



Brussel, 30.11.2012
COM(2012) 717 final

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Evaluatieverslag over het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie

VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD

Evaluatieverslag over het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie

1. INLEIDING

Criminaliteitspreventie wordt erkend als een belangrijk instrument om de veiligheid en beveiliging van burgers te garanderen. In het **Verdrag van Lissabon** wordt criminaliteitspreventie vermeld als een van de essentiële bouwstenen voor de ontwikkeling en de handhaving van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht¹. Ook in het **programma van Stockholm** werd het belang van criminaliteitspreventie herhaald: *“De beste manier om de criminaliteit te doen dalen, is doeltreffende preventieve maatregelen te nemen, waaronder het bevorderen van sociale insluiting door middel van een multidisciplinaire aanpak waarvoor ook gebruik wordt gemaakt van administratieve maatregelen, en het bevorderen van samenwerking tussen administratieve autoriteiten. De burgers van de Unie hebben namelijk vergelijkbare ervaringen met criminaliteit en worden er op een vergelijkbare wijze door geraakt in hun dagelijks leven”*.

Terwijl systematische kosten-batenanalyses over programma's voor criminaliteitspreventie of studies over de kosten van criminaliteit² die kunnen worden gebruikt om maatregelen op het gebied van criminaliteitspreventie te ontwikkelen, in Europa nog niet algemeen gebruikelijk zijn, blijkt uit studies in landen die op dit gebied een langere traditie hebben (VS, het Verenigd Koninkrijk, Nieuw-Zeeland en Australië) dat criminaliteitspreventie "werkt" en dat de kosten van criminaliteit (onder meer de door de slachtoffers geleden materiële en psychologische schade) in elk geval zeer dikwijls hoger zijn dan de kosten van de preventie ervan. Ook gespecialiseerde VN-organen³ bevorderen en steunen proactief de geleidelijke verschuiving naar innovatieve methoden om criminaliteit te voorkomen in plaats van te bestraffen.

Het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie (hierna “EUCPN” genoemd) werd opgericht bij Besluit 2001/427/JBZ van de Raad, dat werd ingetrokken bij **Besluit 2009/902/JBZ van de Raad**. Het besluit van de Raad van mei 2001 betreffende de oprichting van het EUCPN had voornamelijk als doel acties ter voorkoming van criminaliteit te bevorderen en een middel aan te reiken om nuttige goede praktijken op het gebied van criminaliteitspreventie uit te wisselen. In een nieuw besluit van de Raad van 2009 werden de taken van het EUCPN als volgt omschreven:

¹ Artikel 2 van het Verdrag van Lissabon bepaalt: “De Unie heeft als doel de vrede, haar waarden en het welzijn van haar volkeren te bevorderen. De Unie biedt haar burgers een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht zonder binnengrenzen, waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en **voorkoming** en bestrijding van criminaliteit.” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:NL:PDF>

² Voorbeelden zijn onder meer de kosten van geweld (Corso, Mercy, Simon, Finkelstein & Miller, 2007) of seksueel geweld (Miller, Taylor & Sheppard, 2007), de kosten van alcohol-gerelateerde criminaliteit (Miller, Levy, Cohen & Cox, 2006; Miller, Levy, Spicer & Taylor, 2006), de kosten van angst voor criminaliteit (Dolan & Peasgood, 2007), de kosten van criminaliteit in specifieke staten (Aos et al., 2001), en de kosten van geestelijke gezondheidszorg (Cohen & Miller, 1998).

³ UNITED NATIONS CRIME AND JUSTICE INFORMATION NETWORK, Centre for International Crime Prevention, Office for Drug Control and Crime Prevention <http://www.uncjin.org/index.html>

- het vergemakkelijkt de samenwerking, de contacten en de uitwisseling van informatie en ervaring tussen actoren die werkzaam zijn op het gebied van criminaliteitspreventie;
- het verzamelt en beoordeelt geëvalueerde informatie, waaronder goede praktijken voor bestaande acties inzake criminaliteitspreventie, en deelt deze mee;
- het organiseert conferenties, met name een jaarlijkse conferentie over beste praktijken, en andere activiteiten, waaronder de jaarlijkse European Crime Prevention Award, teneinde de doelstellingen van het netwerk te bereiken en de resultaten daarvan breed te verspreiden;
- het stelt in voorkomend geval zijn expertise ter beschikking van de Raad en de Commissie;
- het brengt via de raad van bestuur en de bevoegde werkstructuren elk jaar aan de Raad verslag uit over zijn werkzaamheden. De Raad wordt verzocht het verslag goed te keuren en het toe te zenden aan het Europees Parlement;
- het ontwikkelt een werkprogramma dat berust op een duidelijk omschreven strategie waarin rekening wordt gehouden met het onderkennen van en de respons op van belang zijnde criminaliteitsdreigingen, en voert dit werkprogramma uit.

In dat besluit van de Raad worden ook de structuur en het operationeel kader van het EUCPN beschreven. Naast een uit **nationale vertegenwoordigers** bestaande **raad van bestuur** omvat de structuur een **uitvoerend comité**, **contactpunten**⁴ en een **secretariaat**. De Europese Commissie is waarnemer in de raad van bestuur⁵ en woont de vergaderingen van het uitvoerend comité bij. In het reglement van orde van het EUCPN is vastgelegd hoe deze verschillende organen met elkaar en met derden omgaan.

