ECORYS

Answering tomorrow's challenges today

Ex-post evaluatie ISF 2014-2020

Eindrapportage

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Migratie

Rotterdam, 11 juli 2024

Ex-post evaluatie ISF 2014-2020

Eindrapportage

Ministerie van Justitie en Veiligheid, Directoraat-Generaal Migratie

Rotterdam, 11 juli 2024

Inhoudsopgave

Management samenvatting (Engels) ..... Error! Bookmark not defined.

1 Inleiding **7**
1.1 Aanleiding en scope 7
1.2 Doel en onderzoeksvragen 8
1.3 Methodologische aanpak 9
1.4 Beperkingen van het onderzoek 9
1.5 Leeswijzer 10

2 Interventie logica **11**
2.1 Relevante sociaaleconomische ontwikkelingen en (veranderende) behoeften 11
2.2 Wijze waarop ISF deze behoeften tracht te adresseren 12

3 Stand van zaken omtrent implementatie **16**
3.1 Financiële implementatie 16
3.2 Fysieke implementatie 17
3.3 Uitdagingen 18

4 Bevindingen **20**
4.1 Effectiviteit 20
4.2 Efficiëntie 30
4.3 Administratieve verlichting 33
4.4 Relevantie 33
4.5 EU toegevoegde waarde 35
4.6 Duurzaamheid 37
4.7 Coherentie 38
4.8 Complementariteit 41

5 Conclusies en geleerde lessen **45**

Annex I: Methodologie **50**

Annex II: Interventielogica **52**

Annex III: Evaluatiematrix **53**

Executive Summary

One facet of the European Union's Migration and Security Funds is the Internal Security Fund (ISF), which means to contribute towards ensuring a high security level in the EU. Article 57, paragraph 2 from Regulation EU 514/2014 says that Member States are obliged to perform retroactive evaluations for any actions that were funded through the 2014-2020 Migration and Security Funds. As such, this report covers all Dutch actions that were funded through the 2014-2020 ISF and which took place between 1 January 2014 and 31 December 2022. This definitive evaluation is meant to illustrate the degree to which the relevant actions have contributed towards achieving the 2014-2020 ISF's objectives.

The evaluation utilises the Better Regulation Guidelines' eight evaluation criteria: effectiveness, efficiency, relevance, coherence, complementarity, EU-added value, sustainability, and administrative simplification. The evaluation questions were answered through a combination of desk research and interviews with various stakeholders.

Most prominent ISF-related results

Thanks to ISF support, the Netherlands has been able to meet its European obligations as well as fulfil requests from important administrative organisations responsible for subjects relevant to the ISF's objectives. The national Dutch ISF programme has mostly been organised from the bottom-up, which means that those funds are mostly used to meet European obligations and to fulfil national needs. This is arguably the ISF support's greatest added value, although this simultaneously makes it difficult to render an actual analysis on the Fund's effectivity since directly attributing things to it can sometimes seem somewhat artificial.

The following paragraphs will elaborate on the most important findings related to each criterium, as well as on learnt lessons.

Main findings and lessons learnt

Effectiveness

It is important to emphasise that it is impossible to make direct associations between projects funded through the ISF on the one hand and the social impact on areas such as visas, border control, crime, and crisis management on the other hand. Even so, it is possible to note that ISF support has helped the Netherlands meet its European obligations and to fulfil requests from important administrative organisations responsible for subjects relevant to the ISF's objectives.

ISF-funded projects centred around common visa policy have particularly contributed towards strengthening visa-issuing procedures. These projects have improved Dutch institutional knowledge on the subject and led to more local cooperation on Schengen Area affairs.

On the subject of integrated border control, ISF funds have contributed to developments such as the accelerated founding of a proper National Coordination Centre (NCC) and improved cooperation between Member States through the use of national liaison officers. In addition, the use of these liaison officers has allowed the Netherlands to be more involved with border

control in countries of origin. ISF funding has also resulted in the purchase of vessels meant for improved border surveillance – with this, the ISF has helped fulfil national needs on this area, while also making an indirect contribution towards external border protection. After all, ISF funds have also been used in order to execute various EU proposals regarding smart borders. The majority of such funding has been used for preparatory project stages that work ahead of existing legal trajectories. As such, it can certainly be said that the ISF has contributed towards supporting integrated border control.

ISF funding has helped efforts to prevent and combat organised crime, particularly through focus on financial detective work. Additionally, cooperation between public and private parties have notably improved, and various projects have successfully contributed towards improving victim support and cooperation between different law enforcement authorities. ISF funds have also been used to meet various EU guidelines regarding (organised) crime, operational coordination, and victim support. Using said funds has led, indirectly, towards improvements in these areas.

Regarding risk and crisis management, ISF funding has helped the Netherlands to invest earlier and/or more in matters such as resilient infrastructure, cybersecurity awareness, and training exercises. In addition, the country used ISF funds to finance projects aiming to combat the abuse of explosives. These projects strongly complement the EU CBRN action plan, the EU action plan on explosives, Regulation 98/2013, and the Dutch 2011-2015 national strategy for combatting the abuse of explosives. As such, the use of ISF funds on these matters has contributed towards improving national capacity (as well as EU capacity, albeit indirectly).

Efficiency and administrative burden

The chosen objectives on this subject have been achieved at reasonable costs: this conclusion is based on underspending that amounts to approximately €3 million. The use of human resources was considered to be rather high, but managed to stay within acceptable parameters since it is difficult to complete ISF projects without them. Measures to prevent, trace, report, and follow up on fraud and other irregularities within ISF have also been taken.

Although various options with which administrative burdens could be simplified have been investigated when the National Programme (NP) was created, beneficiaries nevertheless still experience high burdens. There is also additional uncertainty about the required burden of proof; all in all, an important lesson here is that efficiency in the justification process is only possible when the current status quo is re-examined. Meeting the EU's justification requirements remains a significant aspect in this process.

Relevance

The funded projects are relevant to needs in the Dutch context. After all, the Netherlands has organised the ISF NP in a bottom-up fashion, by actively soliciting requests from management of policy departments and beneficiaries, and directly involving them in the process. Additionally, the Netherlands took various measures in order to address changing needs – for example, by proposing new projects, extending projects' durations, updating target metrics, and simplifying adjustment processes.

EU-added value

Value is being added in three ways: being able to meet obligations on the EU level, greater project reach, and faster project implementation. According to beneficiaries, the majority of these actions would have been taken in the Netherlands even without financial support from the ISF. Presumably, this would be accomplished with national funds, although this could lead to slower and/or smaller-scale project implementation.

Sustainability

There are several ways in which the sustainability of results from ISF-supported projects is guaranteed. For instance, through the selection of projects that were already part of European guideline agreements. These agreements will definitely have to be implemented, inherently leading to long-term result sustainability – after all, project results will be imbedded into European legislation and processes over the long term. There were next to no short-term-only projects regarding borders, and the ISF also contributed towards establishing networks and the further development of existing systems. As such, it seems likely that project results will continue to exist even after the funding term ends.

Coherence and complementarity

The ISF NP and its accompanying actions are coherent with and complementary to the EU's goals on the subject as well as with other interventions with comparable objectives. Contributing to this coherence and complementarity are the evaluations held in the design phase as well as the use of various coordination mechanisms, such as holding several meetings, conferences, and informational gatherings. Actively involving project beneficiaries has also prevented overlap and allowed for cooperation between various projects and administrative organisations on a national level. Synergy and complementarity with Horizon 2020 have been important objectives since the earliest project design phase.

1 Inleiding

Dit hoofdstuk geeft een introductie naar de aanleiding en het doel van deze evaluatie. Ook wordt de methodologische aanpak beschreven. Ten slotte worden de beperkingen van de evaluatie toegelicht en wordt ingegaan op de kwaliteitsborging.

1.1 Aanleiding en scope

Aanleiding

Het Intern Veiligheidsfonds (ISF) is ontwikkeld in het kader van het meerjarig financieel kader 2014-2020 en vormt samen met het AMIF[1] de Migratie en Veiligheidsfondsen (EMVF) van de Europese Unie. ISF 2014-2020 bestaat uit twee onderdelen: ISF-politie en ISF-grenzen.[2] ISF-politie beoogt op Europees niveau bij te dragen aan een hoog niveau van veiligheid in de EU. Onder ISF-politie wordt daarom ingezet op versterkte samenwerking en informatie-uitwisseling tussen (rechtshandhaving)autoriteiten van lidstaten, intensivering van cross-border joint operations om grensoverschrijdende (georganiseerde) misdaad aan te pakken; en capaciteits-versterking van lidstaten om veiligheidscrises doeltreffend te voorkomen en, indien ze zich voordoen, te managen.

ISF-grenzen heeft als doel om op Europees niveau bij te dragen aan een veilige EU door een uniform en hoog niveau van controle aan de buitengrenzen te bewerkstelligen en in te zetten op een doeltreffende behandeling van Schengen visa.[3] Daarom is via ISF-grenzen zowel gemeenschappelijk visabeleid als geïntegreerd extern grenzenbeleid ondersteund.

Voor ISF-politie 2014-2020 was in totaal €1 miljard beschikbaar. Aan ISF-grenzen is onder het meerjarig financieel kader 2014-2020 een budget van €2,76 miljard toegekend.[4] Net als bij AMIF zijn met deze financiële middelen op nationaal niveau programma's verleend, waarbij het dagelijks beheer bij de lidstaten ligt. Daarnaast kende het fonds geld toe aan Acties van de Unie en noodhulp. Deze onderdelen werden direct door de Europese Commissie of een partnerorganisatie van de Europese Commissie beheerd.

De vanuit EMVF 2014-2020 gefinancierde acties dienen door lidstaten achteraf te worden geëvalueerd.[5] Om deze reden, zal het ministerie van Justitie en Veiligheid voor 31 December 2024 een eindevaluatie van de vanuit EMVF 2014-2020 gefinancierde acties in Nederland bij de Europese Commissie voorleggen. Dit rapport bevat daarom de eindevaluatie van het ISF 2014-2020. Daarnaast biedt deze eindevaluatie mogelijk relevante lessen voor de implementatie van het ISF 2021-2027 en het BMVI 2021-2027.

---

1 Het Asiel Migratie en Integratiefonds (AMIF) 2014-2020 is ook geëvalueerd door Ecorys. De eindevaluatie wordt in een apart rapport toegelicht.

2 In het huidige meerjarig financieel kader 2021-2027 zijn ISF-politie en ISF-grenzen in twee aparte fondsen opgesplitst, namelijk ISF 2021-2027 en het Instrument voor Grensbeheer en Visa (BMVI 2021-2027).

3 Verordening 515/2014, artikel 3.

4 Verordening 513/2014, artikel 5; Verordening 515/2014, artikel 5.

5 Lid 2 van artikel 57 van de Horizontale Verordening (EU) 514/2014

Scope

De eindevaluatie heeft betrekking op alle vanuit ISF 2014-2020 verleende acties door Nederland in de periode 1 januari 2014 tot en met 30 december 2022.[6] Dit omvat acties uitgevoerd onder het programma, acties die vanuit de thematische faciliteit aan het programma van Nederland zijn toegevoegd en eventueel gefinancierde noodhulp.

Recentelijk heeft Ecorys een tussentijdse evaluatie uitgevoerd van ISF 2021-2027. Deze evaluatie omvat alle vanuit ISF 2021-2027 verleende acties door Nederland in de periode 1 januari 2021 tot en met 31 december 2023 en focust vooral op de procesmatige implementatie. Ondanks dat de tussentijdse- en eindevaluatie een verschillende thematische focus en doelstelling hebben, zijn er ook synergiën. Zo worden de methoden en de dataverzameling activiteiten gecombineerd en halen we in gesprekken met verschillende partijen informatie op voor zowel de tussentijdse- als eindevaluatie. Bovendien zijn sommige van de uitdagingen die speelden onder ISF 2014-2020, al aangepakt en verwerkt in de periode 2021-2027. Dit zullen we belichten in bevindingen en conclusies van de eindevaluatie van ISF 2014-2020.

1.2 Doel en onderzoeksvragen

De eindevaluatie beslaat de acties uitgevoerd onder het nationale programma van ISF en acties van de Europese unie. De beoordeling in de eindevaluatie volgt de acht evaluatiecriteria die de Better Regulation Guidelines van de Europese Commissie voorschrijven, namelijk:

- **Effectiviteit**: in welke mate heeft het fonds voldaan aan verwachtingen en haar doelstellingen behaald?
- **Efficiëntie**: hoe kosteneffectief is het (management van) fonds en wegen de baten op tegen de lasten?
- **Relevantie**: is het fonds relevant en adresseert het huidige en opkomende uitdagingen en behoeften?
- **Coherentie**: in welke mate is de uitvoering van het fonds coherent met andere nationale, Europese en internationale activiteiten en initiatieven?
- **Complementariteit**: in welke mate zijn de fondsen complementaire aan andere activiteiten en beleid?
- **EU toegevoegde waarde**: in hoeverre resulteren de fondsen in resultaten die de lidstaten niet afzonderlijk van elkaar hadden kunnen bereiken?
- **Duurzaamheid**: hoe aannemelijk is het dat de effecten en impact die de fondsen teweegbrengen blijven bestaan, ook nadat de implementatieperiode van de fondsen eindigt?
- **Administratieve verlichting**: welke administratieve last brengt de implementatie van dit fonds met zich mee en welke kansen zijn er om deze last te verlichten?

Een volledig overzicht van de hoofd- en evaluatievragen is gepresenteerd in de evaluatiematrix in Annex III.

---

6 Hoewel de originele einddatum van ISF vanwege de COVID-19-pandemie is opgeschoven (en daarmee ook de scope van deze evaluatie), zal in deze eindevaluatie worden gerefereerd naar ISF 2014-2020.

1.3 Methodologische aanpak

De methodologische basis voor deze evaluatie bestaat uit een interventielogica (Annex II). Dit betreft een methodologie die systematisch de oorzaak-en-gevolgrelaties analyseert om uitspraken te kunnen doen over het functioneren van een interventie. Het helpt bij het beoordelen van ISF 2014-2020 op basis van de acht evaluatiecriteria. De evaluatiematrix vormt daarnaast de leidraad voor de evaluatoren en koppelt de evaluatievragen aan beoordelingscriteria, indicatoren en bronnen. De volledige evaluatiematrix is bijgevoegd als Annex III van het rapport.

Voor deze evaluatie passen we twee dataverzamelingsmethoden toe: een deskstudie en interviews. Deze twee methoden worden in de volgende paragrafen verder toegelicht. In Annex I is een uitgebreide toelichting op de gehanteerde methodologie opgenomen.

Deskstudie

Tijdens de deskstudie hebben we verschillende soorten documenten gescand, waaronder beleidsdocumentatie en informatie ten aanzien van de inrichting en uitvoering van het fonds. Door de verschillende type documenten te analyseren kan inzicht worden verkregen in de inrichting van het programma van ISF en de subsidieregeling. De volgende bronnen zijn doorgenomen: het Nationaal Programma (NP) ISF 2014-2020, uitvoeringsverslagen 2015-2021, monitorcomité verslagen, memoranda en de tussentijdse evaluatie ISF 2014-2020.

Voor de analyse van de bronnen hebben we gebruik gemaakt van het codeboek en de kwalitatieve analysesoftware Atlas.ti. Dit vormt de basis voor de beantwoording van de onderzoeksvragen met name op het gebied van de effectiviteit en efficiëntie criteria.

Interviews

Aanvullend op de deskstudie zijn 12 semigestructureerde interviews gehouden met verschillende betrokken partijen om zo meer inzicht te krijgen in de ervaring, percepties en meningen van belangrijke stakeholders met betrekking tot de uitvoering van ISF 2014-2020. Voor de interviews zijn belanghebbenden geselecteerd die inzicht hebben gegeven in de ervaringen van verschillende groepen van ISF (1. begunstigden met een monopolie positie, en 2. het Bureau Verantwoordelijke Autoriteit). De selectie van geïnterviewden is vooraf met het ministerie van Justitie en Veiligheid en de begeleidingscommissie afgestemd. In Annex I is een compleet overzicht van geïnterviewde partijen opgenomen.

1.4 Beperkingen van het onderzoek

De eindevaluatie van EMVF 2014-2020 kende enkele procesmatige en methodologische beperkingen. De belangrijkste beperkingen worden hieronder kort toegelicht.

Allereerst vindt de evaluatie bijna 10 jaar nadat de implementatieperiode van de fondsen is gestart plaats. Hierdoor hadden sommige gesprekspartners moeite met het zich herinneren van bepaalde aspecten die rond 2014 speelden en gingen ze vooral in op aspecten die later (rond 2020) in de implementatie speelden. Bovendien is door personeelsroulatie institutionele kennis over de (uitvoering van) ISF 2014-2020 verloren gegaan. Wij hebben in onze

dataverzameling en -analyse rekening gehouden met deze beperking en gesprekspartners hier specifiek naar gevraagd.

Daarnaast kon voor de eindevaluatie slechts een beperkt aantal interviews worden georganiseerd. Om de toegevoegde waarde van de interviews te maximaliseren zijn de interviewpartners zorgvuldig en strategisch geselecteerd. Deze aanpak heeft desalniettemin geresulteerd in volledige en behapbare evaluatierapporten waaruit de voornaamste bevindingen, conclusies en aanbevelingen duidelijk blijken.

De onderzoekers zijn zich ervan bewust dat middels de interviews vooral percepties, ervaringen en meningen zijn verzameld en geen feiten.

Ten slotte is het lastig gebleken om de causaliteit tussen input (personeel, middelen, activiteiten) en output (resultaten en impact) geïsoleerd in kaart te brengen. Wij hebben gesprekspartners daarom gevraagd om zelf een inschatting te maken van de wijze waarop de fondsen een impact hebben gehad en hoe een scenario zonder fondsen eruit had gezien. In het uitwerken van deze bevindingen hebben wij duidelijk aangeven welke beperkingen hieraan verbonden zijn en waar beschikbaar zowel gebruik gemaakt van kwantitatieve als kwalitatieve data. Dit maakt het voor de evaluatoren mogelijk een algemeen beeld te ontwikkelen over de implementatie en resultaten van het programma.

Kwaliteitsborging

Om de kwaliteit van de eindevaluatie van EMVF 2014-2020 en onafhankelijkheid van de onderzoekers te waarborgen, houden we vast aan een aantal kwaliteitsprincipes. Ten eerste, trachten we objectief te blijven door de verschillende perspectieven van alle betrokken stakeholders mee te nemen in het onderzoek. Daarnaast is het team geselecteerd op hun kennis van verschillende onderzoeksmethoden en ervaring met de uitvoering van kwalitatieve dataverzamelingstechnieken. Ook is een onafhankelijke kwaliteitsborger aangesteld die verantwoordelijkheid draagt voor de kwaliteit van de rapportage.

1.5 Leeswijzer

Het rapport kent de volgende opbouw. In hoofdstuk 2 wordt de sociaaleconomische context gedurende de programmerings- en implementatiefase van ISF 2014-2020 toegelicht en de interventie logica van ISF beschreven. Hoofdstuk 3 gaat in op de stand van zaken omtrent de implementatie van het fonds, zowel vanuit financieel als fysiek oogpunt. In hoofdstuk 4 worden de bevindingen van het onderzoek gepresenteerd aan de hand de acht evaluatiecriteria. Tot slot geeft hoofdstuk 5 de conclusies en geleerde lessen weer.

2 Interventie logica

In dit hoofdstuk komen relevante sociaaleconomische ontwikkelingen aan bod, waarbij wordt toegelicht hoe deze ontwikkelingen de behoeften van Nederland op het gebied van visa, grenzen, preventie en bestrijding van misdaad, en risico's en crisisbeheersing hebben veranderd. In het tweede deel van het hoofdstuk worden de doelstellingen van ISF toegelicht, waarbij wordt ingegaan op de nationale doelstellingen en de acties die onder ISF gefinancierd zijn. De interventielogica (opgenomen in Annex II) vormt de basis voor dit hoofdstuk.

2.1 Relevante sociaaleconomische ontwikkelingen en (veranderende) behoeften

Het NP van ISF 2014 – 2020 geeft inzicht in de behoeften die toentertijd ervaren werden. Enerzijds werd immigratie centraal gesteld door gelden vrij te maken voor een gemeenschappelijk visumbeleid en een geïntegreerd grensbeheer. Anderzijds lag de nadruk op veiligheid, waarbij het omgaan met risico's en crises en het tegengaan van criminaliteit in het middelpunt stonden. Deze behoeften zijn deels gebleven tijdens de fondsperiode, maar hebben ook ontwikkelingen doorgemaakt.

Zo is er op het gebied van immigratie veel veranderd. Mede als gevolg van de opkomst van Islamitische Staat (IS) in Syrië en de Levant, en onrust in Noord-Afrika, de Sahel en Eritrea steeg het aantal vluchtelingen wereldwijd en ervaarde Europa een vluchtelingencrisis.[7] Cijfers laten zien dat irreguliere immigratie in de EU piekte in 2015 en 2016 met een gezamenlijk totaal van 2,3 miljoen mensen.[8] Dit staat in sterk contrast met de 330.000 irreguliere immigranten die Europa binnenkwamen in 2022, waarin de hoogste piek na 2016 plaatsvond.[9] De opkomst van IS en de toename van irreguliere immigratie hebben effect gehad op het veiligheidsniveau en -gevoel binnen Europa. Zo hebben aanslagen in onder andere Parijs, Brussel, Nice en Utrecht hier tot ontzet geleid.

