



Raad van de
Europese Unie

Brussel, 1 april 2022
(OR. en)

7849/22

JAI 437
FREMP 70
DROIPEN 44
COPEN 117
CADREFIN 46
INF 41
JUSTCIV 41

BEGELEIDENDE NOTA

van:	de secretaris-generaal van de Europese Commissie, ondertekend door mevrouw Martine DEPREZ, directeur
ingekomen:	22 maart 2022
aan:	de heer Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secretaris-generaal van de Raad van de Europese Unie
nr. Comdoc.:	COM(2022) 118 final
Betreft:	VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD, HET EUROPEES ECONOMISCH EN SOCIAAL COMITÉ EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S over de evaluatie van de uitvoering en de resultaten van het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap 2014-2020

Hierbij gaat voor de delegaties document COM(2022) 118 final.

Bijlage: COM(2022) 118 final



Brussel, 22.3.2022
COM(2022) 118 final

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

**over de evaluatie van de uitvoering en de resultaten van het programma Rechten,
gelijkheid en burgerschap 2014-2020**

{SWD(2022) 58 final} - {SWD(2022) 59 final}

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

over de evaluatie van de uitvoering en de resultaten van het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap 2014-2020

Het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap (“het REC-programma”) was gericht op de verdere ontwikkeling van een Europa van rechten en gelijkheid in overeenstemming met de Europa 2020-strategie. Het bevorderde de kernwaarden waarop de Europese Unie is gegroundvest en droeg bij tot de verdere ontwikkeling van een ruimte waarin gelijkheid en de rechten van personen, zoals neergelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en internationale mensenrechtenverdragen, worden bevorderd, beschermd en daadwerkelijk toegepast.

In dit verslag worden de resultaten van het programma uiteengezet, overeenkomstig de verplichting in artikel 13, lid 2, punt c), van de rechtsgrondslag van het programma¹ (“de verordening”). Krachtens de verordening moet de Europese Commissie uiterlijk op 31 december 2021 bij het Europees Parlement en de Raad een ex-postevaluatieverslag over het programma indienen. In dit verslag moeten het effect op lange termijn en de duurzaamheid van de effecten van het programma worden beoordeeld, zodat een besluit kan worden genomen over een eventueel volgend programma. In 2021 was echter een aanzienlijk aantal projecten (meer dan 40 %) nog steeds lopende wegens de meerjarige looptijd ervan. Deze situatie is nog versterkt door de COVID-19-pandemie, die heeft geleid tot de verlenging van de duur van verscheidene projecten. Daarom is een uitgebreide evaluatie van de resultaten en effecten van het programma op lange termijn wellicht pas in een later stadium mogelijk.

Om deze redenen zal de evaluatie achteraf in twee delen worden uitgevoerd. Dit verslag vormt het eerste deel van de evaluatie. Het is gebaseerd op de thans beschikbare gegevens, geeft een overzicht van de wijze waarop de financiering is verdeeld en beoordeelt de resultaten die het programma tot dusver heeft opgeleverd. Hoewel het nieuwe programma “Burgers, gelijkheid, rechten en waarden” voor de periode 2021-2027 (hierna het “CERV-programma” genoemd) reeds is vastgesteld, onder meer op basis van de resultaten van de tussentijdse evaluatie van het REC-programma 2014-2020, zal dit eerste deel van de evaluatie van het vorige programma licht werpen op mogelijke verbeterpunten bij de uitvoering van het nieuwe CERV-programma.

Het tweede deel van de evaluatie zal in een later stadium worden uitgevoerd, wanneer alle definitieve gegevens beschikbaar zijn en in samenhang met de tussentijdse evaluatie van het vervolprogramma CERV. In dit tweede deel zullen de langetermijneffecten en de duurzaamheid van de gevolgen van het programma worden beoordeeld. Die evaluatie zal, waar nodig, aanbevelingen bevatten voor het nieuwe meerjarig financieel kader na 2027.

Hoewel in dit verslag alle jaarlijkse werkprogramma's van 2014 tot en met 2020 worden geanalyseerd, waren ten tijde van deze evaluatie nog niet alle activiteiten van start gegaan. Daarom is als afsluitingsdatum 31 december 2020 gekozen, zodat het toepassingsgebied van dit verslag kan worden afgebakend. Het tweede deel van de evaluatie achteraf zal het overzicht vervolledigen met een analyse van de resterende activiteiten.

¹ Verordening (EU) 1381/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 tot vaststelling van het programma “Rechten, gelijkheid en burgerschap” voor de periode 2014-2020 (PB L 354 van 28.12.2013).

Dit verslag is gebaseerd op de bevindingen van de evaluatie² die is voorbereid door de Europese Commissie, met steun van een contractant.

1. INLEIDING EN ACHTERGROND

Het REC-programma 2014-2020 is in de plaats gekomen van de programma's die in de programmeringsperiode 2007-2013 van kracht waren, namelijk het Daphne III-programma, het programma "Grondrechten en burgerschap" en twee van de beleidsterreinen van het Communautair programma voor werkgelegenheid en solidariteit "Progress"³, namelijk "discriminatiebestrijding" en "gelijkheid van mannen en vrouwen".

Het REC-programma is ingesteld bij Verordening (EU) nr. 1381/2013 van het Europees Parlement en de Raad.