De basisdoelstellingen van het EUCPN werden bevestigd in de **meerjarenstrategie** voor het EUCPN die in december 2010 door de raad van bestuur werd opgesteld voor de periode tot eind 2015. Daarin wordt nader ingegaan op de taak van het EUCPN die omschreven wordt als *‘bijdragen tot de ontwikkeling en de bevordering van een multidisciplinaire en op preventie gerichte aanpak van criminaliteit en onveiligheidsgevoelens op Europees niveau. In het licht daarvan heeft het netwerk een cruciale rol inzake ondersteuning van beleidsmakers en beroepsbeoefenaars op Europees, nationaal en lokaal niveau’*. In de meerjarenstrategie worden voorts de visie, de taak en de doelgroepen beschreven, alsook de strategische doelstellingen die het EUCPN binnen vijf jaar moet bereiken. Zij bevat beleidsoriëntaties met een bijzondere klemtoon op vier types activiteiten: i) een referentiepunt zijn voor de doelgroepen van het EUCPN; ii) kennis verspreiden over criminaliteitspreventie; iii) criminaliteitspreventie op nationaal en lokaal niveau ondersteunen en iv) EU-beleid en –strategieën ontwikkelen op het gebied van criminaliteitspreventie.

⁴ Krachtens artikel 6 van het besluit van de Raad worden de nationale vertegenwoordigers bij het uitwisselen van nationale informatie inzake criminaliteitspreventie en deskundigheid binnen het netwerk ondersteund door contactpunten.

⁵ De raad van bestuur telt thans vijf waarnemers ter vertegenwoordiging van Kroatië, EU-agentschappen (Europol en het EWDD), de Europese Commissie en het secretariaat-generaal van de Raad. Waarnemers kunnen deelnemen aan de activiteiten van de raad van bestuur van het EUCPN maar hebben geen stemrecht.

De doelgroepen van het EUCPN worden omschreven als volgt: i) beroepsbeoefenaars en beleidsmakers op lokaal niveau; ii) beroepsbeoefenaars en beleidsmakers op nationaal niveau; en iii) relevante EU- en internationale agentschappen, organisaties, werkgroepen enz. In jaarlijkse werkprogramma's worden vervolgens specifiekere prioriteiten vastgesteld.

Het EUCPN wordt thans financieel ondersteund vanuit het ISEC-programma⁶ met een subsidie van 845 000 EUR voor de periode midden 2011 – midden 2014.

Krachtens artikel 9 van het besluit van de Raad van 2009 moet de Commissie uiterlijk op 30 november 2012 aan de Raad een evaluatieverslag presenteren over de werkzaamheden van het netwerk, waarin speciale aandacht wordt besteed aan de efficiëntie van de werking van het netwerk en zijn secretariaat en naar behoren rekening wordt gehouden met de interactie tussen het netwerk en andere belanghebbenden.

In het programma van Stockholm heeft de Europese Raad de Commissie verzocht een voorstel in te dienen om een **'waarnemingspost voor criminaliteitspreventie (OPC)'** op te richten, *“die tot taak zal hebben kennis over criminaliteit en georganiseerde criminaliteit (waaronder statistieken) en criminaliteitspreventie te verzamelen, te analyseren en te verspreiden, de lidstaten en de EU-instellingen bij het nemen van preventieve maatregelen te ondersteunen en te stimuleren, alsmede beste praktijken uit te wisselen. De OPC zal voortbouwen op de werkzaamheden in het kader van het EUCPN en de evaluatie daarvan. Deze waarnemingspost zal het EUCPN omvatten of vervangen, met een secretariaat bij een bestaand EU-orgaan, en zal functioneren als een afzonderlijke entiteit”*. Volgens het programma van Stockholm moet dat voorstel uiterlijk in 2013 worden ingediend.

In dit verslag worden derhalve de werkzaamheden van het EUCPN in de afgelopen tweeënhalf jaar geëvalueerd en aanbevelingen geformuleerd voor de toekomst, onder meer over de haalbaarheid van de oprichting van een waarnemingspost voor criminaliteitspreventie.

2. EXTERNE EVALUATIE

Om een uitgangspunt te hebben voor de verdere ontwikkeling van het EUCPN, is in de eerste maanden van 2012 een onafhankelijke, externe evaluatie van het EUCPN verricht⁷. De externe evaluatie had betrekking op verscheidene aspecten van het EUCPN, zoals de prestaties in de afgelopen tweeënhalf jaar, de organisatie en het beheer, en bevatte tot besluit ook een aantal ontwikkelingsopties.

De algemene conclusie van de externe evaluatie was dat het EUCPN relatief goed functioneert en goede vorderingen heeft gemaakt in verband met de doelstellingen die zijn vastgesteld in het besluit van de Raad van 2009 en in de meerjarenstrategie 2010-2015. Na de goedkeuring van het besluit van de Raad van 2009 en de follow-upactiviteiten heeft het EUCPN veel duidelijker omschreven doelgroepen en strategie. Het is versterkt en geprofessionaliseerd, in het bijzonder na de oprichting van het nieuwe secretariaat dat de activiteiten van het netwerk van de hoognodige ondersteuning voorziet.

