



Brussel, 12.6.2018
COM(2018) 455 final

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

**Ex-postevaluatieverslag voor de periode 2007-2013 over de acties die zijn gefinancierd
door het programma "Preventie en bestrijding van criminaliteit" (ISEC) en het programma
"Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en
beheersing van de gevolgen" (CIPS)**

{SWD(2018) 331 final} - {SWD(2018) 332 final}

1 INLEIDING

Het kaderprogramma betreffende "Veiligheid en bescherming van de vrijheden"¹ voor de periode 2007-2013 was opgebouwd uit twee specifieke programma's (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)². De Commissie diende op grond van het besluit tot vaststelling van ISEC³ en het besluit tot vaststelling van CIPS⁴ een ex-postevaluatie voor de periode 2007 tot 2013 voor te leggen aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's.

In dit verslag worden de voornaamste elementen van de programma's, het toepassingsgebied en de beperkingen van de evaluaties, de belangrijkste evaluatieresultaten, conclusies en geleerde lessen voorgesteld. Het verslag berust op de bevindingen van de twee ex-postevaluaties waarin de programma's voor de periode 2007-2013 werden getoetst aan de evaluatiecriteria die zijn vastgelegd in de richtsnoeren voor betere regelgeving: (i) doeltreffendheid, (ii) doelmatigheid, (iii) samenhang, (iv) relevantie, (v) toegevoegde waarde voor de EU.

De conclusies van deze evaluaties en de geleerde lessen vullen de tussentijdse evaluatie van het Fonds voor interne veiligheid (ISF) aan, aangezien de ISEC- en CIPS-programma's voor de periode 2014-2020 worden opgevolgd door het onderdeel "ISF-Politie". De resultaten van deze tussentijdse evaluatie hebben samen met de resultaten van de huidige ex-postevaluaties bijgedragen aan de vormgeving van het toekomstige beleid op het gebied van migratie en veiligheid, met name aan de uitwerking van de nieuwe financieringsinstrumenten voor het meerjarig financieel kader voor de periode na 2020.

1.2 Kaderprogramma betreffende "Veiligheid en bescherming van de vrijheden (2007-2013)" - ISEC en CIPS

Beleidscontext

¹ Mededeling COM(2005)124 def. van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een kaderprogramma betreffende "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" voor de periode 2007-2013.

² De volgende lidstaten namen deel aan ISEC en CIPS: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (vanaf 2013) HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL, UK.

³ Besluit 2007/125/JBZ van de Raad van 12 februari 2007 tot vaststelling van het specifieke programma "Preventie en de bestrijding van criminaliteit" voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het Algemene programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden".

⁴ Besluit 2007/124/EG, Euratom, van de Raad van 12 februari 2007 tot vaststelling van het specifieke programma "Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen" voor de periode 2007-2013, als onderdeel van het Algemene programma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden".

De Europese Unie (EU) beschouwt georganiseerde misdaad en terrorisme als de belangrijkste bedreigingen voor de Europese interne veiligheid. Artikel 67, lid 3, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie bevat daarenboven een duidelijk mandaat voor de Unie, namelijk dat de burgers een hoog niveau van zekerheid moet worden verschaft door het voorkomen en bestrijden van misdaad, met name terrorisme, mensenhandel, misdrijven tegen kinderen, illegale drugshandel en illegale wapenhandel, corruptie en fraude, door middel van maatregelen voor de coördinatie en samenwerking tussen de politiediensten, de gerechtelijke instanties en andere bevoegde autoriteiten. De EU is bij deze beleidsterreinen een steeds belangrijker rol gaan spelen nadat op dit gebied een sterke behoefte aan tal van gezamenlijke acties was vastgesteld. De conclusies van de Europese Raad van Tampere van 1999 wezen bijvoorbeeld nogmaals op het belang om vrijheid, veiligheid en recht te bevorderen door middel van de preventie en bestrijding van criminaliteit. Op dat moment concentreerde de EU zich tijdens de totstandbrenging van een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht vooral op het nemen van wetgevingsmaatregelen, terwijl de verstrekking van financiële steun veeleer als aanvulling diende. Met het kaderprogramma "Veiligheid en bescherming van de vrijheden" is de EU met haar werkzaamheden een nieuwe fase ingegaan, waarin meer aandacht wordt besteed aan de operationele tenuitvoerlegging.