De **algemene doelstelling** van de verordening is:

- bij te dragen aan de verdere ontwikkeling van een ruimte waarin gelijkheid en de rechten van personen, zoals die zijn vastgelegd in het VEU, het VWEU en het Handvest en de internationale mensenrechtenverdragen waar de EU partij bij is, worden bevorderd, beschermd en daadwerkelijk toegepast.

De **specifieke doelstellingen** zijn:

- het bevorderen van de effectieve toepassing van het beginsel van non-discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afkomst, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele gerichtheid en eerbiedigen van het beginsel van non-discriminatie op de in artikel 21 van het Handvest bedoelde gronden;
- het voorkomen en bestrijden van racisme, vreemdelingenhaat, homohaar en andere vormen van onverdraagzaamheid;
- het bevorderen en beschermen van de rechten van personen met een handicap;
- het bevorderen van gelijkheid tussen vrouwen en mannen en het ondersteunen van gendermainstreaming;
- het voorkomen en bestrijden van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen en andere risicogroepen;
- het bevorderen en beschermen van de rechten van het kind;
- ertoe bijdragen dat het hoogste niveau van bescherming van privacy en persoonsgegevens wordt gewaarborgd;

² Werkdocument van de diensten van de Commissie bij het verslag over de evaluatie van de uitvoering van het programma Rechten, gelijkheid en burgerschap 2014-2020.

³ Europese Commissie (2015), Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective – final report (Ex-postevaluatie van de vijf programma's die zijn ingevoerd onder het financieel perspectief 2007-2013 – eindverslag). Specifieke evaluatie van het programma: Daphne-programma, http://ec.europa.eu/justice/grants/files/expost_evaluations_2007_2013/daphne_programme_evaluation_final_report.pdf; Specifieke evaluatie van het programma: Grondrechten en burgerschap, http://ec.europa.eu/justice/grants/files/expost_evaluations_2007_2013/frc_programme_evaluation_final_report.pdf; Ex post evaluation of the programme for employment and social solidarity – PROGRESS 2007-2013 and recommendations for the successor programmes to PROGRESS 2014-2020 (Ex-postevaluatie van het programma voor werkgelegenheid en maatschappelijke solidariteit – Progress 2007-2013 en aanbevelingen voor de vervolprogramma's van Progress 2014-2020) <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=12610&langId=en>

- het bevorderen en versterken van de uitoefening van de uit het EU-burgerschap voortvloeiende rechten;
- het in staat stellen van personen om als consumenten of ondernemers in de interne markt hun uit de EU-wetgeving voortvloeiende rechten af te dwingen, in het licht van de uit het consumentenprogramma gefinancierde projecten.

Het programma wordt via direct beheer uitgevoerd door de Europese Commissie.

Wat de **geografische dekking** betreft, kwamen alle EU-lidstaten in aanmerking voor deelname aan het programma en, voor geselecteerde doelstellingen, ook Liechtenstein, IJsland en Servië.

2. BELANGRIJKSTE ELEMENTEN EN UITVOERING VAN HET PROGRAMMA

Overeenkomstig artikel 5 van de verordening **ondersteunde het programma een breed scala van activiteiten**, waaronder analytische activiteiten, wederzijds leren, samenwerking, bewustmakings- en verspreidingsactiviteiten, opleidingsactiviteiten, de ontwikkeling van instrumenten zoals opleidingsgereedschappen/-materialen/-curricula, en acties ter uitvoering van de specifieke doelstellingen van het programma. In het kader van het programma is steun verleend aan **organisaties** die actief zijn op het gebied van sociale rechten en grondrechten in heel Europa, waaronder: Europese netwerken; openbare of particuliere organisaties die gewoonlijk geen winstoogmerk hebben; nationale, regionale en lokale overheden in de EU-lidstaten; maatschappelijke organisaties; en internationale organisaties.

Het grote publiek in de deelnemende landen is ook een **doelgroep** (een groep die baat heeft bij de uitvoering van het programma, hetzij direct, door deelneming aan de desbetreffende activiteiten, hetzij indirect), aangezien de doelstellingen en initiatieven van het programma gericht zijn op het bevorderen, beschermen en daadwerkelijk toepassen van de gelijkheid en de rechten van de mens, in het bijzonder van mensen die te maken hebben met discriminatie, onverdraagzaamheid of geweld, met inbegrip van migranten en minderheden.

Zoals in de verordening is bepaald, maakte het programma gebruik van subsidies voor acties, exploitatiesubsidies en aanbestedingsacties als voornaamste financieringsmechanismen.

2.1. Specifieke doelstellingen van het programma

Specifieke doelstelling 1: bestrijden van discriminatie

Het programma ondersteunt project om alle vormen van discriminatie op grond van geslacht, ras of etnische afstamming, godsdienst of overtuiging, handicap, leeftijd of seksuele geaardheid, te voorkomen en te bestrijden. Een bijzonder aandachtsgebied binnen deze doelstelling is het bevorderen van de integratie van de Roma. In dit verband heeft het REC-programma de nationale Roma-platforms ondersteund en nauw samengewerkt met de EU-lidstaten en hun nationale Roma-contactpersonen en met maatschappelijke organisaties die actief zijn op het gebied van non-discriminatie en de integratie van de Roma. Het programma heeft ook de activiteiten van het Europees netwerk van organen voor gelijke behandeling gefinancierd. De kerntaak van dit netwerk is het versterken van de samenwerking en de uitwisseling van informatie over onderwerpen in verband met non-discriminatie tussen de door de lidstaten aangewezen nationale organen voor gelijke behandeling.

