



Ministerie van Buitenlandse Zaken

MATRA gemoderniseerd

Datum 16 oktober 2009



Colofon

Plaats	Den Haag
Opgesteld door	Directie Zuidoost- en Oost-Europa en Uitvoering Matra T- +31 70 348 5749



Inhoudsopgave

Colofon—3  
Inhoudsopgave—5

<b>1</b>	<b>Inleiding—6</b>
<b>2</b>	<b>Matra: terugblik op hoofdlijnen—8</b>
<b>3</b>	<b>Bereikte resultaten in de verschillende groepen landen—12</b>
3.1	De nieuwe EU-lidstaten—12
3.2	De (potentiële) EU-kandidaat-lidstaten—13
3.3	EU-nabuurship—14
<b>4</b>	<b>2009: context en niche voor Matra 2.0—16</b>
4.1	Context—16
4.2	Een Nederlands programma?—16
<b>5</b>	<b>Landen, thema's en modaliteiten—19</b>
5.1	Landen—19
5.2	Thema's—21
5.3	Modaliteiten—22
<b>6</b>	<b>Uitvoeringsaspecten van Matra 2.0—24</b>
6.1	Met wie gaan we werken?—24
6.2	Structuur, procedures en criteria—24
<b>7</b>	<b>Samenvatting en conclusies—27</b>

## 1 Inleiding

Twintig jaar na de val van de Berlijnse muur is de politieke kaart van Europa drastisch gewijzigd. Veel landen van het voormalige Oostblok zijn inmiddels lid van de Europese Unie geworden. Andere, zoals Rusland, tonen een vernieuwd zelfbewustzijn. De landen in de Westelijke Balkan worden nog steeds geconfronteerd met de gevolgen van de conflicten die met het uiteenvallen van Joegoslavië gepaard gingen. In Turkije is het hervormingsproces van een andere aard en heeft het EU-lidmaatschapsperspectief tot politieke en economische veranderingen geleid.

Sinds de lancering in 1993 heeft het Matra-programma (voor "Maatschappelijke Transformatie") op de transformatie ingespeeld met een flexibel vraaggestuurd programma. In alle doellanden van het programma zijn projecten gefinancierd ter ondersteuning van een pluriforme, democratische rechtsstaat. De projecten hebben bijgedragen aan democratiserings- en bredere veranderingsprocessen en de totstandkoming van netwerken tussen Nederland en de doellanden. Nederland leverde zo een waardevolle en zichtbare aanvulling op het Europese preaccessieprogramma en nabuurschapsbeleid.

Zoals ook is aangegeven in "Samen werken samen leven", het beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV, moet de Europese Unie strikt vasthouden aan de Kopenhagen-criteria, de voorwaarden waaraan landen moeten voldoen voordat ze lid kunnen worden van de Europese Unie. Verder is daarin benadrukt dat Europa belang heeft bij goede burenen met wie wij nauw samenwerken en met wie wij onze waarden delen. Het Matra-programma is bij uitstek een instrument om ook in de komende jaren landen met een EU-toetredingsperspectief vanuit Nederland te ondersteunen om te kunnen voldoen aan de Kopenhagen-criteria en om met buurlanden van de Europese Unie te werken aan het verspreiden van de waarden en normen die in de EU gangbaar zijn.

Het Matra-programma is sinds 1993 geëvolueerd. Deze evolutie heeft zich uiteraard niet in een vacuüm voltrokken. Twee ontwikkelingen in de directe beleidsomgeving van Matra vormen de voornaamste aanleiding van het nu voorliggende document. In de eerste plaats het voortschrijdend inzicht over hulpvormen in deze tijd. De discussie over effectiviteit c.q. de noodzaak van modernisering van hulp kan niet voorbijgaan aan het Matra-programma. Hiermee hangt samen de discussie over de interne coherentie van subsidieprogramma's, alsook de wenselijkheid om de "hulpindustrie" open te breken. Ten tweede de Rijksbrede Taakstelling, die ertoe noopt om kritisch te kijken naar effectiviteit en efficiency van de werkprocessen: in hoeverre is er ruimte voor stroomlijning van de uitvoering? Deze twee gegevens vormen de aanleiding voor een kritische inventarisatie, maar bieden tevens de kans om het programma nieuwe relevantie te geven en het beter aansluiting

te doen vinden bij de politieke agenda van dit kabinet en dit moment. In deze notitie wordt daarom een gemoderniseerde versie van het Matra-programma gepresenteerd.

De modernisering van het Matra-programma is erop gericht met behoud van de belangrijkste karakteristieken en in het licht van de huidige uitdagingen de relevantie en efficiency te vergroten. Het Matra-programma in zijn huidige vorm is erg arbeidintensief en versnipperd geraakt, met name door het in de loop van de tijd uitgedijde aantal subinstrumenten, thema's en landen. Daar komt bij dat het budget in de loop der jaren is gedaald en onder de huidige economische omstandigheden onder druk blijft staan. Dat geldt zowel voor de ODA-component als voor de bijdrage uit non-ODA-middelen. Het totale budget van Matra voor 2009 bedraagt circa 35 miljoen euro. Daarvan is ongeveer 4 miljoen euro gedelegeerd aan de posten (Matra/KAP), circa 13 miljoen uitbesteed aan de EVD (Matra voor Europese Samenwerking) resp. NCDO (Matra/KPA) en ruim 18 miljoen in eigen beheer.

Daarom wordt een aantal vernieuwingen doorgevoerd, gericht op stroomlijning en het aanbrengen van meer (politieke) focus wat betreft landen, thema's en instrumenten. Daardoor kan het Matra-programma ook in de komende jaren in de betrokken landen verschil maken in die sectoren die in ieder land het meest bijdragen aan transformatie.

## 2 Matra: terugblik op hoofdlijnen

Het Matra-programma is in het leven geroepen in reactie op de revolutionaire ontwikkelingen in Midden- en Oost-Europa van eind jaren '80. De omwenteling betrof niet alleen een fundamentele wijziging van de economische orde. Ook de samenlevingen in deze landen, inclusief de relatie tussen burger en overheid, werden op een nieuwe leest geschoeid. Burgers werden in staat gesteld om zich te organiseren en hun grieven tot uitdrukking te brengen; de staat moest verantwoording gaan afleggen aan de burger. Conflicten binnen dan wel tussen landen, tot slot, moesten worden voorkomen of op vreedzame wijze worden beslecht. De Nederlandse samenleving moest op haar beurt opnieuw kennismaken met de "nieuwe" landen, en had bovendien met de eigen ervaringen iets te bieden om de voorgestane veranderingen in de relatie tussen burger en overheid te ondersteunen.

