

---

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur  
Directie Mensenrechten en Vredesopbouw

---

# **EVALUATIE VERKIEZINGSONDERSTEUNING 1999-2003**

## INHOUDSOPGAVE

Lijst met gebruikte afkortingen	ii
0. SAMENVATTING	iv
1. INLEIDING	1
2. VERKIEZINGEN EN INTERNATIONALE ONDERSTEUNING	3
2.1 Algemeen	3
2.2 Methodologie	7
3. DIRECTE VERKIEZINGSONDERSTEUNING DOOR NEDERLAND	12
3.1 Classificatie van activiteiten	12
3.2 Selectie van activiteiten voor het onderzoek	14
3.3 Onderzoeksopzet	15
3.4 Het Nederlandse Beleid	17
4. VERKIEZINGSONDERSTEUNING IN GESELECTEERDE LANDEN	20
4.1 Inleiding	20
4.2 Goed bestuur	20
4.3 Verkiezingen	23
4.4 Geselecteerde activiteiten per land	25
5. EVALUATIE NEDERLANDSE ACTIVITEITEN	39
5.1 Inleiding	39
5.2 Doelmatigheid	40
5.3 Doeltreffendheid	44
5.4 Duurzaamheid	47
6. LESSEN	53
Lijst met gesproken personen	59
Annex 1 Logische referentiekaders voor de geselecteerde landen	
Annex 2 Activiteiten van verkiezingsondersteuning 1999-2003	
Annex 3 IDEA's questionnaires voor oordeel vrijheid en eerlijkheid verkiezingen	
Annex 4 Bronnen: Algemene Literatuur en Interne Documenten	
Annex 5 Terms of Reference	

## LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AIDS	Acquired Immune Deficiency Syndrome
AWEPA	Association of European Parliamentarians for Africa
CDF	Civic Democratic Initiatives Support Foundation
CEC	Central Election Committee
CESID	Centrum voor Verkiezingen en Democratie
CIDA	Canadian International Development Agency
CIVNET (v/h CENT)	International Resource for Civic Education and Civil Society
CSO	Civil Society Organisation
CTA	Chief Technical Advisor
DAF	Directie Afrika
DANIDA	Danish International Development Agency
DICE	Donor Information Centre
DFID	Department for International Development
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
DMV(/VG)	Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (/Afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur)
DOS	Democratische Oppositie Servië
ECK	Electoral Commission Kenya
ENCONEL	Ethiopian NGO Consortium for Election 2000
EPPP	Engendering the Political Process
ERIS	Electoral Reform International Services
ESC	Electoral Supervisory Commission
ETC-EA	ETC-East Africa
EU	Europese Unie
FCS	Forum for Civil Society
FINNIDA	Finnish Ministry of Foreign Affairs
FMA	Financial Management Agent
FRELIMO	Front for the Liberation of Mozambique
GAVIM	Goed bestuur, armoedebestrijding, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling en milieu
GMV	Goed bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
GPC	General Peoples Congress Party
HDR	Human Development Report
HIVOS	Humanistisch Instituut voor Ontwikkelingssamenwerking
HMA	Hare Majesteit's Ambassade
HOS	Hoofd Ontwikkelingssamenwerking
IAG	Inter Africa Group
IDEA	Institute for Democracy and Electoral Assistance
IED	Institute for Education in Democracy
IFES	International Foundation for Election Systems
IMD	Multi-Party Democracy
IPPC	Inter-Party Provincial Committees to Reduce Violence
K-DOP	Kenya Domestic Observation Programme
LiMiD	Like Minded Donors
MJAFT	Albanian NGO

## LIJST MET GEBRUIKTE AFKORTINGEN (vervolg)

NCEP	National Civic Education Program
NDI	National Democratic Institute for International Affairs
NEB	Nationale kiesraad Ethiopie
NEC	Nationale kiesraad Tanzania
NGO	Non-Governmental Organisation
NiZA	Nederlands Instituut voor Zuidelijk Afrika
NORAD	Norwegian Agency for Development Cooperation
NOVASC	Nonviolent Action and Strategies for Social Change
ODIHR	Office for Democratic Institutions and Human Rights
OS	Ontwikkelingssamenwerking
OTPUR	Servische NGO
OVSE	Organisatie voor Veiligheid en Samenwerking in Europa
PwC	PricewaterhouseCoopers
RENAMO	Oppositiepartij in Mozambique
SADC	Southern African Development Community
SAHRE	Society for the Advancement of Human Rights
SAHRIT	Human Rights Trust of Southern Africa
SCER	Supreme Commission for Elections and Referenda
SEC	Supreme Election Committee
SIDA	Swedish International Development Cooperation Agency
SNV	Stichting Nederlandse Vrijwilligers
TA	Technische Assistentie
TEMCO	Tanzania Election Monitoring Committee
UNDP	United Nations Development Programme
USAID	United States Agency for International Development
YWA	Young Women Academy
ZESN	Zimbabwe Election Support Network
ZPRS	Zimbabwe Population Register System

## 0. SAMENVATTING

De Nederlandse inspanningen op het gebied van directe verkiezingsondersteuning in daarvoor in aanmerking komende landen gedurende de afgelopen vijf jaar vormen het onderwerp van deze studie. Het betreft hier steun via centrale directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar vooral beheerd door ambassades, aan een reeks van activiteiten ter ondersteuning van democratische verkiezingen, in het kader van de bevordering van goed bestuur.

Te onderscheiden vallen de volgende activiteiten: voorlichting en bewustwording van kiezers (civic education, voter education), steun aan de kiesraad, logistieke ondersteuning bij het maken van een kiezersregister, training van verkiezingsfunctionarissen en politici, waarneming bij verkiezingen etc.

Deze evaluatie beoogt de beleidsrelevantie, duurzaamheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteunde activiteiten in kaart te brengen. Beleidsrelevantie wordt opgevat als de mate waarin activiteiten logisch voortvloeien uit of aansluiten bij het Nederlandse beleid (inclusief ambassades) met betrekking tot goed - legitiem en effectief - bestuur. Duurzaamheid laat de doeltreffendheid op middellange termijn zien. Doeltreffendheid is de mate waarin de directe resultaten van de activiteiten, zowel processen als output (prestaties), bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen (outcome). En onder doelmatigheid wordt verstaan de mate waarin de resultaten van de activiteiten opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen, de inputs, en de manier waarop deze zijn ingezet (conform begroting en tijdsplan).

In Hoofdstuk 2 van dit rapport wordt het resultaat gepresenteerd van relevant literatuuronderzoek, hetgeen een theoretisch kader geeft voor de evaluatie van door Nederland gefinancierde activiteiten. Zo blijken verkiezingen een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor democratie. Ze zijn wel belangrijk, want zonder verkiezingen kun je moeilijk van een democratie spreken. De wil van de bevolking, zoals die via vrije en eerlijke verkiezingen - een universeel recht - geuit wordt, vormt de basis voor de legitimiteit van een regering.

Maar om te functioneren moet een democratie aan meer voorwaarden voldoen. Daaronder vallen een bepaalde mate van economische ontwikkeling, een minimale politieke consensus tussen partijen, een enigermate functionerende staat, een enigszins onafhankelijk rechtssysteem, respect voor mensenrechten etc. (Kumar, 1998).

De internationale gemeenschap kan verkiezingen op verschillende manieren ondersteunen. Afgezien van steun aan verkiezingen in het kader van vredesoperaties in een postconflict situatie kunnen drie brede categorieën worden onderscheiden (Kumar, 1998):

- creëren van politieke voorwaarden;
- ontwikkelen van verkiezingsinfrastructuur;
- monitoring van verkiezingen.

Bij het creëren van de politieke voorwaarden voor succesvolle verkiezingen gaat het om de vrijheid van meningsuiting, beweging en organisatie; om het bestaan van politieke partijen met kandidaten die openlijk campagne kunnen voeren, om de fysieke veiligheid van mensen en om een acceptabel legaal kader voor de verkiezingen (kieswet, onafhankelijke rechtspraak).

Bij de legale en institutionele infrastructuur gaat het om een onafhankelijke kiesraad, een rudimentaire administratieve infrastructuur voor de logistieke uitvoering van de verkiezingen, om het versterken van het maatschappelijke middenveld (civil society) voor voorlichting en bewustwording van kiezers (civic education) en voor het monitoren van verkiezingen.

Uit de literatuur blijkt ook dat over het algemeen de internationale gemeenschap succesvoller is geweest bij het ondersteunen van korte termijn doelstellingen dan op de lange termijn betrekking hebbende politieke voorwaarden (Kumar, 1998; Reilly, 2003). Toch dient het creëren van een onafhankelijke en permanente kiesraad als een van de belangrijkste aspecten van externe steun te worden gezien, naast versterking van andere noodzakelijke instituties.

Technische (en financiële) hulp bij verkiezingen kan over het algemeen pas zinvol zijn als aan een zeker minimum aan politieke voorwaarden is voldaan. Dit bleek vooral wanneer verkiezingen te snel op een vredesakkoord tussen strijdende partijen volgden, zoals in Angola en Cambodja, en het geweld daarna weer oplaaide omdat een der partijen de uitkomst van de verkiezingen niet respecteerde. In zulke situaties kunnen verkiezingen een averechts effect op democratisering hebben.

Het doel van de meeste internationale steun is om verkiezingen zo vrij en eerlijk mogelijk te doen verlopen, met inbegrip van de periode kort voor en kort na de verkiezingen. Wat precies onder vrij en eerlijk dient te worden verstaan is moeilijk, maar duidelijk is dat er een grote grijze zone is van niet helemaal vrije en eerlijke verkiezingen. Die zone wordt in de publiciteit iets te gemakkelijk genegeerd, omdat de nadruk meestal ligt op algehele goedkeuring of afkeuring van een verkiezingsproces.

Gedurende de vijfjarige periode 1999-2003 zijn door Nederland 179 activiteiten gefinancierd ter ondersteuning van verkiezingsprocessen in het buitenland, voornamelijk via ambassades en soms via centrale directies binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Activiteiten vanuit het Nederlandse particuliere initiatief blijven hier buiten beschouwing. Tevens zijn van deze evaluatie uitgesloten de 50 activiteiten die betrekking hadden op internationale waarneming bij verkiezingen, meestal via EU en OVSE, evenals de 20 activiteiten waarmee minder dan Euro 10.000 was gemoeid. Internationale waarneming is mogelijk later in multilateraal verband (EU) apart onderwerp van evaluatie.

Voor deze evaluatie zijn dus 109 activiteiten relevant, met totale uitgaven van ongeveer Euro 20 miljoen. Een complete lijst van alle activiteiten wordt gepresenteerd in Annex 2.

Voorlichting en bewustwordingsactiviteiten (civic education), voornamelijk via particuliere organisaties (NGO's, CSO's), scoren duidelijk het hoogst binnen de Nederlandse steun, met ruim een kwart van alle activiteiten. Daarna volgen nationale waarneming (en monitoring) en steun aan de nationale kiesraad, steun aan overheidsinstanties dus, op enige afstand gevolgd door training, steun aan de media, registratie van kiezers en steun aan politieke partijen, allemaal gerelateerd aan verkiezingen. Bij de steun aan politieke partijen ging het om een forum en dialoog van alle partijen.

Voor dit onderzoek zijn 23 activiteiten geselecteerd voor nadere studie, enigszins representatief gespreid over de hiervoor genoemde types activiteiten, en verspreid over zes landen - van de in totaal 37 - met de meeste activiteiten: Servië (dat wil zeggen Servië-Montenegro, het voormalige Joegoslavië), Zimbabwe, Kenia, Ethiopië, Albanië en Jemen. Daarnaast werden activiteiten, beheerd door centrale directies, bestudeerd in Mozambique, Tanzania en Zuid-Afrika.

Sinds het begin van de jaren negentig (van de vorige eeuw) is binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking expliciet aandacht geschonken aan aspecten van Goed bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw (GMV). Dit gebeurde enerzijds binnen het reguliere programma, met de 19+3 partnerlanden, en daarnaast met die (18) landen, zoals Albanië en Zimbabwe, die op een GMV-lijst terechtkwamen en waarvoor dus speciale activiteiten werden ontwikkeld rondom deze drie thema's. Overigens zijn vanaf 2004 de GMV landen opgegaan in de 36 partnerlanden, en is er een nieuwe strategische faciliteit voor mensenrechten en goed bestuur gekomen voor ondersteuning van activiteiten in niet-partnerlanden

Hoewel het departement (DGIS/GMV) daartoe een thematische voorzet gaf, met bijvoorbeeld een checklijst met aandachtspunten (waaronder vrije en eerlijke verkiezingen) werd de uitwerking van dit beleid aan individuele ambassades overgelaten. Dit proces kwam met name op gang na de delegatie van taken en bevoegdheden naar ambassades toe, medio jaren negentig, en de daarmee gepaard gaande beschikbaarstelling van 'vrij besteedbare' - via jaarplannen goed te keuren - middelen. De 'ontschotting' tussen politieke en economische steun bevorderde eveneens dit proces.

Gedurende de periode 1999-2003 maakten dus maar liefst 37 ambassades van deze mogelijkheid gebruik om activiteiten ter ondersteuning van vrije en eerlijke verkiezingen te financieren. Daarnaast werden ook nog op beperkte schaal centrale middelen beschikbaar gesteld voor dit proces, met name voor internationale verkiezingswaarneming, maar ook voor steun aan (alle) politieke partijen en training van media, zoals bijvoorbeeld in Mozambique en Zuid-Afrika.

Deze evaluatie laat zien dat de Nederlandse steun aan verkiezingen in het buitenland over het algemeen positief mag worden beoordeeld. Ruim tweederde van de activiteiten was zowel doelmatig als doeltreffend. Slechts in een enkel geval moet worden gesproken van een activiteit die helemaal niet doelmatig en evenmin doeltreffend is.

Trage besluitvorming bij donoren over het al of niet financieren van een activiteit heeft overal behalve de doelmatigheid ook de doeltreffendheid minder dan optimaal doen zijn. Het maakt immers wel uit of men een half jaar voor verkiezingen met voorlichting kan beginnen of slechts een paar maanden.

Doelmatigheid en doeltreffendheid waren redelijk gespreid over landen en type activiteiten, met hier en daar een uitschieter. Zo waren in Servië de activiteiten opvallend doelmatig en doeltreffend, deels dankzij een enthousiast leger van vrijwilligers. Verder was de uitkomst nogal gemengd, met ook een hoge score voor doeltreffendheid in Jemen en een lage in Ethiopië.

In landen als Zimbabwe en Ethiopië, met een slecht bestuur en onvrije en oneerlijke verkiezingen waren de activiteiten minder doeltreffend dan in Servië met relatief de meest vrije en eerlijke verkiezingen, al is het verband tussen macro-situatie en micro-effect niet waterdicht.

Op versterking van de (effectiviteit en onafhankelijkheid van de) kiesraad gerichte activiteiten, zo belangrijk volgens de literatuur, waren allen doeltreffend.

De vanuit centrale directies (binnen DGIS) gefinancierde activiteiten waren ook doelmatig en doeltreffend. Uiterst geringe bedragen, zoals voor voorlichting op de Balkan, scoorden niet minder effectief dan de relatief grote in een land als Kenia.

Duurzaam kunnen we echter maar ruim 40% van de activiteiten noemen. Dit komt omdat hierbij de blik ook op de (middel)lange termijn wordt gericht: een blijvende versterking van de electorale democratie, uitstijgend boven een ad hoc steun aan een eenmalige vrije en eerlijke verkiezing. Dit is niet zo hoog, maar tegen de achtergrond van een beleid in ontwikkeling ook nog niet zo slecht. Wat begon als ad hoc steun heeft zich inmiddels ten dele al tot iets meer structureels ontwikkeld. En over het algemeen werden doorlopende en/of institutionele activiteiten zorgvuldiger gepland dan de kortlopende verkiezingscampagnes.

Voor de activiteiten in Albanië springen er positief uit op het punt van de duurzaamheid, die in Ethiopië en Zimbabwe negatief, en die in Kenia en Servië gemengd. Wat dat betreft maakt het voor duurzaamheid niet uit in hoeverre de verkiezingen vrij en eerlijk waren. Want in Servië waren die het meest vrij (zie Tabel 4.2), gevolgd door Kenia, Jemen en Albanië. Negatief geformuleerd maakt het wel iets uit, want het minst vrij en eerlijk waren de verkiezingen in Ethiopië en Zimbabwe, waar ook de duurzaamheid van de door Nederland gesteunde activiteiten het geringst was. Blijkbaar is in dat soort omstandigheden meer voor de korte termijn gekozen, al of niet bewust. Of moet worden vastgesteld dat een zeker minimum aan politieke voorwaarden moet zijn vervuld alvorens externe steun succesvol kan zijn.

Waar het de *veranderingen* in vrijheid betreft gedurende de onderzoeksperiode (Figuur 2) geldt ook geen positief verband met duurzaamheid, gezien de sterke verbeteringen in Kenia en Servië, maar wel weer het negatieve verband gezien de verslechtering van vrijheid in precies weer Ethiopië en Zimbabwe.

Het dominante type activiteit 'voorlichting' bepaalt gezien haar overheersende korte termijn effect in belangrijke mate de niet zo hoge score op duurzaamheid. Hier ging het meer om eenmalige campagnes tot bewustwording van kiezers dan om structurele versterking van het maatschappelijk middenveld. Soms betrof dit de wel degelijk nuttige voorlichting aan kiezers, bijvoorbeeld op het platteland, hoe geldig te stemmen. Deze moet worden onderscheiden van de meer algemene burgervoorlichting die boven een enkele verkiezing uitstijgt en meer op algemene bewustwording is gericht.

De op kiesraad en registratie gerichte activiteiten scoren duidelijk positief op het punt van duurzaamheid, als meest op institutionele versterking gerichte activiteiten. De overige activiteiten tonen daarentegen een enigszins gemengd beeld. De stap van internationale naar nationale waarneming in dit verband een positieve, die potentieel de lokale capaciteit versterkt. In de feitelijke uitvoering is waarschijnlijk nog teveel sprake van een op de korte termijn gerichte steeds eenmalige activiteit. Weliswaar zijn er inmiddels ook voorbeelden van lange termijn waarneming en monitoring.



Hier lijkt ook de algemene conclusie uit de literatuur enigszins van toepassing (van Kumar, 1998 en Reilly, 2003) dat de internationale gemeenschap over het algemeen succesvoller is geweest bij het ondersteunen van korte termijn doelstellingen dan op de lange termijn betrekking hebbende (politieke) voorwaarden. Deze conclusie geldt hier dan vooral omdat steun ook meer op die korte termijn was gericht. Ook het Clingendael-onderzoek wijst op het dominante effect op het micro-niveau, dat van de partnerorganisatie, boven dat op het meso-niveau, het institutionele vlak (De Zeeuw, 2004).

Omvang van de financiering lijkt niet uit te maken voor de duurzaamheid, gezien de relevantie van zeer geringe financieringen in Albanië, maar niet van die in Ethiopië. Men zou eerder een positief verband mogen verwachten tussen de omvang van de besteding en de duurzaamheid van het effect, hetgeen hier niet verder onderzocht werd. De duurzaamheid wordt voorts sterk bepaald door het vermoedelijke onvermogen van een land om een dergelijk hoog niveau van financiering op de lange termijn zelf voort te zetten. Tenslotte was de financiering vanuit de centrale directies binnen DGIS ook iets meer op de korte termijn gericht dan de activiteiten van de ambassades.

Overigens moet het onderscheid tussen de korte en de lange termijn en daarmee tussen doeltreffendheid en duurzaamheid niet worden overdreven, omdat soms ad hoc acties onbewust op langere termijn effect sorteren, en die op de langere termijn gerichte alleen maar ad hoc effect hebben. Wat dat betreft zijn er nogal wat externe invloeden, vaak van binnenlandse politieke aard, die de uitkomst van buitenlandse hulp sterk beïnvloeden. En soms kan een korte termijn doel (bijvoorbeeld 'Milosevic weg' of 'Moi weg') wel duurzame implicaties hebben bovendien.

Beleidsrelevant waren in principe alle activiteiten, omdat deze allemaal wel binnen een steeds vrij oppervlakkig geformuleerd beleid gericht op vrije en eerlijke verkiezingen pasten. Maar dit criterium heeft dus weinig waarde wanneer vrije en eerlijke verkiezingen niet duidelijker gekoppeld worden aan goed bestuur en democratie, en activiteiten daarbinnen niet gekozen worden op grond van een goede analyse vooraf, een zgn. pre-election assessment. En wanneer een activiteit niet duurzaam is, dat wil zeggen geen blijvend effect sorteert, kan deze uiteindelijk ook moeilijk echt relevant worden genoemd. Want steeds is het doel van beleid toch impliciet het bevorderen van electorale democratie op termijn.

Welke lessen vallen nu uit deze evaluatie te trekken?

1. Een eerste les is dat activiteiten duidelijk geformuleerd dienen te worden in functie van het beoogde doel, of dat nu op de korte of de lange termijn is gericht. Gaat het bijvoorbeeld om verhoging van de opkomst, dan is een mediacampagne minder relevant als je doelgroep geen kranten leest of TV kijkt, zoals in grote delen van het Afrikaanse platteland. Zoiets kan wel in Servië werken, maar niet in Ethiopië.

Waar het serieus schort aan politieke vrijheid, zoals in Zimbabwe en Ethiopië, is directe kiezersvoorlichting (opkomst) minder relevant dan op lange termijn gerichte burgereducatie en versterking van het maatschappelijke middenveld.

2. Een tweede les is dat activiteiten duidelijker dienen voort te vloeien uit een meer geëxpliciteerd beleid met betrekking tot verkiezingen, binnen het ruimere kader van goed bestuur en democratisering. Het precieze verband daartussen mag beter worden uitgewerkt alsmede meer oog hebben voor de langere termijn, dat wil zeggen electorale democratie, de daarvoor benodigde instituties en hoe deze te versterken. Alleen zo krijgt het begrip beleidsrelevantie echte inhoud. De selectie van de ondersteunende activiteiten in dit verband zou gebaseerd moeten worden op een goede analyse vooraf, een zgn. 'pre-election assessment'.

Verkiezingssteun dient dus verder te professionaliseren, meer structureel te worden, voort te gaan op de al ingeslagen weg, nog minder op incidentele projectjes te rusten maar op goed onderbouwde programma's. Wat dat betreft is de tendens tot donorcoördinatie en bevordering van consortia van NGO's een goede zaak, met name in Kenia, wanneer dat tenminste tevens gepaard gaat met harmonisatie van procedures (rapportage etc.) om onnodig tijdverlies te voorkomen.

3. Hieruit vloeit (als derde les) voort dat externe financiering zich meer op de (middel)lange termijn gerichte activiteiten zou moeten concentreren. Ad hoc activiteiten, zoals eenmalige voorlichtingscampagnes of eenmalige exercities ter registratie van kiezers, sorteren minder effect, al kunnen deze nog steeds nuttig zijn. Maar in plaats van een eenmalige campagne lijkt het zinvoller om de capaciteit van NGO's te versterken, en daarmee blijvend het maatschappelijke middenveld en dus de electorale democratie (Biekart in Burnell, 2004). Wel moet onderscheid worden gemaakt tussen steun aan een activiteit van een NGO, capaciteitsopbouw van die NGO, bewustwording van kiezers en versterking van het maatschappelijke middenveld. Dat laatste mag niet te snel uit het eerste worden afgeleid, hetgeen nu nog al eens gebeurt.

Dit onderscheid is belangrijk omdat opbouw van de civil society door bijna elke Nederlandse ambassade strategisch als meest belangrijke element wordt gezien. Dan doet het er ook toe welk soort activiteit men hierbij steunt en welke partner. Zo maar een vrij willekeurige activiteit van een NGO steunen is nog niet automatisch versterking van het maatschappelijke middenveld. Van een zeer duidelijke keuze op grond van geëxpliciteerde selectie criteria, toegespitst beleid, of op grond van een sterkte-zwakte analyse vooraf van het verkiezingsproces, lijkt hier geen sprake te zijn geweest. Wel is de hier en daar (Zimbabwe, Kenia) al zichtbaar wordende doorlopende financiering van NGO's een goede zaak, al dreigt wetgeving in Zimbabwe dit voortaan onmogelijk te maken. Reden temeer om elke steun daar te heroverwegen, omdat externe steun niet effectief kan zijn zonder een minimum aan binnenlandse politieke voorwaarden.

4. Een vierde les moge zijn dat meer inzicht in de effecten van kiezersvoorlichting nodig is, gezien de sommen geld die daar naar toe gaan en het geringe inzicht daarin tot op heden. (Blair, 2003; Bratton et al, 1999). USAID heeft hier recent ook aandacht aan geschonken.

5. Ten vijfde mag bij de verbreding en verdieping van steun aan de civil society meer oog voor de relaties daarvan met de Staat en de rol van politieke partijen niet ontbreken (Burnell, 2000). Deze laatste zijn om begrijpelijke redenen stiefmoederlijk bedeed in het proces, omdat dit politiek gevoelig ligt, al wordt indirecte steun aan alle politieke actoren via het Nederlandse Institute for Multi-Party Democracy (IMD) gegeven. De vraag is of deze steun voldoende is, omdat politieke partijen (en het functionerende parlement na de verkiezingen) bijna overal een zwakke schakel binnen het gehele politieke proces blijven.
6. Ten zesde verdient de nationale kiesraad bijna overal steun, zolang deze enigszins onafhankelijk kan opereren binnen een goed wettelijk kader. Want dat is wel het belangrijkste instituut voor het gehele proces van vrije en eerlijke verkiezingen.

Direct daarop volgt betere aandacht voor de kiezersregistratie. Deze is te vaak als een geïsoleerde problematiek behandeld, die onder flinke druk van donoren wel even wordt opgelost. Maar in alle gevallen is het belangrijker om aan een definitievere oplossing bij te dragen via het opzetten en operationaliseren van een goed werkend register van de burgerlijke stand. Wetgeving rondom verkiezingen verdient ook meer aandacht, en ook de manipulatie daarvan door zittende regimes.

7. Toegankelijkheid van de pers voor de verschillende politieke groeperingen en de rol van media - vaak volledig gecontroleerd door de zittende macht - is een nogal onderbelicht gebied. Alleen in Jemen - en enigszins in Ethiopië - heeft Nederland gerichte activiteiten op dit terrein, analyses van NGO's, met succes gefinancierd. Op dit en op andere punten draagt de Nederlandse bijdrage in Jemen bij aan de voorbeeldfunctie van dit land in de regio op het gebied van democratisering.

## 1. INLEIDING

De Nederlandse inspanningen op het gebied van directe verkiezingsondersteuning in daarvoor in aanmerking komende landen gedurende de afgelopen vijf jaar vormen het onderwerp van deze studie. Het betreft hier steun via centrale directies van het ministerie van Buitenlandse Zaken, maar vooral gedecentraliseerd beheerd door ambassades, aan een reeks van activiteiten ter ondersteuning van democratische verkiezingen, in het kader van de bevordering van goed bestuur.

Te onderscheiden vallen de volgende activiteiten: voorlichting en bewustwording van kiezers (civic education), steun aan de kiesraad, logistieke ondersteuning bij het maken van een kiezersregister, training van verkiezingsfunctionarissen en politici, waarneming bij verkiezingen etc.

Deze evaluatie beoogt de beleidsrelevantie, duurzaamheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de ondersteunde activiteiten in kaart te brengen.

Beleidsrelevantie wordt opgevat als de mate waarin activiteiten logisch voortvloeien uit of aansluiten bij het Nederlandse beleid (inclusief ambassades) met betrekking tot goed - legitiem en effectief - bestuur. Duurzaamheid laat de doeltreffendheid op middellange termijn zien.

Doeltreffendheid is de mate waarin de directe resultaten van de activiteiten, zowel processen als output (prestaties), bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen (outcome). En onder doelmatigheid wordt verstaan de mate waarin de resultaten van de activiteiten opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen, de inputs, en de manier waarop deze zijn ingezet (conform begroting en tijdsplan).

In het tweede hoofdstuk zal nader in worden gegaan op het kader waarbinnen de Nederlandse activiteiten dienen te worden gezien, met name de relatie tussen goed bestuur, democratisering, vrije en eerlijke verkiezingen en internationale assistentie. Hierbij worden een aantal criteria en indicatoren geïntroduceerd die voor de meetbaarheid van het proces van verkiezingssteun nuttig zijn.

In het derde hoofdstuk worden de activiteiten geclassificeerd die Nederland in het kader van haar directe verkiezingssteun heeft ondernomen. Hierbij kan een onderscheid worden gemaakt naar land, doelstelling, doelgroep, financiële omvang en financieringsmodaliteit.

Op basis van een door de dossiers gesuggereerde classificatie van activiteiten is een selectie van nader te onderzoeken activiteiten gemaakt. Tevens is hier een overzicht van het Nederlandse beleid omtrent verkiezingsondersteuning te vinden.

In het vierde hoofdstuk wordt verslag gedaan van het veldwerk, de case studies en een samenvatting van de in detail bestudeerde activiteiten (een gedetailleerde verslaggeving van de projecten met landenverslagen is beschikbaar als afzonderlijk werkdocument en kan desgewenst bij GMV/VG worden opgevraagd). In het vijfde hoofdstuk staan de centrale onderzoeksvragen naar de mate van duurzaamheid, doeltreffendheid en doelmatigheid van de onderzochte activiteiten centraal, terwijl in het zesde hoofdstuk lessen worden getrokken uit het onderzoek, van belang voor toekomstig beleid en uitvoering met betrekking tot verkiezingsondersteuning.

In Annex 1 zijn de zes Logical Frameworks bijeengebracht, één per land, in Annex 2 de lijst van alle gedurende 1999-2003 gefinancierde activiteiten waarin de voor dit onderzoek geselecteerde activiteiten (26) gearceerd zijn, in Annex 3 de beoordeling van de mate van vrijheid en eerlijkheid van de onderzochte (6) verkiezingen, in Annex 4 de geraadpleegde literatuur en documentatie en in Annex 5 de Terms of Reference voor deze evaluatie.

Utrecht, juni 2005

Dick Bol, Taco Kooistra, Paul Sijssens  
CDP

## 2. VERKIEZINGEN EN INTERNATIONALE ONDERSTEUNING

### 2.1 Algemeen

Verkiezingen zijn een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor democratie. Ze zijn wel belangrijk, want zonder verkiezingen kun je moeilijk van een democratie spreken. De wil van de bevolking, zoals die via vrije en eerlijke verkiezingen - een universeel recht - geuit wordt, vormt de basis voor de legitimiteit van een regering.

Maar om te functioneren moet een democratie aan meer voorwaarden voldoen. Daaronder vallen een bepaalde mate van economische ontwikkeling, een minimale politieke consensus tussen partijen, een enigermate functionerende staat, een enigszins onafhankelijk rechtssysteem, respect voor mensenrechten etc. (Kumar, 1998).

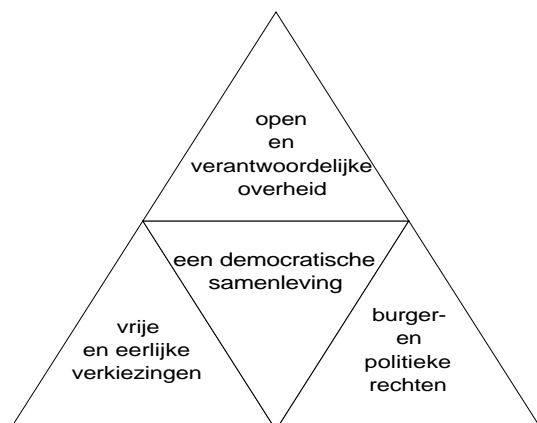
De laatste jaren heeft een zekere ontzuivering over democratisering en het effect van verkiezingen daarop plaatsgevonden (Gerrits, 2004; Carothers, 1999; Van Cranenburg, 1997 en 2001). Zelfs waar verkiezingen enigszins vrij plaatsvonden, leidde dit niet perse tot een positieve stimulans op de plaatsvindende democratisering. Veel nevencondities dienen te worden vervuld, die bijeengebracht kunnen worden in de ook binnen het Nederlandse beleid belangrijke discussie over het bevorderen van 'goed bestuur' in de wereld (Goed Bestuur: Perspectief op Ontwikkeling, 2004). Hierbij staan de legitimiteit en de effectiviteit van de Staat centraal, namelijk het effectieve beheer van hulpbronnen en het sociaal-politieke klimaat dat de mensenrechten, democratie en rechtsstaat beschermt. Tussen beide dimensies van goed bestuur bestaat een zekere spanning, en pogingen hier van buitenaf aan bij te dragen moeten zich dan ook richten op een binnen elke specifieke context haalbaar optimum van effectiviteit en legitimiteit.

Ook aan de meetbaarheid van goed bestuur (en democratie) wordt al enige jaren gewerkt. Zo heeft de Wereldbank een veelheid van indicatoren gegroepeerd rondom de dimensies levenscyclus van regeringen (legitieme machtswisselingen), beleids capaciteit (effectiviteit) en respect voor instituties. Nuttig zijn ook de later nog terugkerende indicatoren van UNDP: institutioneel kader, politieke en burgerrechten, persvrijheid, politieke verantwoording, politieke stabiliteit, wetshandhaving, rechtsstaat, effectiviteit overheid en corruptie (HDR, 2002). Het gaat hier wel om subjectieve indicatoren, scores per indicator door een panel van experts opgesteld.

Bij objectieve indicatoren van goed bestuur kan gedacht worden aan het aantal verkiezingen dat in een land heeft plaats gevonden, de opkomst van kiezers, het aantal vrouwen in het parlement, aantal leden van vakverenigingen, aantal NGO's, en ratificatie van belangrijke internationale verdragen zoals die met betrekking tot politieke en burgerrechten of vrijheid van organisatie (HDR, 2002).

Verkiezingen en goed bestuur zijn samen te brengen in een geheel, als bouwstenen van een zogenaamde democratische piramide, waarbij het ene deel niet zonder het andere kan (zie Figuur 1, bron Beetham, 1994, p. 30).

**Figuur 1 De democratische piramide**



De vier bouwstenen zijn te zien als te onderscheiden, maar overlappende dimensies van het proces van controle van een bevolking over haar regering. De dimensie van democratische maatschappij omvat het maatschappelijk middenveld (civil society), het geheel van vrije organisaties van mensen zelf, maar ook de media en hun toegankelijkheid, politieke cultuur en participatie.

Verkiezingen dragen bij aan democratisering doordat ze de gelegenheid bieden om te communiceren via de media over de inrichting van de samenleving, met respect voor de bestaande wet- en regelgeving, en daarbinnen organisatievorming toe te staan. Het doel van verkiezingen is het installeren van een legitieme regering en parlement. Daartoe moeten verkiezingen vrij en eerlijk zijn. Dit lukt beter wanneer er al een zekere mate van democratie is, met enige effectiviteit van bestaande overheidsinstellingen. Moeilijker wordt het wanneer het om de bekroning van een vredesakkoord gaat tussen voorheen strijdende partijen.

De internationale gemeenschap kan verkiezingen op verschillende manieren ondersteunen. Afgezien van vredesoperaties in een postconflict situatie kunnen drie brede categorieën worden onderscheiden (Kumar, 1998):

- creëren van politieke voorwaarden;
- ontwikkelen van verkiezingsinfrastructuur;
- monitoring van verkiezingen.

Bij het creëren van de politieke voorwaarden voor succesvolle verkiezingen gaat het om de vrijheid van meningsuiting, beweging en organisatie; om het bestaan van politieke partijen met kandidaten die openlijk campagne kunnen voeren, om de fysieke veiligheid van mensen en om een acceptabel legaal kader voor de verkiezingen (kieswet, onafhankelijke rechtspraak).

Bij de legale en institutionele infrastructuur gaat het om een onafhankelijke kiesraad, een rudimentaire administratieve infrastructuur voor de logistieke uitvoering van de verkiezingen, om het versterken van het maatschappelijke middenveld (civil society) voor voorlichting en bewustwording van kiezers (civic education) en voor het monitoren van verkiezingen.

Over het algemeen is de internationale gemeenschap succesvoller geweest bij het ondersteunen van korte termijn doelstellingen, zoals de infrastructuur, dan op de lange termijn betrekking hebbende politieke voorwaarden (Kumar, 1998; Reilly, 2003). Het creëren van een onafhankelijke en permanente kiesraad kan als een van de belangrijkste aspecten van externe steun worden gezien, naast versterking van andere noodzakelijke instituties.

