



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 30.8.2006
COM(2006) 421 definitief

**MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD, HET EUROPEES
PARLEMENT, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITE EN HET
COMITE VAN DE REGIO'S**

Het bestuur binnen de Europese consensus over het ontwikkelingsbeleid

Naar een geharmoniseerde aanpak in de Europese Unie

{SEC(2006) 1020}

{SEC(2006) 1021}

{SEC(2006) 1022}

INHOUD

Inleiding	3
1. Een versterkte en innoverende aanpak van het democratisch bestuur	5
1.1. De verschillende facetten van bestuur.....	5
1.2. Eigen verantwoordelijkheid van de ontwikkelingslanden, dialoog en toetsing van de vorderingen	6
1.3. Politieke legitimiteit en capaciteitsopbouw : een tweeledig probleem	9
1.4. Harmonisatie van de aanpak binnen de EU en met andere internationale actoren	10
2. Initiatief voor versterking van het bestuur: de ACS-landen en de Afrika-strategie...	11
2.1. ACS-landen: dialoog over bestuur en programmering van de steun	11
2.2. ACS-landen: prioriteiten en programma's op bestuursgebied.....	13
2.3. Afrika: steun voor Afrikaanse mechanismen.....	14
2.4. Van communautair naar Europees niveau.....	15
3. Dialoog en programma's op het gebied van de samenwerking met andere landen en regio's	16
3.1. Bestuur en Europees nabuurschapsbeleid	17
3.2. Latijns-Amerika	19
3.3. Bestuur in Azië.....	20
Conclusies	22

INLEIDING

Het is onmogelijk de armoede te bestrijden of de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te realiseren zonder doorslaggevende vorderingen op het gebied van de economische, sociale, ecologische en politieke dimensie van het bestuur. Ontwikkeling, mensenrechten, vrede en veiligheid zijn nauw verweven en versterken elkaar wederzijds. In het kader van de groeiende mondialisering en interdependentie in de wereld hangen vrede en veiligheid in grote mate af van de politieke wil en het vermogen van staten en overheidsinstellingen om een beleid ten uitvoer te leggen dat is gericht op het respect voor de rechtsstaat, de bescherming van de mensenrechten, democratisch bestuur, armoedebestrijding, duurzame ontwikkeling en het wegwerken van de verschillen die aan de basis liggen van de voornaamste uitdagingen waarmee de wereld wordt geconfronteerd.

De EU heeft in het kader van de Europese ontwikkelingsconsensus de aanpak en de actiemiddelen omschreven waarmee zij tot deze doelstellingen wil bijdragen. Daarbij heeft zij met name goed bestuur, democratie en respect voor de mensenrechten aangemerkt als volwaardige componenten van de duurzame ontwikkeling en de belangrijke doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid van de EU. In de komende jaren wordt een substantiële toename van het steunvolume verwacht. Het is dan ook nodig een bestuursklimaat te creëren waardoor de doeltreffendheid en de effectieve impact van dit nieuwe elan van de Europese steunverlening kunnen worden verzekerd. Om de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling te bereiken volstaan financiële middelen evenwel niet.

De communautaire beleidslijnen, die elk een externe dimensie hebben, moeten eveneens bijdragen tot een goed bestuur. De EU beschikt over zeer uiteenlopende instrumenten zoals de politieke dialoog, maatregelen voor conflictpreventie, samenwerking met regionale en internationale organisaties, thematische programma's, verkiezingswaarneming en nationale maatregelen voor ontwikkelingssteun, waarvoor een gezamenlijke meerjarige programmering wordt uitgewerkt.

De politieke dialoog en de programmering van de ontwikkelingssteun, die het onderwerp van deze mededeling vormen, vertegenwoordigen binnen de betrekkingen van de EU met de ontwikkelingslanden het kader bij uitstek om samen de situatie en de hervormingsbehoeften te evalueren, verandering te stimuleren en de nodige steunmaatregelen vast te stellen. Zij bieden ook de mogelijkheid om nader in te zoomen op de bestuursaspecten met internationale implicaties.

De beginselen die in maart 2005 in het kader van de Verklaring van Parijs en in april 2006 door de Raad met het oog op een grotere doeltreffendheid van de steun zijn goedgekeurd, moeten ten volle op de dimensie bestuur worden toegepast. De Gemeenschap en de lidstaten moeten dus in een geest van complementariteit en harmonisatie met elkaar en met de andere donoren en internationale organisaties samenwerken om de inspanningen van de partnerlanden op dit gebied te ondersteunen.

Met het oog daarop stelt de Commissie voor dat de Gemeenschap en de lidstaten het eens worden over werkwijzen en principes voor de dialoog en de samenwerking met de ontwikkelingslanden op het gebied van het bestuur. Het doel is geleidelijk een gemeenschappelijke en coherente aanpak te ontwikkelen om het democratisch bestuur in al

zijn dimensies te bevorderen. Dit zal bijdragen tot de versterking van het concept bestuur, waarover in 2003 een mededeling en conclusies van de Raad zijn gepubliceerd¹ en zal binnen het ontwikkelingsbeleid een nieuwe plaats voor de dimensie bestuur inruimen. De Commissie stelt eveneens innoverende tenuitvoerleggingsprocedures voor in het kader van de samenwerking met de ACS-landen, herinnert aan bepaalde prioriteiten die voor de Caraïben en de Stille Oceaan zijn voorgesteld en lanceert een specifiek initiatief voor Afrika, zoals aangekondigd in de conclusies van de Europese Raad van december 2005 "De EU en Afrika: naar een strategisch partnerschap". De lidstaten worden verzocht zich bij deze conclusies aan te sluiten.

Deze mededeling bestaat uit drie delen: het eerste deel bespreekt de benaderingen van het concept bestuur en van de steun voor democratische bestuursprocessen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking. Het tweede deel beschrijft de toepassing daarvan in Afrika en de ACS-landen. Het derde deel behandelt de aanpak van de Gemeenschap op het gebied van democratisch bestuur bij de samenwerking met andere landen en regio's.

Bij de opstelling van deze mededeling is rekening gehouden met de conclusies en aanbevelingen van een thematische evaluatie van de steun van de Europese Gemeenschap voor het goed bestuur². Deze evaluatie is in maart 2006 voltooid en moet het onderwerp vormen van een breed debat om het optreden van de Gemeenschap op dit gebied te verbeteren.

Deze mededeling vormt een aanvulling van de lopende werkzaamheden, bijvoorbeeld in verband met de aanpak van de Unie op het gebied van bevordering van de democratie binnen de buitenlandse betrekkingen, en kan worden opgevolgd door andere initiatieven zoals het uitwerken van een actiekader voor goed financieel, fiscaal en justitieel bestuur bij het externe optreden van de Unie.

¹ COM(2003) 615 "Bestuur en ontwikkeling". Bestuur heeft betrekking op het vermogen van een staat om in de behoeften van zijn burgers te voorzien. Bestuur heeft betrekking op de regels, procedures en het gedrag aan de hand waarvan in een samenleving belangen geformuleerd en hulpbronnen beheerd worden en macht uitgeoefend wordt. De wijze waarop overheidstaken worden uitgevoerd, overheidsmiddelen worden beheerd en publieke regelgevende bevoegdheden worden uitgeoefend, is het centrale thema dat in die context aan de orde moet worden gesteld. Bestuur kan worden omschreven als het basis- of minimale gehalte aan stabiliteit en prestatievermogen van een samenleving. Wanneer de begrippen mensenrechten, democratisering en democratie, rechtsstaat, maatschappelijke organisaties, gedecentraliseerde uitoefening van bevoegdheden en een gedegen overheidsadministratie aan betekenis en relevantie winnen, ontwikkelt die samenleving zich tot een complexer politiek systeem en wordt bestuur goed bestuur.

² Zie evaluatie van de impact SEC(2006) 1021.

1. EEN VERSTERKTE EN INNOVERENDE AANPAK VAN HET DEMOCRATISCH BESTUUR

1.1. De verschillende facetten van bestuur

Het bestuur is uitgegroeid tot een prioriteit binnen het ontwikkelingsbeleid en de samenwerkingsprogramma's van talrijke donoren. Het bekleedt een centrale plaats in talrijke ontwikkelingsstrategieën van de partnerlanden. Voor het bereiken van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling is immers een adequate openbare dienstverlening vereist alsmede een permanente economische groei op basis van de ontwikkeling van de particuliere sector, waarvoor een goed bestuursklimaat absoluut noodzakelijk is. In het licht van de groeiende steunbedragen, de verbintenissen voor een doeltreffende internationale steunverlening en de toenemende economische en financiële interdependentie vormt het ontstaan in de ontwikkelingslanden van een bestuur dat op de verwachtingen van de burgers en de internationale gemeenschap is toegesneden, vandaag een van de belangrijkste uitdagingen.