Specifieke doelstelling 2: voorkomen en bestrijden van racisme, vreemdelingenhaat, homohaat en andere vormen van onverdraagzaamheid

De op dit gebied gefinancierde projecten hebben bijgedragen tot een betere uitvoering van de bestaande EU-wetgeving in de lidstaten en tot het bestrijden van haatmisdrijven en

haatzaaiende uitlatingen. De gefinancierde activiteiten dienden met name ter ondersteuning van het beschermen van minderheden tegen een opleving van populisme, extremisme en onverdraagzaamheid.

Specifieke doelstelling 3: bevorderen van de rechten van mensen met een handicap

Deze specifieke doelstelling had ten doel de bewustwording te vergroten en de uitvoering van de rechten van personen met een handicap te verbeteren, door de belemmeringen voor hun volledige participatie in de samenleving en het genot van hun rechten weg te nemen. Dit gebeurde voornamelijk via exploitatiesubsidies ter ondersteuning van activiteiten van netwerken op Europees niveau die opkomen voor de rechten van mensen met een handicap, en via aanbestedingsactiviteiten die gericht waren op gegevensverzameling, opleiding en bewustmakingsactiviteiten. In het kader van het jaarlijks werkprogramma 2014 is steun verleend aan de lancering van de Europese gehandicaptenkaart, die internationaal reizen voor personen met een handicap gemakkelijker moet maken.

Specifieke doelstelling 4: bevorderen van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen

Het programma heeft projecten gefinancierd om de deelnemende landen en de belanghebbenden te ondersteunen bij het verbeteren van het genderevenwicht in alle aspecten van het leven, met name bij de economische besluitvorming, en bij het bevorderen van de gelijke economische onafhankelijkheid van vrouwen en mannen. De financiering in het kader van deze doelstelling was ook gericht op het verkleinen van de genderkloof op het gebied van lonen, salarissen en pensioenen.

Specifieke doelstelling 5: voorkomen van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen en andere risicogroepen

Het programma heeft hoofdzakelijk projecten gefinancierd die bijdragen tot de bescherming en ondersteuning van slachtoffers van geweld, zoals vrouwen en kinderen, en activiteiten met het oog op bewustmaking en preventie van geweld, in samenwerking met maatschappelijke organisaties die ter plaatse actief zijn. Ook de behandeling van geweldplegers werd ondersteund. Het versterken van kindbeschermingssystemen is een van de prioriteiten van de Commissie, en het programma heeft de rechten van migrantenkinderen ondersteund door internationale organisaties te financieren die rechtstreeks voor en met deze kinderen werken.

Specifieke doelstelling 6: bevorderen van de rechten van het kind

De rechten van het kind worden bevorderd via projecten die gericht zijn op een kindvriendelijk rechtsstelsel en op het beschermen van kwetsbare kinderen (zoals kinderen die het pleegzorgstelsel verlaten en kinderen die in aanraking zijn gekomen met justitie), door steun te verlenen voor opleidingsactiviteiten voor ambtenaren, maatschappelijke organisaties en advocaten die met hen werken.

Specifieke doelstelling 7: beschermen van privacy en persoonsgegevens

Het programma is de belangrijkste financieringsbron van de EU op het gebied van gegevensbescherming. De activiteiten die in het kader van deze specifieke doelstelling zijn uitgevoerd, hielden nauw verband met de in 2016 goedgekeurde hervorming van de gegevensbescherming. In het kader van deze doelstelling heeft het programma activiteiten gefinancierd ter ondersteuning van, met name, de omzetting en uitvoering van de nieuwe EU-wetgeving inzake gegevensbescherming door de lidstaten en de opleiding van gegevensbeschermingsautoriteiten en gegevensbeschermingsfunctionarissen.

Specifieke doelstelling 8: EU-burgerschap

Het programma heeft projecten, hoofdzakelijk bewustmakingsactiviteiten, gefinancierd ter ondersteuning van de integratie van EU-burgers in het burgerlijke en politieke leven van de

EU. Het ging hierbij onder meer om projecten om de burgers meer bewust te maken van hun rechten die voortvloeien uit het EU-burgerschap. In het kader van deze specifieke doelstelling zijn voorlichtingscampagnes over de rechten van het EU-burgerschap gefinancierd, met bijzondere aandacht voor het kiesrecht, met het oog op de Europese verkiezingen van 2019.

Specifieke doelstelling 9: rechten van consumenten of ondernemers

Het programma heeft ook activiteiten gefinancierd ter ondersteuning van individuen in hun hoedanigheid van consument of ondernemer in de interne markt, om hun uit de EU-wetgeving voortvloeiende rechten af te dwingen. De EU-fondsen op dit gebied zijn bedoeld om de kennis en het bewustzijn van de rechten van de consument te helpen vergroten, met name op de digitale markt.

2.2. Begroting

Onderstaande tabel 1 geeft een overzicht van de jaarlijkse begrotingstoe wijzingen, die 426,8 miljoen euro bedragen voor de gehele programmeringsperiode. De bedragen zijn elk jaar gestegen van 54,2 miljoen euro in 2014 tot 67,9 miljoen euro in 2020.