De fondsperiode wordt ook gekenmerkt door de sterke toename van digitalisering. Vlak voor de periode, in 2013, werd het European Border Surveillance system (EUROSUR) geïntroduceerd voor de digitale uitwisseling van informatie en samenwerking tussen lidstaten.[10] Gedurende het fonds is hierop voortgebouwd en is ook geïnvesteerd in andere systemen die een bijdrage leveren aan het grensbeheer en visumbeleid, zoals het Schengen Information System. De digitalisering heeft ook impact gehad op de veiligheid van de Unie. Enerzijds biedt het kansen tot een toename in efficiëntie. Anderzijds worden diezelfde digitale kansen vergezeld door kwetsbaarheden die uitgebuit kunnen worden door kwaadwillende partijen.

---

7 Peters, L., Engelen, P.-J., & Cassimon, D. (2023). Explaining refugee flows. understanding the 2015 European refugee crisis through a real options lens. PLOS ONE, 18(4). https://doi.org/10.1371/journal.pone.0284390

8 Europees Parlement, 2017. Asiel en migratie in de EU: feiten en cijfers via link

9 Europees Parlement, 2017. Asiel en migratie in de EU: feiten en cijfers via link

10 European Commission, geen datum. Eurosur via link

Verder heeft de EU meer maatregelen genomen omtrent het tegengaan van georganiseerde misdaad en de financiering van terrorisme. EU Richtlijn 2015/849[11], waarmee de Unie crimineel gebruik van het financiële stelsel om te witwassen en terrorisme te financieren, wil voorkomen, sluit hier bij aan.

Daarnaast waren de uitbreiding van het mandaat van Frontex eind 2019 ook van invloed op het migratie vlak. Het mandaat van Frontex werd uitgebreid zodat het activiteiten van lidstaten op het gebied van grenstoezicht, terugkeer en samenwerking met derde landen beter kon ondersteunen.[12]

Ten slotte hebben tegen het einde van de fondsperiode twee ontwikkelingen een grote impact gehad op de EU. Ten eerste heeft de COVID-19-pandemie de maatschappij en daarbij de werking van het ISF sterk beïnvloed. Zo leidde de pandemie tot een afname in het aantal asielaanvragen. Dit aantal was 19 duizend in 2020, wat een daling inhield van ongeveer 10 duizend ten opzichte van de jaren 2018 en 2019.[13] Verder heeft het coronabeleid geleid tot rellen in meerdere steden, waarbij de politie nodig was om deze te beheersen. Ook heeft de invasie van Rusland in Oekraïne effect gehad op de veiligheidssituatie in de rest van Europa. In het kader van het ISF is Verordening (EU) nr. 2022/5851 aangenomen. Hierdoor is de fondsperiode een jaar verlengd en konden resterende ISF-gelden ingezet worden voor de crisis.[14]

2.2 Wijze waarop ISF deze behoeften tracht te adresseren

De wettelijke basis van ISF 2014-2020 is EU Verordening 513/2014[15]. Het ISF is opgericht met ruwweg twee algemene doelen, namelijk: het faciliteren van legale migratie en het bijdragen aan een hoog niveau van veiligheid in de Unie (en Nederland). De Europese Commissie heeft binnen dit kader vier specifieke doelstellingen geformuleerd in artikel 3 van de verordeningen (EU) Nr. 513/2014 en (EU) Nr. 515/2014, te weten:

- Het ondersteunen van een gemeenschappelijk visumbeleid;
- Het ondersteunen van een geïntegreerd grensbeheer;
- Het voorkomen van criminaliteit, en de bestrijding van grensoverschrijdende, zware en georganiseerde misdaad;
- Het versterken van de capaciteit van lidstaten en de Unie voor effectief beheer van veiligheid gerelateerde risico's en crises.

In het NP ISF[16] wordt uiteengezet hoe de specifieke doelstellingen zich vertalen in nationale doelstellingen die het beste bij de Nederlandse behoeften aansluiten.

---

11 RICHTLIJN (EU) 2015/849 VAN HET EUROPEES PARLEMENT EN DE RAAD van 20 mei 2015 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorismefinanciering, tot wijziging van Verordening (EU) nr. 648/2012 van het Europees Parlement en de Raad en tot intrekking van Richtlijn 2005/60/EG van het Europees Parlement en de Raad en Richtlijn 2006/70/EG van de Commissie via link

12 Frontex 2019 in het kort via link.

13 IND, 2021. Asielinstroom in 2020 via link.

14 Verslag Monitoringscomité, maart 2022 – november 2022

15 Verordening (EU) nr. 513/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politiële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer en tot intrekking van Besluit nr. 2007/125/JBZ van de Raad via link.

16 Nederlands National Programma ISF 2014 - 2020

Nederlands beleid in het kader van een gemeenschappelijk visumbeleid (SD1)

Voor het ondersteunen van een gemeenschappelijk visumbeleid is er één nationale doelstelling geformuleerd die financiering ontvangt vanuit het ISF. Deze nationale doelstelling beoogt het benutten van de kansen die de huidige ICT biedt om informatie, expertise en ervaring van diverse partijen te ontsluiten voor het beoordelen van visumaanvragen.

Nederlands beleid in het kader van een geïntegreerd grensbeheer (SD2)

Voor de ondersteuning van een geïntegreerd grensbeheer zijn twee nationale doelstellingen geformuleerd die financiering ontvangen vanuit het ISF. Voor de eerste nationale doelstelling is één van de prioriteiten het navolgen van de aanbevelingen van de Schengenevaluatie van 2017. De tweede nationale doelstelling betreft de financiering voor het versterken van de nationale capaciteit in grensbeheer in het algemeen. De gefinancierde initiatieven bouwen voort op het bestaande beleid.

Nederlands beleid in het kader van het voorkomen en bestrijden van criminaliteit (SD5)

Er zijn vier nationale doelstellingen voor het voorkomen en bestrijding van criminaliteit waarvoor financiering vanuit ISF beschikbaar is gesteld. De eerste nationale doelstelling betreft de preventie en bestrijding van criminaliteit, en meer specifiek grensoverschrijdende georganiseerde criminaliteit door de capaciteiten op het gebied van financieel rechercheren te versterken.

De tweede nationale doelstelling heeft betrekking op verbeterde informatie-uitwisseling met andere lidstaten o.a. door het afstemmen van de IT-systemen. De derde nationale doelstelling beoogt een verbetering van het politieonderwijs, zodat het Law Enforcement Training Scheme geïmplementeerd kan worden. De vierde en laatste nationale doelstelling is de versterking van de positie van slachtoffers door de nadruk te leggen op de rol die de politie hierbij kan spelen.

Nederlands beleid in het kader van risico en crisismanagement (SD6)

Er zijn vier nationale doelstellingen geformuleerd om de capaciteit van EU-lidstaten te versterken voor een doeltreffend beheer van risico's en crises. De eerste nationale doelstelling is drieledig en betreft de bescherming van vitale infrastructuur, het versterken van cybersecurity bewustzijn, en het verbeteren van de cybersecurity-kennisinfrastructuur. De tweede nationale doelstelling bouwt voort op de eerste nationale doelstelling en poogt de vitale infrastructuur te versterken door het verbeteren van intersectorale informatie-uitwisselingen. De derde nationale doelstelling is het verder ontwikkelen van het alarmsysteem dat Nederlanders vroegtijdig waarschuwt en informeert over crises en rampen (NL-Alert). De vierde doelstelling poogt een betere beoordeling van gevaren en risico's te bewerkstelligen door het Nederlands beleid op het voorkomen van CBRN-incidenten te versterken.

De specifieke doelstellingen zijn onderverdeeld in vier thema's, namelijk visa, grenzen, preventie en bestrijding van misdaad, en risico's en crisisbeheersing. Per thema zijn meerdere acties geformuleerd die worden ingezet om de doelstellingen te behalen.

Visa

Om de doelstelling omtrent het visabeleid te benaderen, heeft Nederland ISF-gelden o.a. geïnvesteerd in een alarmeringssysteem om het besluitvormingsproces rondom het verstrekken van Schengenvisa te verbeteren.[17] Hiermee hoopt het land de wachttijden tijdens de

[17] Nationaal Programma ISF 2014 – 2020, p. 4

aanvraag te kunnen verkorten en daarmee bonafide reizigers optimaal te kunnen faciliteren[18]. Ook malafide reizigers kunnen hierdoor effectiever geweerd worden.

Grenzen

Nederland heeft, door middel van ISF-gelden, gepoogd om de efficiëntie en effectiviteit van het proces van geïntegreerd grensbeheer te versterken. Deze benadering behoort irreguliere migratie tegen te gaan en in het voordeel te zijn van de mobiliteit van bonafide reizigers. Daarnaast draagt het bij aan de veiligheid in zowel Nederland als het Schengengebied door meer onderscheid te maken binnen passagiersstromen. Hierbij ligt de nadruk op informatie- en risico gestuurd optreden. Financiering is onder andere gegaan naar het optimaliseren van het gebruik van EUROSUR, de inzet van verbindingsfunctionarissen ter bestrijding van illegale immigratie en migratie-gerelateerde criminaliteit, de aanschaf en modernisering van materiaal en uitrusting voor grenstoezicht zoals vaartuigen en investeringen in verband met het voorbereiden, ontwikkelen en onderhouden van de (nationale) IT-systemen. Daarnaast is financiering toegekend aan het project Regional Schengen Cooperation Officers (RSCO).

Preventie en bestrijding misdaad

Binnen de doelstelling omtrent preventie en bestrijding van misdaad heeft Nederland primair gefocust op de behoeftebeoordeling van veel verschillende soorten slachtoffers. Daarnaast achtte Nederland het belangrijk om te investeren in het politieonderwijs en anti-witwas praktijken binnen het financieel rechercheren. Met ISF-financiering is onder andere ingezet op het verbeteren van slachtofferzorg, financieel rechercheren, de implementatie van het Law Enforcement Training Scheme (LETS) in het Nederlandse politieonderwijs en de implementatie van de Passenger Name Record (PNR) richtlijn.

Risico en crisisbeheersing

De doelen omtrent risico- en crisisbeheersing dienen ter weerbaarheid en bescherming van de vitale infrastructuur in Nederland en de EU. Nederland kent twee Cyber Security Strategieën en richt zich daarnaast op de verbetering van publiek-private samenwerking, expertiseontwikkeling en bewustwording. Binnen dit kader is ISF-financiering met name besteed aan trainingsoefeningen om de weerbaarheid van vitale infrastructuur te testen, voortzetting en vergroten van de campagne ‘Alert online en ontwikkelingen op gebied van identificatie en verhoging van veiligheid met betrekking op de verkoop van precursoren voor explosieven.

2.3 Context schets

Om inzicht te bieden in welke mate de gefinancierde acties hebben bijgedragen aan de verwezenlijking van de doelstellingen van ISF, is de context waarin dit gebeurd van belang. Dit hangt namelijk nauw samen met de prioriteiten uit het nationale beleid op interne veiligheid.

Het nationale beleid voor interne veiligheid in Nederland werd tot maart 2023 ontwikkeld via het Integraal afwegingskader voor beleid en regelgeving, een vragenlijst die structuur gaf bij het maken van goed beleid en goede regelgeving. De ontwikkeling van het beleid start met

[18] Nationaal Programma ISF 2014 – 2020, p. 4

strategische beslissingen over de belangrijkste thema's die onderdeel moeten zijn van het beleid. Deze keuzes zijn van essentieel belang, omdat ze bepalen waar de prioriteiten komen te liggen binnen het asieldomein. Om deze keuzes te maken, worden verschillende relevante stakeholders geraadpleegd. Hierbij kan gedacht worden aan regionale en lokale autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de implementatie van beleid op interne veiligheid, sociale partners, relevante maatschappelijke organisaties en internationale organisaties. Na vaststelling van het nationale beleid onderzoekt men hoe de financiering georganiseerd wordt voor de kernaspecten van het interne veiligheidsbeleid. Het gaat hierbij om financiering in de orde van miljarden euro's (zie onderstaande tabel).

ISF ondersteunt met name de onderdelen van het beleid die geen of minder financiering toebedeeld hebben gekregen. De Verantwoordelijke Autoriteit (VA) heeft dus geen invloed op het beleid zelf, maar adviseert op basis van Europese Verordeningen en consultaties met ketenpartners en beleidsdepartementen welke beleidsonderdelen in aanmerking komen voor ISF gelden. Hierbij kijken zij ook naar of deze onderdelen voldoen aan de voorwaarden uit de contourennota.

Hoewel de ISF gelden dus een waardevolle aanvulling vormen, zijn ze relatief beperkt ten opzichte van de budgetten die op nationaal niveau beschikbaar zijn voor interne veiligheidsbeleid. Dit betekent dat de grootste financiering voor interne veiligheid afkomstig is uit nationale gelden, waarbij ISF als een aanvullende bron wordt ingezet om specifieke gaten op te vullen en specifieke projecten te ondersteunen.

Tabel 2.1 Uitgaven aan interne veiligheid per jaar (in miljoenen)[19]

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Totaal
Uitgaven Nationale politie (art. 31 J&V)	5.266	5.146	5.596	6.021	5.901	6.306	6.494	6.636	**47.366**
Uitgaven Rechtspleging en rechtsbijstand (art. 32 J&V))	1.489	1.467	1.611	1.451	1.436	1.575	1.630	1.723	**12.382**
Uitgaven Veiligheid en criminaliteitsbestrijding (art. 33 J&V)	711	754	740	732	776	849	895	928	**6.385**
Uitgaven Straffen en beschermen (art. 34 J&V)	2.583	2.501	2.861	2.639	2.643	2.905	3.051	3.286	**22.469**
Uitgaven Contraterrorisme en Nationaal Veiligheidsbeleid (art. 36 J&V)	250	263	249	256	274	257	337	413	**2.299**
Uitgaven totaal	**10.299**	**10.131**	**11.057**	**11.099**	**11.030**	**11.892**	**12.407**	**12.986**	**90.901**

[19] Jaarverslagen 2014-2021, Ministerie van Justitie en Veiligheid; Jaarverslagen 2014-2021, Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

3 Stand van zaken omtrent implementatie

In dit hoofdstuk wordt een korte weergave gepresenteerd van de financiële en fysieke implementatie van ISF. Ook wordt stilgestaan bij de uitdagingen die men heeft ervaren in de implementatie van het fonds.

3.1 Financiële implementatie

De financiële implementatie van ISF is weergegeven in het volgende tabel.[20] Uit de analyse blijkt dat er lichte onderbesteding is (ongeveer 3 miljoen euro). Deze onderbesteding vloeit met name voort uit de ISF-grenzen activiteiten. In daaropvolgende tabel is per strategische doelstelling (SD) weergegeven welk bedrag hieraan besteed is.

Tabel 3.1 Totaaloverzicht financiële implementatie (per 14-6-2024)[21]

	Totaal budget[22]	Totaal vaststelling
ISF Grenzen	49.068.579	45.814.011
ISF Politie	33.927.595	33.773.284
ISF Totaal	82.996.174	79.587.295

Tabel 3.2 Financiële implementatie van het fonds per strategische doelstelling (per 14-6-2024)[23]

	Budget	Subsidiebedrag Vaststelling	%	Onderbesteding[24]
SD1 Visumbeleid	7.260.000	5.164.548	71,14	2.095.452
SD2 Grensbeheer	41.808.579	40.649.463	97,23	1.159.116
SD 3 Operationele steun	0	0	-	-
Totaal ISF Grenzen	**49.068.579**	**45.814.011**	**93,37**	**3.254.568**
SD5 Criminaliteit	24.006.433	24.736.563	103,04	-730.130
SD6 Crisisbeheer	9.921.162	9.036.721	91,09	884.441
Totaal ISF Politie	**33.927.595**	**33.773.284**	**99,55**	**154.311**
Totaal	**82.996.174**	**79.587.295**	**95,89**	**3.408.879**

Met betrekking tot ISF-politie zijn het de Nationaal Coördinator Terrorismebestrijding en Veiligheid (NCTV), de Nationale Politie en het DG Rechtspleging & Rechtshandhaving die de

20 De gerealiseerde bedragen in tabel 3.1 en 3.2 zijn nog niet definitief en kunnen nog wijzigingen op grond van projectaudits door de Audit Autoriteit. Uiterlijk 31 december 2024 dient de laatste jaarlijkse declaratie (annual accounts) ingediend te zijn bij de Europese Commissie.

21 Deze bedragen zijn exclusief de middelen voor technische bijstand voor de VA voor de uitvoering, het beheer en de controle van de fondsen. In dit onderzoek is de technische bijstand niet nader onderzocht. De VA heeft wel aangegeven dat de middelen voor de technische bijstand volledig zijn benut en niet toereikend zijn voor het beheer van de fondsen.

22 Gebaseerd op National Programma ISF versie 5.1

23 Deze bedragen zijn exclusief de technische bijstand.

24 De bedragen in deze kolom geven de onderbesteding van het subsidiebedrag vaststelling ten opzichte van het budget weer

hoogste bedragen hebben ontvangen. Van de circa €37 miljoen aan ISF-Politie projecten is 67% gegaan naar preventie en bestrijding van misdaad, 28% naar risico en crisisbeheer en 5% naar technische ondersteuning.

In de context van ISF Grenzen zijn het DG Migratie, de IND en het de Koninklijke Marechaussee (KMar) de grotere begunstigden. Van de €50 miljoen aan ISF Grenzen projecten is 81% gegaan naar grenzen in de brede zin, 14% naar zaken omtrent visums en 5% naar technische ondersteuning.

In de EU verordening 515/2014 artikel 6, lid 2 worden eisen gesteld aan de wijze waarop financiering toegekend kan worden aan verschillende type acties. Nederland voldoet aan deze eisen. De vereiste 10% voor acties in verband met het ontwikkelen van Eurosur wordt niet behaald maar hiervoor heeft Nederland akkoord gekregen van de Europese Commissie.[25]

3.2 Fysieke implementatie

Het Ministerie van Justitie en Veiligheid geeft in zijn jaarlijkse uitvoeringsverslagen systematisch de voortgang op de door de Europese Commissie gestelde indicatoren weer en geeft hierbij ook inzicht in de mate waarin de streefwaarden behaald zijn. De volgende tabel presenteert de status op de voortgang van deze indicatoren. Het is belangrijk om dit gegeven genuanceerd te interpreteren omdat het al dan niet behalen van een streefwaarde niet per definitie gelijkstaat aan het behaalde succes van een project.

Tabel 3.3 Totaaloverzicht fysieke implementatie, per 31.12.2021

Specifieke doelstelling	Indicator	Streefwaarde	Realisatie
SD1: Visum	C1 Aantal consulaire-samenwerkingsactiviteiten die met steun van het Fonds zijn ontwikkeld	3	9
	C2.1 Aantal personeelsleden dat met steun van het Fonds is opgeleid met betrekking tot aspecten die verband houden met het gemeenschappelijk visumbeleid[26]	400	250
	C2.2 Aantal opleidingscursussen (uren)	1	1
	C3 Aantal gespecialiseerde posten in derde landen die worden gesteund door het Fonds	16	25[27]
	SA 1 Aantal consulaire samenwerkingsactiviteiten ontwikkeld met ondersteuning van het fonds door een Specifieke Actie	2	9
SD2: Grenzen	C2 Omvang van de infrastructuur en middelen voor grenscontrole (controles en bewaking) ontwikkeld of gemoderniseerd met steun van het fonds (aantal projecten / aantal boten e.d.)	4	1.500

[25] Deze uitzondering vloeit voort uit het benodigde budget voor de actie OPSCENT. Hiermee wordt aan de aanbevelingen uit de Schengenevaluatie 2017 voldaan en is het niet nodig om de in de Verordening voor ISF Grenzen (EU 515/2014) in artikel 6 lid 2 onder a genoemde '10% van het aan het NL nationale programma toegekende basisbedrag voor ISF Grenzen te besteden aan Eurosur'.

[26] Deze indicator moest het aantal personeelsleden dat is opgeleid in het kader van het gemeenschappelijk visumbeleid weergeven. Echter, achteraf bleek de training in kwestie toch niet gefinancierd te worden door ISF-gelden, waardoor de streefwaarde niet behaald is. Uitvoeringsverslag, 2021, p. 24

[27] Totaal aantal landen vertegenwoordigd.