De algemene doelstelling van het Matra-programma bij de lancering in november 1993 was in essentie het ondersteunen van democratisering. Deze algemene doelstelling is in de loop van de jaren verder uitgekristalliseerd in:

- ondersteuning van sociale dialoog en *accountability* van de overheid, via ondersteuning van de opbouw van het maatschappelijk middenveld en verbetering van overheidsfunctioneren;
- opbouw van bilaterale relaties met de betreffende landen.  
De economische hulp aan Midden- en Oost-Europa werd gekanaliseerd via het ministerie van EZ, en i.h.b. het PSO(M)-instrument.

De grote omwentelingen in Midden- en Oost-Europa van de jaren negentig liggen nu achter ons. De transformatie kenmerkte zich door ingrijpende economische privatiseringen en een snelle en radicale verandering van politieke instituties. Nu is het proces in sommige opzichten van karakter veranderd, in de zin dat er minder sprake is van eenzijdige kennisoverdracht. Verder zijn de betrekkingen tussen Nederland en de doellanden van Matra meer uitgekristalliseerd dan vijftien jaar geleden. Er is nu veel meer sprake van een gelijkwaardige en zakelijke relatie en van gedeelde belangen, (mede) in Europees (en Atlantisch) verband.

Het Matra-programma is in de loop der jaren verschoven van de transitie van de voormalige Oostbloklanden naar een bilateraal complement van het Europese preaccessie- en nabuurschapsbeleid. Nederland is een kritische lidstaat in onderhandelingen over toenadering tot de EU cq. mogelijke EU-toetreding, maar biedt ook constructieve assistentie, onder andere via Matra. Met de toetreding tot de EU in 2004 is Matra voor de betreffende acht landen in de periode 2004-2007 uitgefaseerd. In de loop der jaren is Matra zich dan ook meer gaan richten op (potentiële) kandidaat-lidstaten, nieuwe Oosterburen van de



EU en NAVO en meest recentelijk ook op een aantal "Zuiderburen"<sup>1</sup>, met speciale aandacht voor Marokko sinds 2004.

Al met al is Matra de afgelopen 16 jaar geëxpandeerd qua inhoud, geografisch bereik en structuur. In een tijd waarin Midden- en Oost-Europa zich in een grote belangstelling kon verheugen, heeft Matra vele doelgroepen bediend, en de banden tussen organisaties in Nederland en in de Matra-landen versterkt.

Er zijn in deze periode verschillende evaluaties uitgevoerd. De belangrijkste bevindingen van de meest recente evaluaties worden hieronder kort weergegeven.

In 2005 werd een evaluatie van het Matra Projecten Programma (MPP) en Matra/Kleine Ambassade Projecten (KAP) uitgevoerd door Berenschot en UNDP. Het eindoordeel van die evaluatie komt er kort samengevat op neer dat het MPP goede projecten kent, maar een administratief bewerkelijke en tijdrovende beoordeling en begeleiding. Berenschot concludeert dat het MPP erin geslaagd is om in te spelen op de behoeften in de ontvangende landen. Uit het rapport van UNDP blijkt dat juist in die landen waar de sociale transformatieprocessen het zwakst zijn, de interventies van Matra als meest relevant beoordeeld kunnen worden. Het MPP speelt in op de noodzakelijke mentaliteitsverandering en daarbij zijn concrete en kleinschalige projecten behulpzaam. De Matra-projecten zijn herkenbaar en beogen een sneeuwbal-effect door middel van samenwerking tussen actieve en toegewijde burgers verenigd in NGO's en de verantwoordelijke overheidsfunctionarissen. De doeltreffendheid en duurzaamheid van de onderzochte MPP-projecten worden in het evaluatierapport zonder meer als goed gekwalificeerd. Naar aanleiding van de evaluatie zijn de administratieve procedures van het MPP gestroomlijnd.

Matra/KAP is eveneens positief beoordeeld. Het innovatieve karakter, de snelheid van besluitvorming en het ontstane maatschappelijke netwerk voor de ambassades zijn de meest in het oog springende positieve kanten van deze kleine subsidies. KAP slaagt er vaak in om via speldenprikken een bewustwordings- en veranderingsproces op gang te brengen, aldus Berenschot.

In 2006 is het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP) geëvalueerd door Warner Strategy & Fundraising. Daaruit is naar voren gekomen dat activiteiten in het kader van het MPPP met grote inzet door de Nederlandse partijstichtingen worden uitgevoerd. Het betreft veelal kleinschalige projecten in de vorm van trainingen, conferenties, thematische en netwerkbijeenkomsten, tegen geringe kosten. Warner concludeert dat de MPPP-middelen zorgvuldig worden besteed. De jaarlijkse aanvraagprocedure en de rapportage kosten de politieke partijen en de betrokken ambtenaren echter relatief veel tijd, waardoor bijvoorbeeld de toekenning van de subsidie veelal later plaatsvindt dan wenselijk zou zijn. Warner stelt daarom voor deze aanpak te heroverwegen en in plaats daarvan een meer programmatische

benadering te volgen. Op deze manier worden de partijen in staat gesteld per land een duidelijker meerjarenstrategie te ontwikkelen. Naar aanleiding van de evaluatie is vanaf 2008 overgegaan op een meerjarige subsidie.

Wat betreft Matra/Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA) concludeerde "Evaluatiegroep Overheid en Bedrijf" in 2005 dat het een laagdrempelig, kostenefficiënt programma is dat, vooral door de grote inzet van vele honderden betrokken personen uit veelal vrijwilligersorganisaties, succesvolle kleine projecten in Midden- en Oost-Europa ondersteunt. De projecten zijn te gering van omvang om 'maatschappelijke veranderingen' teweeg te brengen, maar voldoen zeker aan een bestaande vraag op lokaal niveau.

In 2008/2009 werd door Arcadis en CREM een evaluatie van BBI/Matra uitgevoerd. BBI (Beleidsprogramma Biodiversiteit Internationaal)/Matra richtte zich op het tot staan brengen van biodiversiteitsverlies in de Pan-Europese regio door middel van de opbouw en versterking van de "civil society" rondom het thema natuur en werd tot en met 2008 uitgevoerd door het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Met ingang van 2009 is het thema biodiversiteit geïntegreerd in het Matra Projecten Programma.

In de evaluatie werd onder meer geconcludeerd dat het BBI/Matra-programma een belangrijke bijdrage aan de centrale doelstelling van het programma heeft geleverd, al wordt daarbij aangetekend dat de breed geformuleerde doelstellingen ambitieus waren in relatie tot het beperkte instrumentarium. Voor de toekomst wordt onder andere aanbevolen om meer aandacht te laten uitgaan naar opbouw van het maatschappelijk middenveld en naar integratie van het thema natuur in andere sociaal-economische beleidsterreinen.

