

36600 V Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2025

Nr. 6 Brief van de minister van Buitenlandse Zaken

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 november 2024

Hierbij doe ik uw Kamer de beleidsreactie toekomen die is opgesteld naar aanleiding van de evaluatie door de directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van mijn ministerie, over het Maatschappelijke Transformatie (Matra) Programma in de periode 2016-2023. De evaluatie is getiteld "*A seat at the table*". Onafhankelijk onderzoek door de directie IOB naar het Nederlandse buitenlandbeleid is essentieel met het oog op correcte verantwoording én het kunnen verbeteren van beleid.

Het Matra-programma (sinds 2016 onderdeel van het Nederlands fonds voor Regionale Partnerschappen) bestaat sinds 1993 en ondersteunt (potentiële) kandidaat-lidstaten (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Kosovo¹, Moldavië, Montenegro, Noord-Macedonië, Oekraïne, Servië en Turkije) en landen van het Oostelijk Partnerschap² (Armenië, Azerbeidzjan en Belarus). Het programma heeft tot doel stabiliteit en veiligheid te vergroten in landen die grenzen aan de Europese Unie (EU). Dit gebeurt door het steunen van het maatschappelijk middenveld in deze landen³ en Nederlandse expertise te delen op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten. Hiermee draagt Nederland bij 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 onze partners van de toekomst.

De vorige evaluatie van het programma vond plaats in 2015. Sindsdien is de geopolitieke situatie flink veranderd. De Russische aanvalsoorlog in Oekraïne, de toename van Russische inmenging en desinformatie in de regio, een assertief China en de groeiende rol van andere landen, zorgen voor een nieuwe context van het programma. Dit geldt ook voor de uitbreiding van het aantal

¹ Kosovo is potentiële kandidaat-lidstaat. Voor de leesbaarheid van deze brief zal in de tekst de term 'kandidaat-lidstaten' worden gebruikt.

² Georgië, Moldavië en Oekraïne zijn zowel kandidaat lidstaat als lid van het Oostelijk Partnerschap.

³ In het geval van Belarus kunnen dit ook organisaties buiten Belarus zijn die zich richten op democratie, rechtstaat en mensenrechten.

kandidaat-lidstaten. Dit vormde de aanleiding voor het verzoek aan de IOB om het programma te evalueren op relevantie, coherentie en effectiviteit.

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 toegetreden tot de EU. In het transformatieproces van deze landen leverde de Nederlandse regering met Matra een bijdrage aan het proces richting een democratische, pluriforme rechtsstaat, met een robuust maatschappelijk middenveld. Nog steeds profiteert Nederland van de contacten die via Matra met het toen nog jonge maatschappelijke middenveld en de overheden werden gelegd. Tijdens de viering van het dertig jarige bestaan in november 2023 was een groot deel van deze landen dan ook vertegenwoordigd.

Vormgeving Matra

Het huidige Matra kent 5 sporen:

1. **Het decentrale programma:** via onze ambassades in de Matra-regio ondersteunen we lokale maatschappelijke organisaties in hun activiteiten om de rechtsstaat en democratie te versterken. Deze Matra-projecten zijn relatief klein van omvang (€50.000 - €300.000). Dit budget wordt zo flexibel mogelijk ingezet om in te kunnen spelen op de soms snel veranderende context in de landen.
2. **Het rule of law trainingsprogramma:** ambtenaren uit Matra-landen kunnen via dit programma trainingen volgen die de betreffende landen helpen bij het implementeren van het EU-acquis.
3. **Het centrale *government-to-government* programma:** dit programma ondersteunt samenwerkingsinitiatieven tussen de Nederlandse overheid en die van de Matra-landen teneinde de capaciteit van die laatste te versterken. Hieraan wordt invulling gegeven door middel van het gepubliceerde subsidiebeleidskader 2025-2029.
4. **Het trainingsprogramma voor diplomaten:** jonge diplomaten uit de Matra-regio kunnen in Nederland een training volgen om hun diplomatieke vaardigheden te versterken en hun netwerk te vergroten.
5. **Het politieke partijen programma:** de stichtingen voor buitenlandse activiteiten van de Nederlandse politieke partijen kunnen subsidie aanvragen voor samenwerkingsverbanden met hun zusterpartijen of zusterorganisaties in Matra-landen. Met deze steun kunnen

de ontvangers hun kader opleiden en hun netwerk verbreden. Dit versterkt de democratische processen in Matra-landen.