Tabel 1. Begroot bedrag per jaar

Begrotingsjaar	Gepland bedrag (EUR)	Jaarlijkse stijging (in %)
2014	54 158 000	–
2015	56 323 637	4,0 %
2016	58 852 000	4,5 %
2017	62 515 000	6,2 %
2018	62 282 000	-0,4 %
2019	64 771 000	4,0 %
2020	67 913 000	4,9 %
Totaal	426 814 637	

Bron: jaarlijkse werkprogramma's 2014-2020.

Het grootste deel van de begroting van het programma (25 %) was bestemd voor de specifieke doelstelling “voorkomen van geweld (Daphne)”. De specifieke doelstelling met de op één na grootste begrotingstoe wijzing was die ter bevordering van non-discriminatie (22 %). De volledige verdeling is te vinden in tabel 2 hieronder.

Tabel 2. Specifieke doelstellingen en geplande bedragen

Specifieke doelstelling	Begroting (EUR)	Aandeel
Voorkomen van geweld tegen kinderen, jongeren en vrouwen en andere risicogroepen (Daphne)	109 835 157	25,73 %
Bestrijden van discriminatie	93 294 280	21,86 %
Voorkomen en bestrijden van racisme, vreemdelingenhaat, homohaat en andere vormen van onverdraagzaamheid	56 321 000	13,20 %
Bevorderen van de gelijkheid tussen vrouwen en mannen en gendermainstreaming	50 066 000	11,73 %
Bevorderen van de rechten van personen met een handicap	44 034 000	10,32 %
Bevorderen van de rechten van het kind	31 740 200	7,44 %
Bevorderen van de uit het burgerschap van de EU voortvloeiende rechten	19 571 000	4,59 %
Waarborgen van het hoogste niveau van gegevensbescherming	11 783 000	2,76 %
Handhaven van de consumentenrechten	10 170 000	2,38 %
Totaal	426 814 637	100 %

Bron: Jaarlijkse werkprogramma's 2014-2020.

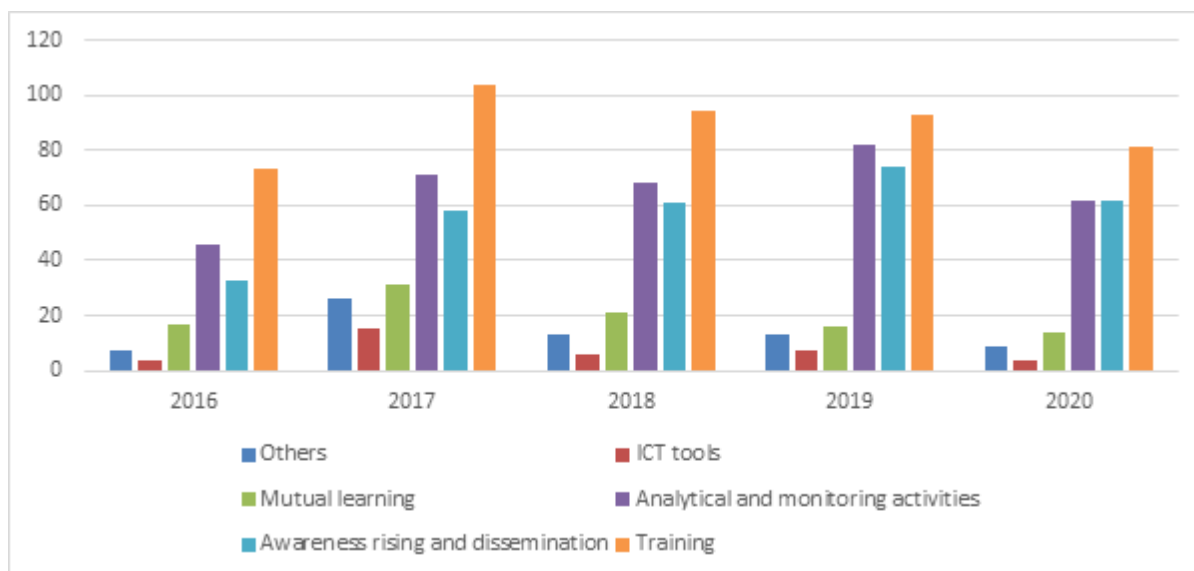
2.3. Uitvoering

Voor de periode 2014-2020 waren in totaal 81 oproepen tot het indienen van voorstellen gepland. Het grootste aantal van deze oproepen had betrekking op de specifieke doelstelling

“voorkomen van geweld (Daphne)”, met 18 oproepen. Aangezien de specifieke doelstelling “consumentenrechten” alleen via aanbestedingen werd gefinancierd, waren er geen oproepen tot het indienen van voorstellen met betrekking tot deze doelstelling. In totaal zijn tijdens de duur van het programma 942 subsidies voor acties en exploitatiesubsidies toegekend.

Het grootste deel van de activiteiten die tussen 2016 en 2020 door REC-projecten werden gefinancierd, kan worden geclassificeerd als “opleidingsactiviteiten” (35 %).

Figuur 1. Soorten gefinancierde activiteiten per jaar (2016-2020)⁴



Opmerking: De verticale as meet het aantal activiteiten. Projecten kunnen aan meer dan één soort activiteit worden toegewezen. De gegevens van vóór de invoering van e-subsidies in 2016 waren in een ander formaat en konden niet voor deze analyse worden gebruikt.

Bron: Projectdocumenten per DG JUST (subsidies voor acties en exploitatiesubsidies).

Organisaties zonder winstoogmerk waren in de periode 2016-2020 goed voor het merendeel van de begunstigen (57 %)⁵.

Aanbestedingen waren een belangrijk financieringsmechanisme voor een aantal specifieke doelstellingen, met in totaal 345 contracten voor de gehele periode. “Racisme en andere vormen van onverdraagzaamheid” was de specifieke doelstelling waarbij het meest gebruik werd gemaakt van deze financieringsmogelijkheid, met 112 aanbestedingscontracten voor de periode.

In totaal werd ongeveer 81 miljoen euro uitgetrokken voor aanbestedingen en diensten. Het meest voorkomende type aanbesteding betrof analytische en monitoringactiviteiten.

Volgens de verzamelde gegevens vormden in 2014-2015 jongeren (inclusief kinderen) de belangrijkste doelgroep voor steun, gevolgd door vrouwen en studenten. In de periode 2016-2020 nam de granulariteit van de doelgroepen toe en werden professionals de groep die het meest voor steun in aanmerking kwam, gevolgd door vrouwen en kinderen. Andere belangrijke groepen zijn EU-burgers, jongeren en gemeenschappen.

⁴ Voor 2014-2015 zijn geen gegevens beschikbaar.

⁵ Voor 2014-2015 zijn geen gegevens beschikbaar.

2.4. De belangrijkste resultaten van het programma

De invoering van een systeem van indicatoren voor het REC-programma was nuttig voor het meten van de resultaten ervan. In artikel 14 van de verordening worden indicatoren genoemd die als basis dienen voor monitoring en evaluatie.

Uit de gegevens van de projectverslagen blijkt dat tussen 2016 en 2020 ten minste **80 miljoen mensen** zijn bereikt met voorlichtings- en verspreidingscampagnes of hebben deelgenomen aan bewustmakingsevenementen. Dit cijfer omvat verschillende doelgroepen, waarvan het grote publiek de belangrijkste is (ongeveer 46 miljoen); gevolgd door EU-burgers (ongeveer 19 miljoen); vrouwen (ongeveer 4 miljoen); en de wetenschappelijke gemeenschap, het maatschappelijk middenveld, beleidsmakers, media (ongeveer 3 miljoen); personen die tot de LGBT-gemeenschap behoren (ongeveer 1 miljoen) en personen die bedrijven/ondernemingen vertegenwoordigen (ongeveer 1 miljoen).

Daarnaast hebben ongeveer **85 000 personen** deelgenomen aan uitwisselingsactiviteiten en wederzijdse leeractiviteiten, en hebben ten minste **1,5 miljoen personen** deelgenomen aan opleidingsactiviteiten.

Op basis van de beschikbare gegevens is **meer kennis en bewustzijn bij belanghebbenden en eindbegunstigden** veruit het meest gerapporteerde resultaat, dat wordt genoemd door **78 % van de projecten** waarvoor een technisch verslag beschikbaar was. Dit is in overeenstemming met de interventielogica van het programma: het wil een gedragswijziging in de samenleving teweegbrengen, waarbij bewustmaking van cruciaal belang is.

645 grensoverschrijdende instrumenten en mechanismen werden ook na afloop van de projecten voortgezet, met inbegrip van formele adviesgroepen, memoranda van samenwerking/samenwerkingsovereenkomsten, en netwerken.

In de loop van de uitvoeringsperiode heeft het REC-programma een groot aantal aanvragen ontvangen (**4 903**). Voor elke toegekende subsidie werden ongeveer vijf aanvragen ontvangen. Over het geheel genomen bedroeg het **gemiddelde succespercentage voor het ontvangen van een subsidie in het kader van het REC-programma 17 %**. De projecten waren niet gelijkmatig over de lidstaten verdeeld. De belangrijkste reden hiervoor is dat sommige landen bijzonder veel aanvragen hebben ingediend. Het is van belang te benadrukken dat de exploitatiesubsidies, waarmee hoofdzakelijk EU-brede netwerken worden gefinancierd, een eerlijke geografische dekking op EU-niveau waarborgen.

Naast de in de verordening vastgestelde indicatoren zijn verscheidene aanvullende indicatoren ontwikkeld om de resultaten van het programma te meten.

Hoewel de gegevens op het moment van schrijven slechts gedeeltelijk beschikbaar zijn, lijkt het verwezenlijken van de **2020**-doelstellingen voor de meeste indicatoren in verband met de algemene doelstelling van het programma een uitdaging⁶, aangezien Europa een lange financiële recessie achter de rug heeft, die in **2020** nog is verergerd door de COVID-**19**-crisis. Alleen het streefcijfer voor de indicator *“het percentage Europeanen dat zichzelf als ‘goed’ of ‘zeer goed’ geïnformeerd beschouwt over de rechten die zij als EU-burgers genieten”* is gehaald, ruim voor **2020**.

⁶ Bijdragen aan de verdere ontwikkeling van een ruimte waarin gelijkheid en de rechten van personen (zoals die zijn vastgelegd in het Verdrag betreffende de Europese Unie, het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie, het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en internationale mensenrechtenverdragen waar de EU partij bij is) worden bevorderd, beschermd en daadwerkelijk toegepast.

