



Bruxelles, den 12.6.2018
COM(2018) 455 final

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**om en efterfølgende evalueringsrapport for perioden 2007-2013 vedrørende
foranstaltninger, som finansieres af programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af
kriminalitet" (ISEC) og programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i
forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" (CIPS)**

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

DA

DA

1 INDLEDNING

Rammeprogrammet "Sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder"¹ for perioden 2007-2013 bestod af to særprogrammer ("programmerne"): "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" (ISEC) og "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" (CIPS)². Ifølge afgørelserne om ISEC³ og CIPS⁴ skulle Europa-Kommissionen forelægge en efterfølgende evalueringsrapport for perioden 2007-2013 for Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget.

I denne rapport redegøres der for de vigtigste elementer i programmerne, evalueringernes omfang og begrænsninger, de centrale resultater af evalueringerne samt konklusioner og erfaringer. Den er baseret på resultaterne af to efterfølgende evalueringer med vurdering af programmerne i perioden 2007-2013 i forhold til de evalueringskriterier, der er defineret i retningslinjerne for bedre regulering: i) effektivitet, ii) virkning, iii) sammenhæng, iv) relevans og v) merværdi for EU.

Konklusionerne af disse evalueringer og de indhøstede erfaringer supplerer midtvejsevalueringen af Fonden for Intern Sikkerhed, da dennes politikkomponent er efterfølgeren til ISEC- og CIPS-programmerne for perioden 2014-2020. Resultaterne af denne midtvejsevaluering bidrager sammen med resultaterne af de efterfølgende evalueringer til at udforme de fremtidige politikker på migrations- og sikkerhedsområdet, især til at udarbejde de nye finansieringsinstrumenter inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme efter 2020.

1.2 Rammeprogrammet Sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder (2007-2013) – ISEC og CIPS

Den politiske baggrund

Den Europæiske Union (EU) har afdækket de centrale trusler mod den indre sikkerhed i Europa, som kommer fra organiseret kriminalitet og terrorisme. Endvidere har EU i henhold til artikel 67, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde et klart mandat til at sikre borgerne et højt sikkerhedsniveau ved at forebygge og bekæmpe kriminalitet, navnlig

¹ Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om et rammeprogram om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder for perioden 2007-2013 (KOM(2005) 0124 endelig udg.).

² Følgende medlemsstater deltog i ISEC og CIPS: AT, BE, BG, CY, CZ, DE, DK, EE, EL, ES, FI, FR, HR (fra 2013) HU, IE, IT, LV, LT, LU, MT, NL, PL, PT, RO, SE, SK, SL og UK.

³ Rådets afgørelse 2007/125/RIA af 12. februar 2007 om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" som en del af det generelle program om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder.

⁴ Rådets afgørelse 2007/124/EF, Euratom af 12. februar 2007 om oprettelse for perioden 2007-2013 af særprogrammet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" som en del af det generelle program om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder.

terrorisme, menneskehandel og forbrydelser mod børn, ulovlig narkotikahandel og ulovlig våbenhandel, korrupsion og svig, ved hjælp af koordinerings- og samarbejdsforanstaltninger mellem politimyndigheder, strafferetlige myndigheder og andre kompetente myndigheder EU's rolle på disse politikområder har været stadigt stigende efter, at det er blevet fastslået, at der er et stærkt behov for mange fælles aktioner på dette område. F.eks. understregede Det Europæiske Råd i Tammerfors 1999 endnu en gang betydningen af at fremme frihed, sikkerhed og retfærdighed gennem forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet. På det tidspunkt var fokus på en lovgivningsmæssig indsats for at oprette et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, mens ydelsen af økonomisk støtte snarere kom i anden række. Med rammeprogrammet om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder trådte EU's arbejde på dette område ind i en ny fase, hvor operationel gennemførelse blev mere fremherskende.

