

Vergaderjaar 2015–2016

34 300 V

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

Nr. 56

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 18 maart 2016

De vaste commissie voor Buitenlandse Zaken heeft een aantal vragen en opmerkingen voorgelegd aan de Minister van Buitenlandse Zaken over de brief van 8 januari 2016 over de beleidsreactie evaluaties Matra Pre-accessie en Matra (Maatschappelijke transformatie) voor de landen van het Oostelijk Partnerschap en nieuw beleidskader Matra 2016–2020 (Kamerstuk 34 300 V, nr. 51).

De vragen en opmerkingen zijn op 8 februari 2016 aan de Minister van Buitenlandse Zaken voorgelegd. Bij brief van 14 maart 2016 zijn de vragen beantwoord.

De voorzitter van de commissie,
Eijsink

De griffier van de commissie,
Van Toor

Inbreng VVD-fractie

De leden van de VVD-fractie hebben met interesse kennisgenomen van de brief van de Minister inzake de beleidsreactie evaluaties Matra Pre-accessie en Matra voor de landen van het Oostelijk Partnerschap en nieuw beleidskader Matra 2016–2020. Genoemde leden hebben hierover nog enkele vragen en opmerkingen.

1.

Het nieuw opgerichte Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP) bestaat uit twee onderdelen: het Nederlands-Arabisch Partnerschap «Shiraka» en het Matra programma voor de Europese regio. De leden van de VVD-fractie zouden graag meer inzicht krijgen van de Minister over hoe de koppeling tussen die twee onderdelen is geregeld. Hoe vindt coördinatie tussen beiden plaats en hoe worden nuttige lessen en *best practices* uit het ene onderdeel vertaald naar het andere onderdeel? Anders gezegd, hoe wordt ervoor gezorgd dat in beide onderdelen gedaan kan worden wat geschikt is voor de specifieke regio's, zonder nuttige informatie-uitwisseling en coördinatie over het hoofd te zien?

Antwoord van het Kabinet

Het Kabinet deelt de mening van de Kamer dat functionele kruisbestuiving tussen het Nederlands-Arabisch Partnerschap (NAP) «Shiraka» en het NFRP-Matra wenselijk is. Zoals aangegeven in mijn schriftelijke reactie op de vragen van uw Kamer over de evaluatie van het Matra-Zuid programma van 18 december 2015 (Kamerstuk 32 623, nr. 158) is daarom sprake van een frequente uitwisseling tussen de Directie Noord-Afrika en Midden-Oosten en de Directie Europa.

Tegelijkertijd zijn er belangrijke verschillen tussen de betrokken landen en hun uitdagingen op het gebied van maatschappelijke transformatie. De twee programma's onder het NFRP verschillen daarom in aanpak en instrumentarium.

2.

In onderhavige brief staat op pagina 5 vermeld dat het ontbreken aan een duidelijk vooraf vastgesteld resultatenkader, hetgeen de meetbaarheid van de effectiviteit op het niveau van de programmadoelstellingen bemoeilijkt. Hoe wordt deze tekortkoming gerepareerd voor de periode 2016–2020? Welke maatregelen worden genomen om de effectiviteit van de programmadoelstellingen meetbaar te maken? Graag ontvangen de leden van de VVD-fractie een uitgebreide toelichting.

Antwoord van het Kabinet

De vragen 2, 5, 8 en 23 worden gezamenlijk onder vraag 23 beantwoord.

3.

De Minister beschrijft eveneens de doelstellingen van Matra 2016–2020. Kan de Minister toelichten, zo vragen de leden van de VVD-fractie, welke lessen uit het verleden centraal hebben gestaan bij het opstellen van die doelstellingen? Wanneer is het Matra programma tussen 2016 en 2020 succesvol te noemen volgens de Minister? Welke concrete en bij voorkeur meetbare resultaten moeten worden behaald in die periode?

Antwoord van het Kabinet

Het Kabinet kiest voor een tweeledige doelstelling voor het NFRP-Matra programma in de periode 2016–2020: «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.» Met deze tweeledige doelstelling is invulling gegeven aan verschillende aanbevelingen/lessen uit beide evaluaties.

Voor het Kabinet was de belangrijkste conclusie uit beide evaluaties dat de Matra-programma's in de afgelopen periode van toegevoegde waarde zijn geweest; beide evaluaties gaven een overwegend positief beeld. De betrokken regio's kampen evenwel met problemen van structurele aard. De voortzetting van het programma is daarom wenselijk. In aansluiting op de voorgaande periode richt NFRP-Matra zich op de capaciteitsopbouw en institutionele versterking van het maatschappelijk middenveld, de overheid, de rechterlijke macht en de politieke partijen.

De bijdrage van de Nederlandse expertise aan het Matra-programma wordt door beide evaluaties benoemd. Dit heeft ertoe geleid dat het belang van de Nederlandse expertise expliciet is opgenomen in de doelstelling en is vastgelegd in uitgangspunt 3) van het programma: «Nederland heeft specifieke kennis op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten waarvan de NFRP-Matra landen kunnen profiteren.»¹

Dat de problemen in de betrokken landen van structurele aard zijn, is eveneens een waardevolle les uit beide evaluaties. Daarom is deze les meegenomen bij het opstellen van de doelstelling. In de doelstelling is het belang van een *duurzaam* stabiele relatie tussen burger en overheid benoemd. Een constructieve dialoog tussen overheid en burger is hierin een kernelement. De verschillende Matra-instrumenten zijn daarom gericht op de ondersteuning van de verschillende actoren in de relatie tussen burger en overheid.