Het Haagse programma, waarin de prioriteiten van de EU voor een ruimte van vrijheid, veiligheid en recht worden gesteld voor de periode 2004-2009, bevestigde bovendien dat het belangrijk en noodzakelijk was om de preventie en bestrijding van terrorisme en andere vormen van criminaliteit op Europees niveau te intensiveren, en onderstreepte daarbij de behoefte aan samenwerking op EU-niveau op deze terreinen. Het Haagse programma legde daarnaast meer nadruk op het aanscherpen van de veiligheid en met name op de strijd van de EU tegen terrorisme, rekrutering en financiering van het terrorisme en op de bescherming van kritieke infrastructuren en de ontwikkeling van een kader voor de beheersing van de gevolgen. Hoewel kritieke infrastructuur grotendeels onder de nationale bevoegdheden valt, verleent de EU sinds 2004 steun aan de lidstaten voor de bescherming van kritieke infrastructuur.

Het programma van Stockholm, dat een kader aanreikte voor het optreden van de EU op het gebied van burgerschap, veiligheid, asiel, immigratie en visumbeleid voor de periode 2010-2014, besteedde meer aandacht aan de ontwikkeling van het EU-beleid op het vlak van recht en veiligheid. De behoefte om de EU-terrorismebestrijdingsstrategie, die op vier pijlers berust - voorkomen, beschermen, achtervolgen en reageren - daadwerkelijk ten uitvoer te leggen, werd opnieuw onderstreept en er werd een oproep gedaan tot versterking van de preventiepijler. Dit programma verzocht eveneens om de instelling van de functie van EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel, die zou kunnen bijdragen tot een meer gecoördineerd en geconsolideerd EU-beleid ter bestrijding van mensenhandel.

De laatste jaren waarin de programma's ten uitvoer werden gelegd, is de EU getuige geweest van verschillende terroristische aanslagen, en was er een aanzienlijke wijziging van het terrorismeverschijnsel, met name gezien de aanhoudende burgeroorlog in Syrië en de opkomst van Islamitische Staat in Irak en Syrië (ISIS).

Voornaamste elementen

ISEC en CIPS bestreken een zeer breed beleidsterrein, dat tussen 1993 en 2009 grotendeels onder de zogenaamde pijler "politiële en justitiële samenwerking in strafzaken" van de EU viel, zoals ingevoerd door het Verdrag van Maastricht. De beleidslijnen in het kader van deze pijler berustten hoofdzakelijk op een rechtskader waarin bepaalde elementen van de intergouvernementele samenwerking tussen de lidstaten werden behouden. Dit betekende dat er vóór de invoering van de programma's op dit gebied weinig financieringsmogelijkheden op EU-niveau bestonden. De vaststelling van de programma's was dan ook een belangrijke ontwikkeling in het EU-beleid op deze terreinen.

ISEC (2007-2013) verving het kaderprogramma betreffende politieële en justitiële samenwerking in strafzaken (AGIS)⁵ voor de periode 2002-2006 en was erop gericht de grensoverschrijdende samenwerking tussen politiediensten, andere rechtshandavingsinstanties en gerechtelijke instanties binnen de EU aan te scherpen. Aan ISEC werd voor de volledige periode een totaalbudget van 522 miljoen EUR toegekend. De algemene doelstellingen van ISEC bestonden uit het voorkomen en bestrijden van criminaliteit, met name terrorisme, mensenhandel, misdrijven tegen kinderen, drugshandel, wapenhandel en -smokkel, cybercriminaliteit, corruptie en fraude, en hebben bijgedragen tot het vaststellen van beleid op EU-niveau. De vier specifieke doelstellingen van het programma zijn opgebouwd rond vier hoofdthema's:

- misdaadpreventie en criminologie,
- rechtshandhaving,
- bescherming van en steun aan getuigen,
- bescherming van slachtoffers.

CIPS (2007-2013) richtte zich op kritieke infrastructuur en andere veiligheidskwesties, waaronder operationele aangelegenheden op het gebied van crisisbeheer en paraatheid in verschillende sectoren van fundamenteel belang. Voor de volledige periode werd er een totaalbedrag van 126,8 miljoen EUR aan toegekend. CIPS had twee algemene doelstellingen: preventie alsmede paraatheid en beheersing van de gevolgen, die verder werden onderverdeeld in zeven specifieke doelstellingen⁶. Deze doelstellingen werden opgebouwd rond de volgende thematische domeinen:

- crisisbeheer;
- terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's binnen de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht, met inbegrip van risico's voor het milieu, de volksgezondheid, het

⁵ Besluit 2002/630/JBZ van de Raad van 22 juli 2002 tot vaststelling van een kaderprogramma betreffende politieële en justitiële samenwerking in strafzaken (AGIS).

⁶ Raadpleeg het werkdokument van de diensten van de Commissie betreffende de ex-postevaluatie van het programma "Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen" voor de periode 2007-2013 (CIPS) voor een uitgebreide lijst met de specifieke doelstellingen.

vervoer, onderzoek en de technologische ontwikkeling, alsmede de economische en sociale cohesie.

De programma's werden onder direct beheer uitgevoerd in het kader van de jaarlijkse werkprogramma's voor 2007-2013⁷. De financiële steun werd verstrekt via projecten die werden ondersteund door middel van door de Commissie toegekende actiesubsidies, via dienstverleningsovereenkomsten die werden gesloten na door de Commissie gepubliceerde aanbestedingen of via administratieve regelingen met het Gemeenschappelijk Centrum voor onderzoek (JRC). De Europese Commissie blijft onder direct beheer de volledige verantwoordelijkheid dragen voor de tenuitvoerlegging en verrichtte alle programmerings- en operationele werkzaamheden.

Belanghebbenden die uit hoofde van het programma financiering konden aanvragen, waren onder meer rechtshandavingsinstanties, andere openbare en/of particuliere instanties, actoren en instellingen, inclusief plaatselijke, regionale en nationale autoriteiten, sociale partners, universiteiten, diensten voor de statistiek, niet-gouvernementele organisaties, partnerschappen tussen de overheid en de particuliere sector en relevante internationale organen. CIPS was bestemd voor (nationale, regionale en plaatselijke) openbare instanties, de private sector, universiteiten en onderzoeksinstellingen. Anders dan bij ISEC, was het in het kader van CIPS mogelijk voor winstgevende entiteiten om projecten te leiden.

Niet alle beschikbare middelen van de verschillende oproepen werden toegekend voor de tenuitvoerlegging van beide programma's, grotendeels doordat projectaanvragen niet voldeden aan de subsidiabiliteitscriteria of het kwaliteitscriterium voor EU-financiering. Van het toegekende budget van ISEC ten belope van 522 miljoen EUR werd ruim 413 miljoen EUR toegezegd en 304 miljoen EUR uitgegeven. Gedurende de programmeringsperiode kende ISEC een totaal absorptiepercentage van 74 %⁸. Voor CIPS werd 74,6 miljoen EUR toegezegd en 60,4 miljoen EUR uitgegeven van het totale toegekende budget van 126,8 miljoen EUR. Het totale absorptiepercentage van CIPS bedroeg tijdens de programmeringsperiode 83 %⁹.

2 EX-POSTEVALUATIE

Methoden

⁷ De politieke prioriteiten en doelstellingen voor de projecten worden vastgesteld in de jaarlijkse werkprogramma's van de Commissie die elk jaar worden aangenomen en nadat elk jaarlijks werkprogramma is goedgekeurd worden oproepen tot het indienen van voorstellen gedaan .

⁸ Gebaseerd op gegevens voor subsidies en aanbestedingen. Definitieve gegevens over projectuitgaven waren op het moment waarop het evaluatieverslag werd opgesteld (maart 2017) niet beschikbaar. Het was derhalve niet mogelijk om een schatting te maken van het definitieve bedrag dat werd uitgegeven in het kader van actiesubsidies of de acties van het JRC.