Endvidere bekræftede Haagprogrammet, som fastsatte EU's prioriteter for et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed for perioden 2004-2009, betydningen af og behovet for yderligere at styrke indsatsen inden for området forebyggelse og bekæmpelse af terrorisme og andre former for kriminalitet på europæisk plan, idet det blev understreget, at der er behov for EU-samarbejde på disse områder. Haagprogrammet satte desuden øget fokus på styrkelse af sikkerheden og især på EU's bekæmpelse af terrorisme, rekruttering, finansiering, beskyttelse af kritiske infrastrukturer og udvikling af en ramme for konsekvensstyring. Skønt kritisk infrastruktur i vid udstrækning falder inden for rammerne af den nationale kompetence, har EU siden 2004 ydet støtte til medlemsstaterne til beskyttelse af kritisk infrastruktur.

Stockholmprogrammet, der dannede ramme om EU-foranstaltninger vedrørende borgerskabs-, sikkerheds-, asyl-, indvandrings- og visumpolitik for perioden 2010-2014, tillagde udviklingen af EU-politikker på områderne retfærdighed og sikkerhed yderligere betydning. Behovet for effektivt at gennemføre EU's terrorbekæmpelsesstrategi, der består af fire elementer – forebyggelse, forfølgelse, beskyttelse og respons – blev på ny bekræftet, og der blev fremsat en opfordring til at styrke forebyggelseselementet. I dette program blev der endvidere opfordret til, at der oprettes en EU-koordinator for bekæmpelse af menneskehandel, som kan bidrage til at styrke en velkoordineret og konsolideret EU-politik for bekæmpelse af menneskehandel.

I de sidste år, hvor programmerne blev gennemført, oplevede EU en række terrorangreb, og der skete en betydelig ændring i fænomenet terrorisme, især med fortsættelsen af borgerkrigen i Syrien og Den Islamiske Stats fremgang i Irak og Syrien (ISIS).

De vigtigste elementer

ISEC og CIPS dækkede et meget bredt politikområde, som mellem 1993 og 2009 hovedsagelig faldt under EU's såkaldte søjle for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der blev indført ved Maastrichttraktaten. Politikker under denne søjle var hovedsagelig baseret på en retlig ramme, som bevarede elementer af mellemstatsligt samarbejde mellem medlemsstaterne. Dette betød, at der før programmerne kun var få EU-

finansieringsmuligheder på dette område. Oprettelsen af programmerne udgjorde en central udvikling i EU-politikken på disse områder.

ISEC (2007-2013) trådte i stedet for rammeprogrammet om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (AGIS)⁵, der dækkede perioden 2002-2006 og sigtede mod at styrke et grænseoverskridende EU-samarbejde mellem politi, andre retshåndhævende myndigheder og domstole. Det samlede budget, der blev tildelt ISEC, beløb sig til 522 mio. EUR for hele perioden. ISEC's generelle mål var at forebygge og bekæmpe kriminalitet, især terrorisme, menneskehandel, forbrydelser mod børn, narkotikahandel, våbenhandel og -smugling, cyberkriminalitet, korruption og svig, og at bidrage til udvikling af politikker på EU-plan. Programmets fire særlige mål omfattede fire hovedtemaer:

- forebyggelse af kriminalitet og kriminologi
- retshåndhævelse
- beskyttelse af og støtte til vidner
- beskyttelse af ofre.

CIPS (2007-2013) fokuserede på kritisk infrastruktur og andre sikkerhedsspørgsmål, herunder operationelle problemstillinger på områder såsom krisestyring og beredskab inden for forskellige sektorer af afgørende betydning. Det samlede budget for programmet beløb sig til 126,8 mio. EUR for hele perioden. CIPS havde to generelle mål, forebyggelse samt beredskab og konsekvensstyring, som yderligere blev inddelt i syv specifikke mål⁶. Disse mål dækkede følgende temaområder:

- krisestyring
- terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici inden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed, herunder risici vedrørende miljø, folkesundhed, transport, forskning og teknologisk udvikling samt økonomisk og social samhørighed.

Programmerne blev gennemført ved direkte forvaltning under de årlige arbejdsprogrammer 2007-2013⁷. Den økonomiske støtte blev implementeret via projekter støttet af aktivitetstilskud fra Kommissionen, via tjenesteydelseskontrakter, der blev indgået efter udbud offentliggjort af Kommissionen, eller via administrative aftaler med Det Fælles Forskningscenter (FFC). Under direkte forvaltning bevarede Europa-Kommissionen det fulde ansvar for gennemførelsen og udførte hele programmeringen og det operationelle arbejde.

