

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Europa
Bezuidenhoutseweg 67
2594 AC Den Haag
Postbus 20061
Nederland
www.rijksoverheid.nl

Onze Referentie
Minbuza-2016.15010

Bijlage(n)
3

Datum 8 januari 2016

Betreft Beleidsreactie evaluaties Matra Pre-accessie en Matra voor de landen van het Oostelijk Partnerschap en nieuw beleidskader Matra 2016-2020

Geachte voorzitter,

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-accessielanden¹, de landen van het Oostelijk Partnerschap² (Matra-OP) en landen in de Arabische regio³, 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.

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

¹ Westelijke Balkan (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Macedonië, Montenegro, Servië) en Turkije

² Armenië, Azerbeidzjan, Georgië, Moldavië, Oekraïne, Wit-Rusland.

³ 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.

Met deze brief bied ik uw Kamer de reactie aan op zowel de motie als het amendement van de Leden Servaes en ten Broeke (Kamerstukken 2015-2016, 34 300-V nr. 26 en 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. (Kamerstukken 2014-2015, 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), 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 bestendigd 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.

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 toetreden 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 strafrechtssystemen 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 strafrechtssystemen in Westelijke Balkanlanden. Het project bood de mogelijkheid om Nederlandse *best practices* uit de strafrechtssystemen 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.⁴ 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) gewerkt die zich richten op mensenrechten, democratie en

⁴ http://ec.europa.eu/enlargement/policy/conditions-membership/chapters-of-the-acquis/index_en.htm

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 vervolgpriject 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'.

Voor 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.

Doelstelling en regionale focus Matra 2016-2020

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 partijenstelsel, 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.

Directie Europa

Onze Referentie

“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.⁵

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 veranderingen 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 gepositioneerd 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 2013, D, 15830) 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

⁵ Gegeven het positieve oordeel van de evaluatie is er geen verandering is aangebracht in de keuze van thema's

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 taaie 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. (Kamerstukken 2011-2012, 33000-V-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 pluriforme 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. 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,

Bert Koenders