Ondanks de diversiteit aan activiteiten kan een aantal algemene conclusies worden getrokken. Enerzijds zijn activiteiten/projecten op zichzelf succesvol geweest. Maar de evaluaties constateren ook dat effectiviteit op programmaniveau aan kracht kan winnen door een meer doelgerichte inzet. Er is geconstateerd dat Matra in de praktijk nogal versnipperd is geraakt in verschillende sub-programma's, met een vrij arbeidsintensieve uitvoering. De opzet van het Matra-programma is in de loop van de jaren vooral toegesneden op de te bedienen doelgroepen. Hoewel de afzonderlijke sub-instrumenten als zodanig alle een nuttige rol vervullen binnen het programma, heeft het bestaan van een aanzienlijk aantal subinstrumenten geleid tot het verminderen van focus en flexibiliteit. In het herziene Matra-programma is sprake van meer focus, maar zonder het kind met het badwater weg te gooien.

*Matra: huidige sub-instrumenten*

Matra voor Goed Bestuur

Matra Projecten Programma (MPP)  
Matra Politieke Partijen Programma (MPPP)  
Matra/Kleine Plaatselijke Activiteiten (KPA)  
Matra/Kleine Ambassade Projecten (KAP)  
Logo East  
Diplomatenopleiding

Matra voor Europese Samenwerking

Matra Pre-Accessie Programma (MPAP)  
Matra Flex  
Matra Trekkingsrechten  
Matra Trainingen Europese Samenwerking (MTES)

### 3 Bereikte resultaten in de verschillende groepen landen

#### 3.1 De nieuwe EU-lidstaten

In de acht Midden-Europese landen die in 2004 toetraden tot de Europese Unie heeft Nederland zich met het Matra-programma zowel gericht op versterking van het maatschappelijk middenveld en lokaal bestuur als op vergroting van de capaciteit van de centrale overheid.

De in 2004 ingezette uitfasering van activiteiten gericht op het maatschappelijke middenveld in deze eerste groep van acht Midden-Europese landen is in 2007 voltooid. Waar andere donoren doorgaans sneller zijn vertrokken uit de nieuwe EU-landen, heeft de geleidelijkheid van de uitfasering in de eerste groep toetreders waardering geooft.

De maatschappelijke organisaties in de nieuwe lidstaten maken met het vertrekken van de voornaamste buitenlandse donoren een moeilijke periode door. Het maatschappelijk middenveld ondergaat een herschikking, waarbij een deel van de organisaties geleidelijk de weg lijkt te hebben gevonden naar relevante Europese programma's. Maatschappelijke organisaties uit de nieuwe lidstaten worden nog wel ingeschakeld in projecten in andere Matra-landen, naast Nederlandse maatschappelijke organisaties.

In deze groep landen heeft het deelprogramma *Matra voor Europese Samenwerking* bijgedragen aan goede bilaterale relaties met Nederlandse vakministeries. In de periode 2002-2004 zijn 83 projecten goedgekeurd in het kader van het Matra Preaccessie Programma (MPAP). De evaluaties van het MPAP<sup>2</sup> geven aan dat de kennisoverdracht effectief is geweest. Daarnaast heeft de met Matra ondersteunde *twinning* tussen diensten van de centrale overheden gezorgd voor kennisoverdracht op het terrein van het *acquis communautaire*. Sinds 2004 zijn in deze landengroep ook 24 Matra-Flex-projecten uitgevoerd. Deze vorm van samenwerking heeft tevens de Nederlandse uitgangspositie voor coalitievorming in EU-verband versterkt.

Verder heeft Matra jaarlijks een tiental praktijkgerichte opleidingen in Nederland gefinancierd op terreinen van het *acquis communautaire*, met name terreinen waarop Nederland specifieke expertise heeft. Deelnemers waren in de regel ervaren beleidsambtenaren en leidinggevenden binnen relevante ministeries en overheidsdiensten uit de doellanden. Sinds 1999 hebben meer dan drieduizend ambtenaren deelgenomen aan dergelijke trainingen. Ook hebben jaarlijks ongeveer vijftig studenten met een Matra-beurs een toetredingsrelevante academische opleiding in Nederland voltooid. Daarnaast hebben van

<sup>2</sup> De evaluaties van het Nederlandse preaccessie-instrumentarium (TK 23987, nr 51) geven een goed beeld van de algehele implementatie van de Nederlandse inspanningen voor de kandidaat-lidstaten.

1991 tot eind 2007 jaarlijks ongeveer twintig Midden-Europese diplomaten deelgenomen aan trainingen van het Instituut Clingendael.

Matra heeft ook in Roemenië en Bulgarije een constructieve bijdrage geleverd aan het sluiten van de diverse onderhandelingshoofdstukken, de implementatie van wetgeving en het opbouwen van het maatschappelijk middenveld. In de periode 2004-2007 zijn in deze twee landen 16 resp. 23 gezamenlijke projecten van Nederlandse en lokale maatschappelijke organisaties uitgevoerd. De bilaterale bijdrage heeft meerwaarde gehad op diverse vaak gevoelige terreinen, zoals corruptiebestrijding, rechten van minderheden (bijvoorbeeld Roma) en het gevangeniswezen. Sinds 2004 werden in Bulgarije en Roemenië 31 MPAP- en 36 Flex-projecten uitgevoerd.

Per 1 januari 2008 is begonnen met de geleidelijke uitfasering van het Matra-programma in Bulgarije en Roemenië. Van de op het maatschappelijk middenveld gerichte instrumenten is tot en met 2010 nog het Kleine Ambassade Projectprogramma (Matra/KAP) beschikbaar.

De op de overheid gerichte samenwerking met Bulgarije en Roemenië wordt in het licht van de CVM (Co-operation and Verification Mechanism)<sup>3</sup>-rapportages langer open gehouden dan eerder voorzien. Aan het CVM en 'sociale insluiting' gerelateerde activiteiten kunnen nog worden ingediend zolang het CVM van kracht is. Ook de Matra-trainingen zullen gedurende deze periode nog voor Bulgarije en Roemenië beschikbaar zijn. Voor de komende jaren impliceert dit nog een hoog Nederlands profiel.

### 3.2 De (potentiële) EU-kandidaat-lidstaten

Ook in de huidige kandidaat-lidstaten Kroatië, Macedonië en Turkije is Matra een actieve partner. Sinds 2001 biedt Matra voor Turkije preaccessieprojecten aan (sinds 2004 werden 19 MPAP- en 22 Flex-projecten uitgevoerd). Voor Kroatië is dit sinds 2005 het geval (14 MPAP en 13 Flex) en voor Macedonië sinds 2008 (twee MPAP). In het kader van het maatschappelijk middenveld-programma zijn voor Turkije in sinds 2004 22 projecten ondersteund, voor Kroatië 29 en voor Macedonië twee.

Het bevorderen van goed bestuur via maatschappelijke organisaties is ook in deze groep landen effectief. De NGO-projecten beogen immers naast het versterken van het maatschappelijk middenveld indirect bij te dragen aan het verbeteren van het functioneren van de overheid.