For så vidt angår den type interessenter, der kunne søge om støtte, omfattede ISEC retshåndhævende myndigheder, andre offentlige og/eller private organer, aktører og

⁵ Rådets afgørelse 2002/630/RIA af 22. juli 2002 om indførelse af et rammeprogram om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager (AGIS).

⁶ For en udvidet liste over de specifikke mål henvises til arbejdsdokumentet fra Kommissionens tjenestegrene om den efterfølgende evaluering af programmet "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" 2007-2013 (CIPS).

⁷ De politiske prioriteter og mål for projekterne er defineret i Kommissionens årlige arbejdsprogrammer, som vedtages hvert år, og der indkaldes forslag efter godkendelsen af hvert årligt arbejdsprogram.

institutioner, herunder lokale, regionale og nationale myndigheder, arbejdsmarkedets parter, universiteter, statistiske kontorer, ikkestatslige organisationer, offentlig-private partnerskaber og relevante internationale organer. CIPS omfattede offentlige organer (nationale, regionale og lokale), den private sektor, universiteter og forskningsinstitutioner. I modsætning til ISEC kunne kommercielle enheder lede projekter under CIPS.

Med hensyn til gennemførelsen gjaldt det for begge programmer, at ikke alle de tilgængelige midler fra de forskellige indkaldelser blev tildelt, for det meste fordi projektansøgningerne ikke opfyldte støtteberettigelseskriterierne eller kvalitetskriteriet for EU-støtte. Af ISEC's tildelte budget på 522 mio. EUR blev over 413 mio. EUR tildelt og 304 mio. EUR brugt. Over programmeringsperioden havde ISEC en samlet udnyttelsesgrad på 74 %⁸. For så vidt angår CIPS blev 74,6 mio. EUR tildelt, og 60,4 mio. EUR blev brugt af det samlede tildelte budget på 126,8 mio. EUR. Den samlede udnyttelsesgrad for CIPS var i løbet af programmeringsperioden på 83 %⁹.

2 EFTERFØLGENDE EVALUERING

Metode

De detaljerede resultater af evalueringen og den anvendte metode er beskrevet i de arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, som ledsager denne rapport¹⁰. Udarbejdelsen af arbejdsdokumentet fra tjenestegrene blev understøttet af en undersøgelse foretaget af en ekstern konsulent.

Begrænsninger

Evalueringerne af begge programmer blev i væsentlig grad hæmmet af manglende referenceværdier, dvs. en klar beskrivelse af situationen før programmernes start, der kunne tjene som grundlag for en vurdering af deres virkninger. Endvidere blev evalueringsprocessen hæmmet på grund af tidsforskydningen mellem gennemførelsen af programmerne og de efterfølgende evalueringer, eftersom repræsentanterne for de relevante støttemodtagere og nationale myndigheder og EU-myndigheder ofte ikke længere arbejdede i den samme stilling og således var vanskelige at få fat i. Dette afspejles i den lave svarprocent ved de offentlige høringer og onlineundersøgelser, som blev foretaget under evalueringerne.

⁸ Baseret på data for tilskud og indkøb. De endelige data om projektudgifter var ikke tilgængelige på tidspunktet for udarbejdelsen af evalueringsrapporten (marts 2017), så det har ikke været muligt at fremsætte et skøn over det endelige beløb, der er brugt i form af aktivitetstilskud eller i forbindelse med FFC's aktioner.

⁹ Som ovenfor.

¹⁰ SWD(2018) om den efterfølgende evaluering af "Forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici" 2007-2013 (CIPS) og SWD(2018) om den efterfølgende evaluering af programmet "Forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet" 2007-2013 (ISEC).