Technische (en financiële) hulp bij verkiezingen kan over het algemeen pas zinvol zijn als aan een zeker minimum aan politieke voorwaarden is voldaan. Dit bleek vooral wanneer verkiezingen te snel op een vredesakkoord tussen strijdende partijen volgden, zoals in Angola en Cambodja, en het geweld daarna weer oplaaide omdat een der partijen de uitkomst van de verkiezingen niet respecteerde. In zulke situaties kunnen verkiezingen een averechts effect op democratisering hebben.

In verband met de duurzaamheid ziet men bij de monitoring van verkiezingen een verschuiving van internationale naar nationale waarnemers, naast meer aandacht in het algemeen voor nationale capaciteit op alle relevante terreinen. Donoren volgen langzamerhand ook een iets selectievere strategie, met nadruk op een beperkt aantal kritieke gebieden, dan de aanvankelijke brede steun op alle terreinen. Dit houdt mede verband met het gegroeide inzicht dat democratisering op de lange termijn voornamelijk een nationale aangelegenheid is. Het Westen kan wel overal democratiseringsprocessen aanwakkeren, maar de uiteindelijke overgang van loyaliteiten van een niet-democratisch naar een democratisch regime wordt sterk bepaald door nationale geschiedenis, tradities en cultuur (Di Palma, 1990).

Het doel van de meeste internationale steun is om verkiezingen zo vrij en eerlijk mogelijk te doen verlopen, met inbegrip van de periode kort voor en kort na de verkiezingen.

Wat precies onder vrij en eerlijk dient te worden verstaan is moeilijk, maar duidelijk is dat er een grote grijze zone is van niet helemaal vrije en eerlijke verkiezingen. Die zone wordt in de publiciteit iets te gemakkelijk genegeerd, omdat de nadruk meestal ligt op algehele goedkeuring of afkeuring van een verkiezingsproces.

Maar het gaat steeds om een veelheid van factoren, die betrekking kunnen hebben op het kiessysteem (de vertaling van stemmen in zetels), de kieswet (codificering van kiessysteem, stemrecht, verkiezingsoperaties) en het toezicht op de planning en uitvoering houdende kiesraad (IDEA, 1997).

Elklit en Svensson (1997) hebben de volgende checklijst met criteria voor vrije en eerlijke verkiezingen gemaakt (Tabel 2.1).



**Tabel 2.1 Criteria voor vrije en eerlijke verkiezingen**

Tijdsperiode	Dimensie	
	'Vrij'	'Eerlijk'
Voor de verkiezingsdag	<p>Vrijheid van beweging</p> <p>Vrijheid van spreken (voor kandidaten, de media, stemgerechtigden en anderen)</p> <p>Vrijheid van vergadering</p> <p>Vrijheid van vereniging</p> <p>Ontbreken van angst in relatie tot de verkiezingen en de verkiezingscampagne</p> <p>Ontbreken van barrières om zich verkiesbaar te stellen (voor politieke partijen en onafhankelijke kandidaten)</p> <p>Gelijk en algemeen stemrecht</p>	<p>Een transparant verkiezingsproces</p> <p>Een kieswet en een verkiezingsstelsel dat geen privileges geeft aan een bepaalde politieke partij of sociale groep</p> <p>Ontbreken van barrières voor opname in het kiesregister</p> <p>Bestaan van een onafhankelijke en onpartijdige kiesraad</p> <p>Onpartijdige behandeling</p>
Op de verkiezingsdag	<p>Gelegenheid tot deelname aan de verkiezingen</p>	<p>Toegang tot alle stembureaus voor vertegenwoordigers van de politieke partijen, officiële lokale en internationale verkiezingswaarnemers, en de media</p> <p>Geheime stemming</p> <p>Ontbreken van intimidatie van kiezers</p> <p>Effectief ontwerp van stembiljetten</p> <p>Correcte stembussen</p> <p>Onpartijdige hulp aan kiezers (indien nodig)</p> <p>Correcte telling van stemmen</p> <p>Correcte behandeling van ongeldige stemmen</p> <p>Afdoende voorzorgmaatregelen bij transport van verkiezingsmateriaal</p> <p>Onpartijdige beveiliging bij stembureaus</p>
Na de verkiezingsdag	<p>Wettelijke klachtenregeling</p>	<p>Officiële en snelle bekendmaking van de verkiezingsuitslag</p> <p>Onpartijdige behandeling van klachten over de verkiezingen</p> <p>Onpartijdige berichtgeving over de verkiezingen door de media</p> <p>Aanvaarding van de verkiezingsuitslag door alle betrokkenen</p>

Duidelijk is dat de periode voorafgaande aan de verkiezingsdag uiterst belangrijk is voor het gehele proces van vrije verkiezingen. Het belang hiervan is door veel auteurs benadrukt (Elklit, 1999; Lyons, 2004; Pastor, 1999). En hoewel het hier nog niet eens om een uitputtende lijst gaat, moge de complexiteit van het vergelijken van zoveel verschillende criteria om tot een eindoordeel m.b.t. al of niet vrije en eerlijke verkiezingen te komen wel duidelijk zijn. Waarderingen hebben altijd een nogal subjectief karakter en het onderling wegen van de belangrijkheid van elk criterium blijft problematisch. Wel zou men kunnen zeggen dat vrijheid, de afwezigheid van dwang, in zoverre fundamenteeler is dan eerlijkheid, onpartijdigheid, omdat het in het eerste geval om de regels van het spel gaat en in het tweede om de toepassing daarvan. En in beide gevallen kan het natuurlijk nooit om een ideale toestand gaan, doch veeleer om een mate van: vrijer en eerlijker dan voorheen of dan elders.

In de praktijk kan men de mate van vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen redelijk benaderen door op de volgende vier indicatoren te letten (Elklit, 1994; Beetham, 1994; IDEA, 2002):

- het (gelijke) gewicht van stemmen;
- de afwezigheid van electorale fraude;
- de (gelijke) toegang van partijen tot de media;
- het voorkomen van dwang en/of geweld tijdens verkiezingen.

Hoe het effect van directe internationale ondersteuning van verkiezingen op (indicatoren van) vrije en eerlijke verkiezingen te meten, blijft natuurlijk het grote probleem van elke evaluatie (Crawford, 2003). Nederlandse steun op dit terrein kan onmogelijk losgezien worden van vergelijkbare hulp door andere landen, en binnen dit geheel blijft het enigszins raden naar de bijdrage van individuele activiteiten aan dit proces. Naast dit zogenaamde attributieprobleem is ook de causaliteit tussen de veelheid aan actoren en factoren nauwelijks eenduidig te bepalen. Welke input heeft precies welke uitkomst veroorzaakt, en zou die er niet geweest hebben kunnen zijn zonder deze specifieke input? In hoeverre hebben ook onbedoelde effecten een rol gespeeld?

## **2.2 Methodologie**

De LogFrame-methode (logisch referentiekader) is de meest gebruikte binnen evaluaties van democratiseringsprocessen (CIDA, 1996; USAID, 1998; SIDA, 2000; EU, 1999). Het gaat hierbij om een op de doelstellingen gerichte methode, waarbij resultaten achteraf via indicatoren met de beoogde doelen worden vergeleken. Deze populaire evaluatiemethode is echter ook omstreden, evenals andere pogingen om democratische actie enigszins kwantitatief (via indicatoren) te beoordelen (Carothers, 1999; Crawford, 2002 en 2003). Was USAID aanvankelijk het verst gevorderd onder de donoren met haar kwantitatieve benadering, zgn. op resultaten gebaseerd management, bij gebrek aan succes is men daar inmiddels ook van teruggekomen en weer meer op een kwalitatieve benadering overgestapt (USAID 1998, 2000).

Zolang de LogFrame-methode maar niet te rigide wordt toegepast, geen blue print wordt gesuggereerd, eerder van plausibele verbanden dan van harde causaliteiten wordt uitgegaan, en ook oog is voor onbedoelde neveneffecten, kan een deel van de kritiek erop worden ondervangen. Nog meer als ook rekening wordt gehouden met de politieke context waarbinnen een activiteit zich afspeelt, inclusief het machtsvraagstuk, en met een meso of sectorniveau tussen micro (project) en macro (nationaal)-niveau.

In het laatste geval kan men bijvoorbeeld wel een verband aangeven tussen ondersteuning van een NGO, voor voorlichting en bewustwording tijdens verkiezingen, en een versterking van het maatschappelijke middenveld (de civil society), het institutionele meso-niveau, zonder meteen de moeilijk hard te maken sprong naar het nationale niveau van de mate van vrijheid en eerlijkheid van de verkiezingen te hoeven te maken.

Het aantonen van effecten van democratisering op macro-niveau is sowieso een hachelijke onderneming, omdat ze er nauwelijks zijn, althans moeilijk aan één activiteit toe te schrijven. Zelfs op meso-niveau hebben verkiezingsactiviteiten vaak maar een betrekkelijk effect, op het institutionele vlak. Zo blijven effecten nogal eens beperkt tot het micro-niveau, dat van de betreffende partner (De Zeeuw, 2004 a, b en c). Ook Carothers is zeer bescheiden over effecten van democratiseringshulp, inclusief verkiezingssteun, omdat er in een land vaak diepgewortelde factoren zijn, het politieke krachtenveld, de innerlijke stagnatie of dynamiek, waar externe hulp weinig beslissends aan kan veranderen (Carothers, 1999). Ook hier geldt weer net als bij de algemene ontwikkelingshulp dat hulp pas echt werkt als mensen (en overheden) bezig zijn zichzelf te helpen.

In de praktijk diende voor een pragmatische oplossing te worden gekozen, zeker wanneer slechts een beperkte tijd voor een evaluatie beschikbaar is. Dan werkt een logisch referentiekader ordenend en biedt het een nuttig kader voor het rondom verkiezingen bijeen brengen van een aantal verschillende activiteiten. De meting van indicatoren voor het globaal aangeven van resultaten (outcome) draagt wel een sterk subjectief karakter, als uitkomst van kort, liefst zo participatief mogelijk onderzoek en interviews. Er is ook niets mis mee om sommige indicatoren alleen maar kwalitatief te kunnen weergeven, bijvoorbeeld de kwaliteit van een bepaalde output, omdat kwantificering van grillige processen al gauw tot oversimplificatie leidt (Carothers, 1999; Gerrits, 2004).

Het volgende logisch referentiekader (Tabel 2.2) geeft het kader aan voor de bij deze evaluatie gevolgde methode. Van het ver weg liggende lange termijn doel van (electorale) democratie en goed bestuur wordt de stap gemaakt naar het korte termijn doel van vrije en eerlijke verkiezingen, dat relevant is voor de internationale ondersteuning van deze verkiezingen. In deze evaluatie zal de relatie tussen vrije, eerlijke verkiezingen en democratie en goed bestuur verder niet meer zo expliciet aan de orde komen. Deze wordt dus verondersteld positief te zijn, al schort het hier in de praktijk nogal eens aan. Maar deze studie beperkt zich met name tot het deelterrein van de electorale democratie, hetgeen de in het logisch referentiekader genoemde aspecten omvat, zoals minimale politieke en burgerrechten, institutionele kwesties (kiescomité's en kieswetten, politieke partijen met enige capaciteit om te concurreren, het maatschappelijke middenveld (civil society)) en de rol van de media.

De meest voorkomende activiteiten in dit verband zijn erin opgenomen, behalve internationale waarneming (en vredesopbouw), die geen onderwerp van deze evaluatie zijn (Reilly, 2003). Gangbare doelstellingen voor het micro en meso-niveau zijn er tevens in opgenomen, alsmede mogelijke indicatoren voor de te verwachten resultaten. Het plaats gevonden hebbende proces kan zo enigszins systematisch worden getraceerd.

De drie criteria van evaluatie zijn ook eenvoudig zichtbaar te maken in dit schema, al blijft meting natuurlijk een moeilijke zaak. Beleidsrelevantie vraagt naar het verband tussen de resultaten van de activiteit en de doelstelling van vrije en eerlijke verkiezingen, ook op de (middel-)lange termijn. Aangezien er geen formeel Nederlands beleid met betrekking tot verkiezingssteun is geformuleerd, zal dit met name op het niveau van de individuele ambassades dienen te worden bekeken.

**Tabel 2.2 Logical Framework directe verkiezingsondersteuning**

		<i>Indicatoren</i>	<i>Bronnen van informatie</i>	<i>Veronderstellingen en risico's</i>
Lange Termijn Doelstelling	Electorele democratie	Institutioneel kader, politieke en burgerrechten, persvrijheid, politieke verantwoording, wetshandhaving, effectiviteit overheid, corruptie, aantal verkiezingen, opkomst		Vrije en eerlijke verkiezingen bevorderen goed bestuur en democratie; risico van afglijden na verkiezingen
Korte Termijn Doelstelling	Vrije en eerlijke verkiezingen	De afwezigheid van electorale fraude De (gelijke) toegang van partijen tot de media Het voorkomen van dwang en/of geweld tijdens de verkiezingen Alle stemmen hebben een gelijk gewicht	Waarnemings-rapportages Interviews ter plaatse met organisaties Dossiers	Verkiezingsresultaten worden erkend door alle partijen en politieke en sociale stabiliteit
Resultaten	1. Bewuste kiezers	Democratisch karakter van de politieke cultuur Mate van bevolkings-participatie in de beleidsprocessen en inzicht in openbare instituties Institutionele en financiële soliditeit van CSO's	Kiesraad Politieke partijen, NGO's Interviews	
	2. Adequaate functionerende kiesraad	Effectief ontwerp stembiljetten Correcte stembussen Onpartijdige hulp aan kiezers zonodig Afdoende voorzorgsmaatregelen bij transport van verkiezingsmateriaal Onpartijdige beveiliging bij stembureaus Officiële en snelle bekendmaking van de verkiezingsuitslag Onpartijdige behandeling van klachten		
	3. Registratie transparant en zorgvuldig uitgevoerd	Ontbreken van barrières bij opname in het kiesregister Kiesgerechtigden kennen registratie procedure en begrijpen de procedure van stemming (biljetten) Voldoende publiciteit betreffende procedures Mate van toegang van vrouwen en armen		
	4. Politieke partijen toegerust voor deelname aan verkiezingen	Echte en concurrerende politieke processen, representatieve meerpartijen systemen, democratische en effectieve politieke partijen		
	5. Onbelemmerd en objectief uitgevoerd waarnemingsprogramma	Onbelemmerde toegang tot alle bureaus voor de officiële waarnemers		

**Tabel 2.2 Logical Framework directe verkiezingsondersteuning (vervolg)**

		<i>Indicatoren</i>	<i>Bronnen van informatie</i>	<i>Veronderstellingen en risico's</i>	
Resultaten (vervolg)	6. Onbelemmerde en objectieve berichtgeving door de media	Onbelemmerde toegang van de vrije pers tot alle stembureaus Vrije en kritische behandeling van de verkiezingen door de media			
	7. Kieswet en verkiezingsstelsel compleet en ontworpen volgens beginselen van democratie	Geen privileges voor groepen of individuen Vrije verkiesbaarstelling voor partijen en individuele kandidaten Geheime stemming Correcte telling van de stemmen			
Activiteiten	1.1 Voorlichtings-campagnes 1.2 Training kiezersgroepen 1.3 Training van maatschappelijke organisaties	Aantallen campagnes en trainingen per soort			
	2.1 Training van functionarissen 2.2 Aanschaf materialen (stembussen) 2.3 Ontwerpen en drukken van formulieren	Aantal trainingen/trainees Soorten en hoeveelheden materialen Soorten en hoeveelheden formulieren			
	3.1 Procedure ontwikkeling voor registratie 3.2 Publiciteit m.b.t. kiezersregistratie 3.3 Registratie van kiezers	Beschikbaarheid van geschreven documenten Rapportage over publiciteitscampagnes Lijsten met geregistreerde kiezers (gecontroleerd)			
	4.1 Training partij kader (democratische procedures) 4.2 Ondersteuning bij programmaontwikkeling van partijen 4.3 Ondersteuning van debatten tussen partijen 4.4 Versterking politieke partijen (logistiek en materieel)	Aantal trainingen/ trainees Rapporten van programmaontwikkeling Rapporten van hoeveelheid en soort ondersteuningsactiviteit Type en hoeveelheid van steun aan politieke partijen			
	5.1 Selectie waarnemers 5.2 Coördinatie waarnemingsprogramma's 5.3 Logistieke en administratieve ondersteuning	Rapporten van waarnemers Onderverdeling van ondersteuningsactiviteiten op logistiek en administratief gebied Aantallen ingezette deskundigen en hulpkrachten			
	6.1 Training van journalisten 6.2 Ondersteuning van de nationale media	Aantallen trainingssessies voor media en aantallen getrainde journalisten			
	7.1 Juridische ondersteuning bij wetgeving 7.2 Praktische ondersteuning bij besluitvorming en institutievorming 7.3 Training van ambtenaren	Aantal beschikbaar gestelde juristen en andere deskundigen Aantal trainingen/ trainees			
	Inputs per activiteit	Activiteiten (1.1 t/m 7.3)	Input (Euro's)	Activiteit x Input =	Budget

Doeltreffendheid slaat op de relatie tussen output van activiteiten en resultaten (outcome), terwijl doelmatigheid de relatie tussen input en output aan de orde stelt. Het spreekt vanzelf dat output en resultaten in elk specifieke geval of casestudy apart geformuleerd moesten worden, afhankelijk van de concrete situatie, waardoor de logisch referentiekaders (per land) dan ook concreter toegespitst konden worden.

Impactmeting bleek zoals steeds een moeilijke zaak te zijn, d.w.z. de mate waarin allerlei activiteiten aan de vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen bijdroegen, ook op de (middel-) lange termijn, d.i. electorale democratie (SIDA, 2000; DANIDA, 2000). Effecten op dit macro-niveau worden ook veelal verondersteld, en de nadruk ligt op het micro-niveau, de activiteiten en hun output, en het meso-niveau: de institutionele kant van de 'sector' verkiezingen, en de relatie tussen outputs en verder gelegen resultaten (outcome).

Mede gezien de formele taakopdracht van deze evaluatie (zie Annex 5) gaat het hierbij meer om de te leren lessen, dan om het al of niet aantonen van succes of het betere management van projecten.

### 3. DIRECTE VERKIEZINGSONDERSTEUNING DOOR NEDERLAND

#### 3.1 Classificatie van activiteiten

Gedurende de vijfjarige periode 1999-2003 zijn door Nederland 179 activiteiten gefinancierd ter ondersteuning van verkiezingsprocessen in het buitenland, voornamelijk via ambassades en soms via centrale directies binnen het ministerie van Buitenlandse Zaken. Activiteiten vanuit het Nederlandse particuliere initiatief blijven hier buiten beschouwing. Tevens zijn van deze evaluatie uitgesloten de 50 activiteiten die betrekking hadden op internationale waarneming bij verkiezingen, meestal via EU en OVSE, evenals de 20 activiteiten waarmee minder dan Euro 10.000 was gemoeid. Internationale waarneming is mogelijk later in multilateraal verband (EU) apart onderwerp van evaluatie. Voor deze evaluatie zijn dus 109 activiteiten relevant, verder onder te verdelen als volgt (Tabel 3.1). Een complete lijst van alle activiteiten wordt gegeven in Annex 2.

**Tabel 3.1 Verkiezingsondersteunende activiteiten 1999-2003**

	<i>Beheerd door Centrale Directie Ministerie van Buitenlandse Zaken</i>		<i>Beheerd door ambassade</i>		<i>Totaal</i>	
Activiteiten	19	17%	90	83%	109	100%
Totale Committering (Euro)	3.114.632		16.911.365		20.025.997	
Totale Uitgaven (Euro)	3.058.730		15.795.646		18.854.376	
Gemiddelde uitgave per activiteit (Euro)	160.986		175.507		172.976	
Aantal activiteiten goedkoper dan Euro 50.000	4		41		45	
Aantal activiteiten duurder dan Euro 100.000	13		35		48	

Het is duidelijk dat wanneer we niet naar internationale waarneming kijken, er weinig activiteiten via centrale directies overblijven. Het betreft hier incidentele uitgaven van nog niet naar ambassades gedelegeerde fondsen. Verreweg de meeste steun aan verkiezingen vindt plaats via delegatie naar Nederlandse ambassades in het betreffende land zelf. Qua gemiddelde omvang ontlopen de twee typen activiteiten elkaar niet veel, al ligt het gemiddelde bij centrale directies iets lager (hoewel er een relatieve dominantie van de wat duurdere projecten bij de centraal beheerde activiteiten is in vergelijking met de door ambassades beheerde). Gemiddeld wordt er per jaar ongeveer Euro 3,77 miljoen uitgegeven voor verkiezings-ondersteuning, terwijl de kosten natuurlijk mede samenhangen met het soort activiteit. Zo zijn verkiezingscampagnes natuurlijk duurder naarmate een groter bereik wordt nagestreefd.

Zagen we in het vorige hoofdstuk al om wat voor type activiteit het bij verkiezingssteun in theorie kan gaan, de volgende tabel laat zien welke soort feitelijk de voorkeur kreeg binnen de Nederlandse steun.

**Tabel 3.2 Type ondersteunende activiteit**

<i>Type</i>	<i>Aantal</i>	<i>%</i>
Voorlichting	30	28
Waarneming (nationaal)	17	16
Kiesraad	11	10
Training	8	7
Media	6	5
Registratie	4	4
Politieke Partijen	2	2
Overige	31	28
Totaal	109	100

Voorlichting en bewustwordingsactiviteiten (civic education), voornamelijk via particuliere maatschappelijke organisaties (NGO's, CSO's), scoren duidelijk het hoogst binnen de Nederlandse steun, met ruim een kwart van alle activiteiten. Daarna volgen nationale waarneming (en monitoring) en steun aan de nationale kiesraad, steun aan overheidsinstanties dus, op enige afstand gevolgd door training, steun aan de media, registratie van kiezers en steun aan politieke partijen, allemaal gerelateerd aan verkiezingen. Bij de steun aan politieke partijen ging het om een forum en dialoog van alle partijen.

Nogal wat activiteiten zijn niet nader gespecificeerd, of zijn van technische, logistieke of algemene aard, zoals het drukken van stembiljetten of het leveren van stembussen. Sommige activiteiten (bijvoorbeeld via UNDP) combineren de verschillende type activiteiten in één. Steun voor het wettelijk kader, zoals kieswet en kiessysteem, komt niet voor op deze lijst, terwijl dit in de literatuur toch als een veel voorkomende activiteit wordt genoemd (zie LogFrame in hoofdstuk 2). Maar dit kan deels langs andere weg worden verleend, los van verkiezingen, en bijvoorbeeld ook indirect via steun aan IDEA. Steun aan politieke partijen wordt eveneens via het IMD gegeven.

Een laatste zinvolle indeling is die naar landen waar verkiezingsprocessen zijn gesteund (Tabel 3.3)

**Tabel 3.3 Verdeling van steun naar landen**

<i>Land</i>	<i>Aantal Activiteiten</i>
Servië	18
Kenia	10
Zimbabwe	6
Ethiopië	5
Albanië, Jemen	4
32 landen	3 en minder

De Balkan en Oost- en Zuidelijk-Afrika zijn het meest populair binnen de Nederlandse verkiezingssteun. Bij de Balkan moet ook nog aan Bosnië en Macedonië worden gedacht. De eerste plaats van Servië heeft veel te maken met het feit dat hier maar liefst vier verkiezingen in de periode 1999-2003 plaats vonden, twee in Servië en in Kosovo en Montenegro elk één (waarbij opgemerkt dient te worden dat de verkiezingen in Kosovo en Montenegro niet in het onderzoek betrokken zijn). In de overige landen ging het steeds maar om één verkiezing. Getuige het grote aantal landen met maar een enkele activiteit kan van een behoorlijke spreiding van bestedingen worden gesproken, niet gebonden aan de Nederlandse concentratielanden (voor de OS).



### 3.2 Selectie van activiteiten voor het onderzoek

In verband met de efficiency van de evaluatie - ook gezien de beschikbare tijd - is een zekere clustering van activiteiten in een beperkt aantal landen zeer gewenst. Dit biedt eveneens ruimte voor het iets meer aandacht aan de politieke context schenken, een belangrijke variabele, dan wanneer activiteiten teveel versnipperd over meerdere landen zouden zijn. De prijs die daarvoor betaald moet worden is dat misschien een enkele strategische interventie in een land zo over het hoofd wordt gezien. Dit is deels ondervangen door een enkele activiteit via de centrale directies (bijvoorbeeld in Mozambique) ook op te nemen in de steekproef.

Er is voor gekozen om tenminste vier activiteiten in een land nader te onderzoeken, haalbaar gezien de beschikbare tijd, hetgeen betekent dat alleen de in Tabel 3.3 genoemde landen in aanmerking komen. Zes landen is voldoende, waarvan tenminste de helft in Afrika, omdat dan tenminste 25% van de via ambassades tot stand gekomen activiteiten gedekt worden. Voor het geval van Servië beperkt deze evaluatie zich tot de Servische Presidents- en Parlementsverkiezingen van 2000.

Met het oog op de relatieve belangrijkheid van de verschillende activiteiten in het totaal is voor de volgende te evalueren activiteiten gekozen.

**Tabel 3.4 De steekproef voor te evalueren activiteiten**

<i>Land</i>	<i>Activiteiten</i>	<i>% van totaal</i>	
		<i>activiteiten</i>	<i>budget</i>
Albanië	1 voorlichting 2 registratie 1 politieke partijen		
Ethiopië	2 voorlichting 1 politieke partijen 1 media		
Jemen	1 voorlichting 2 kiesraad		
Kenia	2 voorlichting 1 waarneming 1 registratie		
Servië	3 voorlichting 1 waarneming		
Zimbabwe	2 voorlichting 1 waarneming 1 registratie		
Centrale Directies	1 kiesraad 1 politieke partijen 1 media		
Totaal	11 voorlichting 3 kiesraad 3 waarneming 4 registratie 3 politieke partijen 2 media	46% 38% 14% 80% 100% 40%	40% 31% 44% 62% 100% 61%

Behalve op het gebied van de overal in ruime mate aanwezige voorlichtingsactiviteiten was er op ander gebied niet steeds keuze. Dat maakt dat sommige activiteiten - registratie en politieke partijen - prominenter aanwezig zijn in de steekproef dan andere (respectievelijk 50 en 100% van die activiteiten). Bij weinig voorkomende activiteiten is dat natuurlijk snel het geval. Van de algemene activiteiten ('overige') zijn er weinig gekozen, omdat daar op voorhand weinig over de evalueerbaarheid te zeggen was en deze veel meer bij centrale directies dan bij ambassades voorkomen.

Ter plaatse diende de concrete keuze met betrekking tot voorlichtingsactiviteiten gemaakt te worden, tegen de achtergrond van potentiële evalueerbaarheid, waarbij een relatief duur (boven de Euro 100.000) en een relatief goedkoop (tot Euro 50.000) project kan worden gekozen, om de invloed van de financiële omvang op resultaten mee te nemen.

Dat maakt dat niet op de voorhand was te zeggen hoeveel van het budget door deze steekproef wordt gedekt. Voor voorlichtingsactiviteiten is dit dus flexibel, en kan heel gemakkelijk ook 35% van het budget worden gedekt (net als aantal hiervan in de steekproef als % van het totaal). Voor de overige activiteiten varieert het deel van het budget dat door de steekproef wordt gedekt van 1% voor algemene tot 100% voor politieke partijen. Het gemiddelde bedraagt hier ook tenminste 25% van de financiële uitgaven, net als bij de aantallen activiteiten.

Van de via centrale directies geleide activiteiten waren er eveneens vier uitgekozen. Om praktische redenen zijn uiteindelijk drie centraal beheerde activiteiten geëvalueerd, in buurlanden van landen met gedelegeerde activiteiten: training in Zuid-Afrika, kiesraad in Mozambique en UNDP in Tanzania. Hierbij is ook naar een redelijke omvang gekeken, relatief belang (Kiesraad), vaker voorkomend (UNDP) en liefst een verschillende centrale directie (één maal GMV, training, en twee maal DAF, kiesraad en UNDP).

### **3.3 Onderzoeksofzet**

Gezien de taakopdracht bij deze evaluatie ligt de nadruk meer op geleerde lessen dan op al of niet succesverhalen of instrumenten voor beter management van verkiezingsondersteuning, al zijn deze drie aspecten van evaluatie gemakkelijker te onderscheiden dan geheel te scheiden. Belangrijk is dus het blootleggen van vooronderstellingen, onbewuste aannames en strategie, en het relateren van vooraf gespecificeerde doelstellingen aan zoveel mogelijk getraceerde effecten (Carothers, 1999).

Hiertoe is het LogFrame als ordenend kader gehanteerd om activiteiten in kaart te brengen, zowel doelstellingen als effecten. Per land of casestudie is een logisch referentiekader gemaakt, met elk vier activiteiten dus, zes in totaal (zie Annex 1).

- a) Het startpunt van elke landevaluatie of casestudie was het opmaken van de stand van zaken met betrekking tot het oordeel over de plaatsgevonden *verkiezingen*. Dit aan de hand van de vragenlijst van IDEA, in haar Handbook for Democracy Assessment, die net iets meer dekt dan de in hoofdstuk twee genoemde vier minimumindicatoren van vrije en eerlijke verkiezingen (zie Annex 3). Voor elk land werd dus op vier of vijf indicatoren gescoord, variërend van laag, gemiddeld tot hoog.

Secundaire bronnen, zoals de rapportage van nationale en internationale verkiezingswaarnemers vormen het belangrijkste materiaal voor de beantwoording van deze vraag, al zullen tijdens het onderzoek ook alle informanten hierop worden aangesproken.

- b) Het tweede aandachtsblok bij deze evaluatie zijn de door de Nederlandse ambassade ondernomen activiteiten met betrekking tot de ondersteuning van de verkiezingen. Eerst werd in het algemeen een totaalbeeld van door Nederland gefinancierde en anderzijds ondernomen activiteiten gevormd. Onder deze laatste vallen de gezamenlijk met andere donoren ondernomen stappen ter beïnvloeding van het verkiezingsproces, of het egaliseren van de 'playing field'. Aan derden werden meningen met betrekking tot de rol van Nederland in het gehele proces ontlokt, om aldus een genuanceerd beeld samen te stellen.
- c) Een volgende stap was het nader ingaan op de motieven voor de door Nederland voor steun gekozen activiteiten. Waren er expliciete selectiecriteria? Waren hier historische gronden voor? Lag er een al of niet expliciete *strategie* aan ten grondslag, bijvoorbeeld afgeleid van een analyse van het verkiezingsproces van tevoren? Waren er richtlijnen vanuit of overleg met DGIS? Werd gekeken naar wat andere donoren deden of van plan waren? Of speelde Nederlandse algemene ontwikkelingshulp (en sectorbeleid) een rol bij deze nieuwe financiering? Is er bijvoorbeeld een sector 'goed bestuur' waarbinnen vergelijkbare, democratie bevorderende activiteiten worden gefinancierd? Of lopen er andere projecten (zoals van IDEA of IMD) waar Nederland indirect aan dezelfde soort activiteiten bijdraagt?
- d) Dan kwamen de vier geselecteerde *activiteiten* nader aan bod, binnen het op te stellen logisch referentiekader. Hier ging het om geëxpliciteerde *doelstellingen, outputs en resultaten* (effecten), te achterhalen d.m.v. interviews met ambassadestaf, staf van de ontvangende partij en geïnformeerde derden, en uit op ambassade aanwezige dossiers.

Hoe formeel was de planning, hoe flexibel en slagvaardig? In hoeverre is de ontvangende partij eerst doorgelicht? Deed de ambassade zelf of de ontvangende partner misschien iets aan monitoring en/of evaluatie? Werden er indicatoren gehanteerd, bijvoorbeeld voor doelmatigheid en doeltreffendheid? Waren er ongeplande effecten? In hoeverre kwam de lokale perceptie van Nederlandse steun overeen met die op de ambassade?

- e) Doelmatigheid.  
In hoeverre billijken de *outputs* - inclusief de kwaliteit ervan - de *inputs*? Absoluut gezien was dit moeilijker te zeggen dan relatief, de verschillen tussen activiteiten en misschien ook landen. Een grove rangorde van meer of minder doelmatige projecten is hierbij opgesteld.

Zijn de uitgaven binnen het budget of gecommitteerde bedrag gebleven? Was er soms onderbesteding? Zijn de uitgaven binnen de gestelde termijn uitgegeven? Is er ergens sprake geweest van misbruik van fondsen of van dubieuze contracten? Is er waar mogelijk samengewerkt met andere donoren? Vormden de relatief kleine afzonderlijke projecten een zware belasting voor de ambassade?

- f) Doeltreffendheid.  
In hoeverre hebben de outputs van de activiteiten bijgedragen aan verder reikende *resultaten* of effecten (outcome)? Is steun aan korte termijn activiteiten van organisaties instrumenteel geweest voor de (langere termijn) capaciteit van die organisaties? In hoeverre konden deze resultaten worden gemeten en toegeschreven aan de Nederlandse activiteit? Had de Nederlandse bijdrage een toegevoegde waarde, en/of waren de activiteiten niet tot stand gekomen zonder deze?

Was in vergelijkende zin iets te zeggen over de relatieve doeltreffendheid van de verschillende soort activiteiten binnen een land, en/of voor een zelfde type activiteit binnen verschillende landen en sociaal-politieke contexten? Kon een rangorde worden opgesteld voor meer en minder doeltreffende activiteiten, met een verklaring voor de gevonden verschillen?

- g) Beleidsrelevantie.  
In hoeverre vloeiden de activiteiten logisch voort uit enigszins geëxpliciteerd beleid, aan Nederlandse en/of ontvangende kant? In hoeverre lag aan de activiteiten een sterkte-zwakke analyse van het verkiezingsproces ten grondslag, en in hoeverre sluiten die achteraf daar op aan? Bijvoorbeeld, werden meest relevante organisaties voor het verkiezingsproces gesteund, en op een institutioneel versterkende wijze?
- h) Duurzaamheid.  
Speelde duurzaamheid der activiteiten en/of partners ergens een rol, en het lange-termijn doel van electorale democratie, dat wil zeggen werden instituties op het meso-niveau versterkt, capaciteitsopbouw? Of bleef de aandacht beperkt tot de korte termijn doelstelling direct gericht op de betreffende verkiezing?
- i) Lessen.  
Zijn door ambassades en/of partners zelf lessen geleerd met het oog op de toekomst, afgeleid van overwegingen van doelmatigheid, doeltreffendheid, beleidsrelevantie en duurzaamheid?

### 3.4 Het Nederlandse beleid

Sinds het begin van de jaren negentig (van de vorige eeuw) is binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking expliciet aandacht geschonken aan aspecten van Goed bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw (GMV). Dit gebeurde enerzijds binnen het reguliere programma, met de 19+3 partnerlanden, en daarnaast met die (18) landen, zoals Albanië en Zimbabwe, die op een GMV-lijst terechtkwamen en waarvoor dus speciale activiteiten werden ontwikkeld rondom deze drie thema's. Overigens zijn vanaf 2004 de GMV landen opgegaan in de 36 partnerlanden, en is er een nieuwe strategische faciliteit voor mensenrechten en goed bestuur gekomen voor ondersteuning van activiteiten in niet-partnerlanden

Hoewel het departement (DGIS/GMV) daartoe een thematische voorzet gaf, met bijvoorbeeld een checklijst met aandachtspunten (waaronder vrije en eerlijke verkiezingen) werd de uitwerking van dit beleid aan individuele ambassades overgelaten. Dit proces kwam met name op gang na de delegatie van taken en bevoegdheden naar ambassades toe, medio jaren negentig, en de daarmee gepaard gaande beschikbaarstelling van 'vrij besteedbare' - via jaarplannen goed te keuren - middelen. De 'ontschotting' tussen politieke en economische steun bevorderde eveneens dit proces.

Gedurende de periode 1999-2003 maakten dus maar liefst 37 ambassades van deze mogelijkheid gebruik om activiteiten ter ondersteuning van vrije en eerlijke verkiezingen te financieren. Daarnaast werden ook nog op beperkte schaal centrale middelen beschikbaar gesteld voor dit proces, met name voor internationale verkiezingswaarneming, maar ook voor steun aan (alle) politieke partijen en training van media, zoals bijvoorbeeld in Mozambique en Zuid-Afrika.

Van de onderzochte landen had de ambassade in Kenia het meest expliciete beleid in de vorm van een programma voor goed bestuur (sinds 1998) dat uitgewerkt werd tot een meerjaren strategie 2001-2005. Deze moest wel passen binnen het algemene Nederlandse beleid (GAVIM, dat wil zeggen goed bestuur, armoedebestrijding, vrouwen en ontwikkeling, institutionele ontwikkeling en milieu).

