



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 15.11.2011
COM(2011) 749 definitief

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

**De totstandbrenging van een open en veilig Europa: de begroting voor binnenlandse
zaken 2014-2020**

{SEC(2011) 1358 definitief}

{SEC(2011) 1359 definitief}

1. FINANCIERING OP HET GEBIED VAN BINNENLANDSE ZAKEN

1.1. De financiering op het gebied van binnenlandse zaken in de ruimere context

De oprichting van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht is een hoeksteen van het Europese project. Het beleid op het gebied van binnenlandse zaken draagt tot dit project bij, door een Europa tot stand te brengen waarin personen vrij kunnen binnenkomen, reizen en wonen, terwijl ze erop kunnen vertrouwen dat hun rechten worden geëerbiedigd en hun veiligheid gegarandeerd is. Een geïntegreerde aanpak van migratie en veiligheid is voordelig voor de EU en haar partners buiten de EU. Het groeiende belang van het beleid op het gebied van binnenlandse zaken is bevestigd in het programma van Stockholm¹ en het bijbehorende actieplan². Binnenlandse Zaken is ook een van de gebieden waarop het Verdrag van Lissabon³ aanzienlijke wijzigingen heeft gebracht. Op het gebied van interne veiligheid zijn er in de mededeling van de Commissie "De EU-interneveiligheidsstrategie in actie"⁴ duidelijke strategische doelstellingen vastgelegd. De mededeling biedt een basis voor eensgezind optreden om in de komende jaren gemeenschappelijke veiligheidsproblemen aan te pakken. Dankzij samenwerking en solidariteit op EU-niveau en met landen buiten de EU kon er bij de totstandbrenging van een opener en veiliger Europa aanzienlijke vooruitgang worden geboekt.

Ondanks de vooruitgang wordt Europa nog steeds met veel problemen geconfronteerd. De uitdaging migratie vraagt om een breed, samenhangend en doeltreffend antwoord. De burgers verwachten bovendien van de Unie dat zij door de bestrijding van georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere bedreigingen mee voor veiligheid zorgt. Om de doelstellingen van de Unie op het gebied van binnenlandse zaken in concrete resultaten om te zetten, speelt de EU-begroting een belangrijke rol. De oprichting van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht kan met een aantal „instrumenten”, waaronder uitgavenprogramma's, netwerken, grootschalige IT-systemen en EU-agentschappen, worden bereikt.

In haar mededeling van 29 juni 2011 over het volgende meerjarige financieel kader⁵ heeft de Commissie voor de periode 2014-2020 een begroting voor binnenlandse zaken van 10,9 miljard euro (lopende prijzen) voorgesteld. Daarmee wordt het uitgavenniveau dat voor het einde van het financieel kader 2007-2013 was gepland, voortgezet en blijft het onder 1% van de totale EU-begroting. Het volgende meerjarige financieel kader, dat op basis van de resultaten van de evaluaties en de raadpleging van de belanghebbenden zal worden opgesteld, biedt de gelegenheid om de uitgaven op EU-niveau beter op de strategische beleidsdoelstellingen van de Unie af te stemmen. Daarnaast biedt het ook de mogelijkheid om de structuur van de EU-financiering te verbeteren en te vereenvoudigen. In deze mededeling wordt uiteengezet hoe de Commissie de mogelijkheden benut op het gebied van binnenlandse zaken.

¹ Raadsdocument 17024/09 van 1-2 december 2009.

² COM(2010) 171 definitief van 20 april 2010.

³ PB C 115 van 9.5.2008.

⁴ COM(2010) 673 definitief van 22 november 2010.

⁵ COM(2011) 500 definitief van 29 juni 2011.

1.2. Een blik in de toekomst: de uitdagingen voor het beleid op het gebied van binnenlandse zaken

Ook de komende decennia zal de Unie te maken krijgen met belangrijke uitdagingen op het gebied van binnenlandse zaken. Zij zal mensenhandel moeten bestrijden en op een correcte manier optreden tegen illegale migratie. Tegelijkertijd moet de Unie zich solidair tonen met degenen die internationale bescherming nodig hebben. De voltooiing van een meer beschermend en doeltreffender gemeenschappelijk Europees asielstelsel dat onze waarden weerspiegelt, blijft een prioriteit.

Gelet op de demografische ontwikkeling, de structurele wijzigingen in de arbeidsmarkten en de concurrentie om vaardigheden, is een vooruitziend beleid op het gebied van legale immigratie en integratie van vitaal belang voor de versterking van het concurrentievermogen en de sociale cohesie in de EU, de verrijking van onze samenlevingen en de creatie van kansen voor iedereen. Dit beleid hangt samen met de zeven vlaggenschipinitiatieven van de strategie Europa 2020⁶. Die initiatieven moeten de EU helpen om uit de huidige financiële en economische crisis te geraken en slimme, duurzame en inclusieve groei te verwezenlijken.

Een veilige en beveiligde omgeving is noodzakelijk en bevorderlijk voor de economische, culturele en sociale groei van de EU. De EU speelt daarin een sleutelrol, of het nu gaat om de bestrijding van de bedreigingen die uitgaan van ernstige en georganiseerde criminaliteit, computercriminaliteit en terrorisme, het beheer van de buitengrenzen van de EU of een snelle reactie op crises die zich voordoen als gevolg van door de mens veroorzaakte rampen of natuurrampen. In deze tijd van mondialisering, waarin de bedreigingen toenemen en steeds meer een grensoverschrijdende dimensie hebben, kan geen enkele lidstaat nog op eigen kracht doeltreffend reageren. Er is een samenhangend en alomvattend Europees antwoord nodig om te verzekeren dat de rechtshandhavingsautoriteiten doeltreffend kunnen optreden over grenzen en jurisdicties heen.

Maatregelen voor de rechtshandhaving zijn nodig om de veiligheid van Europa te garanderen, maar het is van het allergrootste belang dat die maatregelen de grondrechten eerbiedigen die in het Handvest van de grondrechten van de Europese Unie zijn verankerd.