Er is daarnaast bewust gekozen om de term «bijdragen aan» te verwerken in de doelstelling. Dit klinkt bescheiden, maar hiervoor is gekozen om recht te doen aan de constatering van de evaluatoren dat een programma met de omvang van NFRP-Matra een realistisch ambitieniveau moet hebben. NFRP-Matra is niet in staat zelfstandig maatschappelijke transformatie te bewerkstelligen, zo stellen de evaluatoren. Daarvoor zijn transformatieprocessen te complex en worden deze bovendien sterk beïnvloed door externe factoren. Onder vraag 23 wordt hier dieper op ingegaan.

Als laatste is de aanbeveling – uit beide evaluaties – meegenomen om de bijdrage aan de versterking van de bilaterale betrekkingen te verduidelijken. De betekenis van projecten voor de bilaterale banden is daarom ook expliciet vastgelegd en toegelicht in het vijfde uitgangspunt van het NFRP-Matra programma: «5) NFRP-

¹ 1) Het NFRP-Matra programma is flankerend aan het EU beleid, 2) De kern van een duurzaam stabiele maatschappij ligt in een gezonde en evenwichtige relatie tussen burger en overheid, 3) Nederland heeft specifieke kennis op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten waarvan de NFRP-Matra landen kunnen profiteren, 4) NFRP-Matra is vraag-gestuurd, kleinschalig en flexibel van vorm, 5) NFRP-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, 6) De effectiviteit van NFRP-Matra wordt ver groot wanneer wordt gewerkt met een regio- en landenspecifieke aanpak.

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.» In het antwoord op vraag 10 wordt hierop uitgebreider ingegaan.

Onder vraag 23 wordt ingegaan op het meetbaarheid aspect van het NFRP-Matra programma.

4.

Ten aanzien van de relatie van het Matra programma tot EU-beleid zouden de leden van de VVD-fractie graag van de Minister horen hoe de koppeling tussen beiden formeel is geborgd? Hoe wordt zeker gesteld dat Matra een aanvulling is op EU-beleid? Zijn er voorbeelden te noemen van gevallen waarbij die eis moeilijk te handhaven is?

Antwoord van het Kabinet

De koppeling tussen het NFRP-Matra programma en het EU-beleid is opgenomen als eerste van de zes uitgangspunten van het Matra beleidskader 2016–2020: «Het Matra-programma is flankerend aan het EU beleid.» Deze uitgangspunten vormen de kaders voor de verschillende programmaonderdelen van NFRP-Matra. Formele borging vindt daarmee plaats in; 1) de Matra-instructie voor de gedelegeerde projecten van de ambassades, 2) het subsidiekader voor de «ondersteuning van overheden», 3) de aanbesteding voor de «training van ambtenaren» en 4) de afspraken met het International Visegrad Fund.

De kleinschaligheid, de flexibiliteit en het vraag-gestuurde karakter van het programma (uitgangspunt 4) maakt het gemakkelijker om projecten te ondersteunen die andere donoren, zoals de grotere EU-programma's, laten liggen. De IOB-evaluatie (p. 16) gaf aan dat Matra mede hierdoor toegevoegde waarde heeft gehad in het donorlandschap. De complementariteit met het EU-beleid in de beide regio's zit daarmee in de opzet van het NFRP-Matra besloten.

De koppeling aan het EU-beleid mag echter geen obstakel zijn voor de flexibele inzet van het NFRP-Matra programma wanneer uitdagingen in de betrokken landen hierom vragen. De ondersteuning van het maatschappelijk middenveld in Macedonië en Servië vanuit het programma bij de aanpak van de migrantencrisis is hiervan een recent voorbeeld. De flexibiliteit van het programma werd immers door beide evaluaties aangewezen als één van de kernelementen voor het succes van Matra en blijft dan ook behouden.

5.

Bij punt 6 op pagina 9 van de brief gaat de Minister in op het vergroten van de effectiviteit door te werken met een regio- en landenspecifieke aanpak. Bij het bepalen van de interventiestrategie worden zoveel mogelijk meetbare resultaten geformuleerd. Kan de Minister dit specifiek formuleren? Welke aanpak wordt hierbij gehanteerd? Wie stelt de gewenste resultaten op? Welke methode wordt daarbij gebruikt? Is bijvoorbeeld sprake van nulmetingen en evaluaties? Hoe wordt achteraf gemeten of die resultaten zijn behaald en welke acties volgen als dat niet het geval is?

Antwoord van het Kabinet

De vragen 2, 5, 8 en 23 worden gezamenlijk onder vraag 23 beantwoord.

6.

Binnen het Matra programma wordt ook gewerkt met landen met regeringen die kritisch staan tegenover de EU. Hoe onderhoudt Nederland contact met die regeringen t.a.v. het Matra programma? Hoe staan deze regeringen tegenover het programma en de doelen ervan? Is er sprake van coöperatie of worden activiteiten binnen Matra ontplooid waar deze regeringen tegen zijn? En in hoeverre is sprake van een vraag-gestuurd karakter van Matra in deze landen? Graag een toelichting.

Antwoord van het Kabinet

Het uitgangspunt van het NFRP-Matra is dat er daar waar mogelijk ook samenwerking wordt gezocht met nationale of lokale overheden. Het programma richt zich immers ook op capaciteitsopbouw en institutionele versterking van overheden.

Er zijn landen waar op dit moment binnen het programma alleen samengewerkt wordt met organisaties uit het maatschappelijk middenveld. Dit gebeurt vraag-gestuurd, op die onderwerpen binnen het thema maatschappelijke transformatie die deze organisaties in hun land willen aanpakken. Daarover vindt in beginsel geen proactieve communicatie plaats met de betreffende regeringen, mede om de activiteiten, en soms ook de veiligheid, van lokale NGO's niet in gevaar te brengen.

