



Brussel, 13.2.2017
COM(2017) 69 final

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES
PARLEMENT**

**Ex-postevaluatieverslag over het Programma Grondrechten en Burgerschap (2007-
2013)**

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	3
1.1	DOEL VAN DIT VERSLAG	3
1.2	METHODOLOGIE EN INFORMATIEBRONNEN	3
1.3	OVERZICHT VAN HET PROGRAMMA	3
2.	RESULTATEN VAN DE EVALUATIE	6
2.1	RELEVANTIE VAN HET PROGRAMMA	6
2.2	COHERENTIE EN COMPLEMENTARITEIT	7
2.3	DOELTREFFENDHEID	10
2.4	DUURZAAMHEID EN OVERDRAAGBAARHEID	13
2.5	EFFICIËNTIE EN MOGELIJKE VEREENVOUDIGING	16
2.6	TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE EU	18
3.	CONCLUSIES	25

1. INLEIDING

1.1 DOEL VAN DIT VERSLAG

Het besluit tot vaststelling van het programma Grondrechten en burgerschap (FRC) schrijft voor dat de Commissie een *ex-postevaluatie* indient voor de periode 2007-2013¹. Deze *ex-postevaluatie*² werd uitgevoerd door een onafhankelijke externe beoordelaar die werd bijgestaan door medewerkers van de Commissie.

Dit verslag is gebaseerd op de hierboven vermelde evaluatie. Het rapport is opgebouwd volgens de belangrijkste evaluatiecriteria en bijbehorende vragen. Deze omvatten relevantie, coherentie en complementariteit, doeltreffendheid, effecten en duurzaamheid, efficiëntie, mogelijke vereenvoudiging en toegevoegde waarde van de EU.

1.2 METHODOLOGIE EN INFORMATIEBRONNEN

Deze eindevaluatie is gebaseerd op het volgende:

- een uitvoerige evaluatie van de beschikbare documentatie van 135 actiesubsidies en 34 exploitatiesubsidies die door het FRC-programma voor de periode 2007-2013 werden gefinancierd;
- een evaluatie van de documentatie bij het programma, zoals het oprichtingsbesluit, jaarlijkse werkprogramma's en de uitnodiging tot het indienen van voorstellen voor zowel subsidies als overheidsopdrachten;
- een evaluatie van overige online beschikbare informatie – bv. documenten over het EU-beleid, websites, oprichtingsbesluiten van verwante EU-programma's, enz.;
- een kwantitatieve analyse van 169 projecten (actiesubsidies en exploitatiesubsidies);
- een analyse van de 71 reacties op de online-enquête van begunstigden van FRC-subsidies;
- 17 uitgeschreven follow-upgesprekken met coördinatoren van projecten/organisaties die voor de periode 2007-2013 FRC-subsidies hebben ontvangen;
- vier verkennende interviews met ambtenaren van de Commissie.

1.3 OVERZICHT VAN HET PROGRAMMA

Het FRC-programma werd vastgesteld bij Besluit 2007/252/JBZ van de Raad van 19 april 2007 (hierna het "oprichtingsbesluit" genoemd) voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma "Grondrechten en justitie".

In artikel 2 van het oprichtingsbesluit worden vier algemene doelstellingen vastgelegd:

- bevordering van de totstandbrenging van een Europese samenleving die is gegrondvest op eerbiediging van de grondrechten welke zijn erkend in artikel 6, lid 2, van het Verdrag betreffende de Europese Unie, met inbegrip van de rechten die uit het burgerschap van de Unie voortvloeien;
- versterking van het maatschappelijke middenveld en aanmoediging van een open, transparante en regelmatige dialoog met het maatschappelijk middenveld over de grondrechten;

¹ Artikel 15, lid 3, onder d), Besluit 2007/252/JBZ van de Raad van 19 april 2007 tot vaststelling van het specifieke programma "Grondrechten en burgerschap" voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma "Grondrechten en justitie".

² Het *ex-postevaluatieverslag* van de externe beoordelaar is te vinden op:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf, bijlagen:

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_annex_1_2_and_3.pdf,

http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_annex_4_quantitative_analysis.pdf

Het tussentijdse evaluatieverslag van de Commissie is te vinden op: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0249:FIN:EN:PDF>

- bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme en bevordering van een beter interreligieus en intercultureel begrip en een grotere verdraagzaamheid in de gehele Europese Unie;
- de contacten, de uitwisseling van informatie en het netwerkvorming tussen justitiële, gerechtelijke en bestuurlijke autoriteiten en beoefenaars van juridische beroepen verbeteren, met onbegrip van het verlenen van steun voor justitiële opleiding om meer wederzijds begrip tussen deze autoriteiten en beroepsbeoefenaars te waarborgen.

De algemene doelstellingen van het programma zijn complementair aan de doelstellingen van het bij Verordening (EG) nr. 168/2007 opgerichte Bureau van de Europese Unie voor de grondrechten, die bestaan in het bijdragen tot de ontwikkeling en de uitvoering van communautaire beleidsmaatregelen die de grondrechten ten volle eerbiedigen.

Het FRC-programma financiert acties, net als andere programma's die deel uitmaken van het algemene programma "Grondrechten en justitie", door middel van de volgende mechanismen³:

- actiesubsidies in de vorm van medefinanciering (tot 80 % van de totale kosten) voor specifieke transnationale projecten van communautair belang die door een overheidsinstantie of een andere instantie van een lidstaat, dan wel door een internationale of niet-gouvernementele organisatie worden ingediend en die gedurende een maximum van twee jaar mogen worden uitgevoerd;
- exploitatiesubsidies die financiële steun (tot 80 %) bieden voor de activiteiten van ngo's of andere entiteiten die een doelstelling van algemeen Europees belang nastreven;
- exploitatiesubsidies voor medefinanciering van uitgaven in verband met het permanente werkprogramma van specifieke organisaties, als vermeld in de rechtsgrondslag (de Conferentie van de Europese grondwettelijke hoven en de vereniging van de Raden van State en Hoge Administratieve Rechtscolleges van de Europese Unie); alsmede
- aanbestede contracten/openbare aanbestedingen voor specifieke door de Commissie opgezette acties, zoals: studies en onderzoeken, opiniepeilingen en onderzoeken, de vaststelling van indicatoren en gemeenschappelijke methodologieën, de verzameling, opstelling en verspreiding van gegevens en statistieken, seminars, conferenties en vergaderingen van deskundigen, op het grote publiek gerichte campagnes en evenementen, het ontwikkelen en onderhouden van websites, het opstellen en verspreiden van voorlichtingsmateriaal, de ondersteuning en het beheer van netwerken van nationale deskundigen, analyse-, toezicht- en evaluatieactiviteiten, enz

De totale voor het FRC-programma toegewezen begroting voor de uitvoeringsperiode ervan (januari 2007 tot en met december 2013) bedroeg 94,8 miljoen EUR (zie Tabel 1-1).

Tabel 1-1 Geplande verdeling van de beschikbare middelen voor het FRC-programma (2007-2013)

Beschikbare begroting voor subsidies en overeenkomsten								
	Projecten (actiesubsidies)		Exploitatiesubsidies		Initiatieven van de Commissie		Totale begroting	jaarlijkse
	Waarde (EUR)	%	Waarde (EUR)	%	Waarde (EUR)	%	Waarde (in miljoen EUR)	%
Jaar								
2007	5 505 000	51,9 %	2 100 000	19,8 %	2 995 000	28,3 %	10,60	100 %
2008	5 800 000	50,0 %	2 100 000	18,1 %	3 700 000	31,9 %	11,60	100 %
2009	9 200 000	64,8 %	1 300 000	9,2 %	3 700 000	26,1 %	14,20	100 %
2010	10 195 000	73,9 %	1 400 000	10,1 %	2 205 000	16,0 %	13,80	100 %

³ Artikelen 4 en 8, Besluit 2007/252/JBZ van de Raad van 19 april 2007 tot vaststelling van het specifieke programma "Grondrechten en burgerschap" voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma "Grondrechten en justitie".

2011	9 290 000	67,3 %	1 000 000	7,2 %	3 510 000	25,4 %	13,80	100 %
2012	12 235 000	80,0 %	1 000 000	6,5 %	2 065 000	13,5 %	15,30	100 %
2013	10 900 000	70,3 %	1 000 000	6,5 %	3 600 000	23,2 %	15,50	100 %
	63 125 000	66,6 %	9 900 000	10,4 %	21 775 000	23 %	94,80 m	

FRC – Jaarlijkse werkprogramma's (2007-2013)

In de periode 2007-2013 publiceerde de Commissie:

- vijf oproepen tot het indienen van voorstellen voor actiesubsidies: FRC/AG 2007, 2008, 2009-2010, 2011-2012, 2013;
- zes oproepen tot het indienen van voorstellen voor exploitatiesubsidies: FRC/OG 2007 begrotingsjaar 2008, FRC/OG 2008 begrotingsjaar 2009, FRC/OG 2009 begrotingsjaar 2010, FRC/OG 2010 begrotingsjaar 2011, FRC/OG 2012 begrotingsjaar 2012, en FRC/OG 2013 begrotingsjaar 2013.

Ook financierde de Commissie 111 Commissie-initiatieven door middel van openbare aanbestedingsprocedures.

Tabel 1-2 geeft een overzicht van het aantal verschillende acties dat jaarlijks tijdens de implementatieperiode werd gefinancierd.

Tabel 1-2 Aantal jaarlijks gefinancierde acties

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	TOTAAL
Actiesubsidies	18	26	49		42		B/B ⁴	135
Exploitatiesubsidies	3	7	4	6	0	10	4	34
Overheidsopdrachten	7	19	14	27	13	16	15	111

De meeste subsidies (46 %) gingen naar nationale ngo's, met inbegrip van ngo-platformen en netwerken. Het volgende grootste aantal (19 %) projecten werd geleid door een Europees netwerk/platform/forum, gevolgd door nationale autoriteiten (zoals ministeries) (6 %), onderzoeksinstituten (6 %) en universiteiten (6 %). Bovendien werd 5 % van de projecten geleid door lokale overheden, 4 % door andere onderwijs-/opleidingsinstituten, 3 % door regionale autoriteiten, en 5 % door andere soorten organisaties. Tot slot werd 0,6 % geleid door rechterlijke instanties, openbare diensten en ministeries.

Wat actiesubsidies van het FRC betreft, bestaat 24 % van de activiteiten uit bewustmaking, voorlichting en verspreiding, gevolgd door wederzijds leren, uitwisseling van goede praktijken, samenwerking (22 %), analytische activiteiten (20 %), ondersteuning aan belangrijke betrokken partijen (15 %) en opleidingsactiviteiten (13 %).

Wat exploitatiesubsidies van het FRC betreft, zijn bewustmaking, voorlichting en verspreiding met 25 % de belangrijkste soorten activiteiten, op de voet gevolgd door ondersteuning aan belangrijke betrokken partijen (24 %), wederzijds leren, uitwisseling van goede praktijken, samenwerking (23 %), analytische activiteiten (16 %) en opleidingsactiviteiten (10 %)⁵.

⁴ Buiten beschouwing van deze evaluatie gelaten, omdat de eindverslagen niet werden ingediend tijdens dit evaluatieproces.

⁵ *Ex-postevaluatie* van vijf programma's die werden uitgevoerd in het kader van de financiële vooruitzichten van de periode 2007-2013. Evaluatie van het specifieke programma: Programma Grondrechten en burgerschap (FRC), ICF, 28 juli 2015, blz. 4-5.
http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf

2. RESULTATEN VAN DE EVALUATIE

2.1 RELEVANTIE VAN HET PROGRAMMA

Voor de beoordeling van de relevantie van het programma wordt gekeken in hoeverre de programma-acties op een logische manier bijdragen aan de doelstellingen ervan, en voorzien in de bredere beleidsbehoeften van de EU en de behoeften van de doelgroepen.