Om deze doelen te bereiken, is samenwerking met landen buiten de EU en internationale organisaties van cruciaal belang. Bij de recente gebeurtenissen in Noord-Afrika is gebleken hoe belangrijk het is dat de EU een alomvattende en gecoördineerde aanpak heeft inzake migratie, grenzen en veiligheid. De externe dimensie van het EU-beleid op het gebied van binnenlandse zaken wordt steeds belangrijker en moet derhalve worden versterkt, in volledige samenhang met het externe beleid van de Unie.

1.3. De meerwaarde van een optreden van de EU

Beheersing van de migratiestromen en bedreigingen voor de veiligheid zijn problemen die de lidstaten niet op eigen kracht kunnen oplossen. De EU-begroting is een van de belangrijkste instrumenten waarmee de Unie deze problemen kan aanpakken. Zij biedt dubbele meerwaarde, enerzijds door een oplossing aan te reiken voor het probleem dat in een Unie zonder binnengrenzen niet alle lidstaten even zware lasten dragen, en anderzijds door

⁶ COM(2010) 2020 definitief van 3 maart 2010.

grensoverschrijdende maatregelen doeltreffender te financieren dan op louter nationaal niveau mogelijk is.

Sommige lidstaten hebben bijvoorbeeld door hun specifieke geografische ligging en de lengte van de buitengrens van de Unie die zij moeten beheren, een bijzonder zware last te dragen. De afschaffing van de controles aan de binnengrenzen moet gepaard gaan met gemeenschappelijke maatregelen om de buitengrenzen van de Unie doeltreffend te controleren en te bewaken. Het beginsel van solidariteit en eerlijke verdeling van de verantwoordelijkheden tussen de lidstaten vormt de hoeksteen van het gemeenschappelijke beleid inzake asiel, immigratie en buitengrenzen. De EU-begroting stelt de middelen ter beschikking die nodig zijn om de financiële gevolgen van dit beginsel te dragen. Zware en georganiseerde criminaliteit, terrorisme en andere veiligheidsgerelateerde dreigingen zijn in toenemende mate van grensoverschrijdende aard. Grensoverschrijdende samenwerking en coördinatie tussen rechtshandhavingsautoriteiten zijn van wezenlijk belang om deze misdrijven met succes te voorkomen en te bestrijden, bijvoorbeeld door middel van de uitwisseling van informatie, gezamenlijke onderzoeken, gemeenschappelijke opleidingsactiviteiten, interoperabele technologieën en gemeenschappelijke dreigings- en risicobeoordelingen.

Om de migratiestromen te kanaliseren, de buitengrenzen van de EU te beheren en de veiligheid van de EU te garanderen, moeten de Unie en de lidstaten over aanzienlijke middelen en capaciteiten beschikken. Als de operationele samenwerking beter wordt gecoördineerd en bijvoorbeeld de middelen voor opleiding en apparatuur worden gebundeld, kunnen er schaalvoordelen en synergieën tot stand worden gebracht. Dat zorgt op zijn beurt voor een doeltreffender gebruik van de overheidsmiddelen, solidariteit, wederzijds vertrouwen en gedeelde verantwoordelijkheid voor gemeenschappelijk EU-beleid. Dit is vooral relevant op het gebied van de veiligheid, omdat daar financiële steun voor alle vormen van grensoverschrijdende gezamenlijke operaties van wezenlijk belang is om samenwerking tussen politie, douane, grenswachters en justitie te stimuleren.

Wat de externe dimensie van binnenlandse zaken betreft, is het duidelijk dat als er op EU-niveau maatregelen worden goedgekeurd en middelen worden gebundeld, de EU er veel beter toe in staat zal zijn om derde landen te overtuigen mee te werken aan migratie- en veiligheidsgerelateerde maatregelen waarbij in de eerste plaats de EU en de lidstaten belang hebben.

2. FINANCIERINGSPRIORITEITEN

2.1. De toekomstige begroting voor binnenlandse zaken in een notendop

Op 29 juni 2011 diende de Commissie haar voorstel voor het meerjarige financieel kader in. Op het gebied van binnenlandse zaken stelde de Commissie voor de periode 2014-2020 een totale begroting van 10 911 miljoen euro (lopende prijzen) voor, wat een aanzienlijke stijging is ten opzichte van het gemiddelde tijdens het huidige meerjarige financieel kader (6 449 miljoen euro voor de periode 2007-2013, lopende prijzen). Dit bedrag betreft niet

alleen de uitgaven voor financiële programma's, maar ook de financiering voor grootschalige IT-systemen en de EU-agentschappen die actief zijn op het gebied van binnenlandse zaken⁷.

Begroting binnenlandse zaken 2014-2020	miljoen euro (lopende prijzen)
Fonds voor asiel en migratie <i>met inbegrip van het hervestigingsprogramma en het Europees migratienetwerk</i>	3 869
Fonds voor interne veiligheid <i>met inbegrip van nieuwe grootschalige IT-systemen</i>	4 648
Bestaande grootschalige IT-systemen en IT-agentschap	822
<i>Subtotaal</i>	9 339
Agentschappen <i>(Europol, Frontex, EASO, EPA en EWDD)</i>	1 572
Totaal	10 911

2.2. Twee fondsen ter ondersteuning van het beleid op het gebied van binnenlandse zaken

De Commissie stelt voor om de structuur van de programma's op het gebied van binnenlandse zaken te vereenvoudigen door het aantal fondsen tot twee te herleiden: een Fonds voor asiel en migratie en een Fonds voor interne veiligheid. Er zijn twee uitgebreide financieringskaders nodig om de zeer verschillende doch elkaar aanvullende maatregelen in verband met migratie en veiligheid, die ook in de periode na 2013 een belangrijk onderdeel van het beleid op het gebied van binnenlandse zaken zullen blijven, te ondersteunen. De juridische structuur van de fondsen is toegelicht in bijlage 1.

Het Fonds voor asiel en migratie, met een totale begroting van 3 869 miljoen euro (lopende prijzen), zal zich concentreren op mensenstromen en het geïntegreerd beheer van migratie. Het Fonds voor interne veiligheid zal beschikken over een totale begroting van 4 648 miljoen euro (lopende prijzen) hebben om de uitvoering van de interneveiligheidsstrategie⁸ en een samenhangende en alomvattende aanpak voor de samenwerking tussen rechtshandhavingsautoriteiten, met inbegrip van het beheer van de buitengrenzen van de EU, te ondersteunen.

