



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 16.6.2011  
COM(2011) 318 definitief

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

**over de tussentijdse evaluatie van het kaderprogramma\_ "Veiligheid en bescherming  
van de vrijheden" (2007-2013)**

## 1. INLEIDING

Deze mededeling omvat de tussentijdse evaluatie van het kaderprogramma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden (2007-2013)", dat bestaat uit de programma's "Preventie en bestrijding van criminaliteit" (ISEC) en "Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen" (CIPS).

ISEC is gericht op het voorkomen en bestrijden van al dan niet georganiseerde criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel en misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude. CIPS heeft betrekking op kritieke infrastructuur en andere veiligheidskwesaties, waaronder operationele aangelegenheden op het gebied van crisisbeheer, milieu, volksgezondheid, vervoer, onderzoek en technologische ontwikkeling.

Volgens de betreffende besluiten van de Raad dient de Commissie bij het Europees Parlement en de Raad een tussentijds evaluatieverslag over de behaalde resultaten en de kwalitatieve en kwantitatieve aspecten van de uitvoering van de programma's in te dienen<sup>1</sup>. Om aan deze verplichting te voldoen heeft de Commissie een studie laten uitvoeren door Economisti Associati<sup>2</sup>. Deze studie is gebaseerd op interviews en bijeenkomsten met 155 deelnemers uit 23 lidstaten en op online-enquêtes onder 190 entiteiten in alle 27 lidstaten. Bovendien heeft de Commissie rekening gehouden met de aanbevelingen in het verslag over ISEC van de Vrienden van het voorzitterschap, een initiatief van het Zweedse voorzitterschap uit het najaar van 2009, waaraan 16 lidstaten op multidisciplinaire wijze deelnamen.

Het onderhavige verslag heeft betrekking op de periode 2007-2009 en op de eerste gegevens over 2010. Het strekt tot evaluatie van de kwantitatieve en kwalitatieve aspecten van de uitvoering van de programma's en van de daarbij geboekte resultaten. Hiertoe zijn de programma-activiteiten zorgvuldig geïnventariseerd, de resultaten van de gefinancierde projecten geanalyseerd en de instrumenten en uitvoeringsmechanismen beoordeeld met het oog op de bepaling van eventuele corrigerende maatregelen.

### Budget en beheersmodel

Voor de periode 2007-2013 is voor ISEC in totaal ongeveer 600 miljoen euro uitgetrokken, terwijl voor CIPS 140 miljoen is gereserveerd. In de periode 2007-2009 is er **167 miljoen euro** toegewezen aan ISEC, terwijl CIPS **46 miljoen euro** ontving. De programma's worden uitgevoerd door middel van jaarlijkse werkprogramma's met thematische en/of sectorale prioriteiten. De uitvoering verloopt volgens het zogeheten **gecentraliseerd rechtstreeks beheer**, wat betekent dat de Europese Commissie alle programmerings- en operationele werkzaamheden verricht en volledig verantwoordelijk blijft.

Er zij op gewezen dat de middelen zijn toegewezen naar gelang de geconstateerde behoefte, en dus niet volgens een vooraf vastgestelde verdeling. De verdeling van de middelen is dus niet noodzakelijkerwijs in overeenstemming met de prioriteiten die de Commissie in haar programmeringsdocumenten heeft vastgesteld. Dit hangt ook samen met de geringe vraag op bepaalde gebieden; wanneer de aanvankelijk gereserveerde middelen niet volledig konden worden toegewezen, werden zij herverdeeld over gebieden met een grotere vraag. Hieruit

---

<sup>1</sup> Besluit 2007/125/JBZ, artikel 15, lid 3, onder c), en Besluit 2007/124/EG, Euratom, artikel 14, lid 3, onder c), PB L 58 van 24.2.2007.

<sup>2</sup> Zie het verslag van 21.9.2010.

blijkt enerzijds dat het programmabeheer flexibel genoeg is om te reageren op financieringsverzoeken. Anderzijds toont het aan dat het niet altijd mogelijk was om de besteding van de EU-middelen naadloos te laten aansluiten bij vooraf vastgestelde beleidsprioriteiten. Hoewel de oproepen voor het indienen van voorstellen in het kader van CIPS en ISEC de beleidsprioriteiten weerspiegelen, is de uiteindelijke toewijzing van de middelen grotendeels afhankelijk van de thematiek en de kwaliteit van de voorstellen die aanvragers indienen.

## **Financieringsinstrumenten**

Financiering wordt hoofdzakelijk verstrekt via *subsidies voor acties* die worden verleend op grond van oproepen tot het indienen van voorstellen. Er worden drie soorten subsidies verleend:

- i) subsidies voor acties waarmee specifieke initiatieven worden gefinancierd en die worden toegekend na een open oproep tot het indienen van voorstellen;
- ii) subsidies voor acties die worden toegekend na een beperkte oproep tot het indienen van voorstellen, waaraan alleen overheidsdiensten mogen deelnemen waarmee partnerschapskaderovereenkomsten zijn gesloten; en
- iii) exploitatiesubsidies ter ondersteuning van activiteiten van ngo's met een Europese dimensie.

Andere financieringsinstrumenten zijn bijvoorbeeld *overheidsopdrachten* (via een openbare aanbesteding) en *administratieve regelingen* met het Gemeenschappelijk Centrum voor Onderzoek (JRC).

EU-agentschappen, die door de EU worden gesubsidieerd, mogen voor activiteiten waarvoor zij verantwoordelijk zijn niet om subsidie uit hoofde van deze programma's vragen; dit zou dubbele financiering inhouden. Europol is echter pas op 1 januari 2010 een EU-agentschap geworden. Voordien was Europol een ander soort juridische entiteit (intergouvernamenteel) en het heeft in die hoedanigheid dan ook middelen ontvangen om een aantal projecten uit te voeren. EU-agentschappen mogen overigens wel deelnemen aan projecten, mits zij hun eigen kosten betalen.

## **2. FINANCIËLE STEUN**

### **2.1. Activiteiten**

In de periode 2007-2009 hebben de programma's samen bijna **400 projecten** gesteund en circa **150 overheidsopdrachten** gefinancierd. Hiermee was in totaal **213 miljoen euro** gemoeid. De toewijzingen aan ISEC bedroegen 167 miljoen euro en die aan CIPS 46 miljoen euro. Het grootste deel van de middelen, namelijk 61% van het totaal, ging naar ongeveer 280 subsidies voor acties, terwijl 24% van de middelen voor ongeveer 100 partnerschapskaderovereenkomsten is gebruikt. Circa 10% van de middelen is besteed aan overheidsopdrachten.

### **Aard van de werkzaamheden**

De programma's ondersteunen een **breed scala aan activiteiten**, van opleiding tot de aanschaf van apparatuur, en van de voorbereiding van technische publicaties tot bijstand aan grensoverschrijdende politieoperaties (waaronder gezamenlijke onderzoeksteams).

