

Vergaderjaar 2015–2016

**34 300 V**

## **Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2016**

**Nr. 51**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 januari 2016

Het versterken van democratiseringsprocessen, rechtsstaatontwikkeling, publieke instituties en het maatschappelijk middenveld zijn sinds jaar en dag speerpunten van het buitenlands beleid van Nederland. Eén van de langstlopende programma's op dit gebied is het Matra-programma («maatschappelijke transformatie») dat sinds 1993 onafgebroken loopt.

Matra is begonnen als programma om voormalige Oostbloklanden te helpen in hun streven om krachtige en pluriforme democratische samenlevingen te worden. Het programma richt zich inmiddels op de pre-accessielanden<sup>1</sup>, de landen van het Oostelijk Partnerschap<sup>2</sup> (Matra-OP) en landen in de Arabische regio<sup>3</sup>, om ook daar bij te kunnen dragen aan de versterking van maatschappelijke organisaties, de democratie en de rechtsstaat.

Dat het programma gegeven de huidige uitdagingen en ontwikkelingen in de «Ring van Instabiliteit» nog steeds in een behoefte voorziet, staat buiten kijf. Uw Kamer en het Kabinet zijn eensgezind in de ambitie om de instabiliteit in de ring rondom de Europese Unie (EU) bij de wortels aan te pakken, zoals ook bleek tijdens de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken voor het begrotingsjaar 2016 (Handelingen II 2015/16, nr. 26, items 5 en 16 en Handelingen II 2015/16, nr. 27, item 8).

De Leden Servaes en ten Broeke benadrukten in dit debat het belang te investeren in perspectief voor mensen en in de veerkracht van samenlevingen en vroegen door het indienen van een motie om het instellen van een «Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen» (NFRP).

<sup>1</sup> Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië) en Turkije.

<sup>2</sup> Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland.

<sup>3</sup> In beginsel alle landen in de Arabische regio met uitzondering van de partnerlanden Jemen en de Palestijnse gebieden en met nadruk op Egypte, Jordanië, Libië, Marokko en Tunesië.

Sleutelbegrippen daarbij zijn democratisering, rechtsstaatontwikkeling, maatschappelijke betrokkenheid en een gezonde verhouding tussen burger en overheid.

Met deze brief bied ik uw Kamer de reactie aan op zowel de motie als het amendement van de Leden Servaes en ten Broeke (Kamerstuk 34 300 V, nr. 26 en Kamerstuk 34 300 V, nr. 16) dat voortvloeide uit de begrotingsbehandeling. Met deze brief wordt eveneens het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen ingesteld.

Het NFRP zal bestaan uit twee onderdelen: het Nederlands-Arabisch Partnerschap «Shiraka» voor de Arabische regio (Shiraka is Arabisch voor «partnerschap») en het «Matra»-programma voor Europese regio (specifiek: de pre-accessielanden en landen van het Oostelijk Partnerschap). Met deze tweedeling wordt recht gedaan aan de verschillende uitdagingen waarvoor deze twee regio's zich gesteld zien en de daaruit voortvloeiende inrichting van de programma's. Voor het Europese deel van het NFRP blijft de, zoals in de begrotingsbehandeling aangegeven, sterke «merknaam» van Matra behouden. De herkenbaarheid en goede reputatie van het sinds »93 lopende programma komt de kracht van het programma ten goede.

Wat betreft het Nederlands Arabisch Partnerschap ontving uw Kamer de IOB-evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan transitie in de Arabische regio en de Kabinetsreactie met mijn brief van 2 september jl. (Kamerstuk 32 623, nr. 154). In die brief is tevens de toekomstige inzet voor democratische transitie in de Arabische regio beschreven.

In onderhavige brief wordt ingegaan op het Matra-deel van het NFRP. Het bevat de evaluaties van Matra Pre-accessie (2012–2014) en Matra voor de landen van het Oostelijk Partnerschap (2008–2014)<sup>4</sup>, inclusief de Kabinetsreactie hierop. Daarnaast bevat deze brief het nieuwe beleidskader voor Matra 2016–2020, dat voortbouwt op de conclusies uit de evaluaties, de motie Servaes / ten Broeke en de goede Matra-ervaringen die in de afgelopen jaren zijn opgedaan. De twee oorspronkelijke Matra-regio's, pre-accessie en Oostelijk Partnerschap (OP), worden daarbij voortaan permanent samengevoegd onder hetzelfde Matra-beleidskader onder de naam «Matra». De wens van de Kamer om Matra structureel te verbreden naar de OP-landen ligt hier mede aan ten grondslag.

Het nieuwe beleidskader besteedt expliciet aandacht aan de specifieke uitdagingen waarmee de Europese Unie (EU) en Nederland momenteel in de regio's worden geconfronteerd en de aanpak waarmee het Kabinet met Matra deze uitdagingen tegemoet treedt. Op basis van de hoofdbevindingen en aanbevelingen van de evaluaties wordt de kwaliteit van Matra bestendig en wordt toegezien op behoud van kwaliteit en relevantie van de toekomstige Matra-activiteiten.

Deze brief gaat achtereenvolgens in op de achtergrond van Matra, een algemeen beeld uit de evaluaties en het nieuwe beleidskader Matra 2016–2020 met daarin een probleemanalyse, de uitgangspunten en de instrumenten. De Kabinetsreactie op elke concrete aanbeveling uit de evaluaties is als bijlage bijgevoegd.

---

<sup>4</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl).

## Achtergrond Matra

### *Geschiedenis en landenfocus*

Het Matra-programma vindt zijn oorsprong in de omwentelingen in Midden- en Oost-Europa na het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Het programma werd in november 1993 gelanceerd om in de landen in die regio's een transitie naar democratische markteconomieën te ondersteunen. Een deel van deze landen heeft een succesvolle transformatie doorgemaakt en is inmiddels toegetreten tot de Europese Unie.

In het transformatieproces van deze landen leverde de Nederlandse regering met Matra een bijdrage aan het proces richting een democratische, pluriforme rechtsstaat, met een robuuste «civil society» en een constructieve dialoog tussen overheid en maatschappelijk middenveld. Nog steeds profiteert Nederland van de contacten die via Matra met het toen nog jonge maatschappelijke middenveld werden gelegd.

#### **«Verbeteren van de strafrechtsketen in pre-accessielanden»**

Een goed voorbeeld van de samenwerking tussen BZ en V&J binnen Matra betreft de gezamenlijke Nederlands-Montenegrijnse organisatie van een regionale bijeenkomst over samenwerking in de strafrechtsketen in Westelijke Balkanlanden. Het project bood de mogelijkheid om Nederlandse *best practices* uit de strafrechtsketen voor een breed internationaal voetlicht te plaatsen, het relevante internationale netwerk voor beide Ministeries te verdiepen en om een effectief visitekaartje voor de Nederlandse regionale aanpak af te geven.

Nadat veel van deze voormalige Oostbloklanden toetraden tot de Unie, is Matra aangepast om met de veranderde uitdagingen aan de – nieuwe – grenzen van de Unie mee te gaan. Dat had ook consequenties voor de financiële ruimte voor Matra: van € 50 miljoen per jaar in 2003 tot iets minder dan € 12 miljoen in 2015.

Sinds 2012 richt Matra in de pre-accessie landen (de Westelijke Balkan en Turkije) zich voornamelijk op ondersteuning bij de toenadering tot de Europese Unie. De nadruk ligt daarbij op de EU-doelstellingen rondom een betere rechtsstaat: hoofdstukken 23 en 24 van het EU-acquis.<sup>5</sup> Daarbij wordt intensief samengewerkt met het Ministerie van Veiligheid en Justitie (V&J) en aan V&J gelieerde organisaties. In de landen van het Oostelijk Partnerschap richt Matra zich op de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld, met als belangrijkste thema's wetgeving en recht; openbaar bestuur, openbare orde, politie; en mensenrechten en minderheden. Op deze thema's zetten de posten in de pre-accessie landen zich eveneens in.

