



**RAAD VAN
DE EUROPESE UNIE**

**Brussel, 13 november 2003 (14.11)
(OR. en)**

14773/03

DEVGEN 144

VERSLAG

van: het secretariaat-generaal

d.d.: 13 november 2003

aan: de RAAD

nr. vorig doc.: 14689/03 DEVGEN 142

nr. Comv.: 13859/03 DEVGEN 130

Betreft: Bestuur in de context van ontwikkelingssamenwerking

1. Op 21 oktober 2003 heeft de Raad van de Commissie een mededeling over bestuur en ontwikkeling ¹ ontvangen.
2. Op 12 november 2003 heeft de Groep ontwikkelingssamenwerking overeenstemming bereikt over de bijgevoegde ontwerp-conclusies van de Raad.
3. Op 13 november 2003 heeft het Comité van permanente vertegenwoordigers de bijgevoegde tekst goedgekeurd, en is het overeengekomen hem ter aanneming aan de Raad voor te leggen.
4. De Raad wordt derhalve verzocht in zijn zitting op 17 november 2003 het thema bestuur in de context van ontwikkelingssamenwerking te bespreken, en de bijgevoegde ontwerp-conclusies aan te nemen.

¹ Doc. 13859/03 DEVGEN 130 - COM(2003) 615 def.

**ONTWERP-CONCLUSIES VAN DE RAAD
BETREFFENDE
BESTUUR IN DE CONTEXT VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

HERINNEREND AAN:

- de gezamenlijke verklaring van november 2000 over het EG-ontwikkelingsbeleid, waarin versterking van de institutionele capaciteiten op het gebied van behoorlijk bestuur als een van de zes prioritaire gebieden voor het EG-ontwikkelingsbeleid werd aangewezen;
- de Millenniumverklaring van de VN, waarin werd gesteld dat succesvolle verwezenlijking van de millenniumdoelstellingen voor ontwikkeling onder meer afhankelijk is van behoorlijk bestuur, ontwikkeling en armoedebestrijding, zowel op nationaal als op internationaal niveau;
- de Raadsconclusies over de Internationale Conferentie van Monterrey inzake Ontwikkelingsfinanciering, waarin werd benadrukt dat het in de eerste plaats aan de ontwikkelingslanden is een gezond macro-economisch klimaat en een passend kader voor investeringen te scheppen, en te waarborgen dat de ontvangen middelen op behoorlijke en doeltreffende wijze worden beheerd, waarbij zij zich ertoe dienen te verbinden voor goed bestuur te zorgen, een hoog niveau van transparantie te bereiken en corruptie uit te roeien;
- de Consensus van Monterrey, in het kader waarvan werd gewezen op de noodzaak de deelneming van ontwikkelingslanden aan de internationale economische besluitvorming en normering te verruimen en te versterken, en op de noodzaak van verdere acties om de ontwikkelingslanden te helpen hun capaciteit om doeltreffend aan multilaterale fora te kunnen deelnemen te versterken;
- het actieplan van Johannesburg, waarin onder meer wordt gesteld dat goed bestuur in elk land en op internationaal niveau essentieel is voor duurzame ontwikkeling;
- de Raadsconclusies van 30 mei 2002 waarin de Raad zich ingenomen betoonde met het voorstel van de Commissie om haar werkzaamheden op het gebied van goed bestuur te intensiveren als zijnde een van de belangrijkste werkerreinen van het ontwikkelingsbeleid van de Gemeenschap, en in het bijzonder met de oprichting samen met de lidstaten van een deskundigengroep die tot taak zal hebben een consistente gemeenschappelijke aanpak van deze kwesties door de EU vast te stellen met het oog op de totstandbrenging van een op het nauwe verband tussen democratie, goed bestuur en ontwikkeling gebaseerd beleidskader met de partnerlanden, in een associatie met de niet-gouvernementele actoren;

ERKENNEND dat:

- bestuur een essentieel onderdeel is van ontwikkelingssamenwerking aangezien armoedebestrijding in ontwikkelingslanden grotendeels afhankelijk is van het vermogen van overheidsinstellingen om armen in staat te stellen hun levensstandaard te verhogen, om hun toegang tot openbare diensten te garanderen en hun rechten en veiligheid te waarborgen;