Specifieke doelstelling	Indicator	Streefwaarde	Realisatie
	C4 Nationale grensbewakingsinfrastructuur die is opgezet/verder ontwikkeld in het kader van Eurosur	1	3
	C5 Aantal door de lidstaten bij het Europees situatiebeeld gemelde incidenten	5	1.182
SD5: Criminaliteit	C2.1 Aantal rechtshandhavers dat met steun van het fonds is opgeleid in grensoverschrijding gerelateerde onderwerpen	70.000	0
	C2.2 Duur van de door het Fonds gesteunde opleidingscursussen met betrekking tot grensoverschrijding gerelateerde onderwerpen	35.000	0
	C3.1 Aantal projecten op het gebied van criminaliteitspreventie	1	8
	C3.1 Financiële waarde van projecten op het gebied van criminaliteitspreventie	€ 9.921.162	€9.632.729
SD6: Risico's en crises	C1 Aantal instrumenten opgezet of verbeterd met de hulp van het fonds, ter bescherming van kritieke infrastructuur door de lidstaten in alle sectoren van het economisch leven	5	5
	C2 Aantal door het fonds gesteunde projecten met betrekking tot de beoordeling en de beheersing van risico's op het gebied van interne veiligheid	2	6
	C3 Aantal met steun van het fonds georganiseerde deskundigen-bijeenkomsten, workshops, seminars, conferenties, publicaties, websites en (online)overleg	10	45

3.3 Uitdagingen

In deze paragraaf beschrijven we de uitdagingen waarmee het fonds te maken heeft gehad. Ook vermelden we de corresponderende aanpassingen die zijn gedaan.

Aansluiting bij het voorgaande fonds

De programmaperiode van de voorganger van AMIF- en ISF-, de SOLID-fondsen, liep van 2007 tot 2013. Na afloop van deze periode kon het nieuwe tijdvak echter niet meteen geopend worden. Doordat er geen nieuw tijdvak werd geopend vóór 1 mei 2015 ontstond er een 'subsidie gat' tussen de SOLID-fondsen 2007-2013 en ISF 2014-2020.[28] Subsidieaanvragers konden, bij wijze van een mitigerende maatregel, al voor de toekenning van gelden met projecten beginnen, maar droegen daarbij zelf het risico.

COVID-19-pandemie

De COVID-19-pandemie heeft op verschillende manieren impact gehad op het ISF. Allereerst is de uitvoering van sommige projecten en de daarbij behorende communicatiestrategie belemmerd.[29] Zo moesten lesprogramma's omgebouwd worden naar digitaal onderwijs en werden conferenties en presentaties online bijgewoond.[30] Daarnaast besloot de Rijksoverheid om elke Rijkscampagne te annuleren om zo meer ruimte te creëren voor communicatie over COVID-19 gerelateerde zaken.[31] De uitvoering van het ISF is verder beïnvloed door de

[28] Verslag Monitoringscommité, januari 2015, p.
[29] Uitvoeringsverslag, 2020, p. 19
[30] Uitvoeringsverslag, 2020, p. 13
[31] UItvoeringsverslag, 2021, p. 16

centrale rol die veiligheidsregio's moesten aannemen in de bestrijding van het virus.[32] Mede hierdoor zijn enkele streefwaarden later gehaald dan gepland was.[33]
Als gevolg van de pandemie, moesten een aantal projecten daarom verlengd worden.[34] [35]
Normaliter wordt er na afloop van de projecten een financiële (eind)controle gehouden op locatie. Echter, vanwege het virus hebben deze digitaal plaatsgevonden.[36]

[32] Uitvoeringsverslag, 2021, p. 16
[33] Uitvoeringsverslag, 2020, p. 17
[34] Uitvoeringsverslag, 2020, p. 19
[35] Uitvoeringsverslag, 2021, p. 13
[36] Uitvoeringsverslag, 2021, p. 24

4 Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de bevindingen ten aanzien van de acht evaluatiecriteria uiteengezet.

4.1 Effectiviteit

Deze paragraaf gaat in op de effectiviteit van het ISF. De paragraaf geeft antwoord op vier evaluatievragen die overeenkomen met de specifieke doelstellingen vastgesteld door de Europese Commissie.

Voorafgaand aan de analyse van effectiviteit van het fonds dienen een aantal belangrijke kanttekeningen gemaakt te worden. Allereerst is de effectiviteit en impact van de gefinancierde projecten moeilijk te correleren met de doelstellingen die zijn gesteld. Terwijl de gefinancierde projecten doorgaans zeer afgebakend, gefocust en op operationeel niveau (zoals de implementatie van Europese verordeningen) gericht zijn, zijn doelstellingen veel abstracter (zoals het voorkomen van criminaliteit). Het is om verschillende redenen niet mogelijk om directe verbanden tussen deze twee niveaus te leggen. Daarbij ontbreekt voor een groot deel van de gefinancierde projecten data over de implementatie, toepassing en veranderingen die de projecten teweeg hebben gebracht. Dit maakt het duiden van effectiviteit ingewikkeld.

Echter, de grootste uitdaging wordt gevormd door het gegeven dat Nederland haar Nationaal ISF programma bottom-up heeft vormgegeven. De behoeften (hetzij verplichtingen, hetzij wensen) op nationaal niveau zijn vertaald in nationale doelstellingen en hebben een plek gevonden in het NP ISF. Omdat de nationale doelstelling zo een-op-een gekoppeld zijn aan behoeften, vonden ook gesprekspartners het lastig om de effectiviteit van deze projecten te duiden. Ter illustratie: hoe beoordeelt men de effectiviteit ten aanzien van maatschappelijke doelstellingen van een project dat ziet op het realiseren van aanpassingen die door EU-wetgeving verplicht wordt gesteld?

In deze paragraaf zal daarom, waar mogelijk, aangeduid worden of met een ISF gefinancierd project als effectief kan worden beschouwd maar een dergelijke conclusie is niet in alle gevallen mogelijk.

4.1.1 Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het bereiken van het ondersteunen van een gemeenschappelijk visa beleid, het leveren van een hoogwaardige dienstverlening aan visumaanvragers, het verzekeren van gelijkwaardige behandeling van derdelanders en het aanpakken van illegale migratie?

De analyse van deze evaluatievraag valt, conform de voorgeschreven begeleidende documentatie vanuit de Europese Commissie,[37] uiteen in vier subvragen. Deze subvragen worden in deze paragraaf, voor zover mogelijk, beantwoord.

[37] European Commission, Guidance on the common monitoring and evaluation framework of the Asylum, Migration, and Integration Fund (AMIF) and the Internal Security Fund (ISF), 2017

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan de ontwikkeling en implementatie van het gemeenschappelijk visumbeleid om legitiem reizen te vergemakkelijken?

Nederland heeft de ISF gelden op dit terrein ingezet om het proces van besluitvorming rond het verstrekken van Schengen Visa te verbeteren, men beoogde dit te realiseren door middel van het alarmeringssysteem 'Informatie Ondersteund Beslissen'. Doel van dit project is om besluitvorming te objectiveren, de kwaliteit ervan te verhogen en op termijn de doorlooptijd te verkorten.[38] Dit project werd deels vanuit nationale begrotingsmiddelen gefinancierd en ontving voor een deel ook financiële middelen vanuit ISF. De middelen vanuit ISF zijn, onder anderen, ingezet om het juridisch kader van het systeem te schetsen, het inrichten van een specifieke omgeving voor alarmering, de inzet van data analisten en het trainen van gebruikers.[39]

Het is lastig om de effectiviteit van dit project objectief te meten (o.a. vanwege afhankelijkheden in het beslisproces zoals consultaties bij andere lidstaten).[40] Echter, over het algemeen zijn gesprekspartners (monopolisten) zeer tevreden met de voordelen die werken met Informatie Ondersteund Beslissen oplevert; ze noemen dat deze methode van enorm toegevoegde waarde is geweest op de versterking van het beslisproces. Het project heeft met name geresulteerd in snellere procedures en verbeterde identificatie van malafide aanvragen.

De Europese Commissie schrijft geen indicator voor om de effectiviteit van dit onderdeel te meten. In de tussenevaluatie wordt op dit onderdeel gerefereerd naar het aantal personeelsleden dat met steun van het Fonds is opgeleid met betrekking tot aspecten die verband houden met het gemeenschappelijk visumbeleid (250 personeelsleden ten opzichte van 400 personeelsleden als streefwaarde in het NP).[41] [42]

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan een betere consulaire dekking en geharmoniseerde praktijken met betrekking tot visumafgifte tussen lidstaten?

Er was geen financiering vanuit ISF beoogd voor deze doelstelling omdat Nederland besloot haar middelen te concentreren op het project Informatie Ondersteund Beslissen. Toch heeft Nederland vanaf 2017 de Specifieke Actie 'Regional Schengen Cooperation Officers' (RSCO) geleid. Het doel van deze actie is het plaatsen van een regionale Schengen samenwerking medewerker op een diplomatieke vertegenwoordiging in de regio Afrika en Azië. Deze medewerker heeft als rol het uitwerken van trendanalyses op gebied van visa kort verblijf. De uitkomsten van deze trendanalyses zijn ook relevant voor het Informatie Ondersteund Beslissen project.[43] De implementatie van de RSCO actie liep anders dan vooraf gepland (o.a. vanwege capaciteitsproblemen bij Europese partnerlanden). Voor Nederland heeft de actie, desalniettemin, geleid tot een impuls aan de lokale Schengensamenwerking.[44] Concreet zijn er op 9 posten RSCO's geplaatst (in Ghana, Senegal, Nigeria, Ivoorkust, Pakistan, Libanon en Jordanië.

Met het RSCO project komt het aantal consulaire samenwerkingsactiviteiten die met steun van ISF zijn ontwikkeld op 1 project (ten opzichte van een streefwaarde van 3 in het NP).

---

38 Uitvoeringsverslag, 2021, p. 4
39 Nederlands National Programma ISF 2014 - 2020
40 Uitvoeringsverslag, 2021, p. 4
41 SOI R3. Bron: aangeleverde informatie Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024
42 In de tussentijdse evaluatie wordt ook gerapporteerd over het aantal opleidingscursussen (in uren); deze indicator is echter niet relevant voor deze eindevaluatie, gezien de projecten die door Nederland op dit vlak zijn gefinancierd.
43 Nederlands National Programma ISF 2014 - 2020
44 Uitvoeringsverslag 2021, p. 3.

Echter, er zijn in totaal 9 RSCO's geplaatst bij 9 verschillende posten. Daarmee kan worden geconcludeerd dat de streefwaarde ruimschoots is gehaald.

De met ISF financiering ondersteunde projecten hebben een relevante bijdrage geleverd aan het harmoniseren van werkwijzen tussen lidstaten. Het RSCO project heeft niet alleen geholpen om de banden tussen lidstaten aan te halen, het heeft ook de samenwerking met de posten verbeterd. Gezien de inzet van de ISF financiering, is rapportage op de overige door de Europese Commissie voorgeschreven indicatoren niet relevant.[45]

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het waarborgen van de toepassing van het acquis van de Unie met betrekking tot visa?

Er was geen financiering vanuit ISF beoogd voor deze doelstelling. Er kan daarom ook niet gerapporteerd worden op de door de Europese Commissie aangedragen indicator.[46]

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen lidstaten onderling en derde landen met betrekking tot beheersen van migratiestromen naar de Europese Unie?

Er was geen expliciete financiering vanuit ISF beoogd voor deze doelstelling. Er is, ten dele, echter wel gerapporteerd op de output indicatoren die de Europese Commissie voorschrijft. Er zijn, in totaal 136 verschillende experts gepositioneerd in 25 verschillende landen.[47] Dit betreft 78 ILOs en 58 andere experts (RSCO's en KLO's). Hiermee wordt de streefwaarde zoals opgenomen in het NP (16) ruimschoots behaald.[48]

Daarnaast nam Nederland deel aan drie Specifieke Acties op het gebied van samenwerking tussen lidstaten onderling en met derde landen. Dit betreft het Schengenhuis Burundi (geleid door België), het Schengenhuis Rwanda (geleid door België) en het SVC in Sao Tomé (geleid door Portugal). Het Schengenhuis heeft bijgedragen aan het realiseren van een duurzamere samenwerking op het gebied van visa afgifte en verbeterde coördinatie op dit gebied tussen lidstaten.

Op basis van de aantallen gefinancierde projecten en gesprekken kan worden geconcludeerd dat de projecten die met ISF financiering zijn bekostigd hebben bijgedragen aan verbeterde samenwerking tussen lidstaten. Met name de RSCO actie heeft samenwerking tussen lidstaten en tussen Nederland en derde landen verbeterd. Daarnaast heeft Nederland een bijdrage geleverd aan het harmoniseren van visumprocessen door haar deelname aan de Specifieke Actie Schengenhuis Burundi. Gezien de inzet van de ISF financiering, is rapportage op de overige door de Europese Commissie voorgeschreven indicatoren niet relevant.[49]

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het ondersteunen van het gemeenschappelijk visumbeleid door het opzetten en draaiende houden van IT-systemen?

Er was geen expliciete financiering vanuit ISF beoogd voor deze doelstelling. In het NP wordt bovendien expliciet genoemd dat het onderhoud aan het project Informatie Ondersteund

45 SO1 I1, SO1 I2
46 SO1 R3
47 Uitvoeringsverslag ISF 2021.
48 SO1 C3.
49 SO1 R1, SO1 R6, SO1 R5

Beslissen wordt gefinancierd vanuit nationale middelen. Gezien bovenstaande, is rapportage op de door de Europese Commissie voorgeschreven indicator niet relevant.[50]

4.1.2 *Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het ondersteunen van geïntegreerd grensbeheer (…), het waarborgen (…) van een uniform en hoog niveau van controle en bescherming van de buitengrenzen en van het soepel oversteken van de buitengrenzen voor derdelanders die het recht hebben om in de EU te zijn?*

De analyse van deze evaluatievraag valt, conform de voorgeschreven begeleidende documentatie vanuit de Europese Commissie, uiteen in vier subvragen. Deze subvragen worden in deze paragraaf, voor zover mogelijk, beantwoord.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het bevorderen van de ontwikkeling, implementatie en handhaving van het grensbeleid consistent met de acquis van de Unie op grensbeheer?

Er was geen expliciete financiering vanuit ISF beoogd voor deze doelstelling. Er zijn door de Europese Commissie ook geen indicatoren voorgedragen om de effectiviteit te meten.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het geleidelijk opzetten van een geïntegreerd beheersysteem voor externe grenzen, gebaseerd op solidariteit en verantwoordelijkheid?

Onder deze noemer heeft Nederland twee aansluitende acties geformuleerd, namelijk het optimaliseren van het gebruik van EUROSUR en de inzet van verbindingsfunctionarissen ter bestrijding van illegale immigratie en migratie gerelateerde criminaliteit.

De doelstelling om het gebruik van EUROSUR te verbeteren vloeit voort uit de aanbevelingen van de Schengenevaluatie uit 2017. Nederland heeft daarom financiering toegekend aan de KMar ten behoeve van project OPSCENT (I en II). Deze financiering heeft een bijdrage geleverd aan het inrichten van een volwaardig Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) (conform Eurosur richtlijnen). Met de aanschaf en installering van video walls en meldtafels kan een compleet nationaal situatiebeeld worden samengesteld in het Operational Centre (en kunnen incidenten beter worden gemeld bij het Europees situatiebeeld).[51] Met de financiering van dit project behaalt Nederland eveneens de streefwaarde (1) voor de indicator ‘nationale grensbewakingsinfrastructuur die is opgezet / verder ontwikkeld in het kader van Eurosur’.[52] Gezien de duurzame investering en het feit dat dit project voortvloeit uit aanbevelingen vanuit de Europese Unie, kan worden beargumenteerd dat dit project effectief heeft bijgedragen aan het behoud van een geïntegreerd beheerssysteem voor externe grenzen.

Daarnaast is ISF financiering gebruikt voor de inzet van verbindingsfunctionarissen ter bestrijding van illegale immigratie en migratie gerelateerde criminaliteit. Dit omvat zowel immigratieverbindingsfunctionarissen (ILO’s) als Koninklijke Marechaussee-verbindingsfunctionarissen (KLO’s). ILO’s hebben een regionale taak en worden geplaatst in herkomstlanden en/of landen die een belangrijke rol spelen in migratieroutes. De ILO’s hebben als doel het voorkomen van illegale migratie en het verbeteren van de samenwerking met ILOs uit andere lidstaten. Gedurende de implementatie van de ISF cyclus is gekozen om flexibele

---

50 SO1 R4

51 Nederlands National Programma ISF 2014 - 2020

52 SO2 I1

ILO's (FILO's) in te zetten. KLO's worden ingezet met als doel het voorkomen van migratie gerelateerde criminaliteit. Een KLO wordt gevestigd in een land betrokken bij internationale mensen- en drugshandel.[53]

Uit gesprekken met monopolisten blijkt dat met name de inzet van ILO's nuttig is omdat zij direct aanwijzingen kunnen geven in het land van herkomst ten aanzien van personen die (trachten) naar Nederland te reizen. Op die manier kunnen ILO's voorkomen dat 'verkeerde' mensen naar Nederland komen (en hen al tegenhouden in het land van herkomst). De inzet van ILO's kan daarom worden beschouwd als zijnde een waardevolle bijdrage aan een geïntegreerd grenssysteem (en met name samenwerking tussen lidstaten en derde landen).

Op basis van de nationale doelstellingen en gefinancierde projecten kan geconcludeerd worden dat de indicatoren die de Europese Commissie voorschrijft niet relevant zijn om effectiviteit te meten.[54]

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het versterken van het situatiebewustzijn aan de externe grenzen en de reactiecapaciteiten van lidstaten?

Nederland heeft ervoor gekozen om de aanschaf en modernisering van materiaal en uitrusting voor grenstoezicht, zoals vaartuigen, te bekostigen met ISF gelden. Concreet gaat het om de aanschaf van 6 vaartuigen inclusief uitrusting en toebehoren voor maritieme grenscontrole en om in te zetten bij Frontex-operaties. De vaartuigen zijn ten tijde van schrijven van dit rapport opgeleverd[55]

Daarnaast is een Specifieke Actie toegekend aan Nederland voor de aankoop van een CABIN RHIB (vaartuig) welke ook ter beschikking wordt gesteld aan het Europees Grens- en kustwachtagentschap Frontex. Om de toegekende middelen te kunnen besteden is, na de toekenning door de Commissie, het nationale programma ISF aangepast en vervolgens is ook de nationale subsidieregeling gewijzigd. Dit vaartuig is in 2021 geleverd.[56]

De Europese Commissie schrijft geen indicatoren voor om de effectiviteit van dit onderdeel te meten. Gegeven het feit dat het materieel is aangeschaft op basis van een nationale behoefte en dat het materieel de technische kenmerken heeft om het situatiebewustzijn aan externe grenzen te verbeteren, kan worden aangenomen dat deze projecten hebben bijgedragen aan het behalen van deze (sub)doelstelling. Bovendien wordt de CABIN RHIB ook ingezet voor Frontex operaties en daarmee wordt de relevante bijdrage aan deze (sub)doelstelling onderschreven.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het opzetten en operationeel maken van IT-systemen, hun communicatie-infrastructuur en apparatuur die grenscontroles en grensbewaking aan de externe grenzen ondersteunen?

Onder deze noemer heeft Nederland de ISF gelden geïnvesteerd in activiteiten voorzien in verband met het voorbereiden, ontwikkelen en onderhouden van de (nationale) IT systemen (waaronder ten behoeve van de uitvoering van de EU voorstellen inzake slimme grenzen, namelijk):

---

53 Nederlands National Programma ISF 2014 - 2020

54 SO2 C2, SO2 R2, SO2 I3, SO2 I5, SO2 R5, S02 R1, SO2 R3, SO2 R4.

55 Schriftelijke input Ministerie van Justitie en Veiligheid.

56 Uitvoeringsverslag 2021, p. 9

- Het EU inreis- en uitreissysteem (EES);
- Het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS);
- Het Schengen Informatie System (SIS);
- Het Visa Information System (VIS);
- European Dactyloscopy (EURODAC);
- European Criminal Records Information System for Third Country Nationals (ECRIS-TCN).

De ISF middelen waren voorzien om een deel van de activiteiten en voorbereiding die nodig zou zijn voor het voldoen aan deze (nieuwe) Europese regelgeving te financieren. In Nederland werd het programma 'Grenzen en Veiligheid' ingericht, gericht op de implementatie/wijzigingen van deze EU verordeningen. Uiteindelijk zijn hiertoe de projecten Top up IT Systems, Implementatie Slimme Grenzen, Etias, EES, SIS en SIS-recast gefinancierd. Vanwege vertragingen rondom de verordeningen (er is uiteindelijk slechts een verordening 'live' gegaan gedurende de vorige ISF cyclus) zijn de beoogde projecten op verschillende vlakken niet gestart onder de ISF 2014 – 2020 cyclus. Ondanks het niet live gaan van bepaalde systemen zoals Etias zijn de technische en operationele voorbereidingen voor de implementatie van de verordeningen wel getroffen en met ISF gelden bekostigd.

Andere door de Europese Commissie voorgeschreven indicatoren zijn niet relevant om de effectiviteit van dit onderdeel in kaart te brengen.[57]

4.1.3 Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het voorkomen van grensoverschrijdende, ernstige en georganiseerde criminaliteit, inclusief terrorisme, het versterken van de coördinatie en samenwerking tussen wetshandhavingsautoriteiten en andere nationale autoriteiten van lidstaten en met relevante derde landen en internationale organisaties?