⁶ Programma van de Europese Commissie voor financiële steun voor preventie en bestrijding van criminaliteit. http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/financing/fundings/security-and-safeguarding-liberties/prevention-of-and-fight-against-crime/index_en.htm

⁷ Deze evaluatie werd verricht door het *Centre for Strategy & Evaluation Services* (CSES). De studie is beschikbaar op de website van DG HOME: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/index_en.htm

Ten opzichte van de situatie bij de laatste evaluatie⁸ zijn veel tekortkomingen verholpen, zijn de activiteiten van het EUCPN meer gericht en zijn de kwaliteit en de kwantiteit van de output verbeterd. Bijvoorbeeld: sinds 2012 stelt het secretariaat van het EUCPN "**Themadocumenten**" op. Het eerste document over 'sport, wetenschap en kunst in de preventie van criminaliteit bij kinderen en jongeren' was gebaseerd op het werk van het vorige voorzitterschapstrio. In juni 2012 heeft het secretariaat van het EUCPN de eerste halfjaarlijkse **European Crime Prevention Monitor** gepubliceerd waarin informatie wordt gegeven over de criminele toestand en criminele tendensen op basis van statistieken, overzichten en verslagen uit verschillende bronnen. Deze verslagen hebben als doel een snel en substantieel, maar selectief overzicht te geven van de stand van zaken en de tendensen op het gebied van criminaliteit en criminaliteitspreventie. De doelgroepen zijn lokale, nationale en Europese beroepsbeoefenaren en beleidsmakers.

Voorts hebben nieuwe initiatieven als de oprichting van een **gegevensbank voor belanghebbenden**, de verspreiding van een **vernieuwde nieuwsbrief**, de **wereldcafés** tijdens de vergaderingen van de raad van bestuur en de invoering van een **verslag met feedback van belanghebbenden**, bijgedragen tot betere samenwerking, contacten, uitwisseling van informatie en ervaring tussen de actoren op het gebied van criminaliteitspreventie (de recentelijk door Bulgarije vastgestelde nationale strategie voor criminaliteitspreventie is bijvoorbeeld grotendeels gebaseerd op informatie van het EUCPN). Op de vergaderingen van de raad van bestuur van het EUCPN kwamen steeds meer inhoudelijke en steeds minder procedurele kwesties aan bod. Meer lidstaten nemen nu deel aan de **ECPA-wedstrijd (European Crime Prevention Award)**.

Andere belangrijke activiteiten waren onder meer **18 onderzoeksprojecten** die sinds 2009 steun ontvingen in het kader van de EUCPN-werkprogramma's. Deze projecten hadden betrekking op het voorkomen van huiselijk geweld, herstelrecht, het ontwikkelen van ramingen van de economische kosten van criminaliteit, het uitwerken van administratieve maatregelen om georganiseerde criminaliteit te bestrijden, het verminderen van recidivisme bij jongeren, buurtbemiddeling, het bevorderen van sociale insluiting, het ontwikkelen van goede praktijken inzake gemeenschappelijk conflictbeheer enz. De resultaten van alle projecten kunnen op de website van het EUCPN worden geraadpleegd. In 2008 werd een aanzienlijk aantal **systematische beoordelingen** gemaakt van verscheidene initiatieven en activiteiten om criminele activiteiten te voorkomen. Sindsdien werden echter geen systematische beoordelingen meer gepubliceerd, tot mei 2012 toen het Deense netwerk inzake criminaliteitspreventie op de EUCPN-website een systematische beoordeling publiceerde over de doeltreffendheid van begeleiding en vrijetijdsactiviteiten voor jongeren die zich in de gevarenzone bevinden.

De EUCPN-website beschikt thans – ondanks zijn technische beperkingen – over een meer ontwikkelde **doorzoekbare onlinedatabase** van goede praktijken en bijgewerkte **informatie over strategieën en maatregelen voor criminaliteitspreventie**.

In de externe evaluatie kwamen echter ook een aantal **zwakke punten** aan het licht: (1) in de evaluatie kon niet worden aangetoond dat de EUCPN-activiteiten steeds verband houden met de prioriteiten op het gebied van criminaliteitspreventie voor de EU en de lidstaten; (2) de kwaliteit van de output van het EUCPN is in het algemeen goed en de resultaten zijn nuttig, maar er is ruimte om deze nog meer af te stemmen op doelgroepen; (3) het EUCPN is in het

⁸ Evaluatie van het EUCPN van 2008–2009 door het CSES. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_\(cses_11_03_09\).pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking/crime-prevention/docs/evaluation_of_eucpn_final_report_(cses_11_03_09).pdf)

algemeen minder succesvol in het bereiken van doelgroepen op lokaal niveau, dan op nationaal of EU-niveau (ook al zijn de twee bovengenoemde resultaten - de themadocumenten en de *European Crime Prevention Monitor* – precies bestemd voor beroepsbeoefenaars op nationaal en lokaal niveau); (4) een groot aantal van de door het ISEC-programma gesteunde projecten op het gebied van criminaliteitspreventie worden uitgevoerd zonder het EUCPN daarbij te betrekken of zelfs maar te informeren; (5) er is een aanzienlijk verschil in de doeltreffendheid waarmee de roterende voorzitterschappen leiding geven aan het EUCPN; (6) het voornemen om belangrijke documenten in verschillende EU-talen op de website te zetten om meer lezers te kunnen bereiken en belanghebbenden ondersteunende documentatie te kunnen verschaffen, in het bijzonder op lokaal niveau, werd niet ten uitvoer gebracht; (7) veel contactpunten lijken geen meerwaarde te hebben voor de werking en de visibiliteit van het EUCPN en in verscheidene lidstaten zijn er geen contactpunten; (8) de activiteiten van het EUCPN worden met relatief bescheiden middelen gefinancierd en zijn activiteiten en resultaten zijn evenredig aan die financiële middelen; (9) er moet meer worden gedaan om het EUCPN meer bekendheid te geven.