<sup>3</sup> Toen Roemenië en Bulgarije op 1 januari 2007 lid van de EU werden, hadden zij nog niet genoeg vooruitgang geboekt bij de hervorming van het rechtsstelsel en de bestrijding van corruptie en georganiseerde misdaad. Om ervoor te zorgen dat de toetreding van beide landen toch soepel zou verlopen en tegelijkertijd het beleid en de instellingen van beide landen goed konden functioneren, besloot de EU een speciaal "Co-operation and Verification Mechanism" (CVM) in het leven te roepen om beide landen te helpen de achterstand in te lopen.

Vermeldenswaard is verder dat Nederland sinds 1998 aan tientallen EU-twinningprojecten heeft deelgenomen in Roemenië, Bulgarije, Turkije, Kroatië en Macedonië, vaak op dezelfde terreinen als de bilaterale maatschappelijke samenwerking in Matra-kader, waardoor de activiteiten elkaar versterkten. De goede naam die Nederland heeft verworven middels bilaterale activiteiten heeft zeker bijgedragen aan de prominente positie binnen het EU-twinningprogramma.

Wat de potentiële kandidaat-lidstaten betreft geldt dat tot 2008 Matra alleen was opengesteld voor Montenegro, Kosovo en Servië. Met de uitfasering van de ontwikkelingsrelatie met Albanië en Bosnië-Herzegovina zijn die landen in 2008 aan de Matra-landenlijst toegevoegd. Onder Matra voor Goed Bestuur zijn voor Servië 16 Matra-projecten voor maatschappelijke organisaties goedgekeurd, voor Kosovo drie en voor Montenegro één. In Bosnië-Herzegovina gingen sinds 2008 twee projecten van start. Van de instrumenten voor samenwerking met de centrale overheid is alleen het trainingenprogramma MTES opengesteld. Daarnaast heeft Nederland in Servië een EU-twinningproject op het gebied van hervorming van het landbouwbeleid uitgevoerd.

### **3.3 EU-nabuurship**

Net als in andere landen heeft Matra in de Russische Federatie en Oekraïne een constructieve bijdrage geleverd aan het versterken van het maatschappelijk middenveld. Sinds 2004 zijn 24 maatschappelijke samenwerkingsprojecten goedgekeurd voor de Russische Federatie en 16 voor Oekraïne. In deze twee landen zijn op vrijwel alle Matra-thema's projecten uitgevoerd. Ook Wit-Rusland kent een behoorlijk aantal maatschappelijke samenwerkingsprojecten, namelijk elf sedert 2004. Het klimaat voor NGO's is in Wit-Rusland en de Russische Federatie niet gunstig. De registratie van projecten bij de autoriteiten gaat gepaard met veel bureaucratie, is tijdrovend en politiek manipuleerbaar. De registratieperikelen spelen Russische NGO's parten sinds de introductie van nieuwe NGO-wetgeving in 2006. Nederland heeft bij de autoriteiten van beide landen aangedrongen op soepeler omgang met (registratie van) maatschappelijke organisaties. In Rusland wordt de betreffende wetgeving momenteel enigszins aangepast.

Na de toevoeging van Armenië, Georgië en Moldavië aan de Matra-landenlijst in 2006 zijn de eerste op NGO's gerichte projecten vanaf 2007 van start gegaan. Het gaat om twaalf projecten voor Georgië, negen projecten voor Moldavië (inclusief een regionaal project) en drie projecten voor Armenië.

De ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in de zuidelijke buurlanden van de EU (Noord-Afrika) varieert van redelijk goed tot vrij zwak. Soms gaat het om professionele NGO's en soms om organisaties die klein van omvang zijn en over weinig ervaring beschikken. In Algerije, Jordanië, Libanon, Marokko, Syrië en Tunesië is vanaf 2004 budget voor kleine ambassadeprojecten aan de ambassades beschikbaar gesteld. Voor Marokko is in 2006 het Matra Projectenprogramma opengesteld. In dit land zijn tot dusver acht projecten gefinancierd.

## 4 2009: context en niche voor het herziene Matra-programma

### 4.1 Context

Waar staan we nu? Bijna twintig jaar na de *Wende* in Midden- en Oost-Europa is de situatie in veel van de landen waar met Matra is gewerkt drastisch verbeterd, maar zijn tegelijkertijd niet alle oorspronkelijke problemen van de meervoudige transitie opgelost. Soms zijn nieuwe – onvoorziene – knelpunten ontstaan.

Met het risico van simplificatie kunnen drie centrale probleemgebieden worden onderscheiden.

Overgang van een autoritaire staat en een passieve burger naar een democratisch bestel met een mondige en participerende burger. In termen van zowel democratisch functionerende en gecontroleerde overheidsinstituties als een sterk maatschappelijk middenveld is in een aantal betrokken landen nog veel te winnen.

Overgang van een planeconomie naar een sociaal marktstelsel. De markt is in alle desbetreffende landen weliswaar het organiserende principe geworden van de economie, maar dit is in een aantal landen en op sommige terreinen doorgeschoten naar een onvoldoende gecontroleerde vorm van kapitalisme. De terugtrekkende overheid en het verdwijnen van het bestaande sociale vangnet (ook via de oude staatsbedrijven) hebben verder geleid tot onvoldoende duurzaamheid in de samenleving en grotere sociale achterstanden van kwetsbare groepen. De sociale infrastructuur en de leefomgeving moeten opnieuw vorm krijgen.

Overgang van conflict naar post-conflict en van desintegratie naar integratie. In de nasleep van de *Wende* laiden oude conflicten weer op, hetgeen in sommige gevallen zelfs leidde tot het uiteenvallen van staten en ontwrichting van sociale structuren. Een aantal gebieden moet nog immer als fragiel worden aangemerkt c.q. herbergt het risico van (nieuwe) conflicten.

Tegen deze achtergrond blijft een programma als Matra, dat zich richt op de bevordering van actief burgerschap, een sterk maatschappelijk middenveld, sociale dialoog en een transparante en *accountable* overheid, relevant.

### 4.2 Een Nederlands programma?

Uiteraard dienen bovengeschetste problemen primair door desbetreffende landen zelf te worden opgelost. Staat en burgers dienen zich zelf als eigenaar van (de oplossing van) deze problemen te



beschouwen. Zonder dergelijk *ownership* zijn duurzame oplossingen onmogelijk. Tegelijkertijd leert de ervaring dat met gerichte hulp van buiten deze complexe processen soepeler en sneller verlopen. De doellanden moeten immers een transitie doorlopen die West-Europa tientallen decennia of zelfs langer heeft gekost. Van die ervaring wil men gebruik maken en men staat open voor samenwerking. Het perspectief van mogelijke EU-toetreding, dat geldt voor de Westelijke Balkan en Turkije, is veelal een machtig *incentive* gebleken voor fundamentele hervormingen binnen de overheid en een stimulans voor het maatschappelijk middenveld. In andere landen, zoals Rusland en Wit-Rusland, is de overheid kritischer en afwachtender en zijn het tot nog toe met name organisaties uit het maatschappelijk middenveld die de samenwerking met "het Westen" zoeken.