### *Kanalen*

Het Matra-instrumentarium wordt via drie verschillende kanalen ingezet en beheerd: 1) centraal (vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken), 2) decentraal (via ambassades) en 3) via het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP), gefinancierd door het Ministerie van BZK. Vanuit het centrale kanaal zijn de verschillende programmaonderdelen gericht op overheidssamenwerking, bevordering van de rechtsstaat, en het in Nederland trainen van diplomaten en ambtenaren. Decentraal wordt, via de ambassades, met relatief kleine projecten (€ 25.000 – € 300.000)

<sup>5</sup> [http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm).

gewerkt die zich richten op mensenrechten, democratie en rechtsorde. De ambassades hebben binnen vastgelegde Matra-beleidskaders een grote mate van vrijheid om te bepalen welke thematische focus het beste bij een land past, om zo te zorgen voor een vraaggestuurde, «tailor made»-aanpak. In het derde kanaal, MPPP, werken politieke partijstichtingen samen met zusterpartijen in betreffende landen, gericht op de opbouw van een solide functionerend democratisch meerpartijensysteem. Het beheer van de MPPP-subsidie berust sinds 2013 bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

**«Drafting a bill on whistleblowers and whistleblower's protection»** het Willem Pompe instituut voor strafrechtswetenschappen te Utrecht heeft de Albanese overheid ondersteund bij het ontwerpen van een wet voor klokkenluiders. Dit is een voorbeeld van een klein, specifiek project, dat toch een grote impact kan hebben, indien de wet wordt aangenomen. Duurzaamheid en impact worden gewaarborgd in een vervolproject waarin de uitvoering van de wet zal worden ondersteund door een NGO, die onder andere capaciteitsversterking voor overheidsinstellingen zal organiseren en het ontwikkelen van richtlijnen samen met belanghebbenden zal overzien. Bovendien, de mogelijke adoptie van nieuwe regelgeving inzake klokkenluiders werd specifiek benoemd in het voortgangsrapport van de Europese Commissie betreffende Albanië van oktober 2014 (p. 43) en de daarop volgende Europese parlementaire resolutie van 22 april 2015 (art. 13)

### **Algemeen beeld van de evaluaties**

De evaluaties van de huidige programma's in de pre-accessielanden en in de landen van het Oostelijk Partnerschap geven, tot tevredenheid van het Kabinet, over het algemeen een positief beeld van de Matra-inspanningen. De Matra-programma's zijn beoordeeld op relevantie, effectiviteit en beheer. De Kabinetsreactie per concrete aanbeveling is te vinden in de bijlage: «Kabinetsreactie, appreciatie van de aanbevelingen».

Vooral de relevantie van de programma's wordt geprezen en het beeld over de effectiviteit is bemoedigend. Het programma bleek eveneens een duidelijke meerwaarde te hebben bij de versterking van de bilaterale relaties, ook door het opbouwen van een relevant netwerk van maatschappelijke actoren in de verschillende landen. Voor de aansturing van de centrale programma's door het Ministerie van Buitenlandse Zaken werden enkele verbeterpunten geïdentificeerd. Tegelijkertijd werd het beheer door de posten als positief beoordeeld.

**«Flexibiliteit»** Een mooi en recent voorbeeld van deze flexibiliteit is het project waarmee Nederland de implementatie van een bilaterale MoU tussen Servië en Bosnië Herzegovina op het terrein van bestraffing van oorlogsmisdaden faciliteerde. Deze MoU heeft intussen tot verschillende arrestaties van vermeende oorlogsmisdadigers geleid.

#### *Relevantie*

De Matra-programma's sloten volgens de evaluatoren in beide regio's goed aan op de uitdagingen waarmee de landen geconfronteerd werden. De Matra-programma's waren door de ingebouwde flexibiliteit bovendien goed in staat om op veranderende uitdagingen in te springen. Die flexibiliteit van Matra gaf toegevoegde waarde aan het donorlandschap. De thematische afbakening was breed genoeg om in te springen op de

lokale context. Vooral het beheer vanuit de ambassades was positief, menen de evaluatoren.

### *Effectiviteit*

Op projectniveau was Matra effectief, al blijkt het moeilijk de impact van de Matra-programma's in zijn totaliteit inzichtelijk te maken. Dit noemen de evaluatoren de «micro-macro paradox». Dit is onder andere het gevolg van de beperkte (financiële) omvang van Matra. Daarnaast ontbrak het aan een duidelijk vooraf vastgesteld resultatenkader, wat de meetbaarheid van de effectiviteit op het niveau van de programmadoelstellingen bemoeilijkt. De programma's waren effectief in het aanhalen van de bilaterale banden en het zichtbaar maken van Nederland als betrouwbare partner. Matra heeft daarbij een zeer positief imago in de betreffende landen

### *Beheer*

Het beheer van het centrale instrumentarium vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken is volgens de evaluatoren voor verbetering vatbaar. Het Ministerie zou een duidelijkere rol kunnen spelen in de sturing en zich actiever met de uitvoering kunnen bemoeien. Dit geldt zeker voor de CoPROL projecten (Cooperation with Pre-accession Countries on Rule of Law). Dit is deels te wijten aan personele krapte op het Ministerie als gevolg van eerdere bezuinigingsrondes. Ook vond de evaluatie plaats voordat er projecten uit dit sub-programma voltooid waren. Inmiddels is een centrale Matra-coördinator aangesteld zodat de regie van het programma is gecentraliseerd. Ook is op 5 september jl. een Matra stakeholdersmeeting georganiseerd op het Ministerie van Buitenlandse Zaken waarbij o.a. V&J, aan V&J gelieerde organisaties en NGO's gericht op Rule of Law aanwezig waren.

Deze punten zijn meegenomen in de totstandkoming van het beleidskader voor 2016–2020, dat hieronder wordt beschreven.

## **Beleidskader Matra 2016–2020**

### *Probleemanalyse: De «Ring van Instabiliteit»*

De Europese Unie wordt momenteel geconfronteerd met oplopende spanningen en toenemende uitdagingen in de «Ring van Instabiliteit» rondom de Unie. Het conflict in Oekraïne en de daaraan gerelateerde assertievere houding van Rusland in de OP-landen zorgen voor ernstige instabiliteit aan de oostgrenzen van de Unie. Dit komt bovenop de interne uitdagingen die deze landen kenmerken. Op de Westelijke Balkan en in Turkije blijft aandacht nodig voor belangrijke sociale, economische en politieke hervormingen. De oplopende spanning in Bosnië en Macedonië zijn duidelijke symptomen van de fragiele stabiliteit in de regio. Vooral op het gebied van de rechtsstaat en de effectiviteit van de overheid moeten slagen gemaakt worden in beide regio's.

De problemen en uitdagingen waarmee de pre-accessie landen en de landen van het Oostelijk Partnerschap worden geconfronteerd zijn diep geworteld. Een duurzame oplossing zal daarom tijd en langdurige betrokkenheid vergen. Succesvolle maatschappelijke transformatie in landen vergt aanpassingstijd en langdurige inspanning, ook bij de onvermijdelijke tijdelijke tegenslagen. Dit geldt zeker voor de landen waarin het ontbreekt aan een democratische traditie.

**Combating Corruption by Increasing Transparency and Accountability in Public Expenditures»**

Dit is een mooi voorbeeld van een bijdrage die Matra heeft geleverd. Uitgevoerd door de Georgian Young Lawyers» Association en bekostigd door de post in Tblisi. Het project is gericht op de verbetering van de transparantie van het aanbestedingssysteem van de Georgische staat. Deze hervorming leverde Georgië in 2012 de United Nations Public Service Day (UNPSD) Award op. Omdat er nog steeds ruimte is voor verbetering, startte de ambassade dit jaar een vervolg project over verbetering transparantie in staatsbedrijven en publieksvoorlichting over aanbestedingen.

De huidige vluchtelingenproblematiek, internationale criminaliteit en zwakke economieën zijn niet alleen een probleem voor deze landen zelf, maar raakt Nederland ook direct zelf. Immers: externe en interne veiligheid zijn met elkaar verweven. De Matra-programma's blijven dan ook onverminderd relevant.

*Onevenwichtige relatie burger & overheid*

Beide regio's boeken te trage vooruitgang in de vervolmaking van hun rechtsstaat en democratische processen. De problemen zijn divers, maar hebben een gemene deler: een in verschillende gradaties onevenwichtige relatie tussen de burger en de overheid.

Een onevenwichtige relatie tussen burger en overheid gaat vaak gepaard met corruptie, onvoldoende maatschappelijk draagvlak voor politieke beslissingen en gebrekkige legitimiteit van overheden en juridische systemen. Daarnaast is het politieke bestel in sommige landen onvoldoende inclusief waardoor er te weinig aandacht is voor de rechten van minderheden, vaak het gevolg van een onvoldoende ontwikkeld maatschappelijk middenveld. Ook is er in sommige landen sprake van discriminatie, wat niet alleen resulteert in het buitensluiten van minderheden in het politiek-maatschappelijke proces, maak ook in ongelijke rechten (arbeidsrechten, sociale zekerheid, etc.).

**«Promotion participation in the policy process related to the justice sector and Government and Parliament»**

betreft een mooi voorbeeld van een gedelegeerd project uit Moldavië dat gericht is op verbetering van de relatie tussen overheid en burger. Doel van het project is om het hervormingsproces van politie en justitie transparanter te maken en het maatschappelijk middenveld beter te betrekken bij deze hervormingstrajecten. Beleidsprocessen waarin aandacht is voor maatschappelijk draagvlak sluit naadloos aan bij de Matra-doelstellingen en bij de uitdagingen waarmee Matra-landen zoals Moldavië mee worden geconfronteerd.

De onevenwichtige relatie tussen burger en overheid in de verschillende landen is vaak te herkennen aan het ontbreken van een geïnstitutionaliseerde brede maatschappelijk-politieke dialoog. Enerzijds zijn overheden onvoldoende ingesteld op een constructieve dialoog met burgers ter bevordering van het maatschappelijk draagvlak. Anderzijds is het maatschappelijk middenveld onvoldoende weerbaar en veerkrachtig om haar overheid te controleren en tot dialoog aan te zetten. Het ontbreekt daarnaast aan een goed functionerend rechtsstelsel en betrouwbare instituties waarop burgers kunnen bouwen.

