

NL

NL

NL



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 11.5.2011
COM(2011) 255 definitief

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

Tussentijds evaluatieverslag over het programma "Strafrecht"

INHOUDSOPGAVE

1.	INLEIDING	3
1.1.	DOEL VAN DIT VERSLAG	3
1.2.	OVERZICHT	3
1.3.	ACHTERGROND	5
1.4.	STAND VAN ZAKEN	5
2.	UITVOERING VAN HET PROGRAMMA.....	6
2.1.	INITIATIEVEN VAN DE COMMISSIE (OPDRACHTEN)	6
2.2.	DE SUBSIDIES (OPROEP TOT HET INDIENEN VAN VOORSTELLEN)	7
2.2.1.	<i>SUBSIDIES VOOR EEN ACTIE – ALGEMENE OPROEP</i>	7
2.2.2.	<i>SUBSIDIES VOOR EEN ACTIE – SPECIFIEKE OPROEP</i>	8
2.2.3.	<i>EXPLOITATIESUBSIDIES</i>	9
2.2.4.	<i>SUBSIDIES VOOR EEN ACTIE – KADER- PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST</i>	9
2.2.5.	<i>SUBSIDIES VOOR ORGANEN MET EEN MONOPOLIE</i>	10
3.	RESULTATEN VAN DE EVALUATIE.....	11
3.1.	RELEVANTIE	11
3.2.	DOELTREFFENDHEID.....	11
3.3.	In hoever zijn de doelstellingen van het programma verwezenlijkt?.....	11
3.4.	DOELMATIGHEID – KOSTEN-BATENVERHOUDING	12
3.5.	DUURZAAMHEID EN IMPACT	12
3.6.	SAMENHANG	13
3.7.	EUROPESE MEERWAARDE	13
4.	BEVINDINGEN	14
4.1.	PRIORITEITSTELLING	14
4.2.	EUROPESE MEERWAARDE	15
4.3.	VEREENVOUDIGING VAN PROCEDURES	15
4.4.	PUBLICITEIT EN ZICHTBAARHEID VAN HET PROGRAMMA.....	15

1. INLEIDING

1.1. DOEL VAN DIT VERSLAG

Op 12 februari 2007¹ hechtte de Raad zijn goedkeuring aan Besluit 2007/126/JBZ tot vaststelling van het specifieke programma "Strafrecht" voor de periode 2007-2013, als onderdeel van het algemene programma "Grondrechten en justitie".

Krachtens artikel 16, lid 3, onder b), van dit besluit dient de Commissie uiterlijk op 31 maart 2011, bij het Europees Parlement en de Raad een tussentijds evaluatieverslag in te dienen over de behaalde resultaten en de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van het programma. Dit verslag moet als basis dienen voor een volgens datzelfde artikel, lid 3, onder c), uiterlijk op 30 augustus 2012 uit te brengen mededeling over de voortzetting van het programma.

Dit tussentijdse evaluatieverslag biedt een overzicht van de resultaten die tot dusver zijn behaald en beschrijft de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering. De evaluatie is verricht door de diensten van de Commissie. De Commissie heeft de sterke en zwakke punten van het programma geanalyseerd en daarbij getracht de volgende vragen te beantwoorden:

- 1) hoe kan de uitvoering in het tweede deel van de programmaperiode worden verbeterd?
- 2) hoe kan de opzet van het programma worden verbeterd met het oog op de ontwikkeling van het eventuele vervolprogramma (-programma's)?

Bij de evaluatie is in het bijzonder gekeken naar:

- a) de relevantie van het programma, door te onderzoeken in hoeverre de doelstellingen van het programma betrekking hebben op de werkelijke behoeften en problemen;
- b) de doelmatigheid van het programma, door na te gaan in hoeverre de doelstellingen van het programma zijn verwezenlijkt;
- c) de doeltreffendheid van het programma, door te controleren of de resultaten tegen redelijke kosten zijn behaald.

1.2. OVERZICHT

Het programma "Strafrecht" moet bijdragen tot de versterking van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht in de Europese Unie, door middel van een nauwere justitiële samenwerking in strafzaken op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning.

Het streeft de volgende vier algemene doelstellingen na:

- (a) bevordering van de justitiële samenwerking om bij te dragen aan de totstandbrenging van een ware Europese rechtsruimte in strafzaken, die is gebaseerd op wederzijdse erkenning en wederzijds vertrouwen;

¹ PB L 58 van 24.2.2007, blz. 13.

- (b) bevordering van de verenigbaarheid van de in de lidstaten geldende voorschriften, voor zover nodig ter verbetering van die justitiële samenwerking, en verdere terugdringing van de bestaande juridische belemmeringen voor goede justitiële samenwerking, teneinde de coördinatie van onderzoeken te verbeteren en de verenigbaarheid van de rechtsstelsels in de lidstaten en van de Europese Unie te vergroten, zulks om te voorzien in een passende follow-up van onderzoeken van rechtshandavingsinstanties van de lidstaten;
- (c) verbetering van de contacten en van de uitwisseling van informatie en beste praktijken tussen justitiële en administratieve autoriteiten en beoefenaars van juridische beroepen (advocaten en anderen die beroepshalve bij de werkzaamheden van de rechterlijke macht betrokken zijn) en bevordering van de opleiding van de leden van de rechterlijke macht, met het oog op een groter wederzijds vertrouwen;
- (d) verdere verbetering van het wederzijdse vertrouwen met het oog op waarborging van de bescherming van de rechten van slachtoffers en verdachten.