2.2.1 De relevantie van de acties van het programma voor de doelstellingen ervan

Om ervoor te zorgen dat het programma resultaten verwezenlijkte die strookten met de doelstellingen, heeft de Commissie prioritaire werkterreinen vastgesteld in elk jaarlijks werkprogramma. De prioritaire werkterreinen hebben het zwaartepunt bepaald van de activiteiten die door middel van de actiesubsidies werden gefinancierd, aangezien aanvragers werd verzocht activiteiten voor te stellen die binnen een of meer van de prioritaire werkterreinen vielen. Prioriteiten konden elk jaar wijzigen naargelang de EU-beleidsagenda en naargelang de praktische behoeften in de verschillende sectoren.

Het eerste jaarlijkse werkprogramma introduceerde in 2007 de prioriteit op de bescherming van de rechten van het kind naar aanleiding van de goedkeuring van de mededeling van de Commissie "Naar een EU-strategie voor de rechten van het kind". Het doel was de rechten van kinderen, zoals vermeld in het Verdrag van de Verenigde Naties inzake de rechten van het kind, te bevorderen en beter te doen naleven door middel van activiteiten zoals bewustmakingscampagnes en analyses van de specifieke behoeften van kinderen. Dit prioritaire werkterrein strookt met de bredere doelstelling van de bevordering van de grondrechten. De consequente prioritering van dit werkterrein in de loop der jaren is derhalve relevant⁶.

Het jaarlijkse werkprogramma voor 2007 heeft ook van de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat en antisemitisme een prioriteit gemaakt. Dit strookt met de algemene doelstelling van het FRC-programma met betrekking tot dit thema. Het doel was het bevorderen van acties ter bestrijding van stereotypen en racistische attitudes en taal en racistisch geweld door middel van initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van wederzijds begrip en op het ontwikkelen van Gemeenschapswijde benaderingen. In 2008 is er één prioriteit toegevoegd – de strijd tegen homofobie – die gericht was op het beter identificeren en bestrijden van homofobe attitudes en stereotypen. Deze twee prioriteiten werden gehandhaafd tot aan het einde van het programma in 2013⁷.

In het oprichtingsbesluit blijft de kwestie van gegevensbescherming en privacyrechten onvermeld, maar de Commissie heeft hiervan reeds een prioriteit gemaakt in het jaarlijkse werkprogramma voor 2007. Net als bij de rechten van kinderen, strookt dit prioritair werkterrein met de bredere doelstelling van de bevordering van de grondrechten en is het daarom relevant voor de doelstellingen van het FRC-programma. In 2011 is een extra prioriteit ingesteld ter verbetering van de samenwerking tussen gegevensbeschermingsautoriteiten. Gedurende de looptijd van het programma werden geen verdere wijzigingen aangebracht aan de prioriteiten op dit gebied⁸.

Het oprichtingsbesluit vermeldt als specifieke doelstelling "alle burgers informeren over hun rechten, met inbegrip van de uit het burgerschap van de Unie voortvloeiende rechten, om de burgers van de Unie aan te moedigen actief deel te nemen aan het democratische leven van de Unie". Dit is dus een zeer relevant werkterrein dat gedurende de gehele programmaperiode prioriteit heeft gekregen.

Het jaarlijkse werkprogramma voor 2008 introduceerde een prioriteit die gericht was op opleiding over het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie, ter verbetering van de kennis over en het inzicht in de beginselen die zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van wettelijke, gerechtelijke en bestuurlijke autoriteiten en beoefenaars van juridische beroepen. Deze prioriteit bleef ongewijzigd tot het jaarlijkse werkprogramma voor 2012, waarin ook prioriteit werd gegeven aan het opleiden van het grote

⁶ Ibid., blz. 7

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

publiek, met een specifieke nadruk op projecten die gericht waren op het doorverwijzen naar de bevoegde autoriteiten van personen die van mening zijn dat hun grondrechten zijn geschonden⁹.

2.2.2 Vastgestelde prioriteiten in de oproepen tot het indienen van voorstellen en de geselecteerde acties en hun relevantie voor het beleid

De prioriteiten die in het FRC-programma zijn gesteld en werden opgenomen in de oproepen tot het indienen van voorstellen waren over het algemeen in overeenstemming met beleidsontwikkelingen van de EU gedurende de looptijd van het programma, en lijken deze beleidsontwikkelingen voldoende te hebben aangepakt¹⁰. De programmaprioriteiten werden hoofdzakelijk geselecteerd door de beleidscel op basis van de beleidsagenda en de praktische behoeften van elke sector. Alle hiërarchische niveaus waren hierbij betrokken en verschillende DG's konden worden geraadpleegd. Deze procedure werd ingesteld om ervoor te zorgen dat de prioriteiten stroken met de beleidsontwikkeling van de EU.

Vanaf 2010 was een van de aandachtspunten van de beleidsagenda van de EU met betrekking tot burgerschap bijvoorbeeld de evenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de verkiezingen van het Europees Parlement. Het jaar daarop werd dit een van de prioriteiten van het jaarlijkse werkprogramma van FRC¹¹.

2.2.3 Relevantie van het programma voor de behoeften van de doelgroepen

Het FRC-programma was populair en heeft een groot aantal aanvragen ontvangen in vergelijking met de beschikbare financiering. Het totale aantal aanvragen varieerde in feite van een minimum van 66 in 2007 tot een maximum van 257 in 2011-2012 voor actiesubsidies. Voor exploitatiesubsidies werd het laagste aantal aanvragen ingediend in 2007, namelijk 11, en het hoogste aantal in 2010, namelijk 52¹².

De meeste respondenten van de online-enquête hadden in het kader van het FRC-programma meer dan één subsidie ontvangen en zij beschouwden de door de Commissie in de oproepen gestelde prioriteiten relevant voor zowel de specifieke behoeften van de doelgroep (80 %) als voor de behoeften van het land van de aanvrager (86 %)¹³. Ook waren de meeste geïnterviewden (10 van de 17 interviews) tevreden met de vastgestelde prioriteiten in de oproepen tot het indienen van voorstellen, terwijl slechts twee van de 17 geïnterviewden niet tevreden waren met de oproepen¹⁴.

Maar of de activiteiten, de output en de resultaten van het project konden voldoen, en daadwerkelijk hebben voldaan, aan de behoeften van de doelgroep, kon niet worden gecontroleerd. Behoeftanalyses zijn niet verplicht voor de subsidiebegunstigden. Als subsidieaanvragers dit echter wel hadden gedaan, dan zou dit een veel duidelijker indicatie hebben gegeven van de relevantie van hun project, de kwaliteit van hun studie hebben verbeterd en een uitgangspunt hebben opgeleverd om achteraf het succes van het project te kunnen beoordelen. Projecten die niet zijn gebaseerd op de behoefteanalyse kunnen wel relevant zijn voor de behoeften van de doelgroepen, maar als er geen behoefteanalyse wordt uitgevoerd, bestaat de kans dat er meer relevante methoden en middelen ter ondersteuning van de doelgroepen hadden kunnen worden ontwikkeld.

2.2 COHERENTIE EN COMPLEMENTARITEIT

De aandacht van het FRC-programma voor de bescherming van de grondrechten omvat in het algemeen bescherming van de rechten van kinderen. Kinderen behoren ook tot de kwetsbare groepen die in het kader van het Daphne-programma worden beschermd tegen geweld. In de algemene

⁹ Ibid., blz. 8

¹⁰ Ibid., blz. 11

¹¹ Ibid.

¹² Ibid., blz. 13

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

doelstellingen van het programma Preventie en bestrijding van criminaliteit (ISEC) wordt ook verwezen naar de bescherming van kinderen, en met name het voorkomen dat kinderen het slachtoffer worden van criminaliteit. Het Europees Vluchtelingenfonds en het Europees Integratiefonds nemen, gezien hun aandacht voor vluchtelingen en ontheemden, ook de bescherming van kinderen op in hun doelstellingen, weliswaar voor de kinderen die tot hun doelgroepen behoren.

De doelstellingen van de bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en homofobie, die deel uitmaken van het takenpakket van FRC inzake de bescherming van fundamentele rechten in het algemeen, worden onder meer gedeeld door het PROGRESS-programma en het zevende kaderprogramma. PROGRESS, dat tot doel heeft personen te beschermen tegen discriminatie, heeft een duidelijke focus in die zin dat het is gericht op het helpen verwezenlijken van de economische en sociale doelstellingen die zijn vastgesteld in de Europa 2020-strategie. Het aandachtsgebied van Daphne inzake de bescherming van bepaalde kwetsbare groepen tegen geweld heeft ook complementariteit met dit werkterrein.

De meeste kans op complementariteit en mogelijke overlapping werd vastgesteld voor de doelstelling inzake opleiding en netwerkvorming tussen professionals uit de juridische sector en beoefenaars van juridische beroepen. De doelstelling van het FRC-programma op dit gebied is erg ruim, namelijk de contacten, de uitwisseling van informatie en de netwerkvorming tussen justitiële, gerechtelijke en bestuurlijke autoriteiten en beoefenaars van juridische beroepen verbeteren. Dit omvatte steun voor justitiële opleiding, met het oog op meer wederzijds begrip, doch met een nadruk op opleiding inzake grondrechten in het algemeen. De kans op complementariteit en overlapping is het grootst bij de programma's "Strafrecht" (JPEN) en Civiel recht (JCIV) van het directoraat-generaal Justitie. De programma's JPEN, JCIV en FRC zijn gericht op het verbeteren van de opleiding van de leden van nationale gerechtelijke instanties. JPEN-financiering kan echter alleen worden toegewezen aan activiteiten op het gebied van strafrecht, terwijl JCIV-financiering alleen kan worden toegewezen aan activiteiten op het gebied van burgerlijk recht. JPEN en JCIV zijn derhalve doelgerichter dan FRC.

Kortom, de meeste kans op complementariteit werd vastgesteld voor de programma's JPEN en PROGRESS. Mogelijke complementariteit werd ook vastgesteld met de programma's Daphne en ISEC. Uit de analyse bleek dat er geen overlapping is met CIPS (terrorisme en andere veiligheidsgerelateerde risico's), het RF (Europees Terugkeerfonds) en het DPVP (Programma Drugspreventie en -voorlichting)¹⁵.

2.2.1 Aard van de projecten

Het FRC dekt alleen projecten van transnationale aard; nationale activiteiten waren enkel gedekt voor zover zij deel uitmaakten van een grotere transnationale actie. Het FRC-programma werd onder direct beheer uitgevoerd, samen met de andere financieringsprogramma's ter ondersteuning van het EU-beleid inzake justitie, rechten en gelijke kansen voor de periode 2007-2013. Onder direct beheer, worden alle programmawerkzaamheden en operationele werkzaamheden uitgevoerd door de Commissie, die de volledige verantwoordelijkheid behoudt.

2.2.2 Gefinancierde acties

De ontwikkeling van jaarlijkse prioriteiten binnen het jaarlijkse werkprogramma van FRC is een mechanisme om te zorgen voor samenhang tussen FRC en andere EU-programma's en beleidsmaatregelen. Deze programma's, en met name de jaarlijkse prioriteiten, zijn ontwikkeld met de steun van verschillende betrokken partijen binnen en buiten de Commissie. In dit opzicht weerspiegelt het programma een groot aantal beleidsprioriteiten in de ontwikkeling van jaarlijkse prioriteiten.