Gericht op de bovenstaande problematiek in de pre-accessie landen en de landen van het Oostelijk Partnerschap stelt het Matra-programma voor deze regio's zich het volgende doel: *«Vanuit de Nederlandse expertise op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten bijdragen aan de maatschappelijke transformatie die moet leiden tot een duurzame en stabiele relatie tussen burger en overheid, met als additioneel oogmerk het investeren in de bilaterale relatie met deze landen en in de partners van de toekomst.»*

Het Kabinet hecht bijzonder aan deze doelstelling, omdat het gaat om het bestendigen en bevorderen van gedeelde Europese waarden. Deze gedeelde Europese waarden verbinden de landen van Europa ondanks haar culturele diversiteit. Stabiele democratische processen, een veerkrachtig maatschappelijk middenveld, respect voor minderheden en een stevige rechtsstaat zijn onderdeel van deze Europese waarden.

Matra blijft daarbij primair gericht op de capaciteitsopbouw en institutionele versterking van maatschappelijke organisaties, politieke partijen, rechterlijke macht en publieke instituties. Bij de opbouw en versterking van deze actoren gaat in het bijzonder aandacht uit naar het bevorderen van de constructieve dialoog tussen deze verschillende maatschappelijke actoren. Hieronder worden deze uitgangspunten nader uitgewerkt.

Met de keuze om Matra voor vijf jaar vast te leggen (2016–2020) kiest het Kabinet voor een langdurige aanpak, in overeenstemming met de wens van de Kamer zoals verwoord in de motie Servaes / ten Broeke. Deze langdurige betrokkenheid is van belang, omdat het bewerkstelligen van een duurzame en stabiele relatie tussen burger en overheid een proces van lange adem is. Bouwen aan een robuust partijstelsel, stevige publieke instituties en een veerkrachtiger maatschappelijk middenveld vergt aanpassingstijd. De opbouw van democratieën en rechtsstaten gaat niet over één dag ijs. De keuze om Matra voor vijf jaar vast te leggen biedt onze – lokale – partners stabiliteit en zekerheid om dit proces in te gaan. Na vijf jaar wordt het programma geëvalueerd.

Met Matra 2016–2020 maakt het Kabinet eveneens de keuze Matra structureel te verbreden naar de landen van het Oostelijk Partnerschap. In de Rijksbegroting Buitenlandse Zaken 2015 gaf het Kabinet te kennen hieromtrent in 2015 een beslissing te nemen. Met andere woorden: de huidige twee Matra-regio's (pre-accessie-landen en OP-landen) worden voortaan permanent samengevoegd onder hetzelfde beleidskader.

Het Matra-programma sluit aan bij het overkoepelende beleid van het Kabinet voor Veiligheid en Stabiliteit, zoals vastgelegd in de BZ-begroting voor 2016. Het Kabinet stelt zich daarin ten doel de Nederlandse en internationale veiligheid en stabiliteit te bevorderen door doelgerichte bilaterale en multilaterale samenwerking en het bevorderen van democratische transitie in prioritaire gebieden.

**«Initiating Genuine National Dialogue in Ukraine»** Dit programma is geïmplementeerd door een Oekraïense denktank «International Centre for Policy Studies» in samenwerking met het «European Forum for International Mediation and Dialogue – mediatEUR» en de NGO «Interpeace». Het project is georganiseerd vanuit het maatschappelijk middenveld en is gericht op alle regio's in Oekraïne. Het doel is om een nationale dialoog op te zetten waarbij verschillende partijen participeren; regionale leiders, vakbonden, politici, en activisten. De dialoog is erop gericht de democratie in

Oekraïne toekomstbestendig te houden. Het project heeft bijgedragen aan «the National Unity Policy» en de totstandkoming van het «National Dialogue Action Plan».

### *Uitgangspunten Matra 2016–2020*

Om de effectiviteit van Matra te bevorderen is een zestal uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten vormen het kader waaraan het Matra-instrumentarium moet voldoen en de meetlat waarlangs de uitvoering van Matra zal worden gelegd en beoordeeld.

1. Het Matra-programma is *flankerend aan het EU beleid*. Het Matra-budget is bij lange na niet groot genoeg om zelfstandig een doorslaggevende impact te hebben. Daarom is een inspanning die complementair is aan de bredere Europese en internationale inspanningen essentieel. Aansluitend bij het voorstel Servaes / ten Broeke is het Kabinet van mening dat de Nederlandse initiatieven zo tegelijkertijd een katalyserende werking kunnen hebben ten opzichte van de programma's van de Europese Unie. Complementariteit aan de EU betekent in de praktijk het volgende:
  - Met Matra sluit Nederland zich aan bij het Nabuurschaps- en pre-accessie-beleid van de Europese Unie. Met Matra wil Nederland dit EU beleid versterken.
  - Alleen voor de pre-accessie landen is er sprake van een concreet EU-toetredingsperspectief, niet voor de OP-landen.
  - Wanneer een pre-accessieland daadwerkelijk lid wordt van de EU, wordt Matra voor dit land beëindigd.
2. Een tweede uitgangspunt van Matra is dat de kern van een duurzaam stabiele maatschappij ligt in een *gezonde en evenwichtige relatie tussen burger en overheid*. Daartoe behoort een geëngageerde dialoog op nationaal en lokaal niveau. Een breed spectrum van maatschappelijke organisaties (incl. vakbonden, NGO's, jongerenorganisaties, politieke partijen) hebben hierin een rol te spelen. Voor een duurzame relatie tussen overheid en burger zijn een veerkrachtiger maatschappelijk middenveld en een moderne institutionele omgeving met voldoende capaciteit noodzakelijke voorwaarden. Een onafhankelijk rechtssysteem waaraan zowel overheid als burger onderworpen zijn, is een eveneens essentiële voorwaarde voor een legitieme en stabiele relatie tussen burger en overheid.
3. Nederland heeft een rijke historie waar het gaat om een gezonde relatie tussen burger en overheid en een stabiele politieke cultuur. Nederland heeft mede hierdoor *specifieke kennis op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten* waarvan de Matra-landen kunnen profiteren. Een eigen nationale inbreng binnen de kaders van het EU-beleid heeft daarom een meerwaarde. De thematische afbakening van Matra sluit hierop aan: wetgeving en recht, openbaar bestuur/openbare orde/politie, mensenrechten/minderheden.<sup>6</sup>

**Nederlandse expertise** – Een mooi voorbeeld van de overdracht van de Nederlandse expertise is het verzoek van Bosnië en Herzegovina om de sociale dialoog tussen sociale partners te versterken in het onderhandelingsproces naar nieuwe collectieve arbeidsovereenkomsten. De ambassade was in korte termijn in staat aan deze behoefte te voldoen door o.a. Nederlandse expertise van de sociale partners in te zetten. Dit project loopt momenteel nog.

4. Matra is *vraaggestuurd, kleinschalig en flexibel* van vorm. Daardoor kunnen projecten ondersteund worden die door grotere donoren worden genegeerd en kan snel worden ingesprongen op veranderin-

<sup>6</sup> Gegeven het positieve oordeel van de evaluatie is er geen verandering is aangebracht in de keuze van thema's.



gen in de samenleving. Matra moet bereikbaar zijn voor groepen in de samenleving die anders worden verdrongen of vergeten waardoor Matra een katalysator voor verandering kan zijn. Denk bijvoorbeeld aan projecten op het gebied van LHBTI-rechten. De ambassades zijn bij het kiezen van projecten het best geëigend om een inschatting te maken van het nut en de urgentie van het project en mogelijke politieke gevoeligheden.

5. Matra geeft onze ambassades in de uitvoerende landen *zichtbaarheid* en ondersteunt de Nederlandse bilaterale relatie in die landen door versterking van de *informatie- en netwerkpositie*. Dit niet alleen in de landen zelf maar ook in Brussel bij de EU. In de Matra-landen bestaat veel waardering voor de Nederlandse kennis en inzet. Tevens is het in het eigenbelang van Nederland om te investeren in de partners die nu en in de toekomst een belangrijke rol spelen in het transformatieproces in de Matra-landen: de geëngageerde NGO-vertegenwoordiger van nu is potentieel een politiek leider van de toekomst.
6. Het laatste uitgangspunt is dat de effectiviteit van Matra wordt vergroot wanneer wordt gewerkt met *een regio- en landenspecifieke* aanpak. Aansluitend aan de opmerkingen van de evaluatoren van de Matra-programma's en in lijn met de Kabinetsreactie op het nieuwe Europees Nabuurschapsbeleid (Kamerstuk 22 112, nr. 1616) krijgen de Nederlandse ambassades in de betrokken landen een prominente rol in de formulering van een interventiestrategie per land. Bij het bepalen van de interventiestrategie worden zoveel mogelijk meetbare resultaten geformuleerd. De posten behouden de capaciteit om de aan hen gedelegeerde Matra-gelden te beheren.