Hiertoe voorziet het programma in vier verschillende soorten activiteiten:

- specifieke acties op initiatief van de Commissie, waarvoor opdrachten worden gegund en die met name betrekking hebben op studies en onderzoek, alsmede op de ontwikkeling en implementatie van specifieke informatiseringsprojecten voor de uitwisseling en verspreiding van gegevens;
- subsidiëring (subsidie voor een actie) van specifieke transnationale projecten in het belang van de hele Europese Unie, die worden ingediend door ten minste twee lidstaten of door ten minste één lidstaat en één land dat een toetredende staat of een kandidaat-lidstaat kan zijn, en/of van nationale projecten in lidstaten, onder bepaalde voorwaarden;
- subsidiëring (exploitatie subsidie) van niet-gouvernementele organisaties of andere entiteiten die een doel van algemeen Europees belang nastreven op het gebied van het strafrecht;
- exploitatie subsidies ter medefinanciering van de uitgaven in verband met het permanente werkprogramma van het Europees netwerk voor justitiële opleiding, dat verantwoordelijk is voor de opleiding van magistraten.

Voor de periode 2007-2012 is voor de operationele uitgaven van het programma "Strafrecht" in totaal een budget van **196 850 000** euro beschikbaar. Dit bedrag komt overeen met de som van de jaarlijkse begrotingen die zijn goedgekeurd voor 2007 tot en met 2011 en de bedragen die zijn opgenomen in de financiële programmering voor 2012 en 2013.

De financiële steun wordt hoofdzakelijk voor subsidies voor een actie en voor algemene subsidies gebruikt. De afgelopen vijf jaar varieerde het voor subsidies bestemde percentage tussen de 75 en 95%. Het voorschrift in het basisbesluit dat minstens 65% voor subsidies moet worden uitgetrokken, is dus in acht genomen.

1.3. ACHTERGROND

Het programma "Strafrecht" is het vervolg op het op 22 juli 2002 door de Europese Raad goedgekeurde kaderprogramma betreffende politieke en justitiële samenwerking in strafzaken (AGIS²) voor de periode 2003-2007.

In 2005 stelde de Commissie voor om een nieuw kaderprogramma³ in het leven te roepen, "Grondrechten en justitie" genaamd, met vier specifieke doelstellingen, waaronder het bevorderen van de justitiële samenwerking om bij te dragen aan de totstandbrenging van een ware rechtsruimte in strafzaken. Het betrof een logisch voortvloeisel van het Haags programma (november 2004), dat onder meer stelt dat om een Europa van de burgers tot stand te brengen ook op basis van het beginsel van wederzijdse erkenning een Europese rechtsruimte moet worden gecreëerd, waarin grenzen tussen landen niet langer een belemmering vormen voor een beroep op de rechter en de tenuitvoerlegging van beslissingen. Het programma "Strafrecht" moest ook de invoering van een geautomatiseerd systeem voor de uitwisseling van informatie uit strafregisters mogelijk maken. Het budget voor het programma "Strafrecht" vertegenwoordigde het grootste deel van het kaderprogramma (36%).

1.4. STAND VAN ZAKEN

Het in 2007 goedgekeurde kaderprogramma is opgesteld volgens de bepalingen van de Verdragen die op dat moment van kracht waren. De opzet van het programma maakte echter een vlotte overgang naar de nieuwe institutionele architectuur mogelijk met de inwerkingtreding van het Verdrag van Lissabon op 1 december 2009. De rechtsgrondslag van het specifieke programma "Strafrecht" bepaalt in het eerste lid van artikel 12 ("Complementariteit") dat er dient te worden gestreefd naar synergie en complementariteit met andere instrumenten van de Unie, en in het bijzonder met die van het specifieke programma "Civiel recht" en de algemene programma's "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" en "Solidariteit en beheer van de migratiestromen".

- In de periode 2007-2010 zijn er voor het programma 14 oproepen tot het indienen van voorstellen gedaan, waarvan er 11 zijn afgesloten met een gunningsbesluit en de ondertekening van een subsidieovereenkomst. Het ging daarbij om de oproepen uit de jaren 2007, 2008 en 2009⁴. Voor het jaar 2010 is de procedure voor oproepen tot het indienen van voorstellen nog lopende, waardoor er in dit verslag niet op kan worden ingegaan.

² Besluit 2002/630/JBZ van de Raad (PB L 203 van 1.8.2002, blz. 5).

³ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement, COM(2005) 122 van 6.4.2005.