3. DE ROL VAN HET EUCPN

In het voorbije decennium heeft de ontwikkeling van het EUCPN grotendeels plaatsgevonden zonder een sterk EU-wetgevingskader. De EU beschikte over beperkte bevoegdheden⁹ op het gebied van criminaliteitspreventie en voor zover zij over bevoegdheden beschikte, hadden deze hoofdzakelijk betrekking op georganiseerde criminaliteit. Na de wijzigingen door het Verdrag van Lissabon aan het Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU) en het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) kreeg de EU een grotere rol in criminaliteitspreventie.

Dit komt tot uitdrukking in artikel 84 van de gecoördineerde versie van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU) dat bepaalt dat het Europees Parlement en de Raad volgens de gewone wetgevingsprocedure “*maatregelen [kunnen] vaststellen ter stimulering en ondersteuning van het optreden van de lidstaten op het gebied van misdaadpreventie, met uitsluiting van enige harmonisatie van de wettelijke en bestuursrechtelijke bepalingen van de lidstaten*”.

In het algemeen kan worden gesteld dat de EU-dimensie van criminaliteitspreventie de afgelopen jaren op veel manieren is versterkt, onder meer door een aantal initiatieven om de lidstaten bij te staan in hun inspanningen om criminele activiteiten te bestrijden¹⁰. Omdat misdrijven steeds meer de grenzen overschrijden en het onderscheid tussen georganiseerde

⁹ Artikel 2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie en het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap bepaalt: “handhaving en ontwikkeling van de Unie als een ruimte van vrijheid, veiligheid en rechtvaardigheid waarin het vrije verkeer van personen gewaarborgd is in combinatie met passende maatregelen met betrekking tot controles aan de buitengrenzen, asiel, immigratie, en voorkoming en bestrijding van criminaliteit”. In artikel 29, tweede alinea, wordt verwezen naar: “... 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, ...” <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/ce321/ce32120061229en00010331.pdf>

¹⁰ Speciale bepalingen over criminaliteitspreventie werden opgenomen in Richtlijn 2011/36/EU van het Europees Parlement en de Raad van 5 april 2011 inzake de voorkoming en bestrijding van mensenhandel en de bescherming van slachtoffers daarvan (artikel 18) en in Richtlijn 2011/93/EU van het Europees Parlement en de Raad van 13 december 2011 ter bestrijding van seksueel misbruik en seksuele uitbuiting van kinderen en kinderpornografie (artikel 23). Een van de belangrijkste prioriteiten van de EU-strategie voor de uitroeiing van mensenhandel 2012-2016 – COM(2012) 286 final – is het voorkomen van mensenhandel (prioriteit B).

criminaliteit en zogenaamde volumecriminaliteit vervaagt¹¹, is een doeltreffend EU-kader noodzakelijk willen inspanningen op het gebied van criminaliteitspreventie op alle niveaus een grotere kans op slagen hebben.

Hoewel de criminaliteitscijfers in Europa al vele jaren dalen¹², zijn er tekenen die erop wijzen dat de tendens in sommige EU-lidstaten¹³ is gekeerd, hetgeen misschien de gevolgen van de economische recessie weerspiegelt¹⁴. Bovendien blijven de EU-burgers erg bezorgd over veiligheid¹⁵. Derhalve blijft criminaliteitspreventie - en samenwerking op EU-niveau om die te bevorderen – een prioriteit voor de belangrijkste actoren van het EUCPN en voor de EU-burgers in het algemeen¹⁶. De reden om het EUCPN verder te ontwikkelen, blijft derhalve geldig.

4. DE TOEKOMSTIGE ONTWIKKELING VAN HET EUCPN

Dit punt bevat aanbevelingen om de in de externe evaluatie vastgestelde zwakke punten aan te pakken. Twee daarvan springen in het oog: ten eerste de noodzaak om de visibiliteit van het EUCPN¹⁷ aan te pakken en – daarmee verbonden - de noodzaak om EUCPN-activiteiten beter af te stemmen op de op EU-niveau overeengekomen prioriteiten, onder meer door synergieën tot stand te brengen met andere initiatieven en organen. Dit zou bijdragen tot een betere focus en tot het opbouwen van knowhow op het gebied van specifieke vormen van criminaliteit. Zo

¹¹ Door mobiele “rondtrekkende” criminele groepen gepleegde misdrijven zijn een goed voorbeeld van deze vervaging tussen georganiseerde criminaliteit en volumecriminaliteit. Het gaat onder meer om de misdrijven winkeldiefstal, diefstal van metalen, ladingdiefstal, woninginbraak en zakkenrollen.

¹² In de meeste EU-lidstaten zijn de criminaliteitscijfers constant gedaald sinds ongeveer 2002-2003 terwijl sommige lidstaten een stijgende tendens kennen (Denemarken, Finland, Luxemburg, Portugal, Roemenië en Zweden). Cyprus, Griekenland, Malta, Polen en het Verenigd Koninkrijk zijn de landen waar de daling van de totale criminaliteit het meest uitgesproken was. Zelfs uit recente cijfers over het Verenigd Koninkrijk (door de politie in Engeland en Wales geregistreerde misdrijven) blijkt een verdere daling met 4,2% tussen maart 2011 en maart 2012. De totale aantallen geregistreerde misdrijven daalden in negen van de tien belangrijkste categorieën misdrijven ten opzichte van het voorgaande jaar, en het aantal gevallen van opzettelijke vernieling daalde met bijna 10% (bron: ranglijsten van de *Police force* van het Verenigd Koninkrijk). Achter deze algemene tendensen gaan echter aanzienlijke verschillen in de ontwikkeling van specifieke soorten misdrijven schuil. Sinds 2006-2007 heeft de politie in een aantal lidstaten meer misdrijven geregistreerd, in het bijzonder woninginbraak en drugshandel. Daarnaast was diefstal van motorvoertuigen het type geregistreerd misdrijf dat de grootste daling kende, gevolgd door geweldmisdrijven en diefstal (bron: Eurostat - *Statistics in Focus crime and criminal justice*) http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-12-006/EN/KS-SF-12-006-EN.PDF

¹³ Zie de mediaberichten over Griekenland (<http://www.balkananalysis.com/greece/2011/05/15/organized-crime-in-greece-statistics-trends-and-police-countermeasures-in-2011-2/>).