Endvidere var der kun adgang til begrænset dokumentation for resultater og virkninger af programmerne. Resultaterne kunne som tidligere nævnt ikke måles på grund af manglende referenceværdier, men også på grund af manglende forhåndsmålsætninger og et centralt register for resultater af ISEC-/CIPS-projektresultater. Der er også konstateret problemer med overvågningen af de fremskridt, der blev gjort med projektet, hvilket forhindrede, at der blev foretaget en vurdering af dets effektivitet, virkning og merværdi for EU. F.eks. var det ikke muligt at foretage en detaljeret sammenligning af omkostninger, fordi der manglede sammenlignelige projektdata på grund af den brede vifte af politikområder og de former for aktiviteter, programmerne dækkede. Det var også vanskeligt at sammenligne projektomkostninger og måle, i hvilket omfang de samme mål blev opfyldt af de forskellige former for projekter.

2.2 VIGTIGE RESULTATER

Relevans

Under hensyntagen til betydningen af nærhedsprincippet for så vidt angår intern sikkerhed havde finansieringen fra ISEC og CIPS ikke til formål at træde i stedet for national finansiering, men snarere at supplere den, ved at stille øget støtte til rådighed for grænseoverskridende samarbejde. Overordnet anså medlemsstaterne ISEC's mål for at være relevante for deres behov i forbindelse med forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet¹¹. På samme måde blev CIPS anset for til stadighed at være relevant for forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici i hele evalueringsperioden. Endvidere opfyldte programmet på udmærket vis et reelt behov for tværnationalt samarbejde og koordinering inden for forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici. Dette er særdeles vigtigt i betragtning af behovet for en EU-indsats på disse områder og manglen på alternative nationale finansieringskilder på grund af konsekvenserne for de nationale budgetter af den økonomiske krise i 2008.

Formålet med begge programmer var at stille midler til rådighed, hvor efterspørgslen var størst, i overensstemmelse med de skitserede prioriteter i de årlige arbejdsprogrammer, som var udformet sammen med medlemsstaterne. Dette setup viste sig i vid udstrækning at være efterspørgselsstyret snarere end politikstyret, da det var baseret på åbne indkaldelser af forslag, hvilket gjorde det muligt for interessenter at søge om midler på grundlag af et projektforslag. Som følge heraf bidrog programmernes efterspørgselsstyrede opbygning til en

¹¹ F.eks. blev det specifikke mål vedrørende "koordineringen, samarbejdet og den gensidige forståelse mellem retshåndhævende myndigheder, andre nationale myndigheder og relaterede EU-organer" anset for at være særdeles relevant for sektorens behov. Forskellige typer af interessenter opfattede et sådant grænseoverskridende samarbejde som særdeles nødvendigt, især i forbindelse med internationaliseringen af kriminalitet og professionaliseringen af kriminelle grupper. På samme måde opfattede de interessenter, der blev hørt, ISEC's øvrige specifikke mål som relevante, mens de specifikke mål for beskyttelse af vidner til kriminalitet og støtte til vidner var de mindst populære af alle. Endvidere vil spørgsmål vedrørende vidner og ofre hovedsagelig blive dækket under Daphne III-programmet.

væsentlig geografisk ubalance i gennemførelsen, især med hensyn til de koordinerende organisationers placering. Af denne grund traf Kommissionen foranstaltninger til at fremme den geografiske spredning, især gennem afholdelsen af regionale informationsdage i medlemsstaterne. Alligevel afhang gennemførelsen af programmerne stærkt af den proaktive indstilling hos medlemsstaternes repræsentanter og potentielle ansøgere. For at give medlemsstaterne mere lige adgang til støtte og øge deres deltagelse i alle centrale sikkerhedspolitiske prioriteter blev der foretaget et skifte i retning af delt forvaltning i forbindelse med den efterfølgende fond, Fonden for Intern Sikkerhed-Politi¹². I modsætning til ISEC og CIPS, der kun blev gennemført under direkte forvaltning, bliver Fonden for Intern Sikkerhed-Politi gennemført på grundlag af en kombination, hvor indledningsvis omkring 60 % af de tilgængelige midler tildeles nationale programmer under delt forvaltning, og 40 % tildeles EU-foranstaltninger under direkte forvaltning. Denne ændring forventes at have en positiv indvirkning på effektiviteten og virkningen af Kommissionens forvaltning af Fonden for Intern Sikkerhed og på alle medlemsstaternes gennemførelse af vigtige sikkerhedspolitikker.