Beide fondsen zullen een externe dimensie hebben, die het mogelijk maakt acties in of met betrekking tot derde landen te ondersteunen, die in de eerste plaats op de belangen en doelstellingen van de EU zijn afgestemd, een direct effect op de EU en haar lidstaten hebben en voor continuïteit zorgen met op het grondgebied van de EU uitgevoerde activiteiten. Deze financiering zal worden ontworpen en uitgevoerd in samenhang met het externe optreden en het buitenlands beleid van de EU. De middelen uit de fondsen zijn niet bedoeld voor de

⁷ Europese Politiedienst (Europol), Europese Politieacademie (EPA), Europees Agentschap voor het beheer van de operationele samenwerking aan de buitengrenzen (Frontex), Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken (EASO), Europees Waarnemingscentrum voor drugs en drugsverslaving (EWDD).

⁸ COM(2010) 673 definitief van 22 november 2010.

ondersteuning van acties die op ontwikkeling zijn gericht en zullen, waar mogelijk, een aanvulling vormen op de financiële bijstand die via de instrumenten voor externe steun wordt verleend. Terwijl die de ontwikkelingsbehoeften van de begunstigde landen dan wel de algemene politieke belangen van de EU bij strategische partners ondersteunen, zullen de fondsen op het gebied van binnenlandse zaken specifieke acties in derde landen steunen, die de doelstellingen inzake het migratiebeleid en de interne veiligheid van de EU dienen. Zij zullen derhalve een specifieke leemte opvullen en ertoe bijdragen dat de Unie over een volledig instrumentarium beschikt.

Elk fonds zal voorzien in een mechanisme om snel op noodsituaties te reageren, zodat de EU snel en doeltreffend op migratie- of veiligheidsgerelateerde problemen kan reageren.

2.2.1. Fonds voor asiel en migratie

Het Fonds voor asiel en migratie zal zich concentreren op **het geïntegreerd beheer van migratiestromen en verschillende aspecten van het gemeenschappelijke asiel- en immigratiebeleid van de EU bestrijken**. Het zal acties in verband met asiel, legale migratie en de integratie van onderdanen van derde landen, alsook terugkeeroperaties ondersteunen. Deze activiteiten worden momenteel uit drie afzonderlijke fondsen gefinancierd, namelijk het Europees Vluchtelingenfonds, het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen en het Europees Terugkeerfonds.

Op het gebied van **asiel** is de prioriteit de ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel door ervoor te zorgen dat het EU-acquis inzake asiel doeltreffend en eenvormig wordt toegepast. Er zal derhalve financiële steun worden verstrekt voor maatregelen die ten uitvoer worden gelegd om de voorwaarden van ontvangst van asielzoekers en de asielprocedures in de lidstaten te verbeteren.

Er moeten ook meer inspanningen worden geleverd om een doeltreffender systeem voor het delen van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten en met derde landen tot stand te brengen. Het Fonds zal derhalve de invoering ondersteunen van een **hervestigingsprogramma van de Unie**, waarvoor een bedrag van 560 miljoen euro is uitgetrokken. Het hervestigingsprogramma heeft twee doelen: een toenemend aantal vluchtelingen duurzame oplossingen aanreiken door hun komst van buiten het grondgebied van de EU en hun vestiging in een lidstaat van de EU te ondersteunen, en het strategische effect van hervestiging zo groot mogelijk maken door zich vooral te richten op de personen die volgens de gemeenschappelijke EU-hervestigingsprioriteiten hervestiging het meest nodig hebben. De EU-hervestigingsprioriteiten zullen telkens voor twee jaar worden vastgesteld in samenspraak met het Europees Parlement en de Raad en in samenwerking met de Hoge Commissaris van de Verenigde Naties voor Vluchtelingen (UNHCR) en het Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken. Het Fonds zal ook steun bieden voor de overdracht binnen de EU („overbrenging”) van personen die internationale bescherming genieten. Daartoe zullen financiële stimulansen (vaste bedragen) worden gegeven aan de lidstaten die zich verbinden tot de hervestiging of de overbrenging van een aantal personen in het kader van een tweejaarlijkse toezegging op basis van de gemeenschappelijke EU-hervestigingsprioriteiten. In deze context zal het Fonds ook bijdragen aan de versterking van de capaciteiten van derde landen, met name in het kader van de regionale beschermingsprogramma's.

Op het gebied van de **integratie van onderdanen van derde landen** is er tot dusver financiering verstrekt aan lidstaten voor het ontwikkelen van nationale strategieën voor de integratie van onderdanen van derde landen of voor het versterken van de reeds bestaande

nationale strategieën. In de volgende programmeringsfase zal de klemtoon worden gelegd op een meer gerichte lokale aanpak, ter ondersteuning van samenhangende strategieën die specifiek de integratie van onderdanen van derde landen op lokaal of regionaal niveau willen bevorderen door inburgeringscursussen, deelname aan het sociale leven, gelijke toegang tot diensten enz. Er zal bijzondere aandacht worden besteed aan de specifieke behoeften van de meest kwetsbare groepen migranten, zoals vluchtelingen, niet-begeleide minderjarigen, ouderen en slachtoffers van mensenhandel. Daarnaast zullen er ook maatregelen in de landen van herkomst worden ondersteund, omdat deze belangrijk zijn om legale migratie naar de EU te faciliteren en integratie in een vroeg stadium te bevorderen. De uit het Fonds voor asiel en migratie verleende steun voor de integratie van onderdanen van derde landen zal een aanvulling vormen op de acties van het Europees Sociaal Fonds voor de verbetering van de vaardigheden van migranten en hun integratie op de arbeidsmarkt.

Om legale migratie te faciliteren, zal het Fonds ook financiële steun verstrekken aan derde landen voor maatregelen in het kader van de **mobilitieitspartnerschappen**, die ofwel in de EU of wel in de derde landen ten uitvoer worden gelegd en in de eerste plaats op de behoeften en prioriteiten van de EU zijn afgestemd.

