

Besluit van de Minister van Buitenlandse Zaken van 30 november 2012, nr. DEU-1055/2012, tot vaststelling van beleidsregels en een subsidieplafond voor subsidiëring op grond van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Matra CoPROL)

De Minister van Buitenlandse Zaken,

Gelet op artikel 6 van het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken;

Gelet op artikel 2.2 sub a., c. en d. van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006;

Besluit:

### **Artikel 1**

Voor subsidieverlening op grond van artikel 2.2 van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 met het oog op de financiering van activiteiten ter bevordering van de versterking van de rechtsstaat en het proces van toetreding tot de Europese Unie in het kader van Matra CoPROL gelden de als bijlage bij dit besluit gevoegde beleidsregels.

### **Artikel 2**

Voor subsidieverlening in het kader van Matra CoPROL voor activiteiten in de periode van 1 januari 2013 tot en met 31 december 2013 geldt een subsidieplafond van € 6 miljoen. Dit plafond geldt onder het voorbehoud dat de begrotingswetgever voldoende middelen ter beschikking stelt.

### **Artikel 3**

1. Aanvragen voor een subsidie worden ingediend aan de hand van het daartoe door de Minister van Buitenlandse Zaken ter beschikking gestelde aanvraagformulier en voorzien van de op het aanvraagformulier gevraagde bescheiden.<sup>1</sup>
2. Aanvragen voor een subsidie voor activiteiten, bedoeld in artikel 2.2 van de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006, worden ingediend vanaf het moment van inwerkingtreding van dit besluit tot en met 29 maart 2013.

### **Artikel 4**

De verdeling van het subsidieplafond vindt plaats op grond van een beoordeling overeenkomstig de maatstaven die in de bijlage bij dit besluit zijn neergelegd, met dien verstande dat uit alle aanvragen die voldoen aan de maatstaven, de aanvragen die het beste voldoen aan die maatstaven het eerst voor subsidieverlening in aanmerking komen, binnen het raam van een evenwichtige spreiding als bedoeld in artikel 8, derde lid, sub d, van het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken.

---

<sup>1</sup> Het aanvraagformulier zal worden geplaatst op <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies>

## **Artikel 5**

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en vervalt met ingang van 1 januari 2016 met dien verstande dat het van toepassing blijft op subsidies die voor die datum zijn verleend.

Dit besluit zal met de bijlage in de Staatscourant worden geplaatst.

De Minister van Buitenlandse Zaken,

namens deze,

de Directeur-Generaal Europese Samenwerking,

drs. R. E. de Groot

# 1 Inleiding

## 1.1 Subsidiebeleidskader Matra CoPROL

Voor u ligt het Subsidiebeleidskader Matra *Cooperation with Pre-accession countries on Rule Of Law* (CoPROL) voor de periode 2013–2015. Het beleidskader vormt het richtsnoer voor de beoordeling van de aanvragen voor subsidies onder dit kader. Samen met het verplicht te hanteren aanvraagstramien dat gepubliceerd is op de website van de Rijksoverheid<sup>2</sup> vormt het tevens de leidraad bij het opstellen van de subsidieaanvraag voor de periode 2013–2015.

Nederland zal in de periode 2013–2015 realistisch en selectief middelen en menskracht inzetten om de doellanden te helpen voldoen aan de Kopenhagencriteria, waarbij de effectiviteit van de besteding van de middelen voorop staat.

In dit Subsidiebeleidskader worden in hoofdstuk 2 allereerst de beleidsuitgangspunten geschetst die de basis vormen voor Matra CoPROL 2013–2015. De uitgangspunten zijn vertaald in voorwaarden die gelden om voor subsidieverlening in het kader van Matra CoPROL 2013–2015 in aanmerking te kunnen komen: de drempelcriteria. Vervolgens zijn op basis van de beleidsuitgangspunten beoordelingscriteria opgesteld. De beoordelingscriteria vormen de basis voor de beoordeling van de subsidieaanvragen die aan de drempelcriteria voldoen.

Voordat deze criteria uiteen worden gezet in hoofdstuk 4, beschrijft dit Subsidiekader in hoofdstuk 3 hoe de beoordelingsprocedure van subsidieaanvragen zal verlopen. De beoordeling gebeurt in twee achtereenvolgende fasen, steeds aan de hand van toetsen die de verschillende beoordelingscriteria bevatten.

De eerste beoordelingsfase bestaat uit een toets op de drempelcriteria en een organisatietoets (O-toets) aan de hand waarvan een oordeel wordt gevormd over de kwaliteit en doelmatigheid van de aanvragende organisatie. De vervolgfase bestaat uit een beoordeling van de kwaliteit van het programma door middel van een programmatoets (P-toets).