⁹ Idem.

De uitvoerige bevindingen van de evaluatie en de gebruikte methoden worden beschreven in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie, die als bijlage bij dit verslag worden gevoegd¹⁰. De voorbereiding van het werkdocument van de diensten van de Commissie werd ondersteund door een studie die door een externe contractant werd uitgevoerd.

Beperkingen

De evaluaties van beide programma's werden aanzienlijk belemmerd door het gebrek aan een referentiescenario, d.w.z. een duidelijke beschrijving van de situatie vóór de aanvang van de programma's die als basis kon dienen voor de effectbeoordeling. Verder werd het evaluatieproces belemmerd door de tijdspanne tussen de uitvoering van de programma's en de ex-postevaluaties, aangezien vertegenwoordigers van de relevante begunstigden en nationale en EU-autoriteiten vaak niet langer dezelfde functies bekleedden en dus moeilijk te bereiken waren. Dit wordt weerspiegeld in het lage responspercentage bij de openbare raadplegingen en online-enquêtes die tijdens de evaluaties plaatsvonden.

Bovendien was slechts beperkt bewijsmateriaal beschikbaar met betrekking tot de resultaten en effecten van de programma's. De resultaten konden niet worden gemeten door het gebrek aan een referentiescenario, zoals eerder aangehaald, alsmede door het gebrek aan ex-antiedoelstellingen en aan een centrale databank voor de projectresultaten van ISEC/CIPS. Ook werden er problemen opgemerkt met het toezicht op de voortgang van het project, wat dan weer een obstakel vormde voor de beoordeling van de doeltreffendheid, doelmatigheid en toegevoegde waarde voor de EU. Zo kon geen gedetailleerde vergelijking van de kosten worden gemaakt door het gebrek aan vergelijkbare projectgegevens, gezien de brede waaier aan beleidsterreinen en activiteiten die onder de programma's vielen. Het was ook moeilijk om de projectkosten te vergelijken en om te bepalen in welke mate dezelfde doelstellingen werden bereikt door de verschillende soorten projecten.

2.2 VOORNAAMSTE RESULTATEN

Relevantie

Gezien het belang van het subsidiariteitsbeginsel op het gebied van interne veiligheid, is de financiering van ISEC en CIPS niet ontworpen om nationale financiering te vervangen, maar veeleer om die aan te vullen en daarbij de grensoverschrijdende samenwerking beter te ondersteunen. In het algemeen waren de lidstaten van mening dat de doelstellingen van ISEC relevant waren in het licht van hun behoeften op het gebied van de preventie en bestrijding van criminaliteit¹¹. Ook CIPS werd voortdurend van belang geacht voor de preventie,

¹⁰ SWD(2018) betreffende de ex-postevaluatie van het programma "Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen" voor de periode 2007-2013 (CIPS) en SWD(2018) betreffende de ex-postevaluatie van het programma "Preventie en bestrijding van criminaliteit" voor de periode 2007-2013 (ISEC).

¹¹ De specifieke doelstelling met betrekking tot "onderlinge afstemming, samenwerking en kennis onder rechtshandavingsinstanties, andere nationale autoriteiten en betrokken organen op EU-niveau" werd

paraatheid en beheersing van de gevolgen van terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's tijdens de hele evaluatieperiode. Het programma speelde bovendien duidelijk in op de daadwerkelijke behoefte aan transnationale samenwerking en coördinatie op het gebied van preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen van terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's. Dit is in het bijzonder van belang, gezien de behoefte aan optreden op EU-niveau op deze gebieden en het gebrek aan alternatieve nationale financieringsbronnen door de gevolgen van de financiële crisis van 2008 voor de nationale begrotingen.

