



Brussel, 27.3.2013
SWD(2013) 99 final

Part 2

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING in verband met de fusie van de Europese Politieacademie (Cepol) en de Europese Politiedienst (Europol) en de instelling van een Europees politieopleidingsprogramma voor rechtshandhavingsambtenaren

bij het

voorstel voor een verordening van de RAAD en het EUROPEES PARLEMENT

**INZAKE HET AGENTSCHAP VAN DE EUROPESE UNIE VOOR
SAMENWERKING EN OPLEIDING OP HET GEBIED VAN
RECHTSHANDHAVING (EUROPOL) EN TOT INTREKKING VAN DE
BESLUITEN VAN DE RAAD 2009/371/JBZ EN 2005/681/JBZ**

{COM(2013) 173 final}
{SWD(2013) 98 final}
{SWD(2013) 100 final}

WERKDOCUMENT VAN DE DIENSTEN VAN DE COMMISSIE

SAMENVATTING VAN DE EFFECTBEOORDELING in verband met de fusie van de Europese Politieacademie (Cepol) en de Europese Politiedienst (Europol) en de instelling van een Europees politieopleidingsprogramma voor rechtshandhavingsambtenaren

bij het

voorstel voor een verordening van de RAAD en het EUROPEES PARLEMENT

INZAKE HET AGENTSCHAP VAN DE EUROPESE UNIE VOOR SAMENWERKING EN OPLEIDING OP HET GEBIED VAN RECHTSHANDHAVING (EUROPOL) EN TOT INTREKKING VAN DE BESLUITEN VAN DE RAAD 2009/371/JBZ EN 2005/681/JBZ

1. INLEIDING

Deze effectbeoordeling is tevens een evaluatie vooraf.

2. RAADPLEGING EN DESKUNDIGHEID

2.1. Evaluatie en voorbereidende studies

In 2010-2011 werd Cepol overeenkomstig haar oprichtingsbesluit aan een **vijfjaarlijkse evaluatie** onderworpen¹. Het eindverslag werd op 31 januari 2011 ingediend bij de raad van bestuur van Cepol². Ook werd ter onderbouwing van de onderhavige effectbeoordeling opdracht gegeven voor een **externe studie**³.

2.2. Raadplegingen

De Commissie heeft ter voorbereiding van het Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhavingsambtenaren in 2011-2012 verscheidene workshops gehouden. Daarbij is ook de toekomstige rol van Cepol besproken.

2.3. Grondig onderzoek door de dienst voor effectbeoordeling van de Commissie

De dienst voor effectbeoordeling van de Commissie heeft ontwerpversies van deze effectbeoordeling beoordeeld en daarover advies uitgebracht op 20 juli 2012, 10 oktober 2012 en 15 januari 2013. De aanbevelingen zijn in deze effectbeoordeling verwerkt.

3. OMSCHRIJVING VAN HET PROBLEEM

3.1. Context en externe factoren

De onderstaande problemen hebben twee hoofdoorzaken. De ene betreft de structuur en het beheer van Cepol, de andere de opleiding op het gebied van rechtshandhaving.

¹ "Study on Five Years evaluation of CEPOL activity", 21.1.2011, Consortium Blomeyer & Sanz, Centre for Strategy and Evaluation Studies LLP en Evalutility Ltd.

² www.cepol.europa.eu.

³ "Study on the amendment of the Council Decision 2005/681/JHA setting up CEPOL activity. Final Report", 24.4.2012, GHK Consultants.

3.1.1. Overzicht van het bestaande politieopleidingsstelsel in de EU

De rechtshandhavingsautoriteiten in de lidstaten hebben een opzet die in hoofdlijn vergelijkbaar is. In totaal zijn er 21 lidstaten met één politiedienst en zes met meer dan één. Bij opleiding op het gebied van rechtshandhaving zijn maar liefst twaalf EU-agentschappen en internationale organisaties betrokken, waaronder Cepol, Europol en Frontex.

Cepol organiseert cursussen en ontwikkelt gemeenschappelijke curricula inzake de EU-dimensie van politietaken, zowel voor de nationale academies als voor Cepol zelf. Ook verspreidt zij beste praktijken en onderzoeksresultaten. De Cepol-opleidingen worden niet door eigen personeel verzorgd, maar door nationale deskundigen. Jaarlijks volgen ongeveer 2 000 deelnemers een Cepol-opleiding, terwijl 100 à 200 personen deelnemen aan uitwisselingsprogramma's en (sinds 2011) e-learning. Cepol is qua budget een van de kleinste EU-agentschappen (8,3 miljoen EUR in 2011).