¹⁴ Zie ook OCTA (2011) blz. 6: “De recente wereldwijde economische crisis en de daarmee samenhangende financiële beperkingen hebben de gemeenschappen toleranter gemaakt tegenover illegale goederen, en in het bijzonder namaakgoederen”.

¹⁵ Negen op tien Europeanen vinden de georganiseerde criminaliteit een belangrijke bedreiging voor de veiligheid in de EU, zie Eurobarometer 371 van 2011, blz. 28.

¹⁶ In de enquête die voor deze evaluatie bij de belangrijkste actoren is gehouden, gaf bijna twee derde (65,2%) van de respondenten aan dat samenwerking op EU-niveau tussen de lidstaten om criminaliteitspreventie te bevorderen, ofwel “zeer” ofwel “tamelijk” belangrijk is. Dit bevestigt de bevindingen van een speciaal Eurobarometerverslag ‘*Awareness of Home Affairs*’, nr. 380, van juni 2012, blz. 51-60, dat negen op tien Europeanen (91%) het eens waren dat de EU-instellingen en de afzonderlijke regeringen van de lidstaten nauwer moeten samenwerken om terrorisme en criminaliteit te bestrijden.

¹⁷ De globale geringe respons op de enquête en het veel voorkomende antwoord “ik weet het niet” zijn slechts twee voorbeelden van het feit dat het EUCPN en zijn activiteiten nog niet algemeen bekend zijn.

kan er meer meerwaarde komen in de interactie met zowel het lokale als het EU-niveau en het probleem van het gebrek aan visibiliteit worden aangepakt.

4.1. Welke zijn de belangrijkste wijzigingen die van het EUCPN worden verwacht?

Ten eerste kan een aantal maatregelen worden genomen om de prestaties, de invloed en de meerwaarde van het EUCPN te verbeteren.

- (1) Het EUCPN moet meer systematisch **zijn prioriteiten afstemmen op overeengekomen EU-prioriteiten**, onder meer die welke zijn vastgesteld in de interneveiligheidsstrategie, de EU-beleidscyclus en andere door de EU-lidstaten goedgekeurde initiatieven in verband met veiligheid (er zijn bijvoorbeeld duidelijke verbanden tussen het EUCPN en het informeel netwerk van contactpunten over de administratieve aanpak¹⁸ om de georganiseerde criminaliteit te voorkomen en te bestrijden¹⁹ en het zou nuttig zijn om die nader te onderzoeken).
- (2) In verband met het bovenstaande moet het EUCPN zijn rol versterken door de **beleidsvorming van de EU en de lidstaten op het gebied van criminaliteitspreventie van input te voorzien**. Thans blijft de input van het EUCPN op EU-niveau bescheiden.
- (3) Een meer strategische aanpak bij het vastleggen van de activiteiten van het EUCPN en het versterken van zijn rol bij het leveren van input voor de beleidsvorming van de EU en de lidstaten moet worden ondersteund door de ontwikkeling op langere termijn van een **controlefunctie van het “waarnemingstype”**²⁰. Het creëren van een betere kennisbasis over criminaliteitspreventie op EU-niveau moet in de eerste plaats gebeuren door de beschikbare gegevens te gebruiken (bv. van Europol en Eurostat) en tegelijk elke overlapping met bestaande initiatieven te vermijden.
- (4) Om dergelijke toezichtactiviteiten te ondersteunen, moet het EUCPN zijn **samenwerking**²¹ **met Eurostat en andere** voortzetten om te zorgen voor betere

¹⁸ De zogenaamde administratieve aanpak ter bestrijding van georganiseerde criminaliteit kan het best worden omschreven als een combinatie van instrumenten op administratief niveau om te voorkomen dat de georganiseerde criminaliteit infiltreert in de publieke sector, de economie of wezenlijke onderdelen van het openbaar bestuur. In november 2010 heeft de Raad conclusies aangenomen over de bestrijding van misdrijven die worden gepleegd door mobiele (rondtrekkende) dadergroepen waarin bepalingen zijn opgenomen inzake de oprichting van een informeel netwerk van contactpunten voor de administratieve aanpak.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/118169.pdf Het netwerk werd in 2011 opgericht, maar beschikt niet over een secretariaat.

¹⁹ Op grond van het besluit van de Raad betreffende het EUCPN (artikel 2, lid 2) kan het EUCPN “*alle maatregelen die ten doel hebben criminaliteit en gevoelens van onveiligheid onder de burgers [...] terug te dringen of mede terug te dringen*”, bestuderen. Evenzo bepaalt de meerjarenstrategie van het EUCPN dat het EUCPN moet bijdragen “*aan de bevordering van een multidisciplinaire en op preventie gerichte aanpak van criminaliteit*”. Ter wille van de efficiëntie en de duurzaamheid zouden er meer synergieën moeten zijn tussen het EUCPN en het netwerk, eventueel ook uit organisatorisch oogpunt.