Er bestaat een groeiende consensus over de relevantie van een brede aanpak van het bestuur binnen de ontwikkelingssamenwerking, op basis van universele doelstellingen en beginselen³ en van gemeenschappelijke oogmerken die moeten worden toegepast bij de fundamentele taken van de soevereine overheid, op alle terreinen van staatsinmenging en bij de interactie tussen overheidsinstellingen en burgers.

Een brede aanpak

Democratisch bestuur houdt niet één enkel institutioneel model in maar beklemtoont de rechten van alle burgers op weg naar duurzame ontwikkeling. Democratisch bestuur omvat de volgende aspecten: naleving van de mensenrechten en de fundamentele vrijheden (met inbegrip van de vrijheid van meningsuiting, informatie en vereniging); steun voor democratiseringsprocessen en de deelname van de burgers aan de keuze van en het toezicht op de bestuurders; respect voor de rechtsstaat en toegang tot een onafhankelijke justitie voor iedereen; toegang tot informatie; regeringen die zorgen voor transparant beheer en rekenschap afleggen tegenover de instellingen en de kiezers; veiligheid; beheersing van de migratiestromen; doeltreffende instellingen, toegang tot sociale basisvoorzieningen, duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen en energiebronnen en van het milieu alsmede bevordering van duurzame economische groei en sociale cohesie binnen een klimaat dat particuliere investeringen bevordert.

Eveneens van belang zijn de verschillende bestuursniveaus (plaatselijk, nationaal, internationaal). In dat verband moet worden gewezen op de essentiële rol van de plaatselijke autoriteiten bij de verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling. Daarnaast moet ook rekening worden gehouden met de verwachte samenwerking op internationaal of regionaal niveau om de problemen wereldwijd op te lossen.

Bestuur is niet beperkt tot corruptiebestrijding

3 Deze beginselen zijn ontwikkeld als resultaat van de goedkeuring door de internationale gemeenschap van talrijke internationale verdragen en regelgevende instrumenten.

Goed bestuur is meer dan corruptiebestrijding. De EU voert een krachtadig beleid op dit gebied, omdat zij meent dat corruptie een fundamentele hinderpaal voor het bereiken van de ontwikkelingsdoelstellingen vormt. Zij is van oordeel dat corruptie een symptoom vormt van slechte bestuurspraktijken en van het ontbreken van transparante en verantwoordingsplichtige beheers- en controlesystemen. Corruptiebestrijding moet dus niet als een doelstelling op zich worden beschouwd maar worden geïntegreerd in de strategieën voor ontwikkeling en armoedebestrijding en in de steun voor democratisch bestuur. Dit impliceert met name versterking van de rol van de maatschappelijke organisaties en de media, bescherming van het politiek pluralisme en de opkomst van verschillende politieke partijen bij de verkiezingen, een transparant systeem voor financiering van de politieke partijen en steun voor de parlementaire controle en andere overheids- en justitiële instellingen.

Het multidimensionale karakter van het bestuur binnen de samenwerkingsprogramma's

Democratisch bestuur moet op een alomvattende wijze worden benaderd, rekening houdend met alle dimensies, onder meer politiek, economisch, sociaal, cultureel en ecologisch. Dit multidimensionale karakter moet ook tot uiting komen bij de praktijk van de ontwikkelingssamenwerking. Het concept democratisch bestuur moet dus in ieder sectoraal programma worden geïntegreerd⁴.

Het concept bestuur mag niet in afzonderlijke en los van elkaar staande categorieën worden opgesplitst, aangezien vaak een zeer nauwe samenhang bestaat tussen de politieke, economische, sociale en ecologische aspecten. Zo bijvoorbeeld dragen goed bestuur van de overheidsinstellingen, in het bijzonder die welke zich met de overheidsfinanciën bezighouden, en de naleving van de rechtsstaat bij tot een klimaat dat gunstig is voor een duurzame economische groei en voor particuliere investeringen. Slecht beheer van natuurlijke hulpbronnen en energiebronnen in landen die beschikken over rijkdommen zoals diamant, aardolie, hout of visbestanden, kan leiden tot schendingen van de mensenrechten en de rechtsstaat en tot gewelddadige conflicten. De bevordering van fatsoenlijk werk, met name via de sociale dialoog en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging van IAO-verdragen, gaat vaak gepaard met maatregelen om de toegang tot sociale basisvoorzieningen te vergemakkelijken en heeft een positief effect op de sociale cohesie, de economische resultaten en de armoedebestrijding.

Concrete voorbeelden van programma's ter ondersteuning van bestuur zijn opgenomen in het werkdocument van de diensten van de Commissie⁵: steun voor verkiezingsprocessen, maatschappelijke organisaties, parlementen, decentralisatie, hervorming van justitie, de veiligheidssector, het beheer van de overheidsfinanciën, enz.

1.2. Eigen verantwoordelijkheid van de ontwikkelingslanden, dialoog en toetsing van de vorderingen

De Europese Gemeenschap ondersteunt het democratisch bestuur op basis van partnerschap, door een dialoog met de autoriteiten van de partnerlanden en als steunverlener via haar verschillende financiële instrumenten. Om het effect van haar optreden te maximaliseren moet zij komen tot een betere bundeling van al haar actiemiddelen teneinde haar voortrekkersrol bij

⁴ In de Europese ontwikkelingsconsensus wordt het beginsel van de mainstreaming van bestuur, democratie en mensenrechten vastgesteld.

⁵ SEC(2006) 1020.

het op gang brengen van veranderingen onder naleving van de beginselen van partnerschap en eigen verantwoordelijkheid te verstevigen.

Nieuwe mogelijkheden voor een versterkte dialoog over het bestuur

De dialoog tussen de ontwikkelingspartners heeft nieuwe mogelijkheden gecreëerd. Er bestaat immers vandaag in vele landen een politieke wil om wijzigingen tot stand te brengen.

Anderzijds zijn alle donoren zich bewust van de noodzaak om, ook in kwetsbare landen, innoverende en meer doeltreffende samenwerkingsvormen te stimuleren en hun aanpak beter te coördineren. Gezien het belang dat aan democratisch bestuur in de brede betekenis van het woord wordt toegekend, bestaat er een behoefte aan nieuwe methodes, nieuwe procedures en veranderingen in het beheer van de steun, op basis van het concept wederzijdse verbintenissen.

In het licht van de groeiende interdependentie tussen de landen moet aan de hand van een dialoog over de daaruit voortvloeiende gevolgen en verplichtingen worden vastgesteld welke effecten het beleid van de landen op hun partners heeft, bijvoorbeeld op gebieden zoals het financieel en fiscaal beleid waar een sterke mate van interdependentie bestaat.

Eigen verantwoordelijkheid in plaats van conditionaliteit

De democratische bestuursprocessen die zijn gegrond op de hierboven uiteengezette universele beginselen kunnen niet van buitenaf worden opgelegd. In het kader van de betrekkingen tussen het partnerland en de donoren is het van essentieel belang de eigen verantwoordelijkheid van de landen voor hun hervormingsprocessen te respecteren. Alleen de betrokken landen kunnen hun hervormingen bepalen en ten uitvoer leggen. Externe bijstand zonder binnenlandse politieke wil heeft weinig slaagkansen. De donoren kunnen evenwel een belangrijke rol spelen door stimulansen te ontwikkelen.

Respect voor deze eigen verantwoordelijkheid impliceert ook respect voor het tempo en het tijdschema van de hervormingsprocessen, die per definitie complexe langetermijnprocessen zijn, in die zin dat zij de essentie zelf van de organisatie van een staat en een samenleving raken. Dit kan echter in geen geval een gebrekkige naleving van geratificeerde internationale verdragen of instrumenten betreffende de "essentiële elementen" rechtvaardigen, noch een gebrek aan ambitie of geloofwaardigheid bij de tenuitvoerlegging van de verwachte hervormingen.

Dialoog in plaats van sancties

De dialoog moet het middel bij uitstek vormen om de landen aan te moedigen tot hervormingen over te gaan. Het unilateraal opleggen van nieuwe voorwaarden moet worden vermeden. De dialoog moet een sterke preventieve inslag hebben en de mogelijkheid inhouden tot het bespreken van vaak gevoelige politieke kwesties zoals naleving van de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat, hervorming van de veiligheidssystemen, economisch en financieel bestuur, beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de energiebronnen of aspecten van het sociaal bestuur. In ernstige gevallen kunnen natuurlijk sancties nodig blijken en moeten ook stimulansen worden ontwikkeld om de geconstateerde problemen weg te werken.

De EU moet de verschillende dialoogmechanismen waarover zij beschikt en de bestaande richtsnoeren doeltreffender maken door hun operationele band met de programmering, de follow-up en de dialoog betreffende samenwerkingsprogramma's te versterken⁶.