3.1.2. Factor 1: Meer politieke aandacht voor EU-prioriteiten inzake de aanpak van grensoverschrijdende criminaliteit

In de EU-interneveiligheidsstrategie van 2010 worden de problemen, beginselen en richtsnoeren voor de aanpak van veiligheidsvraagstukken in de EU beschreven. De strategie omvat onder meer de maatregelen die momenteel in uitvoering zijn en waaraan ondersteuning wordt gegeven door passende opleiding. In juni 2011 hechtte de Raad zijn goedkeuring aan acht prioriteiten voor de bestrijding van georganiseerde criminaliteit.

3.1.3. Factor 2: Juridische en politieke ontwikkelingen inzake politiesamenwerking en -opleiding

Overeenkomstig het Verdrag van Lissabon moet operationele samenwerking op het gebied van de binnenlandse veiligheid worden bevorderd, met name wat de aanpak van specifieke vormen van zware en georganiseerde criminaliteit betreft. De EU heeft met haar interneveiligheidsstrategie een systeem ingevoerd voor het vastleggen van haar prioriteiten. Voor deze aanpak zijn wederzijds vertrouwen en capaciteitsopbouw nodig. De Europese Raad pleitte er in 2009 voor een echte Europese rechtshandavingcultuur tot stand te brengen. Hiertoe zouden tegen 2015 op nationaal en EU-niveau voor alle betrokken rechtshandavingsambtenaren Europese opleidings- en uitwisselingsprogramma's moeten worden opzet. Op Cepol zou daarbij de belangrijke taak rusten, de Europese dimensie te waarborgen. Voorts riep het Europees Parlement in 2009 op om de opleiding van rechtshandavingsambtenaren in de hele EU op dezelfde leest te schoeien.

Het Europees Parlement, de Raad en de Commissie hebben een gemeenschappelijke aanpak voor EU-agentschappen vastgesteld, die onder meer betrekking heeft op de beheersstructuur en het bestuur, activiteiten en financiën, en begrotingsregels⁴.

3.2. Beschrijving van het probleem

3.2.1. Probleem 1: Gebrek aan kennis over de EU-dimensie van politietaken

De meeste rechtshandavingsambtenaren in de EU beschikken niet over de kennis die nodig is om doeltreffend samen te werken bij de bestrijding van prioritaire vormen van grensoverschrijdende criminaliteit.

Probleem 1a: Niet alle ambtenaren krijgen de Europese opleiding die zij nodig hebben

Overeenkomstig haar oprichtingsbesluit richt Cepol haar opleidingsactiviteiten op top- en

⁴ Gezamenlijke verklaring van 12 juni 2012: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/604&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en>.

middelhoge ambtenaren. Andere ambtenaren, die wellicht behoefte hebben aan thematische opleiding, krijgen weinig aandacht. Eind 2009 had slechts 1,6% van de hoogste politieambtenaren in de EU een opleiding van Cepol gevolgd. In 2010 lieten slechts 13 à 15 lidstaten ambtenaren opleiding volgen. De cursussen waren onderbezet. Dit is waarschijnlijk het gevolg van het feit dat niet elke opleiding formeel wordt erkend of als kwalificatie in aanmerking wordt genomen. De meeste lidstaten beschikken niet over een specifiek budget om ambtenaren opleiding te laten volgen. Wie toestemming vraagt om een opleiding te volgen, krijgt in een aantal landen te maken met ingewikkelde en tijdrovende procedures. Enkele landen hebben weliswaar plannen ontwikkeld om de kennis die bij een Cepol-opleiding is verworven intern te verspreiden, maar deze initiatieven zijn in de regel informeel en ontoereikend. Ook de taal kan een obstakel zijn: de meeste cursussen worden in het Engels gegeven, wat menig ambtenaar van deelname kan weerhouden.

Probleem 1b: Onvoldoende coördinatie tussen de lidstaten, Cepol en andere agentschappen

Ondanks de samenwerkingsovereenkomsten tussen de EU-agentschappen op het gebied van justitie en binnenlandse zaken is er onvoldoende stelselmatige coördinatie van opleidingsinitiatieven overeenkomstig de recente strategische doelstellingen van de EU. De opleidingsprogramma's zijn niet specifiek genoeg en worden te weinig op elkaar afgestemd: 27% van de nationale academies melden dat het aanbod van Cepol samenvalt met de nationale opleidingen. De agentschappen stemmen hun programma's zelden onderling af, wat vaak tot dubbel werk leidt. Ook zijn er logistieke overlappingen: zo bieden verschillende agentschappen soms op dezelfde dag een opleiding aan.