In een evaluatie van de prioriteiten die voor de thematische sleutelgebieden werden vastgesteld, werden de volgende gevallen geïdentificeerd waar de prioriteiten werden vastgesteld met het oog op het bereiken van coherentie en complementariteit en het vermijden van overlapping¹⁶:

¹⁵ Ibid., blz. 15

¹⁶ Ibid. blz. 16-17

- Bescherming van de rechten van het kind: in de oproepen tot het indienen van voorstellen voor actiesubsidies van 2008 en 2009-2010 werd melding gemaakt van steun voor projecten voor kinderen die het slachtoffer zijn van criminaliteit, wat complementair is met het Daphne-programma.
- Bestrijding van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en homofobie: in de oproepen tot het indienen van voorstellen voor actiesubsidies van 2008 en 2009-2010 werd ook melding gemaakt van steun voor acties ter bestrijding van stereotypen waarvan de hardnekkigheid of uitbreiding ervan aan de basis ligt van gewelddadige incidenten, wat gedeeltelijk complementair is met het Daphne-programma.
- Onder de prioriteit "Strijd tegen homofobie" sloot de oproep van 2008 overlappende acties inzake niet-discriminatie in arbeid uit. De oproep van 2009-2010 bevatte een soortgelijke uitsluiting. Deze zijn beide gericht op het vermijden van overlapping met PROGRESS.
- Burgerschap en actieve deelname aan het democratische proces in de Unie: de prioriteiten in de verschillende oproepen tot het indienen van voorstellen gaan van bewustmaking over deelname aan de Europese verkiezingen van EU-burgers die in een andere lidstaat wonen tot de uitwisseling van beste praktijken met betrekking tot het verkrijgen en verliezen van het EU-burgerschap. In de verschillende oproepen tot het indienen van voorstellen lijkt dit prioritaire werkterrein weinig kansen te bieden op complementariteit.
- Opleiding over het EU-Handvest en netwerkvorming tussen professionals uit de juridische sector en beoefenaars van juridische beroepen: de oproepen van 2011-2012 sloten projecten uit die hoofdzakelijk gericht waren op het oprichten van nieuwe websites, teneinde overlapping te vermijden met projecten die reeds werden uitgevoerd, vermoedelijk via overheidsopdrachten. De oproep van 2013 geeft uitdrukkelijk prioriteit aan projecten om instanties die klachten over grondrechten behandelen aan te moedigen een checklist voor ontvankelijkheid op te stellen, en vereist dat projectvoorstellen hun complementariteit met en meerwaarde voor het werk dat door het FRA wordt verricht, vermelden.
- Gegevensbescherming en privacyrechten: onder dit prioritaire werkterrein wordt in de oproep van 2011-2012 verwezen naar een focus op de "versterking van de privacy van kinderen in een online-omgeving", wat een interne complementariteit vormt met het prioritaire werkterrein "bescherming van de rechten van het kind".

2.3.1 Tussen projecten gecreëerde synergieën

Uit de online-enquête is gebleken dat diverse synergieën werden gecreëerd met andere projecten die door andere Europese en nationale programma's werden gefinancierd¹⁷.

Van de 29 respondenten zeiden er 14 dat zij synergieën hadden gecreëerd met andere FRC-projecten. Bovendien hebben 21 respondenten gemeld dat zij synergieën hadden gecreëerd met projecten die door andere EU-programma's werden gefinancierd en 23 hebben gemeld dat synergieën waren gecreëerd met andere nationale/regionale programma's met vergelijkbare doelstellingen. Zeven respondenten verklaarden dat synergieën waren gecreëerd met projecten die door andere programma's van internationale donoren werden gefinancierd.

Door respondenten van de online-enquête werden de volgende voorbeelden van soorten gecreëerde synergieën verstrekt:

- De leider van het project "Assisting and reintegrating children victims of trafficking: promotion and evaluation of best practices in source and destination countries (ARECHIVIC)" merkte op dat het project nauw verbonden was met de projecten die in het kader van andere

¹⁷ Ibid., blz. 18

EU-programma's werden gefinancierd en met projecten die door internationale donoren worden gefinancierd (bv. het GRETA-project van de Raad van Europa). Het project heeft ook synergieën gecreëerd met projecten in andere lidstaten, met name met activiteiten van de Slowaakse nationale commissie. Dit werd als gunstig beschouwd voor het opzetten van aanvullende mechanismen voor grensoverschrijdende samenwerking op dit gebied. Dezelfde projectleider verwees ook naar synergieën met projecten die werden gefinancierd via het ISEC-programma en via het Noorwegenfonds.

- De leider van het project "ICUD (Internet: Creatively Unveiling Discrimination)" merkte op dat zij tijdens de uitvoeringsfase van het project nauw samenwerkten met leiders van andere projecten met vergelijkbare doelstellingen die door FRC en DAPHNE III werden gefinancierd. De projectleiders wisselden ervaringen en informatie over de projectenresultaten uit, waardoor de projectteams van elkaar konden leren en effectiever de strijd konden aanbinden tegen deze vorm van discriminatie. De leider merkte op dat leden van het beheersteam het project en de resultaten ervan hebben voorgesteld op conferenties/congressen/vergaderingen die in het kader van andere projecten werden georganiseerd en hun methodologie en de bevindingen aan een breder publiek konden verspreiden.

2.3 DOELTREFFENDHEID

De doeltreffendheid van een programma hangt af van de mate waarin de doelstellingen met succes worden bereikt en de mate waarin FRC-projecten met succes hun eigen doelstellingen hebben bereikt.

2.3.1 Verwezenlijkingen van het programma en van de projecten

De meeste in het kader van rechten van kinderen verwezenlijkte output (102 van de 143) had betrekking op bewustmaking en analytische activiteiten en strookte met de doelstelling van de prioriteit (bv. evenementen, boeken of andere gepubliceerd materialen en studies of richtsnoeren inzake de bevordering van de rechten van kinderen)¹⁸. Bijvoorbeeld, voor het project "Children's voices: exploring interethnic violence and children's rights in the school environment" werden rapporten opgesteld die een overzicht van de stand van zaken gaven en inzicht in een algemene context inzake etnische kwesties en interetnische geweld in vijf lidstaten. Ook gaven de kwantitatieve onderzoeken en de kwalitatieve veldonderzoeken informatie over en inzicht in het thema interetnisch geweld in de schoolomgeving, vormen van geweld en de omvang van dit verschijnsel.

Voor het project "Right to Justice: Quality Legal Assistance for Unaccompanied Children" werd een uitgebreid verslag opgesteld over dit onderwerp, waar voordien nooit onderzoek naar was verricht. Er werd ook een instrument voor richtsnoeren ontwikkeld¹⁹.

De doelstelling van de prioriteiten die zich concentreerden op racisme, homofobie en antisemitisme was het bevorderen van acties ter bestrijding van stereotypen, discriminatie en geweld alsmede door middel van initiatieven die gericht zijn op het bevorderen van wederzijds begrip en het ontwikkelen van Gemeenschapswijde benaderingen.

Met een aantal actiesubsidies werden verslagen opgesteld, opleiding en lesmateriaal ontwikkeld met betrekking tot de strijd tegen racisme, homofobie en antisemitisme²⁰. Een voorbeeld van dit type project was het actiesubsidieproject van 2009-2010 van de Duitse Stichting Autonomia "One Europe! Transnational Network of Citizens Actions promoting Intercultural Understanding and Mutual Respect". Voor dit project werden activiteiten uitgevoerd op meer dan 20 locaties in de deelnemende landen (Denemarken, Bulgarije, Hongarije en Duitsland) met het doel een boodschap van tolerantie uitdragen aan de lokale jeugd en hun sportploegen. Ook de projecten "Football for Equality – Challenging racist and homophobic stereotypes in and through football" en "Football for Equality –

¹⁸ Ibid., blz. 19

¹⁹ Ibid.

²⁰ Ibid., blz. 20

Tackling Homophobia and Racism with a Focus on Central and Eastern Europe" verwezenlijkten met hun output bewustmaking over de kwestie van homofobie in het voetbal. Tot de output behoorden onder meer stickers met de boodschap "love football – hate sexism"; tuitjes met het logo "football for equality"; een antiracisme-evenement in Praag; drie voorlichtingsevenementen in Hamburg; een komedie over homofobie in het voetbal van de groep No Mantinels; een jaarlijks toernooi tegen racisme en onverdraagzaamheid; een antihomofobie-conferentie tijdens de Eurogames in Boedapest; en actiedagen voor bewustmaking bij Fans' Embassies tijdens het Europees voetbalkampioenschap.

Het initiële doel van de Commissie bij de vaststelling van gegevensbescherming als prioriteit was het bevorderen van acties om het publiek te informeren over gegevensbeschermingskwesties. Door de jaren heen was dit prioritaire werkterrein gericht op het versterken van de privacy van kinderen en op de risico's voor de bescherming van de persoonlijke levenssfeer die verbonden zijn aan elektronische instrumenten alsmede op de verbetering van de samenwerking tussen autoriteiten voor gegevensbescherming. Volgens de kwantitatieve analyse van de 169 in het kader van het FRC-programma uitgevoerde acties waren de activiteiten die door de projecten op dit terrein werden geïmplementeerd vooral bewustmakingsactiviteiten (bv. gepubliceerde materialen, promotiematerialen en evenementen) en onderzoeksactiviteiten zoals gegevensverzameling en enquêtes. Andere output had betrekking op wederzijdse leeractiviteiten, zoals studiebezoeken en workshops. Het project "Données personnelles des droits? Sensibiliser et informer les jeunes citoyens européens" verwezenlijkte een output van goede kwaliteit – een strip in vier talen – om informatie te verspreiden voor jongeren over hun rechten op privacy en gegevensbescherming online. De resultaten van het project worden ook waardevol geacht²¹.

Ook werden met het project "Children Protecting Personal Data and Privacy" tekenfilms gemaakt onder de titel "Sheeplive", een online pedagogisch instrument voor leerkrachten in de basisschool om kinderen te leren over hun rechten inzake gegevensbescherming en privacy. Deze tekenfilms zijn de populairste van Slowakije, ze zijn vertaald in alle talen van de EU en ze zijn verspreid in Rusland en China²².

Het prioritaire werkterrein burgerschap omvat een reeks prioriteiten gericht op deelname aan het democratisch leven van de Unie door alle burgers, met inbegrip van EU-burgers die geen onderdanen zijn van de lidstaten waar zij wonen. In de loop der jaren werden meer specifieke prioriteiten toegevoegd, bv. een prioriteit die gericht was op de onevenwichtige vertegenwoordiging van vrouwen en mannen in de verkiezingen van het Europees Parlement. Het is een prioritair werkterrein dat gekenmerkt wordt door een focus op zeer specifieke en soms technische kwesties (bv. bekendheid van de in Richtlijn 2004/38/EG uiteengezette regels inzake het vrij verkeer van burgers), die waarschijnlijk specifieke en nogal technische kennis vereisen. Deze factor zou een verklaring kunnen zijn voor het eerder lage aantal uitgevoerde projecten (21) en het geringe bewijsmateriaal voor resultaten²³.

De in dit prioritaire werkterrein uitgevoerde activiteiten waren meestal gebaseerd op bewustmaking, voorlichting en verspreiding. Het project "Citizens IT Consular Assistance Regulation in Europe" verwezenlijkte bijvoorbeeld een output van goede kwaliteit met inbegrip van een vergelijkende studie over de wetten en praktijken inzake consulaire bescherming in de lidstaten en een databank met relevante nationale, Europese en internationale juridische materialen²⁴.

In de loop der jaren was het doel van de prioriteit grondrechten het verbeteren van de kennis over en het inzicht in de beginselen die zijn neergelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie en in het EU-Handvest van de grondrechten van justitiële, gerechtelijke en bestuurlijke autoriteiten en beoefenaars van juridische beroepen, en het grote publiek. Projectactiviteiten op dit gebied waren voornamelijk gebaseerd op opleiding en wederzijds leren, uitwisseling van goede praktijken en

²¹ Ibid., blz. 21

²² Ibid.

²³ Ibid.

²⁴ Ibid.

samenwerking teneinde het wederzijdse begrip tussen overheden en professionals te verbeteren²⁵.

2.3.2 De bijdragen van de projecten tot de uitvoering en de ontwikkeling van Europees en nationaal beleid en wetgeving

Een aantal acties die in het kader van het FRC-programma zijn gefinancierd, hebben bijgedragen tot de ontwikkeling van beleid en wetgeving²⁶. Sommige projecten waren specifiek gericht op het bereiken van de beleidsmakers op nationaal en EU-niveau via verschillende methoden. Bijvoorbeeld door het organiseren van bijeenkomsten om beleidsmakers te mobiliseren, door hen uit te nodigen voor workshops en/of andere verspreidingsevenementen of hen uit te nodigen voor informatiebijeenkomsten/conferenties, en – volgens de projectpartners – werden beleidsmakers bereikt. Een grote meerderheid van de respondenten (60 van de 65) gaf inderdaad aan dat beleidsmakers zijn ingegaan op de informatie die in het kader van het project/de activiteiten werden verstrekt. 60 % hiervan gaf aan dat beleidsmakers een zekere belangstelling hadden getoond in het project, terwijl zij in 32 % van de gevallen veel belangstelling hadden getoond.

Beleidsmakers hebben op tal van manieren positieve reacties gegeven. Respondenten van de enquête hebben unaniem gemeld dat beleidsmakers hadden deelgenomen aan projectgerelateerde evenementen. Andere vormen van betrokkenheid van beleidsmakers bestonden onder meer uit verdeling van communicatiematerialen (gemeld door 59 % van de respondenten) en het aanbieden van bijkomende financiële steun voor de voortzetting van (sommige) van de projectactiviteiten (gemeld door 30 % van de respondenten). Een kleiner, maar toch aanzienlijk deel van de respondenten (18 %) merkte op dat de resultaten van hun projecten hadden geleid tot nieuwe beleidsontwikkelingen door beleidsmakers of het aanpassen van bestaand beleid. In deze gevallen kan zeker worden gesteld dat de projecten een daadwerkelijke bijdrage hebben geleverd tot de ontwikkeling van beleid en wetgeving²⁷.

Het is ook opvallend dat 51 % van de (70) respondenten hebben gemeld dat zij positieve reacties hadden ontvangen van beleidsmakers, wat meer was dan zij hadden verwacht. Deze extra aandacht wijst erop dat bepaalde projecten een groter effect hadden dan aanvankelijk voorzien, zodat zij effectief konden worden geacht²⁸.

2.3.1 Doeltreffendheid van de projecten in het verwezenlijken van hun eigen doelstellingen

Volgens de kwantitatieve gegevens die zijn verzameld tijdens het opstellen van de eindverslagen, werden voor meer dan de helft van alle afgeronde actiesubsidies en exploitatiesubsidies (70 van de 115 subsidies waarvoor eindverslagen beschikbaar waren, aangezien sommige van de in 2012 en 2013 geselecteerde projecten tijdens deze evaluatie nog geen eindverslag hadden opgesteld) alle activiteiten zoals gepland uitgevoerd. Om dit te verwezenlijken, was het in sommige gevallen nodig een personeelswijziging door te voeren, een lid van het partnerschap te vervangen of aanvullende financiering te vinden. Toch hadden deze schommelingen een beperkt effect op de ontwikkeling van de gefinancierde acties (in feite gaf 63 % van de 71 respondenten van de online-enquête aan dat deze wijzigingen geen invloed hebben gehad op de resultaten van hun acties en slechts in vijf gevallen werd een groot effect gemeld)²⁹.

Zo werden bijvoorbeeld alle projectdoelstellingen van het actiesubsidieproject van 2007 "ARIES – Against Racism in Europe through Sport" verwezenlijkt, hoewel één van de oorspronkelijke partners moest worden vervangen door een andere organisatie en er wijzigingen werden aangebracht in de projectbezetting.

Een ander projectresultaat heeft betrekking op de opleiding van politiediensten. De projectmanager van het actiesubsidieproject "Fundamental Rights Education in Europe – F.R.E.E." van 2010 heeft in een follow-up interview verklaard dat haar project een verschil heeft gemaakt op het gebied van

²⁵ Ibid., blz. 22

²⁶ Ibid., blz. 23

²⁷ Ibid.

²⁸ Ibid.

²⁹ Ibid., blz. 26

mensenrechteneducatie van politieagenten, gevangenisbewakers en gerechtelijke autoriteiten. Volgens haar was het effect van een dergelijke opleiding met name relevant voor politieagenten in Griekenland, Italië en Roemenië, waar – volgens de jurisprudentie van het Europees Hof voor de rechten van de mens – regelmatig mensenrechten worden geschonden door rechtshandhavingsinstanties. Toch hadden politieagenten in deze landen nog nooit opleiding over dergelijke thema's gevolgd³⁰.

2.4 DUURZAAMHEID EN OVERDRAAGBAARHEID

Op het gebied van duurzaamheid werd onderzocht of de door de projecten bereikte resultaten, uitkomsten en effecten ook na afloop van de financieringsperiode aanwezig bleven. In de evaluatie werden drie niveaus van duurzaamheid geïdentificeerd:

- 1) duurzaamheid op korte termijn, die vooral wordt verwezenlijkt door de verspreiding van projectresultaten;
- 2) duurzaamheid op middellange termijn, waarvoor de voortzetting van projectresultaten en/of partnerschappen is vereist;
- 3) duurzaamheid op langere termijn die hoofdzakelijk wordt bereikt via overdracht van projectresultaten naar andere contexten, organisaties en lidstaten met weinig of geen extra middelen³¹.

2.4.1 Duurzaamheid op korte termijn: verspreiding van projectresultaten

Zoals al eerder is opgemerkt, houden de voornaamste soorten activiteiten die worden gedekt door projecten die door actiesubsidies en exploitatiesubsidies zijn gefinancierd, verband met bewustmaking, voorlichting en verspreiding. 346 van in totaal 806 outputs die tijdens het in kaart brengen van het project werden onderzocht – het grootste deel van de projectoutput – hield verband met bewustmaking en verspreiding. De output bestond onder meer uit boeken, films en andere gepubliceerde materialen, evenals evenementen zoals conferenties, seminars, persconferenties en steun en adviesdiensten, bv. website met informatie en advies en infolijnen³².

Met betrekking tot de verspreiding van de output door de begunstigden, heeft de meerderheid (89 %) van de respondenten van de online-enquête gemeld een duidelijk plan te hebben voor de verspreiding van de output en de resultaten van hun project/activiteiten. De verspreidingsplannen zorgden ervoor dat de output en de resultaten zouden worden verspreid in meer dan één taal (93 % van de respondenten) en in meer dan één land (100 % van de respondenten)³³.

Projectpartners hebben gemeld dat zij de output en de resultaten van de projecten hebben verspreid en de zichtbaarheid ervan door middel van een reeks middelen hebben verhoogd, met inbegrip van: seminars, conferenties en andere evenementen, brochures, websites en elektronische hulpmiddelen (bv. video's en mobiele toepassingen), de publicatie van verslagen en themapublicaties die de conclusies van de activiteiten en de beleidsaanbevelingen weerspiegelden.

Er werd een onderzoek uitgevoerd van geselecteerde aanvragen om de kwaliteit van deze verspreidingsstrategieën te beoordelen. Deze werden vervolgens vergeleken met wat de subsidiebegunstigden in hun eindverslagen hadden gemeld over de verspreiding van de projectresultaten. De beschrijvingen in de aanvragen voor actiesubsidies varieerden van een nogal weinigezeggende beschrijving van wat de organisatie in het verleden had verwezenlijkt op het gebied van berichtgeving in de media, tot een beschrijving waarin werd benadrukt dat één van de werkstromen was gewijd aan pleitbezorging en verspreiding en waarin gedetailleerd werd beschreven hoe de verspreiding zou gebeuren gedurende de gehele looptijd van het project. In geen van de beoordeelde aanvragen werden gegevens verstrekt over hoe de verspreiding naar de doelgroep zou worden uitgevoerd en het merendeel van de betreffende eindverslagen was vaag over de vraag of de doelgroep werd bereikt.

³⁰ Ibid.

³¹ Ibid., blz. 28

³² Ibid., blz. 29

³³ Ibid.

In het algemeen zijn de inspanningen van de Commissie om de projectresultaten te verspreiden beperkt gebleven. Dat de Commissie een tekort heeft aan doeltreffende middelen om informatie betreffende het FRC-programma uit te wisselen, werd reeds in de tussentijdse evaluatie vermeld en in deze evaluatie werden geen aanvullende communicatiemiddelen en maatregelen gevonden. Met name mist het FRC-programma een specifieke manier om projectresultaten met andere begunstigden uit te wisselen, om op deze manier beste praktijken te verspreiden³⁴. De Commissie vertrouwde voor de rechtstreekse verspreiding van de output naar de doelgroepen hoofdzakelijk op de begunstigden. Ook was het merendeel van de menselijke middelen van de Commissie bestemd voor het financiële beheer.

Het ontbreken van een goed mechanisme/plan om de resultaten van projecten die in het kader van het FRC-programma zijn gefinancierd te communiceren en te verspreiden, werd bevestigd door de ambtenaren van de Commissie³⁵. Zij constateerden dat er twee verschillende groepen zijn die baat kunnen hebben bij een dergelijk verspreidingsmechanisme:

- Belanghebbenden die betrokken zijn bij activiteiten in verband met de doelstellingen van het FRC-programma, met inbegrip van financiering van aanvragers of begunstigden van het programma; alsmede
- EU-beleidsmakers en met name personeel van de Commissie, met inbegrip van degenen die het FRC-programma beheren.

Elk van deze groepen heeft een andere behoefte:

- Belanghebbenden konden baat hebben bij toegang tot informatie over de activiteiten en successen van andere projecten, zodat zij konden nagaan hoe zij kunnen voortbouwen op de beste praktijken van anderen. Dit zou een meer gestructureerde verspreiding van projectresultaten kunnen vereisen.
- EU-beleidsmakers, met inbegrip van personeel van de Commissie, kunnen de analyseresultaten, wederzijds leren en andere aspecten van de projecten nuttig vinden voor het ontwerpen van een beter beleid, zoals voor de uitvoering van het FRC-programma. Voor hen zou het nuttig kunnen zijn om informatie over de algemene resultaten van het programma en de resultaten van belangrijke projecten te ontvangen.

2.4.2 Duurzaamheid op middellange termijn: voortzetting van de resultaten

Bij het in kaart brengen van de projecten bleek dat amper de helft (81 van 169 subsidies) aangaf dat zij duurzame output hadden verwezenlijkt die na het afronden van de programmafinanciering werd gebruikt, en in zeven verslagen werd aangegeven dat de partnerschappen na het project bleven bestaan. Een aantal projecten hebben ook output verwezenlijkt die nog steeds wordt gebruikt voor huidige en toekomstige activiteiten³⁶. Voor het project "Exchanging good citizen participation practices for the promotion of an active citizenship in the European Union (ESPACE)" werden bijvoorbeeld verschillende resultaten ontwikkeld waaronder materialen en activiteiten over bewustmaking in vier talen, initiatieven inzake wederzijds leren en nationale netwerken, waarvan na voltooiing van het project nog steeds gebruik werd gemaakt. Ook voor het project "When the innocent are punished – Children of imprisoned parents, a vulnerable group" werden diverse duurzame resultaten ontwikkeld waaronder de publicatie van een verslag en een overzicht met als titel "Eurochips" dat in vier talen werd verspreid in ten minste tien lidstaten en dat nog steeds wordt gebruikt ter bevordering van de rechten van kinderen met gedetineerde ouders.

