



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.11.2011
SEC(2011) 1365 definitief

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING

bij de documenten

**voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling
voor de periode 2014-2020 van het programma "Justitie"**

**voorstel voor een verordening van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling
voor de periode 2014-2020 van het programma "Rechten en burgerschap"**

{COM(2011) 758 definitief}
{COM(2011) 759 definitief}
{SEC(2011) 1364 definitief}

In het kader van de financiële vooruitzichten 2007-2013 wordt op het gebied van justitie, rechten en burgerschap financiering verstrekt door 6 programma's : **Civiel recht** (JCIV), **Strafrecht** (JPEN), **Grondrechten en burgerschap** (FRC), **Daphne III** (DAP), **Drugspreventie en -voorlichting** (DPIP) en door de onderdelen **discriminatiebestrijding en verscheidenheid** en **gendergelijkheid** van het **programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit** (PROGRESS).

1. PROCEDURELE KWESTIES EN RAADPLEGING VAN BELANGHEBBENDE PARTIJEN

Ter voorbereiding van de voorstellen voor 2014-2020 vonden er **evaluaties halverwege de looptijd** plaats van de programma's. De resultaten van de evaluaties van de programma's JCIV, JPEN, FRC, DAP en DPIP zijn al gepubliceerd. Het programma PROGRESS werd geëvalueerd door middel van de jaarlijkse voortgangsverslagen van dat programma en deze bevindingen werden aangevuld met de tussentijdse resultaten van de evaluatie halverwege de looptijd van het programma.

Tussen 20 april 2011 en 20 juni 2011 vond een **openbare raadpleging van de belanghebbenden** plaats over de toekomst van financiering op het gebied van justitie, rechten en gelijkheid. 187 respondenten (37 individuen en 150 organisaties) leverden hun bijdrage. De reacties hielden een ruime erkenning in van de toegevoegde waarde van de EU op alle gebieden van financiering en gaven blijk van de noodzaak van een vereenvoudiging van het beheer en de procedures. De meeste van de voorgestelde maatregelen werden positief beoordeeld en er bestond overeenstemming over de voorgestelde soorten activiteiten en de uitvoeringsmechanismen. Tussen 4 april 2011 en 27 mei 2011 vond een openbare raadpleging plaats over een mogelijk vervolginstrument voor het programma Progress.

Op 20 mei 2011 werd een aanvang gemaakt met de raadpleging van de **stuurgroep voor de effectbeoordeling**, waarbij LS, SG, BUDG, EMPL, HOME, SANCO, COMM, EAC, COMP en MARKT waren betrokken. De stuurgroep kwam tweemaal bijeen en begeleidde de laatste etappes van de voorbereiding van de effectbeoordeling.

2. HET HUIDIGE FINANCIERINGSSYSTEEM

In het kader van de lopende financiële vooruitzichten 2007-2013 zijn er zes financieringsprogramma's ter ondersteuning van het EU-beleid op het gebied van justitie, rechten en gelijkheid, met een **betrekkelijk klein totaalbudget** van **791 miljoen** euro voor de gehele periode. Zij worden uitgevoerd via gecentraliseerd direct beheer door middel van jaarlijkse programmering en drie soorten acties: transnationale projecten (subsidies voor acties), ondersteuning van NGO's (exploitatie-subsidies) en initiatieven van de Commissie. Deze programma's zijn:

- Het programma **Civiel recht** (JCIV) - 109,5 miljoen euro (2007-2013);
- Het programma **Strafrecht** (JPEN) - 199,3 miljoen euro (2007-2013);
- Het programma **Grondrechten en burgerschap** (FRC) - 97,25 miljoen euro (2007-2013);
- Het programma **Daphne III** (DAP) - 121,43 miljoen euro (2007-2013);

- Het programma **Drugspreventie en –voorlichting** (DPIP) - 22,35 miljoen euro (2007-2013);
- De onderdelen **Discriminatiebestrijding en verscheidenheid** en **Gendergelijkheid** van het programma **PROGRESS** - 241,52 miljoen euro (2007-2013), 35% van het totale budget van PROGRESS.