⁴ **Subsidieovereenkomsten worden binnen een jaar na de bekendmaking van de oproep tot het indienen van projectvoorstellen ondertekend. In dit verslag worden de data vermeld waarop de overeenkomsten voor exploitatiesubsidies en subsidies voor acties zijn gesloten.**

2. UITVOERING VAN HET PROGRAMMA

2.1. INITIATIEVEN VAN DE COMMISSIE (OPDRACHTEN)

Het jaarlijkse werkprogramma bevat een beschrijving van de uit de jaarlijkse begroting te financieren acties op initiatief van de Commissie. Het gaat om zeer diverse zaken als studies en onderzoek, het opzetten van een gemeenschappelijk geautomatiseerd systeem voor de uitwisseling van informatie uit strafregisters, conferenties en deskundigenvergaderingen, alsmede analyse, toezicht en evaluatie.

In de periode 2007-2010 heeft de Commissie met name de volgende acties gefinancierd:

- de ontwikkeling van het Europese e-justitie-portaal, voorlichtingscampagnes over dit portaal en haalbaarheidsstudies voor de Europese e-justitie;
- de organisatie (in het kader van het Forum over justitie) van de "Crystal Scales of Justice" prijs. Deze prijs wordt toegekend door de Europese Commissie en de Raad van Europa om de aandacht te vestigen op innovatieve en doeltreffende praktijken op het gebied van de rechterlijke organisatie of het voeren van gerechtelijke procedures binnen de gerechtelijke instanties;
- het organiseren en regelmatig bijeenbrengen van het Forum over justitie⁵, dat in 2008 is opgericht als een mechanisme om betrokken partijen te raadplegen over het justitiële beleid en de justitiële praktijk van de EU, goede praktijken te bevorderen en het wederzijdse vertrouwen en begrip te verbeteren tussen de beoefenaars van juridische beroepen van de Europese Unie;
- studies en IT-hulpmiddelen met het oog op onderlinge koppeling van de strafregisters op Europees vlak en de uitwisseling van gegevens over eerdere veroordelingen tussen gerechtelijke instanties, onder meer door ondersteuning voor het ontwikkelen van software in de lidstaten en het ontwerpen van interface-software (gebruik van een gemeenschappelijke referentie), alsook interne ondersteuning voor de Commissie. Ook de voorbereidingen voor de invoering van ECRIS in 2012 worden hieronder begrepen.

Ook voor andere studies en seminars over actuele kwesties op strafrechtelijk gebied zijn overeenkomsten gesloten.

In totaal zijn 64 overeenkomsten gesloten, met een totale waarde van 8,3 miljoen euro, op een geplande begroting van 13,8 miljoen euro. Dit houdt in dat 60% van de toegewezen middelen is gebruikt.

⁵ Mededeling van de Commissie over de oprichting van een Forum voor de bespreking van het justitiële beleid en de justitiële praktijk in de EU (COM(2008) 38 definitief van 4.2.2008).

2.2. DE SUBSIDIES (OPROEP TOT HET INDIENEN VAN VOORSTELLEN)

2.2.1. SUBSIDIES VOOR EEN ACTIE – ALGEMENE OPROEP

In de periode 2008-2010 werden jaarlijks voor gemiddeld 31 projecten subsidieovereenkomsten gesloten; in totaal ging het om 94 projecten in drie jaar.

In deze periode werd een algemeen bestedingspercentage van de begroting bereikt van 81,42%, hetgeen redelijk bevredigend is voor een betrekkelijk jong programma op een gebied waar de lidstaten niet echt warm voor lopen. Het gemiddelde bedrag dat deze jaren werd toegekend varieerde van 170 000 tot 260 000 euro. Een derde van de gefinancierde projecten ontving minder dan 100 000 euro.

De gemiddelde duur van de acties was 18 à 24 maanden. Van de projecten uit 2008 is 85% afgesloten en de rest loopt in 2011 af. Voor 2009 is dit cijfer 55%.

- PER PRIORITEIT

De onderstaande tabel is ingedeeld naar prioriteit. Het blijkt duidelijk dat de meeste financiering (63%) is bestemd voor de prioriteit samenwerking en uitwisseling van goede praktijken. Deze voorstelling komt echter niet geheel overeen met de werkelijkheid, want voor de prioriteit justitiële opleiding zouden hier nog de bedragen bij moeten worden opgeteld die zijn toegewezen aan het Europees netwerk voor justitiële opleiding (waarover hieronder meer). Dit netwerk wordt jaarlijks gefinancierd met 800 000 euro, waarmee de prioriteit juridische opleiding uitkomt op 23% van het totaal van het programma.

Prioriteiten / Jaar van de verplichting	2008		2009		2010		Totaal	%	
	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag	Aantal	Bedrag			
Justitiële opleiding	7	1.488.060	3	307.554	7	821.574	17	2.617.188	13,59
Uitwisseling van goede praktijken/samenwerking in strafzaken	25	4.722.286	19	4.225.843	20	3.259.102	64	12.207.231	63,38
Slachtofferhulp	5	1.093.185	2	599.962	3	794.363	10	2.487.510	12,91
Uitwisseling van informatie			1	1.376.364	2	573.395	3	1.949.760	10,12
Totaal	37	7.303.531	25	6.509.724	32	5.448.434	94	19.261.689	
Begroting		8.000.000		6.800.000		8.900.000		23.700.000	

- PER TYPE BEGUNSTIGDE

De belangrijkste begunstigden van projectfinanciering zijn de ministeries van Justitie van de lidstaten en de universitaire onderzoeksfaculteiten (83% van het totaal).