De beweegreden voor beide programma's bestond erin om daar waar de vraag het hoogste was financiële middelen ter beschikking te stellen, in overeenstemming met de prioriteiten die werden geformuleerd in de jaarlijkse werkprogramma's, die in samenspraak met de lidstaten tot stand kwamen. Die programma's bleken in grote mate tot stand gekomen te zijn op basis van de vraag en niet op basis van beleid, aangezien ze berustten op openbare oproepen tot het indienen van voorstellen en ze belanghebbenden de mogelijkheid gaven om financiering aan te vragen op basis van een projectvoorstel. Dit vraaggestuurde ontwerp van de programma's heeft een groot geografisch onevenwicht veroorzaakt bij de tenuitvoerlegging, met name wat de vestigingsplaats van de coördinerende organisaties betreft. Daarom heeft de Commissie maatregelen getroffen om de geografische spreiding een duwtje in de rug te geven, met name door regionale informatiedagen te organiseren in de lidstaten. De tenuitvoerlegging van de programma's was echter in grote mate afhankelijk van het proactieve optreden van de vertegenwoordigers van de lidstaten en de mogelijke aanvragers. Om lidstaten een meer gelijke toegang te bieden tot financiering en om hun deelname aan alle belangrijke prioriteiten van het veiligheidsbeleid te bevorderen, werd voor het nieuwe fonds, ISF-Politie¹² een verschuiving doorgevoerd in de richting van gedeeld beheer. In tegenstelling tot ISEC en CIPS, die uitsluitend onder direct beheer werden uitgevoerd, wordt ISF-Politie uitgevoerd op basis van een combinatie, waarbij initieel ongeveer 60 % van de beschikbare middelen wordt toegewezen aan nationale programma's onder gedeeld beheer en 40 % wordt toegewezen aan acties van de Unie onder direct beheer. Deze verandering zal naar verwachting een positief effect hebben op de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beheer van het ISF-fonds door de Commissie en op de tenuitvoerlegging van de belangrijkste veiligheidsbeleidslijnen door de lidstaten.

Er werd eveneens een zekere tijdspanne opgemerkt tussen het formuleren van de prioriteiten uit hoofde van de jaarlijkse werkprogramma's en hun daadwerkelijke uitvoering, doordat de

bijvoorbeeld geacht in sterke mate aan te sluiten op de behoeften in de sector. Verschillende belanghebbenden waren van mening dat die grensoverschrijdende samenwerking hoogstnoodzakelijk was, met name in het licht van de internationalisering van de criminaliteit en de professionalisering van criminele bendes. De geraadpleegde belanghebbenden waren van mening dat de andere specifieke doelstellingen van ISEC evenzeer relevant waren, hoewel de specifieke doelstellingen op het gebied van de bescherming van getuigen van criminaliteit en steun aan getuigen het minst op bijval konden rekenen. De vraagstukken rond getuigen en slachtoffers zouden daarenboven hoofdzakelijk worden behandeld in het Daphne III-programma.

¹² Verordening (EU) 513/2014 van 16 april 2014 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.

jaarlijkse werkprogramma's de prioriteiten weerspiegelden die het jaar voordien werden vastgesteld, wat betekent dat er een verschil van één jaar bestond tussen de vaststelling van de prioriteiten en de daadwerkelijke tenuitvoerlegging ervan. Dit verhinderde op sommige momenten de relevantie van de programma's.

Doeltreffendheid

De bevindingen van de evaluatie wijzen er in het algemeen op dat ISEC in zekere mate heeft bijgedragen aan alle doelstellingen en dat de gefinancierde projecten de verwachte resultaten hebben opgeleverd. Er kan dus worden gesteld dat het programma heeft geholpen bij het voorkomen van criminaliteit en uiteindelijk heeft bijgedragen tot een betere veiligheid voor EU-burgers, zelfs indien het moeilijk is om een rechtstreeks causaal verband aan te tonen. De belangrijkste resultaten van de ISEC-projecten waren een betere netwerkvorming en betere uitwisseling van informatie en goede praktijken, alsmede een bredere kennis en meer vaardigheden van beroepsbeoefenaars. De ISEC-projecten zijn bijzonder doeltreffend gebleken en droegen bij aan de ontwikkeling van de transnationale samenwerking tussen de lidstaten en rechtshandavingsinstanties, evenals aan een betere uitwisseling van informatie, met name op het gebied van forensisch onderzoek, drugs, persoonsgegevens van passagiers, cybercriminaliteit en mensenhandel.