Op het gebied van **terugkeer** zal de klemtoon worden verlegd van steun voor capaciteitsopbouw voor het beheer van terugkeer naar steun voor duurzame terugkeer, programma's voor begeleide vrijwillige terugkeer (zonder gedwongen terugkeer uit te sluiten) en maatregelen voor herintegratie. Daarnaast zal de behandeling van de doelgroepen voorafgaand aan hun terugkeer worden verbeterd, vooral in de voorzieningen voor bewaring. Overnameovereenkomsten zijn een belangrijk instrument voor een doeltreffend beheer van de migratiestromen, en dan vooral om illegale immigratie te bestrijden, en een belangrijk onderdeel van het terugkeerbeleid van de EU, omdat zij een snelle terugkeer van illegale migranten vergemakkelijken. Er zal derhalve financiering worden verstrekt voor de versterking van de capaciteit van derde landen om illegale migranten **over te nemen**; daarbij kan het zowel gaan om de herintegratie van hun eigen onderdanen als om de overname van onderdanen van derde landen in afwachting van overname door hun eigen land van herkomst.

Uit de gebeurtenissen in het zuidelijke Middellandse Zeegebied is geleerd dat de EU snel en doeltreffend moet kunnen reageren op crisissituaties en de plotse toestroom van een groot aantal personen, waaronder gemengde stromen. Het Fonds beschikt ook over financiële middelen die snel kunnen worden ingezet bij verschillende soorten migratiegerelateerde crises. Als de Commissie, het Europees Parlement en de Raad in het kader van het ontwerp van Interinstitutioneel Akkoord betreffende samenwerking in begrotingszaken en een goed financieel beheer⁹ besluiten om het toepassingsgebied van de reserve voor noodhulp te verruimen, kunnen er in dergelijke noodsituaties extra financiële middelen ter beschikking komen.

2.2.2. *Fonds voor interne veiligheid*

Het Fonds voor interne veiligheid¹⁰ is het antwoord op de oproep in het programma van Stockholm tot oprichting van een fonds om de tenuitvoerlegging van de **interneveiligheidsstrategie** te ondersteunen en tot een **samenhangende en alomvattende**

⁹ COM(2011) 403 definitief van 29 juni 2011.

¹⁰ Om de redenen die in bijlage 1 zijn uiteengezet, wordt het Fonds voor interne veiligheid opgericht met twee afzonderlijke instrumenten die tezamen het Fonds vormen.

aanpak van de inzake rechtshandhaving, ook wat het beheer van de buitengrenzen van de Unie betreft. De activiteiten die momenteel door de specifieke programma's ISEC (preventie en bestrijding van criminaliteit) en CIPS (terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen) worden ondersteund, zullen derhalve onder het Fonds voor interne veiligheid vallen, net als die welke door het Buitengrenzenfonds worden ondersteund.

In verband met **interne veiligheid** zal het Fonds financiële steun verstrekken voor politieke samenwerking, voorkoming van criminaliteit en bestrijding van ernstige grensoverschrijdende criminaliteit, alsook voor crisisbeheer en de bescherming van de kritieke infrastructuur van de EU. Het Fonds zal helpen alle vormen van ernstige en georganiseerde criminaliteit te bestrijden door de praktische samenwerking op het gebied van rechtshandhaving te versterken. Zo kan er financiële steun worden verstrekt voor gezamenlijke operaties van rechtshandhavingsautoriteiten (waaronder gezamenlijke onderzoeksteams), het bundelen van middelen, de uitwisseling van informatie en beste praktijken of opleidingen voor de rechtshandhavingsautoriteiten.

Er zal ook financiering worden verstrekt voor de ontwikkeling van gemeenschappelijke instrumenten, waaronder interoperabele IT-systemen en de beveiligde communicatiekanalen op het niveau van de lidstaten die nodig zijn om samenwerking op het gebied van rechtshandhaving mogelijk te maken. Om de opkomende bedreiging van computercriminaliteit te bestrijden, zal er financiële steun worden verstrekt voor de oprichting van een Centrum voor computercriminaliteit, waardoor de lidstaten en de instellingen van de EU operationele en analytische onderzoekscapaciteit zullen kunnen opbouwen en hun samenwerking met internationale partners zullen kunnen versterken. Daarnaast zal er financiering ter beschikking worden gesteld voor bijzonder innovatieve projecten die de ontwikkeling van nieuwe methoden of technologieën als doel hebben, vooral het testen en valideren van de resultaten van door de EU gefinancierd veiligheidsonderzoek. Dit zal helpen om de kloof te dichten die bestaat tussen de onderzoeksresultaten die met steun uit het achtste kaderprogramma zijn bereikt en de seriematige toepassing van die resultaten in de praktijk ten behoeve van de rechtshandhavingsautoriteiten.

Er zal ook financiële steun worden verstrekt voor de **bescherming van kritieke infrastructuur** en voor de versterking van de capaciteit van de lidstaten en de EU om terrorisme en andere veiligheidsgerelateerde risico's en crisissituaties te beheersen. Het Fonds zal ook maatregelen ondersteunen om te beletten dat terroristen toegang hebben tot financiering, onder meer de invoering van een Europees programma voor het opsporen van terrorismefinanciering (Europees TFTS)¹¹, of tot explosieven en chemische, biologische, radiologische en nucleaire stoffen (CBRN). Er zal ook financiering ter beschikking worden gesteld om acties tegen gewelddadige radicalisering en werving te bevorderen en om de slachtoffers van terrorisme te ondersteunen.

Er zal ook steun worden verleend voor de **externe dimensie van het interneveiligheidsbeleid**, bijvoorbeeld voor de samenwerking met derde landen in verband met kwesties die directe effecten op de Unie hebben (mensenhandel, drugs- en wapenhandel, de ontmanteling van internationale criminele netwerken en preventie van terrorisme en andere veiligheidsgerelateerde risico's).

¹¹ COM(2011) 429 definitief van 13 juli 2011.

Voorts kunnen er zich op het gebied van interne veiligheid incidenten of nieuwe bedreigingen voordoen, zoals terreuraanslagen of grootschalige cyberaanvallen, die om een snelle en doeltreffende reactie op EU-niveau vragen. Daarom omvat het Fonds voor interne veiligheid een **mechanisme om snel op noodsituaties te reageren**, waarmee de EU middelen kan vrijmaken voor een snelle eerste interventie in samenwerking met de betrokken lidstaten. Dit mechanisme zal een aanvulling vormen op de financiering die beschikbaar is via het EU-Solidariteitsfonds, dat werd opgericht om een lidstaat te helpen wanneer er zich een grote natuurramp of door de mens veroorzaakte ramp voordoet, en op de financiering in het kader van het financieel instrument voor civiele bescherming, dat werd ingevoerd voor natuurrampen en door de mens veroorzaakte rampen (ongevallen).