Het flexibele en kleinschalige karakter van NFRP-Matra is ook vanuit dit oogpunt een voordeel. Met dit programma kunnen zoals aangegeven projecten worden gefinancierd die vaak door grotere donoren worden gepasseerd. NFRP-Matra is daarmee bereikbaar voor groepen in de samenleving die anders worden verdrongen of vergeten. Het instrument kan op deze terreinen als een katalysator werken voor verandering. Denk bijvoorbeeld aan projecten op het gebied van gelijke rechten voor de LHBTI-gemeenschap. De ambassades zijn bij het kiezen van projecten het best gepositioneerd om een inschatting te maken van het nut en noodzaak van projecten en de mogelijke politieke gevoeligheden.

7.

Tot slot vernemen de leden van de VVD-fractie graag of de Minister bereid is het Matra fonds te herdopen tot Matras-fonds, om daarmee de veerkracht die het zegt te vergroten in de landen waar het fonds actief is, nadrukkelijker tot uitdrukking te brengen.

Antwoord van het Kabinet

Het Kabinet vindt de voorgestelde naamswijziging van metaforische waarde. Er is op gebied van de maatschappelijke transformatie echter nog een lange weg te gaan. Het Kabinet wil daarom te allen tijde voorkomen dat de indruk wordt gewekt dat de tijd is gekomen om te rusten.

Inbreng PvdA-fractie

De leden van de PvdA-fractie hebben met instemming kennis genomen van de brief inzake de beleidsreactie evaluaties Matra Pre-accessie en Matra voor landen Oostelijk Partnerschap en nieuw beleidskader Matra 2016–2020. Nederland en Europa hebben belang bij stabiliteit, veiligheid

en welvaart in de landen in de ring rond Europa. Door middel van de Matra programma's heeft Nederland hier een bijdrage aan geleverd, waaraan toegevoegd dient te worden dat effectieve bijdragen vragen om langdurige betrokkenheid en uiteraard resultaat gericht dienen te zijn. De Nederlandse Matra programma's met de ingebouwde flexibiliteit om landenspecifiek te kunnen werken, hebben hun meerwaarde bewezen. Dit is ook gebleken uit de evaluaties, zo vinden de leden van de PvdA-fractie.

Met de aangenomen motie Servaes-ten Broeke (Kamerstuk 34 300 V, nr. 26) sprak de Tweede Kamer bij de laatste begrotingsbehandeling al uit dat, voortbouwend op de ervaringen met de verschillende Matra programma's, een nieuw «Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen» ontwikkeld moet worden waarmee met extra urgentie en extra middelen (oplopend tot € 40 miljoen in 2018) wordt ingezet op de maatschappelijke veerkracht en stabiliteit in de ring rond Europa. De leden van de PvdA-fractie danken het kabinet dat het met voorliggend beleidskader invulling geeft aan die oproep en een versterkt Matra programma voor de landen van het Oostelijk Partnerschap en op de Westelijke Balkan voorstelt. Eerder deed het kabinet al voorstellen voor additionele inzet in de Arabische regio.

8.

De leden van de PvdA-fractie maken graag een opmerking over de evaluatie met betrekking tot de effectiviteit. Hierover wordt in de brief opgemerkt dat het moeilijk blijkt de impact van de Matra programma's in zijn totaliteit inzichtelijk te maken, onder meer als gevolg van de beperkte (financiële) omvang en het ontbreken van een duidelijk vooraf vastgesteld resultatenkader. De leden van de PvdA-fractie vinden dat hierbij een kleine kanttekening is te plaatsen, namelijk dat dit niets afdoet aan nut en noodzaak van het instrument Matra. Vanzelfsprekend is het lastig de impact in zijn totaliteit zichtbaar te maken; het is nu eenmaal niet mogelijk om een «blinde test» te doen met Matra programma's in het ene land en niet in het andere land en de uitkomsten vervolgens te vergelijken. Het is juist goed dat deze programma's specifiek inspelen op de behoefte in de diverse doellanden. De leden van de PvdA-fractie vragen zich af of het wel mogelijk is om programmadoelstellingen die zich richten op democratisering, rechtstaatontwikkeling, maatschappelijke betrokkenheid en gezonde verhouding tussen burger en overheid, afzonderlijk te meten. De belangrijkste toegevoegde waarde van Matra, naast de flexibiliteit, is wellicht dat Matra kleine en nieuwe lokale organisaties steunt die soms over het hoofd worden gezien door grotere donoren en in die zin als een katalysator kan werken voor bijvoorbeeld EU-programma's in de zogenaamde nabuurschapsregio's.

Antwoord van het Kabinet

De vragen 2, 5, 8 en 23 worden gezamenlijk onder vraag 23 beantwoord.

9.

De leden van de PvdA-fractie waarderen het dat gekozen wordt voor het vastleggen van Matra voor de komende vijf jaar, en daarmee voor een langdurige aanpak. In de kabinetsreactie op de IOB-evaluatie wordt gesproken over het doorlopen van het nieuwe Matra programma voor de komende 10 jaar. Kunnen deze twee – op het oog – verschillende periodes nog nader toegelicht worden?

Antwoord van het Kabinet

De genoemde periode van 5 jaar in het NFRP-Matra beleidskader 2016–2020 is leidend. Deze tijdsduur sluit aan bij de structurele aard van de problematiek en biedt onze partners zekerheid.

Gezien het toetredingsperspectief van de pre-accessie landen is het opportuun om na 5 jaar de voortgang te evalueren. Dan kan o.a. worden gezien of en hoe deze landen langduriger ondersteuning nodig hebben in het toetredingsproces. De periode van 5 jaar hangt daarnaast samen met de implementatie van de associatie-akkoorden tussen de EU en Oekraïne, Moldavië en Georgië. Over vijf jaar zal een nieuwe evaluatie plaatsvinden op basis waarvan een besluit zal worden genomen over voortzetting van nog eens vijf jaar.

10.