**ISEC**-projecten hebben de in de regel betrekking op vijf grote gebieden:

- i) **instrumenten en infrastructuur** (de belangrijkste output voor 22% van de projecten),
- ii) steun voor **rechtshandavingsoperaties** (18%),
- iii) **opleidingsprogramma's** (17%),
- iv) **publicaties** (17%), en
- v) **conferenties** (14%).

Van de **CIPS**-projecten:

- i) heeft 23% een component **operationele samenwerking en coördinatie**,
- ii) is 15% gericht op de **ontwikkeling en vorming van netwerken**,
- iii) heeft 49% betrekking op de **overdracht van technologie en methodologie**, en
- iv) omvat 44% **analytische activiteiten**.

### **Samenhang met doelstellingen en prioriteiten**

In de rechtsgrondslag van **ISEC** worden vier doelstellingen onderscheiden, waarvan de eerste twee betrekking hebben op operationele benaderingen (de ontwikkeling van horizontale methoden voor criminaliteitspreventie en de ontwikkeling van samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en andere organen) en de andere twee op specifieke groepen begunstigden (de ontwikkeling van beste praktijken voor de bescherming van en steun aan getuigen en slachtoffers van misdrijven). Veel projecten bestrijken meer dan één doelstelling: veruit het grootste deel is toegespitst op horizontale methoden van criminaliteitspreventie (79% van de projecten) en/of op samenwerking tussen rechtshandavingsinstanties en andere organen (74%). Veel minder belangstelling is er voor de bescherming van slachtoffers van misdrijven (14% van de projecten) en de bescherming van getuigen (3%).

**CIPS** kent zeven doelstellingen, die in twee ruime categorieën kunnen worden verdeeld, nl. de preventie van en paraatheid voor risico's en gevolgenbeheersing. Drie kwart van de projecten heeft betrekking op beide ruime categorieën. Over het geheel genomen is 92% van de projecten gericht op preventie en paraatheid, terwijl gevolgenbeheersing een doelstelling is van 63% van de projecten.

Beide programma's hebben een **sterk transnationaal karakter**. Bij **ISEC** zijn 80% van de projecten transnationaal, bij **CIPS** gaat het daarbij om 64%. De transnationale opzet van de programma's wordt over het algemeen bijzonder gewaardeerd door de belanghebbenden, die benadrukken hoe belangrijk het is om nieuwe samenwerkingsovereenkomsten te kunnen uitproberen of bestaande langdurige samenwerkingsverbanden uit te bouwen, zoals dikwijls gebeurt. Van de ondervraagde begunstigden verklaarde circa 90% van plan te zijn de **transnationale samenwerking in de toekomst voort te zetten**, ongeacht eventuele verdere deelname aan de programma's. Dit is goed nieuws, omdat hieruit zowel de operationele

impact van de programma's in de lidstaten blijkt als de mate waarin zij bijdragen tot de ontwikkeling van een transnationale aanpak.

### **Doelgroepen**

De programma's zijn gericht op diverse doelgroepen, variërend van rechtshandhavingsfunctionarissen tot leden van maatschappelijke organisaties en van onderzoekers tot beoefenaars van juridische beroepen.

Voor beide programma's geldt dat *rechtshandhavingsfunctionarissen* de grootste groep aanvragers vormen: zij zijn goed voor 38% (ISEC) en 41% (CIPS) van de deelnemers aan door de programma's gefinancierde projecten. Andere belangrijke categorieën aanvragers in het kader van ISEC zijn *ngo's en andere maatschappelijke organisaties* (12% van de deelnemers) en *overheidsfunctionarissen in het algemeen* (8%). Overheidsfunctionarissen (met name bij agentschappen op het gebied van veiligheid en beveiliging) zijn ook voor CIPS een belangrijke groep (19%), gevolgd door *vertegenwoordigers van de particuliere sector* (10%). Veel projecten die door de afzonderlijke programma's zijn gefinancierd, waren tegelijkertijd gericht op meerdere doelgroepen; zo *droegen zij bij tot beter wederzijds begrip en uitwisseling van ervaring*. Hierbij waren vooral drie soorten verbanden van belang:

- i) de relatie tussen rechtshandhaving en het gerechtelijk apparaat: heel gebruikelijk bij ISEC-projecten,
- ii) de relatie tussen de publieke en de particuliere sector: bijzonder goed ontwikkeld in CIPS, en
- iii) de relatie tussen praktijk en wetenschap: relevant voor beide programma's.

Het zijn stuk voor stuk doelgroepen, maar de bovenstaande percentages geven aan hoeveel aanvragen er naar aanleiding van de oproepen tot het indienen van voorstellen daadwerkelijk werden ingediend, en hoe het met de kwaliteit daarvan was gesteld.

### **Geografische dekking**

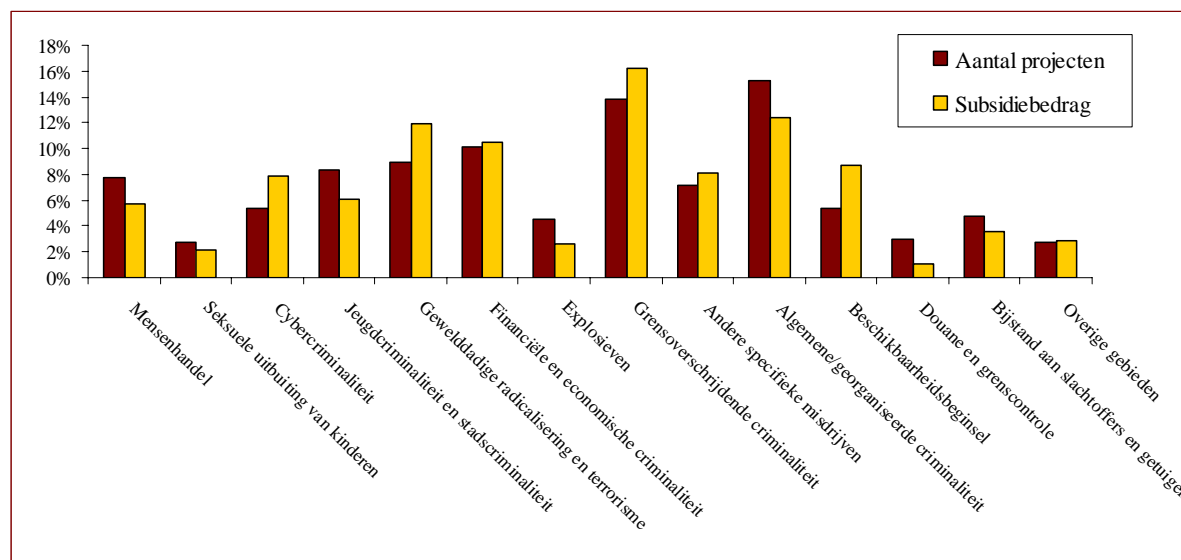
De geografische spreiding van de projecten is tamelijk onevenwichtig: een betrekkelijk klein aantal landen speelt een leidende rol. Bij *ISEC* zijn vier landen (Duitsland, Italië, Nederland en het Verenigd Koninkrijk) samen goed voor 48% van alle projecten en voor 51% van de totale waarde van de projecten. Bij *CIPS* is de concentratie zelfs nog sterker: slechts twee landen (Italië en Spanje) zijn samen goed voor 48% van de projecten en voor 60% van de totale waarde van de projecten.

