de uitgaven en het aantal activiteiten over de verschillende hoofdcategorieën zien.

Figuur 2 laat zien dat de categorie 'institutionele versterking' met ruim 25 miljoen Euro de categorie met de hoogste uitgaven is. Binnen deze categorie neemt de subcategorie 'institutionele versterking van NGO's' met uitgaven van ruim 15 miljoen de belangrijkste plaats in. Uit figuur 3 blijkt dat ook voor 'aantal activiteiten' geldt dat dit het grootst is in de categorie institutionele versterking. Figuren 2 en 3 vertonen grote overeenkomst, behalve in de categorie die betrekking heeft op de wereldwijde en regionale programma's van VN en OVSE. Omdat het veelal om grote programma's gaat is de verhouding activiteiten/uitgaven kleiner dan bij de overige categorieën.

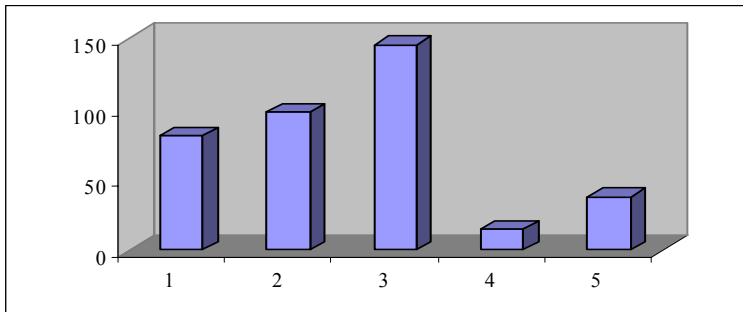
Figuur 2 **Uitgaven mensenrechten voor activiteiten met een budget > 10.000 Euro; verdeling naar hoofdcategorie; 1998-2002**



Totaal 67 miljoen Euro

1= bescherming mensenrechten 2= bevordering mensenrechten 3= institutionele versterking
 4= wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE 5= overig

Figuur 3 **Aantal activiteiten mensenrechten met budget > 10.000; verdeling naar hoofdcategorie; 1998-2002**

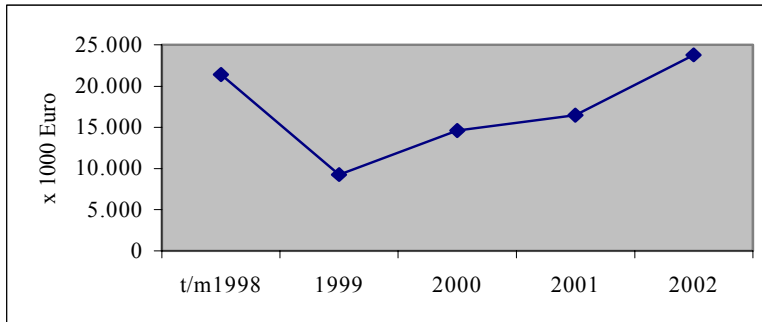


Totaal 378 activiteiten

1= bescherming mensenrechten 2= bevordering mensenrechten 3= institutionele versterking
 4= wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE 5= overig

In dezelfde periode werd 121 miljoen Euro gecommiteerd voor 206 activiteiten die vallen onder de CRS code 'legal and judicial development'. De uitgaven bedroegen 85,5 miljoen Euro. Figuur 4 laat de veranderingen in uitgaven voor de jaren 1999 tot 2002 zien; de figuren 5 en 6 geven informatie over de verdeling naar hoofdcategorie.

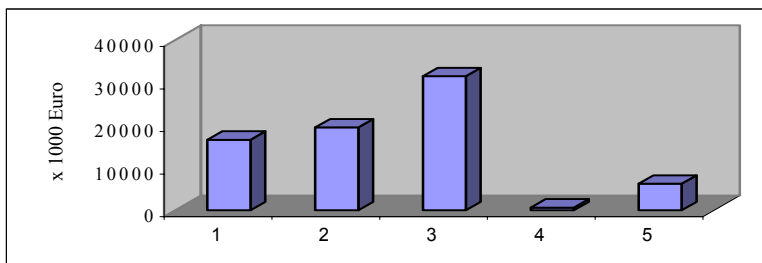
Figuur 4 **Uitgaven 'legal and judicial development'; 1998-2002**