De leden van de PvdA-fractie waarderen het zestal uitgangspunten om de effectiviteit van Matra te bevorderen. Wel zouden genoemde leden graag een nadere toelichting krijgen over dat wat wordt gesteld onder punt 5: «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.» Deelt u de opvatting van de leden van de PvdA-fractie dat dit weliswaar bijzonder nuttig is en dat investeringen in strategische contacten als een aangename bijwerking van Matra gezien kunnen worden, maar dat de in het beleidskader genoemde thema's en de versterking van het maatschappelijk middenveld in de landen zelf steeds leidend moeten zijn?

Antwoord van het Kabinet

Ja, het Kabinet deelt deze opvatting. Investeren in strategische bilaterale banden is geen eigenstandige doelstelling, maar is additioneel aan het bevorderen van de maatschappelijke transformatie door in te zetten op de capaciteitsopbouw en institutionele versterking van het maatschappelijke middenveld, de overheid, de rechterlijke macht en de politieke partijen. Zoals de PvdA-fractie opmerkt, is het tegelijkertijd bijzonder nuttig dat Nederland profiteert van goede bilaterale banden met de betrokken landen door de verbetering van de informatie en netwerkpositie van de ambassades en een effectievere bilaterale samenwerking.

Inbreng SP-fractie

De leden van de SP-fractie hebben kennisgenomen van de brief inzake beleidsreactie evaluaties Matra Pre-accessie en Matra voor landen Oostelijk Partnerschap en nieuw beleidskader Matra 2016–2020 en hebben daar nog enkele volgende vragen en opmerkingen over.

11.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister aan te geven in hoeverre het «less for less» principe geldt voor Matra landen. Welke voorbeelden zijn er te noemen, sinds de inwerkingtreding van Matra in 1993, waarbij maatregelen tegen Matra landen zijn genomen vanwege achteruitgang op belangrijke onderwerpen als respect voor vrijheid van meningsuiting en andere fundamentele mensenrechten?

Antwoord van het Kabinet

Zoals aangegeven in mijn schriftelijke reactie op de vragen van uw Kamer over de evaluatie van het Matra-zuid programma van 18 december 2015 (Kamerstuk 32 623, nr. 158) is het Kabinet voorstander van een incentive based benadering waarbij van geval tot geval zal worden bekeken wat de reactie moet zijn op negatieve ontwikkelingen in een land. Dat zou kunnen betekenen

dat geen steun meer aan de overheid wordt gegeven, maar – juist – wel aan maatschappelijke organisaties. Achteruitgang op de door de SP-fractie benoemde belangrijke onderwerpen op het niveau van de nationale overheid, is over het algemeen geen reden om de ondersteuning van het maatschappelijk middenveld op deze onderwerpen te stoppen. De noodzaak om bij te dragen aan de maatschappelijke transformatie op het gebied van democratie en rechtsstaat blijft ook en juist in dergelijke gevallen voor het NFRP-Matra bestaan.

12.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister in te gaan op de verdeling tussen Matra gelden voor overheden en Matra gelden voor het maatschappelijk middenveld. Hoe kan deze verdeling grofweg worden gekenmerkt? Is deze verdeling in de loop der jaren gewijzigd?

Antwoord van het Kabinet

In de NFRP-Matra brief van 8 januari jl. is vastgelegd dat 12% van de NFRP-Matra middelen naar de ontwikkeling van politieke partijen gaat via het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP). Deze verhouding sluit aan bij verdeling van de middelen in de afgelopen periode.

De verdeling tussen maatschappelijk middenveld en overheid van de overige middelen kan grofweg als 60–40 worden aangemerkt, waarbij 60% van de middelen naar het maatschappelijk middenveld gaat. In lijn met de gedeelde wens tussen Kamer en Kabinet is deze verdeling van de Matra gelden in de afgelopen jaren opgeschoven richting een sterkere nadruk op de ontwikkeling het maatschappelijk middenveld, van grofweg 50% naar 60%.

13.

De leden van de SP-fractie hebben voorts een vraag met betrekking tot de landen die van een associatieakkoord met de EU hebben afgezien (Azerbeidzjan, Armenië en Wit-Rusland). Welke mogelijkheden ziet de Minister om met deze landen nauwere betrekkingen aan te gaan?

Antwoord van het Kabinet

Het Kabinet acht het van belang nauwere betrekkingen te blijven zoeken met landen die onderdeel zijn van het Oostelijk Partnerschap (OP), maar waarmee geen EU associatieakkoord (AA) is overeengekomen. Het gaat daarbij om Armenië, Azerbeidzjan en Wit-Rusland. Uitgangspunt is dat nieuwe scheidslijnen in Europa moeten worden voorkomen. Het Kabinet is daarbij van mening dat engagement en dialoog met deze landen uiteindelijk meer opleveren dan isolement en uitsluiting. Daar zijn de Nederlandse bilaterale en multilaterale inspanningen uiteindelijk op gericht.

Het OP is het raamwerk voor de EU-relaties met de zes landen die hier onderdeel van uitmaken. Het raamwerk creëert behalve een platform voor multilaterale samenwerking ook de kans om bilaterale samenwerking aan te gaan. En deze kans wordt benut: de EU en Armenië onderhandelen bijvoorbeeld momenteel over de inhoud van een politieke en economische raamwerkovereenkomst die de betrekkingen tussen de EU en Armenië verder uitdiepen. Daarnaast wordt de voortgang die Armenië maakt met het doorvoeren van politieke hervormingen besproken in de Raad van Europa, alsook in Brusselse gremia zoals de EU-Armenië associatieraad. Met Azerbeidzjan beoogt de EU – inclusief

Nederland – een inhoudelijk dialoog te blijven voeren over mensenrechten en democratisering. Samen met onze EU-partners willen we Azerbeidzjan geleidelijk engageren om verbetering in deze situatie te brengen. De EU en Azerbeidzjan voeren momenteel verkennende gesprekken om te bezien hoe de relaties tussen de EU en Azerbeidzjan verder kunnen worden vormgegeven door tot een samenwerkings-overeenkomst te komen. In een dergelijke samenwerking zal uiteraard aandacht zijn voor economische alsook politieke onderwerpen. Gedeelde waarden én gedeelde uitdagingen – waaronder conflicten, werkloosheid en klimaatverandering – vormen een basis voor eventuele nauwere samenwerking.

14.

De leden van de SP-fractie willen graag weten hoeveel geld er voor de komende periode beschikbaar is voor respectievelijk EU-kandidaat-lidstaten en landen die een beroep op de Matra projecten kunnen doen via het Oostelijk Partnerschap. Kan de Minister aangeven hoeveel geld er beschikbaar is per land? Op welke andere fondsen kunnen deze landen een beroep doen in het kader van economische en sociaal-maatschappelijk ontwikkeling?

Antwoord van het Kabinet

Het Kabinet kan niet exact aangeven hoeveel geld er voor de komende periode beschikbaar is per land. De verdeling van de middelen van de afgelopen jaren geldt als leidraad, maar niet als keurslijf. Mede gelet op het flexibele vraag-gestuurde karakter van het NFRP-Matra kunnen – onvoorziene – ontwikkelingen aanleiding geven tot een andere verdeling. Onderstaand vindt uw Kamer een tabel met de gemiddelde verdeling per land van de decentrale Matra-middelen van de afgelopen jaren. De verdeling van de middelen is in 2016 grofweg hetzelfde.

| Landen van allocatie | Matra toekenning |
|-------------------------------------|------------------|
| Pre-accessieregio | |
| Albanië | € 600.000 |
| Bosnië & Herzegovina | € 470.000 |
| Kosovo | € 450.000 |
| Macedonië | € 565.000 |
| Servië / Montenegro | € 810.000 |
| Turkije | € 750.000 |
| Oostelijk Partnerschapsregio | |
| Georgië/Armenië/Azerbeidzjan | € 700.000 |
| Moldavië | € 425.000 |
| Oekraïne | € 900.000 |
| Wit-Rusland | € 300.000 |

Voor wat betreft de andere fondsen; alle betrokken ambassades, behalve Kosovo, hebben in 2016 eveneens middelen toegewezen gekregen vanuit het Mensenrechtenfonds (MRF). Het Private Sector Development (PSD) instrumentarium, inclusief Dutch Good Growth Fund (DGGF), staat open voor Albanië, Armenië, Bosnië Herzegovina, Georgië, Kosovo, Macedonië en Moldavië. Nederland kan het Stabiliteitsfonds eveneens inzetten in Albanië, Armenië, Azerbeidzjan, Bosnië & Herzegovina, Georgië, Macedonië, Moldavië, Montenegro, Oekraïne en Servië voor activiteiten op het snijvlak van vrede, veiligheid en ontwikkeling.

15.

De leden van de SP-fractie vragen de Minister om een overzicht van alle Matra projecten in Oekraïne uit de afgelopen periode. Kan de Minister per project aangeven in hoeverre de doelstellingen gehaald zijn? Zijn er voor de komende periode reeds subsidieaanvragen vanuit Matra ingediend door Oekraïne?

Antwoord van het Kabinet

Bijgevoegd vindt u een overzicht van alle Matra-projecten in Oekraïne in de periode 2008–2014: in overeenstemming met de periode van de IOB-evaluatie². Dit overzicht is aangevuld met de projecten uit 2015 en de lopende projecten. Momenteel heeft de ambassade te Kiev een subsidietender open staan voor nieuwe projecten in 2016. De sluitingsdatum hiervoor is 15 maart as.

Het Kabinet kan hier, vanwege de hoeveelheid projecten, niet per project aangeven in hoeverre de doelstellingen zijn gehaald. Om hierin inzicht te verkrijgen, is de IOB-evaluatie uitgevoerd. IOB deed hiervoor een beredeneerde steekproef uit de projecten en concludeerde t.a.v. de gedelegeerde projecten in de OP-regio dat het overgrote deel van de doelstellingen op projectniveau werd gehaald. (p. 82–83): «Most of the projects analysed achieved their planned outputs, by and large within the planned timeframe.» en «Nearly all projects that achieved their planned outputs contributed to the anticipated outcomes, although not always to the extent that was aimed for.»

Inbreng PVV-fractie

De leden van de PVV-fractie hebben kennisgenomen van de brief inzake de beleidsreactie evaluatie Matra Pre-accessie en Matra voor landen Oostelijk Partnerschap en nieuw beleidskader Matra 2016–2020. De leden van de PVV-fractie hebben hierover nog enkele vragen.

16.

De Minister spreekt over ernstige instabiliteit aan de oostgrenzen van de Unie. In hoeverre acht de Minister deze instabiliteit te wijten aan de houding en opstelling van Oekraïne zelf? De leden van de PVV-fractie ontvangen hierop graag een reactie.

Antwoord van het Kabinet

Het kabinet is van mening dat de oorzaak van de grote instabiliteit aan de oostgrenzen van de Unie met name ligt aan de opstelling van Rusland die het afgelopen decennium ingrijpend gewijzigd is. Zie de Kamerbrief Rusland van 13 mei 2015 voor nadere toelichting (Kamerstuk 34 000 V, nr. 69).

Oekraïne staat na de omwentelingen, geïnspireerd door de Maidan en gevolgd door legitieme nationale en lokale verkiezingen, voor een grote uitdaging om het land grondig te hervormen. Hierin wordt het land gesteund door het IMF-programma en het associatieakkoord. Nederland en de EU staan Oekraïne ter zijde bij deze belangrijke opgave.

17.