Er is een aantal belangrijke argumenten om deze ondersteuning/samenwerking ook vanuit Nederland te blijven bieden, hoewel EU-fondsen de hulp van kleinere spelers qua omvang in de schaduw stellen:

- Ondersteuning Nederlands buitenlands beleid. Nederland stelt zich in de politieke dialoog met landen, over het (pre)accessieproces, maar ook over thema's als mensenrechten en veiligheid op als een kritische gesprekspartner: *strict but fair*. Daarop is een programma zoals Matra een goede aanvulling en kan het helpen om veranderingen tot stand te brengen, ter ondersteuning van een aantal speerpunten van buitenlands beleid. Nederlandse kritiek op de situatie aangaande mensenrechten en rechtsstaat wint aan geloofwaardigheid wanneer we concreet bijdragen aan rechtsstatelijke samenwerking, zoals op het gebied van het Burgerlijk Wetboek in Rusland.
- Vraag uit de landen zelf. Een aantal landen heeft een expliciete voorkeur voor samenwerking met Nederland, om verschillende redenen: historische redenen, specifieke expertise in Nederland, een aansprekende wijze waarop in Nederland een bepaald aspect van de samenleving is ingericht of omdat Nederland minder als bedreiging wordt gezien dan grote landen als bijvoorbeeld Frankrijk of het Verenigd Koninkrijk.
- Strategisch belang van netwerken. Samenwerking met landen leidt tot de vorming van netwerken, zowel tussen instellingen als tussen personen. Netwerken zijn in een hechter samenwerkend en uitdijend Europa strategisch belangrijk. Deze vorm van samenwerking creëert voor Nederland een goede uitgangspositie voor latere coalitievorming in met name EU-verband.
- Nederlandse kennis en ervaring als exportproduct. Nederland heeft op een aantal terreinen goede en waardevolle kennis en ervaring. Nederland heeft een sterke kennisinfrastructuur en dienstensector. Midden- en Oost-Europa is hiervoor een interessante exportmarkt.
- Nederland heeft baat bij een stabiele regio. Het Nederlandse bedrijfsleven, actief in de regio door handel en investeringen, is gebaat bij een stabiele omgeving (rechtszekerheid) en een samenleving met goede verhoudingen tussen de sociale partners. De Nederlandse overheid kan inspringen bij specifieke knelpunten waar

het bedrijfsleven tegen aanloopt, maar ook in het algemeen bijdragen aan de gewenste stabiele omgeving. Ook in bredere, geopolitieke zin heeft Nederland belang bij verdergaande transformatie van de samenleving en instellingen in de betrokken landen. Steun aan het doen slagen van democratisering in bijvoorbeeld Oekraïne draagt uiteindelijk bij aan veiligheid van onze eigen omgeving.

De specifieke niche voor het Matra-programma kan variëren per land, binnen de algemene doelstelling voor Matra, te weten:

het bijdragen aan het proces richting democratische, pluriforme rechtsstaat, waarin ruimte is voor dialoog tussen overheid en maatschappelijk middenveld. Capaciteitsopbouw en institutionele versterking van maatschappelijke organisaties en overheidsinstellingen enerzijds, en versterking van bilaterale relaties anderzijds staan daarbij centraal.

## 5 Landen, thema's en modaliteiten

Matra behoudt ten volle zijn bestaansrecht. De vervolgvraag is op welke thema's en welke landen het programma primair moet worden gericht. Vanuit het oogpunt van schaarse middelen is meer geografische en thematische focus nodig. Er is nu teveel een neiging alle verschillende doelgroepen ter wille te zijn. Prioriteitstelling is van belang in verband met de teruggang in beschikbare mensen en middelen. Hieronder wordt een aanzet gegeven tot een nieuw evenwicht tussen scherpere focus en een breed bereik, dat de basis vormt voor de verdere ontwikkeling van het programma.

### 5.1 Landen

Vanuit historisch perspectief is Matra gericht op Europa. In de loop der jaren is het geografische bereik van Matra uitgebreid van de voormalige Oostbloklanden naar andere landen die betrokken zijn bij het nabuurschapsbeleid van de EU. Het herziene Matra-programma zal zich beperken tot waar het oorspronkelijk om begonnen was: landen met een EU-toetredingsperspectief danwel landen met een communistische achtergrond die ondersteuning nodig hebben bij hun meervoudige transitie. Geconstateerd moet worden dat de problematiek in de Zuiderburen van de EU van een andere aard is, die bovendien (en wellicht om die reden) ook met andere BZ-instrumenten geadresseerd kan worden<sup>4</sup>. Ontkend wordt niet dat er overeenkomsten zijn – democratisering bijvoorbeeld is uiteraard niet uitsluitend in de voormalige Oostbloklanden aan de orde. De fundamenteel verschillende uitgangsposities van de voormalige Oostbloklanden en de Noord-Afrikaanse landen maken dat inzet van verschillende instrumenten meer voor de hand ligt. In dat verband is tevens van belang dat bij Matra de transformatie centraal staat, niet zozeer armoedebestrijding of andere ontwikkelingsdoelstellingen.

Deze beperking heeft tot gevolg dat voor Marokko in plaats van Matra een aparte, gedelegeerde faciliteit wordt gecreëerd, gericht op maatschappelijke transformatie. Gelet op de afspraken gemaakt in het Meerjarige Strategische Plan (MJSP) voor Marokko voor de jaren 2007-2010 en het eind 2008 door de ministers van Buitenlandse Zaken van beide landen ondertekende Gemeenschappelijk Actie Programma (GAP) zal een deel van de Matra-middelen worden overgeheveld naar de ambassade in Rabat, zodat in Marokko ook in de toekomst op maatschappelijke transformatie gerichte activiteiten kunnen worden gefinancierd op eenzelfde niveau als thans. Daarbij zullen zowel op het maatschappelijk middenveld gerichte activiteiten als op samenwerking

<sup>4</sup> Voor Marokko is bijvoorbeeld het Mensenrechtenfondsalsook het Fonds voor Ontwikkeling, Pluriformiteit en Participatie beschikbaar.

tussen de Nederlandse en Marokkaanse overheid gerichte activiteiten kunnen worden gefinancierd. Algerije, Jordanië, Libanon, Syrië en Tunesië, die zoals gesteld slechts in beperkte mate toegang hebben tot het Matra-programma, zullen in de toekomst geen onderdeel meer uitmaken van Matra.

Als we de zo geselecteerde landen indelen naar relatie tot Europa, kunnen drie categorieën worden onderscheiden. Elk van de drie zal op een andere wijze moeten worden benaderd.