- bestuur een kernelement is van beleid en hervormingen ten behoeve van armoedebestrijding en mondiale veiligheid, alsmede voor de bevordering van democratie, mensenrechten en de rechtsstaat, die wezenlijke bouwstenen zijn in de betrekkingen van de EU met derde landen;
- ontwikkeling niet mogelijk is in een chronisch onveilige omgeving, en, omgekeerd, een tekortschietend bestuur een van de voornaamste factoren is die bijdragen tot het uitbreken van gewelddadige conflicten;
- dat de ACS-EG-Partnerschapsovereenkomst van Cotonou een nuttige benadering voor bestuur biedt, en dat in het kader van een politiek en institutioneel klimaat dat de mensenrechten, de democratische beginselen en de rechtsstaat beschermt, onder goed bestuur wordt verstaan het transparante en verantwoordelijke beheer van menselijke en natuurlijke hulpbronnen en economische en financiële middelen ten behoeve van rechtvaardige en duurzame ontwikkeling; goed bestuur houdt het bestaan in van duidelijke besluitvormingsprocedures bij de overheid, transparante en verantwoording verschuldigde instellingen, voorrang van de wet bij het beheer en de verdeling van middelen en de opbouw van capaciteiten ten behoeve van het uitwerken en uitvoeren van maatregelen, teneinde met name corruptie te voorkomen en te bestrijden;
- inadequaat binnenlands beleid, in combinatie met het tekort aan wereldwijd bestuur, ertoe heeft bijgedragen dat de kloof tussen rijken en armen er alleen maar groter op geworden is;

DE RAAD

IS INGENOMEN MET de mededeling van de Commissie over bestuur en ontwikkeling, die alle beginselen bevat die ten grondslag liggen aan de taak van de EU om ondersteuning te bieden voor een beter bestuur in ontwikkelingslanden, en waarin een praktische aanpak wordt voorgesteld op basis van een dialoog met partnerlanden, aangevuld met inspanningen op het gebied van capaciteitsversterking, gericht op de kernelementen van bestuur, teneinde het hoofd te kunnen bieden aan diverse situaties en ontwikkelingscontexten.

KOMT HET VOLGENDE OVEREEN:

INZAKE DE BELEIDSAGENDA

- bestuur kan vanuit verschillende invalshoeken worden benaderd in per land verschillende situaties, en dient derhalve te worden geanalyseerd en bevorderd op basis van de specifieke situatie waarin een land verkeert, aangezien geen algemeen, in alle situaties geldend model bestaat dat tot goed bestuur leidt;
- waar een duidelijk engagement bestaat voor een doeltreffend, ontwikkelingspartnerschap op basis van rechten, vormen initiatieven en benaderingen die in de landen zelf worden ontwikkeld een goede grondslag voor dialoog en samenwerking;
- de verschillende scenario's die in de Commissiemededeling worden gepresenteerd, te weten "doeltreffende partnerschappen", "moeilijke partnerschappen" en "post-conflictsituaties", vormen goede handvatten voor de analyse en de verdere bepaling van een beleidskader ter verhoging van de samenhang tussen de bestuursbenaderingen van de EG en van de lidstaten;

- het optreden op het gebied van moeilijke partnerschappen is van bijzonder groot belang als uitdaging voor de EU, en er dient bijzondere aandacht te worden geschonken aan de uitwerking van doeltreffende strategieën voor deze partnerschappen en in post-conflictsituaties, zodat de EG en de lidstaten zich kunnen blijven inzetten met behulp van het gehele scala van beschikbare en meest geschikte instrumenten, ook in gevallen waarin er sancties zijn opgelegd en de officiële samenwerking is opgeschort;
- wat betreft bestuur in het algemeen verdient corruptiebestrijding op alle niveaus bijzondere aandacht; corruptie ondermijnt namelijk ontwikkeling zowel als democratie en moet worden bestreden binnen het kader van de meer algemene steun voor armoedebestrijding en de versterking van het bestuur en van de democratiseringsprocessen;
- de desbetreffende, uit hoofde van de Partnerschapsovereenkomst van Cotonou ingestelde bepalingen en regelingen op het gebied van behoorlijk bestuur, mensenrechten, democratische beginselen en de rechtsstaat kunnen als referentie gelden voor andere EU-overeenkomsten met derde landen;