#### *Regionale benadering pre-accessielanden (Westelijke Balkan en Turkije)*

Matra in pre-accessielanden blijft hoofdzakelijk gericht op de ondersteuning van het EU-toetredingstraject van de Westelijke Balkan en Turkije waarbij de nadruk ligt op de ontwikkeling van de rechtsstaat: hoofdstukken 23 en 24 van het EU-acquis. Met deze focus is Matra in deze regio flankerend aan het beleid van de Europese Commissie. Daarnaast blijft Matra gericht op de ondersteuning van maatschappelijke organisaties. De posten behouden de ruimte om projecten te doen binnen de bovengenoemde thematische afbakening.

In de methodiek die de Europese Commissie hanteert voor onderhandelingen worden de rechtsstatelijke hoofdstukken 23 en 24 van het EU-acquis in de Westelijke Balkan als eerste geopend. Ook in Turkije geldt dat deze hoofdstukken de grootste uitdaging vormen. Zonder geloofwaardige, effectieve rechtsstaat kunnen landen immers niet als volwaardig lid meedraaien in een Unie die is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en gedeelde waarden en belangen. In dit kader steunt de Europese Commissie de (potentieel) kandidaat-lidstaten in hun transitie door middel van Instrument voor pre-accessie (IPA).

**Regionaal Rule of Law (RoL) netwerk** – In het kader van de modernisering van de diplomatie is er in de Westelijke Balkan een regionaal Rule of Law netwerk opgezet vanuit Nederland. Doelstelling van dit netwerk is beleidsbeïnvloeding en monitoring van de benodigde rechtsstaathervormingen in de betrokken landen. Dit netwerk wordt ondersteund door het Matra programma en heeft in 2015 eveneens een eigen Matra budget (300.000 EUR) gekregen om regionale projecten op te zetten. Wanneer in 2016 de resultaten van het netwerk positief worden beoordeeld, wordt deze beleidsintensivering de komende jaren voortgezet. Een voorbeeld van hoe de regionale Matra inzet de landenspecifieke inzet versterkt (en vice

versa) is het regionale project ter versterking van de samenwerking tussen politie en het Openbaar Ministerie in Servië en Montenegro.

Voor de aanpak van de uitdagingen op het terrein van de rechtsstaat zijn vaak vergaande en taai hervormingen nodig, waarbij de nadruk niet zozeer ligt op aanneming van wetgeving, maar veeleer op de implementatie daarvan en de daaraan verbonden maatschappelijke verankering van de onderliggende normen. In dat implementatieproces hebben maatschappelijke organisaties een doorslaggevende rol te vervullen. Hiervoor bestaan geen snelle oplossingen: bij de hervorming van de rechtsstaat gaat het eerder om processen van evolutie dan revolutie.

#### *Regionale aanpak landen van het Oostelijk Partnerschap*

De landen van het Oostelijk Partnerschap zijn in twee categorieën te verdelen: De landen waarmee associatieakkoorden zijn gesloten (Oekraïne, Moldavië, Georgië/hierna: AA landen) en de anderen die van een associatieakkoord hebben afgezien (Azerbeidzjan, Armenië en Wit-Rusland). De verschillende problemen, ambities en verhoudingen met de EU van deze twee categorieën vragen elk om een gerichte aanpak. In dit kader steunt de Europese Commissie de OP-landen in hun transitie door middel van het Europees Nabuurschapsbeleid.

In de AA-landen is er overwegend sprake van EU-gezinde regeringen die in overeenstemming met hun bevolking kiezen voor een op Europese waarden gebaseerde koers. Er is ruimte voor de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld het openbaar bestuur en de rechtelijke macht. Om daarbij aan te sluiten kan Matra in deze landen het best bijdragen aan de hervormingen op het gebied van de democratie, mensenrechten en rechtsstaat. De basis daarvan ligt in associatieakkoorden. Het is van prioritair belang dat de bevolking van deze landen te zien krijgt wat het betekent richting de EU op te schuiven. Hieraan is expliciet geen toetredingsperspectief verbonden.

In de overige drie landen zijn regeringen aan de macht die overwegend kritisch zijn jegens de EU. In deze landen zal het Matra-programma zich vooral richten op het investeren in de versterking van het maatschappelijk middenveld met daarbij speciale aandacht voor jeugdorganisaties en organisaties die zich inzetten voor minderheden.

De bovengenoemde thematische afbakening is in de ervaring van de posten soms te beperkt gebleken. Daarom zal per land worden gekeken naar een passende thematische afbakening wanneer de centrale focus belemmerend wordt geacht voor de opbouw van het maatschappelijk middenveld; de posten leveren in deze landen maatwerk.

#### *Regionale impact, inclusief Rusland*

Hoewel de landenspecifieke benadering centraal staat, kunnen vanuit het Matra-programma ook activiteiten worden gefinancierd die een impact hebben op de gehele Westelijke Balkan of de regio van het Oostelijk Partnerschap. Deze regionale projecten zullen administratief worden ondergebracht bij één van de ambassades die gedelegeerde Matra-middelen beheren. In het geval van projecten met een regionaal bereik is de strikte geografische beperking tot alléén de OP-landen niet van toepassing: middelen uit dergelijke projecten kunnen ook bijv. Rusland bestrijken, mits het zwaartepunt van de activiteiten in de landen van het Oostelijk Partnerschap ligt. Rusland was in 1993 oorspronkelijk onderdeel van het Matra-programma, maar is sinds 2012 uitgefaseerd in lijn met de uitfasering van Matra voor de landen van het Oostelijk Partnerschap.

(Kamerstuk 33 000 V, nr. 57). Op dit moment acht het Kabinet het heropenen van een landenspecifiek Matra-programma voor Rusland niet haalbaar door de omstandigheden in Rusland.

**«South Caucasus Regional Conference on Freedom of Religion and Belief»** is een mooi voorbeeld van een dergelijk regionaal project. Tbilisi organiseerde in 2013 en 2014 deze conferentie met de nationale kerken, minderheden, NGO's en overheid uit Georgië, Armenië en Azerbeidzjan.

#### *De instrumenten*

In het Matra-programma zal worden gewerkt met vijf verschillende instrumenten. De verschillende instrumenten zijn alle op hun eigen manier gericht op het verbeteren van de relatie tussen burger en overheid. Hierin herkent u de «vierslag» uit het voorstel Servaes / ten Broeke, 1) ondersteuning van democratische ontwikkeling, 2) maatschappelijke organisaties, 3) rechtstaatontwikkeling en 4) betrouwbare instituties, waarover ik tijdens de begrotingsbehandeling van 19 november jl. reeds mijn waardering over uitspraak.

##### 1. *Gedelegeerde projecten:*

De posten behouden een belangrijke rol binnen het Matra-programma via de gedelegeerde projecten. Het streven om het maatschappelijk middenveld te ondersteunen is voor alle Matra-landen relevant en daarom wordt dit instrument in alle landen ingezet. Met dit instrument wordt dan ook ingezet op een sterker maatschappelijk middenveld. Bij de gefinancierde projecten gaat het vooral om lokale organisaties en, waar opportuun, overheden (government-to-government). Samenwerken met overheden is alleen mogelijk voor de pre-accessie en AA-landen. Nederlandse maatschappelijke organisaties kunnen ook in de toekomst bij de uitvoering betrokken blijven, maar alleen de ambassades hierin toegevoegde waarde zien. De thematische afbakening is zoals genoemd: wetgeving en recht, openbaar bestuur/ openbare orde/politie, mensenrechten/minderheden.

##### 2. *Training ambtenaren en jonge diplomaten uit Matra-landen*

De trainingen van ambtenaren en jonge diplomaten zullen eveneens onderdeel zijn van het nieuwe beleidskader Matra 2016–2020. Naast de pre-accessie landen komen vanaf 2016 voor het eerst de AA-landen binnen het Oostelijk Partnerschap hiervoor in aanmerking. Met dit instrument wordt ingezet op de versterking van de pluriforme rechtsstaat en publieke instituties. De trainingen zullen voornamelijk gericht zijn op de toenadering tot Europa, de rechtsstaat en de communicatie tussen burger en overheid. Sommige trainingen zijn op EU-toetreding gericht en lenen zich daarom niet voor verbreding tot AA-landen, andere trainingen juist wel. In de uitvoering wordt hiermee rekening gehouden. De trainingen hebben niet alleen een positief effect op de kennisontwikkeling en capaciteitsopbouw in de betrokken landen, maar dragen eveneens effectief bij aan de versterking van de bilaterale relaties. De trainingen van jonge ambtenaren hetten oorspronkelijk PATROL (Pre-Accession Training programme on the Rule of Law). De toevoeging van de AA-landen, die geen toetredingsperspectief hebben, betekent dat deze naam wordt aangepast naar Rule of Law Training (RoLT).

##### 3. *Ondersteuning van overheden*

In het vernieuwde Matra-programma is blijvend ruimte voor de stimulering van kennisoverdracht op het gebied van de rechtsstaat tussen Nederlandse overheidsinstanties en hun tegenhangers in de Matra-landen. De betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties blijft hierbij een vereiste. Dit programmaonderdeel wordt door het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) beheerd.