De analyse van deze evaluatievraag valt, conform de voorgeschreven begeleidende documentatie vanuit de Europese Commissie, uiteen in vier subvragen. Deze subvragen worden in deze paragraaf, voor zover mogelijk, beantwoord.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het bereiken van de verwachte resultaten met betrekking tot het versterken van de capaciteit van Nederland om grensoverschrijdende, ernstige en georganiseerde criminaliteit, inclusief terrorisme, te bestrijden?

Onder deze noemer richtte Nederland zich op het voorkomen en bestrijden van criminaliteit en in het bijzonder op de samenwerking tussen de financiële sector en opsporingsdiensten. Concreet werd het project 'Verwijzingsportaal bankgegevens' gefinancierd. Dit portaal ondersteunt de verzameling, verwerking en analyse bankgegevens van verdachte personen waardoor analyses versneld kunnen worden en, uiteindelijk, meer crimineel vermogen kan worden ontnomen. Via implementatie van dit portaal zou Nederland ook voldoen aan de wijziging van de EU Richtlijn 2016/849 inzake de voorkoming van het gebruik van het financiële stelsel voor het witwassen van geld of terrorisme financiering.[58]

Eind 2021 zijn 59 banken aangesloten bij het portaal, is het platform 1,4 miljoen keer bevraagd door de belastingdienst en zijn er 70,000 verordeningen door opsporingsdiensten

[57] SO2 I2, SO2 I4
[58] Nederlands National Programma ISF 2014 - 2020

opgesteld.[59] In de huidige ISF cyclus (2021 – 2027) heeft dit project een vervolg gekregen. Dit gegeven vormt een goede indicatie voor de effectiviteit van dit project.

Naast het ontwikkelen van het portaal is tijdens het EU voorzitterschap van Nederland ook ingezet op EU samenwerking op gebied van financieel rechercheren. Daarnaast is ook een project gefinancierd dat de ontwikkeling van financieel rechercheren in de brede zin ondersteunt. Een voorbeeld hiervan is het project dat een Special Investigation Unit in Panama heeft opgezet met als doel het verbeteren van de samenwerking met dit land. Uit cijfers blijkt dat de politionele informatie uitwisseling met Panama is verdubbeld.[60] Ten slotte is met ISF geld ook de ontwikkeling, implementatie en operationalisering van het UBO-register gefinancierd. Met het oprichting van dit centraal register wordt aan de anti-witwasrichtlijn voldaan ((EU) 2018/843).[61]

De Europese Commissie schrijft een aantal indicatoren voor om de output, resultaten en impact van dit onderdeel te meten. Gezien de zeer specifieke focus van de wijze waarop Nederland haar ISF financiering op dit terrein inzet, is het niet zinvol om verbanden te leggen tussen de met ISF-gelden gefinancierde projecten en deze indicatoren (o.a. waarde van inbeslaggenomen criminele bezittingen of aantal geregistreerde overtredingen van een bepaalde categorie).[62]

Er kan op basis van beschikbare data wel gerapporteerd worden op het de output indicator die de Europese Commissie voorschrijft. Hieruit blijkt dat de gerealiseerde aantallen en waardes (wat) achterblijven op de streefwaarden van de projecten gecombineerd. De streefwaarden zoals gepresenteerd in het NP worden zijn behaald wat betreft de aantallen gefinancierde projecten en zijn bijna gerealiseerd wat betreft de financiële waarden.

Tabel 4.1 (SO5, C3): Aantal projecten en financiële waarde van projecten op gebied van criminaliteitspreventie

Indicator	Indicatoren project	Indicatoren gerealiseerd project	Streefwaarde in Nationaal Programma
Aantal projecten op het gebied van criminaliteitspreventie	11	8	1
Financiële waarde van projecten op het gebied van criminaliteitspreventie	€ 10.627.194	€ 9.632.729	€ 9.921.162

Bron: aangeleverde informatie Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024

Het is aannemelijk dat deze projecten hebben bijgedragen aan het voorkomen van criminaliteit, dit is deels af te leiden van de gebruikersaantallen van het platform.

59 Uitvoeringsverslag, 2021, p. 11.
60 Uitvoeringsverslag, 2021, p. 11
61 Uitvoeringsverslag, 2021, p. 11
62 SO5 R1, SO5 I1, SO5 I2, SO5 I3, SO5 R3.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het ontwikkelen van administratieve en operationele coördinatie tussen autoriteiten van lidstaten, Europol, andere relevante Unie-organen en, indien van toepassing, met derde landen en internationale organisaties?

Nederland heeft ISF financiering ingezet voor het opzetten van een nieuwe en ontwikkeling van een bestaande Passenger Information Unit (PIU) op nationaal niveau om een Passenger Name Record IT systeem te ontwikkelen en te implementeren, zoals bedoeld in Verordening (EU) No 513/2014. De NCTV heeft ISF financiering ontvangen voor project Pi-NL TRIP - PIU NL, de unit is ondergebracht bij de KMar.

Tevens zijn de ISF middelen ingezet om noodzakelijke IT oplossingen te ontwikkelen om de informatie uitwisseling met andere EU-lidstaten en de interoperabiliteit met IT systemen en databases ontwikkeld door de EU of andere EU-lidstaten te verbeteren. Hiertoe zijn projecten gefinancierd (van de NCTV en Nationale Politie). Het project van de NCTV bestond uit een pilot project en een vervolgproject. Het pilotproject heeft een aantal leerpunten opgeleverd die vervolgens zijn verwerkt in het vervolgproject, namelijk: datacodering dient beter schaalbaar te zijn dan de door FIUnet gebruikte techniek én decentrale applicatie-installatie vereist een aangepaste structuur en benadering om onderhoud praktisch uitvoerbaar te houden.[63] Op basis van deze lessen is het vervolgproject ingericht en verbeterde koppelingen zijn gerealiseerd in de nationale Passenger Name Record-keten en de Passenger Information Unit.

Het project van de Nationale Politie kende problemen in de uitvoering (o.a. vanwege capaciteit, onduidelijkheid over eigendom van systemen en COVID-19-pandemie). Streefwaarden zijn niet behaald maar de Nationale Politie heeft wel aan haar inspanningsverplichting voldaan.[64]

De indicatoren die de Europese Commissie voorschrijft zijn, gezien de type projecten die Nederland met ISF gelden heeft gefinancierd, niet relevant om de effectiviteit van het fonds te meten.[65] Het feit dat de gefinancierde projecten zich richtten op duurzame implementatie of verbetering van (verplichte) systemen maakt het aannemelijk dat deze projecten een effectieve bijdrage hebben geleverd aan het ontwikkelen van de administratieve (en operationele) samenwerking tussen lidstaten. De monopolisten hebben de financiering namelijk ingezet om oplossingen en systemen te ontwikkelen en te onderhouden die blijvend relevant en van toegevoegde waarde zijn, ook op de langere termijn. Daarmee hebben zij concrete stappen gemaakt naar verbeterde samenwerking en coördinatie.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het ontwikkelen van trainingsprogramma's, zoals die met betrekking tot professionele vaardigheden en kennis van verplichtingen op het gebied van mensenrechten en fundamentele vrijheden?

Nederland heeft de ISF gelden op gebied van training ingezet voor het implementeren van het Law Enforcement Training Scheme (LETS) in de basispolitiezorg. Met ISF gelden heeft Nederland de implementatie van de eerste twee niveaus (van vier in totaal) van LETS verzorgd en daarmee voldoet ze aan het CEPOL Raadsbesluit. De eerste twee niveaus van LETS zien, onder meer, op de ontwikkeling en implementatie van internationale en interculturele competenties in het politieonderwijs (waaronder talenkennis). Vanwege de COVID-

63 Uitvoeringsverslag 2021, p. 12
64 Uitvoeringsverslag 2021, p. 12
65 SO5 R1, SO5 I5, SO5 I6, SO5 C4, SO5 I7

19-pandemie is LETS voornamelijk digitaal geïmplementeerd. Er zijn geen concrete cijfers bekend over het aantal politiemedewerkers dat met steun van het fonds zijn opgeleid en er kan daarom niet gerapporteerd worden op de door de Europese Commissie voorgeschreven indicator.[66]

Daarnaast heeft Nederland ISF financiering ingezet om voorlichting te ontwikkelen om de zogeheten slachtofferoriëntatie van politiemedewerkers te vergroten. Het project heeft onder anderen geresulteerd in vijf praktijkboekjes met verhalen en instructies en maatwerk trainingen. In totaal hebben 19,219 agenten van basisteams deelgenomen aan de basis-training (dit is 87% van de doelgroep). Daarnaast hebben 4,497 agenten van opsporing en regionale service centra de training gevolgd (60%). In het Uitvoeringsverslag van 2021 wordt gesproken over een bijdrage van dit project aan cultuurverandering binnen de Nationale Politie. Er zijn geen gegevens beschikbaar over de mate waarin deelnemers van de training en LETS de trainingen als nuttig en effectief hebben ervaren en in hoeverre zij de opgedane kennis ook (lang) na de training nog toepassen. In de analyse omtrent de effectiviteit van deze projecten kan daarom alleen afgegaan worden op het aantal personen dat getraind is. Op basis hiervan (met name de percentages) kan aangenomen worden dat de projecten effectief zijn geweest in het bereiken van een grote groep.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan nemen van maatregelen, het invoeren van waarborgmechanismen en het vaststellen van best practices voor de identificatie en ondersteuning van getuigen en slachtoffers van criminaliteit?

Nederland zet ISF gelden in voor het verbeteren van slachtofferzorg ten behoeve van het vergroten van de slachtofferoriëntatie van de politiemedewerkers, in lijn met de slachtoffer-richtlijn. De gelden zijn specifiek gebruikt om de politie registratiesystemen in lijn te brengen met de vereisten uit de Europese Richtlijn. Ook is informatiemateriaal over de rechten van slachtoffers ontwikkeld en vertaald, zijn er koppelingen gemaakt in het Basissysteem Handhaving waardoor informatie over slachtoffers eenvoudiger verwerkt en gedeeld kan worden, is er een intranet aangifte systeem uitgezet, waardoor de Individuele Beoordeling ook kan worden opgemaakt bij zeer eenvoudige aangiften, is de website van de Nationale Politie geactualiseerd en er is een onderzoek gedaan naar betere informatieverstrekkingen aan jongeren.[67] Gezien de doelstellingen van de met ISF-gelden gefinancierde projecten is het niet relevant op te rapporteren op de door de Europese Commissie voorgedragen indicatoren.[68]

4.1.4 Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het verbeteren van de capaciteit van lidstaten om effectief om te gaan met veiligheidsgerelateerde risico's en crises, en het beschermen van mensen en kritieke infrastructuur tegen terroristische aanslagen en andere veiligheids-gerelateerde incidenten?

De analyse van deze evaluatievraag valt, conform de voorgeschreven begeleidende documentatie vanuit de Europese Commissie, uiteen in drie subvragen. Deze subvragen worden in deze paragraaf, voor zover mogelijk, beantwoord.

---

66 SO5 R2
67 Uitvoeringsverslag, 2021, p. 22
68 S05 I4,S05 C3

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het versterken van de administratieve en operationele capaciteit van lidstaten om kritieke infrastructuur in alle sectoren van economische activiteit te beschermen?

Nederland heeft ISF gelden onder deze noemer met name ingezet op preventie en bestrijding, training en vroege waarschuwingen en crisis. In het kader van preventie en bestrijding zijn drie projecten uitgevoerd (conform het NP). Dit betreft een project gericht op (o.a.) het ontwikkelen van een aanpak voor een weerbare infrastructuur (VITEX, door NCTV). Daarnaast is de Campagne Alert Online uitgerold met als doel het bewustzijn van cybersecurity bij overheid, bedrijfsleven en burger te versterken (door NCTV). Ten slotte is de Small Business Innovation Research (SBIR) cybersecurity tender uitgezet om ondernemers uit te dagen producten te ontwikkelen die helpen maatschappelijke problemen op te lossen. Nederland heeft verder een Europese Oefening Vitale Infrastructuur gefinancierd met ISF gelden (door NCTV). Dit betreft een internationale table top oefening die het beter delen van informatie tussen sectoren, landen en internationale organisaties ondersteunt. Ten slotte zijn ISF middelen ook besteed aan de doorontwikkeling van NL Alert. Hier zijn duidelijke signalen van effectiviteit merkbaar. Terwijl in 2013 33 NL Alerts werden uitgezonden, waren dit er 174 in 2019. Het testbericht dat op 7 december 2020 is uitgezonden, werd ontvangen door bijna 9 op de 10 Nederlanders van 12 jaar en ouder (89%).

Op nationale doelstelling slachtofferhulp en infrastructuur zijn geen ISF middelen ingezet.

De Europese Commissie schrijft voor om te rapporteren op het aantal instrumenten opgezet of verbeterd met de hulp van het fonds, ter bescherming van kritieke infrastructuur door de lidstaten in alle sectoren van het economisch leven. In dit geval zijn er met ISF gelden 5 instrumenten gefinancierd en daarmee zijn zowel de streefwaarden van de projecten als die in het NP behaald.[69] Hetzelfde geldt voor het aantal met steun van het fonds georganiseerde deskundigenbijeenkomsten, workshops, seminars, conferenties, publicaties, websites en (online)overleg; dit zijn er namelijk 45.[70] Rapporteren op de overige indicatoren aangedragen door de Europese Commissie is, gezien de wijze waarop Nederland de financiering heeft ingezet, niet relevant.[71]

Op basis van beschikbare data kan worden geconstateerd dat de projecten effectief zijn geweest in het bereiken van een breed publiek en het uitzenden van, onder anderen, meer alerts. De gefinancierde projecten hebben, met name, het bredere publiek en het bedrijfsleven een rol gegeven in het beschermen van kritieke infrastructuur. In welke mate de campagnes en doorontwikkeling van de applicatie ook daadwerkelijk een bijdrage hebben geleverd aan het versterken van de administratieve en operationele capaciteit van lidstaten om kritieke infrastructuur in alle sectoren van economische activiteit te beschermen is niet met zekerheid vast te stellen. Desalniettemin kan gesteld worden dat de met ISF gefinancierde activiteiten een bijdrage hebben geleverd aan het versterken van de administratieve en operationele capaciteit van lidstaten om kritieke infrastructuur te beschermen.

---

69 SO6 R1. Bron: aangeleverde informatie Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024
70 SO6 R2. Bron: aangeleverde informatie Ministerie van Justitie en Veiligheid, 2024
71 S06 I1

Op welke manier heeft het fonds bijgedragen aan het opzetten van veilige verbindingen en het effectief coördineren tussen de reeds bestaande actoren op het gebied van crisiscoördinatie?

Nederland heeft geen ISF middelen ingezet op gebied van informatie uitwisseling. Het is niet relevant om te rapporteren op de indicatoren die de Europese Commissie aandraagt.[72]

Op welk manier heeft het fonds bijgedragen aan het verbeteren van de administratieve en operationele capaciteit van de lidstaten en de Unie om uitgebreide dreigings- en risicobeoordelingen te ontwikkelen?

Nederland heeft ISF gelden onder deze noemer met name ingezet voor het tegengaan van misbruik van explosieven. Concreet zijn vier projecten gefinancierd, namelijk:

- Project Extract (gericht op het ter beschikking stellen van informatie aan alle relevante partners van aan te schaffen kennisproducten over tactieken en technieken voor het zelf vervaardigen van explosieven);
- Project Fexin (Doorontwikkeling van forensisch explosieven onderzoek);
- Project EPIC (Bewustwordingscampagne met betrekking tot risico's en nieuwe wetgeving op het gebied van explosieven);
- Project BDS Score (Doorontwikkeling van het Nederlandse Bom Datasysteem).

Deze projecten sluiten aan bij de (verplichtingen die voortvloeien uit) het EU CBRN-actieplan, het EU actieplan explosieven, Verordening 98/2013 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven en de nationale strategie ter bestrijding van misbruik van explosieven 2011-2015.[73]

De Europese Commissie schrijft voor om te rapporteren op het aantal door het fonds gesteunde projecten met betrekking tot de beoordeling en de beheersing van risico's op het gebied van interne veiligheid. Volgens data gedeeld door het Ministerie van Justitie en Veiligheid zijn dat 3 projecten.[74] Het is aannemelijk dat deze projecten een bijdrage hebben geleverd aan het verbeteren van de administratieve en operationele capaciteit van de lidstaten en de Unie om uitgebreide dreigings- en risicobeoordelingen te ontwikkelen. De projecten hebben zowel een bijdrage geleverd aan technisch onderzoek op specifieke gebieden als aan het informeren van het bredere publiek. De andere indicator aangedragen door de Europese Commissie is niet relevant in het geval van Nederland.[75]

4.2 Efficiëntie

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin het fonds de doelstellingen heeft behaald tegen redelijke kosten. Om hier een duidelijk beeld van te kunnen schetsen, zetten we eerst uiteen in hoeverre deze doelstellingen tegen redelijke kosten zijn behaald in termen van ingezette financiële en menselijke middelen. Vervolgens benoemen we de maatregelen die zijn genomen om fraude en andere onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen, te melden en op te volgen.

---

72 S06 R1,S06 R2, S06 I1
73 Nederlands National Programma ISF 2014 - 2020
74 SO6 C2
75 SO6 R2

4.2.1 In hoeverre zijn de resultaten van het Fonds tegen redelijke kosten behaald in termen van ingezette financiële en menselijke middelen?

Om de doelen van ISF te behalen, heeft Nederland deze doelen uitgewerkt in het NP dat door de Europese Commissie is goedgekeurd. Nederland heeft ervoor gekozen om ISF strategisch in te zetten, en niet voor alle doelen binnen ISF te gaan. Voor de doelen die zij niet proberen te bereiken via ISF zijn, indien nodig, nationale middelen beschikbaar gesteld.[76] Over het algemeen zijn de gestelde doelen behaald tegen redelijke kosten, met een onderbesteding van ongeveer €3 miljoen (zie ook hoofdstuk 2.3). De inzet van menselijke middelen werd als hoog beschouwd, maar bleef binnen de aanvaardbare grenzen omdat het essentieel is voor het uitvoeren van ISF-projecten.

Financiële middelen

Er kan een onderscheid gemaakt worden tussen de financiële middelen die beschikbaar zijn gesteld door Nederland en de financiële middelen die zijn ingezet door (potentiële) begunstigden tijdens de aanvraagprocedure en de uitvoering van het project.

Budget

Tijdens ISF 2014-2020 heeft de VA ongeveer € 4 miljoen euro meer verleend dan oorspronkelijk begroot was. Aan het einde van deze ISF cyclus, bleek er echter uiteindelijk een onderbesteding van ongeveer € 3 miljoen euro te zijn. Het totale budget is dus uiteindelijk niet overschreden.

Extra kosten voor begunstigden

Daarnaast zijn er ook financiële middelen ingezet door (potentiële) begunstigden tijdens de aanvraagprocedure en het uitvoeren van het project. Tijdens gesprekken met begunstigden komt naar voren dat zij indirecte kosten hebben die niet declarabel zijn. Een voorbeeld hiervan zijn de reiskosten die niet direct onder een project vallen. Een monopolist geeft bovendien een specifiek voorbeeld waarbij zij de kosten van de accounts per medewerker voor de urenregistratie niet konden declareren. Dit zorgde voor extra kosten van ongeveer € 1500 euro per medewerker per jaar.

Menselijke middelen

Bijna alle begunstigden ervaren dat het veel tijd, energie en mankracht vergt om het beoogde project volgens de EU-standaarden af te ronden. Een monopolist schreef deze hoge mate van inspanning toe aan het dubbele werk dat zij soms moeten verrichten. De Rijks brede Raamwerkovereenkomst, waarin ook de aanvraag voor ISF zat, was al eerder gecontroleerd door de overheid. Het opnieuw moeten controleren van de aanvraag zou inefficiënt zijn en extra administratieve lasten met zich meebrengen. Dit werd in overleg opgelost doordat de VA en UVB aannamen dat de aanvraag al voldoende was gecontroleerd en er geen extra documenten nodig waren. Desondanks geven dezelfde begunstigden aan dat de investeringen in ISF in verhouding staan tot de subsidie die zij ontvangen.

Ook de VA zet personele middelen in ten behoeve van het uitvoeren van hun vastgestelde taken. De VA kent een standaard formatie van 3,4 fte en bestaat uit het hoofd bureau Verantwoordelijke Autoriteit en drie (senior) adviseurs. De 3,4 fte van de VA is niet fulltime ingezet op de fondsen gedurende 2014-2020 als gevolg van personele wisselingen, afronden periode 2007-2013 en de transitie naar de nieuwe subsidieperiode 2021-2027. De gemiddelde

[76] Tussentijdse evaluatie ISF, p. 27

inzet op AMIF en ISF 2014-2020 bedraagt daardoor ongeveer 2,5 fte. De VA laat zich voor de uitvoering bijstaan door Uitvoering Van Beleid (UVB) dat fungeert als Gedelegeerde Instantie (GI). Uitvoering Van Beleid is onderdeel van de directie Dienstverlening, Samenwerkingsverbanden en Uitvoering van het ministerie van SZW. De taken van de GI worden binnen de afdeling Uitvoering uitgevoerd door het team Migratie- en Veiligheidsfondsen. Dit team is ook uitsluitend met deze taken belast. De bezetting van het team kan afhankelijk van het werkaanbod variëren in de tijd, maar bestaat in de basis uit 12 fte (situatie april 2019). Als auditinstantie (AA) is aangewezen de Auditdienst Rijk (ADR), die organisatorisch is ondergebracht bij het ministerie van Financiën en direct onder de secretaris-generaal van dit ministerie valt. Gemiddelde inzet in de periode 2014-2020 is ongeveer 2,5 fte. In totaal voor de drie autoriteiten dus ongeveer 17 fte op jaarbasis. Daarnaast wordt de VA in haar taken ondersteund vanuit de eigen directie, maar ook vanuit andere directies. De inzet van al deze partijen is lastig te kwantificeren en wordt daarom hier buiten beschouwing gelaten.