Totaal 85,5 miljoen Euro

Wanneer de activiteiten die minder dan een jaar in uitvoering zijn geweest in de periode 1998-2002⁹; de activiteiten met uitgaven < 10.000 Euro; en MATRA activiteiten buiten beschouwing worden gelaten, gaat het om 143 activiteiten met een totale uitgave van 74,5 miljoen Euro.¹⁰ Figuur 5 toont de verdeling van uitgaven over de vijf hoofdcategorieën; figuur 6 het aantal activiteiten per hoofdcategorie. Ook bij de CRS code 'legal & judicial development' vormt institutionele versterking de belangrijkste hoofdcategorie.

Figuur 5 **Uitgaven 'legal and judicial development'; 1998-2002; verdeling naar hoofdcategorie**



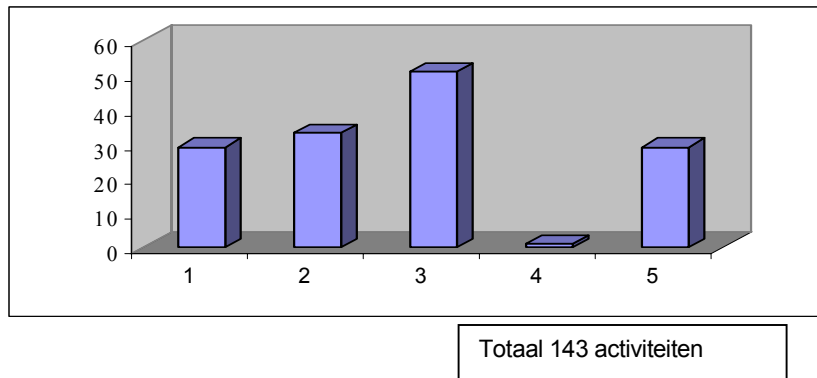
Totaal 75 miljoen Euro

1= bescherming mensenrechten 2= bevordering mensenrechten 3= institutionele versterking
 4= wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE 5= overig

⁹ Als de duur van de activiteit < 1 jaar is en de activiteit is gestart en afgerond in de betrokken periode wordt deze wel meegenomen.

¹⁰ MATRA vormt onderdeel van een evaluatie die in voorbereiding is.

Figuur 6 Aantal activiteiten 'legal and judicial development'; 1998-2002; verdeling naar hoofdcategorie



1= bescherming mensenrechten 2= bevordering mensenrechten 3= institutionele versterking
 4= wereldwijde of regionale programma's VN of OVSE 5= overig

Van de 272 activiteiten met de CRS code 'strengthening civil society' die in de periode 1998-2002 in uitvoering zijn geweest waren er 19 met een belangrijke mensenrechten focus.¹¹ De totale uitgaven bedroegen 0,9 miljoen Euro. Uitgaven waren er eerst in 2000: 385.000 Euro. Na een terugval tot 125.000 Euro in 2001 volgde een stijging tot 435.000 Euro in 2002. Het overgrote deel van de uitgaven vond plaats ten behoeve van landen op de Balkan: 744.000 Euro voor 15 activiteiten. Drie activiteiten zijn in Afrika bezuiden de Sahara uitgevoerd en één activiteit in Egypte.

Wanneer de activiteiten die minder dan een jaar in uitvoering zijn geweest in de periode 1998-2002, de activiteiten met uitgaven < 10.000 Euro en één activiteit die bij nader inzien niet op het terrein van de mensenrechten ligt, buiten beschouwing worden gelaten gaat het om slechts 7 activiteiten met een totale uitgave van bijna 0,7 miljoen Euro.

De verdeling over de categorieën is als volgt:

Tabel 1 Activiteiten met CRS code 'strengthening civil society'; uitgaven en aantal activiteiten per hoofdcategorie, 1998 – 2002

Hoofdcategorie	Uitgaven in Euro 1998-2002	Aantal activiteiten
Institutionele versterking	624.640	6
Overig	58.003	1

Niet verbazingwekkend bij deze CRS code is dat zes van de zeven activiteiten in de hoofdcategorie 'institutionele versterking' vallen en vijf van deze zes in de subcategorie 'institutionele versterking NGO's'.