Deze financieringsmogelijkheid zal naast de pre-accessie landen vanaf 2016 ook worden geopend voor de AA-landen. De nadruk zal liggen bij de ontwikkeling van de rechtsstaat in lijn met de EU-toetredingscriteria voor de pre-accessielanden. Voor de AA-landen zal de nadruk liggen op de afspraken zoals opgenomen in de associatieakkoorden. Met dit instrument wordt eveneens ingezet op de versterking van de pluri-forme rechtsstaat en publieke instituties.

Om het vraaggestuurde karakter van Matra te behouden, moet er bij projectaanvragen sprake zijn van een duidelijke behoefte bij een overheidsinstantie in één van de Matra-landen. Eveneens moet de lokale Nederlandse post de meerwaarde, gegeven de Matra-kaders, van het project onderkennen. De toetsing van de projectvoorstellen gebeurt door het Ministerie aan de hand van een nader uit te werken subsidiekader waarin aandacht is voor de behoeftes in de Matra-landen en de doelstellingen en de beleidsprioriteiten van de Nederlandse overheid.

#### 4. *Visegrad Fonds (V4EaP)*

Het Visegrad Fonds is een internationale organisatie gevestigd in Bratislava en opgericht door Polen, Tsjechië, Hongarije en Slowakije. Het doel van de Nederlandse bijdrage aan het fonds is om de landen van het Oostelijk Partnerschap door middel van regionale projecten te laten profiteren van de ervaringen van de Visegrad landen, die zelf reeds een succesvolle transformatie hebben ondergaan. Deze logica is blijvend relevant wat de voortzetting van de samenwerking rechtvaardigt. Met dit instrument wordt eveneens ingezet op een sterker maatschappelijk middenveld.

De thematische afbakening voor de projecten van het fonds zal in lijn worden gebracht met het nieuwe Matra beleidskader en de communicatie naar de Nederlandse ambassades over de projecten wordt verbeterd.

#### 5. *Matra Politieke Partijen Programma (MPPP)*

Het MPPP wordt ingevolge de Wet Financiering Politieke Partijen gefinancierd door de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Het betreft een subsidie aan de instellingen voor buitenlandse activiteiten van de politieke partijen die zijn vertegenwoordigd in de Eerste en/of Tweede Kamer. In 2015 hebben acht politieke partijen subsidie voor hun instelling voor buitenlandse activiteiten aangevraagd. De subsidie bestaat uit twee delen: 1) een basisbedrag voor elk van de acht instellingen en 2) een bedrag per verworven Kamerzetel van de betreffende politieke partij. Het programmaonderdeel is gericht op de ontwikkeling van politieke partijen en een democratischer politiek bestel in de Matra-landen.

Een democratisch partijstelsel is een integraal en vitaal onderdeel van de beoogde maatschappelijke transformatie en verbetering van de relatie tussen burger en overheid. Het MPPP draagt hieraan bij door ondersteuning van politieke partijen op het gebied van onderzoek, mediacampagnes en technische kennis betreffende partijontwikkeling in brede zin.

Op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is sinds 2015 € 1 miljoen gereserveerd voor Matra-pre-accessie MPPP. Dit bedrag is overgeheveld vanuit BZ. Voor Matra-OP MPPP werd in 2015 € 400.000 extra overgemaakt vanuit het Matra-budget.

De afgelopen jaren was het aandeel van het MPPP-deel van het Matra-programma ongeveer 12%. Het voornemen is de huidige verdeelsleutel bij toekomstige aanpassingen van het Matra-budget vast te houden.

## **Financiën**

In het AO RBZ van 17 juni 2014 heeft mijn voorganger aan uw Kamer toegezegd het Matra-budget te verbreden naar landen van het Oostelijk Partnerschap (Kamerstuk 21 501-02, nr. 1418). Het programma is hiertoe met € 2,5 mln. verhoogd tot en met 2017.

Tijdens de begrotingsbehandeling van 19 november jl. heeft uw Kamer een amendement aangenomen (34 300 V, nr. 16) waarmee het Matra-programma met € 3,2 mln. wordt opgehoogd voor 2016. Van het amendement komt € 1,4 mln. ten goede aan Matra in de pre-accessie- en Oostelijk Partnerschaps-regio en € 1,8 mln. aan het Nederlands-Arabisch Partnerschap: Shiraka. Het voorliggende Matra-programma in de pre-accessie- en Oostelijk Partnerschaps-regio heeft hiermee in 2016 een omvang van € 13,5 mln.

Middels de motie Servaes / ten Broeke roept uw Kamer de regering op om in de komende jaren het budget van het NFRP verder te verhogen. Het kabinet onderschrijft deze ambitie en zal, zoals eveneens aangegeven tijdens de begrotingsbehandeling, afhankelijk van de absorptiecapaciteit en behoefte in de Matra-landen en mede in het licht van de budgettaire ruimte op de begroting, in de loop van het programma bezien in hoeverre het huidige bedrag voldoet.

## **Conclusie**

Met het Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen bestendigt het Kabinet de langlopende Nederlandse inzet op het versterken van democratische transitie en rechtsstaat in de ring rond Europa: in landen van het Oostelijk Partnerschap, de pre-accessielanden en landen in de Arabische regio.

Het Matra-programma – het Europese deel van het NFRP en één van de meest langlopende programma's op het gebied van democratisering en maatschappelijke ontwikkeling – blijft relevant gezien de ontwikkelingen in de «Ring van Instabiliteit» rondom de Europese Unie. Daarnaast blijft het van waarde voor de ondersteuning van de Matra-landen bij hun maatschappelijke transitie. Aan de hand van de evaluaties is het Matra beleidskader 2016–2020 aangescherpt om nog beter in te spelen op de behoeftes van nu en te zorgen voor een nog effectievere inzet van de middelen. Met deze bijstellingen van de Matra-programma's is het Kabinet er van overtuigd dat Nederland een blijvend succesvolle bijdrage zal kunnen blijven leveren aan de maatschappelijke transformatie en de stabiliteit in de regio; zowel in de pre-accessielanden als in de landen van het Oostelijk Partnerschap.

De Minister van Buitenlandse Zaken,  
A.G. Koenders

## **Appreciatie van de aanbevelingen**

Onderstaand worden de aanbevelingen uit de evaluaties vetgedrukt weergegeven, gevolgd door de Kabinetsappreciatie hiervan.

### Matra landen van het Oostelijk Partnerschap (Matra OP)

*Algemeen:*

#### **1. Langdurige betrokkenheid en resultatenkader**

De IOB benadrukt het Nederlandse en Europese belang bij stabiliteit, veiligheid en welvaart in de landen van het Oostelijk Partnerschap (OP-landen). Hieraan effectief bijdragen vraagt volgens de IOB om langdurige betrokkenheid, een sterke nadruk op resultaten en inzicht in de specifieke kracht van Nederland. De IOB beveelt daarom aan om tot een concreet resultatenkader te komen waarbij eveneens ruimte is voor de landenspecifieke context.

Het kabinet kan zich goed vinden in het inzicht van de evaluatoren over de structurele aard van de problematiek en de noodzakelijkheid van langdurige betrokkenheid bij de regio. Het nieuwe Matra-programma zal daarom de komende 10 jaar doorlopen. Daarna wordt het nieuwe programma geëvalueerd. In het nieuwe beleidskader, zoals verwoord in de Kamerbrief, is daarnaast op advies van de evaluatoren specifiek gekeken naar de problematiek waarop het Matra-programma in de verschillende regio's inhaakt en de specifieke bijdrage die Nederland hieraan kan leveren. Eveneens is er in het hernieuwde Matra-programma ruimte voor een landenspecifieke aanpak. Om de focus op resultaten te vergroten zijn daarnaast zes uitgangspunten geformuleerd waaraan Matra-interventies moeten voldoen. Deze kunnen gelden als meetlat voor de beoordeling van het Matra-programma.

#### **2. Differentieer zonder verdeeldheid te creëren**

De OP-landen zijn grofweg in te delen in de landen met een Associatie Akkoord (AA-landen) met de EU en de landen zonder, aldus de evaluatie. De IOB beveelt daarom aan onderscheid te maken in aanpak, maar waarschuwt ervoor niet te dogmatisch hieraan vast te houden. Het kabinet kan zich volledig vinden in deze aanbeveling.

In het huidige beleidskader is daarom onderscheid gemaakt tussen AA-landen en niet-AA landen. De AA-landen hebben toegang tot andere instrumenten, voornamelijk die instrumenten waarbij sprake is van kennisoverdracht tussen Nederlandse en lokale overheidsinstanties. Het gaat daarbij om de trainingen van ambtenaren en jonge diplomaten en om de centrale projecten. Wanneer de omstandigheden in de niet-AA landen substantieel wijzigen, zal het Ministerie deze scheiding herzien. Daarbij plaats ik wel de kanttekening niet op korte termijn een dergelijke substantiële verandering te voorzien.