Uit de evaluatie blijkt dat het CIPS-programma zijn algemene en de meeste van zijn specifieke doelstellingen heeft behaald en aldus een positief effect heeft gehad op het beleidsterrein inzake de bescherming van kritieke infrastructuur. De klemtoon die werd gelegd op de wisselwerkingen en het voorkomen van "kettingreacties" in het geval van een verstoring of vernietiging van kritieke infrastructuren bij een terroristische aanslag of andere aan veiligheid verbonden risico's, vormde een belangrijk onderdeel van een aantal CIPS-projecten. Er is nog ruimte voor verbetering van de samenwerking en coördinatie voor de bescherming van kritieke infrastructuren in de hele EU.

De evaluatie wees uit dat de uitbouw van een centrale databank met gedetailleerde gegevens over afzonderlijke projecten de ontwikkeling mogelijk zou hebben gemaakt van een controlesysteem om gegevens over financiële vooruitgang, prestaties en resultaten van projecten te verzamelen en te analyseren. Het voorzien in de nodige middelen voor technische bijstand zou dan weer de technische expertise gedurende de projecten en de verspreiding van de resultaten bevorderen.

Doelmatigheid

Wat de financiële middelen betreft, blijkt uit de evaluatieresultaten dat de verstrekte EU-financiering door de meerderheid van de geraadpleegde belanghebbenden geacht werd toereikend te zijn voor alle activiteiten die werden verricht in het kader van ISEC en CIPS. Het opzetten van netwerken werd geacht een hoge kosten-batenverhouding met zich mee te brengen. Wat de hoogte van de EU-financiering betreft, toont de evaluatie aan dat de EU-fondsen over het algemeen toereikend waren om de geplande activiteiten te kunnen verwezenlijken. Slechts enkele belanghebbenden gaven aan dat ze bijkomende financiering nodig hadden en dat bepaalde kosten onderschat waren, zoals personeelskosten. Wat de

ingezette personele middelen betreft, blijkt uit de evaluatie dat deze toereikend werden geacht voor een vrij gering aantal projecten over de gehele programmeringsperiode.

De afwezigheid van een peer review van de projectresultaten en het gebrek aan een centrale databank werden geacht de algemene doelmatigheid van de programma's te hebben verminderd. Deze aspecten werden nog niet in de praktijk gebracht in het kader van het ISF maar kunnen in overweging worden genomen bij het volgend meerjarig financieel kader.

Ondanks de wijzigingen die door de Commissie waren aangebracht aan de uitvoeringprocessen, vinden enkele belanghebbenden de administratieve lasten hoog. Belanghebbenden wezen ook op de behoefte aan een vereenvoudiging van de verslaglegging.

Samenhang

De evaluatie concentreerde zich op de samenhang van de programma's met andere EU-programma's op hetzelfde gebied¹³ en met nationale programma's en initiatieven om te bepalen of de interventie niet inging tegen of geen overlappings veroorzaakte met andere interventies. De conclusie luidde dat de activiteiten die werden verricht in het kader van de verschillende EU-instrumenten op hun respectieve gebied samenhang vertoonden met de programma's en er geen sprake was van grote overlappings.

ISEC ondersteunde de implementering van EU-verplichtingen en de grensoverschrijdende samenwerking tussen de lidstaten op tal van criminaliteitsgebieden. Gezien de financiële crisis was de nationale financiering echter zeer beperkt of niet beschikbaar voor dergelijke samenwerking, waardoor het aanzienlijke risico op overlapping tussen EU-fondsen en nationale financieringsstromen werd vermeden. De evaluatie stelde eveneens vast dat er veel ruimte was voor samenhang en complementariteit tussen ISEC en andere EU-programma's, met name JPEN, DAPHNE III, KP7 en Hercules II. Dankzij de samenwerking tussen de diensten van de Commissie ontstonden synergieën tussen DAPHNE III en de twee specifieke doelstellingen van ISEC met betrekking tot de bevordering en ontwikkeling van goede praktijken voor de bescherming van en steun aan getuigen en slachtoffers van criminaliteit, met name op het gebied van mensenhandel. Een doeltreffende coördinatie in de ontwerp-, uitvoerings- en leveringsfase was van cruciaal belang om het potentieel voor samenhang en complementariteit te maximaliseren en om het risico op overlappings te vermijden. Op basis van het verzamelde bewijsmateriaal kan worden geconcludeerd dat deze in grote mate werd verwezenlijkt.