²⁰ Het zou onder meer kunnen gaan om het verwerven van beter inzicht in tendensen op EU-niveau en in de lidstaten op het gebied van criminaliteit, door een overzicht te maken van institutionele structuren, strategieën, en beleid inzake criminaliteitspreventie (bepaalde van deze informatie is reeds beschikbaar) en, voor zover dat kan worden beoordeeld, een beoordeling van de effecten die maatregelen inzake criminaliteitspreventie hebben op de verschillende soorten criminele activiteit.

²¹ Het EUCPN en Eurostat nemen beide deel aan de deskundigengroep die de Commissie bijstaat bij de uitvoering van het Actieplan voor statistiek 2011-2015 “Het meten van criminaliteit in de EU”, COM(2011) 713 definitief.

statistische informatie op EU-niveau, maar ook om overlappingsen met lopende of geplande activiteiten te vermijden.

- (5) Het EUCPN moet zijn **resultaten verder ontwikkelen** teneinde zijn capaciteit te vergroten om aan de behoeften van de belangrijkste actoren te voldoen, voor zover de nodige middelen daarvoor beschikbaar zijn. Het secretariaat van het EUCPN heeft in dit verband een belangrijke rol te spelen. De lidstaten moeten tevens worden aangemoedigd om actiever bij te dragen aan de werkzaamheden van het EUCPN (bijvoorbeeld door regelmatig gegevens te verstrekken of beste praktijken te signaleren), en op die manier te zorgen voor kwalitatief betere resultaten.
- (6) Een belangrijke prioriteit van het EUCPN moet zijn **materiaal over goede praktijken voort te brengen voor beroepsbeoefenaars op het gebied van criminaliteitspreventie op regionaal en lokaal niveau**. Dit moet ook op aanvraag gebeuren. Het EUCPN zal dit kunnen doen als de netwerken op EU-niveau waarbij beroepsbeoefenaren betrokken zijn, geïntensiveerd worden en het de resultaten van deze en andere activiteiten (bv. ECPA) in bruikbaar materiaal kan omzetten.
- (7) In de geëvalueerde periode heeft het EUCPN **met een aantal andere instellingen nauwere relaties ontwikkeld**. In dit verband moet voorrang worden gegeven aan Eurostat, EPA (hierdoor zal het EUCPN de beroepsbeoefenaars op lokaal niveau beter kunnen bereiken) en Europol (door de helpende rol die Europol kan spelen in het vaststellen van toekomstige uitdagingen en prioriteiten op het gebied van de bestrijding van georganiseerde criminaliteit).
- (8) De inhoud, het ontwerp en de gebruikersvriendelijkheid van **de website van het EUCPN** moeten worden verbeterd, bij voorkeur door het creëren van een nieuwe website aangezien de huidige zijn limieten lijkt te hebben bereikt wat de technische mogelijkheden betreft om hem verder aan te passen aan de behoeften van de gebruikers.

Ten tweede hebben de wijzigingen van het besluit van de Raad van 2009 de organisatie en het beheer van het EUCPN weliswaar versterkt, maar via een aantal maatregelen kunnen nog verdere verbeteringen worden aangebracht:

- (1) Er blijft een aanzienlijk verschil bestaan in de doeltreffendheid en capaciteit waarmee de roterende EUCPN-voorzitterschappen leiding geven aan het EUCPN. Terwijl het voor het gevoel van verantwoordelijkheid bij de EU-lidstaten belangrijk blijft de voorzitterschappen te laten roteren, moeten de lidstaten zich ertoe verbinden het voorzitterschap van het EUCPN van voldoende middelen te voorzien. Het secretariaat moet nauw worden betrokken bij het verlenen van ondersteuning om prioriteiten te plannen en uit te voeren.
- (9) De **rol van nationale vertegenwoordigers (leden van de raad van bestuur van het EUCPN)**, vooral in verband met het bekend maken van het EUCPN in hun landen, moet meer in detail worden omschreven. De nationale vertegenwoordigers van lidstaten die in het afgelopen decennium tot de EU zijn toegetreden, bevinden zich nog in een moeilijk leerproces wat betreft de integratie van criminaliteitspreventie in hun algemeen veiligheidsbeleid. Het EUCPN is voor hen in de eerste plaats een nuttige bron van informatie en inspiratie. De meeste andere lidstaten hebben langdurige ervaring in criminaliteitspreventie en sommige delen die actief. Niettemin

hangt het succes van het EUCPN in essentie af van de actieve bijdrage van alle nationale vertegenwoordigers aan de activiteiten van het netwerk, tijdens en na de bijeenkomsten van de raad van bestuur van het EUCPN.

- (10) De rol van de **waarnemers** in de raad van bestuur van het EUCPN moet worden verduidelijkt: a) wie kan deze status genieten en b) bepaalt hun aanwezigheid op vergaderingen van de raad van bestuur of zij al dan niet deze status kunnen blijven genieten.
- (11) Aangezien er weinig aanwijzingen zijn dat de **contactpunten** van het EUCPN meerwaarde bieden voor het promoten van het EUCPN en zijn activiteiten, moet hun rol worden herzien²² of op zijn minst beter worden omschreven, bijvoorbeeld door ervoor te zorgen dat alle lidstaten contactpunten aanwijzen die vervolgens een actief netwerk vormen van beroepsbeoefenaars op het gebied van criminaliteitspreventie, dat nauw verbonden is met de werkzaamheden van het EUCPN. Bij wijze van alternatief kan het concept van contactpunten van het EUCPN worden verlaten en worden vervangen door bijvoorbeeld netwerken van academici die in individuele gevallen wetenschappelijke input kunnen geven voor de activiteiten van het EUCPN.
- (12) In het algemeen bevestigt het onderzoek dat het **secretariaat** van het EUCPN goed presteert wat de ondersteuning van het netwerk betreft, ondanks zijn beperkte capaciteit (drie voltijdse medewerkers). In feite is de oprichting van het secretariaat wellicht de belangrijkste structurele verandering die heeft bijgedragen tot de verbetering van de prestaties van het netwerk in het algemeen. Een sterker secretariaat zou een belangrijke troef zijn om het EUCPN verder te ontwikkelen.

4.2. EUCPN versus "waarnemingspost voor criminaliteitspreventie" zoals bepaald in het programma van Stockholm

Hoewel er geen eenduidige definitie is van een "waarnemingspost" op EU-niveau, wordt algemeen aanvaard dat de gemeenschappelijke kerntaken en -activiteiten van Europese waarnemingscentra (of organisaties met kenmerken van een waarnemingscentrum) ten minste de volgende zijn:

- 1. **Het regelmatig verzamelen, controleren, analyseren en interpreteren van gegevens** betreffende een specifiek beleidsgebied **en deze verspreiden** onder alle betrokken partijen in de verschillende landen teneinde de EU en haar lidstaten een algemeen zicht te verschaffen op de situatie, de maatregelen of de activiteiten in hun respectieve bevoegdheidssferen;
- 2. Het vaststellen van **opkomende tendensen en beste praktijken** in de lidstaten, dikwijls gebaseerd op een **gemeenschappelijke reeks sleutelindicatoren** waarmee tot op zekere hoogte vergelijking tussen de verschillende lidstaten mogelijk is;
- 3. Het opstellen van een reeks **technische documenten, verslagen, studies en andere output** die specifiek zijn ontworpen om de informatie te verspreiden onder de doelgroepen zoals beleidsmakers, academische gemeenschappen, beroepsbeoefenaren en het grote publiek;

²²

Zie voetnoot 4 voor hun rol krachtens het besluit van de Raad.

4. Het bevorderen van **netwerken en uitwisseling tussen belanghebbenden** door het opzetten van werkgroepen, fora en/of bijeenkomsten.

Thans heeft het EUCPN slechts de embryonale kenmerken van een ‘waarnemingspost’.

Naast de hierboven uiteengezette specifieke conclusies en aanbevelingen werden in de externe evaluatie verscheidene meer algemene opties voor de ontwikkeling van het EUCPN onderzocht. Het gaat onder meer om de opties behoud van de status-quo, versterking van het EUCPN, oprichting van een Europese waarnemingspost voor criminaliteitspreventie en de ontbinding van het EUCPN.

Optie 1: status-quo

Het behoud van de huidige situatie zou betekenen dat het EUCPN waarschijnlijk op een vrij bevredigende manier zou kunnen blijven functioneren. Het zou echter ook betekenen dat de vastgestelde tekortkomingen niet zouden worden aangepakt en de meerwaarde van het EUCPN niet volledig zou worden benut op een manier die volledig de aan het besluit van 2009 ten grondslag liggende verwachtingen zou kunnen invullen. Dit zou ertoe kunnen leiden dat de belangrijkste actoren interesse in het netwerk verliezen, hetgeen uiteindelijk zou kunnen leiden tot optie 4: ontbinding van het EUCPN. Om deze en andere, onder optie 4 vermelde redenen, wordt optie 1 niet aanbevolen.

Optie 2: EUCPN +

Om de tot dusver geboekte vooruitgang te consolideren en om de verdere gestage ontwikkeling mogelijk te maken overeenkomstig de onder punt IV.1 opgenomen aanbevelingen, zou de capaciteit van het EUCPN worden versterkt om de prioriteiten van de belangrijkste actoren aan te pakken via een versterkt secretariaat en een reeks maatregelen die de visibiliteit van het netwerk vergroten. Deze verbeteringen zouden kunnen worden gerealiseerd door de thans zeer bescheiden middelen van het centrum te verdubbelen, hetgeen nog steeds een relatief klein budget zou zijn in vergelijking met soortgelijke netwerken. De extra kosten zouden betrekking kunnen hebben op i) de uitbreiding van het secretariaat (geraamd op 180 000 EUR voor twee extra personeelsleden x twee jaar = 360 000 EUR), ii) de ontwikkeling en het onderhoud van de website (= 150 000 EUR voor een periode van twee jaar) en iii) de versterkte rol/netwerken van contactpunten of als alternatief het opzetten van netwerken van academici (bv. twee bijeenkomsten per jaar x twee = 100 000 EUR). De totale kosten voor het EUCPN zouden ongeveer 600 000 EUR per jaar bedragen, of 1,2 miljoen EUR voor twee jaar, in vergelijking met de huidige financiering (ongeveer 300 000 EUR²³ per jaar).

Optie 3: Europese waarnemingspost voor criminaliteitspreventie

Door de oprichting van een volwaardige waarnemingspost zou het EUCPN tendensen in de criminaliteitspreventie beter kunnen controleren en analyseren. Dit soort gegevens is weliswaar relevant voor de belangrijkste actoren op het nationale niveau, maar vooral het regionale en het lokale niveau waren geïnteresseerd om lering te trekken uit goede praktijken en de andere soorten output die het EUCPN thans levert. Wanneer wordt nagegaan of een waarnemingspost een meerwaarde kan betekenen, moet ook rekening worden gehouden met de kosten die dat meebrengt en die zouden substantieel hoger zijn dan in optie 2. Vertrekkend

²³ De actiesubsidie van 845 000 EUR voor een periode van drie jaar vereist 5% medefinanciering door de EU-lidstaten.

van de geraamde kosten van optie 2 (1,2 miljoen EUR) zou de vereiste extra financiering betrekking kunnen hebben op i) twee extra secretariaatsmedewerkers om de gegevensverzameling en –analyse door de waarnemingspost te helpen coördineren (180 000 EUR x twee jaar = 360 000 EUR) en ii) subsidies voor de contactpunten om gegevens te verzamelen (gemiddeld 25 000 EUR per jaar, per lidstaat x twee jaar = 1,4 miljoen EUR). De totale kosten zouden ongeveer 3 miljoen EUR bedragen voor een periode van twee jaar. De risico's zijn ook groter door de combinatie van relatief hoge kosten en een verschuiving van de klemtoon die niet noodzakelijk in gelijke mate alle belanghebbenden ten goede komt.

Optie 4: ontbinding van het EUCPN

Er is zeer weinig steun voor de ontbinding van het EUCPN. Het EUCPN wordt algemeen beschouwd als een netwerk dat de lidstaten steeds meer voordelen oplevert, vooral sinds de goedkeuring van het besluit van de Raad van 2009. De ontbinding ervan zou de capaciteit van de EU en de lidstaten om criminaliteitspreventie te bevorderen, verminderen en het moeilijker maken om lidstaten en andere belangrijke actoren in te schakelen om te helpen bij de voorbereiding en uitvoering van innovatieve en slimme manieren om criminaliteit te voorkomen, die complementair zijn met de klassieke rechtshandhavings sancties. Lidstaten met een criminaliteitspreventiebeleid dat nog in de kinderschoenen staat, zouden hierbij het meest te verliezen hebben. Gelet op het feit dat er nog steeds goede redenen zijn om op EU-niveau samen te werken op het gebied van criminaliteitspreventie, zou deze optie niet afgestemd zijn op de behoeften van de belangrijkste actoren. Door de relatief lage werkingskosten van het EUCPN zouden de besparingen bovendien bescheiden zijn.

5. SLOTOPMERKINGEN

Het EUCPN heeft laten zien dat het een steeds nuttiger instrument is ter ondersteuning van beleidsmakers op EU- en nationaal niveau en dat het ook een aanzienlijk potentieel heeft om voor het lokale niveau een meerwaarde te betekenen. De Commissie heeft er vertrouwen in dat het EUCPN, voortbouwend op zijn steeds betere staat van dienst, zich zal blijven aanpassen om nieuwe uitdagingen aan te gaan.

Om de in punt 4.2 uiteengezette redenen en op grond van de positieve ontwikkelingen in de laatste twee jaar (wanneer rekening wordt gehouden met de aanbevelingen van punt 4.1.) is de Commissie van oordeel dat de **oprichting van een waarnemingspost voor criminaliteitspreventie**, op basis van of naast het EUCPN, voorlopig **geen dringende noodzaak is en op korte termijn ook niet politiek of financieel wenselijk is**.

De voorkeur gaat daarom uit naar de optie van een versterkt EUCPN ("EUCPN +"), met name door een secretariaat met meer middelen, aangezien het EUCPN zich daardoor zou kunnen concentreren op het consolideren van de tot dusver geboekte vooruitgang en op het verder verbeteren van zijn werking aan de hand van de aanbevelingen in punt 4 en in de externe evaluatie. Er is een bijzondere inspanning nodig om de visibiliteit van zijn activiteiten te vergroten en om daarover proactief met de belanghebbenden te communiceren. Het EUCPN heeft embryonale kenmerken van een "waarnemingspost" en zou op termijn deze kenmerken kunnen versterken. In het kader van de huidige, via ISEC gefinancierde subsidieovereenkomst, zijn op dat gebied al voorbereidende werkzaamheden gestart.

De kosten van een gestage ontwikkeling van het EUCPN worden geraamd op ongeveer 1,2 miljoen EUR voor een periode van twee jaar, die begint wanneer de huidige actiesubsidie afloopt (midden 2014). De lidstaten kunnen besluiten het EUCPN zelf te financieren of anders

om medefinanciering te verzoeken in het kader van het ISEC-programma (via een actiesubsidie).

Onafhankelijk van een eventueel toekomstig verzoek om financiële steun uit het ISEC-programma, moet de toekomstige ontwikkeling van het EUCPN gepaard gaan met een sterker engagement van alle lidstaten om de werkzaamheden van het EUCPN actief te steunen.

De Commissie is van oordeel dat een werkgroep van leden van de raad van bestuur van het EUCPN, ondersteund door het secretariaat, moet worden opgericht om de in punt 4 van dit verslag en in de externe evaluatie geformuleerde aanbevelingen te onderzoeken en te behandelen.

De Commissie beveelt aan dat de werkzaamheden van het EUCPN van de volgende drie jaar (2013-2015) worden geëvalueerd in 2016. Dan kan opnieuw worden bekeken of het nuttig is een waarnemingspost voor criminaliteitspreventie op te richten. De Commissie ziet ernaar uit de ontwikkeling van het EUCPN op basis van dit verslag verder te bespreken, in het bijzonder met de andere EU-instellingen en de lidstaten.