Op het gebied van de **buitengrenzen** is het tijd om de inspanningen van de lidstaten voor grensbewaking verder te ondersteunen met middelen uit de EU-begroting. Omdat grensbewaking wordt beschouwd als een „openbare dienst” die de lidstaten in het belang van en namens de EU verlenen, moet die steun op een meer samenhangende en systematische manier worden verstrekt. Het Fonds zal operationele steun verlenen om de lidstaten te compenseren voor hun inspanningen voor beveiliging van de buitengrenzen van de Unie. Er zal ook steun ter beschikking worden gesteld om het Schengenacquis beter ten uitvoer te leggen, voor consulaire samenwerking in verband met visa (bijvoorbeeld door het klein grensverkeer uit te breiden en gemeenschappelijke visumaanvraagcentra op te richten) en voor de verdere ontwikkeling van een geïntegreerd grensbeheersysteem (verbeteren, vervangen en moderniseren van de voor visum- en grensbeheer gebruikte uitrusting/apparatuur volgens nieuwe technologische ontwikkelingen). Daartoe behoort ook de versterking van de operationele capaciteiten van de lidstaten in verband met de Eurosur-normen.

In verband met de **externe dimensie van grensbeheer** zal het Fonds gerichte steun verlenen om de samenwerking met derde landen te verbeteren en hun capaciteiten op het gebied van grensbewaking en -beheer te versterken op de punten die voor de EU van bijzonder belang zijn en een direct effect op haar hebben. Bijvoorbeeld in het kader van Eurosur zou financiering beschikbaar kunnen worden gesteld om de systemen en infrastructuren van derde landen aan die van de EU te koppelen en zodoende regelmatige informatie-uitwisseling mogelijk te maken.

Grootschalige IT-systemen: een bijzondere uitdaging

De grootschalige IT-systemen die het beheer van de migratiestromen langs de buitengrenzen van de Unie ondersteunen, vormen een grote EU-meerwaarde. De ervaring heeft echter uitgewezen dat de ontwikkeling en het beheer van een dergelijk systeem bijzonder moeilijk kunnen zijn. In haar mededeling van juni 2011 heeft de Commissie voorgesteld om een afzonderlijke begroting van 822 miljoen euro (lopende prijzen) opzij te zetten voor het beheer van de **bestaande grootschalige IT-systemen** (Schengeninformatiesysteem II, Visuminformatiesysteem en Eurodac). Het toekomstige IT-agentschap zal het beheer van die systemen overnemen van de Commissie, zodra het in 2012 operationeel is geworden.

Voor **nieuwe IT-systemen** omvat het Fonds voor interne veiligheid een **specifiek programma** met een begroting van 1,1 miljard euro (lopende prijzen), dat de ontwikkeling van toekomstige IT-systemen door de Commissie en in de lidstaten mogelijk maakt (bijvoorbeeld het inreis-/uitreisysteem en het programma voor geregistreerde reizigers in het

kader van „slimme grenzen”¹². Met de ontwikkeling van die nieuwe systemen zal niet worden begonnen voordat het Europees Parlement en de Raad daarvoor de rechtsgrondslag met precieze specificaties hebben vastgesteld. Tot 2015, wanneer de Commissie de ontwikkeling van de systemen aan het IT-agentschap zal toevertrouwen, worden derhalve geen uitgaven verwacht. In een meerjarig strategisch kader zullen de belangrijkste uit te voeren acties worden vastgesteld, alsook de begroting die daarvoor wordt uitgetrokken en de termijnen waarbinnen zij moeten worden uitgevoerd. Om kosten te besparen en technische samenhang en een vlotte uitvoering te garanderen, zullen zowel de ontwikkelingskosten van de centrale onderdelen als die van de nationale onderdelen van de nieuwe systemen met middelen uit het Fonds worden gefinancierd. Zodra deze systemen operationeel worden, zal de steun voor de werkingskosten op centraal niveau naar het IT-agentschap worden overgeheveld. In het kader van hun meerjarige programma's zullen de lidstaten de operationele steun kunnen benutten om de werkingskosten van deze systemen op nationaal niveau te dekken.

3. FINANCIERING MET BETERE RESULTATEN

3.1. Programmering en beheer van de financiering op het gebied van binnenlandse zaken: klemtoon op flexibiliteit en resultaten

Het grootste deel van de financiering op het gebied van binnenlandse zaken zal worden uitgevoerd onder de beheersvorm gedeeld beheer, dat wil zeggen in partnerschap met de lidstaten. Gedeeld beheer zal derhalve het belangrijkste mechanisme worden om voor alle beleid op het gebied van binnenlandse zaken, waaronder interne veiligheid, tot resultaten te komen. Het huidige systeem van gedeeld beheer wordt echter niet louter voortgezet, maar het is de bedoeling om tot een meer resultaatgericht en vereenvoudigd gedeeld beheer te komen.

Voor technische bijstand, specifieke grensoverschrijdende of bijzonder innovatieve projecten en voor de meeste acties in of met betrekking tot derde landen zullen het direct en het indirect beheer worden gehandhaafd, evenals voor het verstrekken van steun aan niet-gouvernementele actoren, het bevorderen van evenementen en studies en het snel verstrekken van financiering in noodsituaties.

Tijdens de openbare raadpleging over de toekomst van de financiering op het gebied van binnenlandse zaken vroegen de belanghebbenden om de toegang tot financiering te vereenvoudigen en te vergemakkelijken. Bij het ontwerpen van de nieuwe fondsen op het gebied van binnenlandse zaken werd met deze vragen rekening gehouden. In zijn resolutie van 8 juni 2011 liet het Europees Parlement weten ingenomen te zijn met het voornemen van de Commissie om het totale aantal begrotingsinstrumenten voor binnenlandse zaken te beperken en onder te brengen in een tweepijlerstructuur, en waar mogelijk gedeeld beheer toe te passen, omdat het van mening is dat deze benadering een aanzienlijke bijdrage levert aan de vereenvoudiging, rationalisatie, consolidatie en transparantie van de huidige fondsen en programma's¹³.