De Minister geeft aan dat in Turkije aandacht nodig blijft voor onder andere politieke hervormingen. Hoe denkt de Minister politieke hervormingen in Turkije «enigszins door te kunnen voeren» zolang de huidige

² Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

president van Turkije zit? Voornoemde leden ontvangen graag een uitleg op dit punt.

Antwoord van het Kabinet

Turkije en de Europese Unie hebben de onderhandelingen over eventuele toetreding met hernieuwde daadkracht opgepakt. De huidige democratisch verkozen Turkse regering heeft zich daarbij geëngageerd aan de doorvoering van een brede set aan structurele hervormingen. Het is aan de Turkse regering om deze hervormingen door te voeren. Het Matra-programma kan daarbij een goede ondersteuning vormen voor hervormingen op het punt van de rechtsstaat, waar gezien de achteruitgang op bijvoorbeeld het punt van persvrijheid en vrijheid van meningsuiting behoefte aan bestaat.

18.

Wat bedoelt de Minister met een «robuust» partijstelsel, zoals hij op pagina 7 schrijft, zo willen de leden van de PVV-fractie weten?

Antwoord van het Kabinet

Een robuust partijstelsel wordt gekenmerkt door een geïnstitutionaliseerde constructieve dialoog tussen regerings- en oppositiepartijen waarbij het maatschappelijk debat zijn weerslag vindt in het parlement. De vrijheid en mogelijkheid hebben om effectief oppositie te voeren, is daarbij een kernwaarde. Daarbij is het van belang dat het partijstelsel ruimte laat voor nieuwkomers om zo de ruimte te geven aan diversiteit en veranderingen in de maatschappij in het partijlandschap te absorberen.

Daarnaast is het van belang dat partijen professioneel worden bestuurd en een duurzaam karakter hebben om zo enige consistentie in het politieke landschap te bevorderen; het Matra Politieke Partijen Programma (MPPP) draagt hieraan bij door ondersteuning van politieke partijen op het gebied van onderzoek, mediacampagnes en technische kennis betreffende partijontwikkeling in brede zin.

19.

Klopt het dat eigenlijk helemaal geen sprake was van een «heropening» van toetredingsgesprekken van Turkije bij de EU (<http://www.nu.nl/politiek/4159481/rutte-vindt-nieuwe-toetredingsgesprekken-turkije-niet-gek.html>), maar dat dit altijd al beleid van de Europese Commissie was? Zo nee, hoe moet het beleid van Matra in pre-accessielanden, dat hoofdzakelijk gericht is op de ondersteuning van het EU-toetredingstraject inzake Turkije, anders worden verklaard? De leden van de PVV-fractie ontvangen graag een toelichting.

Antwoord van het Kabinet

Turkije is sinds 1999 officieel kandidaat-lidstaat van de Europese Unie en in 2005 is vastgesteld dat het aan de minimale politieke criteria voldoet om te kunnen starten met de toetredingsonderhandelingen. Het onderhandelingsproces is daarop op 3 oktober 2005 van start gegaan. De onderhandelingen over het toetredingsproces van Turkije verlopen al lange tijd moeizaam, maar zijn nooit opgeschort. Eind 2015 zijn de gesprekken met Turkije over mogelijk lidmaatschap van de EU met hernieuwde energie opgepakt.

In de voortgangsrapportage van 2015 gaf de Europese Commissie aan buitengewoon kritisch te zijn over de ontwikkelingen ten

aanzien van de rechterlijke macht, mensenrechten en media-vrijheid (rechtsstaatshoofdstukken 23 en 24). Op deze gebieden staat Turkije voor grote uitdagingen. NFRP-Matra ondersteunt de Turkse maatschappij bij het aanpakken van deze problematiek door bij te dragen aan concrete en duurzame vooruitgang op deze terreinen.

20.

Kan de Minister, zo vragen de leden van de PVV-fractie, nader onderbouwen waarom hij het heropenen van een landenspecifiek Matra programma voor Rusland niet haalbaar acht vanwege de omstandigheden in Rusland?

Antwoord van het Kabinet

Zie vraag 25 voor beantwoording.

21.

Kan de Minister specificeren wat de Nederlandse bijdrage is aan het Visegrad Fonds? Valt deze bijdrage onder het bedrag dat op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor de Matra preaccessie MPP? Voornoemde leden ontvangen graag een reactie.

Antwoord van het Kabinet

Het International Visegrad Fund ontving in de periode 2012–2014 als onderdeel van het Matra-programma EUR 3,1 mln. 2015 was een overloop jaar waarin geen jaarlijkse bijdrage werd verstrekt. De bijdrage is ingezet voor het «Visegrad 4 Eastern Partnership Program». Dit programma is erop gericht om de kennis en ervaring van de V4-landen wat betreft het overnemen en implementeren van Europese standaarden en waarden over te brengen op de landen van het Oostelijk Partnerschap. Met dit instrument worden projecten van organisaties uit het maatschappelijk middenveld gefinancierd.

Zoals aangegeven in de NFRP-Matra 2016–2020 brief is het blijvend relevant om de landen van het Oostelijk Partnerschap door middel van regionale projecten te laten profiteren van de ervaringen van de Visegrad landen. Op maandag 15 februari 2016 ondertekende Minister Ploumen namens mij in Bratislava een intentieverklaring voor de voortzetting van de samenwerking voor 2016–20 waarin is vastgelegd dat het Ministerie de intentie heeft het «Visegrad 4 Eastern Partnership Program» in 2016 en 2017 met jaarlijks 1 mln. EUR te steunen (2 mln. EUR totaal).

Deze bijdrage aan het International Visegrad Fund valt niet onder het bedrag dat op de begroting van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) staat. De financiering van het MPPP via BZK betreft een subsidie aan de instellingen voor buitenlandse activiteiten van de politieke partijen die zijn vertegenwoordigd in de Eerste en/of Tweede Kamer.