Der blev også konstateret en vis tidsforskydning mellem fastsættelsen af prioriteter under de årlige arbejdsprogrammer og den faktiske gennemførelse af dem, fordi de årlige arbejdsprogrammer afspejlede de prioriteter, som blev fastlagt det foregående år, hvilket betød, at der var et års forskel mellem fastsættelsen af prioriteterne og gennemførelsen heraf. Ind imellem hindrede dette programmernes relevans.

Effektivitet

Overordnet tyder evalueringsresultaterne på, at ISEC til en vis grad bidrog til alle sine mål, og de finansierede projekter nåede de forventede resultater. Derfor kan det hævdes, at programmet bidrog til forebyggelse af kriminalitet og i sidste ende til øget sikkerhed for EU-borgerne, selv om det er vanskeligt at fastslå en direkte årsagssammenhæng. De vigtigste resultater, der blev opnået gennem ISEC-projekterne, var øget netværkssamarbejde og øget informationsdeling og deling af god praksis samt et øget videns- og kompetenceniveau hos aktørerne. ISEC-projekterne var især effektive med hensyn til at bidrage til udviklingen af tværnationalt samarbejde mellem medlemsstater og retshåndhævende myndigheder samt bedre informationsudveksling, især på områderne retsteknik, narkotika, passagerlister, cyberkriminalitet og menneskehandel.

For så vidt angår CIPS viste evalueringen, at programmet stort set havde nået sine generelle og de fleste af sine specifikke mål og havde bidraget positivt til politikområdet beskyttelse af kritisk infrastruktur. Et vigtigt element i en række CIPS-projekter var det fokus, der blev rettet mod indbyrdes afhængigheder og forebyggelsen af "kaskadevirkninger" i tilfælde af forstyrrelse og ødelæggelse af kritiske infrastrukturer under et terrorangreb eller andre sikkerhedsrelaterede risici. EU-samarbejdet og samarbejdet om beskyttelse af kritiske infrastrukturer kan forbedres.

¹² Forordning (EU) nr. 513/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed.

Ifølge evalueringen ville oprettelsen af et centralt register med detaljerede data om individuelle projekter have gjort det muligt at udvikle et overvågningssystem til indsamling og analyse af data om projekternes finansielle fremskridt, output og resultater. Tilvejebringelsen af et passende budget til teknisk bistand kunne styrke den tekniske ekspertise i hele projekternes livscyklus samt formidlingen af resultater.

Virkningsgrad

Hvad angår de finansielle ressourcer viser evalueringen, at EU-støtten af det store flertal af adspurgte interessenter blev opfattet som tilstrækkelig til alle aktiviteter, der blev gennemført under ISEC og CIPS. Oprettelsen af netværk blev anset for at give størst valuta for pengene. Med hensyn til størrelsen af EU-støtten viser evalueringen, at EU-midlerne var tilstrækkelige til at gennemføre de planlagte aktiviteter. Kun et begrænset antal interessenter fremhævede, at der var behov for ekstra midler, og at visse omkostninger var undervurderet, nemlig personaleomkostninger. Hvad angår de anvendte menneskelige ressourcer viser evalueringen, at de blev betragtet som tilstrækkelige til et ret lavt antal projekter i hele programmeringsperioden.

Det var opfattelsen, at den manglende peerevaluering af projektræsultater og det manglende centrale register havde mindsket programmernes samlede effektivitet. Disse aspekter er endnu ikke blevet omsat til praksis under Fonden for Intern Sikkerhed, men kan tages i betragtning i den næste flerårige finansielle ramme.

Til trods for de ændringer, som Kommissionen indførte i gennemførelsesprocesserne, opfattede nogle interessenter den administrative byrde som høj. Interessenterne påpegede også behovet for at forenkle rapporteringen.

Sammenhæng

Evalueringen fokuserede på programmernes sammenhæng med andre EU-programmer inden for det samme område¹³ og med nationale programmer og initiativer for at vurdere, i hvilket omfang foranstaltningen måtte stride imod eller overlape andre foranstaltninger. Konklusionen var, at de aktiviteter, som blev gennemført under de forskellige EU-instrumenter på deres respektive områder, generelt var sammenhængende med programmerne, og der blev ikke konstateret større overlapninger.