De ngo's ontvangen echter gemiddeld 30% van alle financiering die wordt toegekend in het kader van oproepen tot het indienen van voorstellen voor subsidies voor acties en voor exploitatiesubsidies.

- **GEOGRAFISCHE SPREIDING**

- (1) Gedurende de evaluatieperiode zijn 160 projectvoorstellen ingediend, waarvan er 94 zijn geselecteerd, wat een betrekkelijk klein deel is (60%).
- (2) Zes lidstaten hebben geen enkel voorstel ingediend. Het gaat om Cyprus, Denemarken, Ierland, Litouwen, Slowakije en Zweden. Er zou grondig moeten worden onderzocht wat de oorzaken van dit gebrek aan belangstelling zijn.
- (3) Meerdere pogingen ten spijt hebben vier lidstaten nooit financiering ontvangen (Finland, Griekenland, Luxemburg en Polen).

Zes bijzonder actieve lidstaten hebben 64% van alle voorstellen ingediend en voor 68% van de betrokken projecten financiering ontvangen. Het ging – in orde van grootte – om Spanje, het Verenigd Koninkrijk, Italië, Duitsland, België en Nederland.

De aantallen voorgedragen en gekozen projecten bleven gedurende de periode van drie jaar redelijk stabiel.

2.2.2. SUBSIDIES VOOR EEN ACTIE – SPECIFIEKE OPROEP

Gedurende de periode 2008-2010 heeft het programma de uitvoering gesteund van projecten voor de onderlinge koppeling van de nationale strafregisters in de Europese Unie. De projectsubsidies in het kader van de in 2010 bekendgemaakte specifieke oproep voor e-justitie worden hier niet geëvalueerd, omdat de betrokken projecten pas in 2011 van start zijn gegaan.

Met het oog op de verbetering van de mechanismen voor de overdracht van justitiële informatie over veroordelingen in de Europese Unie is het van belang dat de lidstaten deze informatie zo snel mogelijk kunnen uitwisselen. Hiertoe wordt een geautomatiseerd systeem ontwikkeld. Voor de periode 2008-2010 was voor cofinanciering op dit specifieke terrein een budget uitgetrokken van 32 miljoen euro. Het doel was de nationale strafregisters zodanig te verbeteren dat elektronische uitwisseling met de strafregisters van andere lidstaten mogelijk werd.

Alleen de overeenkomstig Besluit 2005/876/JBZ van de Raad van 21 november 2005 inzake de uitwisseling van gegevens uit het strafregister⁶ aangewezen nationale autoriteiten mogen projecten voordragen onder de prioriteit "Onderlinge koppeling van strafregisters".

In periode 2007-2009 kon 22% van de voor de strafregisters bestemde middelen niet worden besteed. In totaal bleef in die drie jaar dus een bedrag van 7 miljoen euro voor

⁶ PB L 322 van 9 december 2005, blz. 33.

verbetering op strafrechtelijk gebied onbenut. Sommige lidstaten – België, Bulgarije en Denemarken – hebben geen enkel project voorgedragen op dit gebied. Anderzijds is 52% van de financiering toegekend aan de volgende vijf lidstaten: Oostenrijk, Litouwen, Roemenië, het Verenigd Koninkrijk en Hongarije.

Met ingang van 2010 is deze prioriteit opgenomen in de algemene oproep en wordt er dus geen specifieke oproep meer voor gedaan.

2.2.3. EXPLOITATIESUBSIDIES

Anders dan subsidies voor een actie, die bestemd zijn voor acties ter bevordering van een Europese beleidsdoelstelling, zijn exploitatiesubsidies bedoeld om de werking te financieren van organen of netwerken die een doel van algemeen Europees belang of een Europese beleidsdoelstelling nastreven. De achterliggende gedachte is dat de Commissie de totstandbrenging financiert van Europese netwerken die zich inzetten voor de bevordering van Europees beleid.

Exploitatiesubsidies worden verleend om het bestaan en de werking van een orgaan te ondersteunen gedurende een periode die overeenkomt met zijn boekhoudkundig jaar en wel in ruil voor bepaalde activiteiten die het orgaan voorstelt in zijn jaarlijks activiteitenprogramma.

- De ervaring die is opgedaan in de periode 2007-2010 wijst uit dat dit type financiering bij de doelgroep niet op de verwachte belangstelling kan rekenen. Ondanks drie oproepen tot het indienen van Europese voorstellen, konden slechts 18 organisaties worden gefinancierd en is maar 51% van de uitgetrokken middelen gebruikt.
- Het zijn vaak dezelfde organisaties die elk jaar financiering aanvragen en ontvangen, terwijl er maar weinig nieuwe begunstigden bijkomen. Zo bezien is de doelstelling om de totstandkoming van nieuwe organisaties te ondersteunen nog niet verwezenlijkt.
- De geringe deelname en het lage succespercentage hangen ermee samen dat het lastig is voor de deelnemende organisaties om een echte Europese dimensie aan te tonen.