Solide regelingen voor toezicht en evaluatie zijn van wezenlijk belang om de vooruitgang die met de interventies van de fondsen zijn geboekt, te kunnen meten. Migratie en veiligheid zijn echter geen gebieden waarop het gemakkelijk is om precieze indicatoren vast te stellen en te

¹² COM(2011) 630 definitief van 25 oktober 2011.

¹³ P7_TA(2011)0266 van 8 juni 2011.

gebruiken, omdat zij in wezen door externe factoren worden beïnvloed of moeilijk kunnen worden bewaakt. Zo is bijvoorbeeld het aantal asielzoekers dat in de EU toekomt, afhankelijk van de politieke instabiliteit in derde landen en is het moeilijk om de omvang van de illegale immigratie te meten, omdat zij per definitie clandestien is. Het uitgavniveau voor migratie en veiligheid mag derhalve niet alleen afhangen van cijfers, aangezien die niet noodzakelijkerwijs de werkelijke situatie weerspiegelen of voornamelijk door externe factoren worden beïnvloed. Om die reden worden de voor de twee fondsen voorgestelde regelingen voor evaluatie en toezicht zowel op kwantitatieve als op kwalitatieve beoordelingen (waaronder risicobeoordelingen) gebaseerd, waarin met een reeks indicatoren rekening is gehouden.

3.1.1. Gedeeld beheer

Voor de middelen die onder gedeeld beheer worden uitgevoerd, is een flexibele programmerings- en verslagleggingscyclus nodig om ervoor te zorgen dat de nationale programma's van de lidstaten volledig op de op EU-niveau vastgelegde prioriteiten en doelstellingen zijn afgestemd.

De Commissie stelt voor om van het huidige systeem (jaarlijkse programmering binnen een meerjarig kader volgens ruim gedefinieerde politieke prioriteiten) over te stappen op meerjarige programmering die door een „beleidsdialoog” wordt voorafgegaan. Bij de aanvang van het volgende meerjarig financieel kader zal de Commissie voorafgaand aan de onderhandelingen over de meerjarige programma's met elke lidstaat apart een beleidsdialoog op hoog niveau voeren over de financiering op het gebied van binnenlandse zaken, en voor sommige onderdelen van het Fonds voor interne veiligheid, met de bij Schengen geassocieerde landen. Door de betrokkenheid van de centrale verantwoordelijke instantie van elke deelnemende staat en door de focus te leggen op de vraag hoe de EU-financiering zal worden aangewend om alle doelstellingen van het EU-beleid op het gebied van binnenlandse zaken te bereiken, zal de beleidsdialoog meer gericht zijn op doelstellingen, resultaten en effecten (in plaats van op input en output). De Commissie zal het Europees Parlement informeren over het resultaat van de dialoog.

In beginsel zullen de middelen op basis van een combinatie van een basisbedrag en een flexibel bedrag over de lidstaten worden verdeeld. Het basisbedrag zal worden berekend op basis van objectieve criteria en de behoeften van de lidstaten en zal bij de aanvang van het volgende meerjarig financieel kader aan de lidstaten worden toegewezen. Hierdoor zal de continuïteit van de financiering gegarandeerd zijn en is er voor de lidstaten voldoende voorspelbaarheid om hun nationale programma's te kunnen plannen. Het flexibele bedrag zal bij het basisbedrag worden gevoegd, afhankelijk van de bereidheid van elke lidstaat om in het kader van zijn nationale programma acties te financieren die op de specifieke EU-prioriteiten zijn afgestemd (te onderscheiden van de „EU-acties” onder het gecentraliseerd beheer). Deze middelen zouden in twee fasen worden toegewezen, namelijk tijdens de beleidsdialoog bij de aanvang van het meerjarig financieel kader en na een tussentijdse evaluatie in 2017. De middelen die in het kader van het Fonds voor asiel en migratie voor activiteiten op het gebied van hervestiging en/of overbrenging opzij zijn gezet, zullen om de twee jaar op basis van toezeggingen onder de lidstaten worden verdeeld.

In de nationale meerjarige programma's, waarin de resultaten van deze beleidsdialogen zijn verwerkt, zal de uitgangssituatie worden beschreven en zullen de algemene doelstellingen worden vastgelegd die de lidstaten op het gebied van binnenlandse zaken willen nastreven en de specifieke doelstellingen die zij met de middelen van het Fonds willen verwezenlijken. In

het programma zullen voor die doelstellingen streefdoelen en voorbeelden van belangrijke acties worden vastgesteld. Daarnaast zal in een financieel plan worden aangegeven hoe de toegewezen middelen in de volledige periode van zeven jaar moeten worden vastgelegd en uitgegeven.

Om de vooruitgang te kunnen beoordelen, zullen de lidstaten jaarlijks verslag moeten uitbrengen over de resultaten die in het kader van hun programma's en financieel beheer zijn bereikt. Als een lidstaat zijn meerjarig programma wil wijzigen, zal de beleidsdialoog worden hernomen. Bij een tussentijdse evaluatie in 2017 wordt de situatie in de lidstaten opnieuw bekeken, alsook de resultaten van de programma's tot dan, en kunnen er nieuwe middelen worden toegewezen voor de laatste drie jaar van het volgende meerjarig financieel kader (2018-2020). Die extra middelen zullen met inachtneming van de risico-/behoeftebeoordelingen en/of wijzigende EU-prioriteiten ter beschikking worden gesteld. De Commissie zal het Europees Parlement informeren over aanzienlijke wijzigingen in de meerjarige programma's en over de vooruitgang in de uitvoering van de programma's in het algemeen.

De beheers- en controlesystemen die de deelnemende staten moeten opzetten, zullen worden vereenvoudigd. Overeenkomstig het herziene Financieel Reglement is het de bedoeling dat zij de verantwoordingsplicht aanscherpen door de verantwoordelijkheid voor het financieel beheer bij één instantie te leggen en het aantal controlelagen te beperken, wat bijdraagt tot de betrouwbaarheid van de rekeningen, de goede werking van het systeem, de wettigheid en regelmatigheid van de verrichtingen en de eerbiediging van het beginsel van goed financieel beheer.