## 1.2 Achtergrond

*De waarden waarop de Unie berust, zijn eerbied voor de menselijke waardigheid, vrijheid, democratie, gelijkheid, de rechtsstaat en eerbiediging van de mensenrechten, waaronder de rechten van personen die tot minderheden behoren. Deze waarden hebben de lidstaten gemeen in een samenleving die gekenmerkt wordt door pluralisme, non-discriminatie, verdraagzaamheid, rechtvaardigheid, solidariteit en gelijkheid van vrouwen en mannen. (Artikel 2 EU-Verdrag)*

---

<sup>2</sup> <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/europese-subsidies>

De rechtsstaat (*rule of law*), mensenrechten en goed bestuur behoren tot de kernwaarden van de Europese Unie. Volgens de Kopenhagencriteria, de voorwaarden waaraan landen moeten voldoen voordat zij toe kunnen treden tot de Unie, moet een toekomstig EU-lid dan ook:

- stabiele instellingen hebben die de democratie, de rechtsstaat, de mensenrechten en het respect voor en de bescherming van minderheden garanderen;
- over een functionerende markteconomie beschikken en opgewassen zijn tegen de concurrentie uit de EU;
- de gemeenschappelijke wetten en regels van de EU overnemen en invoeren.

Zonder geloofwaardige, effectieve rechtsstaat kunnen landen niet als volwaardig lid meedraaien in een Unie die is gebaseerd op wederzijds vertrouwen en gedeelde waarden en belangen.

De rechtsstaat is nog meer dan voorheen de lakmoesproef in het EU-uitbreidingstraject geworden, van de beoordeling door de Europese Commissie van een lidmaatschapsaanvraag ('avis') tot aan het moment van uiteindelijke toetreding. De nieuwe methodiek die de Europese Commissie hanteert voor onderhandelingen over de rechtsstatelijke hoofdstukken 23 en 24 van het EU-acquis met kandidaatlidstaten vervult in dit kader een cruciale rol. Deze hoofdstukken worden voortaan als een van de eerste geopend en als een van de laatste gesloten (zodat landen nog beter in staat zijn een positief en duurzaam *track record* op te bouwen) en er bestaan expliciete mogelijkheden voor 'correctieve maatregelen' bij terugval op het gebied van de rechtsstaat of fundamentele vrijheden, waaronder de mogelijkheid andere onderhandelingshoofdstukken te temporiseren.

De meeste (potentiële) kandidaatlidstaten staan voor grote uitdagingen op het gebied van de rechtsstaat: de aanpak van corruptie en georganiseerde misdaad, hervorming van de rechterlijke macht en het ambtenarenapparaat, het stimuleren van onafhankelijk instellingen, zoals onder meer de Ombudsman, de bescherming van de positie van minderheden (waaronder lesbische-, homoseksuele-, biseksuele-, transgender- en interseks- (LHBTI-)personen en Roma) en de bescherming van fundamentele vrijheden (waaronder mediavrijheid).

Voor de aanpak van de uitdagingen op het terrein van de rechtsstaat zijn vaak vergaande en taaie hervormingsprocessen nodig, waarbij de nadruk ligt op de effectieve implementatie van wetgeving. Ingesloten politieke en bestuurlijke gedragspatronen (veelal verbonden met gevestigde belangengroepen) moeten worden aangepast aan de Europese normen voor de inrichting van een moderne rechtsstaat. Hiervoor bestaan geen *quick fixes*: bij hervormingen van de rechtsstaat gaat het eerder om processen van evolutie dan revolutie. Hiermee dienen de betrokken landen zélf dan ook in een zo vroeg mogelijk stadium van hun toetredingstraject te beginnen.

## 2 Beleidsuitgangspunten van Matra CoPROL

De algemene doelstelling van het Matra (maatschappelijke transformatie)-programma bij de lancering in november 1993 was in essentie het ondersteunen van democratisering in de landen in Midden- en Oost-Europa na de omwentelingen die daar in de jaren '80 van de vorige eeuw hadden plaatsgevonden.

Het Matra-programma is in de loop der jaren verschoven van de transitie van de voormalige Oostbloklanden naar een bilateraal complement van het Europese pre-accessie- en nabuurschapsbeleid.

Het Matra-programma is zeer succesvol geweest, waarbij de belangrijkste kracht van het programma vooral lag in het ondersteunen van landen met een EU-toetredingsperspectief bij het voldoen aan de Kopenhagencriteria. Het perspectief op lidmaatschap van de EU blijkt in het algemeen een goede katalysator voor maatschappelijke transformatie.

In het licht van de noodzaak om scherpere keuzes in het externe beleid te maken, wordt met ingang van 2012 het Matra-programma alleen nog ingezet ten behoeve van pre-accessielanden in Zuidoost-Europa (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Kroatië (tot het moment van daadwerkelijke toetreding tot de Unie), Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije).

Dit nieuwe Matra-programma kent de volgende onderdelen:

1. *Matra CoPROL: Op pre-accessie gerichte ondersteuning van centrale overheden*

Dit onderdeel financiert samenwerking tussen Nederlandse overheidsinstellingen en hun tegenvoeters in de Matra-landen. De samenwerking moet gericht zijn op overname van het EU-acquis op het gebied van Rule of Law en is complementair aan activiteiten van de Europese Commissie. Deze samenwerking vergroot Nederlandse zichtbaarheid bij de ontvangende overheden.

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

Ambtenaren uit pre-accessielanden kunnen korte trainingen in Nederland volgen over onderwerpen die van belang zijn voor EU-toetreding (het Matra PATROL - *Pre-Accession Training on Rule of Law*-programma). Ook volgen jonge diplomaten uit deze landen een korte opleiding in Nederland. Deze trainingen dragen bij aan ontwikkeling van de rechtsstaat en het voldoen aan de EU-toetredingscriteria. Daarnaast vormen de alumni een uitgebreid netwerk van voor Nederland nuttige contacten.