Evaluatie van het bestuur

In het kader van de dialoog moet ook worden gesproken over de evaluatie van het bestuur, de behaalde vorderingen en de nodige maatregelen om gevallen van slecht bestuur aan te pakken. De evaluatie van de bestuursituatie in een land heeft niet in de eerste plaats tot doel een rangorde op te stellen maar wel de nodige hervormingen en steunmaatregelen te bepalen.

Alle ontwikkelingspartners moeten de kwaliteit van het bestuur in een land kunnen evalueren en zich op basis van passende indicatoren een oordeel kunnen vormen over de ambitie, de relevantie en de geloofwaardigheid van de hervormingsverbintenissen van de regering. Die indicatoren moeten aanpasbaar zijn aan de specifieke omstandigheden in kwetsbare landen of landen die een conflict achter de rug hebben. Een grondige analyse van de plaatselijke context en de politieke systemen alsmede het identificeren van factoren en elementen die tot wijziging bijdragen, zijn van essentieel belang voor een doeltreffende steunverlening.

Over deze analyse en de gehanteerde indicatoren moet regelmatig een transparante dialoog worden gevoerd teneinde de tendensen en ontwikkelingen te beoordelen.

Onlangs is gebleken dat de vorderingen inzake democratisch bestuur meetbaar zijn. Deze ontwikkeling, die niet tot een mechanische aanpak mag leiden, is van politiek belang omdat zij het mogelijk maakt enerzijds nuttige indicatoren te ontwikkelen om de nodige hervormingen te helpen bepalen en anderzijds bij te dragen tot internationale vergelijkingen tussen landen. Het is nuttig te beschikken over indicatoren op deze twee niveaus – nationaal en internationaal/mondiaal – omdat zij verschillende toepassingen hebben. Internationale indicatoren maken wereldwijde vergelijkingen mogelijk. Nationale indicatoren vergemakkelijken het vaststellen van nationale normen op basis van de prioriteiten van het land voor de verbetering van het bestuur. Indicatoren die door het partnerland zelf zijn ontwikkeld, hebben een sterkere stimulanswerking doordat zij de politieke actoren aanmoedigen zich tegenover burgers en instellingen te verantwoorden en de maatschappelijke organisaties en de media in staat stellen een follow-upproces op gang te brengen. Deze verschillende soorten indicatoren moeten niet als tegenstrijdig worden beschouwd maar vormen eerder een reeks complementaire instrumenten waarvan het gebruik verschilt naargelang van de situaties of problemen die zich voordoen.

Participatieve evaluaties aanmoedigen

Het is van belang regeringen, politieke actoren, onafhankelijke overheidsinstellingen en maatschappelijke organisaties aan te moedigen hun eigen instrumenten en capaciteiten te ontwikkelen om de nodige hervormingen vast te stellen en de situatie en de vorderingen te beoordelen. Deze indicatoren op nationaal niveau moeten in overeenstemming zijn met de beginselen van eigen verantwoordelijkheid, participatie en transparantie en moeten het

⁶ EU-richtsnoeren inzake de dialoog over de mensenrechten, die in december 2004 door de Raad zijn aangenomen (document 15810/104). Gestructureerde dialogen (met China en Iran), dialogen op basis van de Overeenkomst van Cotonou (artikel 8 en artikelen 96 en 97), over de associatieovereenkomsten met de landen van het Middellandse-Zeegebied en over de handels- en samenwerkingsovereenkomsten (bijvoorbeeld de Filipijnen, de landen van de Kaukasus en Centraal- Azië), dialogen bij ad-hocbesluiten (bijvoorbeeld Rusland, Vietnam, Pakistan, India).

mogelijk maken de nodige hervormingen vast te stellen⁷. Door deze aanpak wordt het streven naar hervormingen aangemoedigd, waardoor de democratische bestuursprocessen worden versterkt.

Een geleidelijke aanpak

Steun voor het bestuur moet aan de situatie in de verschillende landen worden aangepast. Wanneer zich problemen van slecht bestuur voordoen of uit de analyses blijkt dat er een noodzaak aan hervormingen bestaat, moet de EU een geleidelijke, evenredige, transparante en op dialoog gebaseerde aanpak hanteren, teneinde de normen geleidelijk op te trekken. Dit geldt niet alleen voor de politieke en institutionele dimensies⁸ maar ook voor de sociale, ecologische en economische aspecten van het bestuur.

1.3. Politieke legitimiteit en capaciteitsopbouw: een tweeledig probleem

In talrijke ontwikkelingslanden moet een duurzame oplossing worden gevonden voor de kloof tussen de wettelijkheid van de overheidsinstellingen en de legitimiteit van die instellingen in de ogen van de burgers. De wettelijke democratie komt tot stand via vrije verkiezingen maar de legitimiteit hangt in de eerste plaats af van het vermogen van de regering om haar verkiezingsbeloften na te komen en in de behoeften van de burgers te voorzien. In die context zijn de interne dialoog en de interactie tussen de verschillende actoren in de partnerlanden van cruciaal belang. De EU steunt de geleidelijke invoering van een participatieve aanpak door de regeringen bij de uitwerking van hun ontwikkelingsstrategieën. Het bevorderen van de actieve betrokkenheid van actoren uit een brede waaier van maatschappelijke organisaties (verenigingen, basisorganisaties, niet-gouvernementele organisaties, media, economische en sociale partners), van politieke bewegingen en instellingen die de burger vertegenwoordigen (parlementen, plaatselijke en gedecentraliseerde autoriteiten) vormt een toepassing van de beginselen van democratisch bestuur en leidt tot een grotere levensvatbaarheid van de hervormingsprogramma's.

Begrotingssteun, een preferentieel instrument

Om passende maatregelen te nemen en de nodige steun te bieden aan de hervormingsmaatregelen van de partnerlanden staat een breed gamma van instrumenten voor ontwikkelingssamenwerking ter beschikking. De groeiende tendens om gebruik te maken van instrumenten die op dialoog en de vraag van de partnerlanden zijn gebaseerd (programmabenedering/sectorale benadering, algemene of sectorale begrotingssteun) biedt reële mogelijkheden om het democratisch bestuur te bevorderen.

Afstemming op de ontwikkelingsstrategieën van het partnerland en een toenemend gebruik van begrotingssteun versterken dus de rol van de democratische instellingen van het partnerland zoals parlementen, die direct bij de besluitvormingsprocessen overeenkomstig de geldende nationale wetgeving zijn betrokken. Bij de tenuitvoerlegging van deze instrumenten moet waar nodig ook rekening worden gehouden met decentralisatiestrategieën teneinde te voorkomen dat het centralisatieproces wordt versterkt.

De internationale gemeenschap moet ook verder zoeken naar meer voorspelbare bijstandsmechanismen waardoor veranderingsprocessen op lange termijn kunnen worden

⁷ Het project METAGORA, dat in het werkdocument wordt beschreven, illustreert dit proces

⁸ De dialoog over de essentiële elementen van de Overeenkomst van Cotonou wordt beschreven in bijlage 1 bij het werkdocument.

ondersteund, die in deze context bijzonder relevant zijn. De regelmatige en gecoördineerde follow-up van de ontwikkeling van bestuursprocessen zal moeten worden gebaseerd op het delen van informatie, evaluaties en analyses, die op hun beurt de grondslag moeten vormen van een transparante dialoog tussen partners over de prioritaire hervormingen. De processen en criteria voor de toewijzing van de steun uitgaande van de ontwikkeling van de bestuursituatie moeten voor het partnerland transparant zijn.

Een preventieve aanpak van kwetsbare staten

Er moet evenwel worden gezocht naar nieuwe complementaire benaderingen, in het bijzonder voor kwetsbare landen.

In kwetsbare landen en met name bij moeilijke partnerschappen, doet zich vaak het tweeledige probleem voor van een gebrek aan politieke legitimiteit en een beperkte capaciteit. De opbouw van het bestuur in die landen moet stapsgewijs gebeuren teneinde geleidelijk de normen te kunnen verhogen. Vele landen moeten eerst de basisvoorwaarden inzake stabiliteit en institutionele ontwikkeling bereiken om een aanzet tot de implementatie van een ontwikkelingsbeleid op lange termijn te kunnen geven. Om de steun van de EU aan kwetsbare landen doeltreffender te maken is het van essentieel belang lessen uit het verleden en met name uit de volgende fouten te trekken: wisselvallige financieringsbesluiten op basis van overheidsprestaties op korte termijn, wat leidt tot grillige steunstromen en onzekerheid over toekomstige financieringen; opleggen van voorwaarden in verband met voorbije bestuursresultaten; gebrek aan overeenstemming onder de donoren; marginalisering van bepaalde kwetsbare landen; ontbreken van coherente externe maatregelen inzake bestuur, veiligheid en ontwikkeling.