3.2.2. Probleem 2: Bestuurswijze en structuur van Cepol zijn niet bevorderlijk voor de efficiëntie van de opleiding

Cepol kan door haar bestuurspak en structuur niet optimaal fungeren als EU-beleidsinstrument.

Probleem 2a: Raad van bestuur heeft onvoldoende focus

Naar aanleiding van de vijfjaarlijkse evaluatie is de besluitvorming verbeterd, maar de bestuurswijze en structuur van Cepol zijn nog steeds achterhaald. De raad van bestuur verliest zich nogal eens in administratieve details en houdt zich te weinig met de strategie bezig. In de taakomschrijving van de raad van bestuur die is opgenomen in het oprichtingsbesluit wordt geen nadruk gelegd op strategie. Een vergadering van de raad van bestuur wordt in de regel bijgewoond door 45 à 50 deelnemers uit de lidstaten. Dit forse aantal zorgt voor trage besluitvorming en onevenredig hoge kosten. Er is veel verloop onder de deelnemers waardoor er voortdurend nieuwe leden moeten worden ingewerkt. De EU-belangen worden binnen de raad van bestuur niet duidelijk vertegenwoordigd, aangezien de Commissie deelneemt als waarnemer zonder stemrecht. Dit strookt niet met de gemeenschappelijke aanpak die voor de agentschappen is vastgesteld.

Probleem 2b: Lidstaten niet altijd even betrokken bij de activiteiten van Cepol

De nationale contactpunten moeten zorgen "voor een daadwerkelijke samenwerking tussen de EPA en de [nationale] opleidingsinstituten". Hoewel de raad van bestuur meermaals heeft geprobeerd hier werk van te maken, blijven de verantwoordelijkheden van de contactpunten onduidelijk. Sommige lidstaten hebben niet voor voldoende voltijdsambtenaren gezorgd voor hun contactpunten. Dit maakt het niet eenvoudiger voor Cepol om de opleidingen te coördineren en hindert de samenwerking tussen Cepol en lidstaten.

Probleem 2c: Gebrekkige financiële planning van opleidingsactiviteiten door de lidstaten

Operationele uitgaven – hoofdzakelijk voor opleidingsactiviteiten – maken ruim de helft van

de geplande uitgaven uit. De lidstaten dienen hun plannen dikwijls te laat in het jaar in. Vervolgens moeten alle cursussen in de resterende maanden van het betrokken jaar worden geprogrammeerd, waardoor er weer meer plaatsen onbezet blijven. Tussen 2006 en 2010 hebben de lidstaten (die verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van de Cepol-opleiding) 13% van de cursussen geannuleerd of uitgesteld, ondanks het streven de 5%-grens niet te overschrijden.

Het huidige systeem leidt nog steeds niet tot opleidingsactiviteiten die voorzien in de feitelijke behoefte aan kennis over EU-instrumenten en -beleid. Er is op EU-niveau geen omschrijving van "behoefteanalyse" aan de hand waarvan de nationale analyses kunnen worden beoordeeld. De resultaten en impact van activiteiten worden niet stelselmatig teruggekoppeld om de planning van nieuwe activiteiten te verbeteren.

3.3. Het recht van de EU om op te treden en subsidiariteit

Artikel 87, lid 2, onder b), VWEU voorziet in een kader voor de vervanging van het oprichtingsbesluit van Cepol. In verscheidene belangrijke EU-beleidsdocumenten wordt ervoor gepleit de rechtsgrondslag van Cepol te versterken.

Wat subsidiariteit betreft, gaat het hier om de opleiding van politieambtenaren in de hele EU, de ontwikkeling van gemeenschappelijke competenties en de versterking van de politiecultuur in de EU. Het voorstel heeft geen gevolgen voor nationale initiatieven op het gebied van opleiding van rechtshandhavingsambtenaren.

4. BELEIDSDOELSTELLINGEN

4.1. Algemene doelstelling

De uitvoering van de politietaken in de EU verbeteren door een opleidingssysteem voor rechtshandhavingsambtenaren op te zetten dat in overeenstemming is met de veranderende strategische prioriteiten voor politiesamenwerking.

4.2. Specifieke doelstellingen

Specifieke doelstelling 1

Een grotere groep rechtshandhavingsambtenaren bereiken met betere, meer geïntegreerde en consistentere opleiding inzake grensoverschrijdende criminaliteit.

Specifieke doelstelling 2

Een duidelijk kader voor politie-opleiding vaststellen dat voorziet in de behoefte aan opleiding in de EU en strookt met de gemeenschappelijke aanpak voor EU-agentschappen.

5. BELEIDSOPTIES

5.1. Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving

Samen met haar voorstel tot hervorming van Cepol presenteert de Commissie een Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving (LETS). Hierin wordt vastgesteld hoe de EU door coördinatie van het opleidingsaanbod gemeenschappelijke problemen beter het hoofd kan bieden. In dit programma wordt bepaald waar de opleiding over gaat, wie welke opleiding nodig heeft en wie de opleiding op nationaal of EU-niveau verzorgt.

5.2. Beleidsopties

Optie 1 (status quo): LETS-programma bevorderen zonder rechtsgrondslag van Cepol te wijzigen

Bepaalde lidstaten hebben bezwaar gemaakt tegen het wijzigen van het huidige Cepol-kader, dat voldoende opleidingen zou aanbieden. De meeste lidstaten zijn echter van mening dat de rechtsgrondslag moet worden herzien om het opleidingsbeleid te ontwikkelen en bij te stellen. Met de huidige rechtsgrondslag kan Cepol het LETS-programma slechts gedeeltelijk uitvoeren, omdat zij alleen de hoogste ambtenaren mag opleiden.

Optie 2: Opleiding op lidstaatniveau als onderdeel van een EU-netwerk

Cepol wordt als agentschap ontbonden. Voor coördinatie en contact kan op intergouvernementele basis worden gezorgd door een klein secretariaat, waarin de Commissie voorziet, zoals het geval was vóór het oprichtingsbesluit van Cepol. Een aantal posten gaat naar andere EU-agentschappen, die een deel van de Cepol-activiteiten overnemen. Deze optie is gebaseerd op het voorbeeld van het Europees netwerk voor justitiële opleiding en leidt onmiddellijk tot rechtstreekse besparingen. Deze optie wordt door alle lidstaten afgewezen.

Optie 3: Alle financiële steun van de EU voor opleiding stopzetten

Cepol wordt ontbonden en de EU wijst geen middelen meer toe voor de opleiding van politie, sectorspecifieke opleidingen door andere agentschappen daargelaten. De Commissie en Europol kunnen de opleidingsbehoeften inventariseren die de lidstaten moeten vervullen. De stopzetting van alle EU-steun voor opleiding is een drastische optie die nadere bestudering verdient. Alle lidstaten wijzen deze optie van de hand, omdat in het verleden al is gebleken hoe inefficiënt zij is.

Optie 4a: Deel van de Cepol-taken naar Europol; Cepol voert LETS-programma uit

Cepol blijft een afzonderlijk agentschap, maar deelt centrale diensten en infrastructuur met Europol. Het hoofdkantoor wordt gesloten en de raad van bestuur, de directeur en het personeel worden ondergebracht bij Europol. Het oprichtingsbesluit van Cepol wordt gewijzigd om bestuurswijze en opleiding te verbeteren en te waarborgen dat het LETS-programma wordt uitgevoerd.

Het Parlement heeft de Commissie gevraagd om te onderzoeken of Cepol met Europol zou kunnen fuseren. Zo'n partiële fusie zou stroken met de gemeenschappelijke aanpak voor de agentschappen en het mogelijk maken om kwesties op het gebied van bestuur op te lossen en niet-operationele functies te rationaliseren. De vertegenwoordigers van de lidstaten wijzen deze optie af, omdat zij haar beschouwen als het begin van het einde van een opleidingsagentschap met een eigen gezicht.

Optie 4b: Europol en Cepol gaan op in één agentschap; LETS-programma uitgevoerd door gefuseerd agentschap (Europol)

Cepol en Europol fuseren. Het hoofdkantoor van Cepol wordt gesloten en de operationele posten worden overgedragen aan Europol. De taken van Cepol worden overgenomen door Europol. Een nieuwe adjunct-directeur voor opleiding draagt bij aan het ontwerp van begroting van Europol. Hierin worden voldoende middelen uitgetrokken om te kunnen voorzien in de behoefte aan opleiding die in het kader van het LETS-programma is vastgesteld. Als plaatsvervangende leden van de raad van bestuur van Europol worden deskundigen op het gebied van opleiding benoemd. Een wetenschappelijk comité verleent adviezen inzake opleidingskwesties.

Voor de begroting 2014 wordt Cepol aangemerkt als een agentschap met nieuwe taken. Dit houdt in dat zij wel moet streven naar personeelsinkrimping, maar ook nieuwe posten mag aanvragen uit een pool voor nieuwe taken. Een grotere structuur maakt het eenvoudiger om prioriteiten bij te stellen, middelen te herschikken en de efficiëntie te bevorderen. Als een einde komt aan administratieve overlappingsen tussen de twee agentschappen, kan een groter deel van het personeel zich bezighouden met opleidingsactiviteiten. Daardoor kan het LETS-programma op budgetneutrale wijze worden uitgevoerd (wat de personele middelen betreft).

Door de fusie wordt het moeilijk om vóór de daadwerkelijke overdracht nieuw personeel te werven. De twee agentschappen zouden, met steun van de Commissie, snel de gevolgen voor individuele personeelsleden moeten nagaan. De overgang wordt beheerd door de directeur van Cepol.

Veel landen zijn tegen een fusie, omdat zij vrezen dat de operationele prioriteiten ten koste zouden gaan van de kwaliteit van en de aandacht voor opleidingsactiviteiten. Een aantal lidstaten is echter bereid de kosten en baten in aanmerking te nemen. Rationaliseringsmaatregelen zijn in elk geval in overeenstemming met het standpunt van de Raad bij de onderhandelingen over de EU-begroting van 2013. De Raad pleitte er in dat verband voor de begroting van de agentschappen met 1% te beperken. Rationalisering kan ook rekenen op goedkeuring van het Europees Parlement, dat bij de onderhandelingen over het meerjarig financieel kader aanbeval om na te gaan of agentschappen kosten zouden kunnen besparen, bijvoorbeeld door middelen gezamenlijk te gebruiken.

Optie 5: Cepol versterken en stroomlijnen

Cepol gaat een duidelijker en krachtiger rol spelen. Daarvoor heeft zij extra personeel nodig. Het oprichtingsbesluit van Cepol wordt gewijzigd om bestuurswijze en opleiding te verbeteren. Dit strookt met de gemeenschappelijke aanpak voor de agentschappen en beantwoordt aan de wens van een groot aantal lidstaten om Cepol te versterken en voor meer samenhang in het opleidingsbeleid te zorgen.

6. DE VOORKEURSOPTIE

Wil het LETS-programma volledig worden uitgevoerd (en specifieke doelstelling 1 worden verwezenlijkt), dan moet i) een EU-agentschap worden belast met de coördinatie ervan, ii) het agentschap de opdracht krijgen om opleidingen te verzorgen voor alle relevante politieambtenaren, en iii) het agentschap kunnen beschikken over extra middelen. De opties 2 en 3 (geen agentschap) leiden niet tot i). Optie 1 (status quo) en optie 5 (versterking van Cepol) leiden tot i), en optie 5 ook tot ii), maar bij zowel optie 1 als 5 blijft onzeker of Cepol erin slaagt de nieuwe middelen te vinden die zij nodig heeft voor iii). Optie 4a (gedeeltelijke fusie) en 4b (volledige fusie) leiden niet alleen tot i) en ii), maar ook tot iii), doordat zij kostenbesparingen opleveren waarmee de uitvoering van het LETS-programma volledig (optie 4b) of gedeeltelijk (optie 4a) kan worden gefinancierd.

Daarom geniet optie 4b de voorkeur. Deze optie leidt tot besparingen, waardoor posten kunnen worden ingezet voor de uitvoering van het LETS-programma. Op de korte termijn zorgt de voorkeursoptie voor de nodige haken en ogen, die uiteraard zo beperkt mogelijk moeten blijven. Op de langere termijn leidt zij echter tot meer flexibiliteit, zodat middelen kunnen worden herschikt naar prioriteit. Als beide agentschappen spijkers met koppen slaan en de fusie goed voorbereiden, hebben hun personeel en activiteiten hier zo min mogelijk van te lijden. De bestuurswijze wordt nauwer afgestemd op de gemeenschappelijke aanpak voor agentschappen. Door de opleidingsbehoefte voortdurend te evalueren, kan worden

gewaarborgd dat de activiteiten van het agentschap relevant blijven voor de prioriteiten op het gebied van de grensoverschrijdende politiesamenwerking in de EU. Het wordt gemakkelijker om de coördinatie met andere agentschappen te verbeteren.

Kortom: met optie 4b (fusie van Cefpol en Europol) kan het Europees opleidingsprogramma voor rechtshandhaving doeltreffend worden uitgevoerd. Dit komt de politieopleiding in de EU ten goede: de nieuwe opzet is doeltreffender en doelmatiger, en draagt ertoe bij dat rechtshandhavingsambtenaren de kennis en vaardigheden verwerven waaraan het hen ontbreekt.