22.

De leden van de PVV-fractie willen tot slot graag weten wat de «centrale projecten» zijn waar landen met een Associatie Akkoord (AA-landen) toegang toe hebben?

Antwoord van het Kabinet

De «centrale projecten» waartoe de landen met een associatieakkoord toegang hebben, zijn gericht op de stimulering van kennisoverdracht op het gebied van de rechtsstaat, democratie

en openbare orde tussen Nederlandse overheidsinstanties en hun tegenhangers in de NFRP-Matra landen. Het Nederlandse maatschappelijk middenveld is instrumenteel bij deze kennisoverdracht. De centrale projecten betreffen in vergelijking met de «gedelegeerde projecten» financieel omvangrijkere projecten en richten zich op de capaciteitsopbouw en institutionele versterking van de centrale overheden en rechterlijke macht.

Inbreng D66-fractie

De leden van de D66-fractie hebben kennisgenomen van de brief inzake beleidsreactie op de evaluaties van Matra en het nieuwe beleidskader Matra 2016–2020. Graag willen genoemde leden de Minister nog enkele vragen voorleggen.

23.

De leden van de D66-fractie vinden het positief dat veel projecten zijn gestart en gesteund met het doel bij te dragen aan een proces van democratisering en versterking van de rechtsstaat, de bestuurlijke capaciteit van lokale overheden en het functioneren van maatschappelijke organisaties. Tegelijkertijd vinden deze leden het enigszins zorgelijk dat in de IOB-evaluatie van het Matra programma in de landen van het Oostelijk Partnerschap wordt gesteld dat de bijdrage van de projecten aan de versterking van de democratie, de rechtsstaat of de capaciteit van de lokale overheden en het maatschappelijk middenveld «niet vast te stellen» is. De genoemde leden vragen de Minister nader toe te lichten hoe dit mogelijk is. Ziet de Minister tevens mogelijkheden om er bij de volgende evaluatie wel zeker van te zijn dat het effect van het programma en de diverse projecten beter kan worden gemeten?

Antwoord van het Kabinet

De vragen 2, 5, 8 en 23 worden hier gezamenlijk beantwoord.

De leden van de VVD, PvdA en D66-fractie stellen allen vragen over de meetbaarheid van de effectiviteit van het Matra-programma. Beide evaluaties maken onderscheid tussen meetbaarheid op macro- en op microniveau; programma- en projectniveau. De gebrekkige meetbaarheid waaraan de fracties en evaluaties refereren, betreft de meetbaarheid op macroniveau.

Op projectniveau worden meetbare resultaten behaald, aldus de evaluaties. De evaluatie door MDF/Ape constateert bovendien dat er op het gebied van rechtsstatelijkheid sprake is van verder reikende effecten dan de beoogde projectprestaties.³ Vooral de ambassades in de betrokken landen waren volgens beide evaluaties in staat om meetbare successen op microniveau te boeken die aansloten bij de specifieke lokale uitdagingen. De doorwerking van de geboekte resultaten op microniveau naar het macroniveau is echter moeilijk inzichtelijk te maken.

Er zijn verschillende redenen waarom de effectiviteit op het niveau van programmadoelstellingen moeilijk inzichtelijk te maken is. Om te beginnen zijn sociale en maatschappelijke transformatieprocessen per definitie complex, langdurig en worden deze processen sterk beïnvloed door externe factoren. Volgens beide evaluaties is het daarom lastig deze processen

³ «Among the sampled delegated projects not only intended deliverables are being produced, but also many examples of RoL effects beyond the scope of control of the projects could be found.» P. 5, MDF/Ape-evaluatie.

één-op-één toe te schrijven aan interventies van buitenaf, zeker als dit, zoals bij NFRP-Matra, met relatief kleine interventies gebeurt. Bovendien is de financiële omvang van NFRP-Matra met € 13,5 mln. per jaar, verdeeld over een dertiental landen, beperkt. Deze redenen gelden evengoed voor de komende periode (2016–2020).

De IOB-evaluatie stelt hierover dan ook dat het geen recht zou doen aan het programma en niet redelijk zou zijn om meetbare resultaten op macroniveau te verwachten.⁴ Daarbij vermeldt de IOB-evaluatie dat de beperkte meetbaarheid van Matra op macroniveau geen zwakte is van het programma en geenszins afdoet aan de aangetoonde meetbare resultaten op projectniveau. Dat het ondanks de behaalde successen op microniveau moeilijk blijkt om de impact van het instrument in zijn totaliteit inzichtelijk te maken, doet daarom volgens het Kabinet niets af aan nut en noodzaak van het NFRP-Matra programma.

Het Kabinet kiest er overigens bewust voor om te werken met kleine interventies door te kiezen voor verschillende instrumenten en kleinschalige projecten. NFRP-Matra kan zoals gezegd door zijn flexibiliteit, vraag-gestuurde en kleinschalige karakter projecten financieren die door andere donoren gepasseerd worden. Met resultaten bij dergelijke projecten kan NFRP-Matra een katalysator voor verandering zijn. Bovendien is het programma op deze manier van toegevoegde waarde in het donorlandschap. Het Kabinet onderschrijft dan ook de opmerking van de PvdA uit vraag 8 dat de ondersteuning van kleine en nieuwe lokale organisaties een belangrijke kracht is van NFRP-Matra.

Bovenstaande punten nemen niet weg dat het Kabinet veel aandacht besteedt aan het zo goed mogelijk inzichtelijk maken van de effectiviteit en succesfactoren van de NFRP-Matra interventies. Hierdoor kan het programma verder aan effectiviteit winnen. De evaluatoren deden goede aanbevelingen om de resultaatgerichtheid van het programma verder te vergroten. Deze aanbevelingen zijn verwerkt in het NFRP-Matra beleidskader 2016–2020 en worden meegenomen in de implementatie van het programma. Daar werkt het Kabinet op verschillende manieren aan.