ISEC støttede gennemførelsen af EU's forpligtelser og grænseoverskridende samarbejde mellem medlemsstaterne inden for et stort antal kriminalitetsområder. I forbindelse med finanskrisen var de nationale midler dog meget knappe eller ikke tilgængelige til et sådant samarbejde, hvilket forebyggede en betydelig risiko for overlapning af EU-midler med nationale finansieringsmidler. Evalueringen afdækkede også betydelige muligheder for sammenhæng og komplementaritet mellem ISEC og andre EU-programmer, nemlig JPEN, DAPHNE III og Hercule II. Takket være samarbejdet mellem Kommissionens tjenestegrene blev der opnået synergier mellem DAPHNE III og de to ISEC-specifikke mål vedrørende fremme og udvikling af god praksis for beskyttelse af og støtte til vidner og ofre for

¹³ For ISEC – Støtteprogram for strafferet (JPEN), Daphne III (bekæmpelse af vold), det syvende rammeprogram for forskning og teknologisk udvikling (FP7) og programmet for bekæmpelse af svig (Hercule II). For CIPS – FP7 og det finansielle civilbeskyttelsesinstrument.

kriminalitet, især på menneskehandelsområdet. En effektiv koordinering på både udformnings-, gennemførelses- og leveringsstadiet var afgørende for at maksimere potentialet for sammenhæng og komplementaritet og for at undgå risikoen for overlappning. Det kan på grundlag af den indsamlede dokumentation konkluderes, at dette i vid udstrækning blev opnået.

Tilsvarende blev det konstateret, at CIPS-foranstaltninger gennemført under de årlige arbejdsprogrammer for 2007-2013 var sammenhængende med aktiviteter, som blev finansieret under andre lignende EU-fonde, dvs. FP7 og det finansielle civilbeskyttelsesinstrument. Der var nemlig ingen eller kun lidt dokumentation for overlappning mellem disse finansieringsinstrumenter på grund af deres forskellige profiler med hensyn til tematisk fokus, støtteberettigede foranstaltninger og støtteberettigede aktører samt målgrupper.

EU-merværdi

Programmernes merværdi er tæt knyttet til EU-støttens "betydning" for de involverede organisationer og til de muligheder, den giver for at skabe tværnationale samarbejder, som ofte ikke ville være blevet indgået, hvis projekterne havde været baseret på national finansiering alene. Resultaterne tyder på, at organisationerne ofte ikke havde adgang til nationale finansieringsmuligheder for at gennemføre aktiviteter inden for rammerne af programmerne. Dermed kan det antages, at en væsentlig del af projekterne ikke ville være blevet udviklet uden ISEC- og CIPS-støtte.

Begge programmer havde en stærk tværnational dimension, idet de støttede enten tværnationale projekter eller nationale projekter med potentiale til at blive overført til andre medlemsstater. Således lå en central del af deres merværdi for EU i den mulighed, de gav for at skabe tværnationalt samarbejde. ISEC-støttens vigtige bidrag til tværnationalt samarbejde og gennemførelse af EU-lovgivning på de forskellige områder, der omfattede forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet, blev fremhævet i en lang række interviews med alle typer af aktører. Det blev konkluderet, at ISEC ydede et væsentligt bidrag til et tættere samarbejde mellem retshåndhavende myndigheder på tværs af grænserne, til opbygning af gensidig tillid og til dannelsen af nye relationer mellem organisationer, der samarbejdede med modparter i andre medlemsstater. CIPS' merværdi for EU blev også vurderet positivt på grund af programmets bidrag til udviklingen af EU-politikker inden for forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici samt styrkelse af koordinering og samarbejde mellem relevante aktører på EU-niveau om beskyttelse af kritisk infrastruktur.

Merværdien for EU kan imidlertid være blevet reduceret, ved at de projekter, som blev gennemført under programmerne, for det meste blev ledet af koordinerende organisationer fra et begrænset antal medlemsstater. Skiftet i retning af delt forvaltning har i nogen grad afhjulpet den geografiske ubalance.