De onevenwichtige geografische verdeling van de initiatieven in het kader van ISEC en CIPS is, met name wat de waarde van de projecten betreft, voor een deel te verklaren door de aard van de ingediende en goedgekeurde voorstellen. Zo is voor ISEC-acties in verband met de tenuitvoerlegging van het Verdrag van Prüm (waarvoor soms apparatuur moet worden aangeschaft), de ondersteuning van gezamenlijke onderzoeksteams (JIT) of de opzet van complexe netwerken (zoals FIU.NET) dikwijls meer subsidie vereist. In het geval van CIPS hangt de omvang van projecten over het algemeen samen met het soort begunstigde organisatie. Grotere projecten worden dikwijls voorgesteld door commerciële entiteiten en/of onderzoeksinstellingen, terwijl projecten van publieke instellingen verhoudingsgewijs vaak kleiner zijn.

## 2.2. De geschiktheid van de financiële steunverlening door de programma's

De onderstaande grafiek geeft weer hoe de ISEC-subsidies over de diverse terreinen zijn verdeeld. In de verslagperiode sloten de programma-activiteiten goed aan bij de prioriteiten en beleidslijnen van de EU.

Afbeelding 1: ISEC-subsidies – Verdeling van de 334 gefinancierde projecten over de steunterreinen



In 2008 heeft de EU haar goedkeuring gehecht aan een actieplan voor het verbeteren van de beveiliging van explosieven, dat ten grondslag ligt aan de financiering van tal van projecten. Wat CBRN-dreigingen betreft, heeft de EU in 2009 op voorstel van de Commissie een CBRN-actieplan goedgekeurd, dat de basis vormt voor een groot aantal initiatieven (zowel projecten als studies) met financiering van ISEC. Gelet op het strategische belang van het CBRN-actieplan, heeft de Commissie toegezegd voor de uitvoering ervan tot 2013 een bedrag van 100 miljoen euro uit te trekken. Zoals in het EU-actieplan inzake radicalisering is benadrukt en met klem is gesteld in het programma van Stockholm, zijn ook maatregelen tegen radicalisering van strategisch belang voor de EU.

De aanvangsprioriteiten van het ISEC-programma zijn in de mededeling van de Commissie van 22 november 2010 "*De EU-interneveiligheidsstrategie in actie*" (hierna "interneveiligheidsstrategie" genoemd) *opnieuw bevestigd* als onderdeel van de toekomstige strategische doelstellingen en prioritare maatregelen op het gebied van de interne veiligheid. De Commissie zal erop toezien dat toekomstige werkprogramma's zo nauw mogelijk op de interneveiligheidsstrategie aansluiten.

Deze prioriteiten stemmen bovendien grotendeels overeen met de prioriteiten die zijn vastgesteld in het actieplan bij het Haags programma en de prioriteiten van het actieplan van Stockholm. Wat de strijd tegen de georganiseerde misdaad betreft, heeft ISEC activiteiten gesponsord die bijdragen tot de uitvoering van het strategische concept voor de aanpak van georganiseerde misdaad, dat de Commissie in 2005 heeft goedgekeurd in het kader van het Haagse actieplan. In mei 2007 heeft de Commissie bijvoorbeeld besloten een reeks maatregelen voor te stellen om de bestrijding van cybercriminaliteit beter te coördineren, zowel tussen de rechtshandhavingsautoriteiten onderling als tussen de rechtshandhavingsautoriteiten en de particuliere sector. Met ISEC zijn vervolgens twee projecten voor het

onderzoek naar cybercriminaliteit gefinancierd, alsmede een aantal gespecialiseerde conferenties en workshops voor rechtshandavingsfunctionarissen. Het ISEC-programma heeft financiering verstrekt voor de oprichting van de financiële coalitie tegen kinderpornografie, waarin kredietkaartbedrijven, rechtshandhavingautoriteiten en internetproviders samenwerken om commerciële kinderpornografie uit te bannen door actie te ondernemen via de betalingssystemen die gebruikt worden om deze illegale praktijken te financieren.

Wat het beschikbaarheidsbeginsel betreft, op grond waarvan informatie waarover rechtshandavingsautoriteiten in een lidstaat beschikken ook ter beschikking moet worden gesteld van rechtshandavingsautoriteiten in andere lidstaten, zijn minder projecten voorgesteld dan was verwacht. Dit is te verklaren doordat dit verslag betrekking heeft op de periode 2007–2009, die samenvalt met het begin van de uitvoering van het Prüm-besluit<sup>3</sup> (uiterste termijn voor de tenuitvoerlegging augustus 2011). Het is nog te vroeg om harde conclusies te trekken over het effect van de ISEC-financiering, met name omdat het Prüm-besluit pas in juni 2008 is vastgesteld en de gefinancierde projecten in die context nog lopen. Uit een voorlopige analyse blijkt echter dat het ISEC-programma de tenuitvoerlegging van het Prüm-besluit steunt.

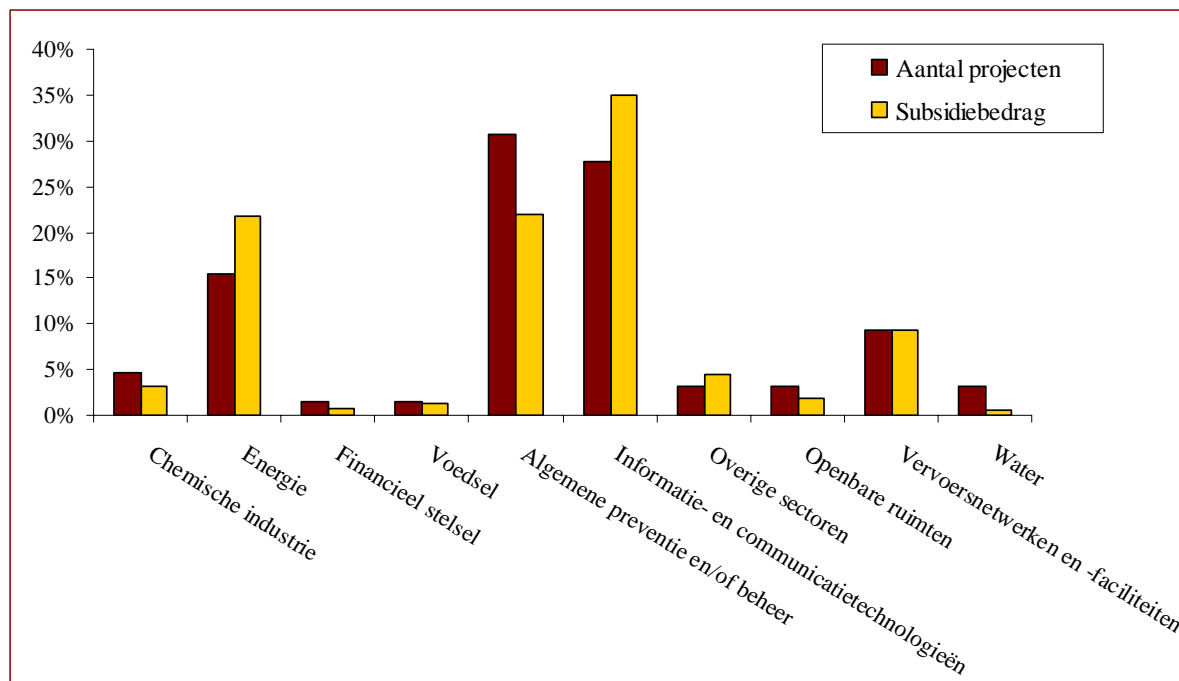
Zoals in de interneveiligheidsstrategie opnieuw werd bevestigd, is en blijft de grensoverschrijdende politieke samenwerking, in het bijzonder via gezamenlijke onderzoeksteams, van groot belang voor de strijd tegen de internationale georganiseerde misdaad.