Op basis van de aangewezen succesfactoren uit de evaluaties is er in het beleidskader een zestal uitgangspunten geformuleerd. Deze uitgangspunten vormen de basis voor het Matra-instrumentarium en Matra-interventies en bieden daarmee richtlijnen voor de uitvoering.⁵ Deze succesfactoren blijven daarmee behouden voor de periode 2016–2020. In de toekomst zal geëvalueerd worden in hoeverre het beleid heeft voldaan aan deze uitgangspunten.

⁴ «It would therefore not be reasonable or do justice to the programme to expect attributable outcomes at programme level.» P. 17, IOB-evaluatie.

⁵ 1) Het NFRP-Matra programma is flankerend aan het EU beleid, 2) De kern van een duurzaam stabiele maatschappij ligt in een gezonde en evenwichtige relatie tussen burger en overheid, 3) Nederland heeft specifieke kennis op het gebied van democratie, rechtsstaat en mensenrechten waarvan de NFRP-Matra landen kunnen profiteren, 4) NFRP-Matra is vraag-gestuurd, kleinschalig en flexibel van vorm, 5) NFRP-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, 6) De effectiviteit van NFRP-Matra wordt vergroot wanneer wordt gewerkt met een regio- en landenspecifieke aanpak.

Daarnaast wordt gewerkt met een landen- en regio-specifieke aanpak, waarnaar de VVD-fractie in vraag 5 verwees. De landen-specifieke inzet voor NFRP-Matra wordt in de jaarlijkse afspraken met de ambassades meegenomen. De afspraken voor NFRP-Matra worden door de Ambassade in afstemming met BZ opgesteld. Deze afspraken vormen een aanvulling op het bredere raamwerk voor NFRP-Matra interventies dat voor de posten is vastgelegd in de «NFRP-Matra instructie gedelegeerde projecten» (instruction delegated projects). Hiermee wordt beter inzicht gecreëerd in de staande praktijk van de ambassades om projecten te selecteren die aansluiten bij de landenspecifieke context, waarover beide evaluaties positief oordeelden.

Bovendien is er voortdurend contact tussen de posten en BZ over de inzet van Matra-middelen en over mogelijkheden om de Matra-inzet te versterken. Mede voortkomend uit deze overleggen, is de beslissing genomen om de ambassades de mogelijkheid te geven projecten te repliceren of op te schalen, eveneens een aanbeveling van de MDF/Ape-evaluatie. Hiermee wordt het NFRP-Matra instrumentarium bestendig en versterkt.

De leden van de D66-fractie achten het positief dat er een Nederlands Fonds voor Regionale Partnerschappen (NFRP) wordt ingesteld en dat dit NFRP zal bestaan uit twee delen, gericht op twee regio's. Op die manier kan immers recht worden gedaan aan de verschillende uitdagingen voor deze twee regio's. Zoals de Minister namelijk terecht opmerkt, weet de Europese Unie zich geconfronteerd met een «ring van instabiliteit». De Matra programma's zijn daarom, ook in de optiek van de leden van de D66-fractie, nog steeds relevant.

24.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister er voor kiest om Matra voor vijf jaar vast te leggen, omdat dit een langdurige aanpak is. De leden van de D66-fractie zijn het eens met de Minister dat langdurige betrokkenheid van belang is. Wel vragen zij de Minister toe te lichten welke mate van flexibiliteit mogelijk is nu het beleidskader voor Matra voor vijf jaar vastligt.

Antwoord van het Kabinet

Het Kabinet meent dat een vijfjarige vastlegging van het NFRP-Matra onze partners voldoende zekerheid biedt en aansluit bij de structurele aard van de uitdagingen in de betrokken landen. De landenspecifieke benadering en de nadruk op de ondersteuning van lokale NGO's via de Nederlandse ambassades bieden voldoende de ruimte en flexibiliteit om veranderende uitdagingen adequaat aan te pakken. De flexibiliteit van de ambassades werd door beide evaluaties positief beoordeeld en het behoud daarvan is daarom in het beleidskader 2016–2020 specifiek vastgelegd.

25.

De leden van de D66-fractie constateren dat de Minister van mening is dat het heropenen van een landenspecifiek Matra programma voor Rusland niet haalbaar is door de omstandigheden in Rusland. In de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2016 werd nog gemeld dat «de mogelijkheden voor het openstellen van MATRA voor de Russische Federatie verkend zullen worden» (Kamerstuk 34 300 V, nr. 2, pagina 14). Kan de Minister toelichten op basis van welke overwegingen en argumenten nu de keuze is gemaakt om toch geen Matra programma in Rusland te starten?

Antwoord van het Kabinet

Het Kabinet heeft bij de vaststelling van het NFRP-Matra beleidskader 2016–2020 overwogen het programma open te stellen voor Rusland. Om twee redenen heeft het Kabinet daarvan afgezien. Allereerst is besloten het NFRP-Matra in het kader van het Oostelijk Partnerschap met de EU in de Oost-Europese regio te richten op de samenwerking van de betrokken landen met de Europese Unie. De Russische Federatie is geen partner binnen het Oostelijk Partnerschap.

Daarnaast is de ondersteuning van lokale organisaties uit het maatschappelijk middenveld in Rusland sterk bemoeilijkt sinds de inwerkingtreding van de wetgeving inzake NGO's (buitenlandse financiering en betiteling als «buitenlandse agent»). Ondanks deze sterk verslechterde context zet Nederland erop in om de bestaande projectmatige inzet in Rusland, onder meer via Mensenrechtenfonds, te kunnen handhaven. Het opbouwen van een geheel nieuw NFRP-Matra programma in Rusland is momenteel echter niet haalbaar.