Tevens bleken de CIPS-acties die in het kader van de jaarlijkse werkprogramma's voor de periode 2007-2013 werden uitgevoerd, aan te sluiten op de activiteiten die werden gefinancierd door andere gelijkaardige EU-fondsen, met name KP7 en het financieringsinstrument voor civiele bescherming. Er bestaat immers weinig of geen bewijs van overlappings tussen deze financieringsinstrumenten, wegens van hun verschillende eigenschappen op het gebied van thematische focus, subsidiabele acties en in aanmerking komende belanghebbenden en doelgroepen.

¹³ Voor ISEC - het steunprogramma voor strafrecht (JPEN), Daphne III (bestrijding van geweld), 7de kaderprogramma voor onderzoek en technologische ontwikkeling (KP7) en het antifraudeprogramma (Hercules II). Voor CIPS - KP7 en het financieringsinstrument voor civiele bescherming.

Toegevoegde waarde voor de EU

De toegevoegde waarde van de programma's is nauw verbonden met het 'belang' van EU-financiering voor de betrokken organisaties en hun vermogen om de transnationale samenwerking te bevorderen. Die samenwerking zou vaak niet hebben bestaan als de projecten enkel op nationale financiering hadden gesteund. De bevindingen wijzen er immers op dat organisaties niet vaak toegang hadden tot mogelijkheden voor nationale financiering om de activiteiten van de programma's uit te voeren. Aldus kan ervan uit worden gegaan dat heel wat projecten niet tot stand zouden zijn gekomen als er geen financiering was geweest van ISEC en CIPS.

Beide programma's hadden een sterke transnationale dimensie doordat ze steun verleenden aan hetzij transnationale projecten of aan nationale projecten die eventueel konden worden overgedragen aan andere lidstaten. Een belangrijk aspect van hun toegevoegde waarde voor de EU bestond dus in het feit dat zij transnationale samenwerking konden aanmoedigen. De grote bijdrage die de ISEC-financiering heeft geleverd aan de transnationale samenwerking en de tenuitvoerlegging van het EU-recht op de verschillende gebieden die onder de "preventie en bestrijding van criminaliteit" vallen, kwam naar voren tijdens tal van interviews met alle soorten belanghebbenden. Er werd geconcludeerd dat ISEC een grote bijdrage had geleverd aan de nauwere transnationale samenwerking tussen nationale rechtshandavingsinstanties, de ontwikkeling van wederzijds vertrouwen en de totstandbrenging van nieuwe relaties tussen organisaties die met tegenhangers in andere lidstaten samenwerken. De toegevoegde waarde van CIPS voor de EU kreeg eveneens een positieve beoordeling dankzij de bijdrage van CIPS aan de ontwikkeling van beleidslijnen op het niveau van de Unie op het gebied van preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen van terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's en de bevordering van de coördinatie en samenwerking tussen de relevante actoren op EU-niveau bij de bescherming van kritieke infrastructuur.

De toegevoegde waarde voor de EU kan echter zijn afgenomen doordat projecten die in het kader van de programma's zijn uitgevoerd, meestal werden geleid door coördinerende organisaties uit een beperkt aantal lidstaten. De verschuiving naar gedeeld beheer heeft het geografische onevenwicht in zekere mate weggewerkt.

3 Conclusies

De evaluatie wees uit dat de doelstellingen en resultaten van ISEC en CIPS in het algemeen **relevant** waren in het licht van de behoeften van de lidstaten op de gebieden die door de programma's werden bestreken, ondanks bezorgdheden over het ontwerp van de programma's die blijkbaar meer werden aangestuurd door de vraag dan door het beleid. Dit zorgde voor een aanzienlijk geografisch onevenwicht bij de uitvoering. De verschuiving naar gedeeld beheer voor het volgende instrument, ISF-Politie, zou deze bezorgdheid naar verwachting wegwerken en zou de doeltreffendheid en doelmatigheid van de EU-fondsen doen toenemen. Ook de tijdspanne die werd vastgesteld tussen het formuleren van de prioriteiten in het kader

van de jaarlijkse werkprogramma's en hun daadwerkelijk uitvoering wordt voor een deel aangepakt in ISF-Politie, aangezien noodhulp werd opgenomen "om in dringende en specifieke behoeften te voorzien".¹⁴

De programma's hebben op het gebied van **doeltreffendheid** hun doelstellingen in grote lijnen behaald, maar er zou een meer gedetailleerde centrale databank van projectresultaten en -prestaties kunnen worden uitgebouwd en gedeeld via bijvoorbeeld het Europees netwerk inzake criminaliteitspreventie, het Netwerk voor waarschuwing en informatie inzake kritieke infrastructuur (CIWIN), de website van de EU-coördinator voor de bestrijding van mensenhandel¹⁵ of via andere diensten van de Commissie. Hiermee kan rekening worden gehouden bij het volgend meerjarig financieel kader. Een verbeterd controlesysteem zou ook in overweging kunnen worden genomen. Controlebezoeken en een IT-systeem voor de systematische registratie van projectgegevens zijn voorbeelden van mogelijke kernonderdelen van dit controlesysteem. Dit werd in zekere mate in aanmerking genomen in het nieuwe fonds, ISF-Politie, bijvoorbeeld door het gebruik van controlemissies voor de uitvoering van projecten en de mogelijkheid om elk jaar mee te werken aan de activiteiten voor technische bijstand¹⁶.

Wat de **doelmatigheid** betreft, gaf over het algemeen de meerderheid van de geraadpleegde belanghebbenden aan de EU-financiering toereikend te vinden en de kosten-batenverhouding werd hoog tot zeer hoog geacht voor alle activiteiten. Zoals eerder werd aangehaald, was het ontbreken van een centrale databank echter in zekere mate de oorzaak voor een beperktere doelmatigheid van de programma's. Hoewel de controle gedeeltelijk is toegenomen met het huidige fonds¹⁷, is het gebrek aan peer reviews en aan een passende verspreiding van projectresultaten nog steeds een tekortkoming die moet worden weggewerkt door de volgende generatie fondsen. Er is nog ruimte voor verbetering via een vermindering van de administratieve lasten en vereenvoudiging.

De evaluatie toonde aan dat de programma's **samenhangend** zijn, zonder grote overlappingsen met gelijkaardige initiatieven op nationaal niveau en EU-niveau. Dit was hoofdzakelijk te danken aan de samenwerking tussen de diensten van de Commissie die betrokken waren bij het beheer van de andere initiatieven.

Tot slot bleek dat beide programma's een aanzienlijke **toegevoegde waarde voor de EU** leverden. Zonder de EU-fondsen zouden de meeste activiteiten die zijn uitgevoerd in het kader van de programma's helemaal niet zijn ontwikkeld of niet dezelfde resultaten hebben opgeleverd, zeker niet op transnationaal niveau. De toegevoegde waarde voor de EU had echter hoger kunnen zijn als de overdraagbare resultaten van de projecten op EU-niveau meer

¹⁴ Artikel 2, punt j), en artikel 10 van Verordening (EU) nr. 513/2014.

¹⁵ Zie <http://ec.europa.eu/anti-trafficking/>

¹⁶ Artikel 9, Verordening (EU) nr. 513/2014.

¹⁷ Die controle is toegenomen aangezien lidstaten elk jaar een uitvoeringsverslag in gedeeld beheer moeten indienen en begunstigden van de actiesubsidies tussentijdse en definitieve verslagen in direct beheer moeten indienen.

bevorderd en verspreid zouden zijn geweest. De ontwikkeling van een centrale databank op het niveau van de Commissie waarin alle projectresultaten werden verzameld, zou daar ook toe hebben bijgedragen. De toegevoegde waarde voor de EU zou ook zijn versterkt als coördinerende organisaties gelijkmatiger zouden zijn gespreid over de lidstaten.