Voor het **CIPS**-programma is het steunverleningsniveau voor de verschillende terreinen als volgt.

---

<sup>3</sup> Besluit 2008/615/JBZ van de Raad van 23 juni 2008 inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit.

Afbeelding 2: CIPS-subsidies – verdeling van de 65 gefinancierde projecten over de steunterreinen



Dit is in overeenstemming met de prioriteiten en beleidslijnen die zijn overeengekomen voor de bescherming van kritieke infrastructuur<sup>4</sup> en die zijn bevestigd in het programma van Stockholm. In de mededeling van de Commissie van 22 november 2010 is het algemene belang van de bescherming van kritieke infrastructuur bevestigd, met name wat betreft energie, vervoer en ICT.

De Commissie zal erop toezien dat toekomstige werkprogramma's op dat gebied nauw op de interneveiligheidsstrategie aansluiten.

### 3. RESULTATEN: BELANGRIJKSTE SUCCESSEN

#### 3.1. Gegevens en voorbeelden

De door de programma's ondersteunde projecten *leveren over het algemeen op grotendeels effectieve wijze de geplande resultaten op*. Bij circa twee derde van de projecten zullen echter naar verwachting niet alle beschikbare middelen worden benut, voornamelijk doordat de kosten in eerste instantie waren overschat, maar ook doordat sommige activiteiten zijn geschrapt. Daarnaast kan het zijn dat door de relatief langdurige administratieve toepassingsprocedures, die doorgaans niet aansluiten op de begrotingsprocedures in de lidstaten, het aantal aanvragen lager is dan verwacht. *Voor beide programma's wordt dan ook ieder jaar een onderbesteding van de betalingskredieten gemeld.*

Niettemin zijn de gewenste en ook bereikte **resultaten** in overeenstemming met de diversiteit van de gefinancierde projecten. Het gaat daarbij om zowel operationele resultaten, zoals

<sup>4</sup> Bijvoorbeeld EPCIP, Richtlijn 2008/114/EG van de Raad van 8 december 2008 inzake de identificatie van Europese kritieke infrastructuren, de aanmerking van infrastructuren als Europese kritieke infrastructuren en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuren te verbeteren.



arrestaties en confiscaties, als minder tastbare resultaten, zoals voorlichting en ontwikkeling van nieuwe benaderingen. De meest voorkomende soorten resultaten zijn de *ontwikkeling en invoering van nieuwe instrumenten en methoden, zoals gegevensbanken*, en de *verspreiding van goede praktijken*. Veel projecten hebben ook bijgedragen tot *vergroting van de kennis van specifieke vraagstukken en/of oplossingen*. Beter wederzijds begrip van het beleid en de juridische en bestuurlijke stelsels van de lidstaten is ook een veel voorkomend en gewaardeerd “bijproduct” van talloze projecten, zij het dat dit zelden een primaire doelstelling is. In bepaalde gevallen zijn met operationeel georiënteerde projecten zeer concrete resultaten bereikt (zie voorbeelden hieronder). Het *niveau van de bereikte resultaten is over het algemeen bevredigend*: in 60% van de projecten stemmen zij overeen met de initiële verwachtingen en in 34% worden deze overtroffen.

#### Voorbeelden van projectresultaten op een aantal gebieden

**Politiële samenwerking.** Een gezamenlijke douaneoperatie waarbij meerdere landen waren betrokken, leidde tot de confiscatie van **4,5 ton cocaïne**. Met een ander project werd steun verleend aan een internationale operatie tegen kinderhandel. Deze operatie is nog niet beëindigd, maar medio 2010 waren 26 van de circa 90 verdachten reeds in staat van beschuldiging gesteld. Een operatie tegen Oost-Europese bendes die op het gebied van illegale immigratie actief waren, heeft geleid tot de arrestatie van ongeveer 90 personen.

**Wederzijds begrip.** Dit is doorgaans een bijproduct, maar niettemin een belangrijk resultaat. Door projecten die gericht waren op netwerkvorming (zoals het Atlas-netwerk van Europese interventie-eenheden voor terrorismebestrijding en het FIU-netwerk van financiële onderzoekseenheden) werd bijvoorbeeld een grote bijdrage geleverd tot de bekendheid met de uiteenlopende systemen en juridische kaders in de lidstaten. Als gevolg van de eerste contacten en toenaderingspogingen kwamen in deze gevallen sterke permanente structuren tot stand. Wat het terrorisme betreft, geldt hetzelfde voor studies op het gebied van radicalisering.

**Grensoverschrijdende samenwerking.** Een voorbeeld van een **gezamenlijk onderzoeksteam** is het project “*COSPOL II*”, dat zich richt op de aanpak van onregelmatige migratie uit Oost-Europa en het oprollen van de daarbij betrokken criminele bendes. De projecten omvatten vier operaties met gecoördineerde acties in tien landen, waardoor meer dan 90 arrestaties werden verricht, gesmokkelde immigranten aan de buitengrenzen van de EU werden onderschept en contanten, voertuigen, vervalste documenten en apparatuur in beslag werden genomen. Een gecoördineerde grensoverschrijdende activiteit ter bestrijding van drugsmokkel is bijvoorbeeld het Maritiem Analyse- en Operatiecentrum op het gebied van verdovende middelen (MAOC-N), dat sinds 2007 heeft bijgedragen tot de inbeslagneming van 52 ton cocaïne en 47 ton cannabis. Goede resultaten werden ook bereikt bij het **delen van inlichtingen en gegevens** door middel van projecten die met het Verdrag van Prüm samenhangen, zoals “*Omzetting van Prüm in EU-wetgeving*”, “*Ontwikkeling van softwaretoepassingen voor de geautomatiseerde uitwisseling en vergelijking van DNA-profielgegevens en voertuigidentificatiegegevens*” en “*Uitbreiding van de nationale communicatie-interface NG SIS II*”.

**Bijstand aan slachtoffers.** In het kader van het project “*Netwerk voor ondersteuning van slachtoffers van misdrijven*” zijn landelijk vijftien centra opgezet, die tot dusver 37 000 maal hulp hebben geboden (juridische bijstand, psychologische ondersteuning e.d.). Het project “*Implementatie van een berichtenplatform voor een geïntegreerd monitoringsysteem voor gevallen van seksueel en huiselijk geweld*” heeft een effectieve bijdrage geleverd tot de preventie van seksueel geweld. Uit de statistieken blijkt dat het aantal slachtoffers van seksueel geweld in elk betrokken land aanzienlijk is afgenomen.

**Voorlichting aan betrokkenen en beleidsmakers** over specifieke onderwerpen. Een groot aantal projecten was voornamelijk gericht op het organiseren van conferenties, fora en symposia, soms met

een jaarlijkse frequentie. Voorbeelden zijn de internationale symposia voor bomopsporings- en bomopruimingsdeskundigen, de fora over cybercriminaliteit en de zomercursus voor corruptiebestrijding. Deze categorie resultaten omvat ook studies voor kennisvermeerdering over specifieke onderwerpen. Een aantal JRC-studies behoort tot meest omvangrijke, zoals: i) de studie “Inventarisatie en beoordeling van Europese kritieke infrastructuur” en ii) “Evaluatieprogramma voor stralingsdetectie van illegale handel”.

Het CIPS-programma heeft financiering verstrekt voor maatregelen ter voorbereiding van de oprichting en de werking van het *waarschuwings- en informatienetwerk voor kritieke infrastructuur* (CIWIN). Voor dit doel is na aanbesteding ongeveer 700 000 euro toegewezen.

**Effect.** De meeste door de programma’s gefinancierde projecten zijn nog aan de gang of zijn kortgeleden afgerond, waardoor het effect momenteel nog slechts bij benadering kan worden beoordeeld. Het meest voorkomende effect blijkt de *verandering van operationele procedures/praktijken* (bij 87% van de projecten), maar bij de meeste projecten wordt ook *capaciteitsversterking* verwacht en een bijdrage aan de *oriëntatie van de beleidsdiscussie*. Van bijzonder belang is dat veel projecten bijdragen tot de *tenuitvoerlegging van specifiek EU-beleid of specifieke EU-wetgeving*. Dit omvat het Prüm-besluit (waaraan het ISEC veel steun heeft verleend), het kaderbesluit van de Raad inzake geweld tegen kinderen<sup>5</sup> (ondersteund met studies en operationele projecten), het besluit inzake financiële inlichtingen<sup>6</sup> (ondersteund door financiering van FIU.NET<sup>7</sup>) en het Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur<sup>8</sup> (waaraan met een aantal CIPS-projecten is bijgedragen).

**Duurzaamheid.** 70% van de begunstigden van subsidie vindt het moeilijk om de duurzaamheid van de projectresultaten te garanderen wanneer geen verdere EU-financiering wordt toegewezen. Dit is vooral het gevolg van de recente financiële crisis, waardoor de *begroting van vele overheidsinstanties* onder druk staat. De uitgaven die nodig zijn voor de instandhouding en/of uitbreiding van de resultaten die met de steun van de programma’s zijn bereikt, kunnen hierdoor in het gedrang komen.

**Zichtbaarheid en reputatie.** ISEC en vooral CIPS zijn *in de betrokken professionele kringen tamelijk goed bekend*. Een kwart van de ondervraagden meent echter dat informatie over de programma’s schaars is en het potentieel geïnteresseerde publiek niet voldoende bereikt. De in 2008 en 2009 gehouden infodagen hebben geholpen bij de verspreiding van informatie over de programma’s, hoewel de begunstigden actievere voorlichtingsactiviteiten zouden verwelkomen.

**Uitvoeringsproblemen.** Zo’n 75% van de ondervraagden heeft bij de tenuitvoerlegging problemen van uiteenlopende aard ondervonden, die van invloed waren op de verwezenlijking

---

<sup>5</sup> Kaderbesluit 2004/68/JBZ van de Raad van 22 december 2003 ter bestrijding van seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie.

<sup>6</sup> Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 26 oktober 2005 tot voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld en de financiering van terrorisme.

<sup>7</sup> FIU.NET is een beveiligd gedecentraliseerd computernetwerk waarop de financiële onderzoekseenheden in de EU zijn aangesloten voor de uitwisseling van gegevens over verdachten. Met FIU.NET wordt de samenwerking aangemoedigd en kunnen de financiële onderzoekseenheden inlichtingen snel, veilig en effectief uitwisselen. De samenwerking moet vooral de bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering bevorderen.

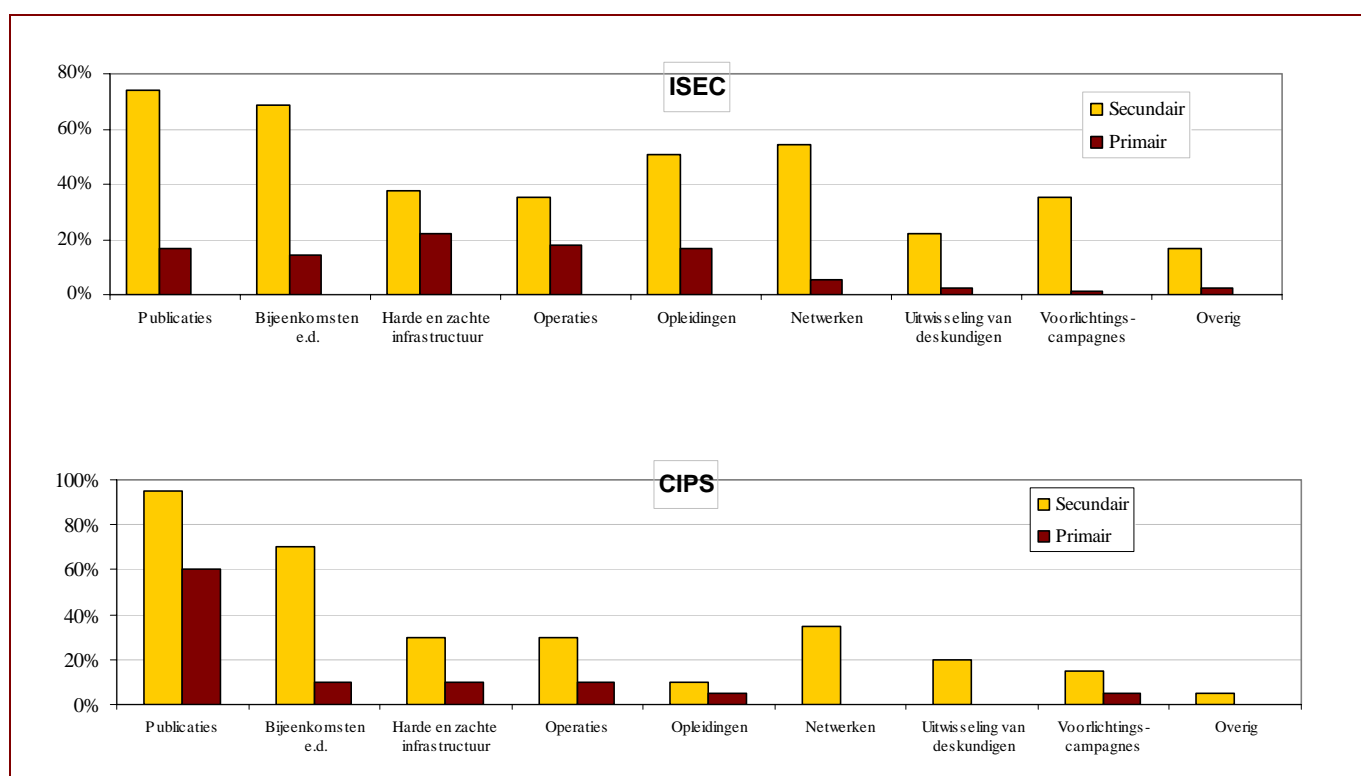
<sup>8</sup> Mededeling van de Commissie van 12 december 2006 betreffende een Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur (COM(2006) 786 definitief).