Tabel 2 geeft een samenvatting van alle activiteiten die het universum vormen waaruit een steekproef voor dossierstudie zal worden getrokken. Dit zijn:

¹¹ Selectiecriteria was de Kbe; de mensenrechten Kbe's 711 en 378 zijn geheel meegenomen (zes activiteiten); Balkan middelen centraal (878.0) gedeeltelijk.

- alle activiteiten, uitgezonderd degene die binnen MATRA programma vallen, met CRS code 15063 (mensenrechten); uitgaven > 10.000 Euro; en die gestart en afgerond, dan wel minimaal een jaar in uitvoering geweest in de periode 1998-2002.
 - alle activiteiten, uitgezonderd degene die binnen MATRA programma vallen, met CRS code 15030 (legal & judicial development); uitgaven > 10.000 Euro; en die gestart en afgerond, dan wel minimaal een jaar in uitvoering geweest in de periode 1998-2002.
 - een via 'mensenrechten Kbe's' tot stand gekomen selectie van activiteiten met CRS code 15050 (strengthening civil society); uitgaven > 10.000 Euro; en die gestart en afgerond, dan wel minimaal een jaar in uitvoering geweest in de periode 1998-2002.
- Deze activiteiten zijn uitgesplitst naar hoofdcategorie.

Tabel 2 Overzicht van uitgaven en aantal activiteiten per hoofdcategorie

Hoofdcategorie	Uitgaven (mln Euro) 1998 – 2002	Aantal activiteiten
Bescherming mensenrechten	31	110
Bevordering mensenrechten	34	131
Institutionele versterking	57	203
Bijdragen voor wereldwijde of regionale VN programma's	9	16
Overig	11	68
Totaal	142	528

3 DOEL VAN DE EVALUATIE EN ONDERZOEKSVRAGEN

Het doel van de evaluatie is inzicht te verkrijgen in de aard van de activiteiten en te beoordelen in welke mate de uitvoering van de activiteiten tot het beoogde effect heeft geleid. Deze informatie kan behulpzaam zijn bij de keuze voor aandachtsgebieden in de toekomst. Ook biedt de informatie aanknopingspunten om projecten en programma's zodanig te formuleren en te monitoring dat in de toekomst effecten beter te meten zijn.

Inzicht in de aard van de activiteiten houdt in een overzicht van de activiteiten en de bestede middelen. De activiteiten zullen worden uitgesplitst naar soort activiteit, regio en type uitvoerder. Met dit overzicht wordt beoogd na te gaan in hoeverre de activiteiten overeenkomen met de in beleidsdocumenten genoemde activiteiten om naleving van mensenrechten te bewerkstelligen, zoals voorlichting en reactie op schendingen.

Van een steekproefsgewijs bepaald deel van de activiteiten zal de beleidsmatigheid, de efficiëntie en de effectiviteit worden beoordeeld. In paragraaf 4 volgt informatie over het nemen van de steekproef en de representativiteit. Om tot een oordeel te komen, is hieronder een aantal kernvragen geformuleerd, gegroepeerd rond de evaluatiecriteria beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit.

Beleidsmatigheid

- Op welke wijze sluit de gefinancierde activiteit aan bij het Nederlandse mensenrechtenbeleid? (voortgangsnotitie 1997; mensenrechtennotitie 2001; bilateraal beleid in betrokken land)
 - Op grond van welke argumenten is tot financiering overgegaan?
 - In hoeverre is er bij de opzet en uitvoering aandacht besteed aan het genderperspectief?

Efficiëntie

- Is de beoogde output gerealiseerd?
- In hoeverre was er sprake van een goede opzet van het programma/project?
 - Zijn de activiteiten, de beoogde output en de te bereiken doelstellingen duidelijk geformuleerd en meetbaar? Zijn er hiertoe genderspecifieke indicatoren opgesteld?
 - Bestaat er een monitoring systeem; zo ja, in hoeverre is dit behulpzaam om na te gaan of activiteiten zijn uitgevoerd, de output is gerealiseerd en de doelstellingen zijn bereikt?
- Indien de output is gerealiseerd, in hoeverre is dit geschied binnen de tijd die was voorzien?