3. PROBLEEMSTELLING

Zoals bevestigd door het Stockholm programma blijft de ontwikkeling van een **ruimte van vrijheid, veiligheid en recht een prioriteit voor de Europese Unie**. Hoewel er op dit terrein reeds aanzienlijke vooruitgang is geboekt, **ziet Europa zich nog steeds voor uitdagingen gesteld** die integraal moeten worden aangegaan.

Uitdagingen voor het beleid

De **justitiële samenwerking in strafzaken en burgerlijke zaken** is nog steeds onvoldoende. Er moet sprake zijn van daadwerkelijke toegang tot de rechter, consumentenrechten moeten worden gehandhaafd en verschillen in overeenkomstenrecht tussen de lidstaten moeten worden aangepakt. Op het gebied van strafrecht moet de uitvoering van de bestaande instrumenten worden verbeterd, terwijl een goede kwaliteit van de behandeling van slachtoffers hoog op de agenda staat. Op het gebied van strafrechtspleging vereist de preventie van **met drugs verband houdende criminaliteit** een geïntegreerde en multidisciplinaire aanpak op EU-niveau op de lange termijn.

De aan het **burgerschap van de EU** verbonden rechten zijn thans stevig verankerd in de primaire EU-wetgeving en grondig uitgewerkt in secundaire wetgeving. EU-burgers krijgen stuiten echter nog steeds op moeilijkheden wanneer zij deze rechten uitoefenen. Een tekort aan informatie wordt door de burgers van de EU als een van de belangrijkste hindernissen beschouwd voor grensoverschrijdend woon-werkverkeer en voor het uitoefenen van hun recht op vrij verkeer.

Het belang voor personen van de handhaving van het **Handvest van de grondrechten van de Europese Unie** en hun verwachtingen daarover zijn aanzienlijk. Er bestaat echter vaak misverstand over het doel van het Handvest en over de situaties waarop het al dan niet van toepassing is. Op het specifieke terrein van **de rechten van het kind** is dit gebrek aan kennis bijzonder prangend.

Ondanks een opmerkelijke vooruitgang bij het streven naar **gelijkheid tussen vrouwen en mannen** blijven er zowel op mondiaal niveau als op het niveau van de EU aanzienlijke ongelijkheden bestaan. **Het geweld tegen vrouwen** blijft nog steeds een van de ergste manifestaties van die ongelijkheid.

Een aanzienlijk deel van de bevolking in de EU heeft regelmatig te maken met **discriminatie**. Europeanen weten echter onvoldoende wat hun rechten zijn als zij het slachtoffer worden van discriminatie of intimidatie.

De EU is partij geworden bij het VN-Verdrag betreffende de rechten van personen met een **handicap**. Personen met een handicap kunnen echter de in het verdrag neergelegde rechten en fundamentele vrijheden nog niet ten volle genieten.

De rol van financiering

Financiering strekt ertoe de activiteiten van de EU op het gebied van wetgeving en beleid te ondersteunen. De specifieke problemen die door middel van financiering moeten worden aangepakt zijn:

- ontoereikende kennis van het EU-acquis en het EU-beleid bij personen die daaraan rechten ontlenu;
- ontoereikende kennis van het EU-acquis en het EU-beleid bij de relevante beroepsbeoefenaars, met een onsamenvhangende en ontoereikende toepassing van de wetgeving en het beleid van de EU tot gevolg;
- ontoereikende samenwerking en uitwisseling van informatie op transnationaal niveau en gebrek aan wederzijds vertrouwen tussen autoriteiten, zoals de justitiële autoriteiten;
- behoefte aan concrete informatie, bewijs, onderzoek en goede praktijken betreffende de situatie en de behoeften ter plaatse, zodat de ontwikkeling van de wetgeving en het beleid van de EU wordt gevoed.