3.1.2. Gecentraliseerd beheer (direct en indirect)

De middelen die via de nationale meerjarige programma's van de lidstaten worden verstrekt, worden aangevuld met kredieten voor beleidsgestuurde activiteiten die onder direct en indirect beheer worden beheerd.

De subsidiabele acties zijn ruim gedefinieerd zodat er een reeks instrumenten voor wetgeving en beleidscoördinatie voorhanden zijn. Met de zogenaamde „EU-acties” zal steun worden verleend voor grensoverschrijdende acties, voornamelijk innovatieve acties en de meeste van de acties in of met betrekking tot derde landen (externe dimensie). Er zal ook financiering voorhanden zijn voor noodhulp die wordt verleend via een mechanisme om snel op noodsituaties te reageren, voor de ondersteuning van netwerken zoals het Europees migratienetwerk, voor technische bijstand, studies en evenementen, alsook voor de ontwikkeling onder de verantwoordelijkheid van de Commissie van nieuwe IT-systemen voor het beheer van de migratiestromen langs de buitengrenzen van de Unie.

Deze toewijzingen zullen als één enkele begroting worden behandeld, die volgens de beleidsontwikkelingen of de situatie in de lidstaten of in derde landen wordt besteed. Het is derhalve mogelijk dat in een bepaald jaar de volledige begroting wordt besteed aan één enkel type actie, bijvoorbeeld noodhulp.

Nu de Commissie naar verwachting over minder personele en administratieve middelen zal kunnen beschikken, zal er minder worden gewerkt met oproepen tot het indienen van voorstellen, aangezien deze tijdrovend en arbeidsintensief zijn. Om ervoor te zorgen dat de middelen flexibel, snel en doeltreffend kunnen worden verstrekt, zullen de noodhulp en de EU-acties worden uitgevoerd door een waaier van actoren zoals internationale organisaties

(bijdrageovereenkomsten) en maatschappelijke organisaties (kaderpartnerschappen), of bestaande EU-agentschappen zoals Frontex, Europol en EASO, met specifieke taken te belasten, waarbij echter niet uit het oog mag worden verloren dat ook bij de agentschappen het aantal personeelsleden zal verminderen.

4. WAT VERANDERT ER? DE BELANGRIJKSTE INNOVATIES

Vereenvoudiging is een belangrijk punt voor de belanghebbenden. In het programma van Stockholm wordt gevraagd dat de begunstigden "betere en gemakkelijkere toegang" krijgen tot financiering op het gebied van binnenlandse zaken. Tijdens de publieke raadpleging over de toekomst van de financiering op het gebied van binnenlandse zaken beklemtoonden de belanghebbenden ook dat de administratieve lasten moeten worden verminderd en vereenvoudigd.

Daarom zijn er grote inspanningen geleverd om de nieuwe fondsen zo te ontwerpen dat de middelen zoveel mogelijk resultaat opleveren. Dit verklaart waarom er grote verschillen bestaan tussen de structuur en het regelgevend kader van de nieuwe fondsen en het concept van de huidige generatie uitgavenprogramma's op het gebied van binnenlandse zaken. De belangrijkste innovaties zijn de volgende:

Een Fonds voor asiel en migratie en een Fonds voor interne veiligheid. Door het aantal fondsen op het gebied van binnenlandse zaken te herleiden tot twee uitgebreide kaders voor financiering, is het gemakkelijker om een geïntegreerde benadering te volgen op het gebied van migratie en veiligheid, en kunnen er gemakkelijker acties worden gefinancierd die momenteel op het kruispunt tussen financiële instrumenten liggen. Zo is momenteel de steun voor de verbetering van de voorzieningen voor opvang en bewaring door de enge definitie van de doelgroepen die voor die bijstand in aanmerking komen, verspreid over het Europees Vluchtelingenfonds en het Terugkeerfonds, afhankelijk van het type doelgroep waarvoor de verbeteringen zijn bestemd (asielzoekers of mensen die op hun terugkeer wachten). Door de steun voor dergelijke maatregelen in één enkel Fonds voor asiel en migratie samen te brengen, kunnen er synergieën tot stand komen en uiteindelijk ook schaalvoordelen. Met een kleiner aantal uitgavenprogramma's wordt de financiering op het gebied van binnenlandse zaken ook zichtbaarder, waardoor de effecten en de meerwaarde van de uitgaven op het gebied van binnenlandse zaken beter kunnen worden beoordeeld. De acties die door de fondsen op het gebied van binnenlandse zaken worden gefinancierd, zullen volledig moeten samenhangen met ander EU-beleid, zoals het cohesiebeleid en het beleid op het gebied van justitie en burgerschap, en zullen worden uitgevoerd in samenhang met de financiële bijstand die via de EU-instrumenten ter ondersteuning van die beleidsterreinen wordt verstrekt.

Een gemeenschappelijk regelgevend kader. Als de regels inzake programmering, verslaglegging, financieel beheer, controles en financieel beheer dezelfde zijn, zullen alle belanghebbenden de regels beter begrijpen en zal er meer samenhang tot stand komen. De samenhang wordt ook versterkt door het regelgevend kader van de fondsen op het gebied van binnenlandse zaken af te stemmen op het herziene Financieel Reglement, de uitvoeringsvoorschriften daarvan en de regels die van toepassing zullen zijn op de andere EU-instrumenten onder gedeeld beheer, met name die welke vallen onder het gemeenschappelijk strategisch kader.

Een beleidsdialoog voor beter en meer resultaatgericht gedeeld beheer. De overstap op meerjarige programmering met een beleidsdialoog op hoger niveau zal ervoor zorgen dat de

nationale programma's van de lidstaten volledig op de beleidsdoelstellingen en –prioriteiten van de EU zijn afgestemd en gericht zijn op het bereiken van resultaten en effecten. Als de jaarlijkse programma's niet langer worden voortgezet, zullen de administratieve lasten voor de Commissie, de lidstaten en de begunstigden aanzienlijk verminderen. Als de kredieten op basis van een combinatie van een basisbedrag en een flexibel bedrag onder de lidstaten worden verdeeld, wordt de eis van continuïteit en stabiliteit verzoend met de eis van flexibiliteit en aanpassing aan veranderingen.