De eerste categorie bestaat uit landen met EU-toetredingsperspectief, d.w.z. de kandidaat-lidstaten en de potentiële kandidaat-lidstaten in de Westelijke Balkan: Kroatië, Macedonië, Turkije, Bosnië-Herzegovina, Servië, Kosovo, Albanië, en Montenegro. Met vier van deze landen (Bosnië-Herzegovina, Kroatië, Macedonië en Montenegro) heeft Nederland een bijzondere relatie in die zin, dat deze vier landen deel uitmaken van de Nederlandse kiesgroepen bij het IMF en de Wereldbank. In de landen in deze eerste categorie speelt de Europese Commissie vaak een leidende rol met substantiële zogenaamde IPA<sup>5</sup>-middelen, hetgeen gevolgen heeft voor de bilaterale hulprelatie, inclusief Matra. Deze relatie zal met name gericht moeten zijn op het bevorderen van het behalen van de Kopenhagen-criteria in brede zin, alsook het bevorderen van *acquis*-overname, in lijn met het Nederlandse uitgangspunt van "strict but fair". Prioritair thema in de toekomstige lidstaten is bijvoorbeeld Justitie en Binnenlandse Zaken (JBZ), omdat het vaak JBZ-onderwerpen zijn die obstakels vormen in het preaccessieproces. Gezien het post-conflict karakter van een aantal van deze landen is het ook van belang prominent aandacht te geven aan reconciliatie.

De tweede categorie bestaat uit landen voor welke een toetredingsperspectief niet aan de orde is. Deze groep omvat de landen van het Oostelijk Partnerschap van de EU, d.w.z. Oekraïne, Moldavië, Wit-Rusland, Georgië, Armenië en Azerbeidzjan. Zoals gesteld in de brief aan de Kamer inzake bredere betrekkingen met de oostelijke buurlanden (2008-2009, 31202, nr. 31 TK) hebben Nederland en de EU belang bij stabiele buurlanden die zich in hun maatschappelijke inrichting en wet- en regelgeving steeds meer op de EU richten. Ook wordt daarin vermeld dat Nederland actief wil bijdragen aan de transformatie en modernisering van deze landen, zodat de regio zich kan ontwikkelen tot een ruimte van veiligheid, welvaart en vrijheid, op basis van gedeelde Europese waarden. Wat betreft Armenië, Georgië, Moldavië en Oekraïne is van belang dat deze landen deel uitmaken van de Nederlandse kiesgroepen bij het IMF en de Wereldbank.

Over het algemeen is het donorlandschap in deze landen breder dan in de eerste categorie landen. De Europese Commissie speelt een belangrijke rol via het ENPI<sup>6</sup>-instrumentarium, maar daarnaast zijn nog vele actoren aanwezig. Deze variëren van Internationale Financiële Instellingen (IFI's) tot kleine bilaterale donoren, van lokale particuliere

<sup>5</sup> Instrument voor pre-accessiesteun van de Europese Commissie

<sup>6</sup> Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument

organisaties tot internationale particuliere donoren. Tegelijkertijd zijn de landen in deze groep divers. De meeste landen verwelkomen Matra-initiatieven, maar bijv. in Wit-Rusland worden Matra-activiteiten door het regime kritisch bekeken. Het politieke klimaat in Georgië en Moldavië wordt mede beïnvloed door het bestaan van afvallige regio's. In Oekraïne wordt de economische crisis versterkt door de chaotische politieke machtsstrijd. Bilaterale instrumenten zoals Matra zullen met die omstandigheden rekening moeten (kunnen) houden.

In een aantal landen in deze twee categorieën wordt de ontwikkelingssamenwerkingsrelatie momenteel uitgefaseerd (Albanië, Armenië, Bosnië-Herzegovina en Macedonië) of verbreed (Georgië en Moldavië). Het Matra-programma kan een bijdrage leveren aan zowel een soepele uitfasering als de beoogde verbreding van de relatie.

De Russische Federatie vormt een derde categorie op zich. Rusland valt niet onder de eerste twee groepen te brengen, maar maakt wel deel uit van Europa. Rusland is lid van de Raad van Europa, voelt zich Europees, en er is een natuurlijke (handels)relatie met Europa. Het is op economisch en energiegebied een grootmacht, die politiek niet altijd op dezelfde lijn zit als de rest van West-Europa cq. de EU. Het bestaan van bewegingen in Rusland die werken aan ontwikkeling van een democratische maatschappij biedt aanknopingspunten voor samenwerking met Nederland, met aandacht voor het koesteren van democratische verworvenheden en het beschermen van kwetsbaarheden. Het eerdergenoemde ongunstige klimaat voor NGO's in Rusland levert echter beperkingen op aan wat wel en niet mogelijk is. In die dynamiek moeten Nederlandse samenwerkingsinitiatieven een evenwicht vinden tussen verschillende belangen. Daarom zal binnen het Matra-programma in Rusland meer aandacht worden gegeven aan het aanbieden van trainingen en aan uitwisseling van kennis en ervaring.

Mede gezien de beperking op de voor het Matra-programma beschikbare middelen, is geen uitbreiding van toepassing van Matra voorzien naar Centraal-Azië.

## 5.2

### Thema's

De breedte van het huidige Matra, met niet minder dan 12 thema's, is ingegeven door de betrokkenheid van evenveel departementen. De drie probleemgebieden die in paragraaf 4.1 geformuleerd zijn moeten weer scherper in beeld komen om Matra thematische focus te geven. Daarnaast is van belang om in herinnering te brengen dat Matra een instrument is van het geïntegreerde buitenlandse beleid en dus moet aansluiten bij de politieke prioriteiten van kabinet en bewindslieden. M.a.w: de politieke agenda is richtinggevend voor de thematische focus, in aanvulling op de diverse instrumenten van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Een clustering van thema's en een beperking van het aantal per land in te zetten thema's, tegen de achtergrond van de drie probleemgebieden van Matra, is daarom op zijn plaats.

Thematische clustering levert het volgende beeld op:

CLUSTER	Rechtsstaat en Vrijheden	Sociale Infrastructuur en Leefomgeving
THEMA	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Wetgeving en recht;</li> <li>- Openbare orde/openbaar bestuur/politie/corruptiebestrijding;</li> <li>- Mensenrechten/minderheden</li> <li>- Voorlichting/media</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Welzijn;</li> <li>- Gezondheidszorg</li> <li>- Arbeid en sociaal beleid</li> <li>- Onderwijs</li> <li>- Volkhuysvesting</li> <li>- Cultuur</li> <li>- Milieu</li> <li>- Biodiversiteit</li> </ul>

Deze twee clusters sluiten beter aan bij het buitenlandse beleid in brede zin, maar bijvoorbeeld ook bij Den Haag als juridische hoofdstad van de wereld en bieden voldoende ruimte en flexibiliteit. Binnen dit kader zullen per land verdere thematische keuzes moeten worden gemaakt voor een meerjarige periode, onderbouwd door een goede analyse van de omgeving. De thematische keuze zal worden gemaakt met betrokkenheid van de vakdepartementen en de posten (in aansluiting op mjsp's of jaarplannen). Daarbij gaat het erom die thema's te kiezen die maximaal bijdragen aan de maatschappelijke transformatie, rekening houdend met de prioriteiten van de vakdepartementen. Naar analogie van het uitgangspunt op met name OS-posten, die zich beperken tot hulp in twee sectoren, zal een dergelijke thematische focus voorkomen dat middelen zo diffuus worden ingezet dat van impact en zichtbare Nederlandse betrokkenheid geen sprake meer is.