4.2.2 *Welke maatregelen zijn genomen om fraude en andere onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen, te melden en op te volgen, en hoe hebben ze gepresteerd?*

De Gedelegeerde Instantie (GI) is verantwoordelijk voor het controleren van alle administratie in de projecten die onder ISF vallen. Uitvoering van Beleid (UVB) van het SZW fungeert voor de VA als GI. Het proces van deze controle is vastgelegd en staat beschreven in het Management Controle Systeem (hierna MCS).[77] Dit is een algemeen proces voor elk project onder ISF dat wordt afgesloten en hiermee wordt getoetst of de kosten die gedeclareerd zijn daadwerkelijk subsidiabel zijn. Bovendien is de VA ook verantwoordelijk voor het voorkomen, signaleren, melden en opvolgen van onregelmatigheden en fraude. Ook hiervoor staat de procedure beschreven in het MCS.[78]

Naast de beschreven procedure in het MCS, is er ook een 'Handleiding Onregelmatigheden AMIF en ISF 2014-2020' opgesteld. Deze handleiding geeft stap voor stap weer hoe onregelmatigheden of fraude vastgesteld, gemeld en opgevolgd moet worden. Als de GI een onregelmatigheid constateert wordt dit opgenomen in een register. Ieder kwartaal wordt dit register doorgegeven aan VA. Aan de hand van dit register kan de VA melding maken van de onregelmatigheden aan de Europese Commissie, aangezien zij soms conform de Gedelegeerde Verordening op de hoogte gebracht moeten worden hiervan.[79] Er wordt door de VA altijd een melding gemaakt wanneer de onregelmatigheden groter zijn dan € 10.000, wanneer ze ontdekt worden net voorafgaand aan een faillissement, of wanneer er sprake is van een vermoede van fraude.

Ten tijde van de tussenevaluatie zijn geen gevallen van onregelmatigheden of fraude geconstateerd.[80] Hierna is hierover niet meer expliciet gerapporteerd.

---

77 Beschrijving beheer- en controlesysteem AMIF en ISF 2014-2020, Hoofdstuk 2.B en 2.C.
78 Ibid, hoofdstuk 2.H.
79 Gedelegeerde verordening (EU) 2015/1973
80 Tussentijdse evaluatie ISF, p.4.

4.3 Administratieve verlichting

Deze paragraaf gaat in op de administratieve lastenverlichting die begunstigden ervaren. We beschrijven eerst de procedures die zijn ingesteld ter versimpeling van de administratieve lasten voor de begunstigden. Tot slot identificeren we de positieve punten en de knelpunten die begunstigden ervaren.

4.3.1 Hebben de door het Fonds geïntroduceerde innovatieve procedures (vereenvoudigde kosten-effectieve optie, meerjarige programmering, nationale toelatingsregels, meer omvattende nationale programma's met flexibiliteit) vereenvoudiging voor de begunstigden van het Fonds met zich meegebracht?

Bij het opzetten van het NP zijn verschillende opties onderzocht om de administratieve lasten voor zowel het programma als de eindbegunstigden te verminderen. Zo is er een Handleiding Projectadministratie voor begunstigden ontworpen en is er meer voorlichting gegeven. Daarnaast heeft de VA ervoor gekozen om eenvoudigere verantwoording van kosten zoals loonkosten, uitsluiting van moeilijk te verantwoorden kosten, een ondergrens voor externe kosten en een ondergrens van subsidiabele kosten per project in te richten.[81] Gedurende deze cyclus zijn er daarnaast ook nog lichte versoepelingen gedaan. Een voorbeeld hiervan is dat er na een controleperiode inloopspreekuren en netwerkbijeenkomsten zijn ingesteld, waar begunstigden hun obstakels over de projectuitvoering en -verantwoording konden bespreken en werd de HPA aangepast om het duidelijker te maken.[82]

Hoewel pogingen zijn ondernomen om de administratieve lasten te verminderen door middel van de genoemde maatregelen, blijven vrijwel alle begunstigden de administratieve lasten als zwaar ervaren. In 2017 is er een enquête gehouden om inzicht te krijgen in de ervaringen van begunstigden. De inspanning die zij moeten leveren om aan de subsidievoorwaarden te voldoen, wordt als relatief hoog beoordeeld (met een score van 6,8 op een schaal van 10, waarbij 10 aangeeft dat de inspanning heel hoog is).[83] Ook wordt de verhouding tussen de administratieve lasten en de subsidie als ongunstig beoordeeld (met een score van 4,4 op een schaal van 10, waarbij 10 staat voor een zeer gunstige verhouding).[84]

Ook de gesprekken die wij met begunstigden hebben gevoerd laten zien dat de administratieve last nog steeds als hoog ervaren wordt. Begunstigden benoemen met name dat de onduidelijkheid van hetgeen wat zij moeten verzamelen zorgt voor extra administratieve lasten. Daarnaast benoemde een begunstigde dat de tarievenlijst voor reiskosten voor additionele administratieve lasten zorgt. De tarieven voor het rijk zijn namelijk lager dan die binnen deze desbetreffende organisatie gelden. Als gevolg moeten projectcontrollers reiskosten steeds opnieuw toerekenen.

4.4 Relevantie

In deze paragraaf gaan we in op de mate waarin het fonds relevant is en het huidige en opkomende uitdagingen en behoeften adresseert. We beantwoorden daarvoor eerst de vraag

[81] Tussentijdse evaluatie ISF, p.6
[82] Tussentijdse evaluatie ISF, p.47
[83] Tussentijdse evaluatie ISF, p.50
[84] Tussentijdse evaluatie ISF, p.50

of de doelstellingen uit het NP en Het Jaarlijks Werkprogramma (Noodhulp en Unie-Acties) overeenkomen met geïdentificeerde behoeften. Daarnaast zetten we uiteen welke maatregelen Nederland heeft genomen om te reageren op veranderende behoeften.

4.4.1 Kwamen de door Nederland in het Nationaal Programma gestelde doelen overeen met de geïdentificeerde behoeften?

Al met al kan worden gesteld dat de door Nederland gestelde doelen in het NP overeen komen met de geïdentificeerde behoeften. Dit komt voornamelijk doordat Nederland het NP bottom-up heeft vormgegeven, waardoor de behoeften zijn vertaald in nationale doelstellingen in het NP. Beleidsdirecties en begunstigden zijn actief bij dit proces betrokken geweest. Daarnaast was het mogelijk om projecten te herzien op basis van veranderende behoefte.

Betrokkenheid van beleidsdirecties en potentiële begunstigden

Tijdens de periode 2014-2020 is er afgestemd met beleidsdepartementen, die volgens de VA goed op de hoogte waren van de behoeften en belangen in het veld. Dit betekende dat er is gesproken met verschillende partijen om behoeften en uitdagingen in kaart te brengen. Op basis van deze consultaties zijn de nationale doelstellingen geselecteerd waarop gegadigden konden inschrijven tijdens verschillende aanvraagperiodes. Daarnaast geven monopolisten aan dat zij betrokken zijn geweest bij het opstellen van het programma. Ook geven verschillende monopolisten aan dat er regelmatig is overlegd met uitvoeringspartners over mogelijke projecten die gefinancierd kunnen worden met ISF. In gesprekken met begunstigden komt naar voren dat bijvoorbeeld projecten zijn aangedragen waarmee de aanbevelingen uit de Schengenevaluatie kunnen worden opgevolgd.

Deze aanpak zorgde ervoor dat de doelen van het NP goed aansloten bij de werkelijke behoeften in het veld, zoals onder andere blijkt uit de positieve impact op begunstigden. Deze organisaties vonden de ISF-doelen en -subsidies zeer relevant en ondersteunend voor hun werk.

Echter geeft een van de gesproken beleidsdirecties aan dat de mogelijkheden die ISF biedt om projecten te financieren, beter lijkt aan te sluiten op de behoeften van uitvoeringsorganisaties dan op de behoeften van beleidsorganisaties. Zij zien bij uitvoeringsorganisaties meer animo om projecten in te dienen, waarschijnlijk omdat zij dichter bij de praktijk staan en sneller concrete projecten kunnen voordragen waar behoefte aan is. Het is voor beleidsorganisaties lastiger om concrete projecten voor te dragen die passen bij hun beleidsdoelstellingen.

Herziening van projectaanvragen

Voor ISF projecten, geldt dat zij georganiseerd worden in een dynamische omgeving. Door de mogelijkheid te bieden om projectaanvragen te herzien binnen de bestaande projectdoelstellingen, blijven de projecten gericht op de huidige vraag. Door de begunstigden is aangegeven dat zij veel contact hebben gehad met de VA over hun behoeften en mogelijk benodigde wijzigingen. Gesprekken daarover konden volgens de gesprekspartners (monopolisten en beleidsdirecties) door zowel de VA als de begunstigden worden geïnitieerd. Voorbeelden van gespreksonderwerpen zijn aanpassen van de looptijd van de subsidie en het aanpassen van streefwaarden.

4.4.2 *Kwamen de doelstellingen in het Jaarlijks Werkprogramma (Unie-acties) overeen met de daadwerkelijke behoeften?*

De doelstellingen uit het Jaarlijks Werkprogramma sluiten aan bij de daadwerkelijke behoeften in de Nederlandse context. De ISF middelen vormen op nationaal niveau slechts een klein deel van de totale middelen die voor ISF onderwerpen worden ingezet. Bij het opstellen van het NP heeft Nederland onder andere hierom de behoeften bij belangrijke uitvoeringspartijen opgehaald en op basis daarvan nationale doelstellingen geformuleerd die aansluiten bij de doelstellingen uit het Jaarlijks Werkprogramma. Het programma is bottom-up opgezet, waardoor het aansluit bij de daadwerkelijke behoeften.

4.4.3 *Welke maatregelen heeft Nederland genomen om te reageren op veranderende behoeften?*

Nederland heeft verschillende maatregelen genomen in reactie op veranderende behoeften. Voorbeelden daarvan zijn het aandragen van nieuwe projecten, het verlengen van de project-duur, het bijstellen van streefwaarden en het vereenvoudigen van wijzigingsprocessen.

Zoals eerder beschreven is de VA veel in contact geweest met potentiële begunstigden over het aandragen van mogelijke projecten voor ISF. Dit gold ook als er tussentijds gelden vrij kwamen. Hierdoor kon Nederland reageren op veranderende behoeften.

De begunstigden gaven ook aan dat de flexibiliteit omtrent de projectduur erg fijn heeft ervaren. Wegens de COVID-19-pandemie hebben meerdere projecten namelijk vertraging op gelopen, maar werd daar flexibel mee omgegaan. Daarnaast geeft een van de gespreks-partners aan dat voor in ieder geval twee projectaanvragen de streefwaarden zijn aangepast, om zo beter aan te sluiten bij de actualiteit.

Vereenvoudigen wijzigingsprocessen

De VA geeft aan dat zij in de periode 2014-2020 hebben gezien dat het voor begunstigden lastig is om wijzigingen te maken aan hun projecten, zoals bijvoorbeeld aan de doelstellingen. Voor monopolisten geldt dat er dan een herziene aanvraag dient te komen, die beoordeelt moet worden door de UVB. In de periode 2021-2027 is geprobeerd om die processen te versoepelen en versimpelen.

4.5 EU toegevoegde waarde

In deze paragraaf gaan we in op de toegevoegde waarde van de Europese Unie voor de begunstigden. We identificeren daarvoor verschillende soorten meerwaarde die voortvloeien uit de steun van ISF. Daarnaast beschrijven we of de vereiste acties ook uitgevoerd zouden zijn zonder financiële steun van ISF en wat volgens begunstigden de waarschijnlijke gevolgen zouden zijn van een onderbreking van de steun vanuit ISF. Tot slot gaan we in op in hoeverre de acties die gesteund zijn door het fonds hebben geleid tot een voordeel op het niveau van de Europese Unie.

4.5.1 *Wat zijn de belangrijkste soorten meerwaarde die voortvloeien uit de steun van het Fonds (volume, reikwijdte, rol, proces)?*

De ISF middelen vormen op nationaal niveau slechts een klein deel van de totale middelen die voor ISF onderwerpen worden ingezet. Desondanks zijn in de gesprekken met zowel begunstigden drie verschillende soorten meerwaarde naar voren gekomen doordat hun projecten steun krijgen van ISF: het kunnen nakomen van afspraken op Europees niveau, groter bereik en snellere uitrol.

Verschillende begunstigden geven aan ISF aanvragen te gebruiken om projecten te financieren die onderdeel van gemaakte op Europees niveau gemaakte afspraken of een Europese richtlijn. Bijvoorbeeld voor het implementeren van een EU verordening en het opvolgen van aanbevelingen uit de Schengenevaluatie. Dit is namelijk een verplichting waar de Nederlandse staat aan moet voldoen. “ISF fungeert dan als vliegwiel”.

Ten tweede zien zij de meerwaarde van de steun van het Fonds in hoe groot projecten opgezet kunnen worden. Meerdere begunstigden gaven aan dat de projecten nu op grotere schaal georganiseerd kunnen worden, zoals MEDCOI4. Tot slot geeft de financiering van ISF een stimulans om projecten sneller op te zetten. Meerdere begunstigden gaven aan dat het project zonder steun vanuit ISF niet zo snel van de grond zou zijn gekomen en de implementatie langer had geduurd.

4.5.2 *Zou Nederland de vereiste acties om het EU-beleid op de gebieden van het Fonds uit te voeren hebben uitgevoerd zonder de financiële steun van het Fonds?*

Volgens begunstigden zou het merendeel van de acties alsnog zijn uitgevoerd in Nederland, ook zonder financiële steun van ISF. In dat geval zou het op andere wijze gefinancierd moeten worden, waarbij het aannemelijk is dat dit met nationale middelen zou worden gedaan. Echter geven meerdere begunstigden aan dat de uitvoering in dat geval zou zijn vertraagd en / of op kleinere schaal zijn uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is de doorontwikkeling van NL Alert met steun vanuit ISF. Deze doorontwikkeling was ook zonder ISF steun uitgevoerd, maar waarschijnlijk op een later moment en/of op een kleinere schaal.

4.5.3 *Wat zouden de meest waarschijnlijke gevolgen zijn van een onderbreking van de steun die door het Fonds wordt geboden?*

In het geval de steun vanuit ISF onderbroken zou worden, zouden projecten op andere wijze gefinancierd moeten worden, waarbij het aannemelijk is dat dit met nationale middelen zou worden gedaan. Echter kunnen projecten dan mogelijk worden afgeschaald.

4.5.4 *In hoeverre hebben acties gesteund door het Fonds geleid tot een voordeel op het niveau van de Unie?*

Acties gesteund door ISF hebben op verschillende manieren bijgedragen aan voordelen op het niveau van de Europese Unie. Door het selecteren van projecten die onderdeel van een Europese richtlijn of afspraak, beoordelen begunstigden de ISF-subsidie als cruciaal voor hun projecten. Hierdoor draagt ISF bij aan het kunnen nakomen van Europese afspraken.

Daarnaast werden de projecten door de subsidie vaak op uitgebreidere schaal of versneld uitgevoerd. Dit heeft onder andere bijgedragen aan kennisuitwisseling en samenwerking met partners uit andere lidstaten, wat indirect bijdraagt aan een sterker en meer geïntegreerd grensbeheer, visabeleid en het voorkomen van criminaliteit. Een voorbeeld hiervan is de Specifieke Actie RSCO, dat heeft geleid tot een impuls aan de lokale Schengensamenwerking. Daarnaast is een Specifieke Actie toegekend aan Nederland voor de aankoop van een CABIN RHIB (vaartuig) welke ook ter beschikking wordt gesteld aan het Europees Grens- en kustwachtagentschap Frontex.

4.6 Duurzaamheid

In deze paragraaf wordt ingegaan op de duurzaamheid van de resultaten van de door ISF ondersteunde projecten. We beschrijven daarvoor als eerste de belangrijkste maatregelen die Nederland heeft genomen om de duurzaamheid van de resultaten te waarborgen in de programmerings-, uitvoeringsfase. Daarnaast gaan we in op de mechanismen om een duurzaamheidscontrole uit te voeren tijdens die fasen. Tot slot zetten we de verwachtingen van begunstigden uiteen over in hoeverre de resultaten/voordelen van de acties ondersteund door het Fonds worden voortgezet.

4.6.1 Welke belangrijkste maatregelen heeft Nederland genomen om de duurzaamheid van de resultaten van de met de steun van het Fonds uitgevoerde projecten te waarborgen (zowel in de programmerings- als uitvoeringsfase)?

Volgens de VA is de belangrijkste maatregel om de duurzaamheid van de resultaten te waarborgen dat de projectaanvragen daarop beoordeeld worden in de selectie van projecten. De lange termijn impact wordt beoordeeld bij de selectie, echter zijn er geen harde eisen voor opgenomen.

Doordat projecten worden geselecteerd die onderdeel uitmaken van een Europese richtlijn of afspraak, wordt de duurzaamheid ook gewaarborgd. Deze afspraken moeten op enig moment geïmplementeerd worden, waardoor dit inherent is aan duurzaamheid op lange termijn. Daarnaast betekent dit dat de projectresultaten voor lange termijn ingebed moeten worden in Europese wetgeving en processen.

Tot slot geven begunstigden ook aan dat er op het onderwerp grenzen vrijwel geen korte termijn projecten plaatsvinden. Alles omtrent grenzen is in essentie duurzaam en gericht op de lange termijn.

4.6.2 Zijn mechanismen ingevoerd om een duurzaamheidscontrole uit te voeren tijdens de programmerings- en uitvoeringsfase?

Tijdens de programmerings- en uitvoeringsfase zijn geen mechanismen ingevoerd om een duurzaamheidscontrole in te voeren. Echter geeft de VA aan dat middels georganiseerde bijeenkomsten wordt gewerkt aan kennisdeling en het ophalen van informatie over de resultaten van de uitgevoerde projecten. Hoewel er geen mechanismen zijn ingevoerd dragen deze bijeenkomsten wel bij aan het zicht krijgen op de duurzaamheid van de resultaten van door ISF gesteunde projecten.

De VA geeft aan dat er een werkgroep grenzen is opgezet waar de VA ook bij aanwezig was. In desbetreffende werkgroep is aan belangrijke ketenpartners zoals de Politie, Kmar en de Zeehavenpolitie een update gegeven over de stand van zaken over de projecten die betrekking hadden op Grenzen.

4.6.3 In hoeverre worden de resultaten/voordelen van de acties ondersteund door het Fonds verwacht te worden voortgezet?

De vraag in hoeverre de resultaten van door ISF ondersteunde acties worden voortgezet, kan positief worden beantwoord door te kijken naar de lange termijn en duurzame impact van verschillende projecten. Zo draagt ISF volgens begunstigden bij aan het creëren van netwerken en de doorontwikkeling van systemen.

Blijvende resultaten

Een aantal projecten heeft duurzame resultaten behaald die volgens begunstigden voortzetten na afloop van de financieringsperiode. Een begunstigde benoemde bijvoorbeeld de internationalisering van politie onderwijs.

Netwerken en doorontwikkeling van systemen

De relatief langdurige financiering van ISF-projecten draagt bij aan de duurzame inzetbaarheid van middelen en personen. Eén begunstigde benadrukt dat de steun helpt bij het creëren van een stabiel netwerk, wat essentieel is voor de duurzaamheid van projecten. Internationale partijen weten elkaar daardoor makkelijker te vinden en te ondersteunen. Een genoemd voorbeeld hierbij het ILO-netwerk.

Systemen

Tot slot ondersteunt ISF projecten die werken aan de doorontwikkeling van systemen die op het moment van evalueren nog steeds in gebruik zijn. Eén van de monopolisten heeft zo'n informatiesysteem beschreven en benoemde daarbij specifiek de interoperabiliteit van dit systeem. Dit soort structurele verbeteringen dragen bij aan de duurzaamheid van de resultaten.

4.7 Coherentie

Deze paragraaf gaat in op de mate van coherentie tussen het NP ISF 2014-2020 en andere nationale en Europese instrumenten, zoals het Horizon 2020.[85] De volgende elementen komen hier aan bod: 1) de beoordeling van andere interventies met vergelijkbare doelstellingen tijdens de programmeringsfase; 2) de verschillende coördinatiemechanismen; en 3) de samenhang van de via het NP ISF 2014-2020 geïmplementeerde acties en andere interventies met vergelijkbare doelstellingen.