3 Konklusioner

Evalueringen viste, at mål og resultater for ISEC og CIPS generelt var **relevante** i forhold til medlemsstaternes behov på de områder, programmerne dækkede, til trods for problemer med udformningen af programmerne, som viste sig at være mere efterspørgsels- end politikbaserede. Dette førte til en betydelig geografisk ubalance i gennemførelsen. Skiftet i retning af delt forvaltning i det efterfølgende instrument, Fonden for Intern Sikkerhed-Politi, forventedes at afhjælpe dette og øge EU-midlernes effektivitet og virkning. Også den tidsforskydning, der er afdækket mellem fastsættelsen af prioriteter under de årlige arbejdsprogrammer og den faktiske gennemførelse heraf, er delvis blevet afhjulpet i Fonden for Intern Sikkerhed-Politi ved at medtage af nødhjælp "til dækning af presserende og konkrete behov"¹⁴.

For så vidt angår **effektivitet** har programmerne stort set nået deres mål, men der kunne udvikles et mere detaljeret centralt register over projektresultater og -output, som kunne deles, via f.eks. Det Europæiske Kriminalpræventive Net, informations- og varslingsnetværket vedrørende kritisk infrastruktur (CIWIN), webstedet for EU-koordinatoren for bekæmpelse af menneskehandel¹⁵ eller via andre af Kommissionens tjenestegrene. Dette kunne tages i betragtning i den næste flerårige finansielle ramme. Det kunne også overvejes at indføre et styrket overvågningssystem. Centrale elementer af dette overvågningssystem kunne f.eks. være overvågningsbesøg og et IT-system, der systematisk kunne registrere projektdata. Dette er der til en vis grad taget fat på under den efterfølgende fond, Fonden for Intern Sikkerhed-Politi, f.eks. ved anvendelsen af overvågningsbesøg i forbindelse med projektgennemførelsen og muligheden for at bidrage årligt til tekniske bistandstiltag¹⁶.

Med hensyn til **virkning** var det opfattelsen hos det store flertal af adspurgte interessenter, at EU-støtten generelt havde været tilstrækkelig, og den værdi, man fik for pengene, blev opfattet som god til meget høj på tværs af alle aktiviteter. Som nævnt ovenfor har manglen på et centralt register dog også til en vis grad mindsket programmernes virkning. Skønt overvågningen til dels er blevet bedre under den aktuelle fond¹⁷, udgør den manglende peerevaluering og en passende formidling af projektresultater stadig svagheder, som det vil være nødvendigt at afhjælpe under den næste generation af fonde. Der er plads til forbedring for at gøre noget ved den administrative byrde og opnå forenkling.

Evalueringen viste, at programmerne har været **sammenhængende** og uden større overlapninger med lignende initiativer på både nationalt plan og på EU-plan. Dette skyldtes hovedsagelig samarbejdet mellem Kommissionens tjenestegrene, som var involveret i forvaltningen af de øvrige initiativer.

¹⁴ Artikel 2, litra j), og artikel 10 i forordning (EU) nr. 513/2014.

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

¹⁶ Artikel 9 i forordning (EU) nr. 513/2014.

¹⁷ Situationen er blevet bedre, da medlemsstaterne skal forelægge en årlig gennemførelsesrapport under delt forvaltning, og modtagere af aktivitetstilskud skal forelægge midtvejsevalueringer og endelige rapporter under direkte forvaltning.

Endelig blev det konstateret, at begge programmer havde en betydelig **merværdi for EU**. De fleste af de aktiviteter, der blev gennemført under programmerne, ville ikke være blevet udviklet overhovedet eller ville ikke have opnået de samme resultater, især ikke på tværnationalt plan, uden EU-midler. Merværdien for EU kunne dog have været højere, hvis de resultater af projekterne, som kunne overføres på EU-plan, var blevet fremmet og formidlet yderligere. Oprettelsen af et centralt register på EU-plan, hvor alle projektresultater blev samlet, kunne have bidraget hertil. Merværdien for EU ville også være blevet styrket, hvis de koordinerende organisationer havde været spredt mere jævnt ud over medlemsstaterne.