Het doel van de strategie was om bij te dragen aan een pluralistische, democratische samenleving met een transparante overheid, waarin mannen en vrouwen van een 'lang, gezond en creatief leven' kunnen genieten. Bij goed bestuur werden administratief, economisch en politiek bestuur onderscheiden, met als een van de cruciale elementen participatie van de bevolking in de regering (o.a. via verkiezingen). Electorale hervorming, burgereducatie en versterking van het maatschappelijke middenveld vielen onder de geselecteerde interventiegebieden, en dus niet alleen onder het thema vrije en eerlijke verkiezingen.

Ook in Zimbabwe en Ethiopië bestaat een programma van goed bestuur, met daarbij aandacht voor vrije informatie aan de bevolking en participatie in beslissingsprocessen. In Servië creëerde de ambassade een lokaal fondsenprogramma waaruit steun aan NGO's voor verkiezingscampagnes werd gefinancierd, alsmede bevordering van de mensenrechten en verbetering van de positie van minderheden (m.n. Roma) en van vrouwen. Het Albanië beleid was ingegeven door plaatsing op de GMV-lijst; Jemen is een partnerland waar goed bestuur en GMV belangrijke programma onderdelen vormen, met bovendien een voorbeeldfunctie in de regio (de Arabische wereld).

In de onderzochte landen zijn door ambassades (behalve in Jemen) binnen dit kader dus ook tenminste vier projecten, afzonderlijke activiteiten rondom verkiezingen, gesteund gedurende de periode 1999-2003, in Servië, Kenia en Zimbabwe zelfs (meer dan) 10. Het ondersteunen van voorlichting en bewustwordingscampagnes van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) naar (potentiële) kiezers toe had duidelijk de voorkeur, met als bijkomend element een beoogde versterking van het maatschappelijk middenveld. Nationale overheden stelden hiervoor geen eigen middelen ter beschikking.

Daarnaast werden activiteiten gefinancierd ter ondersteuning van nationale waarneming van het verkiezingsproces, o.a. via training van (onafhankelijke) waarnemers, van kiezersregistratie, van de nationale kiesraad, en van het bevorderen van gelijkwaardige deelname aan het verkiezingsproces door alle partijen.

Meestal opereerde Nederland in samenwerking met andere donoren, via daartoe gecreëerde fora alsmede gemeenschappelijke financiering van een of meerdere NGO's. Donorcoördinatie ter plaatse, vergemakkelijkt door de delegatie van bevoegdheden aan ambassades, richtte zich in het algemeen op het bevorderen van de gelijkwaardige deelname van alle partijen (met name de oppositie) aan het verkiezingsproces en de versterking van het maatschappelijke middenveld via steun aan NGO's. In de meeste onderzochte landen speelde Nederland een belangrijke rol in de donorconsortia rondom de verkiezingen.

Al naar gelang de mate waarin beleid ontwikkeld was werden er tamelijk onduidelijke en impliciete selectiecriteria voor activiteiten gehanteerd, waarbij financiering wel enigszins gecoördineerd werd met andere donoren, waaronder UNDP. Verzoeken van NGO's voor kiezersvoorlichting werden of rechtstreeks of via donorcomités (en NGO-consortia) beoordeeld. In een enkel geval (Tanzania) was dit proces uitbesteed aan een lokale consultant.

De keuze van activiteiten op het institutionele vlak, in het bijzonder de versterking van de kiesraad maar ook de verbetering van kiezersregistratie (zoals in Albanië en Jemen) waren het resultaat van overleg tussen internationale organisaties (UNDP, EU, USAID) en lokale overheden. Deze activiteiten werden meestal door meerdere donoren gefinancierd, naast bijdragen van de nationale overheid. Deze laatste financierde nooit particuliere kiezersvoorlichting door NGO's. In Ethiopië wilde de Staat niet dat verkiezingen - afgezien van voorlichting - rechtstreeks met buitenlandse middelen werden gefinancierd. Over het algemeen werden doorlopende en/of institutionele activiteiten zorgvuldiger gepland dan de kortlopende verkiezingscampagnes.

Over het algemeen maakte het weinig verschil of het om een partnerland met reguliere OS activiteiten ging, zoals in Jemen en Ethiopië, of om een land op de GMV-lijst, zoals Albanië en Zimbabwe. Wel speelde op de Balkan het feit dat landen lonkten naar een toekomstig EU-lidmaatschap. De gevoeligheid voor de eisen die vanuit de EU worden gesteld beïnvloedt stellig de bereidheid van de politici om meer haast te maken met aanvaarding en invoering van hervormingen.

Behalve een zekere voorbereiding en identificatie van te financieren activiteiten vond meestal alleen nog rapportage achteraf plaats, vooral financiële. Wat dat betreft maakte het weinig verschil of een activiteit door een ambassade of vanuit een centrale directie (binnen DGIS) werd gefinancierd. Alleen in sommige gevallen, zoals in Kenia vond ook nog tussentijdse rapportage plaats. Expliciete evaluatie achteraf van bepaalde (grote) projecten vond plaats in Kenia, Jemen, Albanië en Zimbabwe, terwijl in Ethiopië een aparte beoordeling van te leren lessen door Nederland achteraf is gefinancierd.

Over beleidsrelevantie van de gefinancierde activiteiten valt weinig meer te zeggen dan dat deze allemaal iets met vrije en eerlijke verkiezingen te maken hadden en dus heel oppervlakkig bezien allen beleidsrelevant waren. Omdat het beleid zelf niet explicieter was, geen scherpe selectiecriteria voor activiteiten gehanteerd werden, noch een sterkte-zwakke analyse vooraf werd gemaakt, was de beleidsrelevantie zeker niet optimaal. Ook achteraf was weinig terugkoppeling naar de vraag wat nu relevanter was of niet dan iets anders.

Mede daarom hebben wij het begrip duurzaamheid een aparte plaats toegekend, al hoort dat formeel bij doeltreffendheid. Maar het gaat dan meer om de lange termijn, de bijdrage aan electorale democratie. Dit is uiteindelijk ook wat het beleid wil, uitstijgen boven incidentele verbeteringen op het gebied van vrije en eerlijke verkiezingen.

## **4. VERKIEZINGSONDERSTEUNING IN GESELECTEERDE LANDEN**

### **4.1 Inleiding**

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op de in hoofdstuk 3 geselecteerde activiteiten. De in de onderzoeksopzet in het vorige hoofdstuk aangegeven onderzoeksvragen komen hier aan de orde, behalve de naar hoofdstuk 5 verwezen aspecten van doelmatigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid. Geleerde lessen komen in hoofdstuk 6 aan bod.

In dit hoofdstuk gaat het dus allereerst om een schets van omgevingsfactoren van de verkiezingen in elk land en van de betreffende verkiezingen zelf. Verkiezingssteun is immers steeds bekeken tegen de achtergrond van een bepaalde verkiezing waaromheen de steun werd gegeven en de algemene politieke en sociaal-economische context in diezelfde periode. De verkiezingen op hun beurt zijn weer één van de dimensies van democratisering waarbij, zo mogelijk, ook naar andere dimensies gekeken werd die aan democratisering bijdragen.

Daarnaast komen de onderzochte activiteiten nader aan bod, geschetst binnen het kader van het betreffende land, om te illustreren om wat voor soort activiteiten het concreet ging bij verkiezingsondersteuning. Dit zijn samenvattingen van de in een aparte bijlage bijeengebrachte landenrapporten. De activiteiten verwijzen ook naar de in Annex 1 opgenomen logische referentiekaders. In principe worden zo ook alle (hoofd)vragen uit de Terms of Reference (Annex 5) behandeld in hoofdstuk 4 en 5, al zijn deze dan hergeordend zoals in hoofdstuk 3.3.

### **4.2 Goed bestuur**

Voor het nadere onderzoek zijn activiteiten geselecteerd in een zestal landen: Servië (dat wil zeggen Servië-Montenegro, het voormalige Joegoslavië), Zimbabwe, Kenia, Ethiopië, Jemen en Albanië. Dit zijn allemaal aan ambassades gedelegeerde activiteiten. Daarnaast zijn nog een drietal activiteiten geselecteerd die rechtstreeks vanuit Den Haag zijn gefinancierd en geadmistreerd. Deze vonden plaats in Tanzania, Mozambique en Zuid-Afrika.

De volgende tabel (4.1) schetst een beeld van goed bestuur in de geselecteerde (vijf) landen. Het betreft hier door de UNDP bijeengebrachte subjectieve indicatoren van goed bestuur (UNDP, 2002), berustend op door experts aangegeven scores per aspect van goed bestuur en democratie (voor details zie voetnoten bij de tabel). Om deze onderling te kunnen vergelijken en een gemiddelde te kunnen uitrekenen, zijn ze allemaal tot een schaal van 0 tot 10 herleid. Die van Nederland zijn ter vergelijking ook bijgevoegd. Voor Servië waren geen gegevens beschikbaar.

**Tabel 4.1 Subjectieve indicatoren van goed bestuur**

Gemiddelde score		Democratie					Wetshandhaving en overheidseffectiviteit				Corruptie	
		Institutioneel kader <sup>i</sup> 2000	Burger-vrijheden <sup>ii</sup> 2000	Politieke Rechten <sup>ii</sup> 2000	Pers-vrijheid <sup>iii</sup> 2000	Stem en verantwoordelijkheid <sup>ivv</sup> 2000-01	Politieke Stabiliteit en ontbreken van geweld <sup>iv</sup> 2000-01	Rust en Orde <sup>f</sup> 2001	Wetshandhaving <sup>iv</sup> 2000-01	Overheids-Effectiviteit <sup>iv</sup> 2000-01	Corruptie Perceptie Index <sup>g</sup> 2001	Omkoping (corruptie) <sup>iv</sup> 2000-01
9.2	Nederland	10.0	10.0	10.0	8.5	8.2	9.3	10.0	8.3	8.7	8.8	9.1
4.3	Albanië	7.5	3.3	5.0	4.4	5.1	4.2	3.3	3.6	3.2	..	3.8
4.3	Ethiopië	5.5	3.3	3.3	3.6	3.3	4.3	8.3	4.5	3.0	..	4.2
3.2	Jemen	4.0	1.7	3.3	3.1	3.7	3.2	3.3	2.8	3.5	..	3.6
3.0	Kenia	4.0	3.3	1.7	3.0	3.6	3.7	3.3	2.6	3.5	2.0	2.8
2.6	Zimbabwe	2.5	3.3	1.7	3.1	3.2	2.8	0.8	3.1	2.9	2.9	2.8

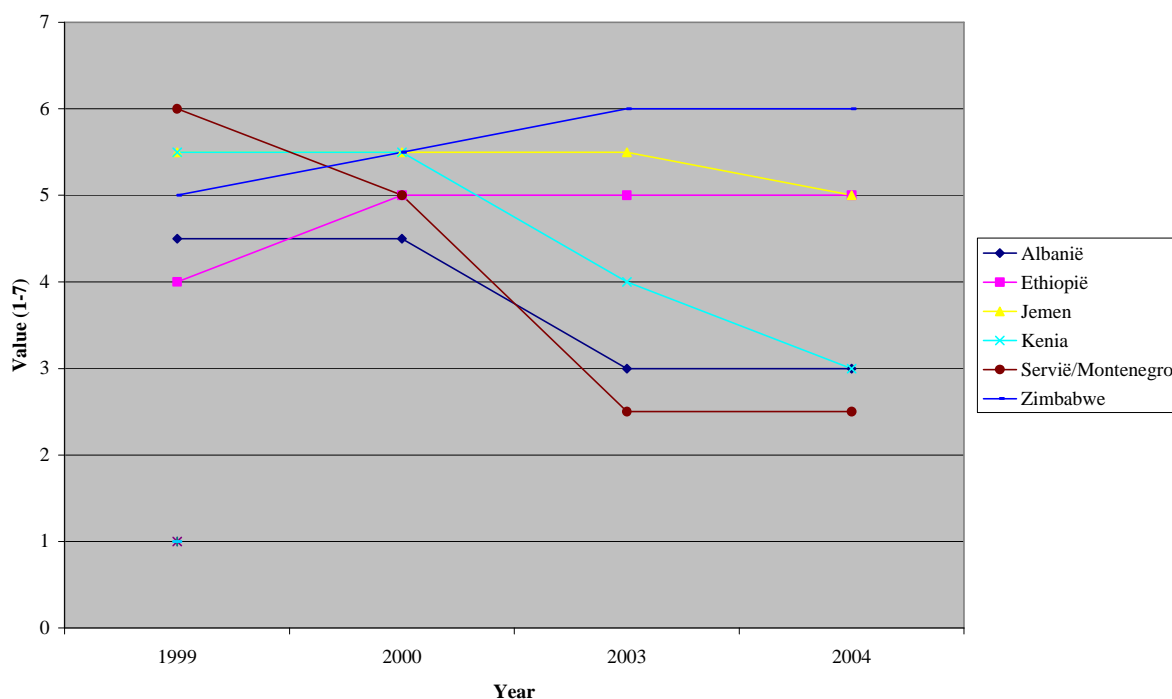
Voor een verklaring van de subjectieve indicatoren zie de Noot op pagina 62.



Het is duidelijk dat goed bestuur en democratie in Nederland (met een gemiddelde van 9.2) nog ver uitsteken boven die in de vijf geselecteerde landen. Albanië en Ethiopië scoren daarbinnen relatief nog het best, Albanië vooral door het institutionele kader voor democratie, Ethiopië vooral door de daar heersende rust en orde. Wat de burgerlijke en politieke vrijheden en rechten betreft, ontlopen de landen elkaar weinig, wel met een opvallend lage score in Jemen voor burgerlijke vrijheden en in Kenia en Zimbabwe voor politieke vrijheden. In Zimbabwe is het nog het slechtst gesteld met de algemene democratie en goed bestuur, met een extreem lage score voor 'rust en orde'.

Ging het in het voorafgaande om een momentopname, anno 2000/01, in de hierna weergegeven grafiek (Figuur 2) is de ontwikkeling in de tijd aangegeven, voor de periode van onderzoek 1999-2004, voor het belangrijke aspect van de burgerlijke en politieke vrijheden (van Freedom House). Hierbij geldt hoe hoger de score des te onvrijer (van 1 tot 7).

**Figuur 2 Burgerlijke en politieke vrijheden en rechten**



Bron: Freedom house

Meest opvallend zijn hier de sterke verbeteringen in Servië en Kenia gedurende de onderzochte periode, met lichte verbeteringen in Albanië. In Ethiopië en Zimbabwe vond een verdere verslechtering van een al onvrije (en oneerlijke) situatie plaats, terwijl de situatie in Jemen constant slecht bleef, met een lichte verbetering in 2004 van burgerlijke vrijheden.

Deze uitkomsten zijn in zoverre relevant, dat uit onderzoek blijkt dat de bevolking in Afrika democratie vaak vereenzelvigd met burgerlijke vrijheden (aldus Afrobarometer). Ook bevestigt deze grafiek het belang voor democratie van een verandering van regime. Daar waar de zittende partij de verkiezingen verloor, zoals in Servië en Kenia, werd meteen een grote sprong voorwaarts gemaakt in de lokale perceptie van democratie, helaas niet altijd blijvend.

Hoewel we eerder zagen dat er geen rechte lijn loopt van algemene democratie en goed bestuur naar electorale democratie en vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen, worden deze laatste natuurlijk wel door de algemene maatschappelijke context beïnvloed. Hoe beter de toestand van algemene democratie en bestuur, des te groter in elk geval de kans op een behoorlijk verloop van de verkiezingen. Bij een slechte toestand van de algemene democratie en bestuurlijke kwaliteit kan men op het gebied van electorale prestaties ook niet zoveel verwachten. Maar soms kunnen verkiezingen redelijk verlopen zonder dat dit verder op democratie doorwerkt, bijvoorbeeld als de oppositie heel zwak is zoals in Jemen en Ethiopië.

### 4.3 Verkiezingen

Bij een oordeel over de onderzochte verkiezingen is gebruik gemaakt van IDEA's questionnaire (in Handbook for Democracy Assessment; zie Annex 3). Dit betreft zes aspecten van het verloop van de verkiezingen, die gezamenlijk een beeld geven van de vrijheid en eerlijkheid van het verloop, d.w.z. van de mate waarin een bevolking controle over haar regering heeft. De aspecten slaan op het houden van verkiezingen, een mogelijke verandering van regering, kiezersregistratie en stemprocedures (intimidatie), toegang tot media door verschillende partijen, de keuzevariatie voor kiezers, gelijkwaardigheid van stemmen, overeenkomst wetgevende macht en sociale samenstelling bevolking, opkomst bij verkiezingen en acceptatie van de uitkomst. De gegevens zijn ingevuld op basis van daarover geraadpleegde insiders, en op grond van beschikbare rapporten van nationale en internationale verkiezingswaarnemers (die niet altijd overeenstemmen).

In de volgende tabel (4.2) is deze uitkomst samengevat in een drietal categorieën: vrij en eerlijk, enigszins vrij en eerlijk, onvrij en oneerlijk.

**Tabel 4.2 Mate van vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen**

	Vrij en eerlijk	Enigszins vrij en eerlijk	Onvrij en oneerlijk	Commentaar
<b>Servië</b> Presidents- en parlementaire verkiezingen in 2000	X			Oppositie wint voor het eerst Democratische verhoudingen hersteld Pogingen tot intimidatie door heersend regime grotendeels verijdeld
<b>Zimbabwe</b> Presidentsverkiezingen 2000 Parlementsverkiezingen 2002			X	Politieke intimidatie en oneerlijke wetgeving; extreem lage opkomst
<b>Kenia</b> Algemene verkiezingen 2002 (president en parlement)		X		Oppositie wint voor het eerst; nog wel intimidatie en geweld tijdens campagnes
<b>Ethiopië</b> Parlementsverkiezingen 2000			X	Gebrek aan politiek bewustzijn en intimidatie; lichte verbetering in 2000 ten opzichte van 1995
<b>Albanië</b> Lokale verkiezingen 2000		X		Sterk gepolitiseerde maar weinig inhoudelijke democratie; kiezersregistratie blijft problematisch publiek wantrouwen in de politiek Toenemende professionalisering van de CEC
<b>Jemen</b> Local council verkiezingen 2001 Parlementsverkiezingen 2003		X		Vooruitgang ten opzichte van vroegere verkiezingen, maar wel klachten rondom registratie, kandidaatstelling en intimidatie

De onderzochte verkiezingen in Servië in 2000 (presidentsverkiezingen in september en parlamentsverkiezingen in december) zijn goed verlopen. Overeenkomstig het streven van de vele activisten was er bovendien een hoge opkomst. De activiteiten van de vele duizenden vrijwilligers bij de kiezersvoorlichting en de waarneming hebben al in september en zeker in december kunnen voorkomen dat onregelmatigheden en intimidaties voor zover die hebben plaats gevonden invloed van betekenis op de uitkomsten konden hebben

In Kenia, Albanië en Jemen kan men van enigszins vrije en eerlijke verkiezingen spreken, ondanks in de tabel genoemde problemen. In Kenia won de oppositie voor het eerst de verkiezingen, vooral omdat deze nu in tegenstelling tot eerder verenigd was. Bovendien is hier vooruitgang geboekt door kiezerseducatie en door media-aandacht via een geprivatiseerde pers. Ook de onafhankelijke rol van de kiesraad in Kenia is alom geprezen.

In Albanië zijn ook verbeteringen waar te nemen. Zo is er nieuwe regelgeving tot stand gekomen doordat verstokte tegenstellingen in het parlementaire besluitvormingsproces konden worden overwonnen. Er is een klachtenprocedure die met succes is toegepast bij de lokale verkiezingen van 2003. Een andere belangrijke beslissing was die van de decentralisatie van de samenstelling van de kiezerslijsten naar de gemeenten.

Belangrijke vorderingen waren er ook ten aanzien van het politieoptreden tijdens de verkiezingen en voor het functioneren van de media. De traagheid en onwil waarmee de traditionele grote politieke partijen en de regerende partij, van welke signatuur ook, de noodzakelijke veranderingen tegemoet treden heeft de snelheid van de veranderingen wel gehinderd, ondanks internationale druk. De kiezersregistratie is nog wel steeds een probleem.

In Jemen zijn de verkiezingen van 2003 als de beste ooit in het land beschreven door zowel de Ambassade als door UNDP en IFES. Toch is de reeks klachten over onregelmatigheden bij alle fasen van het proces, registratie, kandidaatstelling, telling en de afhandeling van klachten niet te verwaarlozen. Nader onderzoek naar de onregelmatigheden duidt er niet op dat de gevolgen voor de resultaten dramatisch zijn, hoewel gezien het kiesstelsel (districten stelsel) één of enkele zetels meer gemakkelijk aan de oppositie hadden kunnen toevallen. Suggesties in die richting zijn wel uitgesproken, o.a. door NDI, maar niet bewezen. Toch is meer recent de verbetering in het functioneren van de kiesraad eveneens vastgesteld.

De onderzochte verkiezingen in Zimbabwe (presidentsverkiezingen in 2000 en parlamentsverkiezingen 2002) waren duidelijk het meest onvrij en oneerlijk. Grootschalige intimidatie voorkwam dat mensen, vooral op het platteland, vrij hun stem konden uitbrengen. De uitslag is ook niet geaccepteerd door de oppositie en door de meeste (niet die van SADC) internationale en nationale waarnemers.

In Ethiopië was ook nog steeds sprake van onvrije en oneerlijke verkiezingen. De mate van controle en intimidatie is vergelijkbaar met de situatie in Zimbabwe, maar krijgt internationaal veel minder aandacht. De oppositie is nauwelijks georganiseerd en in meer dan de helft van de kiesdistricten is er geen enkele oppositiekandidaat.

Een drietal factoren lijkt van bijzonder belang voor verbeteringen in het electorale proces. Ten eerste: het kiessysteem, het wettelijk stelsel voor de verkiezingen en de uitvoering daarvan. Het gaat hierbij om de kieswetten, de registratie van kiezers, politieke partijen en kandidaten, onafhankelijkheid van de kiesraad en indeling van kiesdistricten. In sommige gevallen werd geconstateerd dat het kiessysteem oneerlijke elementen bevat (zoals bijvoorbeeld de indeling van de kiesdistricten in Kenia, Jemen en Albanië), in andere gevallen lagen problemen in een oneerlijke interpretatie van een op zich eerlijk systeem, zoals de monopolisering van kiezerseducatie of de overheersing door de wetgevende macht over de rechterlijke macht in Zimbabwe.

Een tweede factor is het bewustzijn van het electoraat. Dit bewustzijn wordt bepaald door een aantal subfactoren: organisatie van de maatschappij en het middenveld (civil society), ontwikkelingsniveau in brede zin (met onderwijsniveau als belangrijk deelaspect), bereik en vrijheid van de media, politieke organisatie (kracht van de oppositie). Donoren kunnen via ondersteunende programma's bijdragen aan de bewustwording van het electoraat en in hoofdstuk zes zullen een aantal lessen voor donoren worden getrokken.

Ten derde: politieke wil van de regerende partij. Al is het electoraat bewust en wenst zij verandering van regime, dan is dat nog altijd afhankelijk van de politieke wil van de machthebbers om die verandering te laten plaatsvinden. Zo waren onafhankelijke waarnemers van de politieke ontwikkelingen in Zimbabwe overtuigd van de wens van de meerderheid van de bevolking voor een ander regime, maar door een strak repressief systeem voorkwam de regeringspartij die verandering. Anderzijds wordt de verandering in Kenia voor een groot deel toegeschreven aan de vorige president, die de Constitutie respecteerde en zich niet met alle middelen verzette tegen de wil van het volk.

Het effect van succesvolle verkiezingen, zoals in Servië in 2000 en Kenia 2002, blijkt in de jaren erna. Na een aanvankelijke euforie, en politieke en sociale veranderingen, komt een terugslag, niet verrassend bij te hoog gespannen verwachtingen. Echter, de ervaring van een bevolking dat zij blijkbaar via de stembus invloed kan uitoefenen op de samenstelling van haar regering heeft een blijvend positief effect op het democratisch gevoel.

Tenslotte valt weinig verband aan te tonen tussen de toestand van goed bestuur en democratie op een bepaald moment (2000, Tabel 4.1) en de mate van vrijheid en eerlijkheid van de verkiezingen (Tabel 4.2), al scoort Zimbabwe in beide gevallen het slechtst.

#### **4.4 Geselecteerde activiteiten per land**

N.B. De letters vóór de activiteiten corresponderen met de activiteiten in de logische referentiekaders per land.

##### **4.4.1 Albanië**

###### A. Ketu vendos une!

Een: 'public awareness campaign' 2003 De organisatie die de campagne heeft gevoerd heet MJAFIT. Ketu vendos une betekent: 'Vanaf hier bepaal ik het'.

De groep heeft de strijd tegen de apathie onder de kiezers aangebonden en probeert dat o.m. waar te maken door de politici voor het blok te zetten om tot een meer inhoudelijke benadering van het democratische proces te komen.

*Het doel:* van het gefinancierde project was om te komen tot grotere participatie in de verkiezingen. *Het middel:* i) Debatten tussen burgers en kandidaten voor de lokale verkiezingen over onderwerpen zoals begroting, belastingen, vuil ophaaldiensten parken etc., ii) Platforms vormen met concrete gemeenschapsbelangen i.p.v. partij politiek en iii) Kiezers in staat stellen om aan belangrijke bestuursstructuur deel te nemen.

*Budget:* Euro 25.000.

*Resultaten:* Evaluatie van de Ketu Vendos Une Campagne is uitgevoerd door de MJAFST staf. De geplande activiteiten zijn uitgevoerd en door de doelgroep als zeer belangrijk ervaren.

## B. Civil Voter Registry Project i.s.m. ODIHR

De eerste uit een reeks van drie met elkaar verbonden activiteiten ter ondersteuning van het kiezersregistratie project en is een samenwerking met OVSE - ODIHR.

*De doelstelling* van het project is: 'Versterking van de institutionele structuur ten behoeve van een gedecentraliseerd kiezersregistratiesysteem en verbetering van het kiezersregistratiesysteem in Albanië'

*Budget:* Euro 135.603 (NLG 300.000).

*Looptijd* van het project van 1/1/1998 tot 28/2/1999.

De Nederlandse bijdrage aan ODIHR bestaat uit deskundig personeel, documentatie, soft- en hardware en training van Albanese ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor het bijhouden van het registratiesysteem. Het was een pilot project om ervaring op te doen voor de identificatie en definiëring verdere projecten op het gebied van kiezersregistratie.

*Resultaat:* De rapportage inhoudelijk en financieel was akkoord. Een kleine vertraging in de uitvoering werd geconstateerd.

## C. Electoral assistance - opzetten kiesregistratie

Het 'Electoral Assistance Project' Het project is een vervolg op de eerdere activiteiten *De doelstellingen* zijn:

1. De ondersteuning bij de vestiging en de werking van een dataverwerkingscentrum voor: a) De kiezerslijst voor de lokale verkiezingen van 2000, b) De nationale kiezersregistratie database met een unieke kiezersidentificatie kaart en c) Nationale coördinatie eenheid voor data verwerking tussen de verkiezingen in.
2. De ondersteuning bij het maken van tijdige en acceptabele kiezerslijsten voor de lokale verkiezingen van 2000.
3. De ondersteuning bij het maken van een database voor de burgerlijke stand.
4. De ondersteuning van het ministerie van lokaal bestuur bij de vaststelling van de huidige woon of verblijfplaats van alle Albaniërs.

*Budget:* Euro 532.510.

*Looptijd:* van het project is van 1/6/2000 tot 28/2/2001.

*Resultaat:* De conclusie die ten aanzien van het project dient te worden getrokken is dat aan het einde nog steeds een verre van perfecte registratie bestaat, die mogelijke aanleidingen tot conflicten kan blijven opleveren.

#### E. Technische Assistentie aan de 'Bi-partisan Parliamentary Committee in Albania'

*De doelstelling* van dit gehele initiatief was drievoudig: i) De aanbevelingen te dien aanzien van de OVSE/ODIHR uit te voeren, ii) T.A. te verlenen aan de bi-partisan parliamentary committee om de juridische en administratieve raamwerk voor de verkiezingen te verbeteren en iii) De dialoog en de samenwerking tussen politieke partijen te bevorderen om een algemeen aanvaard raamwerk voor verkiezingen te realiseren.

*De benadering:* ronde tafel conferenties/vergaderingen om de sleutel onderwerpen op het gebied van de spelregels voor verkiezingen te bespreken en tot besluiten te komen die in het parlement bekrachtigd kunnen worden vanwege de bereikte consensus.

*Budget:* De totale committering bedraagt Euro 70.660 (Euro 7.516 onbesteed).

*Looptijd:* juni - oktober 2002 (met uitbreiding naar maart 2003).

*Resultaat:* Er is uitstekende TA verleend.

De dialoog tussen de politieke partijen is sterk verbeterd over de sleutelonderwerpen. Er is nieuwe regelgeving tot stand gekomen.

#### **4.4.2 Ethiopië**

##### A. Steun aan campagnefondsen voor politieke partijen

*Doel:* steun politieke partijen voor 2000 verkiezingen. Beoogd resultaat: betere campagne, meer keus voor kiezers, meer representatief parlement.

*Totaal budget:* Euro 325,000

*Budget:* NLG 216.800, bijdrage aan basket met zes andere donoren.

*Looptijd:* 6 maanden.

Volgens de wet krijgen politieke partijen fondsen van de overheid, maar die gelden komen niet beschikbaar.

32 partijen ondersteund met Ethiopian Birr 2.574.112. Rapportage door partijen moeizaam. Uiteindelijk (juli 2001) hebben 22 partijen een financieel rapport ingediend. Slechts één partij heeft een compleet rapport geproduceerd.

Het project was beheersmatig een ramp (malafide politieke partijen, geringe capaciteit, over 30% van gelden niet gerapporteerd). Het werd door donoren als tamelijk innovatief en succesvol omschreven, maar heeft niet geleid tot grotere keuze voor de kiezers.

##### B. Steun aan krant 'Tobia'

*Doel:* kwaliteit van verkiezingen verbeteren door steun aan een van de betere private kranten bij het verslaan van de verkiezingen en debat te stimuleren.

*Budget:* Euro 10.277.

*Looptijd:* maart - juni 2000.

*Activiteiten:* verbeterde nieuwsgaring omtrent verkiezingen, pogingen tot onrechtmatigheden bekendmaken, versterken van legale fora door artikelen over mensenrechten, democratie en verkiezingen en verspreiding van Tobia vergroten.

*Inputs:* politieke commentatoren, fotokopieermachine, drukkosten en -benodigdheden.

*Verwachte resultaten:* verhoogde deelname door bevolking aan politiek proces, verhoogde deelname door oppositie, eerlijke en vrije verkiezingen, vrede en ontwikkeling.

Output:

- Tobia weekblad: 14 nieuwsitems, 25 opinieartikelen, 7 cartoons en 5 interviews over verkiezingen, democratie en goed bestuur.
- Tobia maandblad: 4 maanden speciale aandacht voor verkiezingen.

*Resultaten:* De doelstellingen werden maar ten dele bereikt. Er is geen duurzaam resultaat. De activiteit past niet binnen een programma en lijkt meer een soort Klein Ambassade Project.

### C. Steun aan IAG voor organisatie van debatten

*Doel:* verhoogde participatie in verkiezingen en informatieverschaffing.

*Looptijd:* januari - mei 2000.

*Budget:* NLG 72.000, bij te dragen uit DAF (Directie Afrika) budget. Andere bijdragen van Noorwegen, Zweden en het Verenigd Koninkrijk. Totaal budget: USD 147.998. Management van het project niet duidelijk. DAF keurt project niet goed vanwege ondeugdelijke begroting. HMA besluit de activiteit uit gedelegeerde fondsen te financieren.

Debatten georganiseerd in 7 regionale hoofdsteden en in Addis Ababa. Geen evaluatie en impact assessment. De steun aan IAG voor het organiseren van debatten lijkt twijfelachtig. Volgens het dossier had IAG al een twijfelachtige financiële reputatie. De HMA controller had serieuze vragen bij het projectbudget. Aan het eind van het project was er ongeveer de helft van het NL geld niet besteed. Er was een balans van USD 16.707, die werd doorgesluisd naar een vervolgproject. Er was geen financieel rapport.

*Resultaten:* De openbare debatten waren innovatief en hebben zeker bijgedragen tot betere verkiezings sfeer en verkiezingen van hogere kwaliteit dan in 1995.

### D. Steun aan kiezerseducatie door SAHRE

*Doel:* verhoogd democratisch gehalte van lokale verkiezingen.

*Totaal budget:* Euro 62,854

*Budget:* NLG 73.903.

*Looptijd:* 15/11/2000 - 31/03/2001. Gecoördineerde steun aan NGO's in ENCONEL (Ethiopian NGO Consortium for Election 2000), voor civic education voor de lokale verkiezingen. Nederland, samen met Ierland, committeert steun aan SAHRE. Zeven andere donoren steunen andere organisaties (deel van het ENCONEL voorstel).

*Resultaten:* training gegeven aan 433.563 kiesgerechtigden. Speciale aandacht voor vrouwen en ouderen. Goed gebruik gemaakt van de lokale clubs. Tekortkomingen: trainers onvoldoende ervaren en slechte coördinatie tussen clubs en kiesbureaus (die ook trainingsmandaat hebben). Educatie was niet systematisch en ad hoc. Opkomstpercentage en aantal ongeldige stemmen waren niet veranderd tussen 2000 en 2001.

#### 4.4.3 Jemen

##### A. Technische assistentie aan de Supreme Election Committee

Het voorstel is geformuleerd door ERIS (Electoral Reform International Services)

*De doelstelling* is: ondersteunen en trainen van SEC in aspecten van het ontwikkelen van het kiezersbewustzijn en kiezersvoorlichting door een bijdrage te leveren aan twee samenhangende activiteiten van ERIS ten behoeve van SEC gedurende de voorbereiding en de registratie fase voor de verkiezingen van 2001.

*Budget:* voor de totale activiteit werd berekend op USD 636.249. De Nederlandse bijdrage Euro 113.092.

*De looptijd* van het project is 01/07/00 tot 31/12/00.

CDF (Civic Democratic Initiatives Support Foundation) doet de praktische uitvoering.

De doelgroep is omschreven als: Nieuwe kiezers/ruraal/ analfabeet en vooral vrouwen.

Het Nederlandse deel van het project richt zich op (1) het maken van een database door een baseline survey in 5 kieskringen en (2) op het prepareren van een nationale kiezersvoorlichtingscampagne met als belangrijkste kenmerken dat geen politiek propaganda wordt gemaakt voor partijen maar wel de principes van de democratie worden toegelicht.

*Resultaten:* Positief beoordeeld.

##### B. Democratisering/Steun aan NGO activiteiten voor lokale verkiezingen

Het is een overkoepelend programma voor de ondersteuning van NGO activiteiten die gericht zijn op of te maken hebben met de lokale verkiezingen en referenda in februari 2001.

*Het doel* is het ondersteunen van NGO activiteiten op het gebied van kiezersvoorlichting, lokale waarneming en media monitoring om zodoende (1) onafhankelijke verkiezingswaarneming en (2) belangstelling en betrokkenheid van lokale vrijwilligers bij verkiezingsprocessen te stimuleren en te realiseren. De selectie van de NGO's werd in handen gegeven van de UN.

Een drietal NGO's is geselecteerd uit het aanbod dat de UN kreeg.

i) CDF (Civic Democratic Initiatives Support Foundation) (LogFrame 5.1 - 5.4). Dit is een NGO die werkt met 13 lokale NGO's die tezamen alle governorates bereiken. De organisatie beschikt over 5 specialistische centra (1) vrouwen zaken (2) kindercare (3) jeugdzorg (4) steun aan marginale groepen (5) een milieu monitoring centrum.

ii) FCS (Forum for Civil Society) (LogFrame 6.1 - 6.3) Het is een NGO zonder winstoogmerk en zonder partijbinding die toegewijd is aan de ontwikkeling van de democratie door het maatschappelijk middenveld te versterken en een bijdrage te leveren de juridische reglementering van het verkiezingsproces. Het project heeft tot doel het monitoren van de eerlijkheid van de media in het verkiezingsproces.

iii) Al Zahra Society (LogFrame 1.1 - 1.3) een in 1997 opgerichte emancipatorische vrouwenorganisatie. Men geeft training aan vrouwen gericht op meer en betere deelname aan verkiezingen. Het doel is tweeledig (1) deelname aan de verkiezingen (actief kiesrecht) en (2) kandidatering van vrouwen (passief kiesrecht).

*Budget:* Euro 53.430 ten behoeve van het paraplu NGO programma.

*De looptijd:* 15 december 2000 tot 30 april 2001.

*Resultaten:*

i) Er zijn 101 districten bereikt in 15 van de 20 governorates.

ii) de aandacht die de monitoring voor de rol van de media heeft opgeroepen het publieke debat daarover aan kracht heeft doen winnen.

iii) De registratie van vrouwen voor het actief kiesrecht overtrof de verwachtingen.



### C. 'Electoral support project'

*Doel* om een belangrijke bijdrage te leveren aan de versterking van de capaciteit van de verkiezingsautoriteit. Te bereiken resultaten: 'betere vergelijkbaarheid van het wettelijke, institutionele en verkiezingsraamwerk met internationale standaarden op dat gebied' Het project, een lange termijn TA initiatief voor de 'Supreme Commission for Elections and Referenda' (SCER) van Jemen was het resultaat van uitgebreide consultaties met de SCER zelf, de regering, de internationale donor gemeenschap en de internationale organisaties, die al in het land werken. De strategische gebieden zijn a) electorale administratie, b) kiezersregistratie, c) decentralisatie, d) 'civic' en kiezers voorlichting en e) training voor registratie van verkiezingsmedewerkers.

*Budget:* Euro 976.319.

*Looptijd:* mei 2002 tot mei 2003.

*Resultaten:* Volgens het UNDP rapport en een externe evaluatie werd de technische administratieve begeleiding van de 2003 verkiezingen door de SCER beoordeeld als een van de beste in Jemen's geschiedenis.

#### **4.4.4 Kenia**

##### A. Electoral Commission Kenya mediacampagne

*Doel:* verhoogde capaciteit van ECK om kiezerseducatie uit te voeren in het belang van vrije en eerlijke verkiezingen.

*Totaal budget:* Euro 685,000.

*Budget:* Euro 500.000. Ook bijdragen van het Verenigd Koninkrijk en Canada. Output: kiezerseducatie via massamedia (radio, televisie en kranten).

*Looptijd:* oktober 2002 - maart 2003. Uitvoerder en supervisor PwC.

*Resultaten:*

Beoogde resultaten:

- Vreedzamer verkiezingsproces.
- Geloofwaardiger verkiezingsproces.
- Minder geweld, omkoping en andere onregelmatigheden.
- Hogere opkomst.

Evaluatie uitgevoerd door Research International:

- Kranten waren het meest succesvolle medium.
- De campagnes werden goed ontvangen.
- Ongeveer de helft van de ondervraagden zei beïnvloed te zijn door de campagnes.
- Slechts 40% toonde significante interesse in politiek, met mannen meer interesse dan vrouwen.

##### B. Support to Kenya's electoral process

*Doel:* minder geweld en lokale leiders in staat conflict te voorkomen.

Twee programma's van NDI (National Democratic Institute for International Affairs).

*Budget:* IPPC (Inter-Party Provincial Committees to Reduce Violence, USD 40.324) en YWA (Young Women Academy, Promoting Young Women's Political Participation, USD 54.414).

*Looptijd:* juli - december 2002.

IPPC moet een forum zijn voor lokale leiders om onderwerpen met politieke partijen te kunnen bespreken. Doel: minder geweld en lokale leiders in staat conflict te voorkomen. Activiteiten:

- Gedragscode voor kandidaten.
- Openbare meetings.
- Anti geweld presentaties.
- Meerpartijen workshops.

YWA wil jonge, politiek actieve, vrouwen gebruiken om andere jonge vrouwen te interesseren in politiek. Activiteiten:

- 35 jonge vrouwelijke partijleden opleiden tot trainers.
- 2-daagse trainingen door deze trainers in groepen van vijf in zeven provincies van Kenia.
- Hierdoor ca. 210 vrouwen getraind.

*Resultaten:*

- IPCC's opgericht in zes hotspots.
- Partijwaarnemers getraind in monitoring.
- Comitéleden getraind in spreken in het openbaar, rapportage, conflict management en accounting.
- Netwerken.
- Vertrouwen gegeven aan vrouwen.
- YWA gelinkt aan andere, langer durende, programma's.

### C. Kenya Domestic Observation Programme K-DOP

*Doel:* samenwerken in alomvattend waarnemingsprogramma. Meer specifiek: monitoren van respect van mensenrechten en het rapporteren van onregelmatigheden. Uitvoerder: PwC (als Financial Management Agent).

*Totaal budget:* Euro 2,610,133

*Budget:* Committing Euro 750.000.

*Looptijd:* oktober 2002 - mei 2003.

Programma ontworpen door ERIS (Electoral Reform International Services). Vier religieuze organisaties en twee CSO's werken samen in K-DOP, gefinancierd door een subcomité van LiMiD. Totale kost geschat op Euro 3.597.761.

*Resultaten*

Bevindingen van evaluatie door South Consulting juli 2003:

- Goed projectontwerp.
- Doelen behaald (monitoring/rapportage, voorkomen van fraude, waarneming op verkiezingsdag, forum voor verbetering van kiesproces).
- Managementstructuur was niet duidelijk voor alle partners.
- Spanning tussen de partners.
- Het opzetten van een onafhankelijk secretariaat is een geleerde les van 1997.
- Late opzet van secretariaat gaf problemen.
- TA gewaardeerd door allen.
- Database ontwerp niet ideaal.
- Algemene waardering voor de FMA.

Door gebrekkige samenwerking (door organisaties onderling, tussen donoren, tussen FMA en TA) zijn de resultaten mager in verhouding tot de financiële input. De doeltreffendheid was beperkt omdat de beoogde samenwerking tussen de lokale CSO's niet tot stand kwam. De waarneming op zich liep waarschijnlijk goed, maar dat was niet het doel van de activiteit.

#### D. Audit voter registration

*Doel:* controle (audit) van het kiesregister na de registratieperiode om aanbevelingen te doen voor rectificaties en een verbeterd registratieproces (beoordeel de correctheid van het kiesregister, beoordeel hoe acceptatie voor het register wordt beoordeeld en identificeer mazen, schat het aantal onterecht geweigerde en onterecht opgenomen kiezers, onderzoek de redenen voor registratie).

*Totaal budget:* Euro 89,724.

*Budget:* Euro 44.862 (kbe 769).

*Looptijd:* maart - juli 2002, uitvoerder IED. DFID betaalt ook Euro 44.862. Aanpak: onderzoek in 20 kiesdistricten

#### *Resultaten:*

Project kwam traag op gang en moest enkele malen verlengd worden. Voorlopig eindrapport van IED:

- Kiesregister is aardig accuraat, maar behoeft tijdiger verificatie en updating.
- Wettelijk raamwerk was niet 100% o.k. voor kiezersregistratie, maar via inmiddels aangenomen wetten zal het beter worden.
- ECK moet nog een hoop doen om fouten uit het register te halen.
- Het publiek heeft vertrouwen in ECK.
- Gezien de apathie is kiesbewustzijn niet voldoende.

Evaluatie van het audit project door Dr. Kenneth Ombongi, Universiteit van Nairobi, december 2003:

- Sterke punten: representatief onderzoek, goede questionnaires, ervaren personeel.
- Zwakke punten: slecht ingevulde questionnaires.
- Impact: heeft ECK aan het denken gezet, openheid over problemen met het kiesregister.

#### **4.4.5 Servië**

##### A. Get Out to Vote

Bijdrage aan de Get Out to Vote campagne van de beweging OTPUR. Deze zeer brede beweging studenten en jongeren begon in 1997 en telde in 1999 zo'n 80.000 leden. Het was een verenigd front van alle civic organisaties. Ze voerden twee gescheiden campagnes, één negatief 'He is finished' en de andere positief 'Get Out To Vote'.

*Het doel:* het herstellen van vertrouwen in de mogelijkheid om door eerlijke verkiezingen het ondemocratische regiem weg te krijgen.

*Budget:* Euro 20.452.

*Looptijd:* Voorjaar 2000 tot aan de presidentsverkiezingen in september.

*Resultaten:* Grote opkomst en Milosovic verslagen

Zij organiseerden elke dag acties in 20 steden. In april 2000 werd de beroemde rally in Belgrado gehouden als slot manifestatie van de mars van Novi Sad naar Belgrado over 85km. In 1998 werden de eerste 4 activisten gearresteerd. In 2000 wordt terrorismewet uitgevaardigd tegen het protest, waarna zo'n 1500 activisten werden gearresteerd. De concrete activiteiten bestonden uit:

1. Rock the Vote concerten; 2. de 'Caravan of Celebrities'; 3. Get out to Vote in the dorpen; 4. Campagne voor oudere middelbare scholieren; 5. Het opzetten van vrijwilligerscentra; media campagnes; 6. Public relations en marketing teamwork activiteiten; 7. Internet campagne; 8. Kantoorwerk en 9. Het onderhouden van contacten met andere participanten in de campagne. Het resultaat is geweest dat de opkomst van 60% in 1997/98 opliep naar 75% in 2000. De organisatie bestaat voort als een, wettelijk geregistreerde, 'watchdog organisation' die o.m. betrokken is bij het formuleren van aanklachten tegen leden van het vroegere regiem en bij de strijd tegen corruptie en georganiseerde misdaad. Men heeft de prijs voor de democratie ontvangen van de Friedrich Eberhart Foundation.

### B. Get out 2000 !

Bijdrage aan de Get Out To Vote campagne

*Doel:* meer mensen overtuigen om ze te laten kiezen. De groep SENETWORK is een NGO netwerk vooral actief in het zuiden en oosten van Servië.

*Budget:* Euro 12.718 (DEM 24.875).

*Looptijd:* circa 1 maand voor de verkiezingen.

*Resultaten:*

5 radiostations 5 radiospots per dag gedurende 15 dagen tot aan de verkiezingen.

7 televisiestations 4 televisiespots per dag gedurende 15 dagen tot aan de verkiezingen.

Krantenadvertenties, bilboards en transportkosten.

### C. Finish the Job

*Doel:* De aandacht voor het succes van de presidentsverkiezingen van september vasthouden om ook bij de parlementsverkiezingen een grote opkomst te verzekeren.

*Budget:* Euro 38.347 aan de groep G17+ (de '+' duidt op uitbreiding van de groep economen met wetenschappers en deskundigen van andere disciplines). Ook deze groep maakt zich druk over de deelname aan de parlementsverkiezingen, die het sluitstuk van de hervorming moeten garanderen.

*Looptijd:* november december 2000.

*Resultaten:*

Promotie van het stemmen voor DOS. Zij doen dit door: 1. persconferenties; 2. TV (5) en radio (5) advertenties (126 keer uitgezonden); 3. gedrukte advertenties (6) in dagbladen en tijdschriften; 4. een 17 tal optredens van G17+ leden op tv en radio en video spot en een cd met Servische Rock sterren; 5. Propagandamateriaal T-shirts (2000), badges (50.000), stickers(50.000) en posters(10.000) verspreid in 22 steden.

### D. Election monitoring

Training of trainers voor het instructieprogramma van de waarnemers uitgevoerd door het Centrum voor Verkiezingen en Democratie: CESID. Deze NGO die niet partijgebonden is, werd opgericht door studenten en professoren van de juridische faculteit en andere deskundigen op het gebied van verkiezingsprocessen.

*Het doel:* bij oprichting van CESID is herstel van democratie en wetshandhaving in Servië. CESID heeft inmiddels kantoren in 17 steden en lokale teams in 50 gemeenten. De Organisatie heeft een reputatie die door niemand in twijfel wordt getrokken en is derhalve een van de belangrijkste bestaande democratische instituties.

*Budget:* Euro 56.204.

*Looptijd:* Gedurende het jaar 2000 zijn met de Nederlandse bijdrage trainingen verzorgd.

*Resultaten:*

In dit programma zijn eerst 400 trainees in opleiding genomen. Daarvan zijn er 270 die geslaagd zijn voor een tweetal tests. De training heeft plaats gevonden op een centrale locatie buiten de stad. De trainers zijn opgeleid om de regels en procedures rondom de verkiezingen in de stembureaus uit te leggen aan het leger van vrijwillige waarnemers. Er zijn daarna 7500 mensen getraind als waarnemer voor september 2000 en nog eens 5000 voor december. Daarna zijn voldoende kandidaten getraind om het aantal waarnemers op peil te houden voor 2002. De uiteindelijke trainees nemen ook weer deel aan de voortzetting van waarnemer opleiding. Er zijn in september 2000 ca. 9000 stembureaus bekeken.

De invloed strekte zich uit naar de media die zich tot CESID richtten om adequate informatie over het verloop van de verkiezingen en het vooruitzicht van de uitslagen. Naast de eigenlijke doelgroep worden ook de ambtenaren van de stembureaus getraind om hen in staat te stellen hun taken te verrichten. CESID speelt behalve als deskundige organisator van de waarneming ook een leidende rol in de ontwikkeling van wetgeving voor democratische instituties.

#### **4.4.6 Zimbabwe**

##### A. Church/NGO Civic education project

*Doel:* onderwijzen van burgers over de functies van centrale en lokale overheden en hun rol in het democratisch functioneren van die overheden. Beoogd resultaat: verandering waardoor maatschappelijk middenveld constructief deelneemt aan bestuur.

*Budget:* van het voorstel was USD 1.270.810. Financiering door 7 donoren in een soort basket funding, maar zonder coördinatiemechanisme van de donoren. NL Euro 181.512. Uitgevoerd door 5 NGO's.

*Looptijd:* 1996-2000.

*Resultaten:*

- Vijf nationale workshops, 33 provinciale en meer dan 3.000 op ward niveau.
- Vijf handleidingen: verkiezing & leiderschap, participatie, ontwikkeling, macht en democratie.
- Pamfletten en video's.
- Allianties gevormd met andere progressieve organisaties.
- Gedurende de projectperiode veranderde het politieke klimaat. Sommige delen van het land werden onmogelijk voor het project.

In augustus 1999 stelt het project voor zich om te vormen tot een trust, dus een permanente formele vorm: Civic Education Network Trust (CENT). Uiteindelijk zal dit gesteund worden met civic education project II, zie hieronder.

##### B. Civic education project II

*Doel:* toegenomen participatie door bevolking in beslissingen over ontwikkeling van de eigen gemeenschap.

*Totaal budget* : Euro 3,000,000

*Budget*: Nederlandse bijdrage Euro 450.963.

*Looptijd*: juli 2001 - december 2002. Er zijn ook bijdragen van USAID, SIDA, Noorwegen en DFID, maar het is geen basket.

Project beheerd door Civic Education Network Trust (CENT, later CIVNET), dat is voortgekomen uit het vorige project. De doelstelling is in algemene zin het onderleggen van de gemeenschap in burgerrechten en -plichten. CIVNET werkt via provinciale training teams, die bestaan uit leden van deelnemende organisaties of individuen, zolang ze maar niet partijgebonden zijn.

Uit het projectvoorstel blijkt dat een aantal lessen uit het vorige project zijn geleerd. De methodologie is beter uitgewerkt en er is een LogFrame. Er is een monitoringsysteem voor de workshops en het materiaal is aangepast.

*Resultaten*:

Output vergelijkbaar met vorige project. Gerapporteerde problemen:

- Hyperinflatie erodeerde het budget.
- Administratieve problemen leidden tot late geldtransfers.
- Rurale workshops gingen soms niet door vanwege transportproblemen.
- Lastig om rapporten en bonnen van rurale workshops te krijgen.
- Politieke inmenging.
- AIDS. Workshops gingen niet door vanwege begrafenis en ziekte van facilitators.

Het succes van dit project is moeilijk te meten. De politieke omgeving en de betrokkenheid van de bevolking zijn sterk veranderd. Het is moeilijk om een bepaald aandeel aan het project toe te schrijven. Het project gaf wel vertrouwen aan de bevolking.

### C. ZW014307 Cleaning and updating the Voters Roll

*Doel*: het koppelen van het bestaande kiesregister (de Voters Roll) aan het bevolkingsregister (Zimbabwe Population Register System, ZPRS). Door beide registers te laten samengaan komt er één ingang voor beide systemen. Het kiesregister zal voortaan gebaseerd zijn op het ZPRS en er zullen dus geen duplicaties meer zijn. Het ZPRS is meer gebruiksvriendelijk.

Bij het samen laten gaan van de beide systemen (maart/april 2000) werden ongeveer 350.000 bestanden (entries) geweigerd (van de 5.300.000). De opschoning van data werd begroot op USD 109.571,

*Budget*: Nederlandse Euro 66.682 bijdrage (Danida en Duitsland samen USD 47.551). Het project werd uitgevoerd door de consultant K2-Techtop Consult (Pvt.) Ltd., een Deens bedrijf in Zimbabwe.

*Looptijd*: 31 maart - 1 september 2000.

*Resultaten*:

Februari 2001 waren nog steeds 86.000 bestanden geweigerd door het systeem, 9.000 personen hadden hetzelfde identiteitsnummer. Het geïntegreerde kiesregister was getest tijdens de parlementsverkiezingen van juni 2000. Het systeem werkt technisch uitstekend. Het aantal geweigerde bestanden was ongeveer verwacht en de consultant heeft opgeschoond wat mogelijk is. Verdere acties werden niet ondernomen vanwege politieke gevoeligheid.

De consultant voelde zich op een bepaald moment bedreigd en heeft zich teruggetrokken. Ook hun belangrijkste financier, DANIDA, is weg uit Zimbabwe.

#### D. ZW014319 ZESN meerjarige ondersteuning

*Doel:* kiezerseducatiecoördinatie, ondersteuning lokale waarnemers en onderzoek betreffende verkiezingen.

*Budget:* De NL bijdrage van Euro 453.780 is aan een basket met een totaal budget van Euro 2.644.500 (jaar 1), waarin ook CIDA, SIDA, NORAD, DANIDA, DFID en FINNIDA bijdragen.

*Looptijd:* november 2001 - december 2003.

Het Zimbabwe Election Support Network (ZESN) is een coalitie van 36 NGO's, opgericht in 2000 om verkiezingsactiviteiten te coördineren. ZESN richt zich op het promoten van democratische processen in het algemeen en vrije en eerlijke verkiezingen in het bijzonder. ZESN krijgt steun van 11 internationale donoren.

In 2001 werd Euro 181.512 betaald. Vanwege niet goedgekeurde rapportage werden de overige tranches nooit betaald. Financiële rapportage was moeilijk, vanwege basket. Drie maanden na einde van het project waren vijf rapporten nog niet goedgekeurd door HMA.

#### *Resultaten:*

- Netwerken: doelen bereikt, maar meer capaciteit nodig om stand te houden in veranderende omgeving.
- Kiezerseducatie: Er is enorm veel bereikt via trainingen en informatiemateriaal. Problemen zijn om toegang te krijgen tot de media en om workshops te houden in sommige delen van het land.
- Media en informatie: ondanks gepolariseerde omgeving is er van alles bereikt op het gebied van informatieverbreiding en training van journalisten.
- Waarneming: ZESN slaagde erin verkiezingen waar te nemen buiten de gangbare kanalen die door staat en regeringspartij worden bepaald. Persverklaringen en onafhankelijke rapporten over de verkiezingen zijn geproduceerd.
- Onderzoek en advies: lobbyen heeft veel mensen overtuigd van de behoefte aan hervormingen. Relaties van ZESN met ESC zijn verbeterd. ZESN probeert de regering overal bij te betrekken, maar die werkt niet altijd mee.
- Institutionele ondersteuning: ondanks de economische achteruitgang was ZESN in staat alle geplande activiteiten uit te voeren.

#### **4.4.7 Centrale directies**

##### A. Mozambique: bijdrage aan het Trust Fonds voor de campagnes van politieke partijen ter gelegenheid van de algemene verkiezingen van 1999

*De doelstelling* was de bevordering van een meer concurrerende verkiezingsstrijd, waarbij de kiezers zouden worden geconfronteerd met keuzemogelijkheden en zodoende versterking van Mozambique's democratie.

*Budget:* Euro 317.646.

#### *Resultaten:*

Het geld zou die partijen die geen of nauwelijks toegang hadden tot andere middelen om hun campagnes te financieren nu de toegang tot publieke middelen verschaffen. Deze fondsen zouden moeten worden uitgekeerd op een transparante en onbevooroordeelde wijze. De twee grootste partijen, FRELIMO en RENAMO zouden het grootste deel van dit campagnefonds toegewezen krijgen.

Hoewel de Verkiezingswet voorschrijft dat de overheid publieke campagne financieringsmiddelen moet verschaffen, was het voor de internationale donorgemeenschap duidelijk dat zonder steun van buiten er weinig voor kleinere groeperingen beschikbaar zou zijn.

Het was ook een poging om goed te doen wat in de verkiezingen van 1994 fout was gegaan met het door de VN geadmistreerde 'Trust Fund for political parties'.

Men wilde ditmaal vermijden dat partijtjes zouden worden opgericht met de uitsluitende bedoeling om fondsen te kunnen binnen halen. Daarom werd er een formule voor de verdeling van fondsen gehanteerd, die was ingevoerd nadat de coalities voor verkiezingsdeelname al waren gevormd.

Opmerkelijk is de zeer succesvolle donorcoördinatie bij planning, monitoring en evaluatie van het programma.

#### B. Tanzania: ondersteuning aan verkiezingen 2000 (multi-donor basket fonds)

*Doel:* vrije en eerlijke verkiezingen, nationaal en internationaal erkend; betere verkiezingen tegen lagere kosten; verbeterde kiezersdeelname. Het doel werd vertaald in twee stromen activiteiten: versterken van maatschappelijk middenveld (civic education) en steun aan de kiesraad (NEC).

*Budget:* NL bijdrage USD 217.358 aan basket van USD 8.038.313 met 11 bilaterale donoren.

Technische assistentie aan NEC bestond uit: kieswetten en regels, actieplan, MIS, in-huis training, informatie aan kiezers, relatie NEC-politieke partijen en logistiek.

Civic education werd georganiseerd via NGO's. Lokale NGO's werden uitgenodigd voorstellen in te dienen. Drieëntwintig NGO's werden ondersteund met gemiddeld USD 66.000. Daarnaast werd TEMCO (Tanzania Election Monitoring Committee) ondersteund met USD 1.210.000.

#### *Resultaten:*

Volgens de evaluatie was de doelstelling grotendeels bereikt. Met name de versterking van de NEC vond men zeer succesvol. Alleen de kiezersscholing werd als matig beoordeeld. Over het algemeen werd de ondersteuning kostenefficiënt beschouwd.

#### C. Zuid-Afrika: De steun aan Bush Radio in Kaapstad

De activiteit is beschreven als training politici, ambtenaren en parlementsleden is een centrale directie project dat is uitgevoerd door NiZA.

Het project omvat drie onderdelen, te weten: 1. Capaciteitsopbouw 'Housing Portfolio Committee', 2. Training Civil Servants, councillors and resident groups. Deze onderdelen zijn afgesloten voor de verslagperiode en kunnen ook niet worden gezien als ondersteuning van verkiezingsprocessen. Één component die direct met verkiezingsondersteuning van doen heeft is het Voter Education Project.

De steun is verleend aan Bush Radio in Kaapstad.

Bush Radio is een lokaal radio station dat als voortrekker in deze branche een *tweeledig doel* heeft.



1. Via de eigen programmering doet men aan bewustwording and civic education op vele terreinen. Zo worden onderwerpen op het gebied van gezondheidszorg, onderwijs e.a. voortdurend besproken. Bush radio is een voorbeeld van het in Zuid-Afrika populaire stelsel van talk radio. Met het oog op de verkiezingen heeft Bush Radio kiezersvoorlichtingsprogramma's gemaakt. Het bereik is een miljoen publiek en de effecten worden alom als zeer succesvol geprezen
2. De tweede functie is die van training van journalisten en programmamakers van soortgelijke stations die nog in opbouw zijn. Hiertoe worden trainingsworkshops gehouden zowel in Kaapstad als ook ter plaatse van de andere stations.

Beide activiteiten zijn ondersteund via NiZA als vormen van kiezersvoorlichting.

*Budget:* Totaal voor training Euro 116.168 waarvan slechts een deel binnen de onderzoeksperiode is besteed.

*Looptijd:* 1 januari 1998 - 30 juni 1999, Waarvan slechts het deel het eerste half jaar van 1999 binnen de onderzoeksperiode ligt.

Het is onduidelijk waarom deze projecten via de centrale directie zijn behandeld. In het geval van Bush Radio lijkt het een erfenis uit de tijd dat NiZA een omvangrijke activiteitenportefeuille had. Het bedrag dat werd besteed is een niet uitgegeven restant van een eerder project.

*Resultaten:*

De trainingsworkshop die in april en mei 1999 werd georganiseerd door Bush Radio en waarin een totaal van 140 mensen deelnamen werd door NiZA als uiterst succesvol en relevant met betrekking tot de verkiezingen in 1999 beoordeeld.

## 5. EVALUATIE NEDERLANDSE ACTIVITEITEN

### 5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt gerapporteerd over de bevindingen met betrekking tot de evaluatie van Nederlandse activiteiten ter ondersteuning van verkiezingen. Het gaat hierbij achtereenvolgens over doelmatigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid. De hier gegeven beoordeling is gebaseerd op interviews met betrokkenen en derden, zowel binnen Nederlandse ambassades, internationale organisaties, lokale overheids- en particuliere organisaties; op dossier studies binnen ambassades, en op basis van een aantal interne evaluatierapporten (zie bronnen in Annex 4).

De conclusies zijn primair gebaseerd op de steekproef van 26 activiteiten, vier per geselecteerd land, zoals aangegeven in Tabel 3.4 in Hoofdstuk 3. In Jemen bleken er uiteindelijk maar 3 activiteiten te onderscheiden te zijn, waarvan 2 op de kiesraad gericht en een op waarneming.<sup>1</sup> Training bleek meestal een component in een andersoortige activiteit te zijn en is binnen de steekproef ondergebracht bij media, politieke partijen en waarneming.

Verder is in de betreffende landen meestal ook informatie van andere activiteiten verzameld en soms - duidelijk aangegeven - bij de conclusies betrokken. In de logische referentiekaders per land in Annex 1 zijn alle onderzochte activiteiten opgenomen, en soms ook nog andere. De projectlijst in Annex 2 geeft (in geel) aan welke activiteiten in de steekproef zijn opgenomen.

Tenslotte blijkt uit de tekst dat niet alle onderzoeksvragen helemaal bevredigend konden worden beantwoord. Zo is niet echt impact gemeten, een onmogelijke zaak gezien de beschikbare tijd en het attributieprobleem. Waar Nederland aan gezamenlijke donorinspanning deelnam is ook niet geprobeerd dat deel van de rest te isoleren.

Op basis van de, binnen de beperkte beschikbare tijd, verzamelde informatie zijn waarderingen voor doelmatigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid aan de activiteiten toegekend. Het is van belang hierbij te vermelden dat in een aantal gevallen vage formulering van doelstellingen en het ontbreken van resultaten, met name op outcome niveau, beoordeling lastig maakte.

Wel is steeds geprobeerd om een oordeel te vellen, op grond van de interviews en het aanwezige materiaal, over de relatieve mate van doelmatigheid, doeltreffendheid en duurzaamheid van een activiteit. De waarde van de beoordeling kent een zekere betrekkelijkheid hoewel zij berust op een zo zorgvuldig mogelijke afweging gezien de beschikbare informatie en een onderlinge vergelijking van alle activiteiten.

Om te kunnen komen tot een verantwoorde beoordeling was de beschikbaarheid van rapportage, monitoring en evaluatiegegevens betreffende de activiteiten van eminent belang. In dit verband hebben zowel de ambassades als de internationale organisaties waarmee wordt samengewerkt belangrijke informatie aangedragen. Van de 26 onderzochte activiteiten is meestal (in 23 gevallen) een of andere vorm van monitoring en/of evaluatieresultaat bekend. Tabel 5.1 geeft een overzicht van monitoring en evaluatie van de onderzochte activiteiten.

---

<sup>1</sup> In Mali bleken er uiteindelijk toch 4 activiteiten te zijn, maar Afrika was al voldoende gedekt door de steekproef en in Nicaragua ging het om drie activiteiten plus een evaluatie van één van deze.

**Tabel 5.1 Overzicht van monitoring en externe evaluatie van onderzochte activiteiten**

Land	Activiteit	Evaluatie	Oordeel
Albanië	Civil Voter Registry Project	Monitoring i.s.m. ODIHR	positief
	Electoral assistance. Opzetten kiesregistratie	Externe evaluatie UNDP	negatief
	Bi-Partisan Cie Support	Monitoring door HMA	positief
	Ketu vendos une!	Interne evaluatie MJAF	positief
Ethiopië	Campagnefonds voor politieke partijen	Extern accountant's rapport	Matig positief
	Steun aan krant 'Tobia'	-	-
	Organisatie van debatten door IAG	Monitoring door HMA	Positief
	Kiezerseducatie door SAHRE	Interne evaluatie door SAHRE Monitoring door HMA	Matig positief
Jemen	TA to Supreme Elections Committee/Democratisation	Monitoring door HMA	positief
	Democratisation/Support to NGO-activities local elections	Monitoring door HMA	Matig positief
	Democracy & Good Governance	Externe evaluatie	positief
Kenia	ECK mediacampagne	Externe evaluatie Extern accountants rapport	Matig positief Niet gezien
	Support to Kenya's electoral process	Extern accountants rapport	Positief
	Domestic Observation Programme	Externe evaluatie	Matig positief
	Audit kiezersregistratie	Externe evaluatie	Matig
Servië	Get Out to Vote campagne van de beweging OTPUR	Monitoring door HMA	positief
	Get Out The Vote Campagne SENETWORK	Monitoring door HMA	positief
	Finish the Job G17+	Monitoring door HMA	positief
	Election monitoring: training for the trainers CESID	Monitoring door HMA Interne evaluatie CESID Rapportage OVSE/ODIHR	positief
Zimbabwe	Civic education project	Externe evaluatie	Positief
	Civic education project II	-	-
	Update voters roll	-	-
	ZESN	Organisatieanalyse door NDI	Matig positief
Centrale directies	Mozambique Steun Politieke partijen	Externe evaluatie en audit	positief
	Tanzania: basketfonds 2000	Externe evaluatie door IED	Matig positief
	Zuid-Afrika Bush Radio voters education	Monitoring door NiZA	positief

Volgens de dossiers werden zeven activiteiten systematisch door de ambassade gemonitord, doorgaans positief. Dertien activiteiten werden extern geëvalueerd, doorgaans matig positief.

## 5.2 Doelmatigheid

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de input en de output van een activiteit. Het is een relatief begrip, want zeker in dit kader kan slechts iets over meer en minder doelmatige activiteiten worden gezegd. Maar het gaat dus niet om absolute hoogte van de inputs, goedkoop of duur.

Voor alle afgesloten activiteiten werd een eindrapport in het dossier aangetroffen, met daarin een eindafrekening en beoordeling van de financiële rapportage. In ongeveer de helft van de activiteiten, en vooral de grotere projecten, werd ook een externe accountantscontrole (audit) uitgevoerd. In veruit de meeste gevallen werd de financiële rapportage achteraf positief beoordeeld, dus formeel waren de uitgaven wel rechtmatig gedaan. In enkele gevallen was wel sprake van gebrekkige, of vertraagde, financiële rapportage door de ontvangende organisaties, in sommige gevallen met het gevolg van het niet overmaken van een volgende tranche (bijvoorbeeld steun aan ZESN in Zimbabwe). Serieuze problemen deden zich voor bij het campagnefonds voor politieke partijen in Ethiopië. Van de 32 ondersteunde politieke partijen voldeed er slechts één aan de volledige rapportageverplichting. Na lang aandringen en intensieve follow-up hebben uiteindelijk 22 partijen een financieel rapport ingediend, zodat, volgens de ambassade, uiteindelijk 29% van de basket 'onrechtmatig belast' was.

Veelal werden de uitgaven wel conform het goedgekeurde budget besteed, ook binnen de gestelde termijn. In Kenia werd het beheer van een aantal grotere multi-donor projecten uitbesteed via openbare aanbesteding. Voor de bestudeerde activiteiten werd die aanbesteding gewonnen door het accountantsbureau PricewaterhouseCoopers, hetgeen het (financieel) beheer en de verantwoording van uitgaven duidelijk ten goede kwam. Achteraf is daar dan ook alles goedgekeurd, tenminste door Nederland.

Grote verschillen waren er in uitgaven per project en per land. Zo werd in de onderzochte periode door de Nederlandse ambassade in Ethiopië Euro 161.000 uitgegeven, terwijl de ambassade in Kenia in diezelfde periode Euro 4,6 miljoen aan verkiezingsondersteuning besteedde. Per verkiezingsactiviteit besteedde HMA Addis Abeba gemiddeld Euro 32.000, tegen HMA Nairobi Euro 385.000.

In Servië is over de beoordeelde periode totaal slechts Euro 263.000 uitgegeven. Dit bedrag is verdeeld over 10 verschillende activiteiten. In Jemen ging relatief veel geld (in een basket) naar de kiesraad, ongeveer een miljoen Euro. Verder nog een klein bedrag naar de kiesraad en naar een NGO voor voorlichting (Euro 113.000).

Van de onderzochte (26) activiteiten waren er negen goedkoper dan Euro 50.000 en tien duurder dan Euro 100.000, tenminste voor wat de Nederlandse bijdrage betrof. Kenia viel op door relatieve duurte van projecten, Ethiopië en Servië door goedkoopte, in beide landen nog niet een tiende van die in Kenia. En hoewel duurte op zich niks zegt over doelmatigheid, soms is meer geld juist nuttig, heeft het natuurlijk wel iets met doelmatigheid te maken als een verkiezing in het ene land veel goedkoper dan in het andere is, zonder merkbare andere verschillen tenminste.

Er zijn diverse factoren die de grote verschillen in uitgaven per land bepalen. Naast het verschil in prijspeil in de diverse landen hangen de projectuitgaven o.a. samen met de hoeveelheid geplande output (aantallen brochures, trainingen, cursisten), de kwaliteit van de output, met de (administratieve) capaciteit van de ontvangende partij en met specifieke karakteristieken in elk land. Een belangrijke determinerende factor lijkt het relatieve belang dat de plaatselijke ambassade geeft aan verkiezingsondersteuning, wat op haar beurt weer samenhangt met de staf (kwantiteit en interesses), donorcoördinatie en politieke factoren.

Grotere bedragen werden meestal besteed via multi-donor baskets voor nationale programma's, met een grotere nationale invloed. Kleinere activiteiten betroffen meer afgebakende projecten, uitgevoerd door een lokale organisatie met een beperkte, lokale invloed. Voorbeelden van het eerste zijn het Domestic Observation Programme in Kenia, het Civic Education Programme in Zimbabwe, de kiezersregistratie projecten in Albanië en de ondersteuning van de kiesraad in Jemen. Voorbeelden van het tweede zijn steun aan een lokale krant in Ethiopië en de kiezersvoorlichtingscampagnes in Servië en Albanië maar ook de onder centrale directie verantwoordelijkheid gefinancierde 'Bush Radio' in Zuid-Afrika.

Op dit gebied zijn geen harde conclusies te trekken en er zijn geen vaste stelregels. In Kenia werden naast de grote programma's ook activiteiten ondersteund als 'Support to the Electoral Process', waarbij NDI (National Democratic Institute for International Affairs) werd ondersteund met Euro 75.790, een tamelijk groot bedrag voor een bescheiden activiteit in zes districten. Weinig doelmatig was ook de steun aan kiezersregistratie in Albanië, uitgevoerd door dure internationale consultants bovendien.

In een aantal landen, zoals in Servië, Ethiopië en Kenia, werden aan de verkiezingen gerelateerde studies gefinancierd, buiten de steekproef, met o.a. lessen voor de toekomst. Gezien de bescheiden kosten en heel behoorlijke kwaliteit lijkt geld voor studies een zeer doelmatige besteding te zijn geweest. Hetzelfde geldt voor financiering van media en mediacampagnes, zoals bijvoorbeeld in Ethiopië en Kenia.

Een positieve, kostendrukkende factor in Servië (en Albanië) was het feit dat veel organisaties actief in de voorlichting en waarneming met netwerken van enthousiaste vrijwilligers werkten, zodat geen salarissen of dagtoelagen hoefden te worden betaald. Daardoor bleef de gemiddelde Nederlandse bijdrage ook geringer dan elders. En mede hierdoor konden de totale kosten van de onderzochte verkiezingen er ook beneden de twee dollar per persoon blijven, al is de donorhulp hoogstwaarschijnlijk niet bij deze globale indicatie inbegrepen.

Voor Ethiopië werden de totale kosten van de verkiezingen voor de staat op 0,1 dollar per persoon geschat, ook weer zonder donorhulp, waarbij de laagte van de kosten nauw samenhang met het feit dat met name reguliere ambtenaren zijn ingezet bij de logistiek van de verkiezingen. Voor de andere landen zijn dit soort gemiddelden niet bekend, al moge duidelijk zijn dat die in Kenia mede gezien alle donorhulp veel hoger uitviel.

De Nederlandse bijdrage aan een bepaalde activiteit werd nogal eens samen met andere donoren gedaan, via een zogenaamde basket, terwijl ook in de meeste landen doorlopende of ad hoc overlegstructuren werden gebruikt om over donorhulp onderling van gedachten te wisselen, tot een zekere afstemming van aparte hulp te komen en gezamenlijke geluiden naar de nationale overheid toe te laten horen. Dit kwam in het algemeen de doelmatigheid ten goede, bijvoorbeeld in Kenia, waar 89% van de Nederlandse bijdragen van in totaal Euro 4,6 miljoen binnen basket(s) van in totaal Euro 16,7 miljoen werden gedaan. Ook in Ethiopië (campagnefonds), Zimbabwe (civic education project) en Servië werd aan baskets bijgedragen.

In sommige gevallen werd de doelmatigheid echter niet bevorderd door basket-financiering. Zo deden zich in Zimbabwe averechtse effecten voor bij de basketfinanciering aan ZESN (Zimbabwe Election Support Network), omdat donorcoördinatie en harmonisatie niet goed werkte. Nederland committeerde Euro 454.000 aan de totale basket van Euro 4,4 miljoen, maar stelde vanwege problematische rapportage slechts Euro 182.000 beschikbaar.

Als gevolg van de opzet van de basket moest ZESN aan 17 donoren apart rapporteren. De besteding van Nederlandse fondsen werd ook niet geholpen door de eis dat eerst alle beschikbare gelden opgemaakt moesten worden, dus ook die van andere donoren, alvorens Nederland een nieuwe tranche kon overmaken.

Een algemeen probleem bij het management van een basket is de benodigde tijd om de deelnemende donoren inhoudelijk en beheersmatig op een lijn te krijgen. De door UNDP gecoördineerde steun aan de kiesraad in Jemen is hier een goed voorbeeld van, maar het speelde ook elders (Ethiopië en Zimbabwe). Ondanks de diverse studies die wijzen op de noodzaak vroeg te beginnen bij de voorbereiding van dergelijke programma's, wordt vrijwel steeds te weinig tijd voor voorbereiding uitgetrokken, waardoor de uitvoering in het gedrang komt tegen de deadline van de verkiezingsdatum. Ook leek in enkele gevallen de bureaucratie onevenredig groot te zijn, zoals bij K-DOP (Domestic Observation Programme) en EPPP (Engendering the Political Process) in Kenia. Een positieve ervaring was de uitbesteding van het management van baskets in Kenia, zoals NCEP (Civil Education) en DICE (Donor Information Centre), een voorbeeld dat navolging verdient.

Opvallend is, in vergelijking met andere vormen van ontwikkelingssamenwerking, dat nog steeds ook voor de financiering van aparte projecten wordt gekozen (met name in Ethiopië en deels in Kenia), in plaats van programma's samen met anderen. Relatief gaven deze activiteiten meestal niet veel extra werk aan een ambassade, omdat de betrokkenheid zich beperkte tot het goedkeuren van de financiering vooraf en van de rapportage achteraf, maar er kunnen vraagtekens gezet worden bij de doelmatigheid van dergelijke incidentele activiteiten. Het lijkt doelmatiger voor een bilaterale donor, en meer in lijn met het algemeen geldend beleid voor ontwikkelingssamenwerking, om meeromvattende programma's te ondersteunen.

In onderstaande Tabel 5.2 wordt het oordeel over de doelmatigheid van de geselecteerde activiteiten samengevat.

**Tabel 5.2 Doelmatigheid van geselecteerde activiteiten**

Land/type	Doelmatige activiteiten	Minder doelmatige activiteiten	Totaal
Albanië	2	2	4
Ethiopië	2	2	4
Jemen	2	1	3
Servië	4	-	4
Kenia	3	1	4
Zimbabwe	2	2	4
Centrale directies	3	-	3
<b>Totaal</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>26</b>
Voorlichting	8	2	10
Kiesraad	2	1	3
Media	2	-	2
Politieke partijen	2	1	3
Registratie	2	2	4
Waarneming	2	2	4
<b>Totaal</b>	<b>18</b>	<b>8</b>	<b>26</b>

Voor zover kon worden nagegaan kreeg Nederland behoorlijk waar voor zijn geld, want 69% van de activiteiten waren relatief doelmatig, terwijl dat in 31% van de gevallen in mindere mate het geval was.

Per land vallen geen opvallende verschillen te noteren, al springt Servië eruit, evenmin over omvang van de projecten. Wat het type activiteit betreft scoort de voorlichting zeer goed. Bij de andere typen was de steekproef wel erg klein om iets opvallends waar te nemen. Dit geldt eveneens voor de centraal gefinancierde activiteiten.

De volgende activiteiten waren minder doelmatig, dat wil zeggen leverden relatief weinig output voor de erin gestoken inputs: kiezersregistratie projecten in Albanië, technische assistentie aan kiesraad initieel project in Jemen, politieke partijen in Ethiopië, organisatie van debatten door IAG in Ethiopië, Domestic Observation Programme in Kenia, Civic Education Project II in Zimbabwe en de steun aan ZESN in Zimbabwe.

### 5.3 Doeltreffendheid

Bij doeltreffendheid gaat het om de mate waarin de concrete activiteiten met hun output aan iets verder weg gelegen doelen of resultaten (outcome) hebben bijgedragen, zoals die in de betreffende logische referentiekaders in Annex 1 zijn weergegeven: bewustwording kiezers, adequaat functionerende kiesraad, transparante en zorgvuldige kiezersregistratie, goede politieke partijen, objectief waarnemingsprogramma, onafhankelijke media en democratische kieswet en kiessysteem. De meting daarvan is moeilijk en blijft vaak steken op het vlak van de impressies achteraf ('een goed gevoel', 'leuke dingen'). Wel kan er meer over doeltreffendheid gezegd worden als er externe evaluaties achteraf plaats vonden, zoals in Kenia (Mediacampagne kiesraad en Domestic Observation programme), Zimbabwe (Civic Education Programme), Jemen (kiesraad) en Albanië (registratie en steun politieke partijen). Deze gebeurden vaak door derden, zoals door een onafhankelijke deskundige voor UNDP in Jemen, en door USAID en IFES in Albanië.

Binnen *baskets* is het aparte effect van Nederlandse gelden - de meerwaarde - natuurlijk niet te bepalen, al kan wel iets over de doeltreffendheid van de gehele activiteit worden gezegd. En ook is het zo dat Nederland soms - ook volgens derden - een opvallend actieve rol in het donorgebeuren speelde, zoals in Jemen, Kenia en Albanië. Soms deed Nederland alleen maar op kleine schaal mee aan het proces, om door middel van een (kleine) financiering toch goed geïnformeerd te worden over bepaalde (politiek relevante) activiteiten.

Het 'goede gevoel' doet zich achteraf natuurlijk vooral voor in die landen waar voor het eerst een verandering van regime heeft plaatsgevonden, zoals in Kenia en Servië. In de euforie meent men al gauw dat alle ondernomen activiteiten zichtbaar aan dit uiteindelijke resultaat hebben bijgedragen, en dat de verkiezingen in elk geval redelijk vrij en eerlijk zijn geweest. Iets concreter wordt dit wanneer zoals in Servië de opkomst van kiezers duidelijk boven die van de vorige keer ligt, een stijging van 60 naar 75%. Dan zal hier zeker enige invloed van alle voorlichtingscampagnes te merken zijn geweest, temeer daar deze goed gecoördineerd met een gemeenschappelijke - ook op opkomst gerichte - doelstelling ('Get Out to Vote') en in onderlinge samenhang plaats vonden. De keuze van Nederland voor steun hieraan was dus terecht, achteraf gezien.

Hetzelfde geldt in Kenia, al is de uitslag daar sterk beïnvloed doordat de oppositie het voor het eerst als eenheid opnam tegen de zittende partij en president. De verkiezingen waren ontegenzeggelijk eerlijker en vrijer dan voorheen en het effect van het grote civic education programma wordt alom genoemd. Dit werd ondersteund door een vrijere pers en een goed communicatie- en medianetwerk. Ook was er minder geweld en intimidatie, al waren de verkiezingen niet vrij van geweld. Een belangrijke indicator slaat echter negatief uit: de opkomst was lager dan voorheen en het totale aantal mensen dat hun stem uitbracht liep terug van 6,1 miljoen in 1997 naar 5,9 miljoen in 2002.

Het tegenovergestelde kan gemakkelijk voor Zimbabwe opgaan, waar de politieke onwil van de machthebbers de verkiezingen onvrij en oneerlijk hebben doen zijn, en waar men al gauw zou kunnen concluderen dat alle ondernomen activiteiten dus niet(s) geholpen hebben. Maar dat is ook een te snelle conclusie, omdat het misschien zonder de activiteiten nog erger zou zijn geweest. Ook dat is echter moeilijk te bewijzen, en de vraag blijft hoe effectief kiezerseducatie kan zijn binnen een repressief klimaat. Moet niet aan bepaalde minimum voorwaarden worden voldaan, alvorens überhaupt activiteiten te ondersteunen? Bestaat het gevaar niet dat steun als legitimering van een verderfelijke proces wordt uitgelegd, al zullen gesteunde NGO's het daarmee niet gauw eens zijn?

Vooraf in een omgeving met sterke politieke tegenwerking is daarom het vooraf scherp beschrijven van de beoogde doelen van groot belang (voor de beoordeling van de doeltreffendheid). De doelstellingen voor de beide civic education projecten in Zimbabwe werden geïdentificeerd als 'verandering waarin het maatschappelijk middenveld constructief deelneemt aan bestuur' en 'toegenomen participatie door bevolking in beslissingen'. Door gebrek aan politieke wil bleken deze doelstellingen niet haalbaar: verkiezingen zijn dusdanig gemanipuleerd, dat er niets veranderde aan de macht en de greep hierop door de bevolking. De ontwikkelde en ondersteunde activiteiten waren wellicht zinvol, maar niet in relatie tot het vooraf gestelde doel.

De situatie in Ethiopië is deels vergelijkbaar met Zimbabwe: de regeringspartij houdt het land stevig in zijn greep en voert een beleid dat versterking van oppositie verhindert. Er is sterke controle op de pers en andere media, inclusief internet en mobiele telefonie. Een indicatie van het subtiele begrip van wat nog wel kan en wat niet is de rol van NGO's: er is een brede interesse voor deelname aan kiezerseducatie, maar geen enkele NGO houdt zich bezig met lokale verkiezingswaarneming. Het eerste wordt gezien als neutraal (het eenvoudigweg uitleggen van de stemprocedure), terwijl het tweede als een politieke activiteit wordt gezien (je moet een oordeel/opinie geven). In tegenstelling tot Zimbabwe hebben NGO's en politieke partijen een vrijere actieradius en zijn er indicaties van een lichte versoepeling.

Ook in Ethiopië geldt dat door externe factoren, met name gebrek aan politieke wil, activiteiten niet de doelstelling bereiken, maar toch als positief worden ervaren door de donoren. Een voorbeeld is de steun aan het campagnefonds voor politieke partijen. Het doel was dat er door een betere campagne een meer representatief parlement zou komen. Echter, in meer dan de helft van de kiesdistricten was er geen tegenkandidaat voor de regeringspartij, zodat vooraf al zeker was dat de regeringspartij een zeer ruime meerderheid zou behalen. Toch werd het project door de ambassade in haar eindrapport beoordeeld als een goede activiteit, omdat het aan een levendiger campagne had bijgedragen, de communicatie tussen politieke partijen had verbeterd en omdat het een zichtbare betrokkenheid toonde van donoren voor democratisering.



Opvallend succesvol waren de voorlichtingsactiviteiten in de Balkan-landen, gedragen door een sterke maatschappelijke beweging van veelal jongeren die ook in de toekomst nog een rol kan blijven spelen. De uitleg die werd verstrekt omtrent de mogelijkheid van politieke verandering sloot daar aan op een manifeste behoefte onder het publiek. De juiste boodschap op het juiste moment.

De ondersteuning van de kiesraad en van de pogingen om te komen tot verbetering van de registratie zijn vormen van institutionele versterking en opbouw die een lange adem vereisen. Bovendien raken deze activiteiten in Albanië en ook in Jemen terreinen van maatschappelijke ordening waar de politiek soms liever een hanteerbare chaos laat voortbestaan die ruimte voor manipulatie overlaat. De traagheid in de vernieuwing laat zich hier voor een deel door verklaren.

De uitgaven, gedaan ter verbetering van de kiezersregistratie, hebben in de gevallen van Servië, Albanië en Jemen geleid tot een verbetering van de procedure en het resultaat van de registratie, zij het zeker in de laatste gevallen tegen relatief hoge kosten. En het voortdurend moeten herhalen van kiezersregistratie, per verkiezing, is ook niet erg effectief in vergelijking met een goede burgerlijke stand eens en voor altijd.

De verkiezingswaarneming is buitengewoon succesvol geweest in zowel Servië (de organisatie CESID) als Jemen. In het eerste geval zijn de intimidatie en pogingen om te frauderen met succes bestreden en in het tweede geval heeft de nationale waarneming de vinger op de zere plek van de nog steeds bestaande onvolkomenheden weten te leggen, waardoor toekomstige actie vanuit de verantwoordelijke instanties kon worden afgedwongen.

In Jemen werd de activiteit van kiezersvoorlichting door NGO's gecombineerd met instructie en toezicht op de kandidaatstelling. Een prioriteit daarbij was de positie van vrouwen. Als kiezers hebben zij zich reeds massaal geregistreerd, als kandidaat voor te verkiezen posten zijn er nog weinig aangemeld. Ook in Jemen geldt dat de organisaties die zich met deze activiteiten bezig houden meestal met aarzelend succes een breder maatschappelijke doel dienen en betrokken zijn bij de maatschappij opbouw.

Studies, zoals in Servië, droegen bij aan het ontwikkelen van een strategie ten behoeve van het brede front dat het dictatoriale en corrupte regiem van Milosevic omver wilde werpen, en door met name de G17 is beschreven als zijnde van groot belang voor het uiteindelijke resultaat. De dialoog tussen politieke partijen heeft in Albanië geleid tot het doorbreken van de partijpolitieke blokkades om tot besluitvorming te komen aangaande de spelregels van de verkiezingen. Zonder de ondersteuning van deze 'bi-partisan' dialoog zou men de verdere regelgeving in het parlement niet hebben kunnen realiseren.

Interviews ter plaatse, dossierstudies en achteraf (door Nederland of andere donoren) gemaakte evaluatierapporten leiden tot het genuanceerde beeld van de doeltreffendheid van de door Nederland gesteunde activiteiten zoals weergegeven in Tabel 5.3.

**Tabel 5.3 Doeltreffendheid van geselecteerde activiteiten**

Land/type	Doeltreffende activiteiten	Minder doeltreffende activiteiten	Totaal
Albanië	3	1	4
Ethiopië	1	3	4
Jemen	3	-	3
Servië	4	-	4
Kenia	3	1	4
Zimbabwe	2	2	4
Centrale directies	3	-	4
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>26</b>
Voorlichting	7	3	10
Kiesraad	3	-	3
Media	1	1	2
Politieke partijen	2	1	3
Registratie	3	1	4
Waarneming	3	1	4
<b>Totaal</b>	<b>19</b>	<b>7</b>	<b>26</b>

Het resultaat is wederom heel behoorlijk, met 73% van de activiteiten positief scorend. Wat de score per land betreft valt Ethiopië tegen, en Zimbabwe enigszins, terwijl Servië, Kenia en Jemen hoog scoren. In landen als Zimbabwe en Ethiopië, met slecht bestuur en democratie en onvrije en oneerlijke verkiezingen, kunnen activiteiten toch nog doeltreffend zijn, al zijn dat er niet zoveel. Gemakkelijker lijkt dit in Servië met relatief meest vrije en eerlijke verkiezingen.

Financiering via een ambassade of centrale directie lijkt weinig uit te maken, evenmin als omvang van de financiering. Uiterst kleine bijdragen, zoals aan de voorlichting op de Balkan, scoorden heel goed evenals grote bijdragen daaraan in Kenia.

Voor alle typen activiteit geldt de heel behoorlijke gemiddelde score, zowel voor voorlichting als de meer institutionele vormen van steun. Wel hebben een aantal voorlichtingsactiviteiten uiteindelijk niet hun eigen doel bereikt.

Relatief veel geld ging bij alle activiteiten naar training, hetgeen meestal goed besteed was. De neveneffecten voor de versterking van het maatschappelijk middenveld zijn hierbij ook van belang.

Trage besluitvorming bij donoren over het al of niet financieren van een activiteit hebben bijna overal behalve de doelmatigheid ook de doeltreffendheid minder dan optimaal doen zijn. Het maakt immers wel uit of men een half jaar voor verkiezingen met voorlichting kan beginnen of slechts een paar maanden.

Minder doeltreffend (dus minder effect/outcome t.o.v. output) scoorden de volgende activiteiten: kiezersregistratie in Albanië (UNDP), campagnefondsen voor politieke partijen in Ethiopië, steun aan krant Tobia in Ethiopië, kiezerseducatie door SAHRE in Ethiopië, steun aan Kenia's verkiezingsproces (voorlichting), bijdrage aan basketfondsen in Tanzania, Civic Education Project II in Zimbabwe en steun aan ZESN in Zimbabwe.

#### **5.4 Duurzaamheid**

Bij duurzaamheid gaat het om de impact van ondersteunde activiteiten, de mate waarin deze via hun eigen resultaten (doeltreffendheid) aan de vrijheid en eerlijkheid van verkiezingen bijdroegen, en dan met name op de (middel-)lange termijn (electorale democratie).

In principe past de ondersteuning van activiteiten ter bevordering van vrije en eerlijke verkiezingen binnen het Nederlandse beleid dat door het ministerie en ambassades hieromtrent is ontwikkeld. De meeste hadden wel een meer of minder expliciet beleid met betrekking tot goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. In Kenia was dit het meest expliciet, met een meerjarenstrategie voor goed bestuur, waarbinnen electorale hervorming, burgereducatie, maatschappelijk middenveld en gender kernelementen van de geselecteerde interventiegebieden moeten zijn. Ook in Zimbabwe was een redelijk ontwikkeld beleid op het terrein van goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Ook Albanië stond op de GMV lijst, waarbinnen de ambassade prioriteit gaf aan democratiseringsprocessen, formeel en informeel. In Ethiopië, een partnerland voor de OS, was goed bestuur een speerpunt. In Servië was alleen steun aan het maatschappelijke middenveld geëxpliciteerd. En in Jemen, ook een partnerland van de OS, is good governance een essentiële sector. Het hulpraamwerk voor verkiezingen is: het verzekeren van politieke stabiliteit, versterken van mensenrechten en wetshandhaving implementeren. Het doel is een verantwoordelijk nationaal bestuur waarin burgers kunnen participeren en invloed uit oefenen. De dimensies zijn Vrouw en Ontwikkeling, democratie en institutionele ontwikkeling.

Maar nergens is het beleid zo geëxpliciteerd dat de relatie tussen vrije en eerlijke verkiezingen en democratie en goed bestuur echt is uitgewerkt. Zoals we eerder zagen is dat geen evident verband en mogen we niet vrije en eerlijke verkiezingen automatisch laten leiden tot democratie en goed bestuur, al is dat dan wel een noodzakelijke voorwaarde. Ook maakt het verschil of eenmalig aan een vrije en eerlijke verkiezing is bijgedragen of dat de electorale democratie (institutes) is versterkt door enigszins duurzame effecten van de financiële ondersteuning. Eigenlijk mag men alleen in het laatste geval van duurzaamheid en langere termijn doeltreffendheid spreken. Van echte relevantie is ook pas dan sprake, al valt dit oppervlakkig wel in alle gevallen waar te nemen.

Voor zover kon worden nagegaan zijn activiteiten vaak niet expliciet geselecteerd op duurzame effecten. Soms werden activiteiten geselecteerd op basis van binnengekomen verzoeken. Dit sloeg dan veelal op door NGO's geplande voorlichting. Blijkbaar sloot de visie die in de projectaanvragen tot uitdrukking kwam goed aan bij de opvattingen over GMV die de ambassade tot richtsnoer van handelen had gemaakt. In Kenia en Zimbabwe werd door Nederland (en andere donoren) om politieke redenen niet met de overheid samengewerkt, maar werden alleen activiteiten via niet-gouvernementele organisaties ondersteund. In deze landen werden vooral voorlichtingsactiviteiten en lokale verkiezingswaarneming via NGO-consortia uitgevoerd.

De selectie van de institutionele versterkingsprojecten, zoals registratie in Albanië en kiesraad in Jemen, is veel meer het resultaat van pogingen om in samenspraak met de andere donoren en met de plaatselijke overheid te komen tot zinvolle interventies die het doel van goed bestuur op basis van eerlijke en transparante verkiezingen dichterbij brengen. Beleid is mede het resultaat van deze processen van identificatie en formulering van projecten, en in zoverre (nieuw) beleid wordt gemaakt - zowel naar ontvangende als gevende kant - gaat het hier dus om relevante activiteiten. Tenzij dit onder zoveel donordruk tot stand is gekomen, die soms te snel te veel willen, dat er geen interne verankering hiervan plaatsvond (voorbeeld registratie Albanië). In dit laatste geval was deze activiteit naar haar aard op de lange termijn gericht en dus duurzaam maar was de keuze van instrumenten voor een deel weinig doeltreffend.

De vorming van consortia is soms een moeizaam proces en verloopt niet altijd vlekkeloos, zoals bij de registratie door de UNDP in Albanië. Goede voorbeelden daarentegen zijn de via de kiesraad gecoördineerde uitgaven aan voorlichtingsactiviteiten in Mozambique en het UNDP project met de kiesraad in Jemen.

Voor zover een activiteit niet doeltreffend was, was deze dus vrijwel steeds ook niet duurzaam. Hierbij gaat het dus vooral om de middellange termijn, de electorale democratie, institutionele opbouw, in plaats van (ad hoc) steun aan activiteiten rondom de verkiezingen (de dag) zelf. Hoewel formeel erkend wordt dat democratie en goed bestuur meer vereisen dan vrije en eerlijke verkiezingen, en daarom ook andere activiteiten daarnaast worden gesteund, ligt de nadruk bij de verkiezingssteun toch sterk op de korte termijn. Voorlichting over de aan de orde zijnde verkiezingen en waarneming ervan slaan in principe op de korte termijn, veelal de dag zelf. Daar kan wel een lange termijn impuls van uitgaan wanneer bewust naar duurzame structuren wordt gekeken, of wanneer voorlichting expliciet gericht is op algemene bewustwording van potentiële kiezers. De verschuiving van internationale naar nationale waarneming is zo'n proces, waarbij het hele systeem van verkiezingswaarneming binnen de landen zelf mede wordt opgebouwd.

Ondersteuning aan ZESN (Zimbabwe Election Support Network) in Zimbabwe en IED (Institute for Education in Democracy) in Kenia heeft duidelijk een institutioneel karakter, die verder gaat dan alleen de financiering van activiteiten. In het geval van IED werd het versterken van IED als organisatie als doelstelling genoemd in het beoordelingsmemorandum en werd in 2002 een overbruggingsfinanciering (activiteit buiten de steekproef) aan de organisatie gegeven om IED in leven te houden in de cruciale verkiezingstijd. Ook DFID financierde operationele kosten van IED op lange termijn. In de meeste andere gevallen bleef voorlichting sterk een ad hoc gebeuren.

Verbetering van kiezersregistratie is in principe ook een lange termijn optie, terwijl een verbeterde dialoog tussen politieke partijen hopelijk ook langer dan een verkiezing doorwerkt. Maar dan moet hier wel voldoende in worden geïnvesteerd, meer dan een eenmalige bijeenkomst. Wat dat betreft scoort deze activiteit dan ook beter in Albanië dan in Ethiopië. Steun aan electorale hervorming (kieswet) werd in geen van de geselecteerde landen direct ondersteund. Een organisatie als ZESN hield zich wel actief bezig met de kieswet in Zimbabwe, maar krijgt niet de politieke ruimte ook effectief aan electorale hervorming bij te dragen.

De kerninstutie in het geval van verkiezingen is in alle landen de kiesraad. Effectieve ondersteuning van de kiesraad (leidend tot een effectief apparaat voor het organiseren van eerlijke en vrije verkiezingen) mag dan ook bijna per definitie gezien worden als duurzaam. In een aantal landen is de kiesraad via Nederlandse steun versterkt, hetzij via directe steun aan de instutie (bijvoorbeeld Tanzania en Jemen), hetzij via steun aan activiteiten onder auspiciën van de kiesraad (bijvoorbeeld Mozambique).

In Tanzania werd de kiesraad (National Election Commission, NEC) financieel ondersteund via een multi-donor basket. Vanuit de basket werd er bijgedragen aan het organiseren van nationale verkiezingen, voor het verstrekken van kiezersinformatie door de kiesraad en directe institutionele steun. De capaciteit van de NEC is merkbaar versterkt door de donorfinanciering en wordt als instutie beoordeeld als capabel en eerlijk.

In Mozambique en Ethiopië was de steun aan de kiesraad indirect. Hier werden bijdragen geleverd aan de campagnes van de politieke partijen om voor een gelijkwaardige strijd te zorgen. Deze campagnefondsen werden formeel beheerd door de kiesraad en stelde de raad zo in staat om aan een specifiek mandaat invulling te geven. Vergelijkbaar is de financiering van een grote mediacampagne in Kenia. Dit was formeel de taak van de kiesraad (Electoral Commission of Kenya, ESC), maar werd beheerd door PwC, uitgevoerd door een commercieel reclamebureau en gefinancierd door Nederland. Omdat de campagne formeel namens de ESC werd uitgevoerd, heeft het bijgedragen aan het professionele imago en de goede reputatie van de ESC.

De op registratie gerichte activiteiten en de assistentie aan de dialoog tussen partijen in Albanië enerzijds en de steun aan de kiesraad in Jemen anderzijds hebben ook ten doel ontwikkeling op lange termijn in de instituties te bevorderen. Een belangrijk element van impact is de toenemende professionalisering van verantwoordelijke instanties zoals de CEC in Albanië en de SCER in Jemen. Hoewel in beide situaties de kiesraden op politieke basis zijn samengesteld is in toenemende mate sprake van een professionele houding van de leden van de commissies. Betere training en opleiding en een zekere druk vanuit de internationale gemeenschap beïnvloeden op positieve wijze de opvattingen en de instelling van deze organen. Enige afstand tot de directe partijbelangen en een grotere verantwoordelijkheid voor de zuiverheid van het democratisch proces zijn het resultaat.

In Servië is de bijdrage aan CESID uit het verleden de enige waarvan men kan zeggen dat die opbouw van een institutie steunde, maar deze steun is gestaakt. Terugkijkend lijkt hier dus toch sprake van een korte termijn visie, namelijk steun gericht op de verkiezingen op een bepaald moment, temeer waar extra steun nog steeds nuttig zou zijn geweest.

Voorbeelden van eenmalig gesteunde organisaties (NGO's) die doorgaan met hun activiteiten, los van actuele verkiezingen, komen uit Servië. Zo werken de speciaal tijdens de verkiezingen van 2000 gecreëerde en gesteunde partners door, zij het in een iets andere vorm. OTPUR, de organisatie voor kiezersvoorlichting, is een lokale waakhond geworden, de groep van economen, G17, heeft een politieke partij opgericht en CESID draagt nu ook bij aan wetgeving en waarneming. Allen hadden een impact tijdens de meest recente, hier niet beoordeelde, verkiezingen.

MJAFT, de studentenbeweging in Tirana, opgericht voor de toenmalige verkiezingen in Albanië, bestaat ook nog steeds en is actief in stimulering van democratie, nationaal en lokaal, en vorming van een maatschappelijk middenveld. In Zimbabwe vormde een losse coalitie van organisaties, die zich verenigden voor een civic education project, zich om tot een formele organisatie, het Civic Education Network Trust.

Externe steun aan vrije en eerlijke verkiezingen kan natuurlijk alleen maar gedijen in een klimaat van politieke tolerantie. Wat dat betreft valt er in alle onderzochte landen nog wel het een en ander te verbeteren, om te beginnen in Zimbabwe en Ethiopië. Maar de situatie in Kenia en Servië leert ook dat een eenmalige winst van de oppositie niet voldoende hoeft te zijn voor een versterking van electorale democratie. Eenmaal aan de macht herhaalt zo'n voormalige oppositie gemakkelijk de fouten van de door haar zo bekritiseerde voorgangers. Corruptie kan snel de kop weer opsteken. En de veelgeprezen kiezersopkomst in Servië is inmiddels (wel na het vertrek van Milosevic) ook weer gedaald.

Maar los van de interne situatie in een land, de interne machtsverhoudingen en politieke status-quo, zal het voor de uiteindelijke impact van externe steun dus wel iets uitmaken of deze voldoende oog heeft voor de (middel-)lange termijn.

**Tabel 5.4 Duurzaamheid van geselecteerde activiteiten**

Land/type	Duurzame activiteiten	Minder duurzaam	Totaal
Albanië	4	-	4
Ethiopië	-	4	4
Jemen	2	1	3
Servië	2	2	4
Kenia	2	2	4
Zimbabwe	1	3	4
Centrale directies	1	2	3
<b>Totaal</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>26</b>
Voorlichting	4	6	10
Kiesraad	3	-	3
Media	-	2	2
Politieke partijen	1	2	3
Registratie	3	1	4
Waarneming	1	3	4
<b>Totaal</b>	<b>12</b>	<b>14</b>	<b>26</b>

Rekening houdend met de middellange termijn, kunnen we 46% van de gefinancierde activiteiten duurzaam noemen, d.w.z. ook op de middellange termijn doeltreffend. Dit is niet zo hoog, maar tegen de achtergrond van een beleid in ontwikkeling ook nog niet zo slecht. Wat begon als ad hoc steun heeft zich inmiddels ten dele al tot iets meer structureels ontwikkeld.

Voor de activiteiten in Albanië springen er positief uit, die in Ethiopië en Zimbabwe negatief, en die in Kenia en Servië gemengd. Wat dat betreft maakt het voor duurzaamheid blijkbaar niet uit in hoeverre de verkiezingen vrij en eerlijk waren. Want in Servië waren die dat het meest (zie Tabel 4.2), gevolgd door Kenia, Jemen en Albanië. Negatief geformuleerd lijkt het wel iets uit te maken, want het minst vrij en eerlijk waren de verkiezingen in Ethiopië en Zimbabwe, waar ook de duurzaamheid van de door Nederland gesteunde activiteiten het geringst was. Blijkbaar is in dat soort omstandigheden meer voor de korte termijn gekozen, al of niet bewust.

Ook waar het de veranderingen in vrijheid betreft gedurende de onderzoeksperiode (Figuur 2) geldt geen positief verband, gezien de sterke verbeteringen in Kenia en Servië, maar wel weer het negatieve verband gezien de verslechtering van vrijheid in precies weer Ethiopië en Zimbabwe.

Het dominante type activiteit voorlichting bepaalt gezien haar overheersende korte termijn effect in belangrijke mate deze uitkomst. Blijkbaar ging het hier meer om eenmalige campagnes dan om structurele versterking van het maatschappelijk middenveld. Kiesraad en registratie scoren hier duidelijk positief, als meest op institutionele versterking gerichte activiteiten, met de rest enigszins gemengd.

Omvang van de financiering lijkt eveneens niet uit te maken voor de duurzaamheid, gezien de relevantie van zeer geringe financieringen in Albanië, maar niet in Ethiopië. Men zou eerder een omgekeerd verband mogen verwachten, hier niet verder onderzocht, omdat de uiterst omvangrijke uitgaven in Kenia maar gedeeltelijk expliciet op de lange termijn waren gericht. Maar vooral dat een dergelijk hoog niveau van financiering op de lange termijn nooit door het land zelf kan worden overgenomen. Tenslotte was de financiering vanuit de centrale directies binnen DGIS ook iets meer op de korte termijn gericht.

De volgende activiteiten zijn duurzaam bevonden: de registratieprojecten zowel als de voorlichting en bijdrage aan politieke partijen in Albanië, de twee capaciteitsontwikkeling van de kiesraad projecten in Jemen, steun aan de Electorale Commissie in Kenia (voorlichting), audit kiezersregistratie in Kenia, de steun aan CESID die waarneming professionaliseerde in Servië, civic education project in Zimbabwe (voorlichting).

## 6. LESSEN

Deze evaluatie laat zien dat de Nederlandse steun aan verkiezingen in het buitenland over het algemeen positief mag worden beoordeeld. Hoewel evaluatie van dit soort processen een moeilijke zaak blijft, getuige de eerder (in hoofdstuk 2) besproken problemen van attributie en causaliteit, luidt het (deels subjectieve) oordeel positief voor zover dat getrokken kon worden op grond van dit in tijd en omvang beperkte onderzoek.

Ruim tweederde van de activiteiten was zowel doelmatig als doeltreffend. Slechts in een enkel geval moet van een helemaal niet doelmatige noch doeltreffende activiteit worden gesproken, maar eerder nog van relatief niet zo sterk scorende.

Trage besluitvorming bij donoren over het al of niet financieren van een activiteit hebben overal behalve de doelmatigheid ook de doeltreffendheid minder dan optimaal doen zijn. Het maakt immers wel uit of men een half jaar voor verkiezingen met voorlichting kan beginnen of slechts een paar maanden.

Doelmatigheid en doeltreffendheid waren redelijk gespreid over landen en type activiteiten, met hier en daar een uitschieter. Zo waren in Servië de activiteiten opvallend doelmatig en doeltreffend, deels dankzij een enthousiast leger van vrijwilligers. Verder was de uitkomst nogal gemengd, met ook een hoge score voor doeltreffendheid in Jemen en een lage in Ethiopië.

In landen als Zimbabwe en Ethiopië, met een slecht bestuur en onvrije en oneerlijke verkiezingen kunnen activiteiten blijkbaar moeilijker doeltreffend zijn dan in Servië met relatief de meest vrije en eerlijke verkiezingen, al is het verband tussen macro-situatie en micro-effect niet waterdicht.

Op versterking van de (effectiviteit en onafhankelijkheid van de) kiesraad gerichte activiteiten, volgens de literatuur uiterst belangrijk, waren alle doeltreffend. De vanuit centrale directies (binnen DGIS) gefinancierde activiteiten deden het relatief ook heel behoorlijk op beide criteria. Uiterst geringe bedragen, zoals voor voorlichting op de Balkan, scoorden niet minder effectief dan de relatief grote in een land als Kenia.

Duurzaam kunnen we echter maar ruim 40% van de activiteiten noemen. Dit komt omdat hierbij de blik ook op de (middel)lange termijn wordt gericht: een blijvende versterking van de electorale democratie, uitstijgend boven een ad hoc steun aan een eenmalige vrije en eerlijke verkiezing. Dit is niet zo hoog, maar tegen de achtergrond van een beleid in ontwikkeling ook nog niet zo slecht. Wat begon als ad hoc steun heeft zich inmiddels ten dele al tot iets meer structureels ontwikkeld. En over het algemeen werden doorlopende en/of institutionele activiteiten zorgvuldiger gepland dan de kortlopende verkiezingscampagnes.

Voor de activiteiten in Albanië springen er positief uit, die in Ethiopië en Zimbabwe negatief, en die in Kenia en Servië gemengd. Wat dat betreft maakt het voor duurzaamheid blijkbaar niet uit in hoeverre de verkiezingen vrij en eerlijk waren. Want in Servië waren die dat het meest (zie tabel 4.2), gevolgd door Kenia, Jemen en Albanië. Negatief geformuleerd lijkt het wel iets uit te maken, want het minst vrij en eerlijk waren de verkiezingen in Ethiopië en Zimbabwe, waar ook de duurzaamheid van de door Nederland gesteunde activiteiten het geringst was.



Blijkbaar is in dat soort omstandigheden meer voor de korte termijn gekozen, al of niet bewust. Of moet worden vastgesteld dat een zeker minimum aan politieke voorwaarden moet zijn vervuld alvorens externe steun succesvol kan zijn.

Ook waar het de veranderingen in vrijheid betreft gedurende de onderzoeksperiode (Figuur 2) geldt geen positief verband, gezien de sterke verbeteringen in Kenia en Servië, maar wel weer het negatieve verband gezien de verslechtering van vrijheid in precies weer Ethiopië en Zimbabwe.

Het dominante type activiteit 'voorlichting' bepaalt gezien haar overheersende korte termijn effect in belangrijke mate de niet zo hoge score op duurzaamheid. Blijkbaar ging het hier meer om eenmalige campagnes dan om structurele versterking van het maatschappelijk middenveld. Soms betrof dit de wel degelijk nuttige voorlichting aan kiezers, op het platteland, hoe geldig te stemmen. Dit in tegenstelling tot de meer algemene burgervoorlichting die boven een enkele verkiezing uitstijgt.