Effectiviteit

- In welke mate heeft het realiseren van de output bijgedragen om de beoogde doelstellingen te bereiken?
 - Waren de doelstellingen relevant in het licht van de situatie? Is het plausibel dat het realiseren van de doelstellingen een bijdrage zou leveren aan een proces dat tot verbetering van de mensenrechtensituatie leidt? Op basis van welke oorzaak-effect relatie?
 - Waren de activiteiten relevant in het licht van de doelstellingen? Indien van toepassing (als het gaat om meer activiteiten): droeg de samenhang van de activiteiten bij aan het realiseren van de doelstellingen?

In paragraaf 5.1 staat een evaluatieschema waarin de beoogde output en outcome per subcategorie nader is gespecificeerd, met vermelding van indicatoren en bronnen.

4 REIKWIJDTE EN REPRESENTATIVITEIT

4.1 Inventarisatie

De inventarisatie omvat alle activiteiten met uitgaven van minimaal 10.000 Euro die in de periode 1998 tot en met 2002 zijn gestart en afgerond, dan wel minstens een jaar in uitvoering zijn geweest.

4.2 Steekproef ter beoordeling van de efficiëntie en de effectiviteit

Voor de beoordeling van de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit van de activiteiten wordt een gestratificeerde steekproef genomen van honderd activiteiten. De veronderstelling is dat dit leidt tot beoordeling van een derde tot de helft van de uitgaven.

Dit wordt voldoende geacht om een uitspraak te kunnen doen over de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit van alle uitgaven.

Eerst worden de activiteiten ingedeeld in voornoemde (zie tabel 2) vijf hoofdcategorieën: bescherming mensenrechten; bevordering mensenrechten, institutionele versterking, VN of OVSE en overig. De hoofdcategorieën worden ieder als stratum beschouwd. Ieder stratum wordt ingedeeld in twee sub-strata: 'grote activiteiten' (> 100.000 Euro) en 'kleine activiteiten' (> 10.000 < 100.000 Euro). Het aantal activiteiten dat per stratum wordt geselecteerd is evenredig aan de hoeveelheid bestede middelen in het stratum. Om een zo groot mogelijke financiële dekking te krijgen; en tegelijkertijd ook 'kleine activiteiten' in de evaluatie mee te nemen is de verdeling per stratum als volgt: twee activiteiten uit sub-stratum 'grote activiteiten' tegenover één uit het sub-stratum 'kleine activiteiten'.

Wanneer de activiteit in de steekproef een fase betreft worden ook de overige fasen in het onderzoek betrokken, als zij meer dan een jaar in uitvoering zijn geweest in de periode 1998-2002. Wanneer een activiteit bij nadere studie niet in aanmerking komt om in de steekproef te worden opgenomen, bijvoorbeeld omdat de CRS code mensenrechten ten onrechte is gegeven of omdat het een evaluatie betreft, volgt vervanging door een activiteit uit hetzelfde sub-stratum.

5 ONDERZOEKSOPZET EN METHODE VAN GEGEVENSVERZAMELING

5.1 Onderzoeksopzet

De evaluatie is ex-post. Een beperkt deel van de activiteiten is nog in uitvoering. Bij deze nog niet afgeronde activiteiten wordt de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit in de achterliggende periode beoordeeld.

De inventarisatie van de activiteiten is beschrijvend. Nagegaan wordt hoeveel middelen zijn besteed aan verschillende categorieën activiteiten, met hantering van de in paragraaf 2 genoemde indeling in hoofd- en subcategorieën. Per soort activiteit wordt in kaart gebracht hoe de verdeling over de regio's is.