van de geplande resultaten. Het ging hier bijvoorbeeld om vertragingen bij de goedkeuring van projecten en de voltooiing van subsidieovereenkomsten, die voor de begunstigden gevolgen hadden wat de *planning van hulpmiddelen en het uitvoeringstijdschema* betreft. Andere problemen waarmee de begunstigden te kampen hadden, waren kostenstijgingen en onverwachte kosten, suboptimale inzet van projectpartners, verkeerde veronderstellingen en andere tijdens de uitvoering optredende veranderingen, waardoor activiteiten en/of geplande resultaten moesten worden herzien.

### 3.2. Geschiktheid van de resultaten van de programma's

Zowel ISEC als CIPS leverden in redelijke mate de gewenste resultaten op. In de onderstaande grafiek zijn de verschillende outputs uitgezet als primair (gewenst) resultaat of secundair resultaat (neveneffect).

**Afbeelding 3: Indeling van de projectresultaten van ISEC en CIPS**



*De percentages geven aan welk deel van de projecten de desbetreffende output opleverde.*

*Voor secundaire outputs (neveneffecten) zijn meerdere opties mogelijk, zodat het totaal niet op 100% uitkomt.*

De Commissie draagt door middel van ISEC bij tot:

- de volledige tenuitvoerlegging door de lidstaten van het Prümbesluit (Besluit 2008/615/JBZ van de Raad en Besluit 2008/616 van de Raad) inzake de intensivering van de grensoverschrijdende samenwerking, in het bijzonder ter bestrijding van terrorisme en grensoverschrijdende criminaliteit;

- nauwere samenwerking op het gebied van rechtshandhaving door het opzetten en de operationele ontwikkeling van centra voor politie- en douanesamenwerking<sup>9</sup>;
- de tenuitvoerlegging van het EU-plan 2005-2009 inzake de beste praktijken, normen en procedures bij de voorkoming en bestrijding van mensenhandel door middel van projecten ter bevordering van de uitwisseling van beste praktijken en informatie, studies en onderzoek naar de diverse aspecten van het fenomeen mensenhandel, voorlichtingscampagnes, opleiding, het verzamelen van gegevens en het verbeteren van vormen van internationale samenwerking;
- de strijd tegen computercriminaliteit en seksueel misbruik van kinderen via het internet door middel van projecten inzake onderzoekstechnieken met betrekking tot computercriminaliteit, voorlichtingscampagnes inzake de bescherming van kinderen die slachtoffer zijn, internationale uitwisseling van beste praktijken en knowhow;
- de bevordering van een horizontale benadering van misdaadpreventie door bijeenkomsten die zijn gericht op de uitwisseling van beste praktijken, onderzoek en studies naar misdaadpreventietechnieken; overdracht van kennis en operationele samenwerking inzake misdaadpreventie;
- de preventie van en strijd tegen financiële criminaliteit, waaronder witwassen en fraude en de bevordering van technieken voor financieel onderzoek door middel van bijeenkomsten van deskundigen, gericht op de uitwisseling van beste praktijken en informatie, en operationele samenwerking; opleidingsprogramma's inzake financiële analyse en studies en onderzoek naar nieuwe soorten financiële misdrijven en technieken;
- de oprichting van gezamenlijke onderzoeksteams in het kader van de strijd tegen grensoverschrijdende georganiseerde misdaad.

Door middel van CIPS draagt de Commissie op verschillende manieren bij tot de tenuitvoerlegging van het **Europees programma voor de bescherming van kritieke infrastructuur**<sup>10</sup> en van sectorale EU-regels als de richtlijn van de Raad inzake de inventarisatie van Europese kritieke infrastructuur, de aanmerking van infrastructuur als Europese kritieke infrastructuur en de beoordeling van de noodzaak de bescherming van dergelijke infrastructuur te verbeteren<sup>11</sup>.

Zowel ISEC als CIPS is aantoonbaar succesvoller geweest in het aanpakken van infrastructurele onvolkomenheden – zoals de koppeling van de politie- en rechtshandhavingfunctionarissen van de lidstaten in het kader van het Prümbesluit en/of SIENA<sup>12</sup> – dan in het ondersteunen van operationele politiesamenwerking. Om deze onevenwichtigheid aan te pakken, hoeven de huidige doelstellingen van het programma niet te worden bijgesteld, maar moet grondiger worden nagedacht over procedurele en administratieve oplossingen, zodat op integrale en soepele wijze kan worden omgegaan met programmadoelstellingen, beleidsbehoeften en verzoeken van belanghebbenden, rekening

---

<sup>9</sup> Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement en de Raad: Versterking van de politie- en douanesamenwerking in de Europese Unie [COM (2004) 376 definitief]

<sup>10</sup> COM (2006)786 definitief

<sup>11</sup> Richtlijn 2008/114/EG van de Raad

<sup>12</sup> SIENA ondersteunt Europese initiatieven inzake de gedistribueerde computerverwerkingstructuur alsook de Commissie bij het streven naar de totstandbrenging van een toekomstige "roadmap" inzake e-infrastructuren, die zal worden aangepast aan de Europese behoeften en nationale initiatieven.

houdende met de beschikbare personele middelen en met eerbiediging van de financiële regels.

#### **4. BETERE TENUITVOERLEGGING VAN DE PROGRAMMA'S**

Uitgaande van de in de vorige paragrafen toegelichte bevindingen, kan worden geconcludeerd dat de tenuitvoerlegging van beide programma's redelijk succesvol was. Aangezien uitvoeringsmechanismen van cruciaal belang zijn voor het welslagen van een programma wordt in dit onderdeel ingegaan op de operationele aspecten waarvan de Commissie – of belanghebbenden – het van belang achten dat zij worden verbeterd, en wordt een aantal positieve, reeds doorgevoerde veranderingen toegelicht.

1. Het is noodzakelijk dat potentiële aanvragers in staat worden gesteld hun deelname aan oproepen voor het indienen van voorstellen effectiever te kunnen plannen wat betreft de inzet van personele middelen voor het voorbereiden van voorstellen en met name voor het verzekeren van cofinanciering. Om dat te bereiken zal de Commissie *de planning van de oproepen voor het indienen van voorstellen verbeteren* door ervoor te zorgen dat de oproepen overeenkomstig de aankondiging in het jaarlijks werkprogramma worden bekendgemaakt. Dit moet ervoor zorgen dat de potentiële aanvragers op de hoogte zijn en hun voorstellen in overeenstemming met deze data en hun eigen programmering kunnen voorbereiden. Meer algemeen moet getracht worden om *de timing van oproepen tot het indienen van voorstellen te verbeteren*, zodat wordt voorkomen dat oproepen elkaar te snel opvolgen of dat uiterste termijnen hebben die in de laatste maanden van het jaar vallen en waaraan publieke instellingen niet kunnen voldoen. Er moeten kortom meer inspanningen worden verricht op het niveau van de eerste planning en om ook aan die eerste planning vast te houden.

In dit verband droegen de in 2008 en 2009 gehouden *infodagen* bij tot verspreiding van informatie over de programma's en met name tot het vergroten van het begrip van de praktische aspecten van de oproepen voor het indienen van voorstellen, zoals projectimplementatie, financiële aspecten etc. Het is echter duidelijk dat bezoeken aan Brussel een niet onaanzienlijke investering qua tijd en reiskosten met zich brengen, wat de deelname van mogelijk geïnteresseerde aanvragers in de hele EU onvermijdelijk zal beperken. In dit opzicht zouden betere resultaten kunnen worden bereikt door het *organiseren van een bepaald aantal infodagen in afzonderlijke landen*. In overeenstemming met de noodzaak van grotere betrokkenheid van de lidstaten bij de activiteiten van de programma's *zouden de infodagen moeten worden georganiseerd in nauwe samenwerking met de autoriteiten van de lidstaten*, die verzocht zouden moeten worden om binnen relevante doelgroepen informatie te verspreiden, uitnodigingen naar geselecteerde belanghebbenden te sturen en logistieke ondersteuning te verlenen.

2. **Evaluatie van de projectbegrotingen.** De oorspronkelijke praktijk om de door de aanvragers na de kennisgeving van de subsidietoekenning en vóór de voltooiing van de subsidieovereenkomsten voorgestelde begrotingen uitgebreid te evalueren, nam een aanzienlijke hoeveelheid tijd in beslag waardoor de totale behandelingstijd toenam. De gewoonte om begrotingen van voorstellen te evalueren heeft echter wel voordelen, omdat het daardoor in het verleden mogelijk was om sommige posten tot een realistischer niveau terug te brengen en/of te bepalen welke kosten niet in aanmerking kwamen, met name gelet op het feit dat ongeveer twee derde van de projectbegrotingen van te hoge ramingen uitgaat. Overwegingen inzake kosteneffectiviteit vereisen echter een versnelling van de procedure en

zelfs een radicaal andere benadering. *Met ingang van 2010 werd een nieuw mechanisme ingevoerd* om dit probleem aan te pakken; daarbij vindt het onderzoek van de begroting plaats binnen de evaluatieprocedure, zodat begunstigden wanneer hun is meegedeeld of zij al dan niet aanvaard zijn, meteen ook worden geïnformeerd over de kwaliteit/status van hun begroting. De Commissie stelt de aanvrager wijzigingen voor (en beperkt zich niet tot het aangeven van vergissingen of inconsistenties) die, indien aanvaard, in de subsidieovereenkomst worden opgenomen, zodat deze *binnen dagen/weken* (in plaats van maanden, zoals in de hierboven bedoelde aanvankelijke praktijk) kan worden verzonden. De volledige evaluatieprocedure maakt het thans mogelijk om met de begunstigden *binnen 6 maanden* na de uiterste termijn in de oproep voor het indienen van voorstellen tot een overeenkomst te komen; in 2008 ging het om 12 maanden en in 2010 om 10 maanden.

Aangezien 6 maanden een lange periode blijft voor het goedkeuren van projecten, en dan met name kleinere projecten, en gevolgen kan hebben voor de cofinanciering door de lidstaten, denkt de Commissie na over manieren om *de behandelingstijd verder te verminderen* en om de programma-activiteiten soepeler uit te voeren. Dit zou in overeenstemming zijn met de verwachtingen van de belanghebbenden en tegemoetkomen aan de noodzaak van een betere coördinatie met de begrotingsprogrammering binnen de lidstaten. In dat kader heeft de Commissie een gerichte oproep gedaan voor voorstellen op bepaalde beleidsterreinen en overweegt zij de mogelijkheid om vereenvoudigde procedures toe te staan waarbij *kaderovereenkomsten* worden gesloten met gespecialiseerde belanghebbenden of nationale overheden, teneinde de financiering van projecten op specifieke beleidsterreinen gemakkelijker te maken.

In de toekomst zal de Commissie ook onderzoeken of verdere vereenvoudiging van de aanvraagprocedure mogelijk is, met name waar het om begrotingen gaat. Het plan is om het concept van *forfaitaire bedragen* te introduceren voor begrotingsposten die een groot aantal kleinere subposten omvatten waarvoor gedetailleerde informatie het vooraf verkrijgen van niet praktisch is. Wanneer projecten bepaalde standaardactiviteiten met zich brengen, bijvoorbeeld workshops/seminars en conferenties, moet het bovendien mogelijk zijn om gebruik te maken van *vaste tarieven* (i.e. een bepaald bedrag per deelnemer/dag).

**3. Toezichtstelsel.** Omdat er thans geen mechanisme voor het toezicht op projecten bestaat, kunnen er niet tijdig corrigerende maatregelen worden genomen. Er is gesproken over de mogelijkheid om in subsidieovereenkomsten een verplichting voor begunstigden op te nemen om periodiek *toezichtverslagen* in te dienen; deze wijziging zou begin 2011 kunnen worden vastgesteld. Willen de toezichtverslagen hun doel bereiken zonder de aanvragers te zeer te belasten, dan moeten het tamelijk *korte documenten* zijn, die zich in hoofdzaak *richten op wezenlijke aspecten* en met *een redelijke frequentie* (bijvoorbeeld jaarlijks) worden ingediend. Om te voorkomen dat de verplichting inzake het toezicht niet meer dan een administratieve aangelegenheid wordt, dient de controle van de toezichtverslagen *te worden verricht door ambtenaren van de Commissie of gemachtigde beleidsdeskundigen*. Deze controle zou waarschijnlijk *bezoeken ter plaatse bij de begunstigden* moeten omvatten teneinde beter zicht te krijgen op hetgeen in uitvoering is of wordt ontwikkeld/bereikt. De vertegenwoordiger van de Commissie zou eventueel ook de moeilijkheden kunnen bespreken waarmee de begunstigden te maken hebben gekregen en hun dienovereenkomstig kunnen adviseren.