2.2.4. SUBSIDIES VOOR EEN ACTIE – KADER-PARTNERSCHAPSOVEREENKOMST

Om het programma "Strafrecht" op bepaalde prioritaire terreinen ten uitvoer te leggen, hebben de diensten van de Commissie in 2007 besloten om kaderpartnerschapsovereenkomsten aan te gaan met hoofdrolspelers op het gebied van justitiële opleiding die belang stelden in regelmatige samenwerking met de Commissie op de betrokken terreinen, teneinde een langdurig samenwerkingsverband tot stand te brengen. Deze partnerschappen houden in dat de Commissie en de partners wederzijdse belangen en gemeenschappelijke doelstellingen hebben. Zij zijn gericht op acties die op regelmatige en duurzame wijze worden ontwikkeld en goedgekeurd met een netwerk met van aantal begunstigden.

Na een oproep tot het indienen van voorstellen zijn kaderpartnerschapsovereenkomsten ondertekend met de Academie voor Europees recht (ERA), het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO) en het Europees Instituut voor bestuurskunde (EIPA). De

overeenkomsten lopen af in juli 2011.

Het was de bedoeling om in de periode 2007-2009 in het kader van kaderpartnerschapsovereenkomsten een bedrag van ten hoogste 8,9 miljoen euro toe te wijzen. In de praktijk is er in totaal niet meer dan 2 miljoen euro vastgelegd.

- De partnerschapsprocedure heeft geen meerwaarde ten opzicht van algemene oproepen tot het indienen van voorstellen. Zij heeft niet geleid tot een netwerk van belangrijke gesprekspartners waarmee de Commissie regelmatige en duurzame betrekkingen zou kunnen onderhouden om doeltreffend werk te maken van justitiële opleiding. Thans wordt de justitiële opleiding aan een specifieke evaluatie onderworpen om te kunnen vaststellen welke financieringsinstrumenten en -methoden geschikter zijn.

2.2.5. SUBSIDIES VOOR ORGANEN MET EEN MONOPOLIE

In het licht van lessen die zijn getrokken uit het uitwisselingsprogramma voor justitiële autoriteiten in 2004, 2005 (proefproject) en 2006 (voorbereidende actie) en uit de samenwerking met het Europees netwerk voor justitiële opleiding (ENJO), dat de uitwisselingen en ontmoetingen tussen opleidingsinstellingen voor magistraten tot dan toe organiseerde, besloot de Raad het ENJO op te nemen in het basisbesluit van het programma "Strafrecht". Overeenkomstig artikel 4, onder d), kan een exploitatiesubsidie worden toegekend voor cofinanciering van de uitgaven in verband met het permanente werkprogramma van het Europees netwerk voor justitiële opleiding.

Het ENJO is een in 2000 naar Belgisch recht opgerichte internationale vereniging zonder winstoogmerk (IVZW), waarbij de meeste Europese justitiële opleidingsinstellingen voor rechters en openbare aanklagers zijn aangesloten. Momenteel zijn de instanties die verantwoordelijk zijn voor de justitiële opleiding in de 27 lidstaten in het ENJO vertegenwoordigd.

De subsidie wordt toegekend naar aanleiding van een verzoek daartoe van het ENJO en nadat is vastgesteld dat de organisatie niet onder de uitsluitingscriteria valt en dat het voorstel strookt met de doelstelling inzake justitiële opleiding van het programma "Strafrecht". De subsidie wordt geformaliseerd door de ondertekening van de overeenkomst.

De uitwisselingsprogramma's voor magistraten zijn bedoeld om de wederzijdse kennis van de justitiële praktijken te verdiepen en het gevoel deel uit te maken van een gemeenschappelijke rechtsruimte te versterken.

In de periode 2007-2010 heeft het ENJO een bedrag van 7 152 071,31 euro ontvangen, ofwel 75% van het maximumbedrag van 9,5 miljoen euro dat was aangewezen op de jaarlijkse begroting. Sinds 2007 hebben 667 rechters en openbare aanklagers kunnen profiteren van uitwisselingsprogramma's van lange of korte duur.

3. RESULTATEN VAN DE EVALUATIE

3.1. RELEVANTIE

In hoever sluiten de doelstellingen van het programma aan bij de werkelijke behoeften en problemen?

De tussentijdse evaluatie wijst uit dat het programma heeft bijgedragen tot de totstandbrenging en versterking van de Europese ruimte van vrijheid, veiligheid en recht door concrete samenwerkingsprojecten te bevorderen op het gebied van strafrecht op basis van wederzijdse erkenning.

De gefinancierde activiteiten stimuleren de stelselmatige uitwisseling van gegevens langs elektronische weg, versterken de grensoverschrijdende justitiële opleiding voor beroepsbeoefenaars op strafrechtelijk gebied, moedigen de verspreiding van goede praktijken tussen de lidstaten aan en bevorderen slachtofferhulp.