Er zijn verscheidene aanvullende indicatoren gebruikt om de prestaties van het programma op het niveau van de afzonderlijke specifieke doelstellingen te evalueren. Uit de tot dusver beschikbare gegevens blijkt dat de streefcijfers voor verscheidene indicatoren zijn gehaald of overtroffen⁷.

Ten opzichte van de Ausgangssituatie, beschreven in de effectbeoordeling van 2011⁸ en de evaluatie van 2015 van de drie voorafgaande programma's (Daphne III, Grondrechten en burgerschap, en Progress)⁹, blijkt uit de gegevens dat bijna alle toen vastgestelde problemen in het REC-programma zijn overwonnen, met uitzondering van de aanhoudende geografische onevenwichtigheid.

3. RESULTATEN VAN EVALUATIES

3.1. Doeltreffendheid

Uit de verzamelde kwalitatieve gegevens blijkt dat de uitvoering van het REC-programma doeltreffend was en heeft bijgedragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen ervan. Het succes was met name te danken aan de **kwaliteit van de meeste projecten**, waardoor gerichte acties konden worden uitgevoerd, zoals bewustmakingscampagnes, opleidingen en cursussen, publicatie van materiaal, onderzoek en relevante gegevens. Uit zowel deskresearch als veldwerk blijkt dat **bijna alle afgeronde projecten de verwachte resultaten hebben opgeleverd**.

De activiteiten en resultaten van alle projecten uit de steekproef waren rechtstreeks relevant voor de specifieke doelstellingen van het programma. In het algemeen blijkt uit de verzamelde gegevens dat het REC-programma heeft bijgedragen tot een **betere kennis van het zachte en het harde EU-recht**.

Een complex samenspel van interne en externe factoren heeft de uitvoering van het programma ondersteund en belemmerd. De interne factoren hadden voornamelijk betrekking op problemen in verband met de aanvraagprocedure, de interne capaciteit van de projectpartners, en het type en de kwaliteit van het projectconsortium. De voornaamste externe factoren hadden betrekking op de impact van externe factoren, zoals de COVID-19-pandemie, en de uitdaging om overheidsinstanties en belanghebbenden bij de geplande activiteiten te betrekken.

Uit de analyse bleek dat de succesfactoren bij REC-projecten bestonden uit de kwaliteit van de partnerschappen, het samenbrengen van organisaties met complementaire deskundigheid, waarbij management- en coördinatievaardigheden werden gecombineerd met ervaring in het werken met doelgroepen in het veld. Een ander element van succes was het vermogen van de projecten om te beantwoorden aan de doelstellingen van de oproepen en tegelijk de strategieën op langere termijn van de uitvoerende organisaties na te streven.

⁷ Zoals "het percentage Europeanen dat zichzelf als 'goed' of 'zeer goed' geïnformeerd beschouwt over de rechten die zij als EU-burgers genieten", "het niveau van consumentenvertrouwen in grensoverschrijdend winkelen" en "het percentage van de bevolking dat huiselijk geweld tegen vrouwen onaanvaardbaar vindt".

⁸ SEC(2011) 1364 final, ibidem.

⁹ Europese Commissie (2015), Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective – final report (Ex-postevaluatie van de vijf programma's die zijn ingevoerd onder het financieel perspectief 2007-2013 – eindverslag).

3.2. Efficiëntie

Uit de bestaande kwalitatieve gegevens blijkt dat de **baten van de uitvoering van de projecten groter zijn dan de kosten** en dat in die zin rendement werd bereikt. De kosten in verband met de administratieve lasten worden door de begunstigden echter nog steeds als een probleem beschouwd, vooral in verband met de aanvraag- en verslagleggingsprocedures. Hoewel de meeste begunstigden de administratieve lasten als een belangrijke kostencomponent noemden, erkenden zij ook dat belastende administratieve vereisten legitiem zijn wanneer het gaat om transparantie en billijkheid bij het gebruik van overheidsmiddelen.

De **administratieve kosten van REC worden gemiddeld als hoger ervaren** in vergelijking met andere niet-EU-alternatieven of met nationale programma's. Nationale en internationale financieringsinstrumenten worden gezien als minder veeleisend wat betreft de aanvraag- en verslagleggingsvereisten.

Wat de **voordelen** betreft, biedt het REC-programma de mogelijkheid om op transnationaal niveau te werken, beste praktijken te delen en relaties op te bouwen met consortiumpartners en de interne capaciteit en deskundigheid te versterken. Er zijn ook immateriële voordelen zoals een betere reputatie en een **grotere betrouwbaarheid van hun organisatie** als gevolg van deelname aan door de EU gefinancierde projecten.

Uit de evaluatie bleek dat **bij 82 % van de projecten uit de steekproef sprake was van onderbesteding**. Hoewel onderbesteding wijdverbreid is in de geanalyseerde steekproef, meldden de meeste bevroegde projecten een onderbesteding van ongeveer **10-12 %**, die hoofdzakelijk werd toegeschreven aan de uitbraak van COVID-**19** en de daaruit voortvloeiende stopzetting van vergaderingen en activiteiten die een fysieke aanwezigheid vereisten, hetgeen leidde tot besparingen op het gebied van reis- en verblijfkosten voor fysieke vergaderingen, workshops en andere evenementen.

In vergelijking met de vorige programma's is er een verbetering opgetreden in de snelle vaststelling/publicatie van de in het kader van het REC-programma gepubliceerde oproepen en in de voorspelbaarheid ervan. Uit informatie die is verzameld via gesprekken met terugkerende begunstigden blijkt dat **het samenvoegen van de voorgaande programma's de beheer- en uitvoeringsprocedures aanzienlijk heeft vereenvoudigd**.

3.3. Relevantie

De **behoeften** die ten tijde van de vaststelling van de verordening betreffende het REC-programma werden bepaald, zijn **nog steeds relevant** om ervoor te zorgen dat gelijkheid en de rechten die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie en andere juridisch bindende instrumenten zijn vastgelegd, in de gehele EU blijvend worden bevorderd. Voorts is het programma zich blijven aanpassen aan de opkomst van nieuwe behoeften en bedreigingen, zoals de toename van haatzaaiende uitlatingen.

De analyse bevestigde ook dat de acties die in het kader van het REC-programma zijn uitgevoerd, relevant zijn voor de behoeften van de belanghebbenden, zoals verbetering van de kennisbasis, uitwisseling van beste praktijken door wederzijds leren, capaciteitsopbouw en structurele steun voor specifieke organisatiestructuren. Voorts was het programma relevant in die zin dat het de beoogde eindbegunstigden bereikte – uiteindelijk het publiek in de EU. Dit is bevestigd door verschillende onderdelen van de evaluatie, zoals de analyse van textmining, een steekproef van projecten en overleg met belanghebbenden.

Wat betreft het vermogen van het programma om de meest relevante begunstigden te selecteren, werden twee soorten begunstigden aangemerkt als bijzonder relevant, maar minder waarschijnlijk om bij het programma te worden betrokken: i) overheidsinstanties, voor wie de

belemmeringen voor deelname hoofdzakelijk te herleiden zijn tot een gebrek aan administratieve capaciteit en geschikte personele middelen; ii) kleine basisorganisaties, voor wie de aanvraagprocedure zeer ingewikkeld is en de eis om medefinanciering te verkrijgen een uitdaging vormt.

3.4. Coherentie

In het REC-programma worden de oproepen tot het indienen van voorstellen gestuurd door de specifieke strategische ontwikkelingen en de prioriteiten van de EU. Op die manier fungeerde het REC-programma als een schakel tussen de EU-prioriteiten, in overeenstemming en samenhang met andere EU-initiatieven, zoals de EU-agenda voor justitie voor 2020, de strategie voor gendergelijkheid 2016-2020, de Europese strategie inzake personen met een handicap 2010-2020, de lijst van acties van de Commissie ter bevordering van LGBTI-gelijkheid, en het EU-kader voor de nationale strategieën voor integratie van de Roma tot 2020. Uit de analyse blijkt ook een zekere mate van coherentie met het nationale beleid en de ontwikkelingen op projectniveau.

3.5. EU-meerwaarde

De EU-meerwaarde van het REC-programma is beoordeeld aan de hand van de volgende vier criteria:

- 1) ondersteuning van de uitvoering van de EU-wetgeving en bewustmaking van de rechten die daaruit voortvloeien;
- 2) vergroting van het wederzijds vertrouwen tussen de lidstaten en de grensoverschrijdende samenwerking;
- 3) ontwikkeling en verspreiding van beste praktijken;
- 4) het creëren van normen, praktische instrumenten en oplossingen voor uitdagingen die de hele EU aangaan.

Het programma was in al deze opzichten een succes, dankzij het transnationale karakter ervan. In de analyse werden aanvullende elementen van de EU-meerwaarde van het programma geïdentificeerd:

- Het is een belangrijke financieringsbron, die de begunstigden in staat stelt aanvullende projecten uit te voeren om de uitdagingen aan te gaan waarvoor het REC-programma is opgezet.
- Het ontvangen van EU-financiering en het uitvoeren van activiteiten onder de paraplu van het REC-programma hadden positieve gevolgen voor de projecten in de vorm van een betere reputatie en een grotere zichtbaarheid die nationale inbreng alleen niet tot stand had kunnen komen.
- Het REC-programma was een belangrijke motor voor innovatie, aangezien er weinig nationale financiering beschikbaar is voor het testen van innovatieve en transnationale acties.
- Het REC-programma heeft effecten op het toepassingsgebied teweeggebracht¹⁰ door de door de begunstigden uitgevoerde acties te verbreden op een wijze die nauwelijks zou kunnen worden behaald met interventies op nationaal niveau.

De begunstigden merken op dat grensoverschrijdende samenwerking en transnationale partnerschappen en netwerken, en wederzijds leren tussen de partners belangrijke resultaten

¹⁰ Onder “effect op het toepassingsgebied” wordt verstaan: “verbreding van bestaande acties door groepen of beleidsterreinen te steunen die anders geen dergelijke steun zouden hebben gekregen”.

van hun deelname aan het programma zijn. De transnationale dimensie is bijzonder evident voor begunstigden van exploitatiesubsidies, gezien hun Europese opdracht; hun activiteiten hadden niet op soortgelijke wijze kunnen worden ontwikkeld met behulp van nationale of niet-EU-financiering.

3.6. Billijkheid

De middelen en steun van het REC-programma waren **niet gelijkelijk verdeeld over de deelnemende landen**, en de verdeling van de REC-middelen was toegespitst op een klein aantal landen, in de eerste plaats Italië, België, Griekenland en Spanje, van waaruit de aanvragers vaker aanvragen indienen. Dit beeld verandert echter wanneer rekening wordt gehouden met de bevolking van de deelnemende landen, aangezien sommige kleinere landen een groot aantal begunstigden hebben in verhouding tot hun bevolking (bv. Malta en Cyprus). Voorts was er een vrij grote deelname in Roemenië en Bulgarije.

In het algemeen bereikt de geprogrammeerde financiering de **verschillende doelgroepen op billijke wijze**, ondanks de concentratie van de middelen van het REC-programma op drie specifieke doelstellingen. Vaak waren verschillende specifieke doelstellingen gericht op dezelfde doelgroepen.

Er werden aanzienlijke financiële middelen uitgetrokken voor het bevorderen van de horizontale prioriteiten gendergelijkheid, kinderrechten en de rechten van mensen met een handicap. In de uitvoeringsfase waren het meestal oproepen tot het indienen van voorstellen die betrekking hadden op gender, de rechten van personen met een handicap en de rechten van kinderen, die in het kader van de desbetreffende specifieke doelstellingen waren georganiseerd. Hoewel men zich goed bewust is van het belang van gendermainstreaming, is er een algemeen gebrek aan kennis van goede praktijken bij de goedgekeurde REC-projecten over de beste aanpak van gendermainstreaming bij activiteiten die buiten de specifieke projecten om worden gefinancierd. Begunstigden hebben moeite met het formuleren van een genderaanpak bij het ontwikkelen van hun aanvraag.

3.7. Vereenvoudiging

Het onlangs ingevoerde systeem voor het indienen van aanvragen (het portaal voor financiering en aanbestedingen) heeft de aanvraagprocedure vereenvoudigd en de verzameling en aggregatie van monitoringgegevens verbeterd. De begunstigden zijn over het algemeen positief over de nieuwe IT-instrumenten die voor de aanvraag en voor het subsidiebeheer zijn ontwikkeld en vinden deze doeltreffend en gemakkelijk te gebruiken. De trend naar meer digitalisering wordt duidelijk als een positieve ontwikkeling beschouwd, hoewel er nog ruimte is voor verdere vereenvoudiging van het proces, met name wat betreft de administratieve last die van aanvragers wordt verlangd.

4. CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN

Het REC-programma **2014-2020** werd gelanceerd toen de gevolgen van de economische en financiële crisis hadden geleid tot een algemene vermindering van de hoeveelheid nationale middelen en financiering die beschikbaar zijn voor sociale en rechtenkwesities. In deze nijpende politieke en economische context heeft het programma **zijn toegevoegde waarde voor de EU en zijn cruciale rol bij de ontwikkeling van een Europese ruimte van gelijkheid en rechten bewezen**.

Het REC-programma **blijft relevant** voor de veranderende behoeften van de belanghebbenden en het publiek in de EU. Dit werd gewaarborgd door de **flexibele aard van de programmering**, met inbegrip van de jaarlijkse prioritering van opkomende beleidsbehoeften en -kwesities, en de dialoog met maatschappelijke organisaties.

Over het geheel genomen was de uitvoering van het REC-programma, op basis van de verzamelde kwalitatieve gegevens, **doeltreffend en heeft zij bijgedragen tot de verwezenlijking van de algemene doelstellingen**. Dit was met name te danken aan de **kwaliteit van de meeste projecten** die met REC-financiering werden uitgevoerd, waardoor concrete acties konden worden uitgevoerd die direct **relevant waren voor de veranderende behoeften ter plaatse**.

Uit zowel deskresearch als veldwerk blijkt dat de projecten er grotendeels in geslaagd zijn de geplande activiteiten uit te voeren en dat **bijna alle afgeronde projecten de verwachte resultaten hebben opgeleverd**.

Uit de in het kader van het onderzoek verzamelde kwalitatieve gegevens blijkt dat de **batens van het REC-programma groter zijn dan de kosten**.

Ten opzichte van de uitgangssituatie, beschreven in de effectbeoordeling van 2011¹¹ en de evaluatie van 2015 van de drie voorafgaande programma's (Daphne III, Grondrechten en burgerschap, en Progress)¹², blijkt uit de evaluatiegegevens dat bijna alle toen vastgestelde problemen in het REC-programma zijn overwonnen, met uitzondering van de aanhoudende geografische onevenwichtigheid.

Uit de evaluatie is ook een aantal lessen getrokken voor de opvolger van het REC-programma, het CERV-programma, met name de noodzaak om een robuuster monitoringkader te ontwikkelen dat systematisch informatie verzamelt over de bereikte output en resultaten, om verdere maatregelen te overwegen ter verbetering van het geografisch evenwicht, om een meer resultaatgerichte aanpak toe te passen, om de administratieve lasten voor aanvragers en begunstigden te verminderen en om de gendermainstreaming te versterken.

¹¹ SEC(2011) 1364 final, ibidem.

¹² Europese Commissie (2015), Ex post evaluation of five programmes implemented under the 2007-2013 financial perspective – final report (Ex-postevaluatie van de vijf programma's die zijn ingevoerd onder het financieel perspectief 2007-2013 – eindverslag).