Dientengevolge moet de financiering zich richten op gebieden waar deze een duidelijke toegevoegde waarde kan hebben:

- zij moet de *effectiviteit van de wetgeving* vergroten door het ondersteunen van:
 - informatie en publieksvoorlichting;
 - opleiding en capaciteitsopbouw voor beoefenaars van juridische beroepen en andere beroepsbeoefenaars.
- Financiering speelt een centrale rol bij het bevorderen van *samenwerking op transnationaal niveau*, door middel van:
 - versteviging van netwerken;
 - grensoverschrijdende samenwerking inzake handhaving.
- In aanvulling daarop dient financiering ondersteuning te bieden aan:
 - **onderzoek, analyse en andere ondersteunende activiteiten**, zodat de wetgever duidelijke en gedetailleerde informatie wordt verstrekt over de problemen en de situatie ter plaatse.

Relevantie, doeltreffendheid en doelmatigheid van financieringsactiviteiten

In overeenstemming met de mededeling van de Commissie "Een begroting voor Europa 2020" moet de begroting op ontwikkelingen kunnen reageren en eenvoudig kunnen worden aangepast aan de actuele beleidsontwikkelingen, m.a.w. zij moet voor **flexibiliteit** zorgen. Op dit moment wordt dat belemmerd door de **gefragmenteerde aanpak** waartoe de zes afzonderlijke programma's nopen. Deze situatie leidt verder tot **overlappende** financiering, die eraan in de weg staat dat invulling wordt gegeven aan de voor alle zes programma's vastgestelde **noodzaak van een grotere nadruk op beleidsprioriteiten**.

De evaluaties halverwege de looptijd hebben de algehele **doeltreffendheid** van de programma's bevestigd, maar ook problemen aan het licht gebracht, zoals een **versnippering van middelen** onder vele kleinschalige projecten met een beperkt impact en een beperkte EU-dimensie. Ondanks het feit dat aan een veelheid van projecten financiële middelen worden toegekend, is er **geen evenwichtige geografische spreiding** tussen de organisaties die financiering ontvangen. De evaluaties halverwege de looptijd gaan allemaal ervan uit dat er meer moet worden gedaan om de **spreiding en het benutten van de resultaten en de output** van de gefinancierde activiteiten te verbeteren. Een betere spreiding gaat hand in hand met een **verbetering van de evaluatie en het toezicht**.

De evaluaties halverwege de looptijd en de openbare raadpleging legden inzake **doeltreffendheid** de nadruk op de **complexe en bureaucratische procedures waarmee de aanvragers te maken hebben**. Vanuit administratief oogpunt legt het grote aantal procedures voor de verschillende programma's een **hoge administratieve last op de Commissie**. Deze hoeveelheid procedures en de hoge administratieve lasten dragen bij tot een **langere duur van de procedures**.

4. RECHT VAN DE EU OM OP TE TREDEN

Het recht van de EU om op te treden wordt ontleend aan specifieke VWEU-bepalingen:

In titel V:

- justitiële samenwerking in burgerlijke zaken (artikel 81, leden 1 en 2, VWEU);
- justitiële samenwerking in strafzaken (artikel 82, lid 1, VWEU);
- misdaadpreventie (artikel 84 VWEU).

Buiten titel V:

- non-discriminatie (artikel 19, lid 2, VWEU);
- EU-burgerschap (artikel 21, lid 2, VWEU);
- interne markt (artikel 114 VWEU);
- volksgezondheid (artikel 168);
- consumentenbescherming (artikel 169 VWEU);
- administratieve samenwerking (artikel 197 VWEU).

Subsidiariteitsbeginsel

Optreden op EU-niveau biedt duidelijke voordelen in vergelijking met optreden door de lidstaten alleen; met name waar het gaat om het bevorderen van transnationale samenwerking, mogelijkheden tot netwerken en wederzijds vertrouwen. Voorts zorgt het voor een consistente interpretatie en coherente toepassing van de EU-wetgevingsinstrumenten in alle lidstaten en biedt het schaalvoordelen.

5. DOELSTELLINGEN

Algemene doelstelling:

- Het bieden van doelgerichte, effectieve en efficiënte ondersteuning voor de ontwikkeling van een Europese rechtsruimte met eerbiediging van rechten en gelijkheid.