Het aantal financieringsaanvragen voor een actie neemt voortdurend toe, hetgeen op wijst op de groeiende belangstelling voor dit programma, waarvan de omvang overigens nog niet optimaal is. Bepaalde landen zijn namelijk niet of nauwelijks vertegenwoordigd; op dit punt is nog veel te winnen. Het programma moet beter onder de aandacht worden gebracht en er dienen ondersteunende instrumenten te worden ingevoerd om de kwaliteit van de voorstellen te verbeteren. In april 2010 is een voorlichtingsdag met 100 deelnemers gehouden.

Na de eerste drie jaar van de uitvoering is duidelijk dat de exploitatiesubsidies en de partnerschapsovereenkomsten niet tot het beoogde succes leiden. De vraag rijst dan ook in hoever deze maatregelen relevant zijn en aansluiten bij de doelstellingen.

Wat betreft de exploitatiesubsidies komt dit doordat deze gebruikt worden om de operationele kosten van het orgaan te financieren – anders dan subsidies voor acties, die bestemd zijn voor de cofinanciering van een specifieke actie waarvan duur en begroting welbepaald zijn, ongeacht de andere activiteiten van de aanvrager. Uit financieel oogpunt is het dus van vitaal belang voor het toezicht op en de controle van deze twee op onderscheiden wijze gesubsidieerde operaties (werkprogramma en actie), dat het orgaan over de nodige administratieve en boekhoudkundige instrumenten beschikt om een dergelijke situatie op betrouwbare en controleerbare wijze te beheren. De begunstigde zal de kosten die hij maakt bij de uitvoering van zijn verschillende activiteiten afhankelijk van hun bestemming immers moeten financieren uit hetzij zijn exploitatiebudget, hetzij zijn budget voor de specifieke actie.

Er moet worden gestreefd naar synergieën met de andere programma's die soortgelijke activiteiten bevorderen (Civiel recht, Preventie en bestrijding van criminaliteit en Daphne).

3.2. DOELTREFFENDHEID

3.3. *In hoever zijn de doelstellingen van het programma verwezenlijkt?*

In de evaluatieperiode stond het aantal gefinancierde projecten niet in een goede verhouding tot het budget. Deze ontwikkeling is echter gekeerd in 2010, aangezien er dat

jaar tweemaal zoveel financieringsaanvragen voor een actie werden ingediend als in 2009. Deze geringe doelmatigheid van het programma heeft verschillende oorzaken:

Het programma is onvoldoende bekend, het subsidiepercentage wordt te laag geacht en zou te veel cofinanciering vereisen, de uitvoering is complex, het programma leidt tot rechtsonzekerheid en het beheer is traag.

De toename van het aantal financieringsaanvragen is ongetwijfeld het resultaat van de voorlichtingscampagnes die de Commissie in 2009 en 2010 heeft gevoerd om het programma onder de aandacht van de lidstaten te brengen.

Zij kan ook worden toegeschreven aan de betere financieringsvoorwaarden (de voorfinanciering is verhoogd van 70% tot 80% en de vereiste cofinanciering is verlaagd van 30% tot 20%, en zelfs tot 10% in het geval van de oproep voor e-justitie in 2010).

De invoering van een nieuw elektronisch onlinesysteem voor registratie en evaluatie van voorstellen (Priamos) heeft het programma beduidend toegankelijker gemaakt en de evaluatieprocedure versneld.

3.4. DOELMATIGHEID – KOSTEN-BATENVERHOUDING

Zijn de resultaten behaald tegen redelijke kosten?

Gedurende de evaluatieperiode zijn er 11 oproepen tot het indienen van projectvoorstellen afgerond en 155 subsidies toegekend, wat neerkomt op een gemiddelde van 14 subsidies per oproep. In vergelijking met andere programma's van overeenkomstige omvang is deze efficiëntiegraad gering. Zo financierde het Daphne-programma in 2009 43 projecten op basis van één oproep voor twee begrotingsjaren.

Vergeleken met andere programma's verstrijkt er veel tijd tussen het gunningsbesluit van de ordonnateur en de inwerkingtreding van de overeenkomsten (gemiddeld 5 à 6 maanden).

De gemiddelde individuele subsidie bedroeg in de evaluatieperiode 380 000 euro voor subsidies voor acties en 128 000 euro voor exploitatiesubsidies. In de toekomst zou dit betrekkelijk lage gemiddelde moeten stijgen, doordat er meer financiering zal gaan naar dure automatiseringsprojecten voor betere informatie-uitwisseling tussen de lidstaten.

3.5. DUURZAAMHEID EN IMPACT

Wat zijn de langetermijneffecten van dit programma en zijn zij duurzaam?

Het programma Strafrecht is nog nieuw en het langetermijneffect is moeilijk meetbaar. Toch is het gelukt om de activiteiten van een aantal belangrijke instanties op het gebied van Europees strafrecht, waaronder met name het Europees netwerk voor justitiële opleiding, uit te voeren en te versterken. Ook konden de lidstaten hierdoor een deel van de kosten in verband met de onderlinge koppeling van strafregisters financieren ter bevordering van de samenwerking op de langere termijn. Het online plaatsen en voortdurend actualiseren van de e-justitie-portaal komt de ontwikkeling van een Europese rechtsruimte ten goede.