3. *Ondersteuning en versterking van maatschappelijke initiatieven*

De nadruk ligt hierbij op versterking van de rechtsstaat als cruciaal element van de Kopenhagencriteria. Dit gedeelte van het Matra-programma is gedelegeerd aan de Nederlandse ambassades in de doellanden. Zij kunnen hiermee activiteiten van lokale organisaties ondersteunen. Nederlandse maatschappelijke organisaties kunnen bij de uitvoering betrokken zijn als de lokale organisatie daarom vraagt.

#### *4. Ondersteuning politieke partijontwikkeling*

Dit betreft een subsidie aan (stichtingen voor internationale samenwerking van) politieke partijen die in de Tweede Kamer zijn vertegenwoordigd. Deze subsidie is bestemd voor versterking van de kadervorming en netwerkopbouw van hun zusterpartijen of zusterorganisaties om zo de democratie te versterken. Het betreft een subsidie voor activiteiten in alle Matra-landen. Met ingang van 2013 wordt dit onderdeel overgedragen aan het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

### **2.1 Doelstelling en beleidsthema's van Matra CoPROL**

De overkoepelende beleidsdoelstelling van Matra CoPROL is het versterken van de capaciteit van overheidsinstellingen in landen in Zuidoost-Europa met EU-toetredingsperspectief om te voldoen aan de Kopenhagencriteria door middel van samenwerking met Nederlandse (semi-) overheidsinstellingen op het gebied van de onderhandelingshoofdstukken 23 (rechterlijke macht en fundamentele rechten) en 24 (justitie, vrijheid en veiligheid) van het EU-acquis. Daarnaast bevordert deze samenwerking de relaties tussen Nederlandse overheidsinstellingen en hun counterparts in de doellanden, o.a. door het versterken van de band van de doellanden met Nederland en het Nederlandse beleid (strikt en fair).

Voor subsidiëring van activiteiten die hieraan bijdragen heeft de Minister van Buitenlandse Zaken voor de periode vanaf 1 januari 2013 tot en met 31 december 2015 € 12 miljoen ter beschikking gesteld. Om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen dienen de activiteiten te worden uitgevoerd door ten minste één Nederlandse (semi-) overheidsinstelling ten gunste van ten minste één overheidsinstelling in ten minste één van de acht doellanden op het gebied van een van de onderwerpen genoemd in de hoofdstukken 23 en 24 van het acquis, gericht op het versterken van de rechtsstaat.

Om in aanmerking te kunnen komen voor een subsidie dienen de activiteiten betrekking te hebben op de beide volgende doelstellingen:

#### **A. Capaciteitsversterking**

De capaciteit van een of meer (semi-)overheidsinstelling(en) in een van de doellanden om te voldoen aan het EU-acquis wordt versterkt door gebruik te maken van de capaciteit van een of meer relevante (semi-) overheidsinstelling(en) in Nederland.

#### **B. Versterking van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en de Matra-landen.**

Door de samenwerking tussen Nederlandse overheidsinstellingen en hun counterparts in de doellanden, zullen niet alleen de banden tussen de landen versterkt worden, maar zal ook worden bijgedragen aan het vergroten van het begrip voor het Nederlandse beleid in de doellanden.

## 2.2

### Kwalificerende thema's

Het Engelse begrip *rule of law* kan worden gelijkgesteld met de Nederlandse notie van de rechtsstaat. Beide begrippen zijn echter niet vastomlijnd en omvatten diverse thema's die soms anders worden geformuleerd. Om het gehele spectrum te kunnen bedienen is een aantal thema's vastgesteld waarop activiteiten betrekking dienen te hebben om voor subsidieverlening in aanmerking te kunnen komen. De thema's vertegenwoordigen aspecten van het acquis die van belang worden geacht voor het proces van transformatie. Kwalificerende thema's zijn:

1. Wetgeving en recht
  - wetgeving: nieuwe of te wijzigen wetgeving, zowel wetgevingsproces als inhoud, en assistentie bij de implementatie van wetgeving, op een van de in deze paragraaf genoemde thema's;
  - rechterlijke organisatie, professionele, efficiënte, onafhankelijke, voorspelbare, onpartijdige, transparante, integere rechtspraak;
  - rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding, opsporing, vervolging, inclusief versterking van het Openbaar Ministerie;
  - incorporatie van internationale strafrechtswetten, lokale berechting van oorlogsmisdadigers, samenwerking met internationale tribunalen;
  - justitieel jeugdbeleid: de jeugdstrafrechtstelsel, kinderbescherming en bestrijding van huiselijk geweld.
2. Openbaar bestuur/openbare orde/politie/vreemdelingenbeleid
  - 'Good Governance/Goed Bestuur'. Het gaat met name om:
    - o vergroting van de controleerbaarheid, legitimiteit, voorspelbaarheid, transparantie en democratisering van overheidsopdrachten;
    - o decentralisatie en deregulering, beheer en financiering van openbare voorzieningen;
    - o corruptiebestrijding;
  - professionalisering van het politieapparaat met betrekking tot de relatie politie-burger, politie-openbaar bestuur/Openbaar Ministerie, preventie, integriteit, wijkgerichte politiezorg;
  - gevangenhervormingen en reclassering;
  - versterking van de vreemdelingenketen, toepassing van de Schengenregels, bewaking van de buitengrenzen en implementatie van het Europees asiel- en migratiebeleid.
3. Mensenrechten/minderheden
  - activiteiten op het terrein van de mensenrechten en de integratie van minderheden, met bijzondere aandacht voor gendergelijkheid, vrijheid van de media (inclusief internet), religieuze vrijheid, bescherming van minderheden en rechten van LHBTI-personen;
  - de rol van lokale en regionale overheden bij de bevordering van mensenrechten en de bescherming van minderheden;

- informatievoorziening aan de burger in het belang van het beter functioneren van democratische samenleving en het versterken van een cultuur van tolerantie richting (seksuele) minderheden.