#### **3. Verduidelijk het belang en de verwachte bijdrage van Matra aan de versterking van bilaterale relaties**

Het verbeteren van de bilaterale relaties tussen Nederland en de OP-landen is een kerndoel van Matra. Het belang van de versterking van de bilaterale banden als onderdeel van Matra is echter onvoldoende duidelijk voor alle betrokkenen, aldus de evaluatie. Het kabinet onderkent de tweeledige doelstelling van Matra zoals deze wordt gesignaleerd door de IOB. De verbetering van de bilaterale relaties is voor het kabinet geen doel op zich, maar integraal onderdeel van de Nederlandse bijdrage aan de maatschappelijke transformatie van de Matra-landen. Het kabinet onderkent dan ook de signalering uit de evaluatie en heeft in het nieuwe Matra-beleidskader expliciet aandacht gegeven aan het belang van de verbetering van de bilaterale relaties als onderdeel van de bredere Matra-doelstelling.

#### 4. **Toewijzing van het Matra-beheer**

De IOB beveelt aan het centrale beheer vanuit het Ministerie van Buitenlandse Zaken van Matra te verbeteren. Het kabinet erkent dat de sturing vanuit het Ministerie voor verbetering vatbaar is. Mede door de oorspronkelijke keuze (kamerstuk Sociale transformatie/herziening Matra Programma Kamerstuk 33 000 V, nr. 57, 2011) om Matra voor de landen van het Oostelijk Partnerschap te schrappen, is er binnen het Ministerie beperkter aandacht geweest voor de uitvoering van Matra in de regio. Daar staat tegenover dat de OP-landen, voornamelijk Oekraïne, juist extra aandacht hebben gekregen vanuit het Ministerie door de recente ontwikkelingen. In de vernieuwing van het Matra-programma heeft het Ministerie expliciet aandacht besteed aan de invulling en versterking van Matra-OP. De keuze om Matra-OP de komende jaren voort te zetten is hiervan o.a. het resultaat. Daarnaast is er capaciteit vrijgemaakt om meer sturing te geven aan het Matra-programma. Er is een Matra-coördinator aangesteld op het Ministerie om het beheer te versterken.

#### 5. **Vergroot de interactie tussen uitvoerende instanties**

De IOB beveelt aan om de interactie tussen de betrokken ambassades te verbeteren. Daarnaast kunnen de ambassades meer betrokken worden bij de uitvoering van het MPPP en het V4EaP programma, aldus de evaluatie. Het kabinet is het gedeeltelijk eens met de aanbeveling van de IOB om de interactie tussen de betrokken ambassades te verbeteren. De diversiteit onder de landen van het Oostelijk Partnerschap is echter groot waardoor het belang om van elkaar te leren niet altijd evident is. Tegelijkertijd zijn er overeenkomsten die de uitwisseling van ideeën mogelijkkerwijs opportuun maken. Het Ministerie zal in overleg met de ambassades bezien hoe de samenwerking beter ingevuld kan worden. De betrokkenheid met het MPPP en het V4EaP wordt hieronder apart behandeld.

*Per sub-programma:*

*Gedelegeerde projecten:*

#### 1. **Herzie de verdeling van de financiële middelen onder de posten**

De verdeling van de Matra-middelen onder de posten moet worden onderzocht, vooral de beperkte inzet in Armenië en Azerbeidzjan moet tegen het licht worden gehouden, meent de IOB. Het kabinet kan zich vinden in de opmerking uit de evaluatie over de beperkte inzet in Armenië en Azerbeidzjan. Het gedelegeerde programma voor Armenië en Azerbeidzjan wordt beheerd door de ambassade in Tbilisi, Georgië. De mogelijkheden om in de genoemde landen een bijdrage te leveren aan de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld worden beperkt door het ongunstige politieke klimaat. In overleg met de post in Tbilisi zullen de mogelijkheden om de bijdrage daar desondanks te vergroten worden besproken.

#### 2. **Behoud flexibiliteit en versterk de resultaatgerichtheid**

De kracht van Matra ligt o.a. in de flexibiliteit van de gedelegeerde projecten, aldus de IOB. De posten zijn uitstekend gepositioneerd om relevante uitdagingen in landen te herkennen en hierop adequaat te reageren. De IOB beveelt aan deze flexibiliteit te behouden en tegelijkertijd te streven naar maximale impact door waar mogelijk specifieke accenten te leggen. In de AA-landen kan Matra zich richten op de versterking van het maatschappelijk middenveld gericht op de overname van het Associatie Akkoord en de overige landen op mensenrechten, bevordering van maatschappelijke participatie, media en het ondersteunen van maatschappelijke organisaties.

Het kabinet kan zich volledig vinden in deze aanbeveling van de IOB. Mede door de flexibiliteit en de kwaliteit van de posten heeft Matra een positief imago weten op te bouwen. De aanbeveling wat betreft de focus in de AA-landen en niet-AA-landen heeft het kabinet overgenomen en verwerkt in het nieuwe beleidskader.

**3. Creëer toegevoegde waarde, complementariteit en synergie in het donorlandschap.**

De toegevoegde waarde van Matra is dat Matra kleine en nieuwe lokale organisaties steunt die soms over het hoofd worden gezien door grotere donoren, aldus de IOB. Daarnaast is Matra flexibel en daardoor beter dan grotere donoren in staat op korte termijn op problemen te reageren. De IOB beveelt aan deze complementariteit te behouden en synergie te creëren door aansluiting te zoeken bij andere donoren, voornamelijk in het AA-implementatieproces.

Het kabinet onderkent het belang van complementariteit tussen donoren. De posten worden al aangemoedigd om complementair te zijn met andere donoren zonder daarbij hun eigen niche te verliezen. De posten behouden de vrijheid en flexibiliteit om hieraan zelf invulling te geven.

**4. Werk samen met gemarginaliseerde groepen**

De IOB beveelt de ambassades aan waar mogelijk te werken met gemarginaliseerde groepen die vaak geen toegang hebben tot andere donoren, daarmee kan Matra toegevoegde waarde hebben.

Het kabinet neemt deze aanbeveling ter harte, maar signaleert tegelijkertijd dat de posten dit reeds doen. Net als de IOB hecht het kabinet waarde aan het steunen van gemarginaliseerde groepen en minderheden. De posten houden tegelijkertijd de vrijheid en flexibiliteit om hierin zelf keuzes te maken gebaseerd op de landenspecifieke context.

**5. Betrek Nederlandse maatschappelijke organisaties, maar in beperkte mate**

Nederlandse organisaties kunnen eventueel een waardevolle rol spelen bij gedelegeerde projecten, meent de IOB, maar de kosten voor honoraria voor trainers en reiskosten moeten beperkt blijven.

Het kabinet deelt het inzicht van de IOB dat Nederlandse maatschappelijke organisaties een waardevolle rol kunnen spelen in de ontwikkeling van het maatschappelijk middenveld in de OP-landen. Binnen de kaders van het Matra-programma was het reeds mogelijk om naar eigen inzicht van de posten met Nederlandse organisaties te werken. Dit beleid blijft bij Matra 2016–2020 ongewijzigd.

**6. Behoud voldoende capaciteit op de posten**

De rol van de Matra-medewerkers op de posten is volgens de IOB integraal onderdeel van het succes van Matra aangezien de medewerkers een vitale rol spelen bij de projectontwikkeling en de opbouw van banden tussen de ambassades en lokale maatschappelijke organisaties.

Het kabinet waardeert de aanbeveling van de IOB en is eveneens van mening dat de lokale Matra-medewerkers een waardevolle rol vervullen in de Matra-programma's. Mede door hun ervaring en netwerk is Matra in staat succesvol te zijn. De aanbeveling wordt daarom door het kabinet overgenomen en blijft in het nieuwe Matra-programma behouden.

*Matra Politieke Partijen Programma (MPPP)*

**1. Verduidelijk de logica achter het programmaonderdeel**

Matra MPPP is gericht op de opbouw van netwerken van de Nederlandse politieke partijen en de bevordering van het democratisch bestel in de OP-landen. Door het beheer naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) te plaatsen, bestaat



het risico dat de bevordering van het democratisch bestel onderbelicht wordt, aldus de evaluatie.

Voor het kabinet is de ontwikkeling van een democratisch politiek bestel integraal onderdeel van Matra. Het MPPP wordt ingevolge de Wet financiering politieke partijen gefinancierd via het Ministerie van BZK. Naar het oordeel van het kabinet is dit een goede wijze om het MPPP te financieren, en het kabinet deelt de vrees van de evaluatoren dan ook niet dat de bevordering van het democratisch bestel als gevolg daarvan onderbelicht wordt. Gevolg van financiering door de Minister van BZK is wel dat een afstand is ontstaan tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het MPPP. Overeenkomstig mijn brief aan uw Kamer over Matra-Zuid zal in overleg met de politieke partijstichtingen worden bezien op welke wijze de inzet effectiever kan worden gemaakt.