Het onderzoek inzake de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit van de activiteiten heeft een beschrijvend en een toetsend karakter. Leidraad voor het toetsen van de efficiëntie en de effectiviteit is het hieronder staande evaluatieschema. Toetsing vindt plaats aan de hand van een assessment schema. Wanneer de categorie activiteiten erg diffuus is, staat in de evaluatiematrix geen indicator bij de output; en evenmin bij de outcome. Dit geldt de institutionele versterking van de overheid en van de NGO's. De indicator zal per activiteit verschillen. Bij outcome is de kolom indicatoren voor een aantal categorieën niet ingevuld. Dit houdt in dat naar alle waarschijnlijkheid de effectiviteit van deze categorie activiteiten niet op basis van document studie is te beoordelen. Impact is niet in het schema opgenomen. In de eerste plaats is de invloed van externe factoren op de mensenrechten situatie meestal veel groter dan die van projecten en programma's, hetgeen leidt tot een niet hanteerbaar attributieprobleem. In de tweede plaats is het niet realistisch te veronderstellen dat gegevens over impact zijn te genereren uit een dossierstudie. In de landenstudie komt impact wel aan de orde.

Middelen, producten, resultaten	Indicatoren	Bronnen
Input - Financiële bijdrage uit NL - Overige financiële middelen - Personele inzet	- Nederlands budget - Totale budget	- Bemo - Contract - Financiële rapportage
<i>De mate waarin de middelen economisch zijn ingezet om de activiteiten te realiseren</i>		<i>Efficiëntie</i>
Output 1.1 Steun aan slachtoffers 1.2 Onderzoeksresultaten 1.3 Documentatie schendingen 1.4 Straffeloosheid gedocumenteerd en /of aangeklaagd; wetgeving en voorbereiding daartoe 2.1 Voorlichtingsmateriaal 2.2 Cursussen verzorgd 2.3 Cursussen verzorgd 2.4 Publicaties en uitzendingen 3.1 Overheid geassisteerd bij inspanningen m.b.t. mensenrechten 3.2 NGO's geassisteerd bij inspanningen m.b.t. mensenrechten 3.3 Voorlichtingsmateriaal	- Interventies bij autoriteiten; geleverde diensten - Producten: aantal, kwaliteit en distributie - Databank: kwaliteit - Interventies bij autoriteiten, publicaties in media - Producten, aantal, kwaliteit en distributie - Algemene cursussen op het gebied van mensenrechten: aantal, kwaliteit en participatie - Cursussen in mensenrechtennormen: aantal, kwaliteit en participatie - Producten: aantal, kwaliteit en bereik - Producten: aantal, kwaliteit en distributie	- Tussentijdse en eindrapportage - Evaluatierapporten - Correspondentie - Jaarverslagen
<i>De mate waarin het realiseren van de activiteiten heeft bijgedragen aan het bereiken van de beoogde doelen</i>		<i>Effectiviteit</i>
Outcome 1.1 Slachtoffers geholpen 1.2 Onderzoeksresultaten toegepast 1.3 Documentatie schendingen gebruikt 1.4 Straffeloosheid verminderd, wetgeving toegepast, onafhankelijke rechtspraak 2.1 Voorlichtingsmateriaal gebruikt 2.2 Kennis toegepast 2.3 Kennis toegepast 2.4 Media hebben invloed 3.1 Inspanningen overheid m.b.t. mensenrechten, bv rechtszekerheid 3.2 Inspanningen NGO's m.b.t. mensenrechten 3.3 Publieke betrokkenheid bij mensenrechtensituatie	- Informatie van/over slachtoffers; berichtgeving in de media - Berichtgeving in de media - Aantal gerapporteerde schendingen afgenomen - Aantal cursisten in functie 1 jaar na cursus - Aantal cursisten in functie 1 jaar na cursus - Berichtgeving in de media	- Tussentijdse en eindrapportage - Evaluatierapporten - Correspondentie - Jaarverslagen

5.2 Methode van gegevensverzameling

Bron voor de inventarisatie van de activiteiten is het MIDAS. Leidraad voor de indeling vormt de in het MIDAS genoemde doelstelling. Bij twijfel vindt aanvullend archief onderzoek plaats.

De beschrijving en analyse van de in de steekproef opgenomen activiteiten vindt plaats op basis van archiefonderzoek. Leidraad voor de indeling is (zijn) de in het bemo vermelde doelstelling(en).