**4. Op de website vermelde informatie.** De website van DG HOME wordt over het algemeen als niet informatief beschouwd en dat geldt ook voor het onderdeel dat informatie zou moeten verschaffen over financiering uit ISEC en CIPS. De informatie over beide programma's

bestaat hoofdzakelijk uit kennisgevingen inzake oproepen tot het indienen van voorstellen en de jaarlijkse werkprogramma's. In dit opzicht lijken twee plannen bijzonder nuttig:

**Tijdige publicatie van de resultaten van oproepen tot het indienen van voorstellen op de website.** De lidstaten hechten belang aan de tijdige publicatie van de resultaten van oproepen tot het indienen van voorstellen. Zij beschouwen dit als een belangrijke bijdrage tot een transparanter beheer van de programma's. Technisch gezien is dit eenvoudig te verwezenlijken, aangezien er alleen maar een bestaand document geüpload hoeft te worden.

**Publicatie van informatie over projecten en begunstigen op de website.** Dit soort informatie wordt door veel begunstigen nuttig gevonden, omdat daardoor eenvoudiger *potentiële partners* voor het indienen van aanvragen en mogelijke synergieën of overlappingsen kunnen worden vastgesteld. Praktisch gezien zou dit kunnen gebeuren door op de website van DG HOME een *databank voor projecten* op te nemen die informatie bevat over bepaalde aspecten, zoals de identiteit van de begunstigde, een beschrijving van het project, de aard van de ondernomen activiteiten, de betrokken landen, etc. Er bestaat thans een prototype databank die deze elementen omvat. De Commissie is voornemens om deze bruikbare informatie in 2011 te uploaden naar haar website.

5. Het scala aan *beschikbare instrumenten* is ruimschoots voldoende voor de verwezenlijking van de doelstellingen van de programma's en hetzelfde kan worden gezegd met betrekking tot de begrotingstoewijzingen voor de verschillende instrumenten. Niettemin lijkt bij een tweetal ISEC-instrumenten een aantal wijzigingen op zijn plaats.

- **Beëindiging van ISEC-exploitatiesubsidies.** Dit instrument is tot nog toe nagenoeg zonder resultaat gebleven: in een periode van drie jaar is slechts één exploitatiesubsidie toegekend. Hier stonden wel aanzienlijke kosten tegenover, omdat er personele middelen moesten worden ingezet voor het onderzoek van de aanvragen. Beschikbare gegevens tonen aan dat slechts een minderheid van ngo's kan voldoen aan de subsidiabiliteits- en toekenningscriteria, zodat de vraag ook in de nabije toekomst waarschijnlijk gering zal blijven. Dit pleit absoluut voor *de beëindiging van oproepen voor het indienen van voorstellen voor exploitatiesubsidies*.
- **Verbetering van de opzet van het kaderpartnerschap.** Belanghebbenden stellen het concept van een "kaderpartnerschapsovereenkomst" steevast op prijs en zowel begunstigen als vertegenwoordigers van de lidstaten beklemtonen vrijwel unaniem dat het van belang is om een langdurige relatie met de Europese Unie tot stand te brengen. Over de thans vastgestelde uitvoeringsmodaliteiten valt het oordeel in het algemeen minder gunstig uit en de indruk bestaat dat kaderpartnerschapsovereenkomsten niet verschillen van de 'gewone' subsidies voor acties. Een aantal van de recente verbeteringen vond plaats in 2010 (bijvoorbeeld vereenvoudiging van aanvraagformulieren, meer mogelijkheden om van onderaannemers gebruik te maken).

Dit vraagt om de ontwikkeling van een "verbeterde" versie van de kaderpartnerschapsovereenkomst, die meer flexibiliteit mogelijk maakt wat betreft de soorten activiteiten en de inzet van middelen. Dit instrument zou kunnen worden bestemd voor projecten die worden opgezet door een groep organisaties uit de publieke sector die bereid zijn om een bepaald aantal grensoverschrijdende onderzoeken te verrichten en die van tevoren als kaderpartners zouden kunnen worden aangemerkt. Deze grotere flexibiliteit zou tot uitdrukking moeten komen door in de overeenkomsten expliciet te voorzien in:

- (i) een brede beschrijving van het toepassingsgebied van activiteiten, zodat er snel kan worden ingespeeld op de zich ontwikkelende behoeften,

- (ii) een net zo brede beschrijving van de begrotingsposten, zodat de herverdeling van middelen eenvoudiger wordt,
- (iii) een indicatieve verdeling van financiële middelen tussen partners, opnieuw om herverdeling naar gelang van behoeften te vereenvoudigen, en
- (iv) het vrijelijk wijzigen van de lijst van het bij operaties betrokken personeel.

## 5. TOEKOMSTPERSPECTIEVEN

Tot nu toe is uit hoofde van ISEC en CIPS op allerlei gebieden financiële steun verleend. Deze steun benadrukt het toenemende belang van het beleid van de Unie op het terrein van vrijheid, veiligheid en recht nu het Verdrag van Lissabon in werking is getreden en in het licht van het programma van Stockholm en het werkplan van de Unie. In de recente mededeling van de Commissie van 22 november 2010, "*De EU-interneveiligheidsstrategie in actie: vijf stappen voor een veiliger Europa*", worden voor de komende vier jaar vijf strategische doelen voor interne veiligheid voorgesteld, met voor elke van deze doelen concrete maatregelen. Met name deze mededeling zal sturing geven aan de prioriteiten voor financiële ondersteuning door de Unie in het kader van de bestaande ISEC- en CIPS-programma's.

Op basis van het redelijke succes van beide programma's stelt de Commissie voor om de programma's voor de resterende periode tot eind 2013 voor te zetten zonder de huidige rechtsgrondslag te wijzigen. Daarbij moet aandacht worden geschonken aan de in het evaluatieverslag geconstateerde problemen en dienen de procedure voor subsidieverlening en de evaluatieprocedure te worden verbeterd, zodat de begrotingsmiddelen voor de twee programma's beter worden benut en het indienen van projecten met een hoge kwaliteit wordt bevorderd.

Met het oog op de nieuwe opgaven waaraan met beperkte personele middelen het hoofd moet worden geboden, dienen er voor het volgende meerjarige financiële kader 2014-2020 toch nieuwe benaderingen in aanmerking te worden genomen. De Commissie denkt momenteel na over de toekomstige opzet van de EU-financiering op het gebied van binnenlandse zaken, met name gelet op financieringsprioriteiten, verstrekingsmechanismen en begrotingstoewijzingen. Bij het analyseren van de verschillende opties voor toekomstige EU-financiering vanaf 2014 moet rekening worden gehouden met de waardevolle ervaring die is opgedaan met ISEC en CIPS, waaronder de oplossingen die zijn gevonden voor de tekortkomingen die bij de uitvoering van deze programma's zijn geconstateerd. Vooral nog is de Commissie voornemens om de huidige programma's verder uit te voeren en daarbij dit evaluatieverslag in aanmerking te nemen en zich te richten op de nieuwe beleidsprioriteiten op het gebied van binnenlandse zaken, zoals met name neergelegd in haar mededeling "*De EU-interneveiligheidsstrategie in actie: vijf stappen voor een veiliger Europa*", voor zover op deze prioriteiten niet reeds andere sectorspecifieke financieringsmechanismen en -programma's van toepassing zijn.