Specifieke en operationele doelstellingen:

- Het waarborgen dat de *reikwijdte* van de programma's het mogelijk maakt om ondersteuning te bieden aan het beleid op het gebied van justitie, rechten en gelijkheid en om te kunnen reageren op de ontwikkelingen van dat beleid:

het waarborgen van flexibiliteit bij de toewijzing van financiële middelen; het verminderen van overlappingen en versnippering.

- Het richten van financiering op specifieke actieterreinen die een duidelijke toegevoegde waarde hebben en die zijn afgestemd op de jaarlijkse beleidsprioriteiten:

het vergroten van het bewustzijn van en de kennis over de wetgeving en het beleid van de EU bij het publiek; het ondersteunen van de uitvoering van wetgeving en beleid van de EU in de lidstaten; het bevorderen van transnationale samenwerking; het bevorderen van de uitwisseling van informatie en goede praktijken; het bevorderen van kennis en begrip van EU-wetgeving zodat de feitelijke onderbouwing van de beleidsvorming wordt gewaarborgd.

- Het verbeteren van de *effectiviteit* en resultaatsgerichtheid van de programma's:

het voorkomen van de versnippering van financiële middelen; het zorgen voor een betere geografische dekking; het verbeteren van de verspreiding en de toepassing van resultaten; het verbeteren van het toezicht op en de evaluatie van de programma's.

- Het verbeteren van de *efficiëntie* van de programma's:

het vereenvoudigen en verminderen van de lengte van procedures voor de begunstigen van financiering en het verminderen van de administratieve last voor de Commissie.

6. OPTIES

Optie 0 – Basisscenario

Het basisscenario bestaat in de handhaving van de bestaande programma's in hun huidige vorm.

Optie A – 6 programma's – Status quo en verbeteringen op beheersniveau

Wanneer 6 programma's die vergelijkbaar zijn met de bestaande zouden worden gehandhaafd, zouden sommige, maar niet alle geconstateerde problemen kunnen worden aangepakt door het stroomlijnen van de doelstellingen in de rechtshandelingen en het harmoniseren van het beheer van de programma's.

Optie B – 2 programma's

Op grond van deze optie zouden alle maatregelen worden vastgesteld waarin optie A voorziet. Daarnaast zou de optie gericht zijn op een verdergaande verbetering door het samenvoegen van de zes programma's tot twee: een programma "Justitie" (waarin de huidige programma's JCIV, JPEN en DPIP zouden worden samengevoegd) en een programma "Rechten en burgerschap" (waarin de huidige programma's FRC en DAP en de twee onderdelen van het programma PROGRESS zouden worden samengevoegd). Als gevolg van deze samenvoeging zouden alle procedures slechts tweemaal te hoeven worden uitgevoerd (in plaats van zesmaal) en deze vereenvoudiging zou een aanzienlijk positief gevolg hebben voor alle geconstateerde problemen inzake reikwijdte, effectiviteit en efficiency.

Optie C – 1 programma

Op grond van deze optie zou maar een programma worden uitgevoerd, ofwel een programma op het gebied van justitie ofwel een programma op het gebied van rechten en burgerschap. Deze optie zou de voordelen van optie B op dit financieringsterrein garanderen; de financiering zou echter op het andere beleidsterrein volledig worden beëindigd.

Afgewezen opties

Een overgang van gecentraliseerd beheer naar **gedeeld beheer** wordt van de hand gewezen vanwege het geringe deel van de EU-begroting dat aan dit gebied wordt toegewezen en de onevenredig hoge administratieve last die dit zou scheppen.

Een bescheiden wijziging van het gecentraliseerd direct beheer zou bestaan in het invoegen van de doelstellingen die bijdragen tot de bevordering van beleid inzake justitie, rechten en gelijkheid **in de doelstellingen van andere financieringsprogramma's van de EU**. Deze optie wordt verworpen omdat zij zou leiden tot een brede versnippering van de doelstellingen, met een verminderde effectiviteit als gevolg.

Het **beëindigen van financiering** op het gebied van justitie, rechten en gelijkheid wordt ook als optie van de hand gewezen, omdat financiering een essentieel instrument is voor de ondersteuning van de ontwikkeling en uitvoering van EU-beleid en voor het verstrekken van informatie en het vergroten van het bewustzijn op dit zich snel ontwikkelende terrein.

7. EFFECTBEOORDELING

Optie 0 – basisscenario

Het effect van deze optie zou de huidige situatie weergeven. De programma's zouden in het algemeen met succes blijven worden uitgevoerd, maar de tekortkomingen ervan zouden een volledige ontplooiing van hun mogelijkheden nog steeds belemmeren.

Optie A – 6 programma's – Status quo en verbeteringen op beheersniveau

Nadruk op concrete actieterreinen zou de tenuitvoerlegging van de financieringsprioriteiten bevorderen. Een verbeterd beheer zou maatregelen in praktijk brengen die de programma's effectiever maken. Voorts zou een gestroomlijnd beheer een aantal van de problemen aanpakken op het gebied van werkingssfeer (overlappingsen) en efficiency (d.w.z. eenvoudigere procedures voor aanvragers). Deze verbeteringen zouden echter beperkt zijn,

aangezien voor de veelheid aan programma's, wat een fundamentele oorzaak is van veel van de problemen, geen oplossing zou worden gevonden.

Optie B – 2 programma's

Het samenvoegen van de programma's zou een effectievere maatregel zijn om ervoor te zorgen dat de beleidsprioriteiten voldoende in acht worden genomen en om flexibiliteit te bereiken bij de toewijzing van financiële middelen. Een geringer aantal programma's zou ook minder versnippering en minder gevallen van overlapping betekenen.

Wat efficiency betreft, zou de samenvoeging van de programma's het aantal noodzakelijke procedures verminderen. Minder en gestroomlijnde procedures zou leiden tot grotere eenvoud voor aanvragers en minder administratieve last en bijgevolg kortere procedures in vergelijking met optie A.

Deze vereenvoudiging en grotere efficiency van de programma's zou een aanzienlijk positief gevolg hebben voor de effectiviteit van de programma's. Alle maatregelen van optie A zouden toepasbaar zijn en deze zouden meer effect hebben, aangezien voor deze taken aanvullende personele middelen zouden worden toegekend.

Optie C – 1 programma

De uitvoering van een enkel programma zou gunstig zijn in de zin van vereenvoudiging, gelijkvormigheid van procedures en flexibiliteit. Er zou echter niet voldoende aandacht aan de beleidsprioriteiten en –behoeften van het hele beleidsterrein kunnen worden geschonken, maar alleen aan die waarvoor financiering is verstrekt. Op het gefinancierde terrein zou het programma net zo effectief zijn als in geval van optie B, maar de algehele effectiviteit van de financiering zou in het geding komen door het feit dat deze niet op het andere beleidsterrein zou kunnen worden ingezet.

8. VOORKEURSOPTIE

De voorkeursoptie bestaat in de uitvoering van **twee programma's die de volle breedte van het huidige financieringsprogramma zouden bestrijken (optie B)**. Deze optie omvat alle mogelijke voordelen en brengt geen nadelen met zich in vergelijking met het basisscenario. Optie A geniet daarentegen geen voorkeur omdat zij slechts beperkte verbeteringen brengt, maar de fundamentele oorzaken van de problemen niet volledig aanpakt; en hoewel optie C wat beheer betreft optimale voordelen biedt, bestrijkt deze slechts een deel van de beleidsterreinen.

9. TOEZICHT EN EVALUATIE

Verplichtingen inzake toezicht en evaluatie, het regelmatig rapporteren en tussentijdse beoordelingen en beoordelingen achteraf zouden in de rechtshandelingen van de programma's worden opgenomen. **Resultaatgericht beheer** en **prestatiemeting** zouden worden bevorderd op basis van prestatie-indicatoren.