De door het programma Strafrecht gefinancierde doelstellingen, instanties en soorten acties lijken sterk op die van het programma Civiel recht⁷. Dit kan leiden tot overlappings, onnodige spanning tussen beide programma's en risico's wat de gelijke behandeling betreft. De opheffing van de derde pijler zal de inzichtelijkheid van het programma ongetwijfeld ten goede komen. Voortaan zijn er voor de programma's Civiel recht en Strafrecht geen afzonderlijke rechtsgrondslagen meer nodig.

Er is behoefte aan meer justitiële samenwerking tussen de verschillende instanties die bij het programma betrokken zijn. Daarvoor zijn de projecten ten behoeve van een partnerschap tussen twee of meer lidstaten bedoeld. De Commissie moet het aangaan van partnerschappen stimuleren met actieve maatregelen. Zo dient zij te zorgen voor een betere opmaak en snellere actualisering van de internetsite en regelmatig nieuws over het programma bekend te maken.

3.6. SAMENHANG

In hoever kan de Commissie met de gefinancierde projecten de doelstellingen van haar beleid inzake justitie verwezenlijken?

De Commissie ziet erop toe dat de geselecteerde voorstellen in overeenstemming zijn met de prioriteiten van haar jaarlijks werkprogramma. Er wordt echter nog niet stelselmatig een verband gelegd tussen elk project en/of overeenkomst en de prioriteit waarvoor deze financiële steun ontvangen. Het toezicht op dit verband zou moeten worden geperfectioneerd, onder meer om in de toekomst de prioriteiten van de jaarlijkse werkprogramma's en de bijbehorende financiële bijdragen beter te kunnen bepalen. In dit verband zou beter statistisch gebruik kunnen worden gemaakt van Priamos, het onlinesysteem voor registratie en evaluatie van voorstellen, omdat daarmee de respons per prioriteit kan worden beoordeeld.

3.7. EUROPESE MEERWAARDE

In hoever hebben het programma en de gefinancierde projecten een meerwaarde ten opzichte van hetgeen de lidstaten op dit gebied met nationale maatregelen hadden kunnen bereiken?

De Europese behoefte aan maatregelen op het gebied van strafrecht, die bij het opstellen van het basisbesluit nog niet duidelijk was, begint vastere contouren aan te nemen. Het aantal organisaties dat deelneemt aan het programma stijgt en de deelname van ngo's is constant. Op het specifieke terrein van het strafrecht is de Europese meerwaarde nog vaag en het blijft moeilijk vast te stellen hoe ver het optreden van de Europese Unie moet gaan. Deze twee punten moeten uitgebreider worden besproken door de verschillende belanghebbende partijen.

De Europese meerwaarde is een van de gunningscriteria voor de voorstellen, maar wordt niet voor alle programma's op dezelfde wijze door DG Justitie opgevat. Zo is voor de programma's Daphne⁸, Grondrechten⁹ en Civiel recht bewijs van een actief bestaan in

⁷ Besluit nr. 1149/2007/EG van 25.9.2007, PB L 257, blz. 16.

⁸ Besluit nr. 779/2007 van 20.6.2007.

⁹ Besluit van 19.4.2007, PB L 110, blz. 33.

een belangrijk aantal landen vereist om een exploitatiesubsidie te kunnen ontvangen, hetgeen niet het geval is voor het programma Strafrecht.

Aan de Europese meerwaarde wordt bij de evaluatie van de gunningscriteria weinig gewicht toegekend (15% van het totaal van de gunningscriteria); dit punt zou zwaarder mogen wegen.

Een van de subsidiabiliteitscriteria houdt uitdrukkelijk in dat de voorstellen moeten worden ingediend door ten minste twee lidstaten of door ten minste één lidstaat en één land dat een toetredende staat of een kandidaat-lidstaat kan zijn. Hiermee wordt beoogd partnerschappen, grensoverschrijdende samenwerking en de uitwisseling van goede praktijken te bevorderen. Bijna 80% van de toegekende subsidies gaat naar transnationale projecten. Het programma selecteert onder bepaalde voorwaarden ook 'nationale' projecten, maar alle projecten moet wel een Europese dimensie hebben.

4. BEVINDINGEN

Het programma Strafrecht heeft sinds zijn inwerkingtreding in 2007 155 projecten en 64 overeenkomsten ondersteund. De conclusie van de evaluatie van het programma is dat deze financiering moet worden voortgezet, voor zover de gefinancierde acties op reële en welbepaalde problemen zijn gericht en de nationale maatregelen op dit gebied op een positieve manier aanvullen.

Er zijn evenwel ook verscheidene zwakke punten aan het licht gekomen, waarvoor een oplossing moet worden gevonden teneinde de doelmatigheid van het Europese optreden nog te vergroten.

De afzonderlijke tenuitvoerlegging van Civiel recht en Strafrecht en andere programma's heeft tot gevolg dat de bestaande synergie-effecten niet maximaal worden benut en er nodeloze overlappingsen kunnen ontstaan.