**2. Werk aan de hand van een strategie**

Het bevorderen van democratie in de OP-landen vereist volgens de evaluatie een strategische aanpak gebaseerd op de expertise van politieke partijen, ambassades, het Ministerie, academici en het NIMD. Het kabinet deelt de mening van de IOB dat het MPPP kan profiteren van een strategische en meer integrale aanpak. Het kabinet hecht tegelijkertijd veel waarde aan de vrijheid die de politieke partijen hebben bij de invulling van het MPPP. In gesprek met de politieke partijstichtingen zal mijn Ministerie de partijen aanmoedigen om tot een strategische aanpak te komen.

**3. Versterk het management van het MPPP**

De IOB beveelt aan dat de resultaatgerichtheid een belangrijkere rol zou moeten spelen in het beheer van het programma. Hiervoor geldt hetzelfde antwoord als op de vorige aanbeveling.

**4. Verbeter de financiële voorspelbaarheid**

De evaluatoren bevelen aan de voorspelbaarheid omtrent de financiële middelen voor partijen te vergroten door de financiële consequenties van verkiezingen voor de verdeling van de middelen te verzachten. Daarbij onderkennen de evaluatoren dat dit moeilijk te realiseren is door de Wet financiering politieke partijen.

Het kabinet neemt deze aanbeveling niet over. De Wet financiering politieke partijen schrijft voor dat het variabele gedeelte van de subsidie wordt bepaald aan de hand van enerzijds het aantal Kamerzetels dat de politieke partijen bij de laatste verkiezing hebben behaald, en anderzijds de ledenaantallen van de politieke partijen. Genoemde wet laat geen ruimte voor een andere verdeelsystematiek. Het kabinet heeft deze keuze welbewust gemaakt bij het opstellen van de Wet financiering politieke partijen en heeft thans geen plannen voor een wetswijziging op dit punt.

*Cofinanciering Visegrad Fonds (V4EaP)*

**1. Heroverweeg de logica onderliggend aan de cofinanciering**

De IOB beveelt aan de logica onderliggend aan het besluit om cofinanciering aan te gaan opnieuw te bezien nu besloten is Matra-OP de komende jaren structureel voort te zetten.

Ik heb op aanbeveling van de IOB de cofinanciering heroverwogen en besloten de cofinanciering door te zetten. Voor mij is de logica achter deze financiële bijdrage dat de OP-landen kunnen leren van de ervaringen van de Visegrad landen op het gebied van maatschappelijke transformatie. Ik ben van mening dat deze logica nog steeds actueel is en de huidige samenwerking derhalve van nut blijft.

**2. Betrek minder landen in de uitvoering van projecten**

In de huidige opzet van het V4EaP programma moeten organisaties van drie van de vier Visegrad landen meedoen aan ieder project. De IOB noemt dit te zwaar en bevelen aan deze eis te herzien.

Het kabinet kan zich vinden in de aanbeveling en neemt deze over. Het kabinet is voornemens de ondergrens te verlagen van organisaties uit twee in plaats van drie V4-landen. Over deze aanpassing treedt mijn Ministerie in overleg met het Visegrad Fonds.

3. **Versterk de communicatie met de ambassades**

De IOB constateert dat de ambassades in de OP-landen onvoldoende betrokken worden bij de projecten waardoor niet wordt voldaan aan de doelstelling omtrent de Nederlandse zichtbaarheid in de OP-landen. Het kabinet herkent het beeld van de gebrekkige communicatie tussen het Visegrad Fonds en de ambassades in de OP-landen. In het overleg met het Visegrad Fonds zal mijn Ministerie dit punt aankaarten om de samenwerking en communicatie te verbeteren.

4. **Verbeter de resultaatgerichtheid in landen**

De IOB is van mening dat het Ministerie het Visegrad fonds moet stimuleren om resultaatgericht te werken. Het Kabinet hecht waarde aan de aanbeveling van de IOB en neemt deze ter harte. In het overleg met het Visegrad Fonds zal mijn Ministerie dit punt aankaarten en met het Fonds komen tot heldere afspraken om meer resultaatgericht te werken en te rapporteren.

5. **Ontwikkeling van andere modaliteiten**

Wanneer het Ministerie overgaat tot de beëindiging van de cofinanciering moet rekening gehouden worden met de relaties met de V4 landen, aldus de evaluatie. Eveneens stellen de evaluatoren dat wanneer er gekozen wordt voor een andere modaliteit dat daarbij een element van trilaterale samenwerking in overweging moet worden genomen. Aangezien de cofinanciering zal worden voortgezet, is dit momenteel niet aan de orde.

Matra Pre-accessie

*Algemeen:*

1. **Onderken en adresseer het «hybride» karakter van het programma. Matra dient de belangen van de doellanden door deze te ondersteunen in hun transitie en tegelijkertijd dient Matra het Nederlandse belang van een verbetering van de bilaterale relaties**

Het kabinet hecht veel waarde aan de hybride doelstelling van Matra. De versterking van de bilaterale banden is integraal onderdeel van Matra. Reagerend op de aanbeveling heeft het kabinet besloten om de hybride doelstelling te behouden en uitgebreider uit te leggen in het nieuwe beleidskader. De versterking van de bilaterale banden is daarom expliciet opgenomen bij de uitgangspunten van het beleidskader Matra 2016–2020.

2. **Construeer een grondige en uitgebreide Theory of Change voor het programma dat alle drie de takken van de staat dekt (wetgevende, uitvoerende en rechterlijke macht) en het maatschappelijk middenveld en de particuliere sector**  
3. **Deze ToC kan daarna worden gebruikt om een duidelijker resultatenkader op te zetten waarbij gereflecteerd wordt op keuzes aangaande de verschillende prioriteiten**

Matra bestaat inmiddels ruim 20 jaar en heeft succesvol bijgedragen aan de maatschappelijke transformatie van de landen in Oost-Europa. Landen waar Matra oorspronkelijk op was gericht, zijn inmiddels tot de Europese Unie toegetreden. Maar Matra is ook na deze toetreding blijven bestaan. Tegelijkertijd is er sprake geweest van een regionale verschuiving en een thematische focus. De veranderingen van de grenzen van Europa waarop Matra inhaakte gingen gepaard met thematische veranderingen van het programma. Na 20 jaar was er

sprake van een breed scala aan doelstellingen, sub-programma's en instrumenten.

De doelstelling en interventielogica zijn daarom integraal opnieuw geanalyseerd. Het nieuwe beleidskader 2016–2020 is daarvan het resultaat. In het nieuwe beleidskader ligt meer nadruk op de interventielogica en het bereiken van resultaten. Op deze manier heeft het kabinet invulling gegeven aan deze aanbevelingen.

4. **Creëer een ToC op (regionaal) landelijk niveau met een landelijk Matra raamwerk waarin in de verwachtingen omtrent de bijdrage van de Matra interventies aan het proces richting toetreding tot de EU worden vastgelegd**

Het kabinet kan zich goed vinden in deze aanbeveling en staat eveneens een landenspecifieke aanpak voor. In overleg met de posten zal daarom worden vastgesteld welke prioriteiten en verwachtingen er bestaan betreffende het Matra-programma. Er wordt gestreefd naar het zwaluwstaarten van regionale inbreng in deze landenstrategieën. De kracht van Matra ligt tegelijkertijd bij de flexibiliteit en vrijheid van de posten. Het vastleggen van deze prioriteiten en verwachtingen mogen daar niets aan af doen.

5. **Gebruik de regionale/nationale kaders om grensoverschrijdende «uitdagingen / niches» te identificeren die door regionale Matra interventies kunnen worden aangepakt**

Het kabinet geeft momenteel met het Rule of Law netwerk invulling aan deze aanbeveling. Het Rule of Law netwerk bestaat uit gespecialiseerde beleidsmedewerkers in de landen van de Westelijke Balkan. Het netwerk heeft een eigen budget (300.000 EUR) om grensoverschrijdende projecten te pakken. Wanneer de resultaten van het netwerk positief worden beoordeeld in 2016 blijft het netwerk behouden.

6. **Verduidelijk binnen het Ministerie de verantwoordelijkheden omtrent de monitoring van de resultaten hoger niveau, de samenhang binnen het programma en ten aanzien van de Europese programma's, risicomanagement en beleidsprioriteiten. Daarbij is de systematische terugkoppeling van gemonitorde informatie (twee) jaarlijkse bijsturing van belang.**

Deze aanbeveling is in grote mate verwerkt in het Matra-beleidskader 2016–2020 waarbij aandacht is voor duurzame impact, samenhang met de EU en beleidsprioriteiten. Door de flexibiliteit van het programma is risicomanagement minder aan de orde. Het kabinet neemt de aanbeveling om tot een (twee) jaarlijkse systematische terugkoppeling te komen niet over. Het programma zal na 5 jaar worden geëvalueerd. Wanneer tussentijdse aanpassingen noodzakelijk zijn, is daar ruimte voor. De Matra-programma's zijn in het verleden eveneens tussentijds aangescherpt en aangepast; die flexibiliteit blijft bestaan. Het is daarom overbodig om deze terugkoppeling systematisch in te bouwen.