Het decentrale en politieke partijen programma staan open voor Matra-doellanden. Het centrale en *rule of law* trainingsprogramma staat open voor alle kandidaat-lidstaten en landen met een zgn. *Comprehensive and Enhanced Partnership Agreement* (CEPA).⁴ Het trainingsprogramma voor diplomaten is toegankelijk voor alle Matra-doellanden met uitzondering van Belarus.

Algemeen beeld van de evaluatie

Relevantie

Dertig jaar na de start van Matra zijn er nieuwe kandidaat-lidstaten met de ambitie om toe te treden tot de EU, maar is er ook weer oorlog op het Europese continent als gevolg van de Russische aanvalsoorlog tegen Oekraïne. In verschillende andere Matra-landen is er sprake van een latent conflict of bestaat een risico daarop. Waar ruimte voor het maatschappelijke middenveld jarenlang groeide, wordt deze in sommige landen nu weer kleiner. Ook de mediavrijheid, corruptie en onafhankelijke rechtspraak blijven uitdagingen in Matra-landen. Dit maakt het Matra-programma onverminderd relevant, zo concludeert de IOB-evaluatie.

De Russische aanvalsoorlog in Oekraïne laat de geopolitieke strategische ligging en rol van deze regio zien en onderstreept nog eens het belang van veiligheid en vrijheid voor Nederland. Dit maakte het nodig te blijven investeren in de Matra-regio. Door dit te doen door middel van rechtsstaatoopbouw via het centrale *government-to-government* programma weet Nederland zich bovendien te onderscheiden in de regio en kan het de bilaterale relaties met deze belangrijke partnerlanden versterken. Zoals de evaluatie omschrijft is het Matra-fonds met het wegvallen van de meeste ODA-middelen in de Matra-regio ook een belangrijk signaal vanuit Nederland dat we willen blijven investeren in de doellanden. Samen met de inzet vanuit de EU, samenwerkingen met andere bilaterale partners en de handelsrelaties met veel van de landen biedt dit enig tegenwicht aan de 'invloed van Rusland en China in de regio. Via het decentrale Matra-fonds kan Nederland tevens het maatschappelijk middenveld blijven steunen waar dat onder druk staat.

Coherentie

⁴ Armenië

Het algemene beeld van de evaluatie is dat het Matra-fonds goed aansluit bij het Nederlands beleid in de regio. Het fonds weet voor de verschillende projecten binnen het donorlandschap een niche te vinden en voorkomt hiermee overlap met grotere fondsen vanuit de EU, andere EU lidstaten en de VS. Specifiek op het versterken van rechtsstatelijkheid is Nederland daardoor de vijfde grootste donor in de Matra-doellanden. Ook met andere Nederlandse fondsen vindt er weinig overlap plaats. De evaluatie concludeert dus positief over deze coherentie. Het verbeterpunt ligt binnen het Matra-programma; het centrale en decentrale programma opereren te onafhankelijk van elkaar en missen hierdoor kansen om te leren van elkaar en om centrale projecten beter aan te laten sluiten bij de wensen van de Matra-doellanden.

Effectiviteit

Op projectniveau is het fonds effectief. Op een macroniveau is dit lastiger te beoordelen, gezien ook de beperkte omvang van het Matra-fonds. De bilaterale relatie met de doellanden wordt op verschillende manieren versterkt. Dit is echter vaak zonder dat dit onderdeel was van het projectplan. Deze doelstelling zou dus concreter gemaakt kunnen worden waardoor hier nog meer op kan worden gestuurd. De evaluatoren erkennen dat het ook van meerwaarde kan zijn om de doelstelling op het gebied van rechtsstatelijkheid niet verder te concretiseren waardoor de flexibiliteit om in te spelen op politieke ontwikkelingen in de regio wordt behouden.