In de enquête werd bevestigd dat voor een groot deel van de projecten duurzame resultaten werden bereikt. Van de 72 respondenten hebben er 44 (61 %) gemeld dat hun projecten een beduidend verschil hebben gemaakt in het thematische werkterrein waarin ze actief zijn. Zij hebben eveneens melding gemaakt van een hoge respons van beleidsmakers op de gefinancierde projecten. Zij hebben voor beleidsmakers een deelnamegraad gemeld van 100 % aan projectgerelateerde evenementen, zoals seminars, conferenties, workshops enz. In 59 % (33) van de bevraagde projectactiviteiten hadden

³⁴ Ibid.

³⁵ Ibid.

³⁶ Ibid., blz. 30

beleidsmakers gereageerd door communicatiematerialen (bijvoorbeeld brochures, folders, flyers enz.) te verspreiden; 30 % (17) van de betrokken beleidsmakers hadden extra financiering voorzien voor de voortzetting van (sommige) projectactiviteiten; en 23 % (13) van de betrokken beleidsmakers hadden andere projecten opgezet/ondersteund waarin elementen van het project werden gebruikt (aanpak/werkwijze, één of meer activiteiten enz.). Tot slot zorgde 18 % (10) van de beleidsmakers voor de totstandkoming van nieuwe beleidsontwikkeling/actieplan/wetgeving of een aanpassing ervan op basis van output en resultaten van het project³⁷.

2.4.3 Voortzetting van partnerschappen na afronding van de projecten

Uit het in kaart brengen bleek dat slechts in 7 van de 168 projecten partnerschappen werden voortgezet, maar de resultaten van de enquête zijn veel positiever. Hieruit bleek dat veel van de partnerschappen of netwerken die ten behoeve van de projecten werden opgericht na de afronding ervan werden voortgezet. Van de 71 respondenten van de enquête gaven er 48 (68 %) aan dat hun partnerschappen na de afronding van het project bleef bestaan of zal blijven bestaan³⁸.

Geïnterviewde belanghebbenden hebben gemeld dat de samenwerking tussen partners die via het project tot stand is gekomen een netwerk heeft helpen creëren waardoor nog steeds wordt samengewerkt aan nieuwe projecten. Bijvoorbeeld, het project "Children's Voices: Exploring interethnic violence and children's rights in the school environment" heeft bijgedragen tot de oprichting van een nieuw internationaal netwerk van onderzoekers die zich bezighouden met vraagstukken over etniciteit en interetnisch geweld. Het doel van het project was de bewustmaking van opvoeders, kinderen en het grote publiek. De partners die betrokken waren bij het project "Données personnelles des droits? Sensibiliser et informer les jeunes citoyens européens" gaven ook aan dat ze voornemens waren om het netwerk dat voor het project was opgericht, te blijven gebruiken³⁹.

2.4.4 Duurzaamheid op lange termijn: overdraagbaarheid van projectresultaten

Om vast te stellen en te beoordelen of de output en resultaten van het project overdraagbaar zijn en daadwerkelijk werden overgedragen naar een andere EU-lidstaat, is ten behoeve van deze evaluatie gebruik gemaakt van de gegevens van de online-enquête en follow-upgesprekken. Deze gegevens zijn afkomstig van zelfrapportage en vormen geen volledig objectief bewijsmateriaal. Uit de gegevens blijkt dat een groot deel van de output kon worden overgedragen naar andere EU-lidstaten, met name materialen die na vertaling konden worden verspreid en toegepast in andere landen ten behoeve van projecten met vergelijkbare doelstellingen. Aanpakmethoden kunnen ook worden overgedragen ten behoeve van andere doelgroepen en begunstigden, met name "beste praktijk"-aspecten van de output, die konden worden gebruikt in andere contexten en projecten. In een aantal gevallen werden omstandigheden gemeld die de overdraagbaarheid van de project-output in geringe mate kunnen beïnvloeden. Deze hebben vooral betrekking op de noodzaak van vertaling van output in andere talen, of de aanpassing van de projectmethoden of -output aan de landspecifieke of lokale context via overleg met lokale belanghebbenden⁴⁰.

De meeste ondervraagden bevestigden de overdraagbaarheid van hun project-output naar andere EU-landen. Zo kan de cursus die is opgesteld in het kader van het project "Fundamental Rights Education in Europe – F.R.E.E." worden gebruikt in alle lidstaten, omdat de cursus online beschikbaar en rechtenvrij is. De cursus is beschikbaar in de taal van het land dat deelneemt aan het transnationale partnerschap dat in het kader van het project werd opgericht. Vertaling in andere talen is echter vereist om te zorgen voor een breder gebruik van de cursussen⁴¹.

Voor een ander project "Football for Equality – Challenging racist and homophobic stereotypes in and through football" werden tentoonstellingen en workshops georganiseerd over het probleem van discriminatie in het voetbal⁴². Voor de organisatie van deze evenementen werkten projectpartners uit

³⁷ Ibid.

³⁸ Ibid., blz. 31

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid., blz. 32

⁴¹ Ibid.

⁴² Ibid.

verschillende lidstaten samen met belanghebbenden binnen de nationale en lokale netwerken/voetbalgroepen die in deze sector actief zijn. In de follow-upgesprekken gaf de projectmanager aan dat de project-output gemakkelijk kon worden overgedragen naar andere lidstaten via samenwerking met nationale en lokale belanghebbenden om de evenementen beter af te stemmen op de specifieke context van land.

2.5 EFFICIËNTIE EN MOGELIJKE VEREENVOUDIGING

2.5.1 Vergelijking tussen uitgaven en de bereikte effecten

Het FRC-programma had een initiële begroting van 94,8 miljoen EUR over de periode 2007-2013, verdeeld over een jaarlijkse begroting tussen 10,6 miljoen EUR en 15,50 miljoen EUR. Een gedetailleerde verdeling voor de aanvankelijk geplande begroting voor elk jaar van uitvoering en financieringsinstrument voor de periode 2007-2013 wordt weergegeven in Tabel 1-1 Geplande verdeling van de beschikbare middelen voor het FRC-programma (2007-2013).

In de loop van het programma zijn de totale bedragen van de jaarlijks toegewezen financiering geleidelijk gestegen. Dit weerspiegelde de algemene praktijk van de Commissie. De jaarlijkse toewijzing van middelen wordt bepaald aan het begin van de zevenjarige programmaperiode, binnen de context van de EU-begroting. Vervolgens worden jaarlijks kleine aanpassingen gemaakt met steeds hogere toewijzingen naar het einde van de programmaperiode, zodra het programma goed gevorderd is.

Het grootste deel van de begroting werd verspreid via actiesubsidies, waarbij jaarlijks gemiddeld 66,3 % van de middelen op deze manier jaarlijks werden toegewezen, wat overeenkomt met 62,6 miljoen EUR. De resterende begroting werd toegewezen aan exploitatiesubsidies (10 % of 9,5 miljoen EUR) en aan de Commissie-initiatieven (21 % of 20 miljoen EUR)⁴³.

Uit de kwantitatieve analyse van de 169 gefinancierde projecten die tijdens de implementatieperiode zijn opgenomen (zonder rekening te houden met de projecten die actiesubsidies kregen toegewezen in 2013) blijkt dat het totale vastgelegde budget voor deze projecten 46 460 022 EUR bedroeg of ongeveer 90 % van de totale financiering van 51 675 000 EUR die voor de jaren 2007 tot en met 2012 aan actiesubsidies werden toegewezen⁴⁴.

Terwijl de vastgelegde bedragen voor actiesubsidies in de buurt liggen van wat oorspronkelijk werd toegewezen, is de situatie anders voor exploitatiesubsidies, waarvoor aanzienlijk minder geld werd ontvangen dan aanvankelijk gepland. De daadwerkelijk vastgelegde begroting voor exploitatiesubsidies bedroeg 3 459 900 EUR of ongeveer 39 % van de totale financiering van 8 900 000 EUR die voor de periode 2007 tot en met 2012 was toegewezen aan exploitatiesubsidies⁴⁵. De lage financieringsniveaus voor exploitatiesubsidies doet vragen rijzen over het rendement ervan als financieringsinstrument om de doelstellingen van het programma te verwezenlijken.

De toegewezen, vastgelegde en tot op heden betaalde middelen zijn voor wat betreft de actiesubsidies redelijk goed op elkaar afgestemd over de verschillende oproepen tot het indienen van voorstellen gedurende de looptijd van het programma. De middelen die daadwerkelijk werden uitgekeerd in het kader van de oproepen tot het indienen van voorstellen voor actiesubsidies van 2007, 2008 en 2009-2010 vertonen, in vergelijking met wat werd vastgelegd, een zeer hoge opnamegraad van ongeveer 87,5 %.

Zoals hierboven reeds opgemerkt, werd slechts 39 % van de middelen die gedurende de looptijd van het programma voor exploitatiesubsidies werden toegewezen, daadwerkelijk vastgelegd. Maar uit een nadere beschouwing van de vastleggingen van de oproepen voor exploitatiesubsidies van 2007, 2008,

⁴³ Ibid., blz. 35

⁴⁴ Gegevens voor 2013 waren niet beschikbaar op het moment dat deze evaluatie werd opgesteld. Ibid.

⁴⁵ Ibid.

2009, 2010, 2012 en 2013 blijkt, in vergelijking met de daadwerkelijk uitgekeerde middelen, een vergelijkbaar hoge opnamegraad van 88 %⁴⁶.

Het andere financieringsinstrument dat beschikbaar was in het kader van het programma was overheidsopdrachten. Tijdens de implementatieperiode werd 12 595 652 EUR daadwerkelijk vastgelegd voor in totaal 111 tijdens de programmaperiode toegekende overheidsopdrachten. Dit komt neer op 56,4 % van de totale toegewezen begroting van 22 325 000 EUR. Ruim 10 % van deze begroting was vastgelegd voor IT-diensten en meer in het bijzonder de ontwikkeling en het onderhoud van de website over consulaire bescherming⁴⁷ en van de website over de rechten van het kind⁴⁸.

2.5.2 Mate waarin de toewijzing van middelen voor de verschillende instrumenten efficiënt was

Rekening houdend met het bovenstaande, lijkt de financiering van actiesubsidies efficiënt te zijn toegewezen, met name wanneer rekening wordt gehouden met de "nieuwheid" van het programma, de behaalde output en resultaten en de bevindingen van de bovenstaande analyse van de input/output. Exploitatiesubsidies ontvingen aanzienlijk minder dan in eerste instantie was toegewezen (3,5 miljoen EUR in plaats van 9,9 miljoen EUR), maar de budgetbesteding van exploitatiesubsidies was over het geheel genomen aanvaardbaar. Voor actiesubsidies en exploitatiesubsidies lijken de toewijzingen voor financiering efficiënt te zijn geweest⁴⁹.

Hoewel elk financieringsinstrument een duidelijk zwaartepunt had, konden aanbestedingen tot op zekere hoogte overlappen met de activiteiten van deze subsidies. In de loop van de uitvoeringsperiode heeft de Commissie ongeveer 12,6 miljoen EUR vastgelegd op een totaal van 111 overheidsopdrachten (of ongeveer 56,4% van de totale toegewezen begroting van 22,3 miljoen EUR). Ongeveer 55,6 % van de uitgaven voor overheidsopdrachten was vastgelegd voor studies; 34,2 % voor evenementen en 10,2 % voor IT-gerelateerde contracten. Terwijl het aandeel van de toegewezen middelen dat daadwerkelijk werd vastgelegd hoger ligt dan dat voor het financieringsinstrument voor exploitatiesubsidies, blijft het aanzienlijk onderbenut, wat een negatief effect had kunnen hebben op het belang dat de Commissie hecht aan bv. monitoring van programma's en verspreiding van programmaresultaten op EU-niveau⁵⁰.

Uit raadpleging van belanghebbenden blijkt dat inefficiëntie met betrekking tot het vastleggen van deze financiering voornamelijk te wijten was aan onvoldoende middelen en capaciteit van de Commissie om aanbestedingen goed te plannen, de uitvoering van projecten op te volgen en de resultaten ervan te gebruiken. Tijdens deze evaluatie, werd niet gemeld dat opdrachten slecht werden uitgevoerd⁵¹.

2.5.3 Mogelijke vereenvoudiging

Over het algemeen werd het beheer van de aanvraag- en de uitvoeringsfase van de projecten door de Commissie als positief ervaren. De invoering van startbijeenkomsten, de betrokkenheid van het beleidsteam in discussies over de output van het project en de verbetering van de voorlichting over het beheer van subsidies werden gezien als een positieve ontwikkeling. Toch wist 20 % van de respondenten dit niet of zij hebben niet geantwoord. Dit zou erop kunnen wijzen dat een aantal aanvragers niet wist dat zij tijdens de aanvraagprocedure ondersteuning konden ontvangen van de Commissie. Verschillende geïnterviewden hebben gewezen op gebieden die in de toekomst in aanmerking kunnen komen voor verbetering en vereenvoudiging. De belangrijkste van deze gebieden

⁴⁶ Ibid.

⁴⁷ Beschikbaar op <http://ec.europa.eu/consularprotection/index.action>, Ibid.

⁴⁸ Beschikbaar op <http://ec.europa.eu/0-18/>, Ibid.

⁴⁹ Ibid., blz. 40

⁵⁰ Ibid.

⁵¹ Ibid.

was de indruk die er bestond dat de financiële vereisten te ingewikkeld waren en dienden te worden vereenvoudigd.

In dit verband werd door een aantal respondenten de bezorgdheid geuit dat het tijdschema van de projecten door de Commissie zelf niet altijd werd gerespecteerd, wat soms nadelige effecten had op het betrokken project en wat leidde tot moeilijkheden bij de uitvoering van het project. Het werd als cruciaal beschouwd dat de Commissie zich ook hield aan het tijdschema van het project om alles efficiënt te laten verlopen. In verband met de voorgaande suggestie hebben respondenten ook hun frustratie geuit over de tijdspanne tussen het indienen van een voorstel naar aanleiding van een oproep en de kennisgeving over de toekenning van een subsidie. Ze hebben aan de Commissie gevraagd om een efficiëntere en snellere manier te vinden om personen te contacteren voordat de oproep wordt toegekend, eventueel via verbeteringen aan het huidige IT-systeem.

De overgrote meerderheid van de respondenten van de online-enquête hebben de informatie die aan aanvragers werd verstrekt tijdens de oproepen tot het indienen van voorstellen en de aanvraagprocedure ervaren als duidelijk, eenvoudig te begrijpen en helder. Van de 71 respondenten die hebben geantwoord op deze vraag waren de meeste subsidiebegunstigden (50 %) het helemaal eens met de bewering "de informatie in de oproepen tot het indienen van voorstellen was duidelijk en eenvoudig te begrijpen", terwijl 44 % het hiermee gedeeltelijk eens was. Bovendien waren gedetailleerde richtsnoeren voor aanvragers van FRC-subsidies beschikbaar op de website van DG Justitie.

Toch heeft 18 % van de 70 respondenten van de online-enquête gemeld dat zij hulp moest vragen aan personen met specifieke expertise in en kennis van de procedures om te kunnen ingaan op de oproep, maar voor 37 % was dat niet nodig. Een kwart van de respondenten heeft bevestigd dat zij op de hoogte waren van organisaties/projecten/beroepsbeoefenaars die niet zijn ingegaan op de oproepen tot het indienen van voorstellen omwille van de complexe/moeilijke eisen die door de Commissie werden gesteld.

Gezien het feit dat het EU de middelen voor deze subsidies verstrekt, vonden de begunstigden het redelijk om informatie te verstrekken over de activiteiten die zij met de middelen hadden uitgevoerd. Meer dan de helft van de respondenten vond de regelingen voor verslaglegging geschikt. Met name vond 39 % van de 71 respondenten de regelingen voor verslaglegging betreffende de vorderingen en de resultaten van de projecten/activiteiten geschikt, terwijl 35 % het hiermee gedeeltelijk eens was, wat in totaal 74 % positieve antwoorden heeft opgeleverd. Toch hebben sommige respondenten geklaagd dat de rapportagevereisten te belastend zijn.

Tegelijkertijd werd onderschreven dat een striktere documentatie inzake begrotingswijzigingen zou helpen met de financiële rapportage. Een grotere betrokkenheid van partners op dit gebied, bijvoorbeeld door in een vroeg stadium aan partners informatie te verstrekken betreffende de financiële gegevens waarover moet worden gerapporteerd, werd ook belangrijk gevonden.

39 % van de 72 respondenten beschouwde de regelingen voor monitoring van de Commissie gedeeltelijk goed en nuttig tijdens de uitvoering van de projecten/activiteiten. Toch was 14 % van de respondenten het gedeeltelijk niet eens of zelfs helemaal niet eens met de stelling "de regelingen voor monitoring van de Commissie zijn goed en zijn nuttig geweest" en 5 % was het hier helemaal niet mee eens. Respondenten vonden het gedeeltelijk van belang om van de Commissie tijdige feedback te ontvangen over de voortgangsverslagen/tussentijdse verslagen van de projecten, zodat correcties konden worden aangebracht indien nodig.

2.6 TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE EU

De toegevoegde waarde van de EU hangt af van de mate waarin het EU-karakter van het programma waardevol is voor de belanghebbenden ervan en de mate waarin de EU een comparatief voordeel heeft ten opzichte van nationale en internationale actoren die werkzaam zijn op het gebied. Eerst wordt het EU-karakter van het programma en de geografische dekking ervan besproken. Dit is een uitgangspunt

voor het vaststellen van toegevoegde waarde van de EU. Daarna wordt de toegevoegde waarde van de EU onderzocht in termen van de output die waarde voor de EU en voor begunstigden heeft opgeleverd. Het is echter niet mogelijk geweest om nu al de effecten van toegevoegde waarde van de EU vast te stellen en te meten.

In het algemeen is financiering binnen het FRC-programma alleen beschikbaar voor activiteiten met een duidelijke "toegevoegde waarde" van de EU. Het programma beoogde de bevordering van de totstandbrenging van een Europese samenleving die is gegrondvest op eerbiediging van de grondrechten en de rechten die uit het burgerschap van de Europese Unie voortvloeien. Dergelijke doelstellingen hebben implicaties die de lidstaten zelf niet effectief kunnen aanpakken. Het programma was derhalve bedoeld om voor een internationale respons te zorgen die bestond uit een gecoördineerde en multidisciplinaire aanpak, met inbegrip van de uitwisseling van informatie op EU-niveau en het waarborgen van de ruime verspreiding van goede praktijken in de gehele EU. Samenwerking tussen verschillende landen is daarom cruciaal voor de uitvoering van het programma.

Het EU-karakter van het programma is terug te vinden in de rechtsgrondslag met de doelstellingen van het programma, alsmede de criteria voor de financiering van de oproepen tot het indienen van voorstellen. In het oprichtingsbesluit wordt bepaald dat het een van de algemene doelstellingen van het programma is om bij te dragen tot de ontwikkeling en de uitvoering van "communautaire beleidsmaatregelen die de grondrechten ten volle eerbiedigen". De EU-dimensie wordt verder bevorderd via de criteria voor het ontvangen van financiering en het thema van projecten⁵², zoals vastgelegd in het oprichtingsbesluit, de jaarlijkse werkprogramma's en de oproepen tot het indienen van voorstellen.

2.6.1 De geografische dekking van de gefinancierde programma's

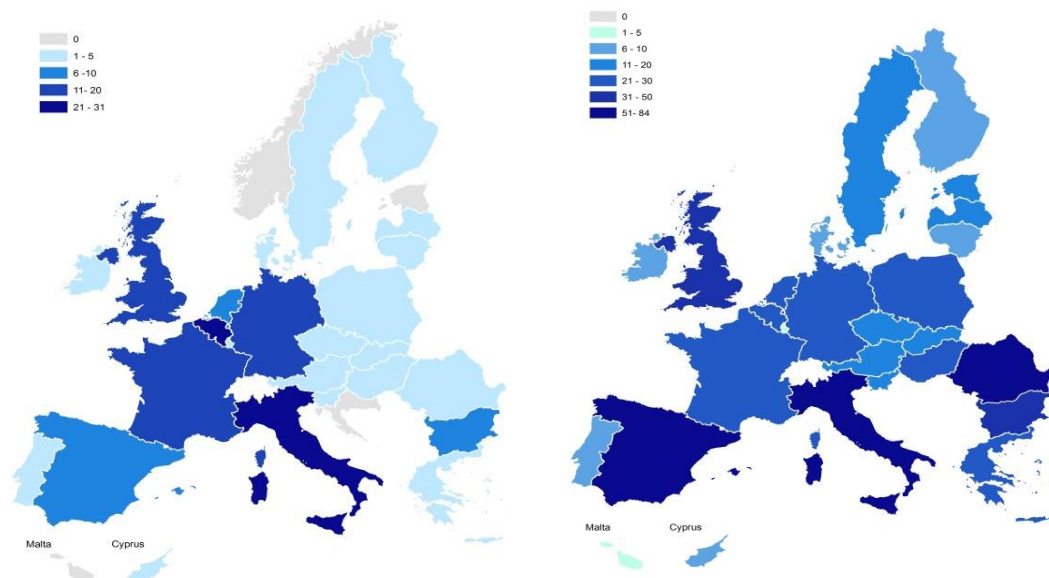
Het aantal leidinggevende organisaties en dus het aantal uitgevoerde projecten verschilt aanzienlijk tussen de lidstaten. Figuur 2-1 toont bijvoorbeeld dat de meeste actiesubsidieprojecten van FRC werden geleid door organisaties die gevestigd zijn in Italië, gevolgd door België, Frankrijk, Spanje en het Verenigd Koninkrijk, terwijl lage aantallen werden gevonden in bijvoorbeeld Cyprus, Roemenië en Luxemburg. Hieruit valt af te leiden dat FRC-projecten hoofdzakelijk werden geleid door een selecte groep van lidstaten, terwijl andere lidstaten slechts in beperkte mate betrokken waren.

Leidinggevende organisaties concentreerden zich met name in twee lidstaten: Italië en België. In totaal werd 33 % (57) van alle projecten geleid door deze twee lidstaten. Sommige lidstaten, zoals Estland, hebben geen enkel FRC-project geleid. Met betrekking tot de partnerorganisaties is de deelname van de lidstaten echter beter gespreid; van alle lidstaten namen alleen Malta en Luxemburg deel met minder dan vijf partnerorganisaties⁵³.

Figuur 2-1 Totaal aantal organisaties die hebben deelgenomen aan FRC-projecten, met inbegrip van leidinggevende organisaties (links) en partnerorganisaties (rechts)

⁵² Artikelen 4 en 9, Besluit 2007/252/JBZ van de Raad van 19 april 2007 tot vaststelling van het specifieke programma "Grondrechten en burgerschap" voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemene programma "Grondrechten en justitie".

⁵³ *Ex-postevaluatie* van vijf programma's die werden uitgevoerd in het kader van de financiële vooruitzichten van de periode 2007-2013. Evaluatie van het specifieke programma: Programma Grondrechten en burgerschap (FRC), ICF, 28 juli 2015, blz. 45 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf



Een groot deel van de FRC-programmafinanciering was vastgelegd voor projecten met een Italiaanse leidinggevende organisatie (25 %), gevolgd door België (13 %) en Frankrijk (10 %). Deze verdeling van de financiering sluit nauw aan op de verdeling van het aantal projecten onder leiding van de lidstaten. De verdeling van de middelen per lidstaat van de leidinggevende organisatie wordt weergegeven in

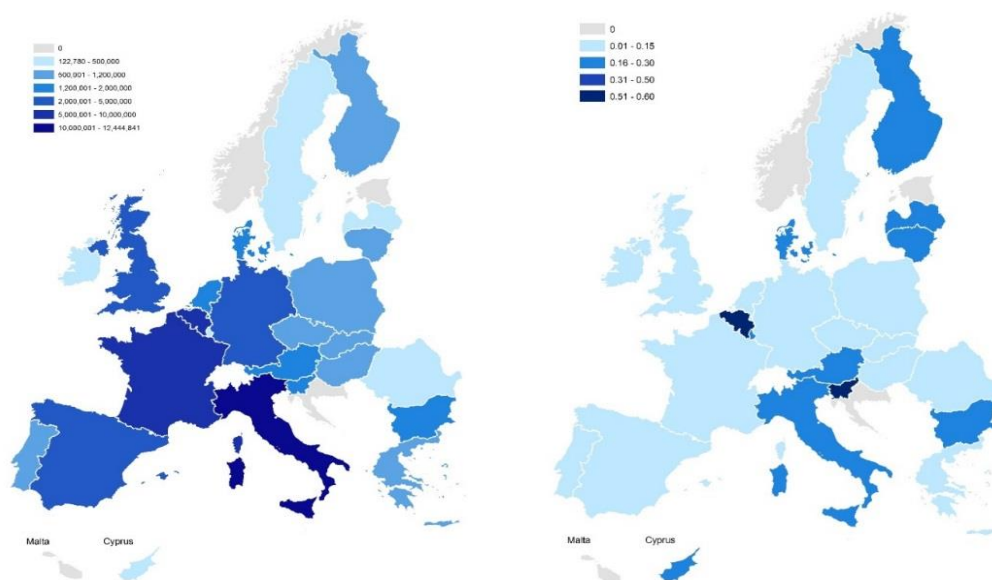
Figuur 2-2 (links). De figuur toont echter niet de verdeling van de vastgelegde financiering tussen de projectpartners, maar veronderstelt dat alle vastgelegde middelen werden toegewezen aan het land van de leidinggevende organisatie. Aangezien dit in werkelijkheid niet het geval was (projecten waren transnationaal en projectpartners ontvingen ook een deel van de financiering) moet de figuur met de nodige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd⁵⁴.

De vastgelegde financiering per lidstaat van de leidinggevende organisatie werd verder verdeeld naar bevolking, teneinde rekening te houden met verschillen in de grootte van de lidstaten (zie

⁵⁴ Ibid., blz. 46

Figuur 2-2 rechts). Aannemende dat de vastgelegde financiering voor leidinggevende organisaties niet werd gedeeld met partners buiten de lidstaat van de leidinggevende organisatie, dan werd tussen 0,50 en 0,60 EUR per hoofd van de bevolking vastgelegd voor België en Slovenië. Andere lidstaten ontvingen minder dan 0,30 EUR per hoofd⁵⁵.

Figuur 2-2 Toewijzing van in het kader van het FRC vastgelegde financiering naar leidinggevende organisatie (links) en naar leidinggevende organisatie per hoofd van de bevolking (rechts)



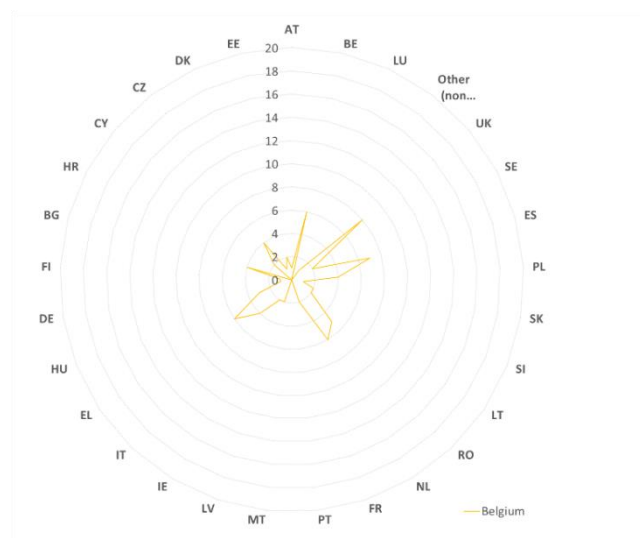
⁵⁵ Ibid.

2.6.2 Structuur van de partnerschappen

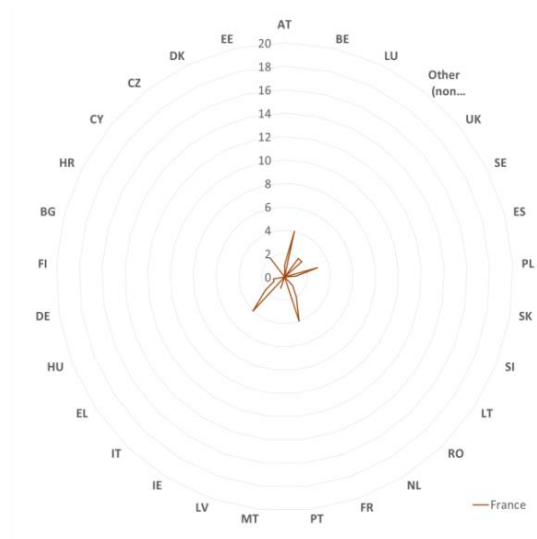
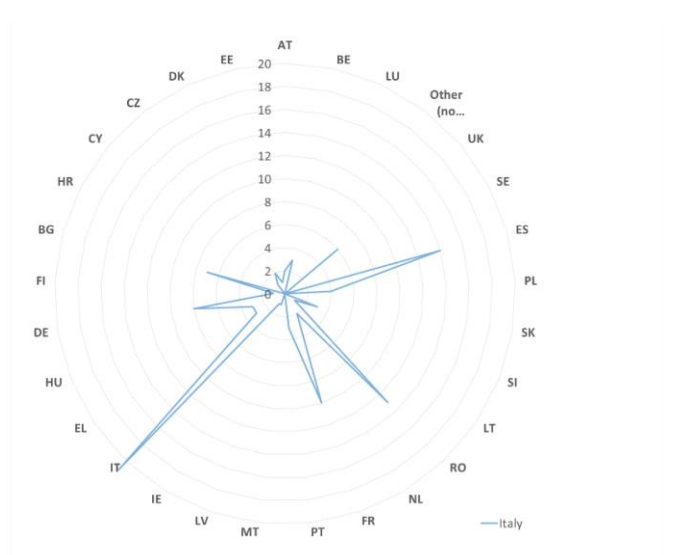
Figuur 2-3 toont de samenwerkingsstructuur van de drie lidstaten met het hoogste aantal leidinggevende organisaties gevestigd in Italië, België en Frankrijk. De cijfers tonen aan dat Italiaanse leidinggevende organisaties vaker samenwerkten met Italiaanse partners (21 projecten) gevolgd door Spaanse partners (14 projecten) en Roemeense partners (13 projecten). Dit kan wijzen op een voorkeur voor samenwerking met partners in landen waar dezelfde taal wordt gesproken. In totaal werkte Italië echter samen met 22 verschillende lidstaten.

Belgische leidinggevende organisaties werkten meestal samen met organisaties uit het Verenigd Koninkrijk (acht projecten), Spanje (zeven projecten), België (zes projecten), Griekenland (zes projecten) en Roemenië (vijf projecten). In totaal werkte België samen met 24 verschillende lidstaten.

Frankrijk werkte meestal samen met Italië (vier projecten), België (vier projecten) en Frankrijk (vier projecten). In totaal werkte Frankrijk samen met 14 verschillende lidstaten.



Figuur 2-3 Partnerschapsstructuur voor de drie lidstaten met het hoogste aantal leidinggevende organisaties

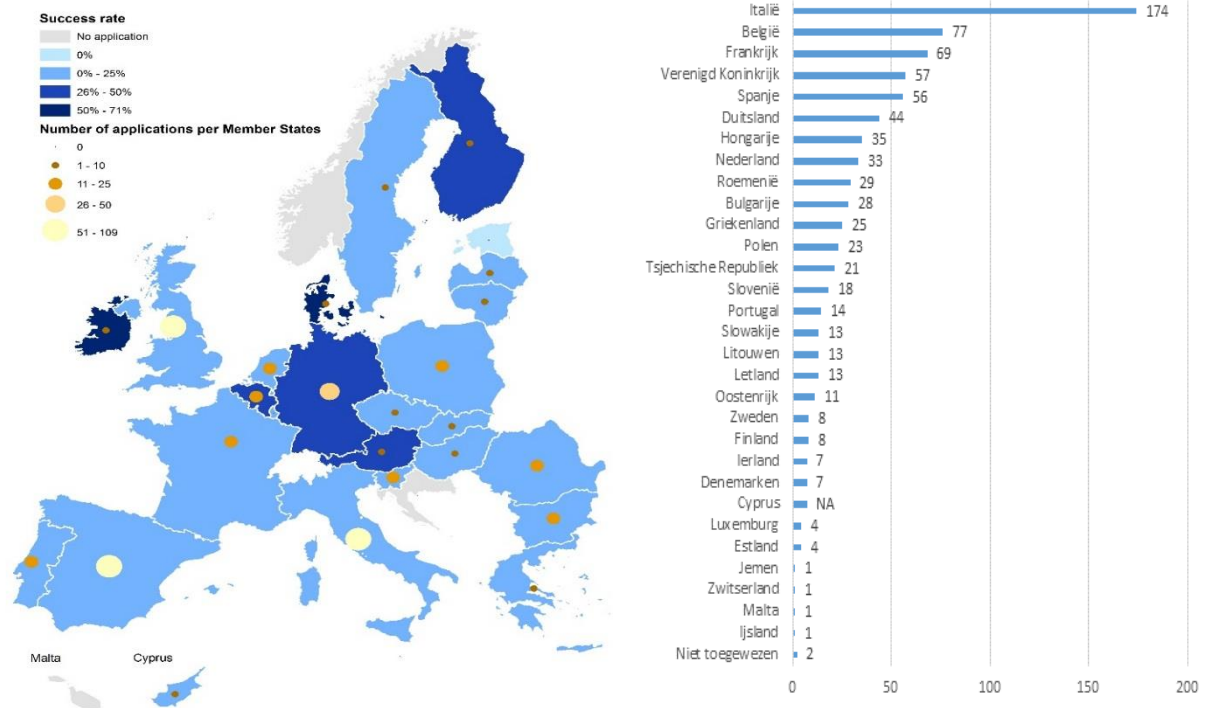


2.6.3 Analyse van de geografische dekking van het programma

Het FRC-programma dekte niet alle lidstaten in dezelfde mate. De dekking van de lidstaten weerspiegelt grotendeels het aantal ontvangen aanvragen van de verschillende lidstaten. In totaal zijn 804 aanvragen ingediend voor de financiering van projecten via het FRC-programma. Het hoogste aantal aanvragen werd ingediend door Italiaanse organisaties (174) gevolgd door organisaties van België (77) en Frankrijk (69). Deze drie lidstaten met het hoogste aantal aanvragen dienden 39 % van alle subsidieaanvragen van het programma in (zie Figuur 2-4)⁵⁶.

⁵⁶ Ibid., blz. 47-48

Figuur 2-4 Totaal aantal aanvragen voor FRC-project (rechts) en het slagingspercentage per lidstaat (links)



Het slagingspercentage van de ingediende aanvragen was het grootst voor Denemarken en Ierland, gevolgd door Finland, Oostenrijk, België en Duitsland. Estland en Malta dienden een aanvraag in, maar slaagden er niet om financiering van het FRC-programma te ontvangen. Opnieuw moet worden opgemerkt dat deze slagingspercentages werden berekend op basis van de aanvragen waarvoor lidstaten konden worden geïdentificeerd.

2.6.4 De toegevoegde waarde voor de EU en voor de begunstigden

Voor de begunstigden die hebben gereageerd op de online-enquête en de follow-upgesprekken, verleenden de transnationale partnerschappen voor hun organisatie specifieke voordelen die geen andere financieringsbron in dezelfde mate mogelijk zou hebben gemaakt. De meeste respondenten (88 %) verklaarden inderdaad dat het project/de activiteiten zonder EU-financiering niet zou(den) zijn uitgevoerd⁵⁷. Ook zou een groot deel van de activiteiten die werden ontwikkeld in het kader van FRC niet ontwikkeld zijn geweest als het programma niet had bestaan, omdat het programma zelf een vraag naar nieuwe activiteiten creëerde.

Het partnerschapsbenadering heeft geresulteerd in een verhoogde kennisbasis van de deelnemende organisaties zoals blijkt uit de resultaten van de enquête. Van de 59 respondenten heeft de meerderheid bevestigd dat de partnerschappen resulteerden in grotere kennis over/expertise in het thema, netwerkvorming mogelijk maakte met (meer) internationale partners, en heeft geleid tot een grotere kennis over beleid en praktijken in andere landen. Het partnerschap heeft ook bijgedragen, zij het in mindere mate, aan een grotere kennis over relevant EU-beleid en relevante EU-wetgeving⁵⁸.

⁵⁷ Ibid., blz. 48

⁵⁸ Ibid.

3. CONCLUSIES

*Relevantie van het programma*⁵⁹

- Over het algemeen kunnen de prioriteiten van de oproepen en de gefinancierde acties relevant worden geacht voor de doelstellingen van het programma en voor de ontwikkeling en uitvoering van EU-beleid en wetgeving.
- In het algemeen voldeden de oproepen voor actiesubsidies en exploitatiesubsidies aan de behoeften en belangen van de voornaamste doelgroep. Sommige geïnterviewden wezen echter op de nood aan meer duidelijkheid in de oproepen.
- De prioriteiten met betrekking tot opleiding over het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie van het grote publiek of de gerechtelijke, wettelijke en administratieve autoriteiten of beoefenaars van juridische beroepen waren over de jaren heen niet consequent gesteld.
- De degelijkheid van de methode die werd gebruikt voor de behoefteanalyses die door de projecten werden uitgevoerd, kon in deze evaluatie niet worden beoordeeld. Behoeftanalyses zijn niet verplicht voor de subsidiebegunstigden. Bij afwezigheid van behoefteanalyses is het moeilijk te beoordelen of bepaalde prioriteiten moeten worden afgewezen of aan welke aspecten in de toekomst aandacht moet worden geschonken.

Coherentie en complementariteit

- Het FRC-programma is in overeenstemming met andere Europese beleidsinitiatieven. Bovendien is het complementair met andere EU-steunprogramma's, bv. Daphne III, PROGRESS en JPEN, in termen van doelstellingen en thematische werkerterreinen en doelgroepen. Deze complementariteit betekent ook dat er mogelijke overlapping bestaat met deze programma's.
- Sommige projecten die in het kader van het FRC-programma zijn gefinancierd, waren complementair met de doelstellingen en de begunstigden van andere EU-steunprogramma's. De sterkte van het FRC-programma is dat het de financiering mogelijk maakt voor de projecten die niet passen in de duidelijke focus van andere EU-steunprogramma's.
- Op projectniveau werden synergieën gecreëerd met andere programma's van internationale donoren met vergelijkbare doelstellingen op Europees en nationaal niveau alsook met projecten die werden gefinancierd door het FRC-programma zelf.

Doeltreffendheid

- De acties die in het kader van het FRC-programma werden gefinancierd, hebben een aanzienlijke bijdrage geleverd tot het verwezenlijken van de gestelde doelstellingen. Met name heeft het FRC-programma bijgedragen tot de uitvoering en de ontwikkeling van Europees beleid en wetgeving.
- De gegevens in de eindverslagen en de interviews waren niet voldoende om een evaluatie uit te voeren van de specifieke mate van doeltreffendheid van deze activiteiten in het verwezenlijken van de doelstellingen van het programma. Zo gaven noch het model voor het eindverslag noch de richtsnoeren met instructies voor het voltooien van het model een duidelijke uitleg over het verschil tussen output, resultaten en uitkomsten. De beoordeelde eindverslagen maakten daarom meestal geen onderscheid tussen de output, resultaten en de uitkomsten van het project.
- Voor de meeste projecten konden de geplande resultaten op tijd worden verwezenlijkt en de beoogde doelgroep worden bereikt. Er werden geen hindernissen geïdentificeerd die de uitvoering van de resultaten of doelstellingen van het project ernstig konden beïnvloeden.

⁵⁹ Ibid. blz. 50-51

- De aanwezige mechanismen voor de monitoring van lopende projecten waarborgen niet dat in alle gevallen feedback wordt verstrekt aan de begunstigten of dat opgedane ervaring, goede praktijken, succesfactoren, enz. worden vastgesteld.

Duurzaamheid

- De verspreiding van projectresultaten door de subsidiebegunstigten was in het algemeen doeltreffend, zij het met enkele beperkingen. Zonder voortdurende monitoring door projectpartners na de afronding van het project is het echter moeilijk om het langetermijneffect van hun verspreidingsinspanningen te beoordelen. De inspanningen van de Commissie om de projectresultaten te verspreiden zijn echter beperkt gebleven. Dat de Commissie een tekort heeft aan doeltreffende middelen om informatie betreffende het FRC-programma uit te wisselen, werd reeds in de tussentijdse evaluatie vermeld en in deze evaluatie kon niet worden vastgesteld dat er sprake was van extra middelen en maatregelen op het gebied van communicatie.
- Het FRC-programma vertoont lacunes op het gebied van communicatie en verspreiding van output van projecten naar EU-beleidsmakers en andere projectmanagers, die van deze resultaten kunnen profiteren. Soms waren kleine veranderingen nodig van materialen en instrumenten van projecten, zoals vertaling en aanpassing van de methode van het project aan de lokale context, om deze van nut te doen zijn voor andere organisaties die vergelijkbare kwesties behandelden.
- Veel output en resultaten van projecten werden beschouwd als overdraagbaar naar andere doelgroepen of landen. De output van meer dan de helft van de projecten werd al met succes uitgevoerd in een ander land.
- Over het algemeen werden door de projecten van het FRC-programma duurzame resultaten gegenereerd op het gebied van voortzetting van activiteiten en totstandkoming van partnerschappen. Het bewijs dat partnerschappen in het kader van een project ook na de afronding van het project werden voortgezet, is krachtig. Of projectactiviteiten werden voortgezet, was echter afhankelijk van het type activiteit en van de eventuele noodzaak van bijkomende financiering voor de voortzetting.

Efficiëntie

- Over het algemeen blijkt dat de aan actiesubsidies, en exploitatiesubsidies verstrekte financiering voldoende was. Van de totale aan actiesubsidies toegewezen middelen voor de jaren 2007 tot en met 2012, werd ongeveer 90 % vastgelegd en daarvan werd 88 % daadwerkelijk uitgegeven, wat wijst op een aanvaardbare opnamegraad voor deze subsidies. Wat exploitatiesubsidies betreft, werd slechts 39 % van de totale toegewezen financiering daadwerkelijk vastgelegd, maar van dit bedrag werd hetzelfde percentage als hierboven (88 %) daadwerkelijk uitgegeven, wat opnieuw wijst op een aanvaardbare opnamegraad.
- De doeltreffendheid van de verdeling van middelen onder de verschillende financiële instrumenten was over het algemeen gepast. De bedragen die per project beschikbaar waren, werden voldoende geacht voor de uitvoering van de activiteiten van het project en het bereiken van de doelstellingen.
- Met betrekking tot mogelijke vereenvoudiging was het beheer van het FRC-programma over het algemeen efficiënt in termen van de eisen die aan aanvragers en begunstigten werden gesteld en de ontvangen steun. Sommige organisaties ondervonden echter moeilijkheden bij de toepassing en de uitvoering. De rapportagevereisten werden soms belastend gevonden, met name met betrekking tot de financiële verslaggeving. Over het algemeen werden de regelingen voor monitoring van de Commissie nuttig geacht; maar sommige respondenten hebben moeilijkheden ondervonden.

Toegevoegde waarde van de EU

- Het FRC-programma heeft voor een Europese toegevoegde waarde gezorgd. Het heeft bijgedragen tot de ontwikkeling en verbetering van EU-acties op het gebied van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid en heeft met name voorzien in de behoefte om de grondrechten te beschermen en het EU-burgerschap te bevorderen. Het is echter nog niet mogelijk geweest de effecten van toegevoegde waarde van de EU vast te stellen en te meten.
- Projecten hadden betrekking op een thema dat van belang is voor de EU en werden uitgevoerd door transnationale partnerschappen tussen lidstaten. De transnationale partnerschappen hebben specifieke voordelen opgeleverd, zoals een toegenomen kennisbasis van deelnemende organisaties en een bredere verspreiding van goede praktijken.
- De geografische verdeling van projecten en projectpartners die financiering voor actiesubsidies en exploitatiesubsidies hebben ontvangen, is ongelijk, en een paar lidstaten zijn oververtegenwoordigd en andere redelijk ondervertegenwoordigd.

Belangrijkste aanbevelingen

- De prioriteiten beter definiëren: de Commissie moet meer tijd en personeel investeren in prioriteitsbepaling, zodat de prioriteiten naar behoren kunnen worden verwezenlijkt binnen de voorziene begroting.
- Realistische beoordeling van projectrisico's en betere risicobeperkende strategieën: de Commissie moet tijdens de gehele duur van het project beter toezicht houden op risico's, bijvoorbeeld door te vragen naar korte voortgangsverslagen waarin de potentiële risico's worden geïdentificeerd naargelang zij zich voordoen tijdens de uitvoering van het project.
- Wat betreft toezicht en evaluatie dient meer nadruk te worden gelegd op de beoordeling van effecten op alle niveaus en niet alleen van output. Dit gaat samen met de noodzaak om objectieve en onafhankelijke bewijsmaterialen te verzamelen, te analyseren en te gebruiken om het programma en het project te kunnen evalueren. Meer nadruk leggen op de behoefteanalyse waaraan elk project tegemoet wenst te komen.
- Zoeken naar manieren ter verbetering van de overname van output, resultaten en beste praktijken van projecten door andere organisaties, ook uit andere lidstaten, met inbegrip van extra middelen voor vertalingen, communicatie en verspreiding.
- Aanscherpen van de interventielogica van het programma; in het verlengde van het toepassingsgebied van het programma en de algemene en specifieke doelstellingen en prioriteiten, de soorten acties en financieringsvormen en uitvoeringsmaatregelen, dient de Commissie ervoor te zorgen dat de interventielogica wordt aangescherpt⁶⁰ en dat de relaties tussen de beweegredenen, doelstellingen, input, output, begunstigden, verwachte uitkomsten en effecten bij een toekomstige voortzetting van het programma duidelijker, preciezer en concreter worden gemaakt.

⁶⁰ Zie bijvoorbeeld de *ex-postevaluatie* van vijf programma's die werden uitgevoerd in het kader van de financiële vooruitzichten van de periode 2007-2013. Evaluatie van het specifieke programma: Programma Grondrechten en burgerschap (FRC), ICF, 28 juli 2015, blz. 1-2 http://ec.europa.eu/justice/grants1/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf