Ministerie van Buitenlandse Zaken

IOB Evaluatie Nieuwsbrief

13 02

Nederlandse steun aan mensenrechtenprojecten helpt

Nederland geeft niet alleen met politieke interventies, maar ook door projecten te financieren inhoud aan zijn mensenrechtenbeleid. Over deze projecten schreef IOB de *Evaluation of Dutch support to human rights projects 2008-2011*. De projecten die ons land steunde droegen bij aan enkele positieve veranderingen in de betrokken landen. Er werd op veel zaken ingezet, maar de inzet op de versteviging van de positie van verdedigers van mensenrechten, van vrouwenrechten en van de rechten van lesbiennes, homomannen, biseksuelen en transgenders was het meest prominent. Voor deze laatste vier groepen heeft Nederland echt zijn nek uitgestoken, vaak meer dan andere spelers. Een aantal zaken is vatbaar voor verbetering.

Projectplannen kunnen soms realistischer worden opgesteld. Ze kunnen meer complementair zijn aan activiteiten van anderen en duurzamer worden. Volgens IOB biedt de evaluatie aanknopingspunten om het instrument van projectsteun ter versterking van mensenrechten breed te blijven inzetten. Hoewel de resultaten van preventieactiviteiten vaak moeilijk meetbaar zijn, stelt IOB nadrukkelijk dat dit geen argument mag zijn om ze minder te stimuleren.

Achtergrond

Nederland neemt de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens en andere mensenrechtenverdragen serieus. In 2007 stelde Nederland een nieuwe mensenrechtenstrategie op en sinds 2008 is er een Mensenrechtenfonds voor activiteiten in landen zonder specifieke hulprelatie met Nederland. In 2011 werd het beleid selectiever. Het aantal doellanden werd teruggebracht.
In de onderzochte periode werd jaarlijks gemiddeld bijna 40 miljoen EUR aan mensenrechtenactiviteiten uitgegeven, deels uit het Mensenrechtenfonds en deels uit bilaterale fondsen. Het geld ging naar 468 projecten en programma's.
In deze evaluatie onderzoekt IOB in welke mate ze hebben geholpen om het mensenrechtenbeleid vorm te geven. IOB bekijkt verder wat de activiteiten betekenden voor het ontvangende land en in welke mate de gestelde doelen werden bereikt.

Bevindingen

Het antwoord op de vraag of de gefinancierde activiteiten het mensenrechtenbeleid verder hebben gebracht is positief. Zij hebben de positie van verdedigers van mensenrechten versterkt, de rechten van vrouwen en die van lesbiennes, homomannen, biseksuelen en transgenders verstevigd, en de vrijheid van meningsuiting bevorderd. Bovendien is hulp verleend aan slachtoffers van marteling, mensenhandel en andere schendingen. In veel van dit soort activiteiten overheerste het counselen van individuen, het geven van trainingen en het publiceren van voorlichtingsmateriaal. In enkele andere is de nationale wetgeving verbeterd. Dat is een structureel en lange termijn resultaat.

Tabel 1: Projecten voor mensenrechtenverdedigers*

Land	Doelstellingen van het project	Effectiviteit
Sri Lanka	Bescherming van en meer rechtszekerheid voor mensenrechtenverdedigers.	Enkele individuen beter beschermd, maar weinig verbetering in de algehele situatie. Effectiviteit: +
Zimbabwe	Bevordering van de toepassing van internationale mensenrechtenstandaarden.	Trainingen; behandeling van rechtszaken en meer aanklachten tegen daders van schendingen. Effectiviteit: ++
Myanmar (dossierstudie)	Verbetering van de situatie van (voormalige) politieke gevangenen en hun familie.	Hulp aan (ex)politieke gevangenen en documenteren van omstandigheden in de gevangenis. Effectiviteit: +

* + = voldoende effectief; ++ = zeer effectief

Bron: projectdocumenten en interviews

Relevantie

De keuze van activiteiten werd terecht vooral door de aard van de schendingen in het betrokken land bepaald. Toch ziet IOB mogelijkheden voor verbetering. Activiteiten kunnen nog relevanter worden als ze meer aansluiten op die van andere landen. Buitenstaanders zijn opvallend positief over de rol van Nederland. Men vindt het optreden professioneel, constructief en dicht bij de werkelijkheid. De rol die Nederland in Zimbabwe speelde is hiervan een duidelijk voorbeeld.

Zimbabwe

Schendingen van mensenrechten zijn in Zimbabwe aan de orde van de dag. Sinds 1994 steunt Nederland, via de ambassade in Harare, de versterking van mensenrechten in het land. Tussen 2008 en 2011 werden dertien projecten uitgevoerd met een waaier aan doelstellingen en activiteiten, waaronder bevordering van de democratie, steun aan mensenrechtenverdedigers en hun organisaties, bevordering van rechten van vrouwen en van het recht op een eigen seksuele geaardheid. Overigens ambieerde Nederland nooit om op álle terreinen van mensenrechtenschendingen actief te worden. De gesteunde organisaties werkten goed samen met de ambassade. Deze lette er op dat politieke activiteiten en de projectsteun elkaar versterkten.
Een Zimbabwaan vertelde: *'Van alle donoren is Nederland de meest open, geïnformeerde en betrokkene.'*

Coherentie

Soms versterkten politieke activiteiten, op bilateraal of op Europees niveau, de gesteunde activiteiten. Een voorbeeld is het protest van Nederlandse ambassades tegen arrestaties van medewerkers van mensenrechtenorganisaties die Nederlandse steun ontvingen. Een ander voorbeeld is de politieke steun die Nederland gaf aan een project voor rechtshervorming in Kazachstan.
Soms ontbrak de coherentie. Zo hield Nederland een intern rapport van de Europese vertegenwoordigingen in Jeruzalem en Ramallah over geweld van Israëlische kolonisten tegen, terwijl ons land daar wel activiteiten tegen mensenrechtenschendingen steunde. In Nigeria was weinig overleg met gelijkgezinde donoren over steun aan programma's of projecten.

Effectiviteit

IOB concludeert dat van ongeveer driekwart van de activiteiten de effectiviteit voldoende of goed is geweest. In deze projecten zijn een of meerdere doelstellingen gehaald. IOB acht dit een goede score, maar tekent aan dat in de projectvoorstellen de beoogde doelen vaak nogal vaag stonden geformuleerd en soms veel te ambitieus waren. Over de duurzaamheid van de gevonden resultaten is IOB minder te spreken. Voor de verankering en opvolging van de projecten bestonden zelden plannen.
Voor veel mensenrechtenverdedigers en hun organisaties is Nederland een steunpilaar gebleken (Tabel 1). Dat dit niet altijd tot spectaculaire resultaten leidt, bleek in Sri Lanka, waar – dankzij Nederlandse steun – de positie van enkele mensenrechtenorganisaties wel verbeterde, maar de algemene situatie van mensenrechtenverdedigers grotendeels onveranderd bleef.
Als Nederland zijn zorg uitdrukte, bijvoorbeeld over de schendingen van de rechten van lesbiennes, homomannen, biseksuelen en transgenders, deed het dit doorgaans via stille diplomatie, in samenhang met steun aan concrete activiteiten door lokale organisaties. Deze aanpak viel in goede aarde bij de doelgroep en leidde tot concrete resultaten (Tabel 2). In Nigeria bijvoorbeeld, is de informatie in de media over deze groepen iets genuanceerder geworden.

Aandachtspunten

De bevinding dat projecten meer impact krijgen als zij nauwer aansluiten op de thema's en activiteiten van andere spelers in de betrokken landen, brengt mee dat meer afstemming nodig is.
De focus op lesbiennes, homomannen, biseksuelen en transgenders heeft gewerkt en is een goed voorbeeld van specialisering op een door de meeste andere spelers verwaarloosd terrein.
Het is logisch dat de bevordering van mensenrechten niet altijd tot onmiddellijk resultaat leidt. Ook projecten die gericht zijn op veranderingen op de lange termijn blijven steun verdienen.

Tot slot

Deze evaluatie vormt een van de bouwstenen voor een bredere doorlichting van het Nederlandse mensenrechtenbeleid.
Naast diepergaand onderzoek naar projecten en programma's in Kazachstan, Nigeria, de Palestijnse Gebieden, Sri Lanka en Zimbabwe, is er bureauonderzoek gedaan. Dit bestond onder meer uit de bestudering van projectdocumenten van twaalf projecten in andere landen. De bevindingen uit deze dossierstudie werden gecheckt via telefonische interviews.

Tabel 2: Projecten voor de rechten van lesbiennes, homoseksuelen, biseksuelen en transgenders (LHBT)**

Land	Doelstellingen van het project	Effectiviteit
Nigeria	Tegengaan van discriminatie op grond van seksuele geaardheid. Capaciteitsversterking van Nigeriaanse ngo's die opkomen voor de rechten van LHBT individuen.	Training van ngo's en journalisten; rechtsbijstand. Kranten berichten objectiever over LHBT. Effectiviteit: +
Sri Lanka	Bewustwording onder de bevolking over LHBT en uitbreiding van het netwerk van LHBT organisaties.	Organisatie van gay pride als onderdeel van bredere strategie om meer bekendheid aan LHBT individuen te geven. Effectiviteit: ++
Zimbabwe	Bestrijding van homofobie en meer LHBT-vriendelijk taalgebruik in de grondwet.	Workshops, distributie van informatiemateriaal; publiciteit in enkele kranten over de arrestatie van LHBT activisten, maar geen rechtsbescherming voor LHBT. Effectiviteit: +
Zimbabwe	Documentatie van schendingen van rechten van LHBT individuen. Bewustwording.	Trainingen; publicatie van artikelen; radioprogramma's. Enkele prominente leiders zijn er openlijk voor uit gekomen dat zij homoseksueel zijn. Maatschappelijk middenveld meer betrokken LHBT. Effectiviteit: ++
Chili (dossierstudie)	Tegengaan van discriminatie van homoseksuelen en stimuleren van het debat over de rechten van LHBT individuen.	Publiciteit; voorbereiding van een wetsontwerp. Meer debat over LHBT; aanname van een gemeentelijke verordening over discriminatie van LHBT individuen. Effectiviteit: ++

*** + = voldoende effectief; ++ = zeer effectief*

Bron: projectdocumenten en interviews

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 373 (december 2012)
Evaluation of Dutch support to human rights projects 2008-2011
ISBN: 978-90-5328-433-9
Te downloaden op: http://www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties/producten-en-diensten/evaluatie/afgeronde-onderzoeken

Uitgebracht door: Ministerie van Buitenlandse Zaken | Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB)
Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag | www.rijksoverheid.nl/BZ-evaluaties
© Ministerie van Buitenlandse Zaken | januari 2013 | 13BUZ614871|N