[85] De eindevaluatie heeft geen informatie opgehaald over de coherentie met het Europees Sociaal Fonds, het Cohesiefonds en FEAD. Dit komt omdat de beleidsprioriteiten van deze fondsen niet overeenkomen met de doelen van ISF. Deze zijn daarom buiten beschouwing gelaten hier.

4.7.1 Is er tijdens de programmeringsfase een beoordeling uitgevoerd van andere interventies met vergelijkbare doelstellingen en is hiermee rekening gehouden?

Tijdens de programmeringsfase heeft de Verantwoordelijke Autoriteit (VA) geen beoordelingen uitgevoerd van andere interventies met vergelijkbare doelstellingen. De centrale coördinatie, de nationale verklaring, en overleg en samenwerking met EU-delegaties maakte het wel mogelijk om andere maatregelen met soortgelijke doelstellingen te monitoren en waar relevant, af te stemmen. Hierdoor konden ze de mogelijke coherentie met Horizon 2020 vroegtijdig signaleren.

Centrale coördinatie

De coördinatie van de uitvoering van Europese fondsen was grotendeels centraal belegd bij het Agentschap SZW.[86] Zo hield het Agentschap SZW zich bezig met de uitvoering van zowel ISF 2014-2020 als AMIF 2014-2020 en het Europese Globaliseringsfonds. Het besluit om de coördinatie van de uitvoering van de Europese fondsen centraal te beleggen sloot aan op de Nederlandse beleidsdoelen om 1) de uitvoering van Europese regelingen efficiënter te implementeren en 2) de in Europese regelgeving doorgevoerde harmonisatie van de diverse Europese regelingen.[87]

Nationale Verklaring

Naast de centrale coördinatie door het Agentschap SZW, gaf de Minister van Financiën namens het kabinet jaarlijks een 'Nationale Verklaring' af aan de Europese Commissie en het Nederlands parlement. De Nationale Verklaring was een middel om interdepartementale afstemming te waarborgen en harmonisering aan te brengen in het beheer, de controle en de verantwoording van alle Europese fondsen die Nederland in gedeeld beheer met de Europese Commissie heeft besteed.[88]

Aftstemming tussen ISF en andere Europese instrumenten

Tot slot werd in het NP van ISF 2014-2020 gewezen op de synergie en complementariteit die werd gezocht door middel van overleg en samenwerking met EU-delegaties in de programmeer- en implementatiefase van relevante (specifieke) acties. Echter, er is tijdens de programmeringsfase niet gekeken naar de programmering en uitvoering van andere EU-interventies met vergelijkbare doelstellingen door de Verantwoordelijke Autoriteit.[89]

Wel werd destijds aangenomen dat er mogelijk samenhang kon worden gezocht met het Horizon 2020 programma, een Europees onderzoeks- en innovatie financieringsprogramma. In de voorbereiding van NP ISF kon echter nog geen beoordeling plaatsvinden over de coherentie met Horizon 2020, omdat het Horizon 2020 pas na de programmeringsfase van ISF 2014-2020 definitief werd.[90]

---

86 Het Agentschap SZW is onderdeel van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en is voor de huidige EMVF 2021-2027 omgevormd naar de Uitvoering van Beleid (UVB) wat de taak van Gedelegeerde Instantie (GI) vervult.

87 Nationaal Programma ISF 2014-2020, p. 34.

88 Nationaal Programma ISF 2014-2020, p. 34.

89 Tussentijdse evaluatie ISF, p.36.

90 Voor informatie over Horizon, zie deze link. Tussentijdse evaluatie ISF, p. 36.

4.7.2 *Zijn coördinatiemechanismen tussen ISF en andere interventies met vergelijkbare doelstellingen vastgesteld voor de uitvoeringsperiode?*

Om de samenhang tussen ISF-projecten en andere interventies met vergelijkbare doelstellingen te waarborgen zijn een aantal coördinatiemechanismen vastgesteld, waaronder overleg op nationaal niveau, het gebruik van het CORDIS-portaal, en rapportagestructuren. De coördinatiemechanismen zijn met name ingezet voor afstemming met het Europese programma Horizon 2020 en om eventuele overlap met dit programma te voorkomen.

Overleg op nationaal niveau

Op nationaal niveau werden Rijk vertegenwoordigers van relevante overheidsinstanties bij elkaar gebracht in het Monitorcomité, de selectiecommissies en andere vormen van overleg om ze een directe rol te geven bij de ontwikkeling en uitvoering van ISF 2014-2020 op nationaal niveau.[91] De synergie en complementariteit van ISF- en andere fondsen werd in het comité echter niet structureel besproken. Wel werd jaarlijks het uitvoeringsverslag aan het monitorcomité voorgelegd om na te gaan of synergiën bestonden of konden worden gezocht met andere fondsen.

CORDIS-portaal

In 2016 kreeg de VA een verzoek vanuit de Europese Commissie om de mogelijke samenhang en overlap tussen de ISF-politie projecten die in 2015-2017 liepen en het Horizon 2020 programma vast te stellen.[92] Er werd daarom gekozen om regelmatig contact te hebben met het Nederlandse contactpunt voor Horizon 2020.[93] Daarnaast zijn checks uitgevoerd via het CORDIS-portaal, waar alle informatie gerelateerd aan Europese onderzoeksprojecten wordt ondergebracht.[94] Een begunstigde gaf echter wel aan dat een overzicht van Horizon projecten miste, wat het lastig maakten om synergiën in kaart te brengen.

Sinds 2018 is door VA standaard een check uitgevoerd in het CORDIS-portaal als onderdeel van de in de voorbereiding voor nieuwe ISF-projecten.[95]

Rapportage van acties en raadplegingen omtrent coördinatie

Ten slotte werd in de jaarlijkse uitvoeringsrapportages een overzicht gegeven van de belangrijkste acties en raadplegingen omtrent de coördinatie met andere EU-instrumenten (waaronder Europese structuur- en investeringsfondsen, andere EU-fondsen of programma's en EU-instrumenten voor externe betrekkingen). Uit de uitvoeringsrapportages blijkt echter dat er geen acties en raadplegingen hebben plaatsgevonden om coördinatie met Europese instrumenten te garanderen. De VA voorzag namelijk geen uitdagingen wat betreft de coördinatie en complementariteit tussen het ISF en deze Europese instrumenten.[96]

In de uitvoeringsrapportages wordt wel specifiek ingegaan op de coherentie en complementariteit met Horizon 2020 (hierna H2020). Zo wordt aangegeven dat het lastig is en veel tijd kost om te achterhalen of projecten onder ISF samenhangen en complementair zijn aan projecten

---

91 Nationaal Programma ISF 2014-2020, 32.
92 Tussentijdse evaluatie ISF, p. 36-37.
93 Uitvoeringsverslag ISF 2018, p.26; Uitvoeringsverslag ISF 2019, p.27; Uitvoeringsverslag ISF 2020, p.27-28; Uitvoeringsverslag ISF 2021 p.27-28.
94 Voor informatie over het CORDIS portal, zie deze link.
95 Uitvoeringsverslag ISF 2018, p.26; Uitvoeringsverslag ISF 2019, p.27; Uitvoeringsverslag ISF 2020, p.27-28; Uitvoeringsverslag ISF 2021 p.27-28.
96 Uitvoeringsverslag ISF 2018, p.26; Uitvoeringsverslag ISF 2019, p.27; Uitvoeringsverslag ISF 2020, p.27-28; Uitvoeringsverslag ISF 2021 p.27-28.

die worden meegefinancierd onder H2020. Dit komt omdat het een zeer 'omvangrijk financieel instrument' betreft. Wel houdt de VA ontwikkelingen omtrent de specifieke H2020 projecten nauwlettend in de gaten via het eerdergenoemde CORDIS-portaal en overleg met het Nederlandse contactpunt voor Horizon 2020. Op basis van de informatie die het VA hieruit heeft opgehaald, was vanuit het nationale ISF-politie meegefinancierde onderzoeksprojecten geen sprake van overlap of complementariteit met Horizon 2020.[97]

4.7.3 Zijn de via ISF geïmplementeerde acties coherent met en niet in tegenspraak met andere interventies met vergelijkbare doelstellingen?

ISF geïmplementeerde acties zijn maar beperkt coherent gebleken met andere Europese programma's. Wel is ingezet op synergiën met Horizon 2020 en INTERREG. Zowel de tussenevaluatie als uitvoeringsverslagen geven aan dat maar beperkte synergiën bestonden tussen ISF 2014-2020 en andere Europese programma's. Dit komt met name omdat de Europese programma's bij verschillende Directoraten-Generaal zijn belegd waardoor regelgevingen, richtlijnen en prioriteiten uiteenlopen. Dit maakt het lastig om de verschillen tussen de programma's te overbruggen en samenhang te creëren.[98] Een andere rede voor weinig samenhang volgens begunstigden was het grote aantal fondsen dat beschikbaar werd gesteld. Hierdoor was het voor het VA moeilijk om de coherentie tussen de verschillende fondsen te monitoren. Het CORDIS-portaal maakte het wel makkelijker om dubbelfinanciering te traceren en overlap te voorkomen volgens verschillende begunstigden.

De tussenevaluatie concludeerde dat, vooral binnen Nederland, meer aansluiting kon worden gezocht bij de verantwoordelijke autoriteiten van andere Europese programma's. Er werd daarentegen wel samenhang gezocht met programma's als Horizon 2020 en INTERREG.[99]

Ten slotte gaven begunstigden aan dat het lastig was om synergie te creëren met projecten in andere EU-lidstaten. Dit is met name het gevolg van de verschillen in inrichting van veiligheidssystemen in de lidstaten. Projecten hebben daarom vooral een nationale focus.

4.8 Complementariteit

In deze paragraaf wordt de complementariteit van het NP ISF 2014-2020 met andere activiteiten en beleid, zoals de Europese veiligheidsstrategie en de Nederlandse veiligheidsagenda, verder toegelicht (zie ook paragraaf 4.7). Waar mogelijk beoordelen we in welke mate financiering vanuit verschillende beheerwijzen heeft bijgedragen aan complementariteit. We nemen in deze analyse de relatief beperkte omvang van het ISF 2014-2020 in vergelijking met de totale beschikbare budgetten op nationaal niveau in acht.

---

97 Uitvoeringsverslag ISF 2018, p.26; Uitvoeringsverslag ISF 2019, p.27; Uitvoeringsverslag ISF 2020, p.27-28; Uitvoeringsverslag ISF 2021 p.27-28.

98 Tussentijdse evaluatie ISF, p.36-38.

99 Tussentijdse evaluatie ISF, p.4 en 35-36; Uitvoeringsverslag ISF 2018, p.26; Uitvoeringsverslag ISF 2019, p.27; Uitvoeringsverslag ISF 2020, p.27-28; Uitvoeringsverslag ISF 2021 p.27-28.

4.8.1 *Is er tijdens de programmeringsfase een beoordeling uitgevoerd van andere interventies met complementaire doelstellingen en is hiermee rekening gehouden?*

Tijdens de programmeringsfase is tot op zekere hoogte rekening gehouden met andere interventies met complementaire doelstellingen door coördinatie op centraal niveau te organiseren met verschillende relevante overheidsinstanties en een beoordeling van andere initiatieven met complementaire doelstellingen.

Coördinatie met instanties van de centrale overheid

Verschillende Rijk vertegenwoordigers van relevante overheidsinstanties werden betrokken bij zowel de programmerings- als uitvoeringsfase van het NP ISF. Zo namen ze deel aan het Monitorcomité, de selectiecommissies en andere vormen van overleg, waaronder de sub werkgroepen Beleid en Beheer.[100] Het Monitorcomité hield toezicht op relevante ontwikkelingen in het NP ISF en besloot over de afstemming van het fonds met andere maatregelen met soortgelijke doelstellingen. Verschillende directies waren vertegenwoordigd in het comité:

1. Directie Migratie Beleid (ministerie van Justitie en Veiligheid)[101];
2. Directie Integratie en Samenleving (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid);
3. Directie Europese en Internationale Aangelegenheden (ministerie van Justitie en Veiligheid);
4. Agentschap SZW (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)[102];
5. Auditdienst Rijk (ministerie van Financiën);
6. Directie Financieel Economische Zaken (ministerie van Justitie en Veiligheid);
7. Bureau Verantwoordelijke Autoriteit.[103]

Beoordeling van andere initiatieven met soortgelijke doelstellingen

In het NP ISF is ook op meerdere plekken opgenomen dat (delen van) nationale doelstellingen worden gefinancierd met nationale middelen. Volgens de tussenevaluatie laat dit zien dat ten tijde van de programmeringsfase is beoordeeld welke andere maatregelen met complementaire doelstellingen bestaan.[104]

4.8.2 *Zijn coördinatiemechanismen tussen ISF en andere interventies met vergelijkbare doelstellingen vastgesteld om hun complementariteit gedurende de uitvoeringsperiode te waarborgen?*

Om complementariteit te bewerkstelligen tussen NP ISF en andere interventies met vergelijkbare doelstellingen, zijn een aantal coördinatiemechanismen vastgesteld. Zo was er sprake van coördinatie met relevante beleidsdirecties. Ook werd gedurende de implementatiefase ingezet op interactie met begunstigden. Tot slot werd jaarlijks gerapporteerd over de coördinatie en complementariteit met Europese instrumenten, meer specifiek over de samenhang met Horizon 2020.

---

100 Nationaal Programma ISF 2014-2020, p. 32.

101 Vertegenwoordigd de vreemdelingketen (Immigratie- en Naturalisatiedienst, Centraal Orgaan Opvang Asielzoekers, Dienst Terugkeer en Vertrek);

102 Het Agentschap SZW was onderdeel van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. Het agentschap is omgevormd naar de Uitvoering van Beleid (UVB) wat fungeert als Gedelegeerde Instantie (GI) voor de huidige EMVF 2021-2027.

103 Nationaal Programma ISF 2014-2020, p.32.

104 Tussentijdse evaluatie ISF, p. 39-40.

Coördinatie via het comité van toezicht

Zoals hierboven beschreven was het Monitorcomité nauw betrokken bij de uitvoering van NP ISF. De comitéleden kwamen twee keer in het jaar samen om de ontwikkelingen binnen het programma te bespreken en mogelijke inhoudelijke en financiële wijzigingen in NP ISF af te stemmen. De leden van het comité maakten deel uit van relevante beleidsdirecties, waardoor ze goed op de hoogte waren van belangrijke maatregelen, doelstellingen en instrumenten in het veiligheidsterrein. Hierdoor konden ze de complementariteit van ISF met andere interventies garanderen. Bovendien stelde het ze in staat om waar mogelijk aansluiting te zoeken bij andere relevante projecten en instrumenten en overlap vroegtijdig te signaleren.[105]

Daarnaast wijst de tussenevaluatie erop dat de Europese financiering van veiligheidsvraagstukken ervoor heeft gezorgd dat meer samenwerking plaatsvond tussen Europese landen op deze vraagstukken. Dit kwam het gemeenschappelijk Europees belang ten goede. Deze Europese financiering kon met nationale middelen vanuit ministeries worden aangevuld.[106]

Interactie met (potentiële) begunstigden

Potentiële begunstigden zijn tijdens de programmerings- en startfase uitgenodigd om verschillende conferenties bij te wonen. De conferenties maakten het mogelijk om het NP ISF 2014-2020 toe te lichten aan en input op te halen van betrokkenen uit het veld.[107] Een van de begunstigde gaf aan dat projectuitvoerders inderdaad goed op de hoogte waren van de Europese doelstellingen en kaders waardoor samenhang tussen ISF-projecten en de EU-beleidsagenda kon worden gefaciliteerd.

Daarnaast werd een nationale website ontwikkeld met alle informatie over de EMVF-fondsen, zowel AMIF als ISF, en vond geregeld contact plaats met begunstigden via monitoringsbezoeken, email, jaarlijkse vergaderingen en informatiebijeenkomsten. Deze vormen van interactie met projectuitvoerders droegen bij aan het voorkomen van overlap en maakte het mogelijk om aansluiting te zoeken tussen de verschillende projecten en projectuitvoerders op nationaal niveau.[108]

Jaarlijkse rapportage over de coördinatie met EU-instrumenten

Tot slot werd ieder jaar op nationaal niveau gerapporteerd over de acties en raadplegingen die zijn uitgevoerd om coördinatie en complementariteit met andere instrumenten in de Unie te faciliteren. De jaarlijkse uitvoeringsverslagen van ISF 2014-2020 bevatten een paragraaf waarin wordt ingegaan op de complementariteit van het fonds met andere instrumenten van de Unie (artikel 14, led 2, onder e) en artikel 14 lid 5, onder f), van Verordening EU nr. 514/2014. Het gaat om de volgende instrumenten:

- Europese structuur- en investeringsfondsen (Europees Fonds voor regionale ontwikkeling, Europees Sociaal Fonds, Cohesiefonds, Europees Landbouwfonds voor plattelandsontwikkeling, Europees Fonds voor maritieme zaken en visserij);
- Andere EU-fondsen of -programma's (bv. programma Een leven lang leren, programma Cultuur, programma Jeugd in actie);

---

105 Tussentijdse evaluatie ISF, p. 39-40 en p.46; Nationaal Programma ISF 2014-2020.
106 Tussentijdse evaluatie ISF, p. 39-40.
107 Nationaal Programma ISF 2014-2020, p.32.
108 Nationaal Programma ISF 2014-2020, p.33.

- EU-instrumenten voor externe betrekkingen (bv. Instrument voor pretoetredingssteun, Europees nabuurschaps- en partnerschapsinstrument, Stabiliteitsinstrument), voor zover het gaat om acties in of betreffende derde landen.[109]

De informatie over de complementariteit met bovenstaande fondsen die in de jaarlijkse uitvoeringsverslagen is opgenomen, is echter beperkt. Wel wordt ingegaan op de complementariteit met Horizon 2020 (zie paragraaf 4.7).

4.8.3 Zijn mechanismen om overlapping van financiële instrumenten te voorkomen, ingesteld?

In 4.7.2 is toegelicht welke mechanismen zijn ingesteld om overlapping van financiële instrumenten te voorkomen. Daarnaast zijn nog een aantal mechanismen ingezet om overlap tegen te gaan. Zo wijst de tussenevaluatie op de instelling van een mechanisme om overlapping met andere maatregelen met soortgelijke doelstelling als ISF te voorkomen. In de subsidieregeling was namelijk vastgelegd dat de aanvraag tot subsidieverlening door de minister volledig of gedeeltelijk kan worden afgewezen. De minister heeft dit recht als dezelfde subsidiabele kosten al worden gefinancierd uit andere nationale subsidieprogramma's en waardoor de volledige verlening van de subsidiabele kosten meer dan 100% bedraagt.[110]

In de uitvoeringsrapportage wordt aangegeven dat naast ISF alleen medefinanciering uit nationale middelen wordt goedgekeurd voor ISF-projecten. Daardoor kan geen dubbelfinanciering vanuit andere EU-instrumenten hebben plaatsgevonden.[111] Zo heeft een ISF-project gericht op de doorontwikkeling van een alarmeringssysteem voor burgers en detectie medefinanciering ontvangen vanuit nationale middelen om op gang te komen.[112]

De Europese Commissie heeft daarnaast ook een lijst bijgehouden met alle in Nederland uitgevoerde projecten met andere financieringsstromen. Deze lijst is met de VA gedeeld waardoor ze voor de ISF als AMIF-projecten konden kijken wat de doelstellingen waren en of er overlap was met andere interventies. Zo kon overlap worden voorkomen en complementariteit op projectniveau worden gewaarborgd.

Verder had de Nationale Verklaring als doel om overlap tussen Europese fondsen te voorkomen en het beheer, de controle en de verantwoording van alle Europese fondsen in Nederland beter te laten verlopen.[113] Overleg en coördinatie met instanties van de centrale overheid speelden daarnaast ook een directe rol in de waarborging van complementariteit van ISF met andere interventies.[114]

---

109 Uitvoeringsverslagen ISF 2015-2021.
110 Tussentijdse evaluatie ISF, p. 40.
111 Uitvoeringsverslag ISF 2018; Uitvoeringsverslag 2019; Uitvoeringsverslag 2021.
112 Dit project is uitgevoerd door NL Alert.
113 Nationaal Programma ISF 2014-2020, p. 34.
114 Nationaal Programma ISF 2014-2020; Tussenevaluatie ISF, p. 39-40 en p.46.

5 Conclusies en geleerde lessen

Al met al kan geconcludeerd worden dat Nederland dankzij steun vanuit ISF uitvoering kan geven aan de behoeften van belangrijke uitvoeringsorganisaties op ISF-onderwerpen en kan voldoen aan Europese verplichtingen. Nederland heeft het nationale ISF programma namelijk veelal bottom-up vormgegeven, waardoor de middelen met name ingezet worden om te voldoen aan Europese verplichtingen of om te voorzien in nationale behoeften. Dat is dan ook de belangrijkste meerwaarde van de ISF-steun. Tegelijkertijd maakt dit het lastig om daadwerkelijk een reflectie te delen ten aanzien van de effectiviteit van het fonds omdat de link daarmee soms artificieel oogt.

De bottom-up vormgeving van het NP resulteert erin dat ISF-steun voor Nederland niet onmisbaar is, omdat het merendeel van de projecten ook zonder ISF-steun zouden zijn uitgevoerd (o.a. de projecten die zien op het voldoen aan EU regelgeving). Deze projecten kunnen echter, dankzij ISF, sneller en uitgebreider tot uitvoering worden gebracht. Het feit dat Nederland een aanzienlijk deel van ISF besteed aan het voldoen aan EU regelgeving en voorzien in nationale behoeften, heeft, in zekere zin, wel een positieve impact op de duurzaamheid van de projectresultaten.

Ten aanzien van de efficiëntie kan worden geconcludeerd worden dat de doelen waarop is ingezet zijn behaald tegen redelijke kosten. Dit is gebaseerd op de vastgestelde onderbesteding van ongeveer €3 miljoen. De inzet van menskracht werd echter als hoog beschouwd, zeker gezien de totale omvang van ISF (ten opzichte van het budget beschikbaar voor deze thema's op nationaal niveau). Bij het opstellen van het Nationaal Plan zijn verschillende opties onderzocht om de administratieve lasten te verminderen, maar desondanks ervaren de begunstigden nog steeds een hoge administratieve last. Met name de onduidelijkheid van de vereiste bewijslast zorgt voor extra druk en lasten.

In onderstaande paragrafen worden de belangrijkste bevindingen per evaluatiecriteria uiteengezet en eventueel geleerde lessen beschreven.

Effectiviteit

De beantwoording van de evaluatievragen ten aanzien van effectiviteit is omgeven met kanttekeningen. Het is namelijk niet mogelijk om directe verbanden te leggen tussen de met ISF gefinancierde projecten en de maatschappelijke impact op het gebied van visa, grensbeheer, criminaliteit en crisisbeheersing. Bovendien is data slechts beperkt beschikbaar waardoor veelal niet op objectieve manier kan worden beoordeeld hoe effectief projecten zijn geweest. Omdat Nederland het nationale ISF programma veelal bottom-up heeft vormgegeven, worden de middelen met name ingezet om te voldoen aan Europese verplichtingen of om te voorzien in nationale behoeften. Het is daarom lastig om daadwerkelijk een reflectie te delen ten aanzien van de effectiviteit van het fonds omdat de link daarmee soms artificieel oogt.

Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het ondersteunen van een gemeenschappelijk visa beleid, het leveren van een hoogwaardige dienstverlening aan visumaanvragers, het verzekeren van gelijkwaardige behandeling van derdelanders en het aanpakken van illegale migratie?

Onder deze noemer vallen met name de resultaten van de projecten Informatie Ondersteund Beslissen en de Specifieke Acties Action RSCO's op. Met Informatie Ondersteund Beslissen is met name een bijdrage geleverd aan het verbeteren en versnellen van het besluitvormingsproces rondom visumafgifte. Dit project heeft bijgedragen aan het versterken van het beslisproces rondom afgifte van visa. De werkzaamheden van de RSCO's hebben, daarnaast, een bijdrage geleverd aan de informatiepositie van Nederland op dit gebied (deels via Informatie Ondersteund Beslissen). Bovendien hebben de RSCO's geleid tot een impuls aan de lokale Schengensamenwerking.

Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het ondersteunen van geïntegreerd grensbeheer, met inbegrip van het bevorderen van verdere harmonisatie van maatregelen met betrekking tot grensbeheer en het delen van informatie tussen lidstaten en tussen lidstaten en het Europees Agentschap en het waarborgen, enerzijds, van een uniform en hoog niveau van controle en bescherming van de buitengrenzen, en anderzijds, van het soepel oversteken van de buitengrenzen voor derdelanders die het recht hebben om in de EU te zijn.

Dankzij ISF gelden heeft Nederland met name sneller kunnen inzetten op het voldoen aan de aanbevelingen van de Schengenevaluatie uit 2017. De ISF financiering op dit gebied is met name ingezet voor de inrichting van een volwaardig Nationaal Coördinatie Centrum (NCC) conform Eurosur richtlijnen. De inrichting van dit centrum heeft, dankzij ISF, versneld plaats kunnen vinden en daarmee is een bijdrage geleverd aan geïntegreerd grensbeheer. Daarnaast heeft de inzet van verbindingsfunctionarissen een waardevolle bijdrage geleverd aan het verbeteren van de samenwerking tussen lidstaten, met name op het gebied van delen van informatie. Daarnaast stelde de inzet van deze groep functionarissen Nederland in staat om meer betrokken te zijn bij het grensbeheer in herkomstlanden.

Verder zijn vaartuigen aangeschaft die bijdragen aan grenstoezicht (via een project en Specifieke Actie). Hiermee is voldaan aan een nationale behoefte op dit terrein en zo heeft ISF (indirect) ook een bijdrage geleverd aan het beschermen van buitengrenzen. ISF-gelden zijn ten slotte ook ingezet ten behoeve van de uitvoering van verschillende EU-voorstellen inzake slimme grenzen. Vanwege vertragingen in het wetgevende proces, is de ISF-financiering slechts voor één EU voorstel ingezet. De overige financiering is ingezet op voorbereidende trajecten, vooruitlopend op de voortgang van de andere lopende wetgevingstrajecten. Hiermee is met ISF-financiering indirect een bijdrage geleverd aan het ondersteunen van geïntegreerd grensbeheer.

Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het voorkomen van grensoverschrijdende, ernstige en georganiseerde criminaliteit, inclusief terrorisme en het versterken van de coördinatie en samenwerking tussen wetshandhavingsautoriteiten en andere nationale autoriteiten van lidstaten en met relevante derde landen en internationale organisaties?

De ISF-financiering heeft een bijdrage geleverd aan het bestrijden van georganiseerde criminaliteit, met name door middel van aandacht voor financieel rechercheren. Daarnaast is de samenwerking tussen publieke en private partijen verbeterd dankzij het 'Verwijzingsportaal bankgegevens'. Verder heeft Nederland met ISF-financiering het Law Enforcement Training Scheme (LETS) in de basispolitiezorg opgenomen en is voorlichting ontwikkeld om

slachtofferoriëntatie van politiemedewerkers te vergroten. Deze trajecten hebben een aanzienlijk bereik gehad onder politiemedewerkers en hebben, vanuit dat opzicht, een bijdrage geleverd aan verbeterde zorg voor slachtoffers en verbeterde samenwerking tussen wetshandhavingsautoriteiten. In welke mate deze bijdrage duurzaam is, is echter onduidelijk. De ISF gelden zijn ten slotte ook ingezet om te voldoen aan verschillende EU Richtlijnen op gebied van (georganiseerde) criminaliteit, operationele coördinatie en slachtofferzorg. Met de inzet van de ISF middelen is, indirect, een bijdrage levert op deze gebieden.

Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het verbeteren van de capaciteit van lidstaten om effectief om te gaan met veiligheidsgerelateerde risico's en crises, en het beschermen van mensen en kritieke infrastructuur tegen terroristische aanslagen en andere veiligheids-gerelateerde incidenten?

Nederland heeft ISF gelden met name ingezet op preventie en bestrijding, training en vroege waarschuwingen en crisis. Met ISF financiering heeft Nederland uitgebreider en / of sneller kunnen investeren in ontwikkelingen op gebied van weerbare infrastructuur, cybersecurity bewustzijn en trainingsoefeningen. De meest concrete bijdrage van ISF financiering op dit terrein is zichtbaar bij de doorontwikkeling van NL Alert. Het bereik van de met ISF gefinan-cierde projecten is aanzienlijk en dit vormt een indicatie voor de effectiviteit van deze projecten. Ten slotte heeft Nederland ISF financiering ingezet om projecten rondom het tegengaan van misbruik van explosieven te financieren. Gezien de nauwe aansluiting van deze projecten op het EU CBRN-actieplan, het EU actieplan explosieven, Verordening 98/2013 over het op de markt brengen en het gebruik van precursoren voor explosieven en de nationale strategie ter bestrijding van misbruik van explosieven 2011-2015, heeft de investe-ring in deze projecten logischerwijs een bijdrage geleverd aan het verbeteren van nationale capaciteit (en, indirect, die van de Europese Unie).

Efficiëntie

Zijn de algemene doelstellingen van het Fonds tegen redelijke kosten behaald?

Nederland heeft ervoor gekozen om ISF strategisch in te zetten, en slechts voor bepaalde doelen binnen ISF te gaan. Over het algemeen kan geconcludeerd worden dat de doelen waarop is ingezet zijn behaald tegen redelijke kosten. Dit is gebaseerd op de vastgestelde onderbesteding van ongeveer €3 miljoen. De inzet van menskracht werd als hoog beschouwd, maar bleef binnen de aanvaardbare grenzen omdat het essentieel is voor het uitvoeren van ISF-projecten.

Bovendien zijn er maatregelen genomen om fraude en andere onregelmatigheden binnen ISF te voorkomen, op te sporen, te melden en op te volgen. Er is bijvoorbeeld een standaard controleprocedure opgezet die wordt toegepast op alle projecten bij afronding. Daarnaast is er een specifiek stappenplan opgesteld voor het constateren en afhandelen van onregelmatig-heden of fraudegevallen. Tot aan de tussentijdse evaluatie zijn er geen gevallen van onregel-matigheden of fraude geconstateerd. Hierna is hierover niet meer expliciet gerapporteerd.

Administratieve verlichting

Zijn de beheersprocedures van het Fonds vereenvoudigd en is de administratieve last voor de begunstigden verminderd?

Bij het opstellen van het Nationaal Plan zijn verschillende opties onderzocht om de administra-tieve lasten te verminderen. Een voorbeeld hiervan is de Handleiding Projectadministratie die is ontworpen voor begunstigden. Daarnaast heeft de VA ervoor gekozen om eenvoudigere

verantwoording van kosten zoals loonkosten, uitsluiting van moeilijk te verantwoorden kosten, een ondergrens voor externe kosten en een ondergrens van subsidiabele kosten per project in te richten. Ondanks de versoepelingen ervaren de begunstigden nog steeds een hoge administratieve last. Met name de onduidelijkheid ten aanzien van de vereiste bewijslast zorgt voor extra lasten.

Een belangrijke les die hieruit getrokken kan worden, is dat de verbetering van de efficiëntie binnen het verantwoordingsproces alleen mogelijk is door een heroverweging van de huidige indeling. Het is hierbij belangrijk om op te merken dat het voldoen aan de verantwoordingvereisten van de EU een significant aspect blijft van het proces. Het is daarom uitdagend om veranderingen door te voeren zolang er een gedetailleerde verantwoording wordt vereist.

Relevantie

Kwamen de doelstellingen van de interventies gefinancierd door het Fonds overeen met de daadwerkelijke behoeften?

Al met al kan worden gesteld dat de doelstellingen overeen komen met de geïdentificeerde behoeften. Dit komt voornamelijk doordat Nederland het NP bottom-up heeft vormgegeven, door bij beleidsdirecties en begunstigden behoeften op te halen en hen actief te betrekken. Op basis van deze behoeften zijn nationale doelstellingen geformuleerd die aansluiten bij de doelstellingen uit het Jaarlijks Werkprogramma.[115] Daarnaast heeft Nederland verschillende maatregelen genomen in reactie op veranderende behoeften. Voorbeelden daarvan zijn het aandragen van nieuwe projecten, het verlengen van de projectduur, het bijstellen van streefwaarden en het vereenvoudigen van wijzigingsprocessen.

EU Toegevoegde waarde

Heeft de EU-steun enige meerwaarde opgeleverd?

De ISF middelen vormen op nationaal niveau slechts een klein deel van de totale middelen die voor ISF onderwerpen worden ingezet. De belangrijkste meerwaarde is dat het merendeel van de geselecteerde projecten onderdeel zijn van een Europese richtlijn of afspraak. Hierdoor draagt ISF bij aan het kunnen nakomen van Europese afspraken. Daarnaast geven begunstigden aan dat het de projecten dankzij de steun vanuit ISF een groter bereik hebben gekregen en sneller uitgevoerd konden worden, zoals MEDCOI4.

Volgens begunstigden zou het merendeel van de acties alsnog zijn uitgevoerd in Nederland, ook zonder financiële steun van ISF. In dat geval zou het op andere wijze gefinancierd moeten worden, waarbij het aannemelijk is dat dit met nationale middelen zou worden gedaan. Echter geven meerdere begunstigden aan dat de uitvoering in dat geval zou zijn vertraagd en / of op kleinere schaal zijn uitgevoerd.

Duurzaamheid

Zijn de positieve effecten van de door het Fonds ondersteunde projecten waarschijnlijk aanwezig wanneer de steun van ISF voorbij is?

Doordat projecten worden geselecteerd die onderdeel uitmaken van een Europese richtlijn of afspraak, wordt de duurzaamheid ook gewaarborgd. Deze afspraken moeten op enig moment geïmplementeerd worden, waardoor dit inherent is aan duurzaamheid op lange termijn. Tot slot geven begunstigden ook aan dat er op het onderwerp grenzen vrijwel geen korte termijn projecten plaatsvinden. Alles omtrent grenzen is in essentie duurzaam en gericht op de lange

[115] Nederland heeft echter niet op alle nationale doelen ISF geld ingezet

termijn. Daarnaast draagt ISF volgens begunstigden bij aan het creëren van netwerken en de doorontwikkeling van systemen. Hierdoor is het aannemelijk dat de resultaten van de door ISF ondersteunde projecten nog aanwezig zijn wanneer de steun van ISF voorbij is.

Coherentie

Waren de doelstellingen van het nationale programma van ISF 2014-2020 coherent met die van andere programma's gefinancierd door EU-middelen en die van toepassing zijn op vergelijkbare werkgebieden? Was de coherentie ook tijdens de uitvoering van het ISF gewaarborgd?

Er was een beperkte samenhang met andere programma's gefinancierd uit EU bijdragen. Dit kwam doordat de Verantwoordelijke autoriteit geen problemen voorzag wat betreft de coördinatie en complementariteit tussen ISF en andere Europese instrumenten. Daarom zijn er minimale acties en raadplegingen geïmplementeerd om coördinatie met Europese instrumenten te waarborgen.

Wel is vanaf de programmeringsfase actief ingezet op synergie en complementariteit met Horizon 2020 door middel van onderzoek in het CORDIS-portaal en overleg met het nationale contactpunt van Horizon 2020. Gezien Horizon 2020 een zeer omvangrijk financieel instrument is, nam het onderzoek naar de samenhang tussen ISF en Horizon 2020 veel tijd in beslag. Er bleek uiteindelijk geen sprake te zijn van overlap of complementariteit met Horizon 2020.

Complementariteit

Waren de doelstellingen van het nationale programma en de bijbehorende uitgevoerde acties complementair aan die welke zijn vastgesteld in het kader van ander beleid, met name dat wat door de lidstaat wordt nagestreefd?

Het NP ISF en de bijbehorende uitgevoerde acties sluiten goed aan bij de doelen die door EU zijn opgesteld. De beoordelingen in de programmeringsfase en inzet van verschillende coördinatiemechanismen in de implementatiefase hebben hieraan bijgedragen. Zo was er sprake van coördinatie met relevante beleidsdirecties, wat voor afstemming over de samenhang en complementariteit tussen verschillende relevante beleidsterreinen zorgden. Ook werd gedurende de implementatiefase ingezet op interactie met begunstigden. Dit droeg bij aan het voorkomen van overlap en maakte het mogelijk om aansluiting te zoeken tussen verschillende projecten en projectuitvoerders op nationaal niveau. Er werd specifiek ingezet op de complementariteit met Horizon 2020. Ten slotte heeft het in werking stellen van bepaalde mechanismen ervoor gezorgd dat overlap van financiële instrumenten kon worden voorkomen.

Annex I: Methodologie

In deze annex zetten we de evaluatiecriteria uiteen. Bovendien beschrijven we op anonieme wijze de verschillende begunstigden die we hebben gesproken in het kader van deze evaluatie. De rest van de methodologische aanpak staat beschreven in hoofdstuk 1.3.

De Better Regulation Guidelines

In lijn met de verplichting[116] die lidstaten hebben om de vanuit de EMVF 2014-2020 gefinancierde acties achteraf te evalueren, zal deze eindevaluatie van ISF inzicht bieden in de relevantie, effectiviteit, efficiëntie, coherentie, complementariteit, duurzaamheid, administratieve verlichting en EU toegevoegde waarde van de fondsen. Uit deze acht evaluatiecriteria zijn voor ISF twaalf evaluatievragen geformuleerd. In de volgende alinea's gaan wij kort in op onze initiële reflectie op de evaluatiecriteria voor ISF.

In de analyse van de effectiviteit van ISF bekijken we in welke mate ISF aan verwachtingen heeft voldaan en of de doelstellingen zijn behaald. Hierbij nemen we de algemene en specifieke doelen alsook de voorziene output van ISF (zoals ook gevisualiseerd in de interventielogica) als uitgangspunt en beoordelen we of en in welke mate ISF heeft bijgedragen aan de realisatie van deze doelen. Relevante maatschappelijke ontwikkelingen (zoals de COVID-19-pandemie) die logischerwijs een impact hebben gehad op de effectiviteit van ISF zijn ook meegenomen in de analyse.

Als onderdeel van de analyse van de efficiëntie van ISF bekijken we of de baten van het fonds opwegen tegen de lasten. Ook onderzoeken we de mate waarin ISF kostenefficiënt was. We richten ons, onder anderen, op de administratieve last die voortvloeit uit het management van het fonds alsook uit het ontvangen van ISF. Hierbij maken we, waar relevant, onderscheid tussen projectfinanciering en specifieke acties. We bevragen de VA alsook de monopolisten over de mensen en middelen die zij hebben ingezet om ISF te beheersen en hoe deze zich verhouden tot de resultaten.

Wat betreft de analyse van de relevantie van ISF bekijken we onder anderen in welke mate stakeholders de relevantie van ISF beamen. We staan in het bijzonder stil bij de flexibiliteit van ISF en bekijken in hoeverre ISF voldoende ruimte heeft geboden om aanpassingen te maken naar gelang maatschappelijke ontwikkelingen (in dit licht bekijken we ook de procedurele stappen die met dergelijke aanpassingen samenhangen). De periode 2014 – 2020 kenmerkt zich door de migratiecrisis en de start van de coronapandemie en wij zullen beide gebeurtenissen (waar relevant) meenemen in onze analyse rondom de relevantie van de fondsen.

De EU toegevoegde waarde van het fonds beoordelen we door stakeholders te vragen of en hoe de resultaten van de door ISF gefinancierde acties ook zouden zijn gerealiseerd indien de fondsen deze financiering niet hadden verstrekt. De analyse van dit evaluatiecriterium hangt nauw samen met de analyse van de complementariteit van de fondsen omdat we hier inzoomen in welke mate de fondsen output en resultaten faciliteren die anders niet door

[116] Lid 2 van artikel 57 van de Europese verordening (EU) 514/2014

Nederland zouden zijn opgepakt. We besteden in de analyse van dit criterium ook aandacht aan transnationale samenwerkingen die mogelijk zijn voortgevloeid uit de fondsen.

Het duurzaamheidscriterium helpt ons te bekijken in hoeverre het realistisch is dat de effecten en impact van ISF ook (lang) na de implementatieperiode door blijft lopen. Als onderdeel van deze analyse bekijken we in hoeverre de duurzaamheidsgedachte vanaf het vormgeven van acties en projecten is ingebed alsook of en hoe ervoor wordt gezorgd dat resultaten duurzaam in de bestaande processen worden ingebed.

De analyse van de coherentie van de fondsen bekijkt in welke mate de fondsen samenhangen met andere activiteiten en initiatieven. Voorbeelden van activiteiten en initiatieven die ook een rol spelen op het vlak van migratie zijn ESF, Cohesiefonds en FEAD.

Ten slotte bekijken we de complementariteit van ISF met aan andere activiteiten en beleid. Hierbij kijken we onder meer naar het Europese en Nederlandse migratiebeleid' en het Nederlandse asielbeleid. Waar mogelijk beoordelen we ook in welke mate financiering vanuit verschillende beheer wijzen heeft bijgedragen aan complementariteit. We nemen in deze analyse ook de relatief beperkte omvang van ISF in vergelijking met de totale beschikbare budgetten op nationaal niveau in acht.