In post-crisissituaties moeten ook geïntegreerde overgangsstrategieën worden uitgestippeld om de institutionele en administratieve capaciteit, de infrastructuur en de sociale basisvoorzieningen te herstellen, de voedselzekerheid te verbeteren en duurzame oplossingen voor vluchtelingen en ontheemden en voor de veiligheid van de burgers in het algemeen aan te reiken. De noodzaak om te voorkomen dat landen in een kwetsbare situatie verzeilen, en de noodzaak ervoor te zorgen dat de kwetsbaarste landen en bevolkingsgroepen niet worden gemarginaliseerd, maken integrerend deel uit van de aanpak van de Unie, zowel om redenen van solidariteit als met het oog op de internationale veiligheid en de doeltreffendheid van de steun.

1.4. Harmonisatie van de aanpak binnen de EU en met andere internationale actoren

De meeste steunverleners beschouwen bestuur vandaag als een prioriteit. Het is van belang dat iedere donor zijn analyse-instrumenten met de anderen deelt en geen individuele dialoog met de partnerlanden aanknoopt om bepaalde hervormingen unilateraal en niet-gecoördineerd te ondersteunen. De Verklaring van Parijs en de conclusies van de Raad over de doeltreffendheid van de steun⁹ moeten volledig op het aspect bestuur worden toegepast. De lidstaten en de Commissie hebben zich met name ertoe verbonden te komen tot gezamenlijke programmering, operationele principes voor de toepassing van de beginselen complementariteit en arbeidsverdeling te ontwikkelen en cofinancieringsmaatregelen te vergemakkelijken.

⁹ Raad Algemene Zaken en Buitenlandse Betrekkingen van 11 april 2006.

Het gaat er niet om een uniforme aanpak aan te bevelen. Dat zou noch realistisch noch wenselijk zijn. Er moet een open dialoog met het land worden opgestart waarbij alle donoren zijn betrokken en er moet overeenstemming komen over de maatregelen en het optreden in verband met prioritaire bestuursvraagstukken. Externe steun moet worden gebaseerd op nationale prioriteiten en programma's, met gebruikmaking van bestaande nationale of regionale structuren. De uitwerking van armoedebestrijdingsstrategieën, de gemeenschappelijke steunstrategieën en het Afrikaanse peer review-mechanisme kunnen in vele landen als uitgangspunt dienen.

Opkomende actoren

Ook met de opkomende politieke en financiële actoren¹⁰ moet een dialoog over het bestuur binnen de ontwikkelingssamenwerking worden opgestart. Deze kwestie zou kunnen worden aangekaart binnen de bilaterale dialoog tussen de EU en die landen en zou eveneens een belangrijke plaats moeten bekleden bij de inspanningen om die landen te betrekken bij de multilaterale agenda voor de doeltreffendheid van de steun binnen de desbetreffende organisaties en fora¹¹.

2. INITIATIEF VOOR VERSTERKING VAN HET BESTUUR : DE ACS-LANDEN EN DE AFRIKA-STRATEGIE

2.1. ACS-landen: dialoog over bestuur en programmering van de steun

De EU verwacht van de ACS-partnerlanden dat zij de weg inslaan van de hervormingen die nodig zijn om te komen tot een positief en duurzaam effect van de ontwikkelingssteun en de internationale samenwerking. Het onderwerp bestuur maakt al systematisch deel uit van de regelmatige politieke dialoog met de ACS-landen maar zal in de toekomst nog een meer strategische plaats bekleden, met name binnen de programmering van het 10e EOF. Er zal een nieuwe op stimulansen gebaseerde aanpak worden toegepast. Een diepgaande dialoog zal tot stand worden gebracht, die wordt gestructureerd rond parameters om de vorderingen en de resultaten te meten, met deelneming van de lidstaten en de andere donoren ter plaatse. De analyse- en dialooginstrumenten die in het kader van de programmering zijn ontwikkeld en die ook de politieke dimensie van het partnerschap en de talrijke facetten van het bestuur omvatten, zouden op hun beurt de basis van de politieke dialoog in het kader van artikel 8 van de Overeenkomst van Cotonou moeten vormen.

Drie miljard euro voor het bestuur

In het kader van de uitwerking van nieuwe strategieën voor samenwerking met de ACS-landen zal de Commissie voorstellen extra financiële steun toe te kennen aan de landen die een ambitieus en geloofwaardig programma van concrete hervormingsmaatregelen hebben goedgekeurd of bereid zijn goed te keuren.

Deze innoverende aanpak, die concrete vorm geeft aan de beginselen die in deel een zijn uiteengezet en op dialoog en stimulansen is gebaseerd, heeft tot doel reële veranderingen en doorslaggevende vorderingen op het gebied van het democratisch bestuur tot stand te brengen.

¹⁰ BRICS : Brazilië, Rusland, India, China, Zuid-Afrika.

¹¹ Zie met name het DAC-document "Options for differentiated engagement with non-DAC donors", DCD/DAC(2006)31/rev1.

Een deel van de financiering die uit hoofde van het 10e EOF aan de ACS-landen zal worden toegekend, zal een stimuleringsreserve vormen. Een bedrag van 2,7 miljard euro¹² is daartoe voor de nationale toewijzingen uitgetrokken, en daarnaast komt een regionaal gedeelte. De toegang tot deze stimuleringsreserve zal afhangen van de resultaten van een diepgaande dialoog die de Commissie met de verschillende landen over hun bestuursplan voert.

Het bestuursprofiel, dat in het werkdocument van de Commissie is uiteengezet¹³, is een instrument om deze dialoog en deze gedetailleerde evaluatie te vergemakkelijken. Uitgaande van een reeks eenvoudige vragen wordt in het profiel een overzicht geboden van de situatie in een partnerland, teneinde de dialoog over lopende of geplande hervormingen te leiden, de belangrijkste knelpunten of tekortkomingen te bepalen en het vaststellen van samenwerkingsterreinen te vergemakkelijken. Het aspect bestuur komt er aan bod in zijn politieke, economische, institutionele, sociale, financiële, fiscale en justitiële dimensie en vanuit het oogpunt van het beheer van de natuurlijke hulpbronnen en de beheersing van de migratiestromen. De Europese Commissie is zich bewust van de noodzaak om geen nieuwe voorwaarden voor de steunverlening te creëren en om de aanpak van de verschillende donoren zoveel mogelijk te harmoniseren met het oog op een grotere doeltreffendheid: daarom heeft zij voor dit profiel gebruikgemaakt van bestaande indicatoren en analyses¹⁴, aangevuld met bepaalde eigen elementen van het beleid van de Unie, die deel uitmaken van de politieke dialoog met de partnerlanden betreffende mensenrechten, democratie, veiligheid of migratie.

Gezien de waarde en het belang van de evaluatieprocessen die de landen zelf volgens een participatieve en transparante aanpak verrichten, zal de Commissie met die zelfevaluatie rekening houden. In landen waar het Afrikaanse peer review-mechanisme wordt toegepast, zullen bijvoorbeeld de daaruit voortvloeiende rapporten als basis voor het profiel worden gebruikt.

Zes stappen voor het bepalen van de toegang tot de stimuleringsreserve en de follow-up van de resultaten

1. Evaluatie van de bestuurssituatie en de tendensen

De situatie wordt geëvalueerd op basis van de indicatoren die in het profiel zijn omschreven en hun ontwikkeling in de tijd, en van internationale indicatoren. Deze twee sets indicatoren vormden de informatiebasis voor besprekingen tussen de Commissie en de aanwezige lidstaten die in ieder partnerland hebben plaatsgevonden teneinde te komen tot een kwantitatieve beoordeling van de bestuurssituatie in het land en de tendensen. De internationale indicatoren fungeren als maatstaf en referentiepunt, zodat ieder belangrijk verschil ten opzichte van het profiel leidt tot een diepgaande discussie waardoor het geconstateerde verschil kan worden verklaard en gemotiveerd. Er bestaat geen van tevoren vastgestelde weging van de verschillende gebruikte indicatoren, zodat met elk van de negen in het profiel vastgestelde categorieën rekening moet worden gehouden.

2. Evaluatie van de belangrijkste tekortkomingen

Uitgaande van het profiel stellen de Commissie en de in het land aanwezige lidstaten aan de hand van alle indicatoren in het profiel de terreinen vast waarop tekortkomingen voorkomen

¹² Het totale bedrag van het 10^e EOF belooft 22,6 miljard EUR over de periode 2008-2013.

¹³ SEC XXX bijlage 2.

¹⁴ Met name de bestuursindicatoren die het World Bank Institute sinds 1996 voor 204 landen opvolgt.

en hervormingen nodig zijn. Ook het relatieve belang van deze tekortkomingen wordt beoordeeld.

3. Programmeringsdialoog en identificatie van de belangrijkste hervormingsverbintenissen van de regering (nationaal bestuursplan)

Nadat de dialoog op gang is gebracht, wordt de regering verzocht haar plan van lopende of voorgenomen hervormingen voor te leggen. Dit plan wordt besproken in het licht van de tekortkomingen die in het met de regering overeengekomen profiel zijn geconstateerd. Deze dialoog heeft met name tot doel de regering aan te sporen zich te verbinden tot het nemen van de nodige maatregelen om de geconstateerde tekortkomingen weg te werken. De lijst van verbintenissen die de regering in aansluiting op deze dialoog heeft genomen, zal bij het landenstrategiedocument worden gevoegd.

4. Evaluatie van de verbintenissen van de regering: relevantie, ambitie, geloofwaardigheid

De Commissie en de lidstaten beoordelen in welke mate de regeringsverbintenissen een antwoord bieden op de belangrijkste geconstateerde tekortkomingen en pertinent, ambitieus en geloofwaardig zijn. Het doel daarbij is het voorkomen van onrealistische beloftes of partiële maatregelen die geen oplossing voor de problemen bieden.

5. Besluit inzake toegang tot de stimuleringsranche

Het besluit inzake toegang tot de stimuleringsranche en de omvang van die ranche ten opzichte van de initiële toewijzing worden vastgesteld op basis van de evaluatie van de situatie en de hervormingsverbintenissen die in het kader van de dialoog zijn aangegaan. Het stimuleringseffect en de aansporing tot hervormingen komen op de eerste plaats, zonder dat de landen die al een bevredigend bestuurspeil hebben bereikt, (relatief) mogen worden benadeeld. De absorptiecapaciteit van de landen en bijzondere omstandigheden zoals post-conflictsituaties worden eveneens als correctiefactoren in aanmerking genomen.

6. Monitoring van de resultaten

Het bestuursprofiel en de verbintenissen zullen regelmatig worden gemonitord en de daadwerkelijke resultaten van de hervormingen zullen worden geanalyseerd door de Commissie, de lidstaten ter plaatse en het partnerland. Op basis van deze analyse en overeenkomstig de herziene Overeenkomst van Cotonou kan het bedrag van de toewijzingen bij uitzonderlijke prestaties jaarlijks worden verhoogd. Bovendien kunnen de toewijzingen bij de toetsingen halfweg (2010) en bij de eindevaluatie (2012) worden verhoogd of verlaagd. Zodoende zal gedurende de hele programmeringscyclus rekening worden gehouden met het bestuursprofiel en de verbintenissen, die de basis van een nieuwe contractuele aanpak vormen.

Het bestuursprofiel, dat tijdens de aanvangsfase van de programmering van het 10e EOF voor de ACS-landen zal worden getoetst, kan in het licht van de ervaring worden verbeterd en aangepast.

2.2. ACS-landen: prioriteiten en programma's op bestuursgebied

In de communautaire samenwerkingsprogramma's per land kan het bestuur worden aangemerkt als een concentratiegebied of een niet-concentratiegebied, in het bijzonder met

betrekking tot steun voor institutionele hervormingen, capaciteitsopbouw of het vaststellen van de nodige voorwaarden voor begrotingssteun. In alle landen ten slotte zal bestuur als horizontaal thema in de concentratie- en niet-concentratiegebieden worden geïntegreerd.

De Gemeenschap is al op een groot aantal terreinen actief¹⁵ teneinde het democratisch bestuur door dialoog en financiële steun te bevorderen. Bij de programmering van het 9^e EOF voor de ACS-landen was bestuur aangemerkt als concentratiesector in een twintigtal indicatieve programma's voor een totaalbedrag van 870 miljoen euro, d.i. 10% van het totale bedrag van de programmeerbare toewijzingen, met inbegrip van steun voor niet-overheidsactoren voor een bedrag van iets meer dan 200 miljoen euro. Er mag ook niet uit het oog worden verloren dat een deel van de algemene begrotingssteun gaat naar het bestuur en in het bijzonder economische en institutionele hervormingen.

Al deze activiteiten zullen worden voortgezet en opgevoerd. Bovendien zullen nieuwe werkwijzen worden ontwikkeld en toegepast volgens de hierboven uiteengezette beginselen van de versterkte aanpak, waarbij wordt uitgegaan van de conclusies en aanbevelingen van de evaluatieverslagen en rekening wordt gehouden met de nieuwe bepalingen van de Overeenkomst van Cotonou (nieuwe bijlage VII, wijzigingen van de bepalingen betreffende de politieke dialoog over de essentiële elementen) en de regionale strategieën die onlangs zijn goedgekeurd voor Afrika¹⁶, het Caribisch gebied¹⁷ en de Stille Oceaan¹⁸, waarin een bijzondere plaats aan het bestuur wordt toegekend.

De prioriteit voor Afrika zal erin bestaan steun te verlenen voor veranderingen en voor de tenuitvoerlegging van bestuurshervormingen op plaatselijk, nationaal en regionaal niveau, en daarnaast de Afrikaanse landen aan te sporen deel te nemen aan het peer review-mechanisme. De versterking van de sociaal-economische dynamiek op plaatselijk niveau is een hefboom voor economische groei en een element van duurzame ontwikkeling, rekening houdend met de rol van plaatselijke autoriteiten om te zorgen voor toegang tot diensten die direct verband houden met de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling (water, sanitaire voorzieningen enz.). Verdere prioriteiten zijn steun voor de andere democratische instellingen zoals de nationale parlementen en capaciteitsopbouw voor het pan-Afrikaanse parlement. Voor de Caraïben en de Stille Oceaan zal de Gemeenschap bij voorrang streven naar een beter financieel, fiscaal en justitieel bestuur. De snelle toepassing van de OESO-normen inzake transparantie en daadwerkelijke informatie-uitwisseling op belastinggebied, en de afschaffing van schadelijke belastingpraktijken vormen daarbij een noodzaak. Bijzondere aandacht zal gaan naar problemen zoals witwaspraktijken, georganiseerde misdaad en de financiering van het terrorisme.

2.3. Afrika: steun voor Afrikaanse mechanismen

De politieke wil tot hervormingen en vooruitgang op weg naar goed bestuur wordt steeds sterker bij de Afrikaanse partners. De Europese Unie heeft zich ertoe verbonden steun te

¹⁵ Voor nadere gegevens over de programma's en projecten, de evaluaties en de verslagen over de tenuitvoerlegging van de communautaire ontwikkelingssteun, zie:
http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/index_en.htm
<http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/index.htm>
http://europa.eu.int/comm/europeaid/reports/index_en.htm

¹⁶ De EU en Afrika: naar een strategisch partnerschap – Raad van de EU - doc. 15961/05 - 19.12.2005.

¹⁷ Een EU-Caribisch partnerschap voor groei, stabiliteit en ontwikkeling - COM(2006) 86 def. van 2.3.2006.

¹⁸ Betrekkingen van de EU met de eilanden in de Stille Oceaan – strategie voor een versterkt partnerschap – COM(2006) 248 def. van 29.5.2006.

verlenen voor de programma's voor goed bestuur in deze landen en bij te dragen tot de capaciteitsopbouw van de Afrikaanse Unie en de regionale en nationale Afrikaanse instellingen, en via dialoog en overleg met de Afrikaanse partners bij te dragen tot de Afrikaanse inspanningen om het bestuur te verbeteren en te controleren¹⁹. De dimensie bestuur is thans geïntegreerd in de dialoog en de samenwerking tussen de pan-Afrikaanse instellingen en de EU.

In deze context kan het Afrikaanse peer review-mechanisme reële stimulansen tot hervormingen en een wederzijds leerproces inhouden. Op de volgende drie niveaus wordt specifieke steun van de EU voor dit mechanisme voorgesteld:

- op pan-Afrikaans niveau: steun voor het secretariaat, de evaluaties en de missies van het toetsingsmechanisme;
- op regionaal niveau: steun voor het betrekken van regionale organisaties bij de verspreiding van evaluatieresultaten (bespreking van de verslagen per land, uitwisseling en verspreiding van goede praktijken, bevordering van de toetreding tot het toetsingsmechanisme);
- op nationaal niveau: de steun voor de hervormingen die in het kader van het toetsingsproces zijn vastgesteld, wordt geïntegreerd in de bestaande samenwerkingsinstrumenten (met name de nationale indicatieve programma's). De nationale component van de specifieke steun voor het toetsingsmechanisme heeft uitsluitend tot doel het proces zelf in de landen te ondersteunen en te vergemakkelijken (deelname van de maatschappelijke organisaties, overleg- en controlemechanismen), en alleen wanneer het betrokken land daarom verzoekt.

De communautaire bijdrage tot het toetsingsmechanisme zou moeten worden gefinancierd uit intra-ACS-middelen en met bijdragen van de lidstaten moeten worden aangevuld. De EU zou bereid moeten zijn in te gaan op verzoeken om financiële steun en zou een deel van de begroting van het toetsingsmechanisme moeten leveren. Dat zou blijken geven van een grote politieke steun voor dit proces en van respect voor het beginsel van eigen verantwoordelijkheid. De communautaire bijdrage zou voldoende moeten zijn voor de financiering van de toetsing op de drie bovengenoemde niveaus (onafhankelijk van de steun voor hervormingen in de landen via de nationale indicatieve programma's).

Voor de Afrikaanse landen die geen deel van de ACS-groep uitmaken, vormt de aanpak van de Gemeenschap een onderdeel van het nabuurschapsbeleid (zie punt 3).

2.4. Van communautair naar Europees niveau

Het belang dat in het kader van het EU-beleid voor ontwikkelingssamenwerking aan het bestuur wordt gehecht, zou concrete vorm moeten krijgen in (1) een geharmoniseerde politieke aanpak op Europees niveau en (2) gecoördineerde aanvullende steun voor de hervormingsmaatregelen van de partnerlanden, uitgaande van de behaalde resultaten en de geloofwaardigheid van de verbintenissen voor de toekomst.

Overeenkomstig bovengenoemd principe van harmonisatie is de Commissie niet als enige bevoegd voor de tenuitvoerlegging van deze aanpak. Er moet worden gestreefd naar

¹⁹ De EU en Afrika: naar een strategisch partnerschap – Raad van de EU – doc. 15961/05 – 19.12.2005.

tenuitvoerlegging op EU-niveau: dit veronderstelt een gezamenlijke analyse en dialoog in de partnerlanden en maatregelen in het kader van een gemeenschappelijke programmering. Dit streven naar harmonisatie is vanzelfsprekend niet beperkt tot de EU en moet verlopen in samenwerking met alle donoren en internationale organisaties die op het terrein aanwezig zijn.

Op het niveau van de EU zou het bestuursprofiel dus gezamenlijk moeten worden vastgesteld, en in de landen waar gemeenschappelijke programmering wordt overwogen, zou het de grondslag moeten vormen van een gezamenlijke analyse van bestuursvraagstukken. De lidstaten zouden dit profiel eveneens zoveel mogelijk bij hun bilaterale betrekkingen met de ACS-landen kunnen gebruiken.

Wat de financiële steun betreft, zou de EU haar steun voor de hervormingen van het bestuur in de landen gezamenlijk moeten versterken. Er zijn verschillende formules mogelijk, die elkaar niet noodzakelijk wederzijds uitsluiten:

(a) toename van de bilaterale programma's - dus van de toewijzingen per land – in coördinatie tussen de Commissie en de lidstaten (gedeelde analyse, gemeenschappelijke criteria).

Bovendien zouden cofinancieringsformules en/of trustfondsen met verschillende donoren moeten worden ontwikkeld om deze aanvullende bedragen ter ondersteuning van de hervormingen te mobiliseren;

(b) toevoeging van extra bedragen, afkomstig van de verhoging van de officiële ontwikkelingshulp, aan de nationale indicatieve programma's. Deze bedragen zouden worden uitbetaald in het kader van de door de Commissie beheerde nationale indicatieve programma's.

Ongeacht welke mogelijkheid wordt gekozen, zouden deze verhogingen worden vastgesteld bij de toekenning van de toewijzingen per land en bij de jaarlijkse toetsing of de toetsing halverwege.

Op regionaal en continentaal niveau zou de EU moeten overwegen bij te dragen tot trustfondsen om gecoördineerde steun voor bestuursmechanismen en -initiatieven te vergemakkelijken, in het bijzonder voor het hierboven beschreven Afrikaanse peer review- mechanisme.

3. DIALOOG EN PROGRAMMA'S OP HET GEBIED VAN DE SAMENWERKING MET ANDERE LANDEN EN REGIO'S

De dimensie bestuur vormt ook een prioriteit bij de betrekkingen van de EU met andere regio's, zowel bij de politieke dialoog als bij de programmering van de steun. De aanpak van de bevordering van het democratisch bestuur verschilt naargelang van de regio's en landen, afhankelijk van hun specifieke kenmerken en de historische ontwikkeling van hun betrekkingen met de EU maar heeft steeds een alomvattend karakter, waarbij met de verschillende dimensies rekening wordt gehouden. Voorbeelden daarvan zijn het Europees nabuurschapsbeleid en de betrekkingen met Latijns-Amerika en Azië, die hieronder nader worden beschreven.

Voor het politieke overleg bestaan er bijvoorbeeld verschillende structuren voor een geprivilegieerde dialoog over de mensenrechten²⁰. Het gebruik van instrumenten met een aansporend effect is al uitgetest met de mediterrane partnerlanden, met inbegrip van de Afrikaanse landen die geen deel van de ACS-groep uitmaken. Het nabuurschapsbeleid is meer in het bijzonder geconcipieerd als een geïntegreerd geheel van aansporingsinstrumenten die het hervormingsproces moeten stimuleren en het bereik van de samenwerking geleidelijk uitbreiden. Wat de financiële bijstand in het kader van de komende financiële vooruitzichten betreft, is de programmering van de steun al goed gevorderd voor de landen van Latijns-Amerika en Azië en de landen die onder het nabuurschapsbeleid vallen. Die programmering geschiedt aan de hand van een grondige analyse van onder meer de politieke, economische en sociale situatie in de verschillende landen. Zonder dat er van tevoren steun aan de sector bestuur is toegewezen, komt democratisch bestuur naargelang van het geval voor als concentratie- dan wel niet-concentratiesector. Het begrip bestuur als goed openbaar beheer vormt trouwens een horizontale dimensie die de aanpak van de samenwerking in alle sectoren bepaalt.

De samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten neemt verschillende vormen aan, niet alleen op het niveau van de geïnstitutionaliseerde politieke dialoog maar bijvoorbeeld ook in het kader van de EU-missies voor verkiezingswaarneming. De coördinatie wordt verzekerd tijdens het programmeringsproces en loopt door in de fase van omschrijving van de projecten, met name op het gebied van de hervorming van de veiligheidssector of de rechterlijke macht, die het prerogatief van de staat zijn. Er bestaan ook mechanismen voor coördinatie en harmonisatie tussen steunverleners, die bij alle programma's voor begrotingssteun worden toegepast.

3.1. Bestuur en Europees nabuurschapsbeleid

De bevoorrechte betrekkingen met de buurlanden van de EU (die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen) zijn gestoeld op een **wederzijds engagement** voor gemeenschappelijke waarden, hoofdzakelijk op het gebied van de rechtsstaat, het goed bestuur, respect voor de mensenrechten, met name de rechten van minderheden en de fundamentele arbeidsnormen, de bevordering van goed nabuurschap, de beginselen van de markteconomie en de duurzame ontwikkeling. Hoe nauw de betrekkingen van de EU met haar buurlanden zullen worden aangehaald, zal onder meer afhangen van de mate waarin deze waarden daadwerkelijk worden gedeeld. Een voorafgaande voorwaarde is bijvoorbeeld dat er een associatie- of partnerschapsovereenkomst bestaat.

De prioriteiten van de partnerlanden zullen worden opgenomen in **gezamenlijk goedgekeurde actieplannen**. Bestuur in de brede betekenis van het woord staat centraal in die plannen, die zeven hoofdstukken omvatten en onder meer de volgende doelstellingen hebben:

- versterking van de democratie, respect voor de mensenrechten en de rechtsstaat en corruptiebestrijding;
- vaststelling van een gezond economisch beleid op basis van de beginselen van de markteconomie en de transparantie alsmede een actief beleid ***ter bevordering van de***

²⁰ Zie voetnoot 8.

duurzame ontwikkeling, met inbegrip van de strijd tegen armoede en ongelijkheid en een dialoog over werkgelegenheid en sociaal beleid;

- invoering van hervormingen op het gebied van handel, interne markt en regelgeving, met inbegrip van het mededingingsbeleid, intellectuele eigendom, overheidsopdrachten en bestrijding van douanefraude;
- samenwerking op het gebied van belastingen, justitie en politie en grensbeheer, met het oog op de bestrijding van fraude en belastingontduiking, witwaspraktijken en terrorisme.
- de samenwerking bij het beheer van migratiestromen, illegale immigratie en de bestrijding van de mensenhandel is eveneens opgenomen in de prioriteitenlijst;
- invoering van sectorale hervormingen (vervoer, energie, informatiemaatschappij, milieu enz.) teneinde te komen tot een beter beheer en de autoriteiten aan te sporen hun beslissingen tegenover de bevolking te verantwoorden;
- ontwikkeling van de contacten tussen de gemeenschappen, ontwikkeling van de menselijke hulpbronnen en versterking van de maatschappelijke organisaties.

Met zeven landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen, worden thans al actieplannen uitgevoerd die een politiek referentiekader vormen voor de oriëntering van de bilaterale financiële samenwerking van de lidstaten en de overige donoren, en voor vijf andere landen is de goedkeuringsprocedure aan de gang. De vorderingen bij de tenuitvoerlegging van die plannen worden **regelmatig getoetst** op de verschillende bestuursterreinen. Er wordt een dialoog met het partnerland tot stand gebracht in het kader van sectorale subcomités (democratie en mensenrechten, justitie, economie en handel enz.), en de associatie- of partnerschapscomités analyseren de behaalde vorderingen. Op te merken valt dat de vorderingen worden getoetst aan de doelstellingen in de actieplannen en niet aan internationale indices.

De keuze van prioritaire terreinen voor financiële bijstand door de EG, die in een strategiedocument per land wordt vastgesteld, is gebaseerd op deze actieplannen en heeft tot doel het bestuur in de brede betekenis van het woord te verbeteren door versterking van democratie en mensenrechten, corruptiebestrijding, verbetering van het economisch en sectoraal beheer, versterking van justitie en aansporing van plaatselijke instanties om verantwoording tegenover de bevolking af te leggen. Samenwerkingsmechanismen zoals twinning, TAIEX en het initiatief SIGMA²¹ (steun voor bestuur en beheer), die zijn ontwikkeld in het kader van de uitbreiding en waarvan de toepassing is verruimd tot de landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen, zijn meer in het bijzonder toegespitst op de dimensie bestuur en maken het onder meer mogelijk de lidstaten te betrekken bij de samenwerkingsmaatregelen en de tenuitvoerlegging van de actieplannen te ondersteunen.

Een van de elementen waarmee rekening wordt gehouden bij de bepaling van **de hoogte van de financiële steun** voor de verschillende landen, is de mate van hun inzet en de stand van de tenuitvoerlegging van de hervormingen die in hun actieplan zijn opgenomen. Na de mededeling van de Commissie in mei 2003 betreffende de versterking van het optreden van de EU inzake mensenrechten en democratie in samenwerking met de mediterrane partners, is in 2006 een "MEDA-faciliteit voor democratie" geïntroduceerd. Het ging om een proefproject

²¹ Zie http://ec.europa.eu/comm/enlargement/institution_building/twinning_en.htm; <http://taiex.cec.eu.int>; <http://www.sigmaxweb.org>

ter ondersteuning van de partners met de belangrijkste vorderingen op het gebied van democratie en mensenrechten. De Commissie overweegt om in aansluiting daarop in het kader van het Europees nabuurschapsbeleid een "**bestuursfaciliteit**" te creëren voor de bevordering van de politieke en economische hervormingen in alle landen die onder dat beleid vallen. De "bestuursfaciliteit" zou bestaan in aanvullende financiële steun aan de buurlanden die belangrijke vorderingen bij de tenuitvoerlegging van de actieplannen hebben gemaakt. In deze context zal rekening worden gehouden met het Afrikaanse peer review-mechanisme.

3.2. Latijns-Amerika

De bevoorrechte betrekkingen tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika zijn gebaseerd op een gemeenschappelijk verleden, gedeelde waarden en een sterke mate van overeenstemming over de toekomstige uitdagingen: vanzelfsprekend neemt de dimensie bestuur daarbij een belangrijke plaats in. Die krijgt onder meer concrete vorm in de fundamentele doelstellingen van *sociale cohesie en regionale integratie*, die de staatshoofden van de twee regio's op de Top van Guadalajara (2004) et de Top van Wenen (2006) hebben onderschreven. Binnen deze twee doelstellingen vormt bestuur een essentiële dimensie, en de Commissie heeft in haar mededeling aan de Raad en het Europees Parlement²² bijzondere aandacht aan die dimensie besteed.

De sterke sociale verschillen die in de meeste Latijns-Amerikaanse landen blijven bestaan, hollen de democratische legitimiteit uit en schaden de economische prestaties van deze opkomende landen. Indien tastbare sociale vooruitgang uitblijft, zou de ontgoocheling over de democratie die zich in de regio doet gevoelen, tot politieke onstabiliteit kunnen leiden. De strijd tegen uitsluiting en allerlei vormen van discriminatie en de deelname van alle betrokken actoren aan dit proces zou dus de consolidatie van democratie en bestuur mogelijk moeten maken. Om deze doelstelling te verwezenlijken wenst de Commissie de dimensie sociale cohesie verder te integreren in alle maatregelen die zij in partnerschap met de landen van Latijns-Amerika uitvoert.

De bevordering van mensenrechten, democratie en goed bestuur vormt een element van de verschillende politieke dialogen tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika, zowel binnen de associatieovereenkomsten met Mexico of Chili, de overeenkomsten inzake politieke dialoog en samenwerking met Midden-Amerika en de Andesgemeenschap als in het kader van de samenwerkingsovereenkomst met Mercosur.

In dezelfde geest zet de Europese Unie zich in voor de verankering en de geloofwaardigheid van de democratische instellingen door waar nodig missies voor verkiezingswaarneming uit te zenden (Nicaragua, Mexico, Bolivia, Venezuela enz.).

Op samenwerkingsgebied wenst de Commissie in de meeste Latijns-Amerikaanse landen actieve steun aan het bestuur te verlenen door bij te dragen tot **de modernisering van de staat**, met name op de volgende gebieden: vertegenwoordiging van alle burgers in het politieke leven, samenwerking met maatschappelijke organisaties, bevordering van de dialoog tussen sociale partners, toegang tot justitie, versterking van de rechterlijke macht, capaciteitsopbouw in de veiligheidssector, respect van de veiligheidssector voor de rechtsstaat, decentralisatie en goed bestuur, verantwoordelijk beheer van de natuurlijke hulpbronnen, bestrijding van corruptie en straffeloosheid. De sectorale programma's voor

²²

"Een nauwer partnerschap tussen de Europese Unie en Latijns-Amerika", COM(2005) def. 636 van 8.12.2005.

begrotingssteun, die in vele landen van de regio het voorkeursinstrument vormen, houden ook indirect resultaten in voor goed bestuur (eis van betrouwbare overheidsuitgaven, versterking van de belastingdiensten, tenuitvoerlegging van langlopende overheidsmaatregelen).

De aanpak van het bestuur verschilt vanzelfsprekend naargelang van het land: bestuur vormt een centraal thema binnen de betrekkingen met Colombia en met de meeste Midden-Amerikaanse staten, die structureel kwetsbaar zijn, waar zich sterke sociale verschillen voordoen en die in vele gevallen **langdurige interne conflicten** hebben meegemaakt. Onder deze omstandigheden vormen de versterking van de rechtsstaat, interne dialoog- of verzoeningsstructuren en de bevordering van de participatieve democratie essentiële samenwerkingsgebieden. Omgekeerd neemt steun voor het bestuur in beter gestructureerde landen zoals Mexico of Brazilië meer en meer de vorm aan van een dialoog en een diepgaand partnerschap in een aantal sectoren van wederzijds belang, zoals de hervorming van de staat.

Regionale integratie houdt de vaststelling en naleving van gemeenschappelijke regels en internationale juridische raamwerken in; als zodanig levert zij een sterke bijdrage tot goed bestuur (met name op economisch en handelsgebied) en vormt zij een van de hoofdlijnen van het beleid van de Europese Commissie ten aanzien van Latijns-Amerika.

3.3. Bestuur in Azië

Met meer dan de helft van de wereldbevolking en meer dan twee derde van alle armen kent Azië een zeer grote politieke, economische, sociale en culturele diversiteit, die ook tot uiting komt in de zeer gedifferentieerde betrekkingen met de EU. Het politieke kader van de samenwerking EU-Azië weerspiegelt een algemeen engagement voor steun aan democratie, goed bestuur en mensenrechten. Voor de ontwikkeling van deze doelstellingen wordt een hele reeks instrumenten gebruikt. Het gaat onder meer om de **politieke dialoog** en andere initiatieven voor de verdediging van de mensenrechten: zo zijn in alle overeenkomsten met derde landen mensenrechtenbepalingen opgenomen. In sommige landen zijn in het kader van de gemengde comités werkgroepen betreffende bestuur en mensenrechten opgericht teneinde te komen tot een reële politieke dialoog en samenwerking ter zake. De dialoog ligt aan de basis van de betrekkingen met China en India, de twee landen met het hoogste bevolkingscijfer in de wereld. Afgezien van de gestructureerde politieke dialoog nemen de besprekingen met China de vorm aan van een dialoog in meer dan twintig sectoren, onder meer betreffende samenwerking en economisch bestuur, interne markt, wetenschap en technologie en milieu. Met India betreft de dialoog in de eerste plaats de sectorale beleidslijnen en daarnaast het bestuur op mondiaal niveau, multilaterale samenwerking en vredes- en veiligheidsvraagstukken. "IDEAS"²³ is een specifiek initiatief, dat samenwerking met India als opkomende donor mogelijk maakt en eveneens het bestuur omvat.

De politieke dialoog met de landen van Centraal-Azië vindt plaats op regionaal en bilateraal niveau, in het kader van de diverse structuren van de partnerschaps- en samenwerkingsovereenkomsten voor de landen die die overeenkomsten hebben geratificeerd of anderszins eerder op ad-hocbasis met de vertegenwoordigers van de EU ter plaatse (Turkmenistan en Tadzjikistan). In Centraal-Azië wordt de dialoog over democratisch bestuur en mensenrechten versterkt door de aanwezigheid van een speciaal rapporteur voor de regio. Met de landen van Zuidoost-Azië heeft de EU de dialoog ook op regionaal niveau

²³ Indian Development and Economic Assistance Scheme.

ontwikkeld: het aspect bestuur maakt deel uit van de samenwerking met regionale organisaties zoals ASEAN ("*APRIS II*" - ASEAN Programme for Regional Integration Support) en van de informele dialogen in het kader van ASEM (Asia-Europe meeting). Daarnaast bevordert het regionaal forum van ASEAN de trilaterale samenwerking.

Binnen de programmering van de samenwerking 2007-2013 zullen bestuur, rechtsstaat en mensenrechten in verschillende landen een concentratiesector vormen, waarbij de werkzaamheden aan de zeer uiteenlopende behoeften zullen worden aangepast. De samenwerking met Afghanistan heeft een heel apart karakter, gezien de omvang van het engagement van de EU, het belang van het multilaterale kader en de enorme uitdagingen inzake democratisch bestuur en eigen verantwoordelijkheid van het land. Het democratisch bestuur vormt een essentieel element van het optreden van de EG in andere **conflictsituaties**, met name in Indonesië (Aceh). Bovendien zal bestuur een horizontaal thema vormen bij alle samenwerkingsactiviteiten met Aziatische landen, gaande van China tot het gezamenlijk actieplan EU-India. In Centraal-Azië vormt democratisch en economisch bestuur een prioritaire sector, die een heel bereik van activiteiten omvat, gaande van steun voor de maatschappelijke organisaties tot hervorming van justitie en beheer van de overheidsfinanciën.

Uit de **specifieke projecten** op het gebied van het bestuur en de ontwikkeling van democratische instellingen blijkt de grote diversiteit van de landen in de regio. De projecten betreffen onder meer hervorming en capaciteitsopbouw van overheidsinstellingen (justitie, gevangeniswezen, verkiezingsorganen); oprichting van nieuwe democratische instellingen (bijvoorbeeld mensenrechtencommissies) of ontwikkeling van plaatselijke autoriteiten. In bepaalde landen is een directere versterking van de democratische processen gepland, met bijzondere nadruk op de politieke partijen en het verkiezingsproces, alsmede maatregelen om voor kwetsbare groepen zoals vrouwen, kinderen en minderheden de toegang tot justitie te vergemakkelijken. Capaciteitsopbouw van de maatschappelijke organisaties vormt een permanente doelstelling, in de vorm van algemene onderwijs- en voorlichtingscampagnes of van specifieke campagnes, bijvoorbeeld voor de afschaffing van kinderarbeid. Naargelang van de landen hebben de maatregelen betrekking op steun voor administratieve hervormingen, goed beheer van de overheidsfinanciën met inbegrip van fiscale transparantie, goed beheer van de natuurlijke hulpbronnen, hervorming van de sociale zekerheid en specifieke maatregelen voor corruptiebestrijding.

Net zoals in andere regio's ontwikkelt de toenemende implementatie van algemene en sectorale programma's voor **begrotingssteun** zich in de landen van Azië, met inbegrip van Centraal-Azië, tot een middel voor de versterking van het bestuur en de instellingen op centraal en gedecentraliseerd niveau. Vóór de uitvoering van deze programma's moet een voldoende mate van democratische controle, financieel beheer en institutionele ontwikkeling aanwezig zijn, wat tegelijk een versterkte transparantie en verantwoordelijkheid tegenover de actoren inhoudt.

Gezien het bestaan van verschillende "**moeilijke partnerschappen**" in de regio blijven thematische instrumenten (met name EIDHR), die zonder de instemming van de regering kunnen worden gebruikt, een zeer belangrijke rol spelen voor de steun aan initiatieven van maatschappelijke organisaties voor democratisering en mensenrechten. In dergelijke gevallen kan de EU zich ook baseren op benchmarks inzake bestuur zoals de OVSE-verbintenissen. Vraagstukken betreffende overheidsbeheer in sectoren zoals water, in samenhang met klimaatverandering, kunnen eveneens fungeren als aanknopingspunten voor een dialoog over

bestuur, zoals onder meer het geval was op de conferentie EU-Centraal-Azië in Almaty in april 2006.

CONCLUSIES

Alleen door een gecoördineerde aanpak zal de Europese Unie in staat zijn een reële bijdrage tot het internationaal debat over bestuur te leveren. De EU moet kiezen voor een centrale thematiek binnen de ontwikkelingssamenwerking en zich daarbij baseren op de volgende beginselen:

- Hoewel bestuur en capaciteitsopbouw een strategische positie op de agenda voor ontwikkelingssamenwerking moeten innemen, blijven armoedebestrijding en de andere millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling de prioritaire doelstellingen van het EU-ontwikkelingsbeleid zoals die in de Europese consensus zijn vastgesteld. Goed bestuur vormt weliswaar een complementaire doelstelling maar is in essentie een middel om die prioritaire doelstellingen te verwezenlijken.
- De EU baseert haar aanpak op een brede definitie van het concept bestuur, dat wordt beschouwd als een veranderingsproces op lange termijn, gebaseerd op universele doelstellingen en beginselen en op gezamenlijke streefdoelen die gelden voor de belangrijke soevereine taken en alle actieterreinen van de staat alsmede voor de interactie tussen overheidsinstellingen en burgers. Democratisch bestuur bevestigt de rechten van alle burgers - vrouwen én mannen - en kan dus niet worden gereduceerd tot alleen maar corruptiebestrijding.
- Democratisch bestuur moet worden benaderd op alomvattende wijze, rekening houdend met alle dimensies (politiek, economisch, sociaal, cultureel en ecologisch). De steun voor democratische bestuursprocessen zal doeltreffender verlopen via dialoog dan via sancties en voorwaarden.
- De eigen verantwoordelijkheid van de partnerlanden voor de hervormingen en een aanpak gebaseerd op dialoog, waarbinnen zowel steun voor capaciteitsopbouw als preventie van de kwetsbaarheid van landen een plaats vinden, zullen de democratische bestuursprocessen versterken en bijdragen tot de legitimiteit van de instellingen in de ogen van de burger.

Teneinde de steun voor het bestuur doeltreffender te maken en de bevordering van democratische bestuursprocessen te harmoniseren, moeten de Gemeenschap en de lidstaten het eens worden over de volgende werkwijzen:

- De dialoog met de verschillende partnerlanden over de bestuurshervormingen zal door de Commissie en de ter plaatse aanwezige lidstaten gezamenlijk moeten worden gevoerd. Deze dialoog moet vervolgens concrete vorm krijgen door een coherente aanpak van de steunprogrammering en de coördinatie van de steun voor de hervormingsprogramma's van de regeringen.
- Via haar initiatief inzake bestuur voor de ACS-landen en Afrika creëert de Europese Unie een nieuw stimuleringsmechanisme waardoor de partnerlanden naargelang van hun bestuursverbintenissen toegang tot extra middelen kunnen krijgen. Daartoe zal een stimuleringsreserve van circa drie miljard euro worden gecreëerd. De EU zal voorts politieke en financiële steun verlenen voor het Afrikaanse peer review-mechanisme,

rekening houdend met de eigen verantwoordelijkheid van de Afrikaanse landen voor dit proces.

Deze bijdrage tot de uitwerking van een gemeenschappelijke aanpak van de Europese Unie van de problematiek inzake democratisch bestuur moet worden gesitueerd in de ruimere context van het extern beleid van de Unie en de bevordering van vrede, veiligheid en duurzame ontwikkeling, rekening houdend met de vooruitzichten voor een substantiële verhoging van de officiële ontwikkelingshulp en het streven naar een doeltreffende steunverlening. Al deze elementen rechtvaardigen dat het debat over de plaats van het bestuur binnen de ontwikkelingssamenwerking verder wordt verdiept.