De op kiesraad en registratie gerichte activiteiten scoren hier duidelijk positief, als meest op institutionele versterking gerichte activiteiten, met de rest enigszins gemengd. Hoewel de stap van internationale naar nationale waarneming in dit verband een positieve is, potentieel lokale capaciteit versterkt, is de feitelijke uitvoering daarvan waarschijnlijk nog teveel op de korte termijn, eenmalig, gericht, ondanks het inmiddels ook voorkomen van lange termijn waarneming en monitoring.

Hier lijkt ook de algemene conclusie uit de literatuur enigszins van toepassing (aangehaald in hoofdstuk 2, van Kumar, 1998 en Reilly, 2003) dat de internationale gemeenschap over het algemeen succesvoller is geweest bij het ondersteunen van korte termijn doelstellingen dan op de lange termijn betrekking hebbende (politieke) voorwaarden. Dit vooral hier dan omdat steun ook meer op die korte termijn was gericht. Ook het Clingendael-onderzoek wijst op het dominante effect op het micro-niveau, dat van de partnerorganisatie, boven dat op het meso-niveau, het institutionele vlak (De Zeeuw, 2004).

Omvang van de financiering lijkt niet uit te maken voor de duurzaamheid, gezien de relevantie van zeer geringe financieringen in Albanië, maar niet in Ethiopië. Men zou eerder een omgekeerd verband mogen verwachten, hier niet verder onderzocht, omdat de uiterst omvangrijke uitgaven in Kenia maar gedeeltelijk expliciet op de lange termijn waren gericht. Maar vooral dat een dergelijk hoog niveau van financiering op de lange termijn nooit door het land zelf kan worden overgenomen. Tenslotte was de financiering vanuit de centrale directies binnen DGIS ook iets meer op de korte termijn gericht dan de activiteiten van de ambassades.

Overigens moet het onderscheid tussen de korte en de lange termijn en daarmee tussen doeltreffendheid en duurzaamheid niet worden overdreven, omdat soms ad hoc acties onbewust op langere termijn effect sorteren, en die op de langere termijn gerichte alleen maar ad hoc effect hebben. Wat dat betreft zijn er nogal wat externe invloeden, vaak van binnenlandse politieke aard, die de uitkomst van buitenlandse hulp sterk beïnvloeden. En soms heeft een korte termijn doel, zoals 'Moi weg' of Milosevic weg' ook lange termijn implicaties.

Beleidsrelevant waren in principe alle activiteiten, omdat deze allemaal wel binnen een steeds vrij oppervlakkig geformuleerd beleid gericht op vrije en eerlijke verkiezingen pasten. Maar dit criterium heeft dus weinig waarde wanneer vrije en eerlijke verkiezingen niet duidelijker gekoppeld worden aan goed bestuur en democratie, en activiteiten daarbinnen niet gekozen worden op grond van een goede analyse vooraf, een zgn. pre-election assessment. En wanneer een activiteit niet duurzaam is, d.w.z. geen blijvend effect sorteert, kan deze uiteindelijk ook moeilijk echt relevant worden genoemd. Want steeds is het doel van beleid toch impliciet het bevorderen van electorale democratie op termijn.

Welke lessen vallen nu uit deze evaluatie te trekken?

1. Een eerste les is dat activiteiten duidelijk geformuleerd dienen te worden in functie van het beoogde doel, of dat nu op de korte of de lange termijn is gericht. Gaat het bijvoorbeeld om verhoging van de opkomst, dan is een mediacampagne minder relevant als je doelgroep geen kranten leest of TV kijkt, zoals in grote delen van het Afrikaanse platteland. Zoiets kan wel in Servië werken, maar niet in Ethiopië.

Waar het serieus schort aan politieke vrijheid, zoals in Zimbabwe en Ethiopië, is directe kiezersvoorlichting (opkomst) minder relevant dan op lange termijn gerichte burgereducatie en versterking van het maatschappelijke middenveld.

2. Een tweede les is dat activiteiten duidelijker dienen voort te vloeien uit een meer geëxpliciteerd beleid met betrekking tot verkiezingen, binnen het ruimere kader van goed bestuur en democratisering. Het precieze verband daartussen mag beter worden uitgewerkt alsmede meer oog voor de langere termijn, d.w.z. electorale democratie, de daarvoor benodigde instituties en hoe deze te versterken.

Verkiezingssteun dient dus verder te professionaliseren, meer structureel te worden, voort te gaan op de al ingeslagen weg, nog minder op incidentele projectjes te rusten maar op goed onderbouwde programma's. Wat dat betreft is de tendens tot donorcoördinatie en bevorderen van consortia van NGO's een goede zaak, m.n. in Kenia, wanneer dat tenminste tevens gepaard gaat met harmonisatie van procedures (rapportage etc.) om onnodig tijdverlies te voorkomen.

3. Hieruit vloeit (als derde les) voort dat externe financiering zich meer op de (middel)lange termijn gerichte activiteiten zou moeten concentreren. Ad hoc activiteiten, zoals eenmalige voorlichtingscampagnes of eenmalige exercities ter registratie van kiezers, sorteren minder effect, al hoeven deze zeker niet waardeloos te zijn. Maar in plaats van een eenmalige campagne lijkt het zinvoller om de capaciteit van NGO's te versterken, en daarmee blijvend het maatschappelijke middenveld en dus de electorale democratie (Biekart in Burnell, 2004). Wel moet onderscheid worden gemaakt tussen steun aan een activiteit van een NGO, capaciteitsopbouw van die NGO, bewustwording van kiezers en versterking van het maatschappelijke middenveld. Dat laatste mag niet te snel uit het eerste worden afgeleid.

Dit is belangrijk omdat opbouw van de civil society door bijna elke Nederlandse ambassade strategisch als meest belangrijke element wordt gezien. Dan doet het er ook toe welk soort activiteit men hierbij steunt en welke partner. Zo maar een vrij willekeurige activiteit van een NGO steunen is nog niet automatisch versterking van het maatschappelijke middenveld. Van een zeer duidelijke keuze op grond van geëxpliciteerde selectie criteria, toegespitst beleid, of op grond van een sterkte-zwakke analyse vooraf van het verkiezingsproces, lijkt hier geen sprake te zijn geweest. Wel is de hier en daar (Zimbabwe, Kenia) al zichtbaar wordende doorlopende financiering van NGO's een goede zaak, al dreigt wetgeving in Zimbabwe dit voortaan onmogelijk te maken. Reden temeer om elke steun daar te heroverwegen, omdat externe steun niet effectief kan zijn zonder een minimum aan binnenlandse politieke voorwaarden.

4. Een vierde les moge zijn dat meer inzicht in de effecten van kiezersvoorlichting nodig is, gezien de sommen geld die daar naar toe gaan en het geringe inzicht daarin tot op heden (Blair, 2003; Bratton et al, 1999).
5. Ten vijfde mag bij de verbreding en verdieping van steun aan de civil society meer oog voor de relaties daarvan met de Staat en de rol van politieke partijen niet ontbreken (Burnell, 2000). Deze laatste zijn om begrijpelijke redenen stiefmoederlijk bedeed in het proces, omdat dit politiek gevoelig ligt, al wordt indirecte steun aan alle politieke actoren via het Nederlandse IMD gegeven. De vraag is of dit voldoende is, omdat politieke partijen (en het functionerend parlement na de verkiezingen) een zwakke schakel binnen het gehele politieke proces blijven.

Ondernemers zouden ook speciale aandacht mogen krijgen bij externe steun, omdat deze klasse zich in een zich ontwikkelende democratie vaak ook politiek gaat manifesteren. Deze heeft belang bij verantwoordelijk en transparant bestuur.

6. Ten zesde verdient de nationale kiesraad bijna overal steun, zolang deze enigszins onafhankelijk kan opereren binnen een goed wettelijk kader. Want dat is wel het belangrijkste instituut van het gehele proces van vrije en eerlijke verkiezingen.

Direct daarop volgt betere aandacht voor de kiezersregistratie. Deze is te vaak als een geïsoleerde problematiek behandeld die onder flinke druk van donoren wel even zal worden opgelost. Maar in alle gevallen is het belangrijker om aan een definitievere oplossing bij te dragen via het opzetten en operationaliseren van een goed werkend register van de burgerlijke stand.

Hieraan gekoppeld dient ook creatiever om te worden gegaan met de neiging bij politiek dominante groepen om voorgestelde reglementering en wetgeving rondom verkiezingen te dwarsbomen of uit te stellen, omdat men geen belang heeft bij transparantie. Wetgeving, al of niet via IDEA, verdient sowieso meer aandacht.

7. Toegankelijkheid van de pers voor de verschillende politieke groeperingen en de rol van media - vaak volledig gecontroleerd door de zittende macht - is een nogal onderbelicht gebied. Alleen in Jemen (en Ethiopië enigszins) heeft Nederland gerichte activiteiten op dit terrein, analyses van NGO's, met succes gefinancierd. Op dit en op andere punten draagt de Nederlandse bijdrage in Jemen bij aan de voorbeeldfunctie van dit land in de regio op het gebied van democratisering.

Gelukkig evalueren donoren waaronder Nederland ook hun eigen rol bij verkiezingen achteraf, zoals in Ethiopië en Kenia. De door Nederland gefinancierde studie in Ethiopië, gericht aan de subgroep van donoren voor mensenrechten, kwam medio 2002 al met een actieplan voor de verkiezingen van 2005, en formuleerde liefst 27 aanbevelingen over het electorale systeem, voorlichting, capaciteitsontwikkeling van de nationale kiesraad (NEB) en politieke partijen, media, waarneming, organisatie en dialoog.

In Kenia kwamen behalve de donoren ook de nationale kiesraad (ECK) met een beoordeling achteraf van het verkiezingsproces. Uit de rapportage van 20.000 waarnemers vloeiden bijna 100 aanbevelingen voort op diverse terreinen als verkiezingscampagnes, politieke partijen, uitvoerende staf, stemmen (geheim, formulieren, dozen, tellen), bekendmaking resultaten, regeling geschillen, kiezersregistratie, kiesdistricten, media, vrouwen, waarneming. Expliciet werd om meer eigen fondsen gevraagd om de kiesraad ook institutioneel onafhankelijk te maken.

Een belangrijke les uit de Ethiopië-studie, ook elders relevant, om toch vooral niet te laat met het steunen van NGO's en hun campagnes te beginnen, vlak voor de verkiezingen, lijkt in 2005 helaas weer niet geleerd te zijn. Wat dat betreft bestaat er een verschil tussen lessen opschrijven en deze ook werkelijk leren, mede in de hand gewerkt door bureaucratie binnen het donorenoverleg (en de rol van de UNDP), alsmede het beperkte institutionele geheugen van ambassades gezien de permanente roulatie van staf. In dit verband zou een themadeskundige voor goed bestuur op ambassades nuttig kunnen zijn, ook om de professionaliteit bij de verkiezingssteun te kunnen bevorderen. Meer inschakeling van organisaties als IFES en IDEA zou hier ook goede diensten kunnen bewijzen om 'best practices' overal te introduceren. Meer overleg tussen ambassades over te leren lessen zou ook geen slechte zaak zijn.

Ook wordt er in de Ethiopië-studie gewaarschuwd voor te dure American-style campagnes, omdat deze nooit duurzaam kunnen zijn. Wat dat betreft baren de grote bedragen die er in Kenia omgingen enige zorg. In Ethiopië hebben (23) NGO's nu ook een consortium gevormd voor gezamenlijk opereren, en worden alle aanvragen voor internationale steun nu door een locale organisatie (ERIS) beoordeeld. Donoren trainen nu ook locale rechtbanken om klachten te behandelen. De nationale kiesraad, met haar effectieve structuur, wordt nog niet gesteund, ondanks eerdere aanbevelingen voor capaciteitsopbouw.

Voor het zorgvuldig monitoren van activiteiten zou regelmatige tussentijdse rapportage van NGO's aan donoren - liefst uniform - ook nuttig zijn. Nu beperkt deze zich meestal tot rapportage achteraf, waarbij de nadruk wel erg op de financiële aspecten ligt. Tussentijdse rapportage en nauwkeuriger monitoring van gesteunde activiteiten zouden ook kunnen bijdragen aan meer inzicht in de voor externe steun zo belangrijke locale context en het aanscherpen van de selectie van partners. De notitie Goed Bestuur (GMV, 2004) wijst hier ook op. Wel is het zo dat het heel moeilijk is om goede impact-indicatoren te vinden voor zorgvuldige monitoring (Crawford, 2002; DANIDA, 2000; SIDA, 2000). En overigens werden op ambassadeniveau evenmin indicatoren aangetroffen voor doelmatigheid en doeltreffendheid.

Meer aandacht voor geïntegreerde politieke en economische hulp, zoals ook bepleit in de Afrika-notitie (1999, 2003) zou ook nuttig zijn, omdat beide elkaar beïnvloeden; vandaar ook de eerdere pleidooien voor 'ontschotting'. Wat dat betreft was het een goede zaak in Kenia dat sectorkundigen binnen de OS zich ook met democratie en goed bestuur bezighielden, zeker na het wegvallen van de bilaterale hulprelatie. Dit kwam de aandacht voor en professionaliteit van de verkiezingssteun ook ten goede.

Tenslotte kan niet voldoende worden benadrukt dat het bij verkiezingsondersteuning op alle fronten om opbouw van lokale capaciteit gaat, zowel bij de overheid (kiesraad, register) als bij het maatschappelijke middenveld, inclusief politieke partijen. Dit is wel een proces van lange adem, ook aandacht vragend buiten verkiezingen om.

## LIJST MET GESPROKEN PERSONEN

### Albanië

Sweder van Voorst tot Voorst	Nederlandse Ambassadeur
Mw. Marleen Monster	Tweede Secretaris Nederlandse Ambassade
Arben Rama	UNDP Cluster Manager coördinator kiezers registratie project
Dickson Baily	IFES Albanië
Ilirian Celibashi	Hoofd van de CEC (Central Election Committee)
Erton Kashta	Algemeen Secretaris van de CEC
Jemin Gjana	Democratic Party en Co Chair of the Bi-Partisan Commission
Artan Hoxha	Research Director Institute of Contemporary Studies
Arbjan Mazniku	Deputy Director MJAFT
Maarten Bremer	SNV Country Director

### Ethiopië

Daniel Bekele	Lokale consultant
Mark van der Linden	Tweede secretaris politieke zaken, HMA Addis
Mw. Cécile Vink	Tweede secretaris politieke zaken, HMA Addis
Mw. Simone	Archivaris, HMA Addis
Ato Girma	General manager van AKPAC, uitgever van Tobia
Ton Haverkort	Ex-directeur SNV Addis
Dr. Mandefro	Friedrich Ebert Stiftung
Mw. Antoinette Gosses	Hoofd Ontwikkelingssamenwerking, HMA Addis
Rob Vermaas	Ambassadeur HMA Addis
Jamshed Kazi	Assistant Resident Representative UNDP Addis
Morten Olesen	Programme officer UNDP Addis
Lennart Jemt	Eerste secretaris Zweedse ambassade Addis
Hans Raadschilders	Eerste secretaris, HMA Addis
Shimels Assefa	Governance Adviser Ierse ambassade Addis
Ato Gebremedhin	Managing director, SAHRE
Ato Yoseph	IAG
Peter van Doren	CTA, Kaffa Development Project
Feyera Abdi	Country Director, SOS Sahel, Addis
Victor Madeira dos Santos	Principal Administrator, EU

### Jemen

J.F.L. Blankenberg	Nederlandse Ambassadeur
Mw. Janet Alberda	Eerste secretaris Nederlandse Ambassade
Mw. Dr. Sonoko Sunayama	UNDP programme Officer governance and human rights
Aladeen Shawa	UNDP Local coordinator/planner
Mp. Sultan S Al-Barakani	Chair of the GPC (General Peoples Congress Party)
Eng. Abdullah M.Al-Akwa	Vice voorzitter van de SCER (Supreme Commission on Elections and Referenda)
Dr. Mohamed A.Alsayani	Lid van de SCER (Sector of planning and logistics)
Eng. Alawi A.Al-Mashoor	Lid SCER (Sector foreign relations and Civic society organisations)
Paul Harris	IFES Technical Director Jemen

## Jemen (vervolg)

Mw. Robin Madrid	NDI (National Democratic Institute) Country Director
Hatem M.Bamehriz	NDI Dep. Country Director
Majid Al-Fahid	CDF(Civic Democratic initiatives support Foundation) Executive Director
Gamal A.Al-Shami	Democracy School
Zeid Mohammad Assgier	Zahra women society, Executive Director

## Kenia

Kimathi Mithika	Locale consultant
Herman Linthout	Archivaris, HMA Nairobi
Mw. Tanya van Gool	Ambassadeur, HMA Nairobi
Gijs Gerlag	Eerste secretaris, HMA Nairobi
Jos Hoenen	Eerste secretaris, HMA Asmara (voorheen Nairobi)
Mw. Patricia Munayi	National Programme Officer, HMA Nairobi
Gerhard van't Land	Directeur ETC-EA, Nairobi
George Mbate	Consultant, Nairobi
Mw. Sheryl Stumbras	Director Democracy and Governance, USAID, Nairobi
Mw. Koki Muli	Executive Director, IED, Nairobi
Gerard Duijfjes	HOS, HMA Nairobi
Peter Gitonga	National Coordinator, Cobades, Nairobi
Mw. Susie Ibutu	Director, National Council of Churches of Kenya
Felix Owuor	Senior Programme Officer, NDI, Nairobi
Mw. Joan Mudindi	Programme officer, ECK, Nairobi
S. Chege	Deputy Commission Secretary, ECK, Nairobi

## Mozambique

Voorhoeve	Nederlandse Ambassade Maputo
Miguel de Britto	USAID Maputo
Abdul Mussa	IMD Maputo
Angelo Matusse	AWEPA Maputo

## Servië

Mw. Mirjam Krijnen	Ambassade Hoofd Ontwikkelingssamenwerking
Milan Rajic	Consultant
Prof. Zoran Lucic	CESID
Marco Blagojevic	CESID
Mw. Dr. Ljiljana Bacevic	Institute of Social Sciences
Sinisa Milatovic	UNDP
Nenad Konstantinovic	OTPUR
Goran Bastovanovic	USAID
Sandra Babic	EU Delegatie deskundige politiek
Milan Pajevic	G17 Institute
Prof. Wladimir Goati	Sociologist/political analyst

## Tanzania

Dr. Bernhard Berendsen	Ambassadeur, HMA Dar
Vincent van Zeijst	Eerste Secretaris, HMA Dar
Mw. Lucie Luguga	Assistant Resident Representative, UNDP Dar

### Tanzania (vervolg)

Mw. Fortunata Temu	Programme analyst, UNDP Dar
Audax Rutta	Programme analyst, UNDP Dar
Prof. Rwekaza Mukandala	Professor of political science and public administration
Kiravu	Directeur van verkiezingen, National Election Commission
Frank Vassallo	Programma manager verkiezingsbasket 2005, UNDP Dar
Mw. Margie Cook	Adjunct manager verkiezingsbasket 2005, UNDP Dar
Mw. Ditte Egnell	Eerste Secretaris politieke zaken, Ambassade van Zweden
Jeffrey McLaren	Eerste Secretaris, Hoge Commissariaat van Canada
Peter Zingraf	Ambassade van Duitsland
Mw. Inger Tveit	Ambassade van Noorwegen
Nicolai Ruge	Ambassade van Denemarken
Mw. Santala Satu	Ambassade van Finland
Jack Titsworth	DFID

### Zimbabwe

Peter Hermes	Directeur NiZA (ontmoet in Nederland)
Dr. Hans Heinsbroek	Ambassadeur, HMA Harare
Mw. Mette Gonggrijp	HMA Harare
Mw. Leoni Cuelenaere	HMA Harare
Mw. Lily Talapessy	HMA Harare
Knud Rasmussen	Voorzitter K2-Techtop consult, Harare
Phil Matsheza	Executive Director, Human Rights Trust of Southern Africa (SAHRIT), Harare
Mw. Corina Straatsma	Directeur HIVOS, Harare
Andrew Nongogo	Programme officer human rights, HIVOS, Harare
Mw. Emma Chiseya	Voter education officer, wnd directeur, ZESN, Harare
Wellington Mbofana	Directeur CIVNET, Harare
Sven Schwersensky	Resident representative, Friedrich Ebert Stiftung, Harare
Jan Vloet	Directeur SNV, Harare
John Stewart	Directeur NOVASC, Harare
Mw. Dr. Beatrice Schlee	Konrad Adenauer Stiftung, Harare

### Zuid-Afrika

Jock Geselschap	Nederlandse Ambassade Pretoria
Zane Ibrahim	Bush Radio Kaapstad
Joshua Ogada	Bush Radio Kaapstad
P.A.M. Hermes	NiZA, algemeen directeur



---

*Noot bij tabel 4.1(p. 21):*

De gegevens in deze tabel zijn subjectieve indicatoren van bestuur en als zodanig ter discussie; ze gelden niet als absolute waarden. De indicatoren zijn afkomstig van diverse instituties en gebaseerd op verschillende methodes en systemen. De originele waarden zijn hier omgerekend naar een score met uiterste waarden van 0 (slechtste score) tot en met 10. De indicatoren vormen geen officieel standpunt van UNDP.

- i Ontwikkeld door het 'Polity IV' van de Universiteit van Maryland. Deze indicator geeft de aanwezigheid weer van institutionele factoren voor democratie - of wetten en instituties democratische participatie toestaan - maar niet de mate van politieke participatie. Score varieert van autoritair tot democratisch.
- ii Freedom House classificeert landen met een gemiddelde score (omgerekend) voor burgerlijke vrijheden en politieke rechten tussen 7.5 en 10.0 als 'vrij', die met een score tussen 3.3 en 6.7 als 'gedeeltelijk vrij' en die met een score tussen 0 en 1.7 als 'niet vrij'. Landen met een gemiddelde score van 2.5 kunnen als 'gedeeltelijk vrij' of 'niet vrij' geclassificeerd worden, afhankelijk van de onderliggende gegevens waarmee hun score voor burgerlijke vrijheden en politieke rechten zijn bepaald.
- iii Freedom House stelt dat landen met een score (omgerekend) tussen 7 en 10 een 'vrije pers' hebben, die met een score tussen 4 en 7 een 'gedeeltelijk vrije pers' en die met een score tussen 0 en 4 'geen vrije pers'.
- iv Deze indicator, ontwikkeld door Wereldbank onderzoek, is gebaseerd op een statistische compilatie van percepties van de kwaliteit van bestuur. De gegevens zijn afkomstig van een enquête onder een groot aantal mensen in industriële en ontwikkelingslanden, alsmede niet-gouvernementele organisaties, commerciële bureaus en denktanks. De resultaten geven op geen enkele wijze het officiële standpunt van de Wereldbank weer, die de gegevens heeft verstrekt. Schattingen zijn onderhevig aan een grote foutmarge. Voor nadere details over de methodologie, zie Kaufmann, Kraay en Zoido-Lobaton (2002).
- v De 'Stem en verantwoordelijkheid' index combineert diverse indicatoren van het politiek proces (waaronder de keuze van regeringen) met indicatoren van burgerlijke vrijheden, politieke rechten en persvrijheid en onafhankelijkheid.
- f De 'Rust en Orde' indicator, uit de 'International Country Risk Guide'.
- g De Corruptie Perceptie Index van Transparency International.

---

---

Ministerie van Buitenlandse Zaken  
Afdeling Vredesopbouw en Goed Bestuur  
Directie Mensenrechten en Vredesopbouw

---

# **EVALUATIE VERKIEZINGSONDERSTEUNING 1999-2003**

## **ANNEX 1 - 5**

---



---

## ANNEX 1 Logische Referentiekaders voor de geselecteerde landen

### 1.1 Albanië

### 1.2 Ethiopië

### 1.3 Jemen

### 1.4 Kenia

### 1.5 Servië

### 1.6 Zimbabwe

In de referentiekaders worden de activiteiten van de geselecteerde gepresenteerd volgens het model dat in Hoofdstuk 2 is gepresenteerd. Waar mogelijk werden behalve de vier (in Jemen drie) activiteiten per land van de steekproef ook andere door Nederland ondersteunde activiteiten op het gebied van verkiezingen opgenomen. De eerste vier activiteiten (aangeduid met A tot en met D) in elk referentiekader betreffen steeds de activiteiten van de steekproef.

### 1.1 Logisch Referentiekader Albanië

	Interventiologica	Indicatoren	Bronnen van informatie	Veronderstellingen en risico's
Lange Termijn Doelstelling	Electoral democratie	Institutioneel kader, politieke - en burgerrechten, persvrijheid, politieke verantwoording, wetshandhaving, effectiviteit overheid, corruptie, aantal verkiezingen, opkomst		
Korte Termijn Doelstelling	Vrije en Eerlijke Verkiezingen	De afwezigheid van electorale fraude De (gelijke) toegang van partijen tot de media Het voorkomen van dwang en/of geweld tijdens de verkiezingen Alle stemmen hebben een gelijk gewicht	Waarnemings-rapportages, interviews ter plaatse met organisaties, dossiers	Verkiezingsresultaten worden erkend door alle partijen en politieke en sociale stabiliteit
Resultaten	1. "Civil Society" versterkt	Kiesgerechtigden kennen de politieke betekenis van de stemming Grotere opkomst bij verkiezingen	Kiesraad, NGO's Interviews, uitvoerig verslag van activiteiten van MJAF Ambasadestaf heeft enkele evenementen bezocht	

	2. Adequaat functionerende kiesraad <b>Geen activiteiten</b>	Effectief ontwerp stembiljetten Correcte stembussen Onpartijdige hulp aan kiezers zonodig Afdoende voorzorgsmaatregelen bij transport van verkiezingsmateriaal Onpartijdige beveiliging bij stembureaus Officiële en snelle bekendmaking van de verkiezingsuitslag Onpartijdige behandeling van klachten	OVSE/ODIHR UNDP EU	
	3. Registratie transparant en zorgvuldig uitgevoerd	Minder zakelijke en politieke barrières bij opname in het kiesregister Kiesgerechtigden kennen registratieprocedure en begrijpen de procedure van stemming (biljetten) Voldoende publiciteit betreffende procedures Mate van toegang van vrouwen en armen	IFES UNDP	3 op elkaar aansluitende projecten allemaal gericht op vervolmaking van registratiesysteem hebben dit, niettegenstaande verbeteringen, nog niet weten te realiseren Eerst een goed functionerend burgerlijke stands register zal tot blijvende oplossing leiden donoren hebben met teveel haast de zaak van de registratie hebben willen oplossen
Resultaten (vervolg)	4. Politieke partijen toegerust voor deelname aan verkiezingen	Echte en concurrerende politieke processen, representatief meerpartijen systeem, democratischer en effectiever opererende politieke partijen	OVSE/ODIHR IFES UNDP evaluatie	De Bi-Partisan committee is een forum waarin de grote elkaar bestrijdende partijen elkaar ontmoeten De technische assistentie heeft de dialoog mogelijk gemaakt zodoende zijn beslissingen over reglementering van verkiezingen voorbereid die i.t.t. vroeger nu wel in het parlement konden worden aangenomen Initiatief om de aanbevelingen van de OVSE/ODIHR te kunnen uitvoeren
	5. Onbelemmerd en objectief uitgevoerd waarnemingsprogramma <b>Geen activiteiten</b>			
	6. Onbelemmerde en objectieve berichtgeving door de media <b>Geen activiteiten</b>			

	<p><b>7. Kieswet en verkiezingsstelsel compleet en ontworpen volgens beginselen van democratie</b></p> <p><i>Geen activiteiten</i></p>			
Activiteiten	<p>A1.1 Gemeentehuis hearings in 12 geselecteerde gemeenten</p> <p>A1.2 Publieke aankondigingen op radio, tv en via internet</p> <p>A1.3 Muziek en theater optredens verspreid over het land.</p>	<p>Ter zake doende debatten onder burgers en kandidaten tijdens de lokale verkiezingen over belangrijke onderwerpen zoals begroting, belastingen, vuilophaaldiensten parken etc.</p> <p>Platforms vormen met concrete gemeenschapsbelangen i.p.v. partijpolitiek</p>	<p><b>Uitvoerig verslag van activiteiten van MJAF</b></p> <p>Ambassadestaf heeft enkele evenementen bezocht</p>	<p>Kiezers in staat stellen om aan belangrijke bestuursstructuur deel te nemen en politici verplichten om zich te verbinden met concrete plannen</p> <p>Men heeft publiekelijk contracten afgesloten met lokale politici</p> <p>Budget € 99.520</p> <p>Ned. Bijdrage €25.000</p>
Activiteiten (vervolg)	<p>B3.1 Vestiging en de werking van een data-verwerkingscentrum voor:</p> <p><b>a. de kiezerslijst voor de lokale verkiezingen van 2000</b></p> <p>b. de nationale kiezers-registratie database met een unieke kiezers-identificatiekaart</p> <p>c. nationale coördinatie eenheid voor data-verwerking</p> <p>C3.2. Ondersteuning bij het maken van tijdige en acceptabele kiezerslijsten voor de lokale verkiezingen van 2000</p> <p>C3.3. Ondersteuning bij het maken van een data base voor de burgerlijke stand</p> <p>C3.4. Ondersteuning van het ministerie van lokaal bestuur bij de vaststelling van de huidige woon- of verblijfplaats van alle Albaniërs</p> <p>D 3.5 De completering van het databestand van de burgerlijke stand</p>	<p>Beschikbaarheid van geschreven documenten</p> <p>Rapportage over publiciteitscampagnes</p> <p>Lijsten met geregistreerde kiezers (gecontroleerd)</p>	<p>Evaluatie UNDP</p> <p><b>Interviews met:</b></p> <p>IFES</p> <p>Institute for Contemporary Studies</p>	<p>C: donoren die hebben bijgedragen:</p> <p>UNDP \$350,000,</p> <p>Denemarken \$270,000,</p> <p>Duitsland \$130,000,</p> <p>UK \$100,000,</p> <p>USAID (via IFES) \$400,000</p> <p>en Nederland € 532.510</p>

	E4.1 juni 2002 vergaderingen om over de details van de TA te beslissen E4.2 juni -oktober 2002 (met uitbreiding naar maart 2003) een programma van ronde tafel conferenties over: i. het verkiezingsstelsel, ii. de kiezerslijst, iii. de zone grenzen van de kiesdistricten, iv. klachten en beroepsmogelijkheden, v. de rol van de CEC, vi. verkiezingsprocedures E4.3 verstrekking van adviezen ter zake door juridisch adviseur aan de bi-partisan committee E 4.4 ondersteuning van debatten tussen partijen	Minimaal 7 conferenties TA aanwezig van juni 2002 tot maart 2003		E: budget toegekend € 70.399, waarvan onbesteed € 7.516
Inputs per Activiteit	Activiteiten (A+B+C+D+E)	<b>A</b> Kiezersvoorlichting: AL006506 € 25.000 <b>B</b> Kiezersregistratie pilot i.s.m. ODHIR: AL005401 €135.603 <b>C</b> Opzetten kiesregistratie Kiezersregistratie: AL006501 €532.510 <b>D</b> Verkiezingsondersteuning, technische voorbereiding: AL006504 € 250.725 <b>E</b> Steun aan politieke partijen: AL006505 € 70.399		

## 1.2 Logisch Referentiekader Ethiopië

	Interventiologica	Indicatoren	Bronnen van informatie	Veronderstellingen en risico's
(Middel)-Lange Termijn Doelstelling	Electorale democratie	Er werd een lichte verbetering gerapporteerd in 2000 in vergelijking met 1995	Interviews ter plaatse met organisaties, dossiers	Meer dan 50% van de kiesdistricten had geen tegenkandidaat
Korte Termijn Doelstelling	Vrije en Eerlijke Verkiezingen	Verkiezingen worden gekenmerkt door partijdigheid van instanties (inclusief kiesraad en media), intimidatie en (soms) geweld.	Interviews ter plaatse met organisaties, dossiers	Verkiezingsresultaten worden niet erkend door alle partijen
Resultaten	1."Civil Society" versterkt	D: 433.563 kiesgerechtigden getraind	D: Evaluatierapport SAHRE juli 2001	Groot gebrek aan politiek besef bij het electoraat
	2. Adequaate functionerende kiesraad <b><u>Geen activiteiten</u></b>			De NEB is niet onpartijdig
	3. Registratie transparant en zorgvuldig uitgevoerd <b><u>Geen activiteiten</u></b>			Bij registratie van kandidaten wordt oppositie benadeeld

	4. Politieke partijen toegerust voor deelname aan verkiezingen	C: Verbeterde verkiezings sfeer en kwaliteit van verkiezingen A: Levendiger campagne, verbeterde communicatie tussen kiesraad en politieke partijen	C: HMA slotdocument  A: Eindrapport NEB juli 2001, HMA rapport-beoordeling	C: Goede media-aandacht voor de debatten  A: Toegang tot rurale gebieden moeilijk door intimidatie en gebrek aan toegang tot media
	5. Onbelemmerd en objectief uitgevoerd waarnemingsprogramma <i>Geen activiteiten</i>			Bij de verkiezingen van 2000 werden geen internationale waarnemers toegelaten. Diplomaten mochten waarnemen, maar hebben geen verklaring uitgegeven
	6. Onbelemmerde en objectieve berichtgeving door de media	B: Vrije ideeën over verkiezingen, democratie en goed bestuur verspreid	B: Eindrapport ATBIA oktober 2000	B: Tobia heeft een oplage van slechts 25.000 en komt niet in alle regio's uit
	7. Kieswet en verkiezingsstelsel compleet en ontworpen volgens beginselen van democratie  <b><u>Geen activiteiten</u></b>			

Activiteiten	D1.1 Training kiezersgroepen	D1.1: 50 handleidingen, 50.000 brochures, training in 12 centra in 4 regionale staten	D: SAHRE rapportage, HMA dossiers, interviews	D: kiezerseducatie niet gecoördineerd met NEB (kiesraad)
	C4.1 Ondersteuning van debatten tussen partijen	C4.1: debatten georganiseerd in zeven regionale hoofdsteden en Addis Ababa	C: IAG rapportage, HMA dossiers, interviews	C: Activiteit doorgezet ondanks verzet van HMA controller en DAF
	A4.2 Steun aan campagnefondsen voor politieke partijen	A4.2: 32 politieke partijen gesteund, ca. 400 federale en ca. 500 regionale kandidaten. Productie van drukwerk, betaling van DSA en transport	A: NEB rapportage, HMA dossiers, interviews	A: Door uitblijven van rapportage door een groot aantal partijen voldoet dit project niet aan de minimumeisen van rechtmatigheid. Hoewel fondsen formeel via NEB (kiesraad) liepen, was de rol van NEB niet duidelijk
	B6.1 Ondersteuning aan Tobia maand- en weekblad	B6.1: 14 nieuwsitems, 25 opiniematerialen, 7 cartoons en 5 interviews gepubliceerd	B: ATBIA rapportage, HMA dossiers, interviews	B: Tobia is een private onderneming met winstoogmerk
Inputs per Activiteit	Activiteiten (A+B+C+D+E)	<b>A</b> Campagnefondsen 2000: ET 020001 totaal: €325.000 NL: €67.04 <b>B</b> Steun aan krant: ET 020003 totaal: € 10.277 NL: €10.27 <b>C</b> Organisatie van debatten: ET 020004 totaal: € 173.000 NL: €17.76 <b>D</b> Burgereducatie: ET 020006 totaal: € 62.854 NL: €31.42 <b>E</b> Verkiezingsplan: ET 022801 totaal: € 34.955 NL: €34.95		

Noot bij C: er was een balans van €14.904, die is overgeheveld naar een vervolgproject. Boekhoudkundig is 100% van het budget benut: €32.672.