Activiteiten dienen betrekking te hebben op één of meerdere hierboven genoemde thema's, waarbij voorstellen die uitgaan van een ketenaanpak de voorkeur hebben. Hiermee wordt bedoeld op samenwerking in een keten van partners op een onderwerp waarin elke partner een eigen, concrete en (semi-)autonome rol heeft, zoals bijvoorbeeld de vreemdelingenketen of de strafrechtketen.

## **2.3 Waarvoor zijn de subsidies bestemd, en wie kan subsidie aanvragen?**

### *2.3.1 Subsidiabele activiteiten*

Matra CoPROL-subsidies zijn bedoeld voor activiteiten waarin Nederlandse (semi-)overheidsinstellingen op resultaatgerichte wijze samenwerken met (semi-)overheidsinstellingen in de doellanden. Onder (semi-)overheidsinstellingen worden de instellingen verstaan die actief belast zijn met een wettelijke taak op ten minste een van de onder 2.2 genoemde thema's.

De activiteiten richten zich op (1) de overdracht van de inhoudelijke expertise en (2) het bewerkstelligen van institutionele versterking. De inbreng van voor het land (of de landen) en thema('s) relevante inhoudelijke expertise dient op directe wijze te worden ingebracht in de activiteit door een of meerdere Nederlandse (semi-) overheidsinstellingen. In beperkte mate kan ook gebruik worden gemaakt van expertise van relevante (semi-)overheidsinstellingen uit andere EU-lidstaten, mits dit niet strijdig is met de doelstellingen als genoemd in 2.1.

Lokale maatschappelijke organisaties die actief zijn in de doellanden op de onder 2.2 genoemde thema's kunnen een belangrijke rol spelen bij het bereiken van de onder 2.1 genoemde doelstellingen, en het laten beklijven van de resultaten, bijvoorbeeld in een situatie waarin een groot deel van het ambtenarenapparaat wordt gewisseld na verkiezingen. Door, waar relevant, deze organisaties te betrekken bij de activiteiten wordt tevens het draagvlak voor de hervormingen, op weg naar uiteindelijke EU-toetreding, vergroot.

### *2.3.2 Subsidiabele organisaties*

Subsidies uit het Matra-projectenprogramma kunnen worden aangevraagd door:

- in Nederland gevestigde niet-gouvernementele organisaties (ngo's) en onderwijsinstellingen zonder winstoogmerk;
- Nederlandse vestigingen van internationale ngo's die als een zelfstandige Nederlandse rechtspersoon bij een Kamer van Koophandel in Nederland zijn ingeschreven.

Alleen rechtspersonen komen in aanmerking voor een subsidie in het kader van Matra CoPROL.



Adviesbureaus en organisaties met een winstoogmerk kunnen niet zelfstandig een aanvraag indienen voor subsidie. Ngo's kunnen wel experts van profit-organisaties opvoeren in de begroting van een project indien de aard van het project of de activiteiten dat vereist.

De enige uitzondering die op het voorgaande wordt gemaakt is voor organisaties met een winstoogmerk, waarbij echter de zeggenschap over de bedrijfsvoering volledig is toebedeeld aan een non-profit of not-for-profit organisatie in bovenvermelde zin. Feitelijk is er dan sprake van een vehikel, gebruikt door de non-profit of not-for-profit organisatie, bijvoorbeeld wegens fiscale redenen. De statutaire doelstelling(en) van beide rechtspersonen moet(en) aansluiten bij de doelstellingen van Matra CoPROL of daarmee in elk geval niet strijdig zijn, én de non-profit of not-for-profit organisatie moet zelfstandig voldoen aan de eisen zoals geformuleerd in de eerste alinea van paragraaf 2.3. Voorbeeld: een universiteit, zijnde een not-for-profit onderwijsinstelling wier statutaire doelstellingen passen binnen Matra CoPROL, dan wel daarmee in elk geval niet strijdig zijn, heeft een besloten vennootschap (bv) opgericht ten behoeve van specifieke onderzoeks- en onderwijstaken. Mits zij alle aandelen bezit van de bv, over deze bv volledige zeggenschap heeft en de statuten van de bv passen binnen Matra CoPROL, dan wel daarmee niet in strijd zijn, zou de bv als aanvrager van subsidie kunnen kwalificeren.

De uitvoering zal in belangrijke mate geleverd worden door Nederlandse vakdepartementen en uitvoeringsorganisaties. In de praktijk wordt veelal een beroep gedaan op de aanvullende capaciteit van consultants uit de particuliere sector.

Organisaties kunnen zelfstandig een subsidieaanvraag indienen of deel uitmaken van een alliantie van penvoerder en mede-indieners. Een alliantie is een samenwerkingsverband van twee of meer maatschappelijke organisaties in bovenstaande zin, die een gezamenlijk, geïntegreerd programma uitvoeren waarbij alle partijen een bijdrage leveren aan het totaal. Zij sluiten daartoe een samenwerkingsovereenkomst. De penvoerder dient dan namens de alliantie de aanvraag in voor het programma van de alliantie als geheel; de overige partners zijn mede-indieners. De penvoerder is, indien de aanvraag wordt gehonoreerd, verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma van de alliantie. In een alliantie kunnen alleen maatschappelijke organisaties in bovenstaande zin deelnemen, waarbij wordt aangemerkt dat ook organisaties die in een of meer van de doellanden zijn gevestigd, maar niet in Nederland, onderdeel kunnen uitmaken van een alliantie. Zij kunnen echter geen penvoerder zijn.

## 3 Beoordelingsprocedure

### 3.1 Beoordelingscriteria

Organisaties die een subsidie aanvragen in het kader van Matra CoPROL moeten aan bepaalde criteria voldoen om voor subsidie in aanmerking te kunnen komen. Er zijn drie soorten criteria:

1. Drempelcriteria: criteria waaraan elke aanvraag zonder meer moet voldoen. Indien een aanvraag niet voldoet aan één of meerdere drempelcriteria, wordt de aanvraag afgewezen.
2. Criteria met betrekking tot de kwaliteit van de aanvragende organisatie (organisatietoets, O-toets).
3. Criteria met betrekking tot de kwaliteit van het programmavoorstel (programmatoets, P-toets).

Nadere uitwerking van deze criteria is opgenomen in hoofdstuk 4.

### 3.2 Beoordeling

De bepalingen van de Algemene wet bestuursrecht, het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 zijn onverkort van toepassing op de beoordeling van aanvragen en de uiteindelijke subsidieverstreking. De aanvragen zullen worden beoordeeld met inachtneming van deze regelgeving en overeenkomstig de maatstaven die in deze beleidsregels zijn neergelegd.

De beoordeling van de aanvragen en de toekenning en verdeling van de beschikbare middelen vindt plaats via een tender: van alle aanvragen die voldoen aan de maatstaven van deze beleidsregels, wordt de kwaliteit beoordeeld volgens dezelfde criteria. De aanvragen die het beste voldoen aan de criteria komen als eerste voor subsidie in aanmerking. De Minister besluit tot subsidieverlening overeenkomstig deze rangorde.

Besluitvorming over de subsidieaanvragen door de Minister vindt plaats uiterlijk op 15 mei 2013.

In aanvulling op de bepalingen van het Subsidiebesluit Ministerie van Buitenlandse Zaken en de Subsidieregeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 gelden gelet op het voorgaande de criteria zoals hierna uiteengezet in hoofdstuk 4.

### 3.3 Toetsing en verdeling beschikbare middelen

De beoordeling van de aanvragen voor Matra CoPROL zal getrapt plaatsvinden, resulterend in een besluit over toekenning van de middelen over de ingediende aanvragen. De eerste fase bestaat uit een controle op de drempelcriteria en de organisatietoets. Voor de tweede fase worden alleen de voorstellen bekeken die voldoen aan de drempelcriteria en waarvan de organisaties een voldoende score op de O-toets hebben behaald.

#### 3.3.1 *Toetsen in fase 1*

De drempelcriteria zijn criteria waaraan aanvragen voor Matra CoPROL-subsidie zonder meer moeten voldoen. Er worden geen punten toegekend; bij het niet voldoen aan één of meerdere criteria volgt een afwijzing en wordt de aanvraag verder buiten behandeling gelaten.

De organisatietoets bevat criteria die een oordeel geven over de kwaliteit en doelmatigheid (track record, planning, monitoring en evaluatie, en financieel en administratief management) van de aanvragerende organisatie. Aanvragen van organisaties waarvan de kwaliteit en doelmatigheid als onvoldoende wordt beoordeeld, worden niet verder beoordeeld en afgewezen.

#### 3.3.2 *Toets in fase 2*

In fase 2 wordt de kwaliteit van het programmavoorstel beoordeeld. Indien de kwaliteit van het programma als onvoldoende wordt beoordeeld, komt de aanvraag niet voor subsidie in aanmerking en volgt een afwijzing.

#### 3.3.3 *Verdeling beschikbare middelen*

De verdeling van de beschikbare middelen vindt plaats aan het einde van fase 2, dus op basis van de uitkomsten van de kwalitatieve beoordeling, aan de hand van bovenvermelde programmatoets, van de aanvragen welke de drempelcriteria en de organisatietoets zijn doorgekomen. Om voor een subsidie in aanmerking te kunnen komen zal een toetsing aan de criteria van dit beleidskader met een voldoende resultaat moeten zijn afgesloten.

Als de beschikbare middelen niet toereikend zijn om alle aanvragen die als voldoende zijn beoordeeld volledig te honoreren, zal de verdeling van de middelen over deze aanvragen plaatsvinden aan de hand van een rangschikking van de aanvragen volgens de maatstaven die in deze beleidsregels zijn neergelegd. Daarbij wordt ernaar gestreefd de subsidiegelden zodanig te verdelen over de aanvragen, dat in elk van de bij 2.2 genoemde thema's wordt voorzien, en dat er sprake is van een evenwichtige spreiding van activiteiten over de doellanden.

Bij de uiteindelijke verdeling van de middelen zal de mate waarin een aanvraag wordt gehonoreerd gerelateerd zijn aan de mate waarin aan de criteria wordt voldaan. Het is dus mogelijk dat een project voldoende scoort en toch wordt afgewezen, omdat het budget van die ronde niet toereikend is om alle aanvragen die van voldoende kwaliteit zijn gebleken te kunnen honoreren.

### 3.4 **Aanvraagprocedure**

Aanvragen voor een subsidie dienen, met gebruikmaking van het daartoe vastgestelde en ter beschikking gestelde aanvraagstramien uiterlijk op 29 maart 2013, 16.30 uur Midden-Europese Tijd (MET) te zijn ontvangen op het Ministerie van Buitenlandse Zaken, DEU, Bezuidenhoutseweg 67 te Den Haag. Aanvragen dienen compleet en zonder voorbehoud te worden ingediend, rechtsgeldig ondertekend, in tweevoud op papier en op CD-rom. Via e-mail kan een kopie worden ingediend (deu-tender@minbuza.nl). Het is niet mogelijk om een voorlopige aanvraag in te dienen. De aanvraag dient te worden opgesteld in de Nederlandse of Engelse taal.

Mochten er vragen ontstaan naar aanleiding van dit document of andere zaken dan kunt u deze op twee momenten indienen waarna de vragen geanonimiseerd en via internet beantwoord worden. Volledige vragen en antwoorden worden dan verzonden en gepubliceerd. De eerste deadline voor het indienen van vragen is op 27 januari 2013 om 18.00 uur MET. De tweede deadline voor het indienen van vragen is op 24 februari 2013 om 18.00 uur MET. In beide gevallen volgt een publicatie van de antwoorden een week later. Vragen kunnen ingediend worden per e-mail op het adres: [deu-tender@minbuza.nl](mailto:deu-tender@minbuza.nl)

### **3.5**

#### **Uitvoering en planning van de besluitvorming**

De beoordeling van de aanvragen vindt ambtelijk plaats door een beoordelingscommissie bestaande uit minimaal twee medewerkers van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van Veiligheid en Justitie, en eventueel een externe consultant.

De Ambassades van het Koninkrijk der Nederlanden in de doellanden worden uitgenodigd om zowel in fase 1 als fase 2 advies te geven op de programmavoorstellen. Het advies van de post is zwaarwegend.

De beoordeling geschiedt aan de hand van de voor subsidieverlening geldende wet- en regelgeving en dit Subsidiebeleidskader. Uiterlijk 15 mei 2013 neemt de Minister een besluit over de aanvragen.

## 4 Beoordeling van de aanvragen

### 4.1 De drempelcriteria

Voor de drempelcriteria geldt dat indien een aanvraag niet aan één of meerdere criteria voldoet, deze wordt afgewezen en niet verder in behandeling wordt genomen. Deze criteria worden hieronder vermeld en indien nodig toegelicht.

#### Criterium D.1

- a. De aanvrager, of in het geval van een alliantie, de penvoerder, is een Nederlandse of in Nederland gevestigde Nederlandse of internationale non-gouvernementele organisatie, dan wel een Nederlandse onderwijsinstelling, zonder winstoogmerk en bezit rechtspersoonlijkheid.
- b. De aanvrager, of in het geval van een alliantie, de penvoerder, is een organisatie met winstoogmerk, waarover de zeggenschap volledig is toebedeeld aan een organisatie als bedoeld onder a., terwijl de statutaire doelstellingen van beide organisaties aansluiten bij de Matra CoPROL-doelstellingen dan wel daarmee in elk geval niet strijdig zijn.

Dit blijkt uit bijgevoegde statuten, *track record*, beleidsplan en/of het strategisch meerjarenplan van de organisatie.

#### Criterium D.2

De aanvrager toont aan dat Nederlandse (semi-) overheidsinstellingen op directe wijze zullen worden betrokken bij de uitvoering van de activiteiten door op resultaatgerichte wijze samen te werken met een of meer (semi-) overheidsinstellingen in een of meerdere doellanden (Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Kroatië tot het moment van EU-toetreding, Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije). Dit blijkt uit het voorstel en bijbehorende begroting en meerjarenraming.

#### Criterium D.3

De aanvrager maakt aannemelijk dat vanaf 1 januari 2013 ten minste 25% van de jaarlijkse inkomsten afkomstig is uit bronnen anders dan BZ-bijdragen.

Matra CoPROL-subsidies zullen nooit meer bedragen dan 75% van de jaarlijkse inkomsten van de organisatie. De aanvrager onderbouwt de aannemelijkheid hiervan aan de hand van de inkomsten over de periode 2010-2012.

Indien de aanvrager penvoerder is voor een alliantie geldt dit criterium voor de gehele alliantie. Dat wil zeggen dat indien één van de deelnemende organisaties minder dan 25% van de jaarlijkse inkomsten uit andere dan BZ bijdragen verwerft, dit kan worden gecompenseerd door een andere partij uit de alliantie. Gelden die direct of indirect worden verkregen ten laste van de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (bijvoorbeeld een subsidie of bijdrage van een Nederlandse ambassade) tellen niet mee bij het bepalen van de omvang van de eigen inkomsten.

#### Criterium D.4

Het brutosalaris van management en bestuur van de aanvragende organisatie voldoet niet later dan met ingang van het tijdvak waarvoor subsidie wordt verleend aan de in de Wet normering bezoldiging topfunctionarissen publieke en semipublieke sector genoemde norm. De aanvrager specificeert de hoogte van de salarissen (inclusief toeslagen) van het management en bestuur.

#### **Criterium D.5**

De aanvrager is in staat tot een adequaat financieel beheer. De aanvrager kan door ervaringsdeskundigheid met betrekking tot de activiteiten als waarvoor subsidie wordt gevraagd een doelgerichte en doelmatige uitvoering van de activiteiten waarborgen.

#### **Criterium D.6**

De subsidieaanvraag bedraagt minimaal 500.000 euro en maximaal 4 miljoen euro en heeft een looptijd van minimaal één en maximaal drie jaar. Dit blijkt uit het voorstel en bijbehorende begroting en meerjarenraming.

#### **Criterium D.7**

Het programma betreft substantiële activiteiten in minimaal één van de volgende doellanden: Albanië, Bosnië-Herzegovina, Kosovo, Kroatië (tot het moment van toetreding tot de Europese Unie), Macedonië, Montenegro, Servië en Turkije.

Dit blijkt uit het voorstel en bijbehorende begroting en meerjarenraming.

#### **Criterium D.8**

Het programma betreft activiteiten die gericht zijn op de volgende doelstellingen:

1. het versterken van de capaciteit van ten minste een (semi-) overheidsinstelling in ten minste één van de doellanden om te voldoen aan het EU-acquis, door gebruik te maken van de capaciteit van een of meer relevante (semi-)overheidsinstelling(en) in Nederland, en
2. De versterking van de bilaterale betrekkingen tussen Nederlandse overheidsinstellingen en hun counterparts in ten minste één van de doellanden en het vergroten van het begrip voor het Nederlandse beleid in de doellanden.

Dit blijkt uit het voorstel en bijbehorende begroting en meerjarenraming.

#### **Criterium D.9**

Het programma betreft activiteiten die betrekking hebben op één van de volgende thema's:

Wetgeving en recht

- wetgeving: nieuwe of te wijzigen wetgeving, zowel wetgevingsproces als inhoud, en assistentie bij de implementatie van wetgeving, op een van de in deze paragraaf genoemde thema's;
- rechterlijke organisatie, professionele, efficiënte, onafhankelijke, voorspelbare, onpartijdige, transparante, integere rechtspraak;
- rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding, opsporing, vervolging, inclusief versterking van het Openbaar Ministerie;

- incorporatie van internationale strafrechtnormen, lokale berechting van oorlogsmisdadigers, samenwerking met internationale tribunalen;
  - justitieel jeugdbeleid: de jeugdstrafrechtketen, kinderbescherming en bestrijding van huiselijk geweld.
2. Openbaar bestuur/openbare orde/politie/vreemdelingenbeleid
- 'Good Governance/Goed Bestuur'. Het gaat met name om:
    - o vergroting van de controleerbaarheid, legitimiteit, voorspelbaarheid, transparantie en democratisering van overheidsoptreden;
    - o decentralisatie en deregulering, beheer en financiering van openbare voorzieningen;
    - o corruptiebestrijding;
  - professionalisering van het politieapparaat met betrekking tot de relatie politie-burger, politie-openbaar bestuur/Openbaar Ministerie, preventie, integriteit, wijkgerichte politiezorg;
  - gevangenhervormingen en reclassering;
  - versterking van de vreemdelingenketen, toepassing van de Schengenregels, bewaking van de buitengrenzen en implementatie van het Europees asiel- en migratiebeleid.
3. Mensenrechten/minderheden
- activiteiten op het terrein van de mensenrechten en de integratie van minderheden, met bijzondere aandacht voor gendergelijkheid, vrijheid van de media (inclusief internet), religieuze vrijheid, bescherming van minderheden en rechten van LHBTI-personen
  - de rol van lokale en regionale overheden bij de bevordering van mensenrechten en de bescherming van minderheden;
  - informatievoorziening aan de burger in het belang van het beter functioneren van democratische samenleving en het versterken van een cultuur van tolerantie richting (seksuele) minderheden.

Dit blijkt uit het voorstel en bijbehorende begroting en meerjarenraming.

#### **Criterium D.10**

De activiteiten richten zich op:

1. de overdracht van de inhoudelijke expertise die wordt ingebracht door één of meerdere Nederlandse (semi-)overheidsinstellingen, dan wel, mits dit niet in strijd is met de doelstellingen, genoemd in criterium D.9, relevante (semi-)overheidsinstellingen uit andere EU-lidstaten, en
2. het bewerkstelligen van institutionele versterking.

Dit blijkt uit het voorstel en bijbehorende begroting en meerjarenraming.

## **4.2**

### **De organisatietoets**

De organisatietoets is onderdeel van de beoordeling van de aanvrager in de eerste fase. Doel van deze toets is dat de Minister zich een oordeel kan vormen over de kwaliteit en doelmatigheid van de aanvragende

organisaties. Indien de kwaliteit van de organisatie als onvoldoende wordt beoordeeld, zal de aanvraag niet verder worden beoordeeld en wordt de aanvraag afgewezen.

Beoordeling in het kader van de organisatietoets vindt plaats op grond van de mate waarin de organisatie voldoet aan de volgende criteria:

- *Track record van de afgelopen drie jaar:*  
De aanvrager is op grond van de door zijn inspanningen in de afgelopen drie jaren behaalde resultaten in staat om geplande 'outcomes'<sup>3</sup> en 'outputs'<sup>4</sup> te realiseren, om de bijdragen van derden die noodzakelijk zijn voor de uitvoering van de programma's daadwerkelijk te verkrijgen, en om de duurzaamheid van de programma's te verankeren bij de uiteindelijke doelgroep.
- *Planning, monitoring en evaluatie (PM&E):*  
De gehanteerde PM&E-systematiek is toereikend voor het bewaken van de voortgang van outcomes, outputs en duurzaamheid op programma- en organisatieniveau. De organisatie laat periodiek onafhankelijke evaluaties uitvoeren over (delen van) programma's en het functioneren van de eigen organisatie. De organisatie heeft een goed verankerd systeem voor kwaliteitsbeheer van de hoofdprocessen.
- *Financieel en administratief management:*  
De organisatie heeft een adequaat beleid over het financieel toezicht op organisaties met wie zij een financieringsrelatie heeft, zij maakt gebruik van een adequate toets om de kwaliteit van (partner)organisaties waarmee zij een financiële relatie heeft te toetsen, zij heeft een financieel monitoringssysteem dat haar in staat stelt om (dreigende) verliezen of overschotten vroegtijdig te signaleren en hier met adequate maatregelen op te anticiperen, en een brede donorbasis.

#### 4.3

##### **De programmatoets**

Bij het programmavoorstel wordt de kwaliteit van het programma beoordeeld. Indien de kwaliteit van het programma als onvoldoende wordt beoordeeld komt de aanvraag niet voor subsidieverlening in aanmerking. De beoordeling van de kwaliteit van het programma gebeurt aan de hand van de volgende criteria:

- *Beleidsrelevantie:* de mate waarin het programma beleidsmatig relevant is. Dit wordt beoordeeld aan de hand van de volgende factoren:
  1. *Relevantie voor het doel van deze tender:* de mate waarin de activiteiten bijdragen aan het vergroten van de capaciteit van

<sup>3</sup> Zoals gedefinieerd door DAC/OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>

<sup>4</sup> Zoals gedefinieerd door DAC/OECD: <http://www.oecd.org/dataoecd/29/21/2754804.pdf>



overheidsinstellingen in de doellanden om te voldoen aan de Kopenhagencriteria, en aan de versterking van de bilaterale betrekkingen tussen Nederland en de doellanden, in het bijzonder op een van de onder 2.2 genoemde thema's.

2. *Relevantie van de activiteiten in de gekozen landen*: de mate waarin de activiteiten aansluiten bij de door de Europese Commissie in haar in 2011 en 2012 gepubliceerde Uitbreidingspakket geïdentificeerde aandachtspunten op de onder 2.2 genoemde thema's voor het land of de landen waarin de activiteiten worden uitgevoerd.
  3. *Relevantie van de Nederlandse (semi-)overheidsinstellingen*: de mate waarin de expertise van de bij de uitvoering van de activiteiten betrokken instelling(en) zal bijdragen aan de hierboven onder 1. en 2. genoemde factoren.
  4. *Ketenaanpak*: de mate waarin er sprake is van een ketenaanpak in het programma.
  5. *Maatschappelijk middenveld*: de mate waarin relevante maatschappelijke organisaties uit de doellanden betrokken worden bij de (uitvoering van de) activiteiten.
  6. *Complementariteit*: de mate waarin de activiteiten zijn afgestemd op het beleid van Nederland en andere donoren in de landen waarin de activiteiten worden uitgevoerd.
- *Contextanalyse*: de mate waarin het voorstel, in het bijzonder de probleemstelling en doelstelling, is afgestemd op de uitkomsten van een analyse van de context.
  - *Positie van de partners in het programma*: de mate waarin het programma bijdraagt aan de institutionele capaciteitsopbouw van de partners in de landen van uitvoering en de mate waarin deze effectieve invloed hebben op de sturing van het programma.
  - *Ownership*: de mate waarin de (semi-)overheidsinstellingen in de doellanden een eigen bijdrage leveren aan de activiteiten.
  - *Uitwerking van Outcomes, Outputs, Activiteiten en Middelen*: de mate waarin het programma is uitgewerkt in outcomes, outputs, voorgenomen activiteiten en middelen en zijn voorzien van een helder verband tussen de te bereiken outputs en de daarvoor benodigde middelen.

- *SMART-uitwerking*: de mate waarin de outcomes en outputs en middelen Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden zijn uitgewerkt.
- *Risico's, monitoring en bijsturing*: de mate waarin sprake is van adequaat risicomanagement, bestaande uit een adequate risicoanalyse en een adequaat systeem voor monitoring en bijsturing, en de mate waarin de middelen zijn gewaarborgd die complementair aan de gevraagde subsidie nodig zijn voor de uitvoering van het programma.
- *Duurzaamheid*: de mate waarin het programma een blijvend effect heeft en bijdraagt aan de institutionele duurzaamheid van de (semi-) overheidsinstellingen in de doellanden.