Iedere activiteit wordt op basis van de voortgangsrapportage, en indien beschikbaar een evaluatierapport beoordeeld, met behulp van een assessment schema. Het eindoordeel over de beleidsmatigheid, efficiëntie en effectiviteit wordt per activiteit toegelicht, waarbij aandacht voor factoren die hebben bijgedragen tot het succes dan wel falen van de activiteit. De resultaten per categorie worden samengevoegd om tot een overkoepelend oordeel per categorie te komen.

6 ORGANISATIE

Inspecteur Marijke Stegeman is verantwoordelijk voor de opzet en begeleiding van het deelonderzoek. Dit houdt in het maken van een model voor de inventarisatie, het verder verfijnen van het evaluatieschema, het begeleiden van het dossieronderzoek en het schrijven van een deelrapport. Onderzoekersmedewerker Helene Pulles helpt bij de inventarisatie. Voorts doet zij dossierstudie met betrekking tot de activiteiten die zijn opgenomen in de steekproef.

Een externe deskundige wordt aangetrokken voor assistentie bij de dossierstudie, de verwerking van de gegevens en de analyse van de resultaten.

Een referentiegroep bestaande uit twee externe en drie interne deskundigen begeleidt de evaluatie.

7 PRODUCT

Het onderzoek resulteert in een werkdocument. Besluitvorming over de wijze van publicatie vindt plaats na afronding van het onderzoek.

8 TIJDSHEMA

Dossierstudie	juli 2003 – februari 2004
Analyse gegevens en opstelling rapport	januari – maart 2004

9 BUDGET

	p/eenheid	aantal eenheden	totaal (Euro)
Onderzoeksmedewerker	200/dag	200	40.000
Externe deskundige	800/dag	20	16.000
Onvoorzien (5%)			2.500
Totaal			58.500

ANNEX 2

Overall assessment

Identificatie

Code

Naam activiteit

Nummer(s) activiteit(en)

Basisgegevens

1 Subcategorie (zie Terms of Reference)

2 CRS code (15063=1; 15030=2; 15050=3; overig=4)

3 KBE

4 Budget (x1000 Euro)

> 100.000Euro = 1; <10.000<100.000Euro = 2

5 Regio

Wereldwijd=1; regionaal Sub-Sahara Afrika=2;
land Sub-Sahara Afrika=3; regionaal Azië=4;
land Azië=5; regionaal Latijns Amerika/Car. gebied=6;
land Latijns Amerika/Car. gebied=7; regionaal Noord Afrika/MO=8;
land Noord Afrika/MO=9; regionaal Europa/Centraal Azië=10;
land Europa/Centraal Azië=11

6 Type uitvoerder

VN=1; OVSE/RvE=2; overheid=3; NGO=4; overig=5

6a Tijdsduur; < 1 jaar =1; 1 jaar of langer =2

7 Activiteit betreft uitsluitend congres of reiskosten

1= ja; activiteit alleen beoordelen op consistentie en output;
vragen bij outcome = nvt (9) ⇒ activiteit vervangen.
0= nee

8 Activiteit voltooid

1= ja; MIDAS=E; activiteit beoordelen
2= ja; MIDAS nog in U; activiteit voltooid maar nog niet financieel afgesloten; activiteit beoordelen
3= nee; de beoogde tijdsduur is nog niet verstreken; ⇒ activiteit vervangen

Oordeel over consistentie met beleid, efficiëntie en effectiviteit

(voldoende=1;onvoldoende=0; onbekend=8; n.v.t.=9)

9 Consistentie met beleid

Efficiëntie

10 Design

11 Realisatie output

Effectiviteit

12 Realisatie outcome

13 Positief effect op rechten of positie van de vrouw

14 Institutionele duurzaamheid

Naam uitvoerder assessment:

Datum:

Assessment formulier

Ja =1; nee = 0; onbekend = 8; niet van toepassing = 9

Consistentie met het beleid

Bron: beoordelingmemorandum

- 1 In welke subcategorie valt programma/project?
indien overige, omschrijven _____
- 2 Betrekking op capita selecta voortgangsnotitie 1997?¹
- 3 Betrekking op prioriteiten notitie 2001?²
- 4 Is bij opzet/uitvoering aandacht besteed aan genderperspectief?
- 5 Op welke gronden is tot financiering overgegaan?