Opvolging aanbevelingen

Matra is inmiddels een sterk merk, concludeert IOB. Het opent deuren voor Nederland in de regio, zorgt voor een groot netwerk en een sterkere informatiepositie van onze ambassades. Een sterk merk wil je behouden en waar mogelijk verbeteren. Op basis van de evaluatie en de hierboven omschreven ontwikkelingen zal het Matra-programma als volgt worden aangescherpt.

Doelstelling Matra

De IOB is gevraagd in de evaluatie ook de logica van het Matra-programma te reconstrueren zodat dit een eerste aanzet kan vormen voor de ontwikkeling van een *theory of change* (ToC) voor het programma. In de ToC zal worden weergegeven hoe de Matra-interventies zullen bijdragen aan beoogde veranderingen. Aan de hand van de evaluatie en de conclusies zal het ministerie van Buitenlandse Zaken samen met de Rijksdienst voor Ondernemen (RVO) deze ToC doorontwikkelen en zo de doelstellingen voor het gehele Matra-programma verder concretiseren.

In deze ToC zal de doelstelling om de rechtsstaat en democratie te verbeteren worden vormgegeven aan de hand van de Kopenhagencriteria die voor deze onderwerpen relevant zijn.

Gezien het ook voor Nederland geopolitiek strategische belang van de Matra-landen en de steeds kleinere wordende ruimte voor het maatschappelijk middenveld in veel van deze landen zal hierin ook het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid worden meegenomen. De IOB concludeert terecht dat het concreter maken van de doelstellingen soms de veelgeprezen flexibiliteit van het programma in de weg kan zitten. Het behouden van deze flexibiliteit is daarom een belangrijke voorwaarde voor deze doorontwikkeling. Hoe hier mee om te gaan in de specifieke onderdelen van het Matra-programma wordt hieronder verder beschreven.

Aansturing

IOB schrijft in haar rapport dat het daarnaast wenselijk is om het programma strategischer en integraal aan te sturen om hiermee de interne coherentie te vergroten. Deze conclusie wordt onderschreven. Daarom is RVO sinds 2023 betrokken bij de uitvoering van het programma. RVO heeft de kennis en capaciteit om snel projecten op te zetten. Dit vergroot de flexibiliteit en creëert bij het ministerie van Buitenlandse Zaken meer ruimte voor strategische sturing op het programma en betere coördinatie met de posten. Dit vergt ook extra inzet vanuit het ministerie op het bij elkaar blijven brengen van beleid en uitvoering en het delen van kennis. De vrijgekomen capaciteit op het ministerie door de overheveling van de uitvoering naar RVO zal hiervoor worden gebruikt. In aanvulling hierop zal de aanbeveling om een jaarlijkse bijeenkomst te organiseren worden overgenomen met als doel het strategische niveau van het programma te versterken en *best practices* te delen. RVO, beleidsmakers, ambassades en projectpartners zullen hierbij worden betrokken. Hoe de verdere specifieke aanbevelingen zullen worden verwerkt, staat beschreven in Annex I.

Structuur

De algemene conclusie van het evaluatierapport is positief. Het is vooral de hierboven beschreven interne coherentie die verbetering behoeft. Ook het *rule of law* trainingsprogramma is na afloop van de periode 2016-2022 in een evaluatie op projectniveau positief beoordeeld. Daarom zal de huidige vijfsporenstructuur worden behouden. Binnen de decentrale en centrale sporen zullen de aanbevelingen als volgt worden opgevolgd.⁵

Decentrale programma

Het toegankelijke karakter van het decentrale programma zal worden voortgezet. De decentrale projecten bleken in de evaluatie