Een externe dimensie. De onderdelen externe dimensie van elk Fonds geven de EU de middelen om de EU-beleidsprioriteiten op het gebied van binnenlandse zaken na te streven en te verwezenlijken en bij acties in derde landen die een direct effect op de EU en haar lidstaten hebben, in de eerste plaats te kijken naar de belangen en doelstellingen van de EU. Door de continuïteit van de financiering, te beginnen in de EU en vervolgens in derde landen en omgekeerd, te garanderen, zullen de interne en externe aspecten van migratiebeheer en interne veiligheid op een meer samenhangende manier worden aangepakt, bijvoorbeeld bij de hervestiging van vluchtelingen, de uitvoering van overnameovereenkomsten, de regionale beschermingsprogramma's, alsook in de samenwerking met derde landen in de strijd tegen mensenhandel, de voorkoming van terrorisme en de versterking van hun buitengrenzen. Met uitzondering van enkele specifieke acties, met name in het kader van het Fonds voor asiel en migratie, zullen deze activiteiten door de Commissie worden uitgevoerd (gecentraliseerd beheer) in partnerschap met derde landen en belangrijke internationale organisaties en in volledige samenhang met en aanvulling op het extern beleid van de Unie en de financiering die via de EU-programma's voor externe hulp wordt verstrekt. De EU-instrumenten voor externe hulp zullen de belangrijkste bron van financiering blijven om in derde landen de capaciteitsopbouw op het gebied van migratie en veiligheid te ondersteunen.

Betere benutting van de deskundigheid van de agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken. De agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken spelen een belangrijke rol in de ondersteuning van de praktische samenwerking tussen de lidstaten. Om de competentie en de deskundigheid van de agentschappen op het gebied van binnenlandse zaken beter te benutten, is de Commissie van plan om gebruik te maken van de door het Financieel Reglement geboden mogelijkheid om de agentschappen overeenkomstig hun respectieve rechtsgrondslagen te belasten met specifieke taken die bij hun opdracht en werkprogramma aansluiten. Dit kan het geval zijn voor ad-hocacties, die slechts met succes kunnen worden uitgevoerd door een beroep te doen op de operationele en technische deskundigheid van de agentschappen. Dit doet geen afbreuk aan de geplande algemene vermindering van het aantal personeelsleden.

Een doeltreffende en snelle respons op crises. Bij de recente gebeurtenissen in Noord-Afrika is gebleken hoe belangrijk het is dat de EU snel en doeltreffend kan reageren op snel evoluerende crisissituaties. Met een flexibel mechanisme om snel op noodsituaties te reageren in de twee fondsen zal de EU passend kunnen reageren op gemengde migratiestromen en op crises op het gebied van interne veiligheid, zoals terreuraanslagen of cyberaanvallen. Met snelle procedures zullen middelen op enkele dagen beschikbaar kunnen worden gesteld. In het kader van gedeeld beheer hebben ook de lidstaten de mogelijkheid om in hun meerjarig programma een reservebedrag opzij te houden voor onvoorziene gebeurtenissen. De lidstaat zou de Commissie moeten informeren over zijn voornemen om dit reservebedrag te gebruiken, zonder dat het meerjarig programma hoeft te worden herzien, waardoor de flexibiliteit in geval van crisis vergroot.

JURIDISCHE STRUCTUUR VAN DE TWEE FONDSSEN

Er zijn vier wetgevingsvoorstellen nodig om overeenkomstig het Verdrag twee fondsen op te richten die de doelstellingen op het gebied van migratie en veiligheid op een ruime manier kunnen bestrijken, en om de werking van die twee fondsen in een eenvoudig gemeenschappelijk kader vast te leggen.

Anders dan het Fonds voor asiel en migratie, dat met één verordening wordt opgericht, moeten er voor de oprichting van het Fonds voor interne veiligheid twee wetgevingsinstrumenten worden aangenomen. Dit is het gevolg van de bepalingen van het Verdrag die gelden voor binnenlandse zaken, namelijk verschillende regels voor de stemming in de Raad ingevolge de variabele geometrie volgens Protocol 19 (Schengenacquis), Protocol 21 (de positie van het Verenigd Koninkrijk en Ierland ten aanzien van de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht) en Protocol 22 (de positie van Denemarken, onder meer in verband met titel V van het derde deel van het Verdrag).

Het Fonds voor interne veiligheid wordt daarom ingesteld als een alomvattend financieringskader dat bestaat uit twee afzonderlijke rechtshandelingen waarbij de verschillende onderdelen van het Fonds worden opgezet en de doelstellingen, subsidiabele acties en budgetten van elk onderdeel worden vastgesteld:

- een verordening tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer;
- een verordening tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor de buitengrenzen en visa.

De twee fondsen moeten zoveel mogelijk werken met identieke mechanismen om tot resultaten te komen en een structuur hebben die zoveel mogelijk lijkt op die van andere EU-financieringsinstrumenten onder gedeeld beheer, met name de fondsen die vallen onder het gemeenschappelijk strategisch kader. Dit wordt bewerkstelligd door de oprichting van een horizontaal instrument, dat van toepassing is op het Fonds voor asiel en migratie en de twee onderdelen van het Fonds voor interne veiligheid (hetzij direct of op grond van kruisverwijzingen), waarin de regels voor programmering, beheer en controle, verslaglegging over het financieel beheer en evaluatie zijn vastgesteld. Dat instrument zal ook voorzien in de oprichting van een gemeenschappelijk comité.

De invoering van dit gemeenschappelijk instrument biedt drie verschillende voordelen. Ten eerste wordt dubbel werk voorkomen en wordt het aantal (anders toch identieke en parallelle) bepalingen in de twee fondsen aanzienlijk verminderd. Ten tweede zorgt het voor vereenvoudiging en samenhang, omdat voor alle begunstigen dezelfde regels zullen gelden, ongeacht uit welk instrument op het gebied van binnenlandse zaken hun financiering afkomstig is, waardoor het inzicht in en de toegang tot de fondsen gemakkelijker worden. Ten derde zal de oprichting van een gemeenschappelijk comité voor beide fondsen alle deelnemende staten aanmoedigen om één enkele gesprekspartner aan te wijzen voor alle beleid op het gebied van binnenlandse zaken.