- 6 Waren de doelstellingen relevant in het licht van de situatie?
In andere woorden: is het plausibel dat het realiseren van de
doelstelling een bijdrage zou leveren aan de verbetering van de
mensenrechtensituatie?

Argumentatie vraag 6

Oordeel consistentie met beleid

Voldoende indien antwoord op vraag 6 ja luidt; Onvoldoende bij nee; Niet te beoordelen bij onbekend

¹ Rechten van het kind; rechten van de vrouw; rechten van inheemse volken; asiel en vluchtelingenbeleid; afschaffing van de doodstraf, rechten van minderheden.

² Vrijheid van godsdienst; bestrijding van racisme; uitbanning van marteling; rechten van het kind.

Efficiëntie

Design programma/project

Bron: projectdocument

Score 8 hier niet toekennen; als iets niet bekend is, is de score nee (0); score 9 alleen mogelijk bij vraag 6/7

- 1 Activiteiten en beoogde output duidelijk geformuleerd?
- 2 Doelstellingen duidelijk geformuleerd?
- 3 Doelstellingen realistisch in relatie tot de tijdsduur?

Argumentatie vraag 3

- 4 Activiteiten en samenhang daartussen relevant in licht van doelstellingen?

Argumentatie vraag 4

5 Monitoring systeem aanwezig?

6 Indicatoren vermeld?

7 Indicatoren gender specifiek?

Score design

Oordeel design

Voldoende (indien score minimaal 4)

Onvoldoende (indien score minder dan 4)

Niet te beoordelen: indien projectdocument ontbreekt.

Positieve punten

Negatieve punten

Kwaliteit van de rapportage

- 1= Voldoende
- 2= Onvoldoende; rapportage ontbreekt, terwijl deze wel aanwezig had moeten zijn; realisatie output en outcome onbekend
- 3= Onvoldoende; rapportage te beknopt → realisatie output en outcome onbekend
- 4= Onvoldoende; rapportage ontbreekt omdat contractueel nog geen rapportage is vereist → activiteit vervangen

Realisatie output

Bron: projectdocument; voortgangsrapportage; eindrapportage en evaluaties

1. Is minimaal 60% van de activiteiten gerealiseerd?
(zie evaluatieschema in ToR schema voor indicatoren per type activiteit)

Argumentatie vraag 1

2. Heeft deze realisatie plaatsgevonden binnen het beoogde tijdsbestek met maximaal 50% tijdsoverschrijding?
3. Indien meer dan 50% tijdsoverschrijding, waren er negatieve gevolgen?
Let op: hier nee=1; ja=0
4. Was er sprake van meer dan 50% budgetoverschrijding?
Let op: hier nee=1; ja=0

Score output

Oordeel output

Voldoende indien score vraag 1 = 1; plus een van de andere scores ook 1
Onvoldoende als vraag 1=0; of indien vraag 1=1 en geen enkele andere vraag ook =1.
Niet te beoordelen indien antwoord vraag 1 onbekend

Positieve punten en verklarende factoren

Negatieve punten en verklarende factoren

Effectiviteit

Bron: projectdocument; voortgangsrapportage en evaluaties

Realisatie outcome

(voor indicatoren zie evaluatiematrix)

1 Is minimaal 60% van de doelstellingen bereikt?

Argumentatie vraag 1

2 Is er sprake van een positief effect inzake rechten of positie van vrouwen?

3 Is er sprake van institutionele duurzaamheid?

Score outcome

Oordeel outcome

Voldoende indien vraag 1 = score 1;

Onvoldoende indien vraag 1= score 0

Niet te beoordelen indien vraag 1=8

Positieve punten en verklarende factoren

Negatieve punten en verklarende factoren

Ministerie van Buitenlandse Zaken | Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie

ISSN 15166-3000

ORDERCODE: BZDR6242/N



Ministerie van
Buitenlandse Zaken



B Z D R 6 2 4 2 / N