Om enige richting vooraf te geven aan de keuze van thematische prioriteiten per land is het van belang te bedenken dat er een duidelijke relatie moet bestaan tussen de probleemgebieden van de transitie en de te kiezen thema's. Ook is een overweging in hoeverre binnen en buiten het departement van Buitenlandse Zaken andere faciliteiten bestaan voor activiteiten binnen bepaalde thema's. Uit oogpunt van efficiency ligt het voor de hand om activiteiten op een bepaald terrein zoveel mogelijk te kanaliseren in één instrument.

### 5.3 Modaliteiten

Elke vorm van hulp moet *vraaggestuurd* zijn. In de huidige praktijk is Matra vaak gericht op subsidie aan Nederlandse organisaties, waarbij het niet altijd duidelijk is in hoeverre die aansluiting hebben weten te

vinden bij de behoeften van betrokken organisaties in de doellanden. Ook is het niet altijd eenvoudig in Den Haag de vraagbepalende omgeving goed te beoordelen. Draagkracht, representativiteit, integriteit en relevantie van de organisaties in de landen waar de vraag wordt bepaald, kunnen uitstekend worden ingeschat door de Nederlandse ambassades ter plaatse. Met andere woorden: het postennet kan de inhoudelijke rol die het nu reeds speelt bij Matra verdergaand invullen. Posten meer betrekken levert kwaliteitswinst op en kan bijdragen aan betere doelmatigheid van de inzet van menskracht.

Een belangrijk aspect van de vraagbepalende omgeving is de activiteit van andere donoren. Dat betekent minimaal dat elke hulpvraag wordt afgezet tegen een goed overzicht van wat andere donoren doen op desbetreffend terrein. Goed moet worden gekeken naar taakverdeling tussen donoren, *ownership* in het ontvangende land en *alignment*. Matra moet deel uitmaken van een dergelijke benadering, waarin vooral een rol voor de post ligt. Deze benadering zal een positief effect hebben op duurzaamheid, inbedding in bestaande structuren, ook niet-gouvernementele, en het voorkomen van subsidie-afhankelijkheid, zowel aan de donorkant als bij de ontvangende organisaties.

Ook zal BZ zich telkens moeten afvragen hoe eventuele Matra-steun zich verhoudt tot andere (subsidie-)instrumenten die Nederland in huis heeft, zoals Internationaal Cultuurbeleid, Kiesgroepsteun, Stabiliteitsfonds, het Fonds voor Ontwikkeling, Pluriformiteit en Participatie, het Programma Ondersteuning Buitenlands Beleid, het Mensenrechtenfonds, en - last but not least - de bilaterale ontwikkelingssamenwerking. In alle gevallen dient goed te worden gekeken naar *complementariteit en meerwaarde*, vooral bij een krimpende begroting.

Door *delegatie* van een groter deel van het Matra-programma aan de posten kan beter worden aangesloten bij de vraagkant en kan directer en sneller worden ingespeeld op lokale behoeften.

Posten die thans Matra begeleiden beschikken over kennis, capaciteit en commitment om een dergelijk delegatiemodel succesvol te maken, mede doordat zij ook thans al - in het kader van Matra/KAP (Kleine Ambassade Projecten) - verantwoordelijk zijn voor het beheer van een projectenportefeuille. Op posten als de Nederlandse ambassades in Kiev en Tbilisi en in de Westelijke Balkan-regio is bovendien kennis van en ervaring met ontwikkelingssamenwerking voorhanden, waarmee deze posten in staat zijn dergelijke delegatie te absorberen. Uitbreiding van formatie om Matra uit te voeren is in tijden van schaarste uitgesloten. Overigens is de verwachte aanvullende werklast beperkt, indien het beschikbare budget vis-à-vis het aantal landen in ogenschouw wordt genomen en indien wordt ingezet op een kleiner aantal strategisch gekozen activiteiten. Dit zal in voorkomende gevallen vergen dat Matra op een andere wijze wordt uitgevoerd dan tot op heden gebruikelijk was.

## **6 Uitvoeringsaspecten van het herziene Matra-programma**

### **6.1 Met wie gaan we werken?**

De bovenstaande indeling naar land, thema en locatie van initiëring roept de vraag op wie de vragende partij kan of moet zijn. In het huidige instrumentarium kunnen zowel non-gouvernementele als gouvernementele organisaties aanvragen en kunnen ook opdrachten worden verleend, afhankelijk van het instrument en het land. Er is nu een neiging om meer aandacht te besteden aan de aanbodkant (in Nederland aanwezige subsidievragers) en minder aansluiting te zoeken bij de vraagzijde. Het herziene Matra-programma gaat uit van het principe geen enkele partner op voorhand uit te sluiten. Zowel NGO's als gouvernementele organisaties, in Nederland zowel als in de doellanden, kunnen in beginsel voor financiering in aanmerking komen. Meerjarige samenwerking tussen organisaties in Nederland en in de doellanden van het Matra-programma zal net als thans een vruchtbaar instrument kunnen zijn. Wel zullen alle aanvragers meer dan nu moeten concurreren om de (inherent) beperkte fondsen.

Ook komt de vraag op of het wenselijk is Matra verder te ontbinden, d.w.z. minder te koppelen aan inschakeling van Nederlandse organisaties. Ongebonden hulp draagt het risico in zich dat het bilaterale karakter van de hulp verwatert. Omdat Nederlandse betrokkenheid het uitgangspunt blijft, is volledige ontbinding niet aan de orde. Matra gaat uit van een specifieke meerwaarde van Nederland, niet alleen als financier, maar als facilitator, kennisoverdrager en doener. Daarom zal altijd enigerlei vorm van Nederlandse betrokkenheid worden gezocht, waardoor het voor Matra kenmerkende bilaterale karakter zal worden gewaarborgd. In veel gevallen kan aan de vraag worden voldaan vanuit de Nederlandse samenleving. Ook kan daarbij een derde partij - met name gezocht in de nieuwe lidstaten - een rol spelen bij het inbrengen van eigen transitie-ervaring. Het draagvlak voor desbetreffende problematiek in Nederland is groot, expertise en ervaring zijn voorhanden, en de politieke wenselijkheid om met de Matra-landen samen te werken is aanwezig.

### **6.2 Structuur, procedures en criteria**

Zoals hierboven gesteld is in de loop der jaren een waaier aan sub-instrumenten ingesteld, of nauwkeuriger: geëvolueerd. Operationeel heeft een dergelijke fragmentering nadelen, terwijl de voordelen ervan niet evident zijn. De noodzaak van meer flexibiliteit en transparantie noopt tot vereenvoudiging van structuur, procedures en criteria.

De bestaande instrumenten zullen hun plaats vinden in het nieuwe Matra-programma dat *één programma is met mogelijke toepassing van de drie gangbare contractvormen* (subsidie, bijdrage of



opdrachtverlening). Uitgangspunt is dat alle organisaties die op zinvolle en zichtbare wijze bijdragen tot het behalen van de beoogde beleidsdoelstellingen van Matra kunnen worden bediend met een passende financieringsmodaliteit. Optimale flexibiliteit blijft het keurmerk van Matra.

De posten krijgen een belangrijker rol, wat een belangrijke rol voor Matra in Den Haag onverlet laat. Sommige samenwerkingsactiviteiten kunnen alleen in Nederland worden voorbereid en (deels) uitgevoerd; ook trainingen en opleidingen vinden regelmatig in Nederland plaats. Deze hebben een uitstekende naam opgebouwd en zullen zeker worden geïncorporeerd in het gemoderniseerde Matra-programma. In die gevallen ligt een subsidiemodel of een andere passende juridische contractvorm, beheerd door de Directie Zuidoost- en Oost-Europa van het ministerie van Buitenlandse Zaken, meer voor de hand. Ook bepaalde (politiek) gevoelige activiteiten kunnen soms wellicht beter door Den Haag worden geïnitieerd.

Posten zullen meer dan thans initiatieven van lokale maatschappelijke organisaties kunnen ondersteunen. Ook wordt het mogelijk om een deel van de aan de posten gedelegeerde middelen uit te besteden aan een organisatie in Nederland. Dit kan de voorkeur hebben voor projectontwikkeling waarbij *matching* met Nederlandse organisaties essentieel is, bijvoorbeeld bij projecten gericht op ondersteuning van overheden in het kader van toekomstige toetreding dan wel nabuurschapsbeleid, waarbij betrokkenheid van een gouvernementele organisatie in Nederland gewenst is.

In het herziene Matra-programma zal het systeem van subsidieronden met een uiterste indieningsdatum worden losgelaten. Dit houdt in dat een voorstel kan worden ingediend op ieder willekeurig moment. Opgemerkt wordt dat posten in OS-partnerlanden, maar ook bijv. het Mensenrechtenfonds, op deze manier werken. Een bijkomend voordeel is dat sneller kan worden ingespeeld op de actualiteit en de piekbelasting kan worden voorkomen.

*Toetsing* van voorstellen moet geschieden aan de hand van één set in beleidsregels vast te leggen scherpe criteria, afgeleid van de drie oorspronkelijke probleemgebieden, alsook van de politieke prioriteiten van het buitenlands beleid. Deze criteria zullen zo objectief mogelijk zijn en voldoende flexibel om op voortschrijdend inzicht in te spelen. Bij de toetsing van uit het centrale budget te financieren activiteiten zullen, net al thans het geval is, vakdepartementen en posten betrokken worden. Wel zal er hierbij naar worden gestreefd de werklust voor alle betrokkenen zo beperkt mogelijk te houden.

De overgang van het huidige Matra naar het herziene Matra zal een heldere *tijdsplanning* volgen. Per 1 januari 2010 zal het nieuwe programma van start gaan, rekening houdend met bestaande afspraken met derden en met gedane toezeggingen aan landen en organisaties.

### **6.3 Financiën**

Voor het Matra-programma wordt voorsnog voor de komende jaren uitgegaan van de volgende meerjarenplanning (in mln. EUR): 2009: 35,3; 2010: 33,8; 2011: 33,2; 2012: 32,8. De verdeling van de middelen over departement en posten zal echter als gevolg van de toenemende delegatie naar de posten wijzigen. Het voor de posten beschikbare budget voor Matra-activiteiten zal geleidelijk stijgen van ruim 10% van het totaal in 2009 naar ruim 30% in 2013. In het licht van de opgedane ervaringen zal dan worden bezien of die trend verder zal worden voortgezet.

Gezien het belang van de ontwikkeling van politieke partijen in de doellanden van het Matra-programma zal binnen Matra een bedrag worden ge-oormerkt waarop de Nederlandse partijstichtingen net als nu een beroep kunnen doen. Verdeling van de middelen over de verschillende stichtingen zal op basis van een objectief criterium - het aantal zetels in de Tweede Kamer - blijven plaatsvinden. Ook voor samenwerking tussen lokale overheden zal een apart bedrag worden gereserveerd.

## 7 Samenvatting en conclusies

Zoals de titel van dit document suggereert, is het de bedoeling om een moderniseringsslag te maken, waarbij wordt teruggegrepen op het gedachtegoed dat oorspronkelijk aanleiding gaf tot de instelling van het Matra-programma. Modernisering van internationale samenwerking biedt een kans om het programma nieuwe politieke relevantie te geven.

De combinatie van bevordering van een sociaal marktstelsel, een functionerende democratie en regionale stabiliteit blijft de strategische visie. De probleemgebieden en daaruit voortvloeiende centrale doelstelling, zoals in deze notitie geformuleerd, zijn richtinggevend om deze visie te realiseren.

Het herziene Matra-programma wil vooral inzetten op slagkracht en actualiteit. De rol van de posten wordt belangrijker, met het oog op *ownership* van de vraagkant en analyse van de vraagomgeving. Concreet zal een groter deel van het budget via de posten worden besteed. Den Haag behoudt een belangrijke rol, met het oog op het verband met de onmisbare aanbodzijde, alsook met de actuele agenda's van geïntegreerd buitenlandse beleid.

De huidige waaier aan sub-programma's zal worden vervangen door één Matra-instrument met één set criteria, met mogelijke toepassing van de drie gangbare contractvormen (subsidie, bijdrage of opdrachtverlening). Uitgangspunt is dat alle organisaties die op zinvolle en zichtbare wijze bijdragen tot het behalen van de beoogde beleidsdoelstellingen van Matra kunnen worden bediend met een passende financieringsmodaliteit. Optimale flexibiliteit blijft het keurmerk van Matra. Beheersmatige stroomlijning moet hand in hand gaan met meer focus, effectiviteit en efficiency. Het beheer wordt sterk vereenvoudigd. Dat laatste is essentieel gelet op de teruglopende beschikbaarheid van fondsen, alsook in het licht van vereenvoudiging van ambtelijke werkzaamheden in het licht van de Taakstelling.