### 1.3 Logisch Referentiekader Jemen

	Interventiologica	Indicatoren	Bronnen van informatie	Veronderstellingen en risico's
Lange Termijn Doelstelling	Electorale democratie	Institutioneel kader, politieke - en burgerrechten, persvrijheid, politieke verantwoording, wetshandhaving, effectiviteit overheid, corruptie, aantal verkiezingen, opkomst		
Korte Termijn Doelstelling	Vrije en Eerlijke Verkiezingen	De afwezigheid van electorale fraude De (gelijke) toegang van partijen tot de media Het voorkomen van dwang en/of geweld tijdens de verkiezingen Alle stemmen hebben een gelijk gewicht	Waarnemings-rapportages Interviews ter plaatse met organisaties Dossiers	Verkiezingsresultaten worden erkend door alle partijen en politieke en sociale stabiliteit
Resultaten	1. "Civil Society" bewust van belang van en rechten en procedures betreffende verkiezingen	Kiesgerechtigden kennen registratie procedure en begrijpen de procedure van stemming (biljetten) Kiesgerechtigden kennen de politieke betekenis van de stemming Succesvolle registratie van vrouwen voor het actief kiesrecht	Kiesraad Politieke partijen, NGO's Interviews	Het project ondersteuning van NGO's heeft tot doel gehad promotie van activiteiten op de gebieden van voorlichting, waarneming en monitoring van de rol van de media Al Zahra heeft daarbij in het bijzonder de positie van vrouwen bij actief en passief kiesrecht op het oog
	2. Adequaate functionerende kiesraad	Effectief ontwerp stembiljetten Correcte stembussen Onpartijdige hulp aan kiezers zonodig Afdoende voorzorgmaatregelen bij transport van verkiezingsmateriaal Onpartijdige beveiliging bij stembureaus Officiële en snelle bekendmaking van de verkiezingsuitslag Onpartijdige behandeling van klachten	UNDP IFES De waarnemers hebben bij elk van de indicatoren nog wel onvolmaakt-heden geregistreerd maar grote vorderingen zijn wel geboekt	Het UNDP project ondersteunt de kiesraad door capaciteits-ontwikkeling gekoppeld aan de concrete voorbereiding van de april 2003 verkiezingen
	3. Registratie transparant en zorgvuldig uitgevoerd <i>Geen gerichte activiteiten</i>	Een reeks kleine onregelmatigheden gesignaleerd bij opname in het kiesregister Voldoende publiciteit betreffende procedures		De registratie van vrouwen voor actief kiesrecht is zeer succesvol geweest Registratie is als activiteit terug te vinden in het programma van UNDP (I)
	4. Politieke partijen toegerust voor deelname aan verkiezingen <i>Geen activiteiten</i>			



Resultaten (vervolg)	5. Onbelemmerd en objectief uitgevoerd waarnemingsprogramma	Waarnemers hebben over het algemeen onbelemmerde toegang tot alle bureaus		Er zijn voorbeelden genoemd waar telling zonder waarnemers werd uitgevoerd Soms werd inkt verwijderd van de vingers Hoewel de klachten meer incidenten lijken, moet er rekening mee gehouden worden dat in het districtenstelsel kleine onregelmatigheden tot een andere uitslag kunnen leiden, een suggestie wel gewekt maar niet bewezen is
	6. Betere toegang tot de media	Afgemeten tijden/ruimte voor de oppositie gegarandeerd door regelgeving in de publieke media Onbelemmerde en ongelimiteerde toegang tot de media door de heersende partij (GPC)		Activiteit van FCS
	7. Kieswet en verkiezingsstelsel compleet en ontworpen volgens beginselen van democratie			Activiteiten op dit gebied vallen binnen het UNDP project I
Activiteiten	B1.1 Voorlichting en training van vrouwen om zich als kiezer te registreren (II) B1.2 Training groepen potentiële vrouwelijke kandidaten (II) B1.3 Training van maatschappelijke organisaties	Aantallen campagnes en trainingen per soort		AL Zahra activiteiten t.b.v. vrouwen
	A2.1 Gedetailleerd werkplan maken (I) A2.2 Rekruteren van int. en nat. staf (I) A2.3 Verkiezingsadministratie/capacity building (I) A2.4 Decentralisatie van de kiesraad (I) A2.5 TA bij voorbereiding van kiezersregistratie incl. training(I) A2.6 Definiëren van kiezersvoorlichting (I) A2.7 Registratie en bekendmaking uitslagen A2.8 Voorbereiding 2 <sup>e</sup> fase C2.9 Baseline studie voor kiezers voorlichtingsprogramma C2.10 Prepareren van een nationale kiezers voorlichtingscampagne	- Werkplan gemaakt - Staf medewerkers aanwezig gedurende het project - Decentralisatie van kiesraad uitgevoerd - Training en advies verleend aan alle leden van de SCER en de gedecentraliseerde afdelingen daarvan - Kiezersvoorlichting gedefinieerd en materiaal aangemaakt - Telling en bekendmaking resultaten succesvol verlopen -2 <sup>e</sup> fase in voorbereiding Nederland heeft reeds toezeggingen gedaan		Activiteiten van het UNDP project werden pas gedetailleerd uitgewerkt in het zgn. "Project Work Plan" De opsomming in het LF is een samenvatting van de activiteiten die in de verschillende fasen van het project zijn uitgevoerd: 1. Start project, 2. Registratieperiode, 3. Pre-verkiezingsperiode, 4. Aanloop naar de verkiezingen, 5. Afronding en evaluatie Activiteiten 2.9 en 2.10 hebben een pilot rol vervuld in de voorbereiding van het grote UNDP institutionele ontwikkelingsprogramma De voorlichting is niet politiek van inhoud en gaat slechts over principes van democratie

Activiteiten (vervolg)	B5.1 Selectie waarnemers(II) B5.2 Trainingsprogramma's ontwikkeld en uitgevoerd (II) B5.3 Coördinatie waarnemingsprogramma's (II) B5.4 Logistieke en administratieve ondersteuning (II)	Rapporten van waarnemers 45.00 ingezette deskundigen en hulpkrachten (waarvan 1.819 vrouwen)		Activiteiten van C(ivil) D(emocratic) I(nitiatives) S(upport) F(oundation).
	B6.1 Training van media waarnemers (II) B6.2 Organiseren van de waarnemingsactiviteiten (II) B6.3 Rapporteren over de rol van de media (II)	30 waarnemers werken permanent in ploegen 3-4 uur per ploeg in de periode van 1-20 februari 2001		Activiteit van de NGO: FCS en eveneens de organisatie: CDISF
	A7.1 Juridische ondersteuning bij wetgeving (I) A7.2 Praktische ondersteuning bij besluitvorming en institutievorming (I) A7.3 Training van ambtenaren (I)	Deze activiteiten zijn uitgevoerd in het kader van het grote UNDP plan (I)		Activiteiten 7.1, 7.2 en 7.3 zijn onderdeel van het institutionele programma van UNDP A
Inputs per Activiteit	Activiteiten (A+B+C)	<b>A</b> Steun aan de kiesraad: Ye 018424 € 976.31 <b>B</b> Project Steun NGO activiteiten: Ye 018419 € 53.43 <b>C</b> TA aan de kiesraad: Ye 018418 € 113.09		

#### 1.4 Logisch Referentiekader Kenia

	Interventiologica	Indicatoren	Bronnen van informatie	Veronderstellingen en risico's
(Middel)-Lange Termijn Doelstelling	Electorale democratie	De verkiezingen leiden tot een vreedzame verandering van regime Er is grote vooruitgang in de richting van electorale democratie	Interviews ter plaatse met organisaties, dossiers	Opkomst was maar 56%
Korte Termijn Doelstelling	Vrije en Eerlijke Verkiezingen	Verkiezingen waren i.h.a. vrij en eerlijk Er waren gevallen van intimidatie en geweld	Interviews ter plaatse met organisaties, dossiers	Verkiezingen leidden voor het eerst tot een nieuw regime
Resultaten	1. "Civil Society" versterkt	A: Mediacampagne goed ontvangen en mensen politiek bewust gemaakt  G: Capaciteit van civil society vergroot  H: Kiezers meer bewust van gender  E: Jongeren de principes van wetshandhaving en democratie bijgebracht	A: PWC eindrapport, RI evaluatie, HMA dossiers, interviews G: HMA dossiers, interviews, PWC rapportage, evaluatierapport H: HMA dossiers, interviews, evaluatierapport E: HMA dossiers, interviews	Volgens impact survey was NCEP effectief in promotie van democratische verandering

	2. Adequaat functionerende kiesraad <i>geen gerichte activiteiten</i>			USAID gaf structurele steun aan ECK Bijdrage aan versterken kiesraad door mediacampagne (A1.1)
	3. Registratie transparant en zorgvuldig uitgevoerd	D: Publicatie over kiesregister en aanbevelingen voor verbetering	D: HMA dossiers, interviews, IED rapportage, UoN evaluatie	Het is nog niet duidelijk wat ECK met de aanbevelingen heeft gedaan
	4. Politieke partijen toegerust voor deelname aan verkiezingen	B: Partijwaarnemers en comitéleden getraind, netwerken opgezet; vrouwen geïnteresseerd in politiek H: Vrouwelijke kandidaten gesterkt en doorgedrongen tot hogere partijkaders	B: NDI rapportage, HMA dossiers, interviews  H: HMA dossiers, interviews, evaluatierapport	Aantal vrouwen in het parlement toegenomen
	5. Onbelemmerd en objectief uitgevoerd waarnemingsprogramma	C: Gecoördineerde lokale waarneming  F: Efficiënt informatiemanagement voor en van waarnemers  I/K: Database en atlas van kiesdistricten, waarneming bij 4 tussenverkiezingen, IED versterkt J: Projectvoorstel voor donor verkiezingsplatform	C: HMA dossiers, interviews, SR evaluatierapport F: HMA dossiers, interviews, PWC rapportage, evaluatierapport I/K: HMA dossiers, interviews, IED rapportage  J: HMA dossiers, ASC projectvoorstel	J: Het voorstel van Rutten werd afgeschoten door de donoren
	6. Onbelemmerde en objectieve berichtgeving door de media	H: Vrouwen nog niet echt doorgedrongen tot de media	H: HMA dossiers, interviews, evaluatierapport	Deze component van EPPP lijkt minder succesvol

Resultaten (vervolg)	7. Kieswet en verkiezingsstelsel compleet en ontworpen volgens beginselen van democratie <i>Geen activiteiten</i>			
Activiteiten	A1.1 Voorlichtingscampagnes  G1.2 Burgereducatie (NCEP)  H1.3 Gendergerichte kiezerseducatie (EPPP)  E1.4 Public legal education	A1.1: Intensieve campagne in 7 talen via TV, radio, kranten en billboards G1.2: Ruim 4,5 mln. mensen bereikt via 89 CSO's in vier consortia  H1.3 Bijna 3 mln. mensen bereikt via CSO consortia  E1.4 Training aan leraren en studenten op gebied van wetstheorie en goed burgerschap	A: PWC eindrapport, RI evaluatie, HMA dossiers, interviews  G: HMA dossiers, interviews, PWC rapportage, evaluatierapport H: HMA dossiers, interviews, evaluatierapport  E: HMA dossiers, interviews	

	D3.1 Audit van kiezersregister	D3.1 Onderzoek naar kiesregister in 19 kiesdistricten; beoordeling van het register en aanbevelingen aan ECK	D: HMA dossiers, interviews, IED rapportage, UoN evaluatie	
	B4.1 Interparty Provinciale Comités	B4.1 Openbare fora, gedragscode voor kandidaten en workshops in 6 districten	B: HMA dossiers, interviews, NDI rapportage	
	B4.2 Young Women Academy	B4.2 Training van politiek actieve vrouwen (35 trainers, 240 trainees)		
	H4.3 capaciteitsopbouw vrouwelijke kandidaten (EPPP)	H4.3 163 kandidaten getraind	H: HMA dossiers, interviews, evaluatierapport	
	F5.1 Coördinatie waarnemingsprogramma's (DICE-K)	F5.1 Infocentrum voor waarnemers, brug tussen lokale en internationale waarnemers, gemeenschappelijk rapportagemodel	F: HMA dossiers, interviews, PWC rapportage, evaluatierapport	F: Gecoördineerde inzet van waarnemers bleek niet haalbaar
	C5.2 Logistieke en administratieve ondersteuning (K-DOP)	C5.2 Rekrutering, training en inzet van ruim 18.000 lokale waarnemers	C: HMA dossiers, interviews, SR evaluatierapport	C: Moeizame samenwerking lokale organisaties, late start
	I/K5.3 Institutionele ondersteuning IED	I5.3 Opzetten van database en atlas van kiesdistricten, waarneming tussenverkiezingen	I/K: HMA dossiers, interviews, IED rapportage	
	J5.4 Logistieke en administratieve ondersteuning	J5.4 Voorstel voor verkiezingsondersteuningcentrum voor waarneming en evaluatie door diplomatieke missies	J: HMA dossiers, ASC projectvoorstel	

Activiteiten (vervolg)	H6.1 Gender mainstreaming media (EPPP)	H6.1 Genderspecifieke aandacht via vrouwen media organisaties	H: HMA dossiers, interviews, evaluatierapport	
Inputs per Activiteit	Activiteiten (A t/m L)	<b>A</b> Kiezerseducatie via ECK: totaal: € 685.000 NL: € 477.09 <b>B</b> Steun aan verkiezingsproces: totaal: € 75.790 NL: € 75.79 <b>C</b> K-DOP (lokale waarnemers): totaal: € 2.610.133 NL: € 750.00 <b>D</b> Audit kiezersregistratie: totaal: € 89.724 NL: € 37.45 <b>E</b> Public legal education: totaal: € 233.595 NL: € 81.05 <b>F</b> DICE-K (waarnemingscoördinatie): totaal: € 146.993 NL: € 146.99 <b>G</b> NCEP (burgereducatie): totaal: €10.183.209 (+) NL: € 2.371.43 <b>H</b> EPPP (engendering): totaal: € 2.930.402 NL: € 385.08 <b>I</b> IED/2000: totaal: € 134.293 NL: € 134.29 <b>J</b> Studie verkiezingsondersteuningscentrum: totaal: € 5.149 NL: € 15.14 <b>K</b> Overbrugging IED: totaal: € 32.648 NL: € 32.64 <b>L</b> Mungiki film: totaal: € 222.503 NL: € 112.50		

## 1.5 Logisch Referentiekader Servië

	interventiologica	Indicatoren	Bronnen van informatie	Veronderstellingen en Risico's
Lange Termijn Doelstelling	Electorele democratie	Institutioneel Kader, politieke - en burgerrechten, persvrijheid, politieke verantwoording, wetshandhaving, effectiviteit overheid, corruptie, aantal verkiezingen, opkomst		
Korte Termijn Doelstelling	Vrije en Eerlijke Verkiezingen	De afwezigheid van electorale fraude De (gelijke) toegang van partijen tot de media Het voorkomen van dwang en/of geweld tijdens de verkiezingen Alle stemmen hebben een gelijk gewicht	Waarnemings-rapportages Interviews ter plaatse met organisaties Dossiers	Verkiezingsresultaten worden erkend door alle partijen en politieke en sociale stabiliteit
Resultaten	1. "Civil Society" versterkt.	Kiesgerechtigden kennen de politieke betekenis van de stemming Opkomst van 60% naar 75%	Politieke partijen, NGO's Interviews	De vele groepen die zich hebben gericht op de verkondiging van de boodschap dat een stem uitbrengen nodig is en zin heeft hebben een opleving in de burgerzin opgeleverd. De duurzaamheid daarvan hangt af van de geloofwaardigheid van de politiek in het oplossen van grote hangende kwesties (economie, toetreding EU, Kosovo en Montenegro en de berechting van oorlogsmisdadigers)
	2. Adequaat functionerende kiesraad	Onpartijdige hulp aan kiezers zonedig		Activiteit parallel uitgevoerd door CESID
	4. Politieke partijen toegerust voor deelname aan verkiezingen	Alliantie van politieke partijen allemaal goed en gelijkelijk geïnformeerd over de ontwikkeling van de publieke opinie	ISS OVSE EU	De groep G17 (de economen) heeft veel bijgedragen aan het opstellen van een politiek programma voor de gezamenlijke oppositie De door Nederland gefinancierde pre-verkiezingsonderzoeken hebben tot doelbewustere strategische opstelling van politieke partijen bijgedragen
	5. Onbelemmerd en objectief uitgevoerd waarnemings-programma	Onbelemmerde toegang tot alle bureaus voor de officiële waarnemers Voldoende waarnemers om alle stembureaus te kunnen waarnemen Waarnemers getraind in de regels en procedures van de verkiezingen	Organisatie CESID OVSE rapporten	Kracht, doorzettings-vermogen en professionaliteit van CESID en de grote inzet van vrijwilligers hebben de weerstanden die het vroegere regime opwierp weten te slechten

	6. Onbelemmerde en objectieve berichtgeving door de media <i>Geen gerichte activiteiten</i>			
--	------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--

Resultaten (vervolg)	7. Kieswet en verkiezingsstelsel compleet en ontworpen volgens beginselen van democratie	Geen privileges voor groepen of individuen, Vrije verkiesbaar stelling voor partijen en individuele kandidaten Geheime stemming Correcte telling van de stemmen	ISS CESID OVSE rapporten	De bestaande deskundigheid die in het ISS en CESID aanwezig is heeft de snelheid van reglementering en toezicht op correcte uitvoering positief beïnvloed
Activiteiten	A+B+C1.1 Voorlichtings-campagnes A+B+C1.2 Training Kiezersgroepen	6 verschillende elkaar aanvullende verkiezingscampagnes, waarvan 4 voor de federale presidentsverkiezingen en 2 voor de federale parlementsverkiezingen		De activiteiten: YU022729 ; YU022730 YU022736; YU022749 betreffen eveneens voorlichting en training
	D2.1 Training van functionarissen	Functionarissen van stembureaus getraind	CESID	Uitgevoerd gecombineerd met waarnemings-activiteiten: YU022712 en YU022748
	E4.1 Ondersteuning bij programma-ontwikkeling van partijen E4.2 Ondersteuning van debatten tussen partijen	Aantallen trainingen /trainees Rapporten van programma ontwikkeling Rapporten van hoeveelheid en soort ondersteuningsactiviteit	ISS	
	D5.1 Selectie waarnemers D5.2 Training of trainers D5.3 Training van waarnemers D5.4 Coördinatie waarnemingsprogramma's D5.5 Logistieke en administratieve ondersteuning	Rapporten van waarnemers Onderverdeling van ondersteuningsactiviteiten op logistiek en administratief gebied Aantallen ingezette deskundigen en hulpkrachten 10 driedaagse workshops voor trainers voor 150 teams 19 000 waarnemers getraind	Alle politieke partijen CESID OVSE rapporten	Zie ook training onder 2.1
	D7.1 Juridische ondersteuning bij wetgeving D7.2 Praktische ondersteuning bij besluitvorming en institutievorming	Aantal beschikbaar gestelde juristen en andere deskundigen: deskundigen van CESID en ISS In een aantal trainingen hebben stembureau ambtenaren geparticipeerd	Verslaggeving van DOS, G17, OTPOR, CESID	
	Inputs per Activiteit (A+B+C+D+E)	<b>A.</b> Get Out to Vote OTPOR: YU022731 <b>B.</b> Get out 2000: YU022732 <b>C.</b> Finish the Job: YU022750 Budget (A)(B)(C) €145.3 <b>D.</b> Election monitoring: YU022712 €102.2 <b>E</b> Public Opinion of Serbia - Fall 2000: YU022744 € 15.3		

## 1.6 Logisch Referentiekader Zimbabwe

	Interventiologica	Indicatoren	Bronnen van informatie	Veronderstellingen en risico's
(Middel)-Lange Termijn Doelstelling	Electoral democratie (niet bereikt)	Gebreken in alle verkiezingsinstituten: kieswet, kiessysteem, kiesregister, kiesraad, politieke en burger-rechten, persvrijheid		Geen vrije en eerlijke verkiezingen, geen goed bestuur en democratie
Korte Termijn Doelstelling	Vrije en Eerlijke Verkiezingen (niet bereikt)	Electoral fraude Ongelijke toegang van partijen tot de media Dwang en geweld tijdens de verkiezingen	Waarnemings-rapportages, dossiers, interviews	Verkiezingsresultaten niet algemeen erkend, sociale en politieke instabiliteit
Resultaten	1. "Civil Society" versterkt	A: 103.500 mensen getraind, allianties gevormd met andere progressieve organisaties, CIVNET trust gevormd B: 50.600 mensen getraind, CIVNET (netwerk van 5 NGO's) versterkt D: 5.000.000 mensen bereikt met voorlichtingmateriaal ZESN capaciteit en die van haar leden versterkt	A: CCJP rapport, Competence Development rapport  B: CIVNET rapport  D: ZESN eindrapport april 2004, ZESN evaluatie NDI 2002	Waarde van versterkt maatschappelijk middenveld voor verkiezingen is afhankelijk van politiek klimaat, zoals het hebben van goede kiezersregistratie en afwezigheid van intimidatie De ontwerpwet over NGO's dreigt de rol voor NGO's te beperken Het effect van AIDS op de samenleving kan niet worden onderschat
	2. Adequaat functionerende kiesraad <b><u>Geen gerichte activiteiten</u></b>			De Electoral Supervisory Commission in Zimbabwe is niet onafhankelijk Er wordt door NGO's gelobbyd voor een onafhankelijke kiesraad
	3. Registratie transparant en zorgvuldig uitgevoerd	C: Koppeling van kiesregister aan bevolkingsregister	C: K2-Techtop rapport juli 2000 HMA dossiers	Bevolkingsregister moet up-to-date gehouden worden
	4. Politieke partijen toegerust voor deelname aan verkiezingen <b><u>Geen gerichte activiteiten</u></b>			Steun aan oppositie gezien als staatsondermijnd Partijen hebben wel deelgenomen aan en baat bij sommige van de overige activiteiten
	5. Onbelemmerd en objectief uitgevoerd waarnemings- programma	D/E/F: NGO waarnemers geaccrediteerd en ingezet	D: ZESN eindrapport april 2004, ZESN evaluatie NDI 2002, persberichten en waarnemings-rapportage E: HMA dossiers F: HMA dossiers, ZESN Bikita West by-election rapport	Alle waarnemers behoeven accreditatie door ESC, die niet onafhankelijk is Korte termijn waarneming geeft maar een zeer beperkt beeld van de eerlijkheid van de verkiezingen

Resultaten (vervolg)	6. Onbelemmerde en objectieve berichtgeving door de media	D: Aan 38 journalisten zijn principes van "eerlijkheid, balans en objectiviteit" bijgebracht	D: ZESN eindrapport april 2004	De pers is ingedamd door AIPPA wet
	7. Kieswet en verkiezingsstelsel compleet en ontworpen volgens beginselen van democratie	D: civil society betrokken bij de discussie over kieswetten NGO netwerk geeft inhoudelijke bijdrage aan kieswethervorming	D: ZESN eindrapport april 2004, ZESN publicaties	
Activiteiten	A 1.1 Productie en distributie van voorlichtingsmateriaal	A1.1: vijf handleidingen, pamfletten over burgereducatie en 3 videofilms	A: CCJP eindrapport juni 2001, extern evaluatierapport november 2000, HMA dossiers B: CIVNET rapport 2001-2002, HMA dossiers	A, B: Slechte rapportage veroorzaakt vertraagde betaling door donor Veranderend politiek klimaat beperkt vrijheid voor kiezerseducatie AIDS is een spelbreker bij elke training B: Hyperinflatie erodeert het budget D: Meer capaciteit nodig om netwerk in stand te houden Nationale zender is niet open voor oppositie
	B1.2 Productie en distributie van voorlichtingsmateriaal	B1.2: 1 handboek over democratie, 1 boekje over vredesopbouw, pamfletten over kiezerseducatie en 4 videofilms over presidentsverkiezingen en voedseldistributie		
	D1.3 Productie en distributie van voorlichtingsmateriaal	D1.3: 6.000.000 pamfletten, 550.000 posters, 503.000 kalenders, 2.000 T-shirts en 10.000 kaarten verdeeld, advertentiecampaagnes in 19 kranten en tijdschriften	D: ZESN eindrapport april 2004, ZESN evaluatie NDI 2002, HMA dossiers	
	A1.4 Kiezerseducatie	A1.4: 5 nationale, 33 provinciale en meer dan 3.000 ward workshops		
	B1.5 Kiezerseducatie	B1.5: 5 nationale, 23 provinciale en 1.293 ward workshops		
	D1.6 Kiezerseducatie	D1.6: 100 trainers getraind, 3 training workshops, 101 openbare meetings		
	D1.7 Versterken van NGO netwerkorganisatie	D1.7: 3 jaarvergaderingen gehouden, ondersteuning van provinciale kantoren, training van netwerkstaf en leden, studiereizen en waarnemingsmissies naar andere Afrikaanse landen, drie nationale workshops, technische assistentie door NDI, leiderschapstraining bij IDASA, e-mail faciliteiten en ZESN website		
	C3.1 Opschonen van het kiesregister	C3.1: 168.000 geweigerde bestanden gecontroleerd en geverifieerd	C: K2-Techtop rapport juli 2000, HMA dossiers	Onvoldoende tijd en middelen voor compleet opschonen



Activiteiten (vervolg)	D5.1 Lange-termijn monitoring en korte-termijn waarneming door leden-organisaties  E5.2 Ondersteuning lokale waarnemers  F5.3 Ondersteuning lokale waarnemers	D5.1: Inzet van 240 lange-termijn waarnemers, inzet van 420 geaccrediteerde korte-termijn waarnemers (12.500 waarnemers waren getraind en voorgedragen), schaduwwaarneming door geweigerde waarnemers, 8 trainers getraind, 224 lange-termijn monitors getraind, productie en distributie van monitors veldhandboek, 206 monitoring supervisors getraind, 9881 waarnemers getraind E5.2: Inzet van 3.000 lokale korte termijn waarnemers en 240 supervisors F5.3: Inzet 20 lange termijn waarnemers en 75 korte termijn waarnemers	D: ZESN eindrapport april 2004, ZESN evaluatie NDI 2002, HMA dossiers  E: HMA dossiers  F: HMA dossiers	Niet geaccrediteerde NGO-waarnemers ingezet als partijwaarnemers Accreditatie is centraal geregeld door Electoral Supervisory Commission, die niet onafhankelijk is Problemen met accreditatie van waarnemers beperkt efficiëntie van de activiteit Logistieke eisen aan ZESN zijn groot
	D6.1 Training van journalisten	D6.1: Twee workshops voor journalisten input van Media Institute of Southern Africa	D: ZESN eindrapport april 2004, ZESN evaluatie NDI 2002, HMA dossiers	D: "Access to Information Protection and Privacy Act" bedreigt persvrijheid
	D7.1 Praktische ondersteuning bij besluitvorming en institutievorming	D7.1: 14 contact meetings met overheidsinstanties over kieswetten, 2 regionale conferenties, 10 publieke debatten over electorale hervormingen (1.355 deelnemers)	D: ZESN eindrapport april 2004, ZESN evaluatie NDI 2002, HMA dossiers	
Inputs per Activiteit	Activiteiten (A t/m F)	<b>A</b> Burger educatieproject: ZW011501 totaal €1.000.000 NL €181.512 <b>B</b> Burger educatieproject II: ZW011502 totaal €3.000.000 NL €286.618 <b>C</b> Opschonen van het kiesregister: ZW014307 totaal € 118.000 NL € 66.949 <b>D</b> ZESN meerjarige ondersteuning: ZW014319 totaal €4.000.000 NL €181.512 <b>E</b> ZCOC lokale waarnemers: ZW014308 totaal € 194.000 NL € 61.056 <b>F</b> ZESN waarnemers Bikita West: ZW014312 NL € 16.258		

---

## **ANNEX 2      activiteiten van verkiezingsondersteuning 1999-2003**

De volgende pagina's geven een overzichtstabel van door Nederland ondersteunde activiteiten in het kader van verkiezingen en democratisering. De lijst is gebaseerd op informatie die de consultant van het ministerie van buitenlandse zaken ontving, afkomstig uit de midas en piramide systemen.

In de overzichtstabel zijn activiteiten met betrekking tot internationale waarnemers en die met een totale uitgave van minder dan Euro 10.000 weggelaten, aangezien die buiten het onderwerp van de evaluatie vielen.

De activiteiten zijn in de tabel naar land gerangschikt. Naast het dossiernummer wordt aangegeven wie de budgethouder is (een centrale directie van het ministerie of de lokale ambassade, HMA), het type activiteit (voor zover dat af te leiden was uit de beschikbare informatie), de committering en uitgaven, en de uitvoerende organisatie.

De voor de evaluatie geselecteerde landen en activiteiten (steekproef) zijn geel gekleurd.

---

## ANNEX 3 IDEA's Questionnaires voor oordeel vrijheid en eerlijkheid verkiezingen

Vrije en eerlijke verkiezingen: Geven verkiezingen de bevolking controle over regeringen en hun beleid?

### 3.1 Albanië

### 3.2 Ethiopië

### 3.3 Jemen

### 3.4 Kenia

### 3.5 Servië

### 3.6 Zimbabwe

#### 3.1 Albanië

1. *In hoeverre worden benoemingen voor regerings- en wetgevende functies bepaald door algemene verkiezingen, en hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering van regeringspartijen of personeel?*

In Albanië worden verkiezingen gehouden voor het parlement (eens in de 4 jaar) en voor de lokale overheden (eens in de 3 jaar). In "Municipalities en Communes" wordt de burgemeester bij meerderheid van stemmen gekozen en de raden via partijlijsten.

De president wordt 1 x per 5 jaar door het parlement gekozen.

Nog steeds worden in belangrijke mate functionarissen vervangen na verkiezingen als een andere partij aan het bewind komt. Wetgeving die dient ter bescherming van ambtelijke posities heeft volgens verklaringen van diverse zijden recentelijk tot verbeteringen geleid.

2. *Hoe omvattend en toegankelijk voor alle burgers zijn de registratie- en stemprocedures, hoe afhankelijk zijn ze van controle door de overheid en partij, en in hoeverre gevrijwaard van intimidatie en misbruik?*

Van intimidatie bij registratie is nooit melding gemaakt. Bij het stemmen was in het verleden sprake van hinderlijke en intimiderende politie aanwezigheid maar dat probleem is nu opgelost. De reglementering van de formele processen heeft de laatste jaren belangrijke verbeteringen te zien gegeven niet in de laatste plaats door de invloed van de zgn. "Bi-Partisan" commission.

3. *Hoe eerlijk zijn de registratieprocedures voor kandidaten en partijen, en in hoeverre hebben zij toegang tot de media en overige communicatiemiddelen met het electoraat?*

De toegang tot de media is volgens de OVSE nog steeds niet goed geregeld en de registratie van kandidaten is niet als problematisch beschreven en voltrekt zich binnen het verband van de twee grote partijen.

4. *Hoeveel keuzevariatie staat het verkiezingen- en partijstelsel toe aan de kiezers, hoe gelijkwaardig zijn hun stemmen, en in hoeverre komt de samenstelling van de wetgevende en uitvoerende macht overeen met de keuzen die zij maken?*

Er zijn in 2001 een 16 tal geregistreerde partijen. De zetels zijn verdeeld tussen twee grote partijen de Socialistische Partij (73) en de Democratische partij met coalitiegenoten (46) en degene die de meerderheid heeft regeert. De overige 21 zetels zijn verdeeld over een zestal kleine partijen en twee onafhankelijke kandidaten. De stemmen zijn gelijkwaardig en het verkiezingsresultaat bepaald de verhoudingen in de wetgevende macht en uitvoerende macht wordt door de meerderheid bepaald.

5. *In welke mate komt de wetgevende macht overeen met de sociale samenstelling van het electoraat?*

Niet bekend hoe de diverse religies verdeeld zijn over de partijen. Het oordeel is in het algemeen dat er politiek en religie elkaar nauwelijks of niet beïnvloeden. The president comes from a Muslim family and the prime minister from a Christian Orthodox one.

6. *Hoe groot is het deel van het electoraat dat stemt, en in welke mate worden de verkiezingsuitslagen geaccepteerd door alle politieke krachten in het land en daarbuiten?*

Er is een matige opkomst gezien het gebrek aan vertrouwen dat het iets uitmaakt of men stemt en waarop men stemt. De uitslagen worden wel erkend

#### Albanië

	Zeer hoog	Hoog	Gemiddeld	Laag	Zeer Laag
1		x			
2		x			
3		x			
4			x		
5			?		
6				x	

Beste karakteristiek: Verkiezingen die steeds beter volgens de regels worden georganiseerd en uitgevoerd maar zonder veel inhoud en programmatische profilering van de belangrijkste partijen

Ernstigste probleem: Het gebrekkige systeem van kiezersregistratie en het tekortschietende politieke debat

Voorgestelde verbetering: Invoering van een goed functionerend register van de burgerlijke stand

### 3.2 Ethiopië

- 
1. *In hoeverre worden benoemingen voor regerings- en wetgevende functies bepaald door algemene verkiezingen, en hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering van regeringspartijen of personeel?*

Ministers worden benoemd, wetgevende macht (parlement) gekozen via algemene verkiezingen. Sleutelambtenaren worden benoemd op basis van loyaliteit met regeringspartij (NEB, politiecommissarissen, hooggerechtshof, etc.). Sinds de val van de Derg in 1991 zijn er regelmatige verkiezingen voor president, parlement en lokale overheden. De EPRDF heeft al die verkiezingen steeds ruim gewonnen.

2. *Hoe omvattend en toegankelijk voor alle burgers zijn de registratie- en stemprocedures, hoe afhankelijk zijn ze van controle door de overheid en partij, en in hoeverre gevrijwaard van intimidatie en misbruik?*

Kiezersregistratie en stemprocedures zijn duidelijk, geschat 2/3 van de kiesgerechtigden is geregistreerd (maar mensen worden weerhouden om oppositie te stemmen door intimidatie van militie). Kiezerseducatie is hard nodig. De kiesraad is niet onafhankelijk. Er lijken nauwelijks onregelmatigheden in de kiezersregistratie.

3. *Hoe eerlijk zijn de registratieprocedures voor kandidaten en partijen, en in hoeverre hebben zij toegang tot de media en overige communicatiemiddelen met het electoraat?*

Registratie voor oppositiekandidaten en –partijen wordt belemmerd door intimidatie en geweld. Er is geen “level playing field” voor alle partijen. Toegang tot overheidsmedia is moeilijk, maar er zijn mogelijkheden via private pers. Er is geen private radio en TV.

4. *Hoeveel keuzevariatie staat het verkiezingen- en partijstelsel toe aan de kiezers, hoe gelijkwaardig zijn hun stemmen, en in hoeverre komt de samenstelling van de wetgevende en uitvoerende macht overeen met de keuzen die zij maken?*

Echte keuze is beperkt. Keuzes zijn vooral op basis van etniën. Het geeft geringe inhoudelijke keuze. Veel van de zogenaamde oppositiepartijen zijn satellieten van de regeringspartij. Van andere partijen is niet eens duidelijk of ze wel echt bestaan. Ze zijn onzichtbaar. Ze bestaan alleen op papier. Er is een verschil in gewicht tussen regionale staten. Op de uitvoerende macht hebben de kiezers geen directe invloed.

5. *In welke mate komt de wetgevende macht overeen met de sociale samenstelling van het electoraat?*

Het systeem is gebaseerd op etnische samenstelling, dus verschillende etniën zijn eerlijk vertegenwoordigd. Vrouwen zijn duidelijk ondervertegenwoordigd. We hebben geen data over arm/rijk, ruraal/urbaan, minderheden, enz.

6. *Hoe groot is het deel van het electoraat dat stemt, en in welke mate worden de verkiezingsuitslagen geaccepteerd door alle politieke krachten in het land en daarbuiten?*

Ongeveer 2/3 van de kiesgerechtigden is geregistreerd. 90% van de geregistreerde kiezers zou stemmen. Acceptatie van uitslag beperkt.

*Ethiopië*

	Zeer hoog	Hoog	Gemiddeld	Laag	Zeer Laag
--	-----------	------	-----------	------	-----------

1					X
2			X		
3				X	
4					X
5			X		
6				X	X (acceptatie)

Beste karakteristiek: Ethiopië is een parlementaire democratie met een meerpartijensysteem en regelmatige verkiezingen op nationaal en lokaal niveau. Goede logistieke organisatie van de verkiezingen

Ernstigste probleem: Gebrek aan politieke wil en toewijding voor democratie. Gebrek aan keuzes. Zwakke oppositie. Gebrek aan wettelijk en politiek milieu. Gebrek aan politiek bewustzijn van het electoraat en politieke intimidatie die vrije en eerlijke verkiezingen verhindert

Voorgestelde verbetering: Verbeterd politiek en wettelijk milieu (enabling environment). Ontwikkeling van maatschappelijk middenveld, burgereducatie en beteugeling van intimidatie

### 3.3 Jemen

1. *In hoeverre worden benoemingen voor regerings- en wetgevende functies bepaald door algemene verkiezingen, en hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering van regeringspartijen of personeel?*

De heersende partij heeft een zeer vergaande invloed op het functioneren van elk deel van het overheidsapparaat. De continuïteit zit hem hier vooral in het feit dat deze partij bij voortduring de macht in handen heeft.