Ter bevordering van de justitiële samenwerking zou het programma maatregelen moeten bundelen om de civielrechtelijke en strafrechtelijke samenwerking te ondersteunen met het oog op een betere coördinatie tussen beide rechtsgebieden, zeker nu met de inwerkingtreding van het Verdrag in Lissabon in december 2009 een einde is gekomen aan de pijlerstructuur. Er is verdere afstemming denkbaar met andere programma's van DG Justitie, zoals met name de programma's Daphne en Grondrechten.

Het is niet gebleken dat het programma het meest geschikte instrument is voor de ondersteuning van projecten waarbij materiaal wordt aangeschaft voor de onderlinge koppeling van strafregisters. Gelet op de hoge kosten en het nationale karakter, zou dit soort projecten beter kunnen worden gefinancierd uit de structuurfondsen.

Aan de opmerkingen van dit verslag kan de navolgende reeks aanbevelingen worden verbonden.

4.1. PRIORITEITSTELLING

Het toezicht op de jaarlijkse prioriteiten dient te worden verbeterd door beter gebruik te maken van Priamos, het onlinesysteem voor registratie en evaluatie, waarmee voorstellen op prioriteit kunnen worden gerangschikt en de concrete behoeften in het veld kunnen

worden vastgesteld. Deze statistische gegevens kunnen worden gebruikt om jaarlijkse prioriteiten vast te stellen.

4.2. EUROPESE MEERWAARDE

Het onderzoek heeft uitgewezen dat het aantal projecten met een Europese meerwaarde op het gebied van het strafrecht stijgt. Het blijft echter een van de criteria waaraan de deelnemende organisaties het moeilijkst kunnen voldoen. DG Justitie past dit criterium niet bij alle programma's op dezelfde wijze toe en kent er in vergelijking met andere gunningscriteria weinig gewicht aan toe (15%).

De Commissie wil een discussie stimuleren om dit criterium beter te omschrijven en te bepalen hoe groot de bijdrage van de Europese Unie moet zijn ten opzichte van de nationale financieringsinstrumenten. Er zou bij de selectieprocedure zwaarder kunnen worden getild aan het criterium van de Europese meerwaarde.

4.3. VEREENVOUDIGING VAN PROCEDURES

Teneinde het programma doelmatiger te maken zonder extra personele middelen, streeft de Commissie naar verdere harmonisering en vereenvoudiging van de richtsnoeren (jaarlijkse actualisering van een praktische gids voor subsidieaanvragers), subsidieaanvraagformulieren en evaluatiecriteria.

De voorlopige tijdschema's voor oproepen tot het indienen van voorstellen dienen tijdig te worden bekendgemaakt en de Commissie moet toezien op de inachtneming van alle uiterste termijnen.

Subsidieaanvragers dienen ook tijdig en duidelijk te worden geïnformeerd over de toepasselijke procedures en zij moeten voldoende tijd krijgen om een voorstel voor te bereiden.

Om het aantal projecten dat per oproep wordt gefinancierd te vergroten, dient de Commissie te overwegen om slechts één oproep voor het indienen van voorstellen voor een actie bekend te maken.

Er moet worden overwogen om geen gebruik meer te maken van exploitatiesubsidies, omdat deze niet doeltreffend zijn gebleken.

Met het oog op schaalvoordelen dient de Commissie haar financiële steun voortaan op grotere projecten te richten.

Met het oog op harmonisering met andere programma's van DG Justitie en uit het oogpunt van doeltreffend beheer verdient externalisering van bepaalde taken de voorkeur (bv. evaluatie van gunningscriteria).

4.4. PUBLICITEIT EN ZICHTBAARHEID VAN HET PROGRAMMA

De internetsite van het programma moet voor meer zichtbaarheid zorgen, met name door middel van berichten om de natuurlijke partners van het programma te informeren (zoals oud-begunstigden, leden van het programmacomité en actieve netwerken). Zo kunnen de

resultaten van oproepen, nieuwe oproepen en de lijst van organisaties die in aanmerking komen voor deelname aan het project op grotere schaal worden verspreid.

Er dient met name te worden getracht (door middel van voorlichtingsbijeenkomsten, FAQ, enz.) om de lidstaten te bereiken die ondervertegenwoordigd zijn in het programma (DK, EE, IE, EL, CY, LT, LU, PL, SK, FI en SE), teneinde het programma meer bekendheid te geven en de betrokken landen te helpen de kwaliteit van voorstellen te verbeteren.

Teneinde een maatschappelijke middenveld op het gebied van strafrecht te creëren en te bevorderen, dient deze voorlichting zich met name te richten op de ngo's, waarvan er onvoldoende aan het programma deelnemen.

Er moet nauwere aansluiting met andere programma's van DG Justitie worden gezocht om de kritische massa te vergroten en zo ook de zichtbaarheid te verbeteren.

Er moeten andere soorten samenwerking worden opgezet in de vorm van partnerschappen of gezamenlijk beheer met vooraanstaande instanties op het werkkterrein, zoals de Raad van Europa, de OESO, enz.