*Per sub-programma:*

*Cooperation with Pre-accession countries on Rule Of Law (CoPROL):*

1. **Kom tot een meer gefaseerde aanpak voor de aanvraag van projecten. Het moet voor aanvragers in een eerder stadium duidelijk zijn wat hun kansen voor een succesvolle aanvraag zijn. De rol van de ambassades bij de projectontwikkeling moet hiervan integraal onderdeel worden**
2. **Beoordeel de interesse en de middelen van de belangrijkste overheidsinstellingen in Nederland opnieuw om te komen tot een aangepast financieringskader gericht op de versterking van de Government-to-Government samenwerking**

3. **Kom tot een vast financieringsmoment om de samenwerking van het maatschappelijk middenveld in Nederland en de Matra-landen te stimuleren**
4. **Neem «het versterken van de bilaterale relaties» op in het resultatenkader van de projecten, zodat men dit expliciet kan monitoren**

Het kabinet neemt de aanbevelingen in grote mate over. De vorige tenderprocedure was onnodig zwaar voor de grootte van het Matra-budget. De te zwaar geachte tenderprocedure wordt daarom losgelaten en er komt een nader uit te werken subsidiekader waarin rekening is gehouden met de kritiek op de vorige procedure. In het vernieuwde Matra-programma is daarmee blijvend ruimte voor de stimulering van kennisoverdracht op het gebied van de rechtsstaat tussen Nederlandse overheidsinstanties en hun tegenhangers in de Matra-landen. De betrokkenheid van Nederlandse maatschappelijke organisaties blijft hierbij een vereiste.

Om het vraaggestuurde karakter van Matra te behouden, moet er bij projectaanvragen sprake zijn van een duidelijke behoefte bij een overheidsinstantie in één van de Matra-landen. Eveneens moet de lokale Nederlandse post de meerwaarde, gegeven de Matra-kaders, van het project onderkennen. De toetsing van de projectvoorstellen gebeurt door het Ministerie aan de hand van een uit te werken subsidiekader waarin aandacht is voor de behoeftes in de Matra-landen en de doelstellingen en de beleidsprioriteiten van de Nederlandse overheid. In dat subsidiekader zal expliciet «het versterken van de bilaterale relaties» worden opgenomen. De nadruk zal liggen bij de ontwikkeling van de rechtsstaat in lijn met de EU-toetredingscriteria voor de pre-accessie landen en het voldoen aan het Associatieakkoord voor de AA-landen.

*Pre-Accession Training programme on the Rule of Law (PATROL) en Diplomatenkursussen:*

1. **Ga door met de nauwe samenwerking met de ambassades wat betreft de formele promotie van PATROL cursussen. Maak daarnaast een koppeling met het lopende of komende RoL hervormingsproces als voorwaarde in de aanvraagprocedure**  
Het kabinet neemt de aanbeveling over om de nauwe samenwerking met de ambassades op dit gebied te behouden, o.a. via behoud van het regionale «back to the region» programma. Een harde koppeling als voorwaarde voor de aanvraagprocedure gaat het kabinet te ver. De ambassade selecteert samen met de uitvoeringsorganisatie de deelnemers. Samen zijn zij goed in staat de relevante deelnemers te selecteren. Een harde koppeling hierin belemmert zal hierin. Bovendien worden met een dergelijke harde koppeling beroepsgroepen belast met de implementatie van deze hervormingen uitgesloten van deelname aan trainingen. Dit acht het kabinet onwenselijk.
2. **Voeg een «Training voor Trainers» toe aan het programma. Deze Training voor Trainers zou kunnen worden georganiseerd in de regio**  
Een belangrijk onderdeel van de trainingen is de overdracht van kennis over Rule of Law gebaseerd op Nederlandse ervaringen. Het betreft vaak specialistische kennis en wordt overwegend onderwezen door experts met ervaring uit het veld. Deze kennis en ervaring gaan verloren bij training voor trainers en dit wordt onwenselijk geacht door het kabinet. Het kabinet volgt de aanbeveling daarom niet op.

3. **Creëer een overzicht van de andere trainingsmogelijkheden in de regio en zorg dat de trainingen hierop aansluiten. Daarbij is het relevant om sessies te houden in Nederland maar ook in de regio**

Het kabinet erkent het belang van complementariteit bij de trainingen en onderschrijft daarmee deze aanbeveling. Voor Matra 2016–2020 wordt een nieuwe tenderprocedure voor de trainingen van ambtenaren uitgezet. De tenderprocedure zal inzetten op een programma voor 5 jaar waarna het geëvalueerd zal worden. Daarin zal expliciet aandacht zijn voor de relevantie van de trainingen in het kader van andere trainingsmogelijkheden.

*Gedelegeerde projecten:*

1. **Houd de gedelegeerde projecten klein en simpel om het zo te laten passen bij het absorptie vermogen van de lokale NGO's.**

De ambassades geven momenteel naar eigen inzicht in de invulling van hun projectenportfolio. Daarbij houden de ambassades rekening met de absorptiecapaciteit van de lokale NGO's. De richtlijn om in principe projecten van meer dan 25.000 EUR te doen blijft bestaan. Het maatschappelijk middenveld is inmiddels ontwikkeld genoeg in deze regio om dergelijke bedragen te kunnen behapstukken. Deze richtlijn acht het kabinet van belang om versnippering tegen te gaan. Ambassades kunnen in uitzonderlijke gevallen en alleen in overleg met het Ministerie afzien van deze richtlijn.

2. **Laat het management van de projecten bij de ambassades en behoudt hun vrijheid om acute uitdagingen te identificeren en daarop te reageren. Onderdeel hiervan is de ambassades de vrijheid te geven langdurigere projecten en follow-up projecten te accepteren**

3. **Ga met de ambassades aan de slag om bij de gedelegeerde projecten aandacht te hebben voor de hogere doelen van het Matraprogramma. Dit kan o.a. bereikt worden door het opschalen en repliceren van projecten**

Deze aanbevelingen worden volledig overgenomen door het kabinet. In Matra 2016–2020 behouden de ambassades hun flexibiliteit en vrijheid om naar eigen inzicht uitdagingen te identificeren en daarop te reageren. Eveneens krijgen ze de mogelijkheid om naar eigen inzicht langdurigere projecten en follow-up projecten te accepteren. Daardoor zullen de ambassades beter in staat zijn om langdurige en duurzame impact te hebben.

Zoals aangegeven in de brief zal in het nieuwe programma worden gekomen met een landenspecifieke aanpak. De Nederlandse ambassades in de betrokken landen krijgen een prominente rol in de formulering van een interventiestrategie per land. De aandacht voor de hogere doelen is een belangrijk uitgangspunt hierbij.

4. **Gebruik het nieuw opgerichte regionale netwerk van RoL experts om een impuls te geven aan grensoverschrijdend leren voor de identificatie, ontwerp en beheer van RoL interventies in de regio**

Zoals eerder aangegeven in de brief zal het kabinet met de voortzetting van het Rule of Law netwerk invulling aan deze aanbeveling wanneer de resultaten van het netwerk positief beoordeeld worden. Het Rule of Law netwerk bestaat uit gespecialiseerde beleidsmedewerkers in de landen van de Westelijke Balkan. Het netwerk heeft een eigen budget (300.000 EUR) om grensoverschrijdende projecten op te pakken. Wanneer het regionale netwerk positief wordt beoordeeld in de zomer van 2016 zal het worden voortgezet.

NB: Daarnaast is er een regionaal netwerk justitie samenwerking gericht op Bulgarije, Hongarije, Roemenië en Moldavië. Doel van het

netwerk is om bij te dragen aan het goed functioneren van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht. De nadruk ligt daarbij op het bevorderen van de (bilaterale) justitiële samenwerking op beleids-/expert niveau. Hier wordt ook naar synergie gezocht om de samenwerking tussen Roemenië en Moldavië (als buurlanden) met Matra middelen te bevorderen.

*Matra Politieke Partijen Programma (MPPP):*

1. **Intensifieer de connectie tussen MPPP en de andere Matra-onderdelen en onderzoek de mogelijkheden voor het Matra-programma om via politieke entiteiten in de regio de democratie te bevorderen**
2. **Onderzoek de mogelijkheden voor het aanhalen van de bilaterale banden via het MPPP netwerk**
3. **Ga de dialoog aan met de MPPP partijen over het beter rapporteren van de activiteiten**

Het kabinet onderkent de observatie uit de evaluatie dat Matra kan profiteren van een sterkere synergie tussen het MPPP en de andere Matra onderdelen. Zoals eerder aangegeven hecht het kabinet tegelijkertijd veel waarde aan de vrijheid van invulling die de politieke partijen hebben bij de invulling van het MPPP. In gesprek met de politieke partijstichtingen zal mijn Ministerie de partijen aanmoedigen om o.a. via de posten synergie te bewerkstelligen waar mogelijk. De samenwerking op het gebied van netwerk tussen de partijen en de posten wordt daarbij eveneens aangemoedigd. In het overleg zal de rapportering van de partijen worden aangekaart.