



Brussel, 11.6.2013  
COM(2013) 403 final

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

**OVER DE EU-STEUN VOOR DEMOCRATISCH BESTUUR MET BIJZONDERE  
AANDACHT VOOR HET BESTUURSINITIATIEF**

# VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S

## OVER DE EU-STEUN VOOR DEMOCRATISCH BESTUUR MET BIJZONDERE AANDACHT VOOR HET BESTUURSINITIATIEF

### 1. INLEIDING

In de conclusies van de Raad van 18 mei 2009 "*Het steunen van democratisch bestuur - versterking van het EU-kader*" heeft de Raad de Europese Commissie verzocht "een compleet verslag over de uitvoering van zijn conclusies van oktober 2006 in te dienen met bijzondere aandacht voor de door de Commissie beheerde EU-steun voor democratisch bestuur in alle regio's, met inbegrip van het bestuursinitiatief en de bestuursfaciliteit".

In dit verslag wordt een aantal belangrijke beleidsdocumenten in verband met goed bestuur gepresenteerd en de balans opgemaakt van enerzijds het bestuursinitiatief voor de landen van Afrika, het Caraïbisch gebied en de Stille Oceaan (ACS-landen) en anderzijds de bestuursfaciliteit voor landen die onder het Europees nabuurschapsbeleid vallen. Vervolgens worden lessen getrokken uit de ervaring die werd opgedaan met de tenuitvoerlegging van de geografische en thematische instrumenten waarmee de EU het democratisch bestuur ondersteunt. In dit verslag wordt niet ingegaan op de steun voor de landen die betrokken zijn bij het uitbreidingsproces, waar het accent nog sterker ligt op goed bestuur als onderdeel van de politieke toetredingscriteria.

### 2. RECENTE BELEIDSONTWIKKELINGEN

Het EU-ontwikkelingsbeleid is in strategisch opzicht opgeschoven naar strengere voorwaarden met betrekking tot mensenrechten, democratie en de rechtsstaat, de rol van het maatschappelijk middenveld en andere elementen van goed bestuur.

Om in te spelen op de gewijzigde situatie in de landen die vallen onder het EU-nabuurschapsbeleid werden twee gezamenlijke mededelingen van de Europese Commissie en de hoge vertegenwoordiger van de EU voor buitenlandse zaken en veiligheidsbeleid opgesteld<sup>1</sup>. De nieuwe benadering is gebaseerd op wederzijdse verantwoordingsplicht en gemeenschappelijke inzet voor de eerbiediging van de universele waarden, mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. In wezen maakt het "meer voor meer"-beginsel een differentiatie mogelijk op basis van de hervormingsresultaten. Dat zorgt voor een grondige wijziging van de relatie tussen de EU en de landen die bereid zijn meetbare hervormingen uit te voeren.

In de mededeling van de Commissie "*Het effect van het EU-ontwikkelingsbeleid vergroten: een agenda voor verandering*"<sup>2</sup> wordt erkend dat goed bestuur, naast mensenrechten, democratie en de gelijkheid van vrouwen en mannen één van de twee belangrijkste prioriteiten<sup>3</sup> van het EU-ontwikkelingsbeleid uitmaakt. De EU-steun voor goed bestuur moet derhalve in alle partnerschappen veel nadrukkelijker aanwezig zijn. Voorts is er volgens de mededeling behoefte aan stimulansen voor resultaatgerichte hervormingen en voor de

---

<sup>1</sup> "*Een partnerschap voor democratie en gedeelde welvaart met het zuidelijke Middellandse Zeegebied*", COM(2011) 200 en *Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden*, COM(2011) 303.

<sup>2</sup> COM(2011) 637, goedgekeurd door de Raad op 14 mei 2012.

<sup>3</sup> De tweede prioriteit is inclusieve en duurzame groei.

ondersteuning van maatregelen om actoren en processen op lokaal, sectoraal en nationaal niveau te versterken.

De algemene begrotingssteun van de EU is ook gekoppeld aan de bestuurlijke situatie in en de politieke dialoog met de partnerlanden<sup>4</sup>. In de mededeling "*De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen*" benadrukte de Commissie dat zij ervoor zal zorgen dat "de begrotingssteun van de EU in overeenstemming is met de overkoepelende beginselen en doelstellingen van het externe optreden (artikel 21 VEU) en het ontwikkelingsbeleid van de EU (artikel 208 VWEU)"<sup>5</sup>. Bovendien zal de begrotingssteun als instrument voor het EU-ontwikkelingsbeleid gebaseerd zijn op prestatie-evaluatie en wederzijdse verantwoordingsplicht.

Daarenboven wordt in de recente gezamenlijke mededeling "*Duurzame verandering ondersteunen in samenlevingen in een overgangssituatie*"<sup>6</sup> een aantal concrete maatregelen uiteengezet om de EU-steun aan landen met opkomende democratieën beter te laten verlopen om duurzame hervormingen te verwezenlijken. In de mededeling worden lessen getrokken uit de ervaring van de EU met de ondersteuning van democratische overgangprocessen en wordt het belang benadrukt van specifieke, op de behoeften van het partnerland gebaseerde maatregelen. Ook worden er mogelijkheden aangereikt voor een betere uitwisseling van de door de EU en haar lidstaten opgedane kennis en ervaring.

Ten slotte wordt met een recente mededeling "*Aan de basis van democratie en duurzame ontwikkeling: het maatschappelijke engagement van Europa in de externe betrekkingen*"<sup>7</sup> de aanzet gegeven tot een herziening van ons partnerschap met de maatschappelijke organisaties, op basis van de resultaten van de wereldwijde *gestructureerde dialoog over de betrokkenheid van de maatschappelijke organisaties en lokale autoriteiten bij de EU-ontwikkelingssamenwerking*<sup>8</sup> (2010 – 2011). In de mededeling wordt een versterkte en meer strategische aanpak voorgesteld voor de samenwerking van de EU met lokale maatschappelijke organisaties over de hele wereld, waarbij rekening moet worden gehouden met de specificiteit van elk land. Deze strategische aanpak met de maatschappelijke organisaties zal worden doorgetrokken in alle instrumenten en programma's, waarbij de rol van maatschappelijke organisaties op het vlak van democratisch bestuur en verantwoordingsplicht moet worden versterkt.

### **3. HET BESTUURSINITIATIEF VOOR DE ACS-LANDEN**

#### **3.1. Achtergrond en tenuitvoerlegging**

In 2006 heeft de Europese Commissie het *bestuursinitiatief voor de ACS-landen*<sup>9</sup> voorgesteld.

Het belangrijkste onderdeel van het bestuursinitiatief was een stimuleringsmechanisme om de ACS-landen extra financiële steun toe te kennen afhankelijk van hun inspanningen om democratisch bestuur tot stand te brengen. Voor deze "stimuleringsstranche voor goed bestuur" werd in het kader van het 10e Europees Ontwikkelingsfonds (EOF) in totaal 2,7 miljard euro uitgetrokken. Deze middelen werden geïntegreerd in de programmeringscyclus van het EOF voor de betrokken landen en in hun respectieve nationale indicatieve programma's (NIP's).

<sup>4</sup> "*De toekomstige strategie inzake EU-begrotingssteun aan derde landen*", COM(2011) 638 final.

<sup>5</sup> Ibid, blz. 2.

<sup>6</sup> JOIN(2012) 27 van 3 oktober 2012.

<sup>7</sup> COM(2012) 492 final.

<sup>8</sup> Gestructureerde dialoog:

[http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/who/partners/civil-society/structured-dialogue_en.htm).

<sup>9</sup> *Het bestuur binnen de Europese consensus over het ontwikkelingsbeleid – Naar een geharmoniseerde aanpak in de Europese Unie*, COM(2006) 421.

Het initiatief was gebaseerd op de volgende grondbeginselen:

- eigen verantwoordelijkheid in plaats van voorwaarden;
- dialoog in plaats van sancties;
- bepalen van de meest geschikte hervormingen en steunmaatregelen in plaats van een rangorde van goede en slechte leerlingen;
- participatie van lokale actoren;
- aanpassen van de steun voor het bestuur aan de situatie in de verschillende landen, in het bijzonder in het geval van fragiele staten.

Het andere onderdeel van het bestuursinitiatief omvatte blijvende politieke en financiële steun voor het Afrikaanse peer-review-mechanisme (APRM), een mechanisme voor zelfevaluatie dat door de lidstaten van de Afrikaanse Unie werd gecreëerd om hoge normen op het vlak van bestuur te bevorderen. In de mededeling "Het bestuur binnen de Europese consensus over het ontwikkelingsbeleid" van 2006<sup>10</sup> werden de initiatieven op regionaal en continentaal niveau gezien als een teken dat goed bestuur ernstig wordt genomen en dat het nu tijd was het Afrikaanse continent te ondersteunen om eigen initiatieven te ontplooien.

Het bestuursinitiatief verliep in verschillende etappes. Eerst werd een bestuursprofiel opgesteld en – eventueel – gedeeld met de partnerlanden. Aan de hand van kwantitatieve en kwalitatieve vragen werd in het kader van dit profiel een overzicht van het bestuur op negen gebieden opgesteld. De regeringen van de partnerlanden werden dan verzocht een actieplan goed bestuur op te stellen waarin de lopende en geplande initiatieven om de in het bestuursprofiel aangegeven prioritaire gebieden aan te pakken, nauwkeurig werden omschreven. Het actieplan goed bestuur werd vervolgens door de Commissie beoordeeld aan de hand van drie criteria – relevantie, ambitie en geloofwaardigheid – en vormde de basis voor de toewijzing van extra middelen aan het NIP van het land in kwestie. Ten slotte werd het actieplan goed bestuur bij het landenstrategiedocument gevoegd. In de periode 2007-2009 werd een totaalbedrag van ongeveer 2,3 miljard euro toegewezen aan 70 ACS-landen.

De steun voor het Afrikaanse peer-review-mechanisme (APRM), het tweede onderdeel van het bestuursinitiatief, omvatte een bijdrage van 2 miljoen euro aan het door de UNDP beheerde APRM-trustfonds. Hiertoe hebben de Commissie en de UNDP in december 2008 een bijdrageovereenkomst ondertekend. In dit verband werd enige vooruitgang geregistreerd, met name een stijging van het aantal deelnemende landen, de herziening van de vragenlijst en de groeiende capaciteit van de Afrikaanse landen om het APRM ten uitvoer te leggen. De absorptiecapaciteit van het trustfonds blijft evenwel zwak. De bijdrageovereenkomst werd tweemaal verlengd en verstreek in december 2012.

## **3.2. Follow-up van het bestuursinitiatief**

### *3.2.1. Evaluatie van het bestuursinitiatief van 2009*

De eerste evaluatie werd in 2009 als werkdocument van de Commissie "*Supporting democratic governance through the Governance Initiative — A review and way forward*"<sup>11</sup> bekendgemaakt. Daarin werd vastgesteld dat het bestuursinitiatief in de meeste ACS-landen een aanzet had gegeven tot een hervorming van het bestuur. Het bestuursinitiatief werd als coherent met de algemene EU-steun voor democratisch bestuur beschouwd, met voldoende mogelijkheden om door de partnerlanden zelf ingezette hervormingen te bevorderen en de politieke dialoog te vergemakkelijken. Voorts werd vermeld dat het bestuursinitiatief ertoe

<sup>10</sup> COM(2006) 421 final.

<sup>11</sup> SEC(2009) 58 final van 19.1.2009.

had bijgedragen dat goed bestuur - in de landenstrategiedocumenten voor het 10e EOF - steeds meer als concentratiegebied werd aangemerkt en dat het EU-personeel, zowel ter plaatse als bij de centrale diensten in Brussel, de methodes voor de analyse van goed bestuur bij de programmering beter kon toepassen<sup>12</sup>.

De belangrijkste tekortkoming van het bestuursinitiatief, zoals vastgesteld in 2009, was het strakke tijdschema. Dit liet in vele gevallen geen correcte en volledige tenuitvoerlegging toe, zorgde niet voor een maximale eigen verantwoordelijkheid van de ACS-landen, en maakte geen overleg met de nationale parlementen en het maatschappelijk middenveld mogelijk. Bovendien was er niet voldoende aandacht voor de ontwikkeling van een methode om de vooruitgang op te volgen. Voorts bleek de financiële stimulans "matig" te zijn geweest en werd de middelentoewijzing door vele belanghebbenden bekritiseerd wegens een gebrek aan transparantie en het feit dat dit tot een puur politiek proces had geleid. Uit de evaluatie is gebleken dat, ondanks de verwachtingen, de instrumenten van het bestuursinitiatief nog niet tot een betere donorcoördinatie, gemeenschappelijke actie, gemeenschappelijk toezicht of gemeenschappelijke dialoog hadden geleid.

Om deze tekortkomingen aan te pakken werd in het werkdocument van 2009 een aantal stappen voorgesteld voor een betere tenuitvoerlegging van het bestuursinitiatief, waaronder actualisering van de instrumenten voor de tenuitvoerlegging, beter toezicht en verdieping van de politieke dialoog.

### 3.2.2. *Tussentijdse evaluatie van het 10e EOF*

De tussentijdse evaluatie van het 10e EOF in 2010 had betrekking op vier gebieden, waaronder goed bestuur, die op basis van twee vragen werden onderzocht:

- in welke mate werd het actieplan goed bestuur correct uitgevoerd en is de situatie op bestuursvlak verbeterd sinds de aanneming van het landenstrategiedocument?
- in welke mate is de bestuurssituatie verbeterd rekening houdend met het (eventueel geactualiseerde) bestuursprofiel?

De tenuitvoerlegging van de actieplannen voor goed bestuur werd vrij positief beoordeeld, hoewel deze plannen pas op een later tijdstip waren ingevoerd en de onderzochte periode dus relatief kort was. De meeste EU-delegaties waren van oordeel dat de actieplannen "min of meer volgens plan" werden uitgevoerd. In enkele gevallen werd evenwel toch een vertraging van de tenuitvoerlegging geconstateerd, hetgeen gevolgen had voor de bestuurlijke situatie. Er bleek een positieve correlatie te bestaan tussen de kwaliteit van het oorspronkelijke actieplan en de tenuitvoerlegging ervan. Voor de niet-bevredigende tenuitvoerlegging van de actieplannen werd een aantal redenen aangegeven, waaronder een gebrek aan eigen verantwoordelijkheid, het bestaan van andere nationale strategieën op het vlak van goed bestuur, de laattijdige ondertekening van het landenstrategiedocument waardoor de tenuitvoerlegging ervan werd vertraagd, en het gebrek aan specifieke acties, indicatoren, tijdschema's en controlemiddelen. Dit kwam overeen met de bevindingen in het werkdocument van 2009.

---

<sup>12</sup> Ibid.

### 3.2.3. Studie over het bestuursinitiatief van 2011

Eind 2010 bestelde de Commissie een onafhankelijke studie<sup>13</sup> om het bestuursinitiatief te evalueren en aanbevelingen voor de toekomst te formuleren. De studie was onder meer toegespitst op de volgende aspecten:

- de procedure voor de toewijzing van de stimuleringsstranches voor goed bestuur aan de ACS-partnerlanden in het kader van het 10e EOF, met inbegrip van de gevolgde methode, de coördinatie en de samenwerking met de EU-lidstaten;
- de daadwerkelijke en potentiële invloed van deze stimuleringsstranches op de politieke dialoog met de partnerlanden en op de interne dynamiek en de debatten over goed bestuur in de partnerlanden;
- de algemene relevantie van de instrumenten in het kader van deze procedure en de integratie van het aspect goed bestuur in samenwerkingsstrategieën.

Uit de studie bleek dat vele actoren in de aanvangsfase enthousiast waren over het bestuursinitiatief. Het bood een nieuwe, meer prominente en geperfectioneerde aanpak voor de ondersteuning van goed bestuur en weerspiegelde de toenemende gemeenschappelijke overtuiging dat goed bestuur de sleutel voor ontwikkeling vormt. Het bestuursinitiatief werd beschouwd als een nieuw instrument met perspectieven voor een meer geharmoniseerde EU-analyse van het bestuur op basis van het bestuursprofiel, die de focus op goed bestuur kan versterken en de politieke dialoog met de partners kan verdiepen tijdens het programmeringsproces.

Na verloop van tijd stootte het bestuursinitiatief evenwel op enkele hindernissen waardoor de invloed ervan in de partnerlanden is afgenomen:

- *Beperkte eigen verantwoordelijkheid in het bestuursinitiatief.* In vele gevallen konden wegens het strakke tijdschema niet alle aspecten van de toewijzingsprocedure naar behoren worden uitgevoerd. Daardoor was een maximale eigen verantwoordelijkheid van de ACS-landen niet gewaarborgd en was overleg met de belangrijkste actoren niet altijd mogelijk.
- *Onvoldoende samenhang tussen het bestuursinitiatief en de reeds bestaande bestuursprocedures en -plannen* in bepaalde landen. Daardoor werd het bestuursinitiatief in vele gevallen als een "alleenstaand" instrument beschouwd dat niet voldoende geïntegreerd was in andere programma's inzake goed bestuur van de EU of andere donoren.
- *Inflexibiliteit van de instrumenten.* Vele actoren die een bijdrage aan de evaluatie hebben geleverd, merkten op dat het bestuursinitiatief een eerder statisch kader bood om stappen in de richting van goed bestuur te zetten. Het was niet flexibel genoeg om te reageren op de dynamische aard van de bestuursprocessen, in het bijzonder in kwetsbare situaties of in het geval van een plotselinge verslechtering van het bestuur. Voorts waren de instrumenten niet goed aangepast aan de dynamiek van het bestuur binnen het land of aan de tijd die nodig was om een kwalitatieve "procesbenadering" toe te passen. De actualisering van het actieplan goed bestuur kwam pas aan bod bij de tussentijdse evaluatie, waardoor niet tijdig kon worden gereageerd op gewijzigde situaties.

---

<sup>13</sup> Europese Commissie, "Support Study on the EU Governance Initiative in view of the preparation of a Report by the Commission to the Council in 2012 - Annexes to the Final Report", december 2011, blz. 4.

- Door politieke en institutionele *capaciteitsproblemen* werd een professioneel en samenhangend beheer van een politiek gevoelig en innovatief instrument als het bestuursinitiatief aan beide zijden belemmerd.
- *De financiële stimulans alleen heeft te weinig invloed.* In dit verband moet benadrukt worden dat een slechts op "beperkte" financiële stimulansen gebaseerde maatregel, die niet gepaard gaat met aanvullende beleidsmaatregelen en een politieke dialoog, niet efficiënt is gebleken. Andere methoden, zoals begrotingssteun, blijken als aantrekkelijker te worden beschouwd.
- *Onvoldoende harmonisatie binnen de EU.* Het bestuursinitiatief bood een kans voor nauwere samenwerking binnen de EU op het vlak van goed bestuur. Hoewel het bestuursprofiel een goede momentopname van de bestuurssituatie opleverde, werd het evenwel niet, zoals aanbevolen in de conclusies van de Raad van 2009, als referentiedocument gebruikt. Gedeeltelijk was dit te wijten aan evaluaties van het bestuur die door andere donoren, waaronder de EU-lidstaten, waren verricht. Binnen de EU zelf zijn er reeds een hele reeks verschillende benaderingen, instrumenten en evaluatieprocedures. Dit gebrek aan harmonisatie was niet bevorderlijk voor de efficiëntie van het bestuursinitiatief op het terrein.

#### 4. BESTUURSFACILITEIT

In de *mededeling betreffende de versterking van het Europees nabuurschapsbeleid*<sup>14</sup> werd een bestuursfaciliteit voor het Europees nabuurschapsgebied aangekondigd, die in 2007 werd opgericht. De Commissie was van plan om daarvoor, bovenop de reeds geprogrammeerde nationale toewijzingen voor de nabuurschapspartners, 300 miljoen euro te reserveren over de periode 2007-2013.

Van 2007 tot 2009 voorzag de bestuursfaciliteit voor bepaalde partnerlanden die onder het Europees nabuurschapsbeleid (ENB) vallen, in beperkte aanvullende financiële steun, op basis van een evaluatie van de vorderingen die bij de tenuitvoerlegging van de ruim gedefinieerde bestuursaspecten van de ENB-actieplannen zijn gemaakt. Daarbij werd het accent gelegd op een aantal gebieden als democratie, mensenrechten, de grondrechten en de rechtsstaat.

De resultaten van de evaluatie van het ENB in 2010 en 2011 hebben, samen met de gebeurtenissen tijdens de Arabische lente, geresulteerd in een nieuwe aanpak die het partnerschap tussen de EU en haar buurlanden moet versterken. In de mededeling *"Inspelen op de veranderingen in onze buurlanden"* wordt een gedifferentieerde aanpak voorgesteld, die niet alleen - zoals in het geval van de bestuursfaciliteit - voor de financiering geldt, maar het volledige spectrum van de door de EU voorgestelde stimuleringsmaatregelen omvat, met inbegrip van betere markttoegang en grotere mobiliteit.

Zoals hierboven reeds werd vermeld, zijn stimuleringsmaatregelen zoals de bestuursfaciliteit, die alleen gepaard gaan met financiering zonder een diepgaande politieke en beleidsdialoog, inefficiënt gebleken.

In het licht van deze nieuwe aanpak voor het stimuleringsbeleid werden in 2011 de overkoepelende programma's *"Steun voor partnerschap, hervormingen en inclusieve groei"* (SPRING) voor de zuidelijke nabuurschap, en *"Integratie- en samenwerkingsprogramma in het kader van het oostelijk partnerschap"* (EaPIC) voor de oostelijke nabuurschap opgezet. Via deze programma's wordt een aanzienlijk deel van de aanvullende EU-middelen verstrekt,

<sup>14</sup> COM(2006) 726 van 4 december 2006.

gecombineerd met extra beleidsmaatregelen. Overeenkomstig de mededeling over de evaluatie van het ENB wordt aan de hand van een aantal benchmarks nagegaan of een land zich daadwerkelijk engageert voor democratisering en of dit land voor aanvullende financiering in aanmerking komt. Daarbij gaat het onder meer om de organisatie van democratische en geloofwaardige verkiezingen, vrijheid van vereniging, meningsuiting en vergadering, pers- en mediavrijheid, de rechtsstaat, bestrijding van corruptie, hervorming van de veiligheidsdiensten en wetshavingsinstanties, en de eerbiediging van de mensenrechten.

## 5. OVERZICHT VAN EERDERE EU-STEUN OP HET VLAK VAN DEMOCRATISCH BESTUUR

Democratisch bestuur wordt ondersteund met geografische instrumenten als het Europees Ontwikkelingsfonds, het instrument voor ontwikkelingssamenwerking en het Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, en met thematische programma's die worden gefinancierd door het Europees instrument voor democratie en mensenrechten en het stabiliteitsinstrument. Behalve via programma's wordt het democratisch bestuur ook ondersteund via *specifieke* ingrepen in belangrijke bestuursgebieden en via de *integratie van het bestuur* in andere samenwerkingsgebieden.

Uit de eerdere EU-steun op het vlak van democratisch bestuur kan het volgende worden geleerd:

- *ondersteuning voor democratisch bestuur moet passen in de lokale realiteit.* Een bestuurshervorming is een geleidelijk proces, dat tot transformatie van een samenleving leidt. Kennis van de **lokale context** is dus cruciaal om de vorm van de EU-ondersteuning te bepalen. De EU onderschrijft *de beginselen voor goed internationaal engagement in onstabiele landen en situaties* van de OVSE, waarin de nadruk ligt op het opbouwen van nauwere betrekkingen met begunstigde landen die te kampen hebben met conflicten en een zwak bestuur. Uit de ervaringen met het bestuursprofiel en de actieplannen goed bestuur blijkt dat kennis van de lokale context en de aanpassing aan de specifieke situatie in een land essentieel zijn om op het vlak van democratisch bestuur tot geslaagde interventies te komen. Op nationaal niveau vragen de nieuwe richtsnoeren voor het beheer van de programma- en projectcyclus om een *systematische contextanalyse*. De politiek-economische analyse is een van de relevante instrumenten om te begrijpen hoe politieke en economische processen interageren en hoe belangen en stimulansen het gedrag van verschillende actoren op termijn beïnvloeden.
- *De rol van regionale of continentale initiatieven* op het vlak van bestuur, zoals het Afrikaanse peer-review-mechanisme (APRM) kan verder worden onderzocht op het vlak van meer eigen verantwoordelijkheid. Met processen op regionaal niveau kunnen de landen zelf hun prioriteiten bepalen en hun eigen verantwoordelijkheid versterken. Het *partnerschap democratisch bestuur en mensenrechten* tussen Afrika en de EU bijvoorbeeld biedt een forum om gezamenlijke bestuursagenda's en aanbevelingen op te stellen. Het beginsel van verantwoordelijkheid moet bijzondere aandacht krijgen, maar ervaringen kunnen ook worden gedeeld met Afrikaanse partnerinstellingen om samen met hen nieuwe strategieën te ontwikkelen die zijn toegespitst op de belangrijkste prioriteiten van de Afrikaanse bestuursstructuren, ook het verbeterde APRM-proces.
- *Toenadering tot het maatschappelijk middenveld* is cruciaal om tot sterkere democratische processen en systemen voor verantwoordingsplicht te komen en om



betere ontwikkelingsresultaten te bereiken<sup>15</sup>. Er moet meer aandacht worden besteed aan een gunstiger klimaat voor maatschappelijke organisaties in partnerlanden: de maatschappelijke organisaties moeten op een zinvolle en gestructureerde manier kunnen deelnemen aan het binnenlands beleid in de partnerlanden, aan de programmeringscyclus van de EU en aan internationale processen, en de plaatselijke maatschappelijke organisaties moeten beter in staat zijn hun rol als onafhankelijke actoren voor ontwikkeling te vervullen.

- *Met de ontwikkeling en versterking van de lokale capaciteit* worden de ontwikkeling van doeltreffende instellingen gestimuleerd en wordt de capaciteit van de overheid verbeterd om alle binnenlandse belanghebbenden bij de ontwikkeling en uitvoering van het beleid te betrekken en diensten te leveren aan de eindbegunstigden. Als er nieuwe manieren komen om democratisch bestuur te ondersteunen, bijvoorbeeld met vernieuwende ICT-instrumenten, kan dat een aanzienlijke invloed hebben op participatie en informatiestromen, als dat gepaard gaat met een strategische aanpak voor capaciteitsontwikkeling. Ook de deelname van de Commissie aan het forum op hoog niveau over efficiënte instellingen in Busan kan de efficiëntie van de EU-steun op het vlak van democratisch bestuur ten goede komen.
- *De stimulansen en voorwaarden opnieuw bekijken.* De verschillende externe beleidskaders van de EU, zoals het uitbreidingsbeleid, het nabuurschapbeleid en de overeenkomst van Cotonou met de ACS-landen, bieden uiteenlopende stimulansen en leggen verschillende voorwaarden op voor de aard en de reikwijdte van de hervormingen. Uit het verleden blijkt dat een aanpak die gebaseerd is op voorwaarden en stimulansen het beste werkt als een kritische massa aan financiering vereist is om significante resultaten te boeken, waarbij de toewijzingen worden gekoppeld aan doelstellingen met duidelijke indicatoren en benchmarks, in combinatie met een coherente politieke en beleidsdialoog. Een dergelijke aanpak wordt benadrukt in onder meer de gezamenlijke mededeling van 2012, *Eastern Partnership: A Roadmap to the autumn 2013 Summit*<sup>16</sup> en de bijhorende documenten. Uit de ervaring met het bestuursinitiatief blijkt ook dat mechanismen voor stimulansen gebaseerd moeten zijn op duidelijke differentiatie, daadwerkelijke verwezenlijkingen en periodiek toezicht. Toezicht is cruciaal bij de ondersteuning van de hervormingen, aangezien dat partnerlanden ertoe kan aansporen de hervormingen te versnellen. Het effect van toezicht kan nog worden vergroot door meer belanghebbenden bij het proces te betrekken en met name door de belangrijke rol van het maatschappelijk middenveld te erkennen, en door de prestaties van de overheid transparanter te maken.
- Op een gebied als bestuur worden resultaten - in de betekenis van verandering van normen en praktijken bij het beheer van overheidstaken - per definitie niet bepaald door een lineaire logica en zij worden evenmin snel bereikt. Daarom is een systeem van prestatiebeoordeling op basis van resultaten en indicatoren belangrijk. In het kader van het bestuursinitiatief zijn ook de keuze van de meest geschikte indicatoren en de keuze voor wie de prestaties zou gaan beoordelen van belang. Er is bovendien een toenemend aantal indicatoren en prestatiebeoordelingen op het vlak van bestuur dat kan worden bekeken, terwijl opnieuw moet worden nagedacht over de aanpak van op resultaten gebaseerde samenwerkingssystemen. Voor onstabiele landen wordt

---

<sup>15</sup> COM(2012) 492 final.

<sup>16</sup> JOIN(2012) 13 final.

gewerkt aan reeksen indicatoren die specifiek voor hen relevant zijn als onderdeel van de internationale dialoog over vredesopbouw en staatsopbouw.

- *Flexibiliteit.* De verbetering van de prestaties hangt ook samen met het gebrek aan flexibiliteit van de instrumenten. In landen die te lijden hebben onder een crisis, kan de Commissie een zogenoemde crisisverklaring goedkeuren, zodat meer flexibele procedures kunnen worden gebruikt om de ontwikkelingssamenwerking uit te voeren. Intussen is deze procedure al in een aantal ACS-landen gebruikt.
- *Meer harmonisatie met de EU.* Voortbouwend op de Europese consensus inzake ontwikkeling moest het bestuursinitiatief bijdragen aan harmonisatie en meer samenwerking inzake bestuur op EU-niveau. Velen vonden bijvoorbeeld het bestuursprofiel een nuttig instrument voor een gezamenlijke analyse van de bestuurssituatie in de praktijk. Het Verdrag van Lissabon bevat nog mogelijkheden om samen te werken op het niveau van de EU en de lidstaten, zowel bij het beoordelen van de situatie in een land als bij het uittekenen van de ondersteuning. Via gezamenlijke analyse en programmering, zoals bepaald in *de agenda voor verandering*, kan, in combinatie met de cruciale rol die de EU-delegaties spelen bij het voeren van de politieke en beleidsdialoog in de praktijk, een dergelijke harmonisatie op EU-niveau worden ondersteund.

## 6. CONCLUSIE

Ondersteuning voor democratisch bestuur blijft een topprioriteit in de EU-ontwikkelingssamenwerking. De nieuwe aanpak van begrotingssteun vormt in dit verband een krachtige politieke boodschap, omdat wordt gestreefd naar een sterker contractueel partnerschap over EU-begrotingssteun tussen de EU en de partnerlanden, om zo democratieën op te bouwen en te versterken, duurzame economische ontwikkeling na te streven en armoede uit te roeien. De nieuwe benadering moet gebaseerd zijn op wederzijdse verantwoordingsplicht en gemeenschappelijke inzet voor de universele waarden van mensenrechten, democratie en de rechtsstaat. De Commissiediensten, de EDEO en de lidstaten moeten bovendien zorgen voor een nauwe coördinatie, ook betreffende een versterkte en samenhangende beleids- en politieke dialoog die gekoppeld moet zijn aan elke regeling met stimulansen of financiering voor bestuurshervorming in partnerlanden.

De eigen verantwoordelijkheid bevorderen is cruciaal om democratisch bestuur te ondersteunen. De eigen verantwoordelijkheid van landen vereist de deelname van alle relevante binnenlandse actoren aan de bepaling van het ontwikkelingstraject en de nodige bestuursregelingen. Het belang van eigen verantwoordelijkheid wordt benadrukt in de verklaring van Busan, waarin wordt opgeroepen tot een aanpak die is aangepast aan de specifieke behoeften van een land. De politieke wil van de overheden in partnerlanden op alle niveaus, en hun oprechte inzet voor hervormingen, is een essentiële voorwaarde om tot een geslaagde hervorming te komen, zeker op een gevoelig gebied als democratisch bestuur.

Bovendien is het in alle sectoren en voor alle thema's cruciaal om meer strategisch met maatschappelijke organisaties te werken. In overeenstemming met de nieuwe aanpak voor het maatschappelijk middenveld zijn maatschappelijke organisaties momenteel volwaardige deelnemers aan het bestuur op het nationale, regionale en mondiale niveau. Op nationaal niveau stelt de nieuwe aanpak de lokale maatschappelijke organisaties en hun rol bij de beleidsvorming en verantwoordelijkheid centraal. Een samenhangende en strategische relatie met het maatschappelijk middenveld op nationaal niveau wordt makkelijker bereikt als EU-delegaties en lidstaten geleidelijk aan routekaarten ontwikkelen en daarbij de nadruk leggen op de versterking van de rol van het maatschappelijk middenveld in het democratisch bestuur.

Tot slot kunnen zowel de Commissie als de EDEO en de lidstaten gebruik maken van de rijke ervaring die de EU met de overgang naar democratie heeft opgebouwd. Het kan daarbij nuttig zijn de ideeën uit te voeren uit de recente mededeling voor EU-steun aan duurzame verandering in samenlevingen in een overgangssituatie.