INZAKE INSTRUMENTEN

- de beleidsdialoog moet het belangrijkste instrument zijn bij de opstelling van een gemeenschappelijke agenda voor de EU en haar partnerlanden en voor het gezamenlijk bepalen van prioriteiten in verband met bestuursaangelegenheden op grond van de prioriteiten van de afzonderlijke partnerlanden. De beleidsdialoog met de partners moet regelmatig plaatsvinden zodat dit instrument een gunstige, proactieve connotatie krijgt; deze dialoog moet verder worden versterkt en aangepast wanneer het om moeilijke partnerschappen gaat, mede door andere betrokken partijen op ontwikkelingsgebied, zoals andere donoren, de civiele samenleving en de particuliere sector, daarbij te betrekken;
- daarnaast moeten er ter aanvulling diverse andere beschikbare instrumenten worden ingezet die bestuur kunnen bevorderen, mede door de bescherming en de bevordering van de mensenrechten en democratie, steun voor institutionele ontwikkeling en capaciteitsopbouw, met name bij hervormingen in administratie en financieel beheer, alsmede steun voor democratisch gekozen parlementen, versterking van de rol van de vrouw en versterking van de civiele samenleving;
- het EG-beleid op het gebied van bestuur moet worden geïntegreerd in ontwikkeling en aanverwante instrumenten, met inbegrip van projecten, sectorprogramma's, begrotingssteun en handelsovereenkomsten; begrotingssteun kan, waar passend, een waardevol instrument zijn ter bevordering van behoorlijk bestuur, door verbetering van zowel het beheer van overheidsfinanciën als het functioneren van de openbare diensten;
- de landenstrategiedocumenten (LSD) en de tussentijdse evaluaties (MTR) vormen het passende kader waarin de beleidsagenda, de instrumenten en de financiële toewijzingen op het niveau van landen of regio's op samenhangende wijze aan elkaar zijn gekoppeld;
- rekening houdend met het werk van de Commissie voor ontwikkelingsbijstand van de OESO (DAC), moeten er op de specifieke behoeften van het partnerland bestuursindicatoren worden toegesneden en uitgewerkt volgens een transparante procedure waaraan alle belanghebbende partijen in het land daadwerkelijk deelnemen; deze indicatoren moeten ertoe dienen de meest geschikte beleidsantwoorden vast te stellen;

BEVEELT AAN dat

- de EG in het kader van de dialoog met de partnerlanden, per land specifieke bestuursaangelegenheden aan de orde stelt als een praktisch concept dat betrekking heeft op de werking van politieke, administratieve, economische en sociale stelsels die stoelen op eerbiediging van de mensenrechten, democratie en de rechtsstaat;
- bijzondere aandacht uitgaat naar versterking van de democratische instellingen, zoals parlementen, een professioneel en onafhankelijk gerechtelijk apparaat, de regering op centraal en plaatselijk niveau, lokale raden en een professioneel overheidsapparaat;
- de EG overeenkomstig de bestaande EU-mandaten overleg met de civiele samenleving blijft aanmoedigen en bevorderen teneinde eigen inbreng en verantwoordelijkheid te versterken; dikwijls speelt de civiele samenleving ook een bijzonder waardevolle rol in moeilijke partnerschappen;
- de EU in moeilijke partnerschappen in coördinatie met andere donoren, in het bijzonder via de OESO/DAC, naast humanitaire hulp, alternatieve wegen verkent om steun te kunnen blijven bieden en zodoende solidariteit te betonen met de betrokken bevolkingsgroepen, de negatieve gevolgen van de isolatie voor de veiligheid van een land te vermijden en de doeltreffendheid van de bijstand op lange termijn te waarborgen;
- in post-conflictsituaties dient de EU prioriteit te geven van het vaststellen en analyseren van de dieperliggende oorzaken van het conflict, en passende vredebevorderende strategieën te ontwikkelen waarin hulp, rehabilitatie en ontwikkeling aan elkaar gekoppeld zijn en waarin passende aandacht wordt geschonken aan de kernelementen van bestuur;
- er moet speciale aandacht worden besteed aan de mogelijke rol van de particuliere sector bij de bevordering van behoorlijk bestuur en vrijwillige corruptiebestrijding;
- in al hun acties dienen de EG en de lidstaten te streven naar grotere coherentie, complementariteit en coördinatie zowel onderling als met andere donoren; daartoe dient de EU actief deel te nemen aan het opstellen van een agenda voor bestuursaangelegenheden met alle belanghebbende partijen, en daarbij gebruik te maken van het gehele scala van beschikbare instrumenten in het kader van haar externe optreden;

en

VERZOEKT de Commissie

- de in de mededeling belichte beginselen te ontwikkelen en operationeel te maken in de vorm van richtsnoeren en een handboek ter ondersteuning van het beheer van programma's ter verhoging van de doeltreffendheid en het effect van acties op het gebied van bestuur; in dat verband SPOORT DE RAAD de Commissie en de lidstaten AAN hun ervaringen uit te wisselen ten einde een gemeenschappelijke aanpak te bepalen;

- haar activiteiten verder te coördineren met andere donoren, mede via deelneming aan de OESO/DAC-fora, de bevoegde VN-organen en de desbetreffende activiteiten van de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken, teneinde consistente benaderingen te ontwikkelen voor aangelegenheden als de toewijzing van hulp, donorcoördinatie en gezamenlijke institutionele beleidsanalyse;
 - in toekomstige partnerschapsovereenkomsten met andere regio's de beste praktijken te bespreken voor de opneming van met deze conclusies overeenstemmende bepalingen en regelingen op het gebied van bestuur, als aanvulling op de "kernelementen"-clausule, die reeds een geaccepteerde praktijk is.
 - in het jaarverslag te rapporteren over de behandeling van het thema bestuur in de LSD's, met het oog op de komende MTR's.
-