⁵ Afhankelijk van de precieze invulling van de non-ODA taakstelling kan dit nog veranderen.

het meest geschikt om op politieke veranderingen in de Matra-landen in te spelen. Tevens zijn deze projecten van grote waarde voor Nederland, omdat zij het netwerk en de informatiepositie van Nederland in de regio vergroten. Door de flexibiliteit kan het programma niches vinden binnen de bredere beleidsprioriteiten van Nederland en in het donorlandschap van het betreffende land. De flexibiliteit van het programma en de steun aan lokale NGO's maakt ook dat het programma zich onderscheidt van andere donoren. Dit maakt Nederland een relevante gesprekspartner voor de overheden en het maatschappelijk middenveld in Matra-landen.

Het programma zal door het departement en de betrokken ambassades worden aangescherpt door jaarlijks de gezamenlijke prioriteiten per land vast te stellen. Hierbij zullen, in het geval van de kandidaat-lidstaten, de Kopenhagencriteria als uitgangspunt worden genomen en zal daarnaast worden gekeken naar de maatschappelijke weerbaarheid van het betreffende land. In landen waar een grote wil vanuit de overheid is om aan de Kopenhagencriteria te voldoen, zal hierop de focus komen te liggen. Hierbij zullen ook de bevindingen en (prioritaire) aanbevelingen uit de jaarlijkse landenrapportages van de Europese Commissie worden meegenomen. In landen waar juist de ruimte voor het maatschappelijk middenveld kleiner wordt, zal het Matra-fonds meer worden ingezet om de maatschappelijke weerbaarheid te vergroten. Dit kan bijvoorbeeld door NGO's te ondersteunen zodat zij hun kritische en onafhankelijke rol kunnen blijven vervullen of door projecten te financieren die desinformatie tegengaan of onderzoeken.

Centrale *government-to-government* programma

Zoals ook beschreven in de evaluatie zijn de meeste aanbevelingen meegenomen in het opstellen van het nieuwe subsidiebeleidskader 2025-2029, zoals toegelicht in Annex I. Daarnaast zal het centrale *government-to-government* programma flexibeler worden ingezet en zijn de ambassades bij zowel de ontwikkeling als uitvoering van het nieuwe beleidskader nauwer betrokken. Er is budget vrijgemaakt om aanvullend op het beleidskader ook ad hoc, flexibele *government-to-government*-projecten te starten. De Russische oorlog tegen Oekraïne, maar ook de huidige hervormingsgezinde regering in Moldavië heeft laten zien dat het noodzakelijk is om Matra-landen ook buiten een vierjarige projectcyclus te kunnen steunen op basis van politieke

ontwikkelingen. De Kopenhagencriteria zijn leidend voor inhoud van deze flexibele projecten.

Tegelijkertijd betekent de beïnvloeding van Rusland in de regio en de assertiviteit van China dat in de toekomstige selectie van projecten ook zal worden meegewogen of deze bijdragen aan het vergroten van de maatschappelijke weerbaarheid alsook het onderhouden of versterken van de bilaterale relatie tussen Nederland en de Matra-landen. Op de lange termijn wil Nederland daarnaast meer projecten starten vanuit een concrete vraag om steun uit de Matra-landen. Waar mogelijk wordt deze inzet, en daarmee de impact, vergroot door gebruik te maken van EU *delegated cooperation* of door het ondersteunen van inschrijvingen op EU Twinning projecten. Hierbij zal gebruik worden gemaakt van de kennis van de ambassades om ervoor te zorgen dat deze projecten complementair zijn aan de projecten van andere donoren in de regio en dat Matra een niche blijft vervullen in het donorlandschap.

Het feit dat Nederland met het Matra-programma een concrete bijdrage levert aan het behalen van de Kopenhagencriteria, versterkt de kritische boodschap van Nederland aan kandidaat-lidstaten waarin sprake is van een gebrek aan hervormingen en daarmee van voortgang in het EU-toetredingsproces.

De minister van Buitenlandse Zaken,
C.C.J. Veldkamp