2. *Hoe omvattend en toegankelijk voor alle burgers zijn de registratie- en stemprocedures, hoe afhankelijk zijn ze van controle door de overheid en partij, en in hoeverre gevrijwaard van intimidatie en misbruik?*

De reglementering van deze processen heeft de laatste jaren veel aan betekenis gewonnen en de kiesraad stelt zich in toenemende mate professioneel op. Er zijn belangrijke vorderingen gemaakt in de registratie. Toch hebben zich over de verslagperiode nog veel incidenten voor gedaan. Het systeem van registratie is niet waterdicht. Registratie van minderjarigen is een voorbeeld van misbruik. De intimiderende aanwezigheid van militairen heeft volgens waarneming door lokale organisaties de vrijheid van de stembusgang tot op zekere hoogte gefrustreerd.

3. *Hoe eerlijk zijn de registratieprocedures voor kandidaten en partijen, en in hoeverre hebben zij toegang tot de media en overige communicatiemiddelen met het electoraat?*

Hoewel de registratie van kandidaten in beginsel goed gereguleerd is zijn er klachten geuit over opzettelijke tegenwerking van de verantwoordelijke ambtenaren bij registratie van oppositie

kandidaten. De oppositie heeft een weliswaar vastgelegd recht op aandacht in de media maar dat staat in geen verhouding tot de onbeperkte toegang tot alle media die de heersende partij heeft

4. *Hoeveel keuzevariatie staat het verkiezingen- en partijstelsel toe aan de kiezers, hoe gelijkwaardig zijn hun stemmen, en in hoeverre komt de samenstelling van de wetgevende en uitvoerende macht overeen met de keuzen die zij maken?*

Er is een meerpartijen stelsel en er nemen ook meer partijen deel aan de verkiezingen. De mogelijkheden om campagne te voeren voor de oppositie staan evenwel in geen verhouding tot wat de heersende partij zich heeft verschaft. Maar de stemmen die worden uitgebracht vinden hun weerslag in het parlement en ook in de samenstelling van de regering en het ambtelijk apparaat

5. *In welke mate komt de wetgevende macht overeen met de sociale samenstelling van het electoraat?*

De verhoudingen op het platteland worden sterk bepaald door stamverbanden. Deze verbondenheid met de traditionele leefvormen is erg bepalend voor de politieke keuze van mensen. De rol van vrouwen is sterk toegenomen bij de registratie van kiezers maar dat heeft op het punt van de verkiesbaarheid nog weinig resultaat opgeleverd.

6. *Hoe groot is het deel van het electoraat dat stemt, en in welke mate worden de verkiezingsuitslagen geaccepteerd door alle politieke krachten in het land en daarbuiten?*

De verkiezingen geven een goede opkomst te zien en de uitkomsten worden algemeen aanvaard

#### *Jemen*

	Zeer hoog	Hoog	Gemiddeld	Laag	Zeer Laag
1	x				
2			x		
3				x	
4			x		
5			x		
6		x			

Beste karakteristiek: Toenemende professionalisering van de verantwoordelijke instanties voor de organisatie van verkiezingen met aarzelende verbeteringen op het terrein van klachtenbehandeling

Ernstigste probleem: De gebrekkige registratie en ongelijke toegang tot de media voor de oppositie door de dominantie van de heersende partij

---

Voorgestelde verbetering:                   Versnelde invoering van een burgerlijke stands register en civil society versterking

### 3.4     **Kenia**

1. *In hoeverre worden benoemingen voor regerings- en wetgevende functies bepaald door algemene verkiezingen, en hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering van regeringspartijen of personeel?*

Sinds 1991 is Kenia weer een meerpartijstaat en er waren parlaments- en presidentsverkiezingen in 1992, 1997 en 2002. In 2002 leidden de verkiezingen tot verandering van regeringspartij. Door vlak voor de verkiezingen van partij te wisselen heeft een deel van de parlementsleden en ministers haar posities behouden. Benoemingen zijn van politieke aard en vaak een vorm van beloning voor loyaliteit.

2. *Hoe omvattend en toegankelijk voor alle burgers zijn de registratie- en stemprocedures, hoe afhankelijk zijn ze van controle door de overheid en partij, en in hoeverre gevrijwaard van intimidatie en misbruik?*

Er zijn nog de nodige problemen met het kiesregister. Het wettelijk raamwerk voor kiezersregistratie is niet correct. Er is geen afdoende bevolkingsregister om het kiesregister aan te koppelen. Schattingen voor het aantal overledenen in het kiesregister gaan tot 500.000. De kiesraad (ECK) is merendeels benoemd door de president, maar heeft momenteel een goede reputatie. De kiesraad heeft ook afgevaardigden van politieke partijen. Door uitvoerige kiezerseducatie is het electoraat goed op de hoogte van stemprocedures.

3. *Hoe eerlijk zijn de registratieprocedures voor kandidaten en partijen, en in hoeverre hebben zij toegang tot de media en overige communicatiemiddelen met het electoraat?*

Volgens de EU waarnemingsmissie was de nominatieperiode voor kandidaten chaotisch. Alle partijen hadden toegang tot de media, waarbij de staatsmedia meer aandacht gaven aan de (voormalige) regeringspartij, terwijl de private media meer aandacht aan de oppositie besteedden.

4. *Hoeveel keuzevariatie staat het verkiezingen- en partijstelsel toe aan de kiezers, hoe gelijkwaardig zijn hun stemmen, en in hoeverre komt de samenstelling van de wetgevende en uitvoerende macht overeen met de keuzen die zij maken?*

Het verkiezingsstelsel laat vrije keuze van genomineerde kandidaten per kiesdistrict toe. De grenzen van de kiesdistricten zijn al lang onderwerp van discussie en niet conform de grondwet volgens de Hoge Raad. Hierdoor hebben niet alle stemmen een gelijk gewicht en de grenzen van de districten worden bepaald volgens politieke doeleinden. De samenstelling van de wetgevende en uitvoerende macht lijkt overeen met de keuzen die het electoraat maakt.

5. *In welke mate komt de wetgevende macht overeen met de sociale samenstelling van het electoraat?*

Hoewel het aantal vrouwen in parlement en regering is toegenomen, maken ze nog maar 8% van de volksvertegenwoordiging uit. Parlementariërs zijn overwegend afkomstig uit de rijke bovenlaag in parlement. Ze zijn doorgaans gevorderd in leeftijd. Etnische vertegenwoordiging komt overeen met bevolkingssamenstelling.

6. *Hoe groot is het deel van het electoraat dat stemt, en in welke mate worden de verkiezingsuitslagen geaccepteerd door alle politieke krachten in het land en daarbuiten?*



De opkomst voor verkiezingen loopt terug en was nog maar 56% in 2002. Het totaal aantal uitgebrachte stemmen liep ook terug, naar 5,9 miljoen. In 1992 en 1997 werd de verkiezingsuitslag aangevochten door de oppositie en onafhankelijke waarnemers. In 2002 werd de verkiezingsuitslag algemeen geaccepteerd. Wel waren er nog altijd gevallen van geweld, inclusief een aantal doden.

## Kenia

	Zeer hoog	Hoog	Gemiddeld	Laag	Zeer Laag
1		X			
2			X		
3			X		
4			X		
5				X	
6			X		

Beste karakteristiek:	In het algemene vrije verkiezingen, vreedzame machtsoverdracht, sterke en onafhankelijke kiesraad
Ernstigste probleem:	Kiesregister, geweld en intimidatie, gender onbalans
Voorgestelde verbetering:	Blijvende aandacht voor CSO m.b.t. hun rol in civic education en het signaleren van misstanden; versterking ECK; steun aan partijen bij het opzetten van partijprogramma's en het ontwikkelen van een partijspecifieke strategie

### 3.5 Servië

1. *In hoeverre worden benoemingen voor regerings- en wetgevende functies bepaald door algemene verkiezingen, en hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering van regeringspartijen of personeel?*

De invloed van verkiezingen op de benoeming van regerings- en wetgevende functies is doorslaggevend. Verkiezingen hebben in het recente verleden (het post Milosevic tijdperk) ook geleid tot vele nieuwe benoemingen in de ambtelijke sfeer.

2. *Hoe omvattend en toegankelijk voor alle burgers zijn de registratie- en stemprocedures, hoe afhankelijk zijn ze van controle door de overheid en partij, en in hoeverre gevrijwaard van intimidatie en misbruik?*

Ten tijde van de verkiezingen in 2000 was er sprake van intimidatie en machtsmisbruik en zelfs pogingen tot regelrechte fraude bij elk van de fasen van het verkiezingsproces. Toch hebben de maatschappelijke bewegingen die toen zeer actief waren met succes het verzet tegen deze toestand ter hand genomen.

3. *Hoe eerlijk zijn de registratieprocedures voor kandidaten en partijen, en in hoeverre hebben zij toegang tot de media en overige communicatiemiddelen met het electoraat?*

In de periode die het onderzoek bestrijkt is voor het eerst sinds jaren met grote inspanning van vele vrijwilligers op allerlei niveaus (studenten en wetenschappers) en met succes de toestand van dictatoriale macht doorbroken, waardoor met moeite de registratie en toegang tot de media kon worden afgedwongen.

4. *Hoeveel keuzevariatie staat het verkiezingen- en partijstelsel toe aan de kiezers, hoe gelijkwaardig zijn hun stemmen, en in hoeverre komt de samenstelling van de wetgevende en uitvoerende macht overeen met de keuzen die zij maken?*

Er zijn meerdere politieke partijen en de keuze is vrij. De mate waarin de kiezers van hun vrijheid gebruik maken wordt sterk bepaald door het vertrouwen dat zij hebben in de resultaten van de politieke keuze die ze in het verleden hebben gemaakt. De huidige regering is gebaseerd op een coalitie van partijen die uiteenlopende opvattingen representeren. De coalitievorming is democratisch en delicaat.

5. *In welke mate komt de wetgevende macht overeen met de sociale samenstelling van het electoraat?*

De politieke partijen vertegenwoordigen uiteenlopende belangen. Een moeilijk te beantwoorden vraag is of het platteland voldoende vertegenwoordigd is. De nieuwe politiek heeft nog vele oude kwesties onbehandeld gelaten waardoor de belangstelling voor de verkiezingen weer tanend is. Het nationalisme loert in Servië altijd om de hoek

6. *Hoe groot is het deel van het electoraat dat stemt, en in welke mate worden de verkiezingsuitslagen geaccepteerd door alle politieke krachten in het land en daarbuiten?*

De verkiezingen in de onderzoeksperiode zijn de inzet geweest van een buitengewoon grote inspanning om een zo groot mogelijk aantal kiesgerechtigden te overtuigen om te gaan stemmen. Deze inspanning heeft een enorm succes gehad tussen de 75% en 80% is gaan stemmen vergeleken bij ongeveer 60% in de tijd daarvoor.

*Servië*

	Zeer hoog	Hoog	Gemiddeld	Laag	Zeer Laag
1	x				
2		x			
3			x		
4		x			
5			x		

6	x				
---	---	--	--	--	--

Beste karakteristiek: Vrije verkiezingen met grote opkomst

Ernstigste probleem: Tanende belangstelling waardoor nationalistische elementen boven komen drijven

Voorgestelde verbetering: Grote aandacht voor ontwikkeling van de civil society

### 3.6 Zimbabwe

1. *In hoeverre worden benoemingen voor regerings- en wetgevende functies bepaald door algemene verkiezingen, en hoe vaak leiden verkiezingen tot verandering van regeringspartijen of personeel?*

Er zijn regelmatige verkiezingen voor president, parlement en lokale overheden. Sinds onafhankelijkheid wint steeds dezelfde partij de verkiezingen. Uitzondering zijn de verkiezingen voor rurale gemeenteraden, die laatst een meerderheid voor de oppositie opleverde.

2. *Hoe omvattend en toegankelijk voor alle burgers zijn de registratie- en stemprocedures, hoe afhankelijk zijn ze van controle door de overheid en partij, en in hoeverre gevrijwaard van intimidatie en misbruik?*

Toegankelijkheid tot registratie en stemprocedures is beperkt door intransparantie, intimidatie, geweld en monopolisering van kiezerseducatie (de betreffende wet werd feitelijk al toegepast voor hij was aangenomen). De registratieprocedure is onduidelijk en in het voordeel van de regeringspartij. Stemprocedures zijn onduidelijk en er zijn allerlei mythes die mensen ervan weerhouden om oppositie te stemmen. Kiezerseducatie is hard nodig, maar aan banden gelegd door de kiescommissie. De electorale supervisie commissie is geheel benoemd door de president en niet onafhankelijk. Intimidatie en misbruik zijn aan de orde van de dag.

3. *Hoe eerlijk zijn de registratieprocedures voor kandidaten en partijen, en in hoeverre hebben zij toegang tot de media en overige communicatiemiddelen met het electoraat?*

Registratie voor oppositiekandidaten en –partijen wordt belemmerd door intimidatie en geweld. De rechterlijke macht wordt overheerst door de wetgevende macht, waardoor er geen “level playing field” is voor alle partijen. De media zijn aan banden gelegd. Oppositie (of zelfs neutrale NGOs) heeft geen toegang tot de staatsmedia (radio, televisie) en de voornaamste oppositiegezinde krant is gesloten (nadat die al eerder was getroffen door een bomaanslag).

4. *Hoeveel keuzevariatie staat het verkiezingen- en partijstelsel toe aan de kiezers, hoe gelijkwaardig zijn hun stemmen, en in hoeverre komt de samenstelling van de wetgevende en uitvoerende macht overeen met de keuzen die zij maken?*

Het verkiezingsstelsel staat voldoende keuze toe. Echter voor het parlement worden slechts 120 zetels door het electoraat gekozen; 30 van de 150 zetels (20%) worden benoemd door de president. Aannemend dat de president alleen kandidaten van de regeringspartij benoemt, moet een oppositiepartij dus 63% van de kiesdistricten winnen om 50% van de zetels in het parlement te verkrijgen.

5. *In welke mate komt de wetgevende macht overeen met de sociale samenstelling van het electoraat?*

Er wordt gewerkt aan meer vertegenwoordiging naar etniciteit en gender. Het “indigenisation” beleid van de overheid lijkt in het voordeel van de regeringspartij te werken. Ook lijkt het parlamentslidmaatschap alleen weggelegd voor de rijke bovenlaag van de gemeenschap, die zich de weg naar het parlement kan kopen.

6. *Hoe groot is het deel van het electoraat dat stemt, en in welke mate worden de verkiezingsuitslagen geaccepteerd door alle politieke krachten in het land en daarbuiten?*

De opkomst bij verkiezingen is traditioneel zeer laag, tussen 12% en 33%. De verkiezingen van 2000 en 2002 toonden toegenomen interesse van het electoraat met een opkomst van ca. 50%.

De recente verkiezingsuitslagen worden niet geaccepteerd door de oppositie, onafhankelijk maatschappelijk middenveld en de meeste internationale waarnemers. Alleen de regeringspartij en de meeste Afrikaanse landen accepteren de uitslagen.

### Zimbabwe

	Zeer hoog	Hoog	Gemiddeld	Laag	Zeer Laag
1			X		
2					X
3				X	
4				X	
5			X		
6					X

Beste karakteristiek: Zimbabwe is een parlementaire democratie met een meerpartijensysteem en regelmatige verkiezingen op nationaal en lokaal niveau.

Ernstigste probleem: politieke intimidatie en wetgeving die vrije en eerlijke verkiezingen verhindert

Voorgestelde verbetering: herziening van wetten (kieswetten en overige wetten die openbare leven aan banden leggen), verbetering van politieke tolerantie (beteugeling van geweld en intimidatie)

---

## ANNEX 4 BRONNEN: ALGEMENE LITERATUUR EN INTERNE DOCUMENTEN

### A. Algemene Literatuur

- Afrobarometer, 2001 en 2004.
- Barya J., S.J. Opolot en P.O. Otim, 2004, The Limits of 'No-Party' Politics, the Role of International Assistance in Uganda's Democratisation Process; Clingendael, Working Paper 28.
- Beetham D., 1994, Defining and Measuring Democracies.
- Blair H., 2004, Assessing Civil Society Impact for Democracy Programmes; Democratization, vol. 11, no. 1.
- Blair H., 2003, Jump-Starting Democracy: Adult Civic Education and Democratic Participation in 3 countries; Democratization, vol. 10 no. 1.
- Bratton M., P. Alderfer, G. Bowser en J. Temba, 1999, The Effects of Civic Education on Political Culture: Evidence from Zambia; in World Development, vol. 27, no. 5.
- Bratton M., 1998, Second Elections in Africa; Journal of Democracy, vol. 9, no. 3.
- Burnell P., 2004, A European Profile in Democracy Assistance: relations between state, civil society and private sector; paper presented at the European conference 'Enhancing the European Profile in Democracy Assistance', juli, Nederland.
- Burnell P. (ed), 2000, Democracy Assistance: International Co-operation for Democratization.
- Carothers T., 1999, Aiding Democracy Abroad, the Learning Curve.
- CIDA, 1996, Indicators for Programming in Human Rights and Democracy Development: a preliminary study (by I. Kapoor).
- Cranenburgh van O., 2001, International Policies to Promote African Democratization; in J. Grugel (ed), Democracy without Borders - Transnationalization and Conditionality in new democracies.
- Cranenburgh van O., 1997, Meerpartijenverkiezingen in Afrika; de averechtse effecten van politieke aanpassing; Internationale Spectator 51:4.
- Crawford G., 2003, Promoting Democracy from Without; Learning from Within; Democratization, vol. 10, nos. 1 en 2.
- Crawford G. en I. Kearton, 2002, Evaluating Democracy and Governance Assistance, University of Leeds.
- DANIDA, 2000, Evaluation of Danish Support to Promotion of Human Rights and Democracy 1990-98, vol. 3, Elections.
- Elklit J., 1999, Electoral Institutional Change and Democratization: You can bring a horse to water, but you can't make it drink; Democratization 10, no. 2.
- Elklit J., 1994, Is the degree of Electoral Democracy measurable?; in D. Beetham, 1994, pp. 89-112.
- Elklit J. en P. Svensson, 1997, What makes elections free and fair; Journal of Democracy, 8 (3), pp. 32-46.
- Ethier D., 2003, Is democracy Promotion Effective; Democratization vol. 10, no. 1.
- European Union, 2000, External Evaluation of Community Aid concerning positive action in the fields of Human Rights and Democracy in ACP countries.
- European Union, 1999, Evaluation of MEDA Democracy Programme 1996-98.
- Farrell D.M. en R. Schmitt-Beck, 2002, Do Political Campaigns Matter? Freedom House, Freedom in the World, 1990-2004.
- Gerrits A., 2004, 'De Nieuwe White Man's Burden?' Over Zin en Onzin van internationale democratie-bevordering; Vrede en Veiligheid 33, 1.
- Gershman C., 2004, Democracy Promotion: The Relationship of Political Parties and Civil Society; Democratization 11, no. 3.

---

Hearn J. en M. Robinson, 2000, Civil Society and Democracy Assistance in Africa; in P. Burnell (ed), 2000.

IDEA, 2002, Handbook for Democracy Assessment.

IDEA, 1997, Handbook of Electoral System Design.

Kumar K., 2000, International Assistance for Post-Conflict Elections; in P. Burnell (ed), 2000.

Kumar K. (ed), 1998, Postconflict Elections, Democratization and International Assistance.

Lindberg S.I., 2003, It's our time to 'Chop': Do Elections in Africa feed Neo-patrimonialism rather than counteract it?; Democratization 10, no. 2.

Lyons T., 2004, Post-conflict Elections and the Process of Demilitarizing Politics: the Role of Electoral Administration; Democratization 11, no. 3.

Mair S., 2004, Multi-Partisan or Bi-Partisan Co-operation - What Is the Best Solution for Democracy Assistance?; paper presented at the European conference 'Enhancing the European Profile in Democracy Assistance', juli, Nederland.

Palma di G., 1990, To Craft Democracies.

Pastor R.A., 1999, The Role of Electoral Administration in Democratic Transitions: Implications for Policy and Research; Democratization 6, no. 4.

Rahmato D. en M. Ayenew, 2004, Democracy Assistance to Post-Conflict Ethiopia, Building Local Institutions; Clingendael, Working Paper 27.

Reilly B., 2003, International Electoral Assistance, a Review of Donor Activities and Lessons Learned; Clingendael CRU, working paper 17.

SIDA, 2000, the Evaluability of Democracy and Human Rights Projects.

UNDP, Human Development Report, 2002.

USAID, 2000, Annual Performance Report.

USAID, 1998, Handbook of Democracy and Governance Programme Indicators.

USAID, 1997, From Bullets to Ballots: Electoral Assistance to Post-Conflict Societies.

Young R., 2004, Democracy as product versus Democracy as process; paper presented at the European conference 'Enhancing the European Profile in Democracy Assistance', juli, Nederland.

Zeeuw de J., 2004a, Waarom Democratiseringshulp vaak niet werkt; Internationale Spectator, 58:1, pp. 34-38.

Zeeuw de J., 2004b, Projects Do Not Create Institutions, The Record of Democracy Assistance in Post-Conflict Societies; paper prepared for UNU/WIDER conference on 'Making Peace Work', Helsinki, juni.

Zeeuw de J., 2004c, How to Make Democracy Assistance more Effective? Recommendations for Doing it Differently; paper presented at the European conference 'Enhancing the European Profile in Democracy Assistance', juli, Nederland.

## **B. Interne Documenten**

Interne bronnen gerubriceerd per land

### **Albanië**

Dossiers HMA Tirana

Evaluation Report UNDP Project ALB/99/007 Electoral Assistance for Albania, July 2001 (parts 1, 2 and 3).

Rapport Ketu Vendos Une campagne, MJAFT Albanië.

Republic of Albania Local Government Elections 1/15 October 2000 OSCE/ODIHR Final Report.

---

Republic of Albania Parliamentary Elections 24 June - 19 August 2001 OSCE/ODIHR Final Report 11 October 2001.

Republic of Albania Local Government Elections, 12 October 2003 - 25 January 2004. OSCE/ODIHR Election Observation Mission - Final Report.

## **Ethiopië**

Dossiers HMA Addis Ababa.

Jaarplan HMA Addis Ababa 2004.

[www.electionworld.org](http://www.electionworld.org).

Instituut Clingendael.

James H. Polhemus: An Action Plan for Useful Involvement in Ethiopia's 2005 National Elections. July 2002.

Civic education in Ethiopia. Center for Local Capacity Building and Studies. May 2003. Ethiopian Human Rights Council.

## **Jemen**

Yemen: A Technical analysis and needs assessment of the electoral system  
September 2004 - IFES.

Electoral Support and Progress Towards Outcome in Yemen UNDP Evaluation Report, June 2003 (Yem/002/02) prepared by Carlos Valenzuela.

## **Kenia**

Dossiers HMA Nairobi.

[www.electionworld.org](http://www.electionworld.org).

DICE-K communiqués .

EU Election observation mission, Kenya general elections 27/12/2002, final report.

## **Mozambique**

Dossiers DAF Minbuza Den Haag.

Dossiers HMA Maputo.

Observing The 1999 Elections in Mozambique - Final Report June 2000, The Democracy Program, The Carter Center.

Evaluation of the 'Supporting Electoral Choice' Political Party Electoral Campaign Finance program, by Deborah Schein for USAID/Mozambique July 2000.

EU support to the 1999 general Elections in Mozambique, Evaluation Mission April 07<sup>th</sup> to April 28<sup>th</sup> 2002, Tamme Hansma and Jérôme Pons (Proj. 8 ACP MOZ 009).

Audit report for USAID on funds provided to political parties for 1999 campaign, Deloitte & Touche, May 2000, Mozambique.

## **Servië**

Dossiers HMA Belgrado.

Statement of Preliminary Findings and Conclusions, Belgrade, 14 June 2004 - OSCE/ODIHR.

## **Tanzania**

Dossiers DAF Minbuza Den Haag.

Dossiers HMA Dar es Salaam.

---

Electoral Institute of Southern Africa ([www.eisa.za](http://www.eisa.za)).  
Human Rights Watch ([www.hrw.org](http://www.hrw.org)).  
[www.electionworld.org](http://www.electionworld.org).

### **Zimbabwe**

Dossiers DMV Minbuza Den Haag.  
Dossiers HMA Harare.  
Electoral Institute of Southern Africa ([www.eisa.org.za](http://www.eisa.org.za)).  
Zimbabwe Election Support Network.  
Human Rights Trust of Southern Africa.  
[www.electionworld.org](http://www.electionworld.org).

### **Zuid-Afrika**

Dossiers DMV Minbuza Den Haag.



## Evaluatie Verkiezingsondersteuning 1999-2003

### **1. Inleiding**

In de Memorie van Toelichting van de Rijksbegroting 2003 is een zinsnede opgenomen waarin voor 2004 een evaluatie wordt aangekondigd van de Nederlandse inspanningen op het gebied van directe verkiezingsondersteuning.

Ondersteuning van democratiseringsprocessen is een belangrijk aspect van het Nederlandse beleid ten aanzien van Goed Bestuur: Bestuur dient effectief en legitiem te zijn. Verkiezingen dragen bij aan de legitimiteit van bestuur al moge het duidelijk zijn dat democratisering niet ophoudt bij verkiezingen. Nederland ondersteunt democratiseringsprocessen via verschillende kanalen. Enerzijds middels internationaal opererende organisaties zoals bijvoorbeeld het Netherlands Institute for Multiparty Democracy dat zich richt op capaciteitsopbouw van politieke partijen en de onderlinge democratische verhoudingen en omgangsvormen tussen politieke partijen, en het International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA) dat kennis verzameld en ondersteuning biedt op het gebied van de ontwikkeling van democratische instituties, wet en regelgeving en van de vormgeving en organisatie van verkiezingsprocessen. En anderzijds middels door de posten verleende ondersteuning aan democratiserings- en verkiezingsprocessen in specifieke landen.

De ondersteuning van een verkiezingsproces kan een breed scala aan activiteiten bevatten. Het meest bekend is de waarneming bij verkiezingen op en rond de dag waarop de verkiezingen plaatsvinden. Maar er zijn meer activiteiten mogelijk zoals de organisatorische steun aan de kiesraad, civic education, logistieke ondersteuning bij het maken van een kiesregister, training gekozen vertegenwoordigers, etc.

Over het algemeen vindt deze vorm van steun decentraal plaats en met gedelegeerde middelen. Een evaluatie zal dus noodzakelijkerwijs in de desbetreffende landen plaatshebben.

Nederland neemt alleen in internationaal verband deel (met name via EU en OVSE) aan waarneming bij verkiezingen. Gezien deze specifieke inbedding is de deelname aan internationale waarnemingsmissies buiten deze evaluatie gelaten. Evaluatie van deze internationale verkiezingswaarneming krijgt te gelegener tijd binnen EU- en OVSE-verband gestalte. Ondersteuning van verkiezingswaarneming door lokale organisaties is wél onderwerp van deze evaluatie.

### **2. Doel**

Het doel van de evaluatie is inzicht te verkrijgen in de beleidsrelevantie, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van activiteiten ontplooid op het terrein van verkiezingsondersteuning. In kaart zal worden gebracht welke resultaten zijn behaald waarbij een onderscheid zal worden gemaakt tussen processen, de directe resultaten (output) en de effecten daarvan (outcome/impact). Daarnaast is de evaluatie gericht op het trekken van lessen voor de toekomst. Hierbij wordt bijvoorbeeld gedacht aan lessen m.b.t. voorwaarden waaronder activiteiten effectief zijn. Deze evaluatieresultaten worden ter beschikking gesteld van regiodirecties, de politieke en ambtelijke BZ-top en van de politiek in meer brede zin (Parlement).

---

Onder beleidsrelevantie wordt verstaan de mate waarin activiteiten logisch voortvloeien uit of aansluiten bij het beleid van betrokken partijen.

Onder doeltreffendheid wordt verstaan de mate waarin de directe resultaten van de ontplooide activiteiten, de output, bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen (outcome/impact).

Doelmatigheid wordt gedefinieerd als de mate waarin de resultaten, de output, opwegen tegen de kosten van de gekozen middelen, de input, en de manier waarop zij zijn ingezet. Voor zover hiervoor vooraf maatstaven zijn gesteld (bijv. percentage overheadkosten) zal worden nagegaan of deze zijn nageleefd. Minimaal wordt de vraag beantwoord of de activiteiten zijn uitgevoerd overeenkomstig het budget en binnen de gestelde termijn, en zo nee waarom niet.

### **3. Onderzoeksvragen**

De volgende vragen dienen beantwoord te worden.

1. *Welke activiteiten zijn op het terrein van ondersteuning door BZ van verkiezingsprocessen ontplooid (input)?*
  - welke type activiteiten kunnen worden onderscheiden, wat betreft doelstelling, doelgroep, financiële omvang, financieringsmodaliteit en mogelijk de gevolgde benadering (in samenwerkingsverband, multi-donor, bilateraal en mogelijke andere kenmerken)?
  - Hoe is de selectie en voorbereiding verlopen? Wie zijn de aanvragers? Welke selectiecriteria zijn gehanteerd? Is de politieke-bestuurlijke context van invloed op de selectie van activiteiten geweest? Welk deel van de goedgekeurde activiteiten betreffen voorstellen van maatschappelijke organisaties?
  - Is aangesloten bij andere al dan niet lokale initiatieven?
  - Welke plaats heeft de desbetreffende verkiezingsondersteuning ingenomen in het totale verkiezingsproces?
  - In geval van gezamenlijke financiering met andere donoren, hoe zijn de samenwerkingprocessen verlopen?
2. *Wat is er gebeurd op het terrein van monitoring en evaluatie? Zijn er voor de activiteit (gezamenlijke) indicatoren ontwikkeld met als doel de doeltreffendheid en / of doelmatigheid vast te stellen*
3. *In welke mate paste de activiteit in het Nederlandse beleid m.b.t. goed bestuur en dat van het desbetreffende land?. In welke mate sloot de activiteit aan bij het beleid van de post?*
4. *Zijn de activiteiten conform de opzet uitgevoerd (input) en hoe is dat verlopen (proces)? Zijn de activiteiten uitgevoerd overeenkomstig het gecommitteerde budget en zijn de activiteiten gerealiseerd binnen de gestelde termijn? Zo nee, waarom niet? Zijn m.b.t .doelmatigheid maatstaven overeengekomen? Zijn deze nagekomen?*
5. *Welke resultaten zijn behaald (op hoofdpunten)? Maak daarbij een onderscheid tussen processen, outputs (prestaties) en de effecten daarvan (outcome)*

---

6 *Hebben de activiteiten bijgedragen aan de realisatie van de doelstellingen (outcome)?*

*Op het niveau van het totaal van activiteiten:*

7 *Kunnen voor het totaal van de ondersteunende activiteiten met betrekking tot de uitvoering (proces), doelmatigheid en doeltreffendheid uitspraken worden gedaan?*

8. *Kunnen hieruit lessen worden getrokken die van belang zijn voor beleid en/of uitvoering van beleid?*

#### **4. Afbakening**

M.u.v. verkiezingswaarnemingen, zijn de activiteiten m.b.t. verkiezingsondersteuning voornamelijk ontplooid op het niveau van de posten. De evaluatie zal zich derhalve grotendeels daarop moeten richten. Voorgesteld wordt een aantal posten te selecteren en de evaluatie te doen uitvoeren op basis van ter plaatse te raadplegen bronnen.

Uit een activiteiten-overzicht over de periode 1999-2003 blijken er 91 activiteiten te zijn ontwikkeld verdeeld over 32 landen. Bij een steekproef van 25% zouden er 23 activiteiten kunnen worden onderzocht, verdeeld over 8 landen.

Bij de selectie van activiteiten zal rekening worden gehouden met variatie naar aard, naar omvang en naar financieringsmodaliteit. Minimaal de helft van de steekproef is gericht op Afrika.

Activiteiten met een budget beneden €10.000 vallen buiten de evaluatie.

#### **5. Opzet en methoden**

Het onderzoek start met een inventarisatie van de 91 activiteiten gericht op het in kaart brengen van het land, doelstelling, doelgroep, financiële omvang, uitvoerder en financieringsmodaliteit. Vervolgens zullen de criteria en techniek voor een representatieve steekproef worden bepaald.

Voor het onderzoek van de activiteiten zullen twee benaderingen worden toegepast. Deskstudie, gericht op bestudering van dossiers, en veldstudie gericht op de benodigde aanvullende gegevens en verificatie van gegevens.

Voor het meten van doeltreffendheid en doelmatigheid zullen door de evaluatoren uit te werken meetbare indicatoren worden gehanteerd. De indicatoren dienen voor zoveel mogelijk activiteiten te gelden met het oog op de onderlinge vergelijkbaarheid van beoordelingsscores. Aan de hand van de indicatoren worden de daarvoor benodigde informatiebronnen en methoden van gegevens verzameling in kaart gebracht. (ter goedkeuring voor te leggen aan de opdrachtgever)

#### **6. Evaluatie-periode**

De evaluatie zal betrekking hebben op verplichtingen die zijn aangegaan in de periode 1999-2003 (vijf jaar).

#### **7. Uitvoering en budget**

De evaluatie wordt uitgevoerd door een Nederlandse evaluatiedeskundige (consultant) die zich gedurende de evaluatieperiode kan laten bijstaan door één of meerdere collega-consultants. In de steekproeflanden zal hij/zij zich laten bijstaan door lokaal of regionaal in te huren deskundigheid.

Na goedkeuring van de ToR (eind mei 2004) wordt een aantal consultants benaderd voor het kenbaar maken van interesse. Meteen na sluiting van de termijn (26 juli) zal een drietal consultants worden uitgenodigd voor het uitbrengen van een offerte en een plan van aanpak. In dit plan van aanpak is de hierboven aangeduide opzet en methodiek nader uitgewerkt. Ten behoeve hiervan zullen de in deze TOR genoemde bijlagen beschikbaar worden gesteld. Het plan zal tevens een planning (voorbereiding, begin en einddatum, data voor debriefing en eindrapportage, reisschema's en andere te maken afspraken) alsmede cv's van in te zetten deskundigen en een allesomvattend en enigermate gedetailleerd budget bevatten.

De selectie van de consultant -in de tweede helft van augustus 2004- geschiedt op basis van relevante evaluatie-ervaring (max. 6 punten), plan van aanpak (max. 6 punten) en budget (max 3 punten).

Er wordt overwogen een kleine begeleidingscommissie in het leven te roepen ten behoeve van de monitoring van deze evaluatie.

#### 8. Duur en rapportage

De evaluatie zal plaatsvinden in 2004. Aan DMV/VG wordt een tussenrapport aangeboden vóór eind december 2004. Een eindrapport wordt verwacht in het eerste kwartaal van 2005, preciese datum nader overeen te komen.

### Bijlagen: 3

#### Bijlage 1: activiteiten in uitvoering of beëindigd, gestart vanaf 1 januari 1999

Overzicht van activiteiten, in uitvoering of beëindigd, onder de noemer CRS-code Elections, in de periode vanaf 1 januari 1999, uitgesplitst naar land. (bron: Piramide)

			*)	**)	
1	burkina faso	2			
2	ethiopië	2			
3	guinee bissau	2		1	
4	kenia	11	1	1	
5	mali	3			
6	malawi	1			
7	mozambique	1		1	
8	namibië	1			
9	nigeria	4	1	1	
10	sierra leone	1		1	
11	somalië	1		1	
12	tanzania	3		2	
13	uganda	2	1		
14	zambia	6			
15	zimbabwe	5	1	1	
16	zuid afrika	2			
	<b>Totaal Afrika</b>	<b>47</b>			
17	afghanistan	1		1	
18	bangladesh	2			
19	cambodja	4	1	1	
20	indonesië	3		2	
21	jemen	1			
22	palestijnse gebieden	2			
	<b>Totaal Azië</b>	<b>13</b>			
23	bolivia	1			

24	guatemala	3	2	2	
25	haïti	1		1	
26	nicaragua	2			
<b>Totaal Westelijk Halfrond</b>		<b>7</b>			
27	albanie	4			
28	joegoslavië	5	5	2	
	balkan regionaal	2	2	2	
<b>Totaal Balkan</b>		<b>11</b>			
29	armenië	2		1	
30	azerbeidzjan	1			
31	georgië	5	2	3	
32	kyrgystan	1	1	1	
	kaukasus regionaal	1	1	1	
<b>Totaal Kaukasus</b>		<b>10</b>			
	worldwide	3	1	3	
<b>Totaal</b>		<b>91</b>	<b>19</b>	<b>29</b>	

\*) waarvan betrekking hebbend op waarnemers (lokaal dan wel internationaal)

\*\*\*) beheer door centrale directies

### **Bijlage 2: uitgaven overzicht van activiteiten gedurende periode 1999-2002**

(bron: Midas)(Excel file) (niet elektronisch bijgesloten)

### **Bijlage 3: uitgaven en budget overzicht van activiteiten gedurende periode 2003-2004**

(bron: Piramide)(Excel file) (niet elektronisch bijgesloten)