Interviews

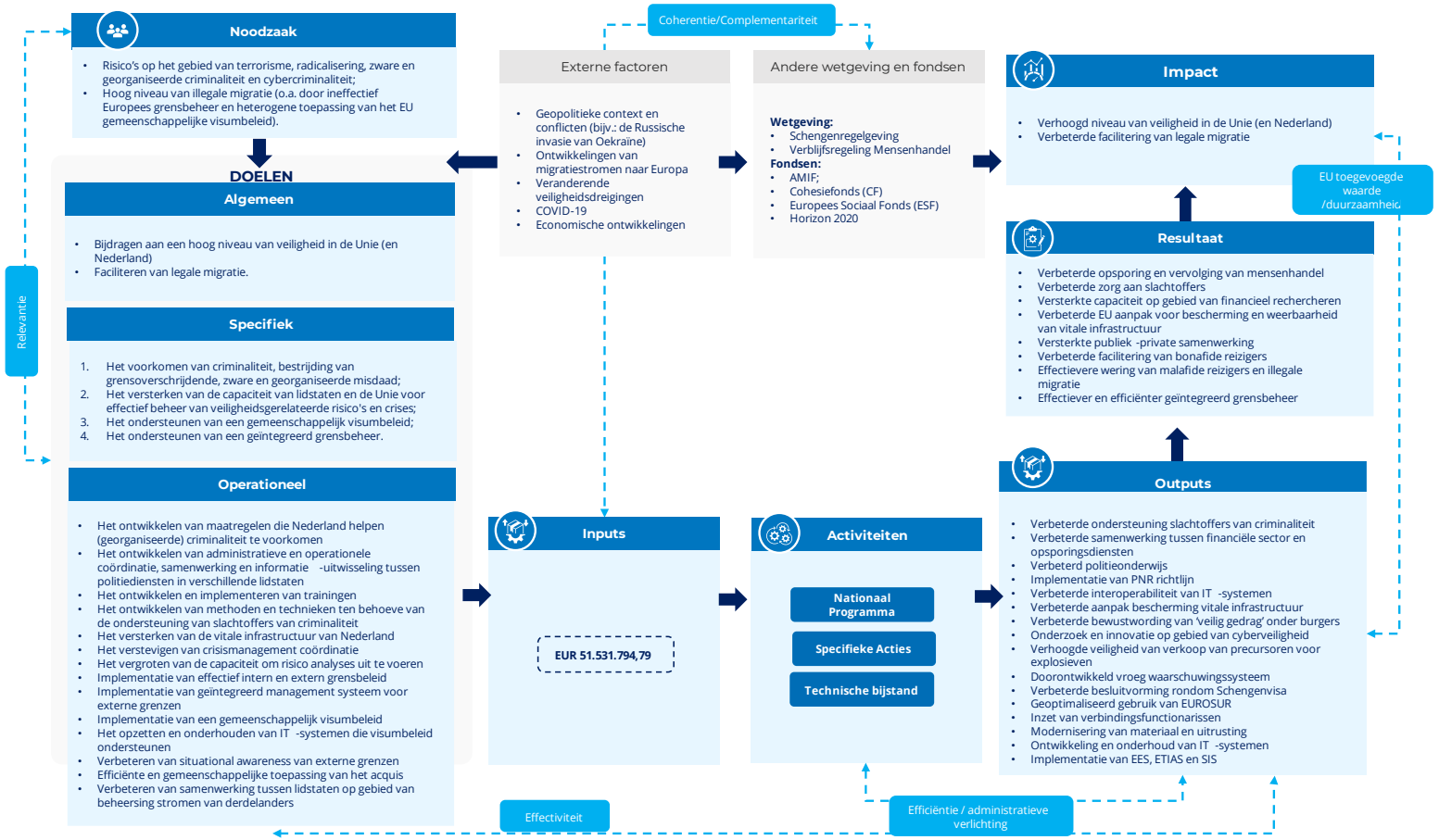
Voor deze eindevaluatie is er gesproken met 12 verschillende partijen. Hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen begunstigden, beleidsmedewerkers en de VA.

Tabel A.1 Overzicht van geïnterviewde partijen

Nummer	Organisatie
1	IND
3	COA
4	Nationale Politie
5	Kmar
6	BuZa
7	DG Migratie
8	DG Rechtspleging en Rechtshandhaving (J&V)
9	UVB/BVA
10	Medewerker VA
11	Beleidsmedewerker Schengen
12	Beleidsmedewerker Grenzen en Veiligheid

Annex II: Interventielogica

Figuur A.1 Interventielogica



Annex III: Evaluatiematrix

Tabel A.2 Evaluatiematrix

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
Effectiviteit	1. Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het bereiken van de volgende doelen: - Het ondersteunen van een gemeenschappelijk visa beleid? - Het leveren van een hoogwaardige dienstverlening aan visumaanvragers? - Het verzekeren van gelijk-waardige behandeling van derdelanders? - Het aanpakken van illegale migratie?	1.1. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan de ontwikkeling en implementatie van het gemeenschappelijk visumbeleid om legitiem reizen te vergemak-kelijken? 1.2. Hoe heeft het fonds bijgedragen aaneen betere consulaire dekking en geharmoniseerde praktijken met betrekking tot visumafgifte tussen lidstaten? 1.3. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het waarborgen van de toepassing van het acquis van de Unie met betrekking tot visa?	- Beoogde resultaten (indicatoren) behaald - Uitdagingen werden tijdig geïdentificeerd en mitigatiestrategieën werden toegepast - Fonds is naar behoren / naar verwachting geïmplementeerd - Waar nodig zijn effectieve mitigatie strategieën ingezet - Het fonds ondersteunde interventietypes die op bewijs gebaseerd zijn - Het fonds heeft goede praktijken ingebed in de uitvoering ervan - Geen onbedoelde effecten en/of negatieve neveneffecten opgetreden	- Acties / investeringen van fonds op gebied van visumbeleid - Doorlooptijd voor visumproces - Aantal problemen in visa-aanvragen (of conflicten met andere lidstaten hierover) - Kwaliteitsscore visumprocedures - Perceptie / cijfers t.a.v. (on)gelijkwaardige behandeling van derdelanders - (Inschatting) aantal illegale migranten in Nederland - Belanghebbenden bevestigen dat fonds heeft bijgedragen aan	- Uitvoeringsverslagen 2014-2021 - Cijfers COA / IND / DT&V - CBS data - Europol SOCTA - Eurobarometer peilingen

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
		1.4. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan een verbeterde samenwerking tussen lidstaten onderling en derde lande met betrekking tot beheersen van migratiestromen naar de Europese Unie? 1.5. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het ondersteunen van het gemeenschappelijk visumbeleid door het opzetten en draaiende houden van IT-systemen?	- Er is bewijs van verbeterde samenwerking met derde landen indien relevant voor de doelstellingen van het fonds	bereiken van een gemeenschappelijk visa beleid - Belanghebbenden bevestigen dat fonds heeft bijgedragen aan bereiken van hoogwaardige dienstverlening aan visumaanvragers - Belanghebbenden bevestigen dat fonds heeft bijgedragen aan bereiken van een gelijkwaardige behandeling van derdelanders - Belanghebbenden bevestigen dat fonds heeft bijgedragen aan aanpak van illegale migratie - Acties / investeringen van fonds op gebied van grensbeheer - Positieve evaluaties van implementatie en	
	2. Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het bereiken van de volgende doelen: - Het ondersteunen van geïntegreerd grensbeheer, met inbegrip van het bevorderen van verdere harmonisatie van maatregelen met betrekking tot grensbeheer en het delen van informatie tussen lidstaten en	2.1. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het bevorderen van de ontwikkeling, implementatie en handhaving van het grensbeleid consistent met de acquis van de Unie op grensbeheer? 2.2. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het			

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
	tussen lidstaten en het Europees Agentschap? - Het waarborgen, enerzijds, van een uniform en hoog niveau van controle en bescherming van de buitengrenzen, en anderzijds, van het soepel oversteken van de buiten-grenzen voor derdelanders die het recht hebben om in de EU te zijn.	geleidelijk opzetten van een geïntegreerd beheersysteem voor externe grenzen, gebaseerd op solidariteit en verantwoordelijkheid? 2.3. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het versterken van het situatiebewustzijn aan de externe grenzen en de reactiecapaciteiten van lidstaten? 2.4. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het opzetten en operationeel maken van IT-systemen, hun communicatie-infrastructuur en apparatuur die grenscontroles en grensbewaking aan de externe grenzen ondersteunen?		handhaving van het grensbeleid - Systemen / IT-systemen en infrastructuur opgezet en geïmplementeerd dankzij fonds - Belanghebbenden bevestigen progressie richting implementatie van geïntegreerd beheerssysteem voor externe grenzen - Belanghebbenden bevestigen progressie op gebied van situationeel bewustzijn aan externe grenzen en reactie capaciteit - Belanghebbenden bevestigen bijdrage van fonds aan opzetten en operationeel maken van IT-systemen, etc. - Acties / investeringen van fonds op gebied van	

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
	3. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het bereiken van de volgende doelen: - Het voorkomen van grensoverschrijdende, ernstige en georganiseerde criminaliteit, inclusief terrorisme? - Het versterken van de coördinatie en samenwerking tussen wetshandhavingsautoriteiten en andere nationale autoriteiten van lidstaten en met relevante derde landen en internationale organisaties?	3.1. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het bereiken van de verwachte resultaten met betrekking tot het versterken van de capaciteit van Nederland om grensoverschrijdende, ernstige en georganiseerde criminaliteit, inclusief terrorisme, te bestrijden? 3.2. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het ontwikkelen van administratieve en operationele coördinatie tussen autoriteiten van lidstaten, Europol, andere relevante Unie-organen en, indien van toepassing, met derde landen en internationale organisaties? 3.3. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het ontwikkelen van trainingsprogramma's,		aanpak georganiseerde criminaliteit - Perceptie van georganiseerde criminaliteit - Belanghebbenden bevestigen dat fonds heeft bijgedragen aan capaciteit van Nederland om georganiseerde criminaliteit te bestrijden - Belanghebbenden bevestigen dat fonds bijdraagt aan verbeterde coördinatie en samenwerking tussen lidstaten, Europol, etc. - Ontwikkelde trainingsprogramma's dankzij fonds - Belanghebbenden bevestigen dat fonds bijdraagt aan ontwikkelen van trainingsprogramma's - Activiteiten / investering van het fonds in	

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
		zoals die met betrekking tot professionele vaardigheden en kennis van verplichtingen op het gebied van mensenrechten en fundamentele vrijheden? 3.4. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan nemen van maatregelen, het invoeren van waarborgmechanismen en het vaststellen van best practices voor de identificatie en ondersteuning van getuigen en slachtoffers van criminaliteit?		bescherming van vitale infrastructuur - Activiteiten / investering van het fonds in crisiscoördinatie - Activiteiten / investering van het fonds in risico- en dreigingsbeoordelingen - Belanghebbenden bevestigen dat fonds bijdraagt aan bescherming vitale infrastructuur, crisiscoördinatie en risico- en dreigingsbeoordelingen	
	4. Hoe heeft het Fonds bijgedragen aan het verbeteren van de capaciteit van lidstaten om effectief om te gaan met veiligheidsgerelateerde risico's en crises, en het beschermen van mensen en kritieke infrastructuur tegen terroristische aanslagen en	4.1. Hoe heeft het fonds bijgedragen aan het versterken van de administratieve en operationele capaciteit van lidstaten om kritieke infrastructuur in alle sectoren van economische activiteit te beschermen?			

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
	andere veiligheidsgerelateerde incidenten?	4.2. Op welke manier heeft het fonds bijgedragen aan het opzetten van veilige verbindingen en het effectief coördineren tussen de reeds bestaande actoren op het gebied van crisiscoördinatie? 4.3. Op welk manier heeft het fonds bijgedragen aan het verbeteren van de administratieve en operationele capaciteit van de lidstaten en de Unie om uitgebreide dreigings- en risicobeoordelingen te ontwikkelen?			

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
Efficiëntie	5. Zijn de algemene doelstellingen van het Fonds tegen redelijke kosten behaald?	5.1. In hoeverre zijn de resultaten van het Fonds tegen redelijke kosten behaald in termen van ingezette financiële en menselijke middelen? 5.2. Welke maatregelen zijn genomen om fraude en andere onregelmatigheden te voorkomen, op te sporen, te melden en op te volgen, en hoe hebben ze gepresteerd?	- Het fonds ondersteunde interventies die bekend staan als kosteneffectief. - Er werden passende regelingen gebruikt om kosteneffectieve operaties te selecteren. - Het beheers- en controlesysteem van de lidstaat waarborgt de kwaliteit van de uitvoering van nationale programma's. - Vereisten worden niet restrictiever geïnterpreteerd dan op basis van de wettelijke grondslag.	- Aantal FTE bij begunstigden - Aantal FTE bij BVA - Indirecte kosten voor implementatie ISF (door begunstigden en BVA) - Absorptiepercentage van het fonds - Belanghebbenden die de efficiëntie van het fonds bevestigen - Belanghebbenden die mogelijke wegen aangeven om de efficiëntie te verbeteren	- Interviews - Financieel overzicht 2014-2020 - Uitvoeringsverslagen 2014-2021 - Tussentijdse evaluatie rapport 2017
Relevantie	6. Kwamen de doelstellingen van de interventies gefinancierd door het Fonds overeen met de daadwerkelijke behoeften?	6.1. Kwamen de doelstellingen in het Jaarlijks Werkprogramma (Unie-acties) overeen met de daadwerkelijke behoeften? 6.2. Welke maatregelen heeft Nederland genomen om te reageren op veranderende behoeften?	- Regelmatige behoeftebeoordelingen worden uitgevoerd. - Het monitoringcomité kan tijdig input leveren over veranderende behoeften en ontwikkelingen. - Er is voldoende flexibiliteit in het fonds.	- Aantal maatregelen genomen om fonds aan te passen op veranderende behoeften - Belanghebbenden bevestigen dat Jaarlijks Werkprogramma aan de behoeften voldoen.	- Interviews - Uitvoeringsverslagen 2014-2021 - Handreiking aan lidstaten over mogelijke flexibiliteit binnen het huidige uitvoeringskader van het AMIF en het ISF

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
				- Belanghebbenden bevestigen dat acties aan de behoeften voldoen. - Belanghebbenden bevestigen dat het fonds voldoende flexibiliteit biedt om zich aan te passen aan opkomende behoeften. (o.a. COVID-19-pandemie en migratiecrisis)	in het licht van de COVID-19-pandemie.
Coherentie	7. Waren de doelstellingen van het nationale programma van het Fonds coherent met die van andere programma's gefinancierd door EU-middelen en die van toepassing zijn op vergelijkbare werkgebieden? Was de coherentie ook tijdens de uitvoering van het Fonds gewaarborgd?	7.1. Is er tijdens de programmeringsfase een beoordeling uitgevoerd van andere interventies met vergelijkbare doelstellingen en is hiermee rekening gehouden? 7.2. Zijn coördinatie-mechanismen tussen het Fonds en andere inter-venties met vergelijkbare doelstellingen vastgesteld voor de uitvoerings-periode?	- Beoordeling van coherentie van Fonds t.o.v. andere interventies - Effectieve structuren zijn aanwezig om coördinatie te waarborgen en coherentie te bevorderen. - Synergiën tussen verschillende beheerswijzen van het fonds worden benut. - Er is voldoende rechtvaardiging voor gebieden waar overlappingen bestaan.	- Belanghebbenden bevestigen goede en efficiënte werking van de coördinatiemechanismen - Belanghebbenden identificeren verbeterpunten in coördinatiemechanisme - Aantal synergiën tussen interventies gefinancierd door verschillende beheerswijzen. - Belanghebbenden bevestigen actieve inzet om coherentie tussen door fonds gefinancierde	- Interviews - Uitvoeringsverslagen 2014-2021 - Tussenevaluatie 2017 - Monitoringscomité verslagen - Financieel overzicht 2014-2020

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
		7.3. Zijn de via het Fonds geïmplementeerde acties coherent met en niet in tegenspraak met andere interventies met vergelijkbare doelstellingen?	- Het programma is in overeenstemming met de huidige beleidsagenda's op zowel EU- als nationaal niveau.	acties en andere interventies te verzekeren	
Complementariteit	8. Waren de doelstellingen van het nationale programma en de bijbehorende uitgevoerde acties complementair aan die welke zijn vastgesteld in het kader van ander beleid, met name dat wat door de lidstaat wordt nagestreefd?	8.1. Is er tijdens de programmeringsfase een beoordeling uitgevoerd van andere interventies met complementaire doelstellingen en is hiermee rekening gehouden? 8.2. Zijn coördinatie-mechanismen tussen het Fonds en andere interventies met vergelijkbare doelstellingen vastgesteld om hun complementariteit gedurende de uitvoeringsperiode te waarborgen? 8.3. Zijn mechanismen om overlapping van financiële	- Beoordeling van complementariteit van Fonds t.o.v. andere interventies - Effectieve structuren zijn op hun plaats om coördinatie, complementariteit en synergiën te waarborgen met andere EU-fondsen. - Het programma benut de ondersteuning die wordt geboden door andere EU-initiatieven. - Het programma vult de ondersteuning aan die wordt geboden door verschillende fondsen.	- Belanghebbenden bevestigen goede en efficiënte werking van de coördinatiemechanismen t.b.v. complementariteit - Belanghebbenden identificeren verbeterpunten in coördinatiemechanisme - Belanghebbenden bevestigen actieve inzet om complementariteit tussen door fonds gefinancierde acties en andere interventies te verzekeren - Belanghebbenden bevestigen geen / zeer beperkte overlap tussen fondsen en andere initiatieven	- Interviews - Uitvoeringsverslagen 2014-2021 - Monitoringscomité verslagen

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
		instrumenten te voorkomen, ingesteld?			
EU toegevoegde waarde	9. Heeft de EU-steun enige meerwaarde opgeleverd?	9.1. Wat zijn de belangrijkste soorten meerwaarde die voortvloeien uit de steun van het Fonds (volume, reikwijdte, rol, proces)? 9.2. Zou Nederland de vereiste acties om het EU-beleid op de gebieden van het Fonds uit te voeren hebben uitgevoerd zonder de financiële steun van het Fonds? 9.3. Wat zouden de meest waarschijnlijke gevolgen zijn van een onderbreking van de steun die door het Fonds wordt geboden? 9.4. In hoeverre hebben acties gesteund door het Fonds geleid tot een voordeel op het niveau van de Unie?	- Het programma richt zich op gebieden, interventies en doelgroepen waar de resultaten op EU-niveau verder kunnen gaan dan wat door de lidstaten op zichzelf kan worden bereikt (bijv. groter bereik, hogere volumes, meer impact). - Resultaten zouden niet zijn bereikt zonder financiering van het fonds - Gevolgen van onderbreking van de steun door het fonds - Resultaten van het fonds die doorwerken tot Europees niveau	- Belanghebbenden die de EU-meerwaarde bevestigen. - (Aantal) voorbeelden van doorwerking fonds tot Europees niveau	- Interviews - Monitoringscomité verslagen - Uitvoeringsverslagen 2014-2021 - Tussenevaluatie 2017

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
Duurzaamheid	10. Zijn de positieve effecten van de door het Fonds ondersteunde projecten waarschijnlijk aanwezig wanneer de steun van de ISF voorbij is?	10.1. Welke belangrijkste maatregelen heeft Nederland genomen om de duurzaamheid van de resultaten van de met de steun van het Fonds uitgevoerde projecten te waarborgen (zowel in de programmerings- als uitvoeringsfase)? 10.2. Zijn mechanismen ingevoerd om een duurzaamheidscontrole uit te voeren tijdens de programmerings- en uitvoeringsfase? 10.3. In hoeverre worden de resultaten/voordelen van de acties ondersteund door het Fonds verwacht te worden voortgezet?	- Structuren zijn op hun plaats om duurzaamheid van fondsen te controleren en te bewaken. - Geen bewijs van afhankelijkheid of gebrek aan investeringen.	- Belanghebbenden bevestigen duurzaamheid van het fonds bevestigen. - Belanghebbenden bevestigen beschikbaarheid van goede en efficiënte mechanismen om de duurzaamheid van het fonds te bewaken. - Concreet en expliciet bewijs dat interventies op duurzame wijze zijn ingebed in bestaande procedures en beleid	- Interviews - Uitvoeringsverslagen 2014-2021 - Tussenevaluatie 2017
Versimpeling van administratieve last	11. Zijn de beheersprocedures van het Fonds vereenvoudigd en is de administratieve last voor de begunstigden verminderd?	11.1. Hebben de door het Fonds geïntroduceerde innovatieve procedures (vereenvoudigde kosteneffectieve optie, meerjarige	- Vereenvoudigde kosteneffectieve opties hebben verlichting van administratieve last gezorgd	- Resultaten tussentijdse evaluatie 2017 - Maatregelen geïntroduceerd t.b.v. verlichting administratieve lasten	- Interviews - Tussentijdse evaluatie 2017 - Uitvoeringsverslagen 2014-2021

Criteria	Evaluatie vragen	Subvragen	Beoordelingscriteria	Indicatoren	Bronnen
		programmering, nationale toelatingsregels, meer omvattende nationale programma's met flexibiliteit) vereenvoudiging voor de begunstigden van het Fonds met zich meegebracht?	- De nationale programma's hebben de sturing van middelen naar nieuwe en opkomende behoeften mogelijk gemaakt tegen lage administratieve kosten. - De administratieve last is evenredig voor alle begunstigden en de BVA	- Belanghebbenden bevestigen vereenvoudiging en vermindering van administratieve lasten. - Belanghebbenden bevestigen dat het beheer en de uitvoering van het fonds tegen redelijke kosten en investering van middelen plaatsvinden.	

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl