

FRONT**X**



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse

Samenvattingsboekje

Geoptimaliseerd voor schermweergave

Versie **2.1**, September 2021

Gemeenschappelijk model voor geïntegreerde risicoanalyse

Het gemeenschappelijke model voor geïntegreerde risicoanalyse (Common Integrated Risk Analysis Model – CIRAM) is ontwikkeld door Frontex, in nauwe samenwerking met de lidstaten.

DANKWOORD

Versie 2.1 van het gemeenschappelijke model voor geïntegreerde risicoanalyse is bijgewerkt door Frontex, in nauwe samenwerking met erkende CIRAM-analisten uit de lidstaten. Aan deze versie hebben veel verschillende mensen meegewerkt. Wij zijn iedereen erkentelijk voor hun bijdrage.

Inhoudsopgave

Inleiding #3

Op vier niveaus gebaseerd toegangscontrolemodel #4

Overzicht van de risico's #5

Ondersteuning bij besluitvorming #6

Dreiging #7

Kwetsbaarheid #8

Effect #9

Inlichtingencyclus #11

Aanbevelingen #12

Uitvoering van CIRAM #13

Inleiding

CIRAM biedt een inzichtelijk en transparant kader voor risicoanalyse, en dient als benchmark voor analytische werkzaamheden. Door CIRAM te gebruiken bij analyses ten behoeve van besluitvorming, is het mogelijk om risico's te verlagen en te verzachten ondanks beperkte middelen en capaciteiten. CIRAM is bedoeld om ervoor te zorgen dat op eenduidige wijze tegen risicoanalyse wordt aangekeken, en om het beheren van de buitengrenzen van de EU tot een beter samenhangend geheel te maken.

CIRAM is ontwikkeld en vormgegeven op basis van [artikel 29 van Verordening \(EU\) 2019/1896 \(verordening betreffende de Europese grens- en kustwacht\)](#), waarin het volgende is bepaald:

Het Agentschap monitort migratiestromen naar de Unie, en binnen de Unie in termen van trends, omvang en routes of mogelijke uitdagingen aan de buitengrenzen en in verband met terugkeer. Het Agentschap stelt daartoe bij besluit van de raad van bestuur op basis van een voorstel van de uitvoerend directeur een gemeenschappelijk geïntegreerd risicoanalysemodel vast, dat door het Agentschap en de lidstaten wordt toegepast.

Wat betekent CIRAM?

Hoewel de wetgever geen definities heeft vastgesteld, is de volgende interpretatie tot stand gekomen onder de betrokken partijen bij de Europese grens- en kustwacht¹:

“Common” (gemeenschappelijk) verwijst naar een door de Europees grens- en kustwacht in samenwerking met de lidstaten ontwikkeld kader voor toepassing op het niveau van zowel de afzonderlijke lidstaten als de EU in haar geheel.

“Integrated” (geïntegreerd) verwijst naar de doelstelling van de Europees grens- en kustwacht om eenduidige en hoogwaardige controle te bewerkstelligen met betrekking tot alle buitengrenzen binnen de context van het Europees geïntegreerd grensbeheer². Dit duidt op samenwerking met andere handhavings-/grensbewakingsdiensten en overige instanties die zich bezighouden met migratiekwesities, bijvoorbeeld immigratie-instanties en nationale politiediensten.

“Risk Analysis” (risicoanalyse) duidt op een stelselmatige bestudering van risicofactoren ter onderbouwing van besluitvorming.

“Model” verwijst naar een analytisch kader dat voorziet in gemeenschappelijk te hanteren terminologie en stelsels voor risicoanalyse binnen de Europese grens- en kustwacht. Het gaat niet om een algoritme dat absolute uitkomsten biedt.

¹ Als bedoeld in artikel 4 van Verordening (EU) 2019/1896.

² Artikel 3 van Verordening (EU) 2019/1896.

Op vier niveaus gebaseerd toegangscontrolemodel

Het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel³ omvat onder andere:

- (i) maatregelen in derde landen,
- (ii) samenwerking met derde buurlanden,
- (iii) grenscontrole en
- (iv) controlemaatregelen binnen de Schengenruimte, waaronder terugkeer.

Dit model vormt de kern van het Europees geïntegreerd grensbeheer. Het komt erop neer dat op elk van de vier niveaus een aantal maatregelen dient te worden uitgevoerd die elkaar aanvullen. Bij risicoanalyse geeft dit toegangscontrolemodel aan binnen welke van de verschillende domeinen analisten informatie zoeken. Volgens het model zijn de analytische producten van nut voor alle instanties die op één of meerdere niveaus werkzaam zijn. In dit opzicht vormt het toegangscontrolemodel een krachtige verwijzing naar de integratie binnen risicoanalyse.

Illustratie 1: Schematisch overzicht van CIRAM

INFORMATIEDOMEINEN

(op basis van het op vier niveaus gebaseerde toegangscontrolemodel)



³ Overweging 11 van Verordening (EU) 2019/1896.

Overzicht van de risico's

Ten aanzien van het beheren van de buitengrenzen wordt in CIRAM onder "risico" verstaan de omvang en waarschijnlijkheid van een dreiging die van invloed kan zijn op dat buitengrensbeheer, in het licht van de genomen maatregelen aan de buitengrenzen en binnen de EU, en die gevolgen heeft voor de interne veiligheid van de EU of het functioneren van de veiligheid van de buitengrenzen, dan wel de humanitaire gevolgen die dit met zich meebrengt.

In het verlengde van deze definitie van de term "risico" wordt onder "risicoanalyse" verstaan het onderzoeken van de drie volgende factoren, waarvan de uitkomst wordt vastgelegd in de vorm van een risicobeoordeling⁴:

- (1) de dreiging;
- (2) de mate van kwetsbaarheid voor de dreiging;
- (3) het effect van een situatie waarin de dreiging werkelijkheid wordt.

Deze drie factoren staan niet op zichzelf en dienen in bovenstaande volgorde te worden beoordeeld. Elke factor levert een andere invalshoek op van waaruit het risico wordt onderzocht, waarbij de beoordeling van één factor materie en ideeën levert voor de beoordeling van de twee andere factoren.

De reikwijdte en het doel van de beoordeling dienen duidelijk afgebakend te worden. De beoordeling dient een welbepaald tijdvak te beslaan en een inschatting te geven van de dreiging gedurende een bepaalde toekomstige periode, in lijn met het niveau van de besluitvorming waartoe de beoordeling dient.

⁴ Deze definitie van de term "risico" is niet van toepassing op alle processen binnen geïntegreerd grensbeheer. Voor andere definities van "risico", zie onder andere artikel 3 van Verordening (EU) 2018/1240 (Etias-verordening).

Ondersteuning bij besluitvorming

Wellicht zal het nooit mogelijk zijn om alle risico's geheel uit te sluiten. Door een goed onderbouwd besluitvormingsproces mogelijk te maken, helpt risicoanalyse echter om de kloof te overbruggen tussen bepaalde risico's en de mogelijkheden van een systeem voor Europees geïntegreerd grensbeheer om die risico's te verkleinen en te verzachten.

Deze benadering van risicoanalyse op basis van inlichtingen kan van nut zijn voor een breed scala aan ontvangers en besluitvormingsniveaus. Van beleidsmakers tot grenswachters in de eerste lijn: iedere partij binnen de stelsels voor geïntegreerd grensbeheer heeft niet alleen zelf baat bij ondersteuning door relevante analytische producten, maar speelt als belangrijke speler bij het verzamelen van inlichtingen binnen de eigen organisatie tevens een beslissende rol in de kwaliteit van die inlichtingen.

Inlichtingen dienen op strategisch, operationeel en tactisch niveau aan verschillende vereisten te voldoen. Die verschillen liggen in de informatie die wordt gegenereerd voor het besluitvormingsproces, de te gebruiken gegevens, de toe te passen analytische benadering en de verschillende te hanteren middelen en technieken.

Er bestaat geen eenduidige regel die aangeeft welke benadering dient te worden toegepast bij beoordelingen op strategisch, tactisch en operationeel niveau. Deze onderverdeling in niveaus dient te worden aangepast aan de specifieke omstandigheden en stelsels binnen het geïntegreerde grensbeheer van de verschillende landen. Er zijn echter wel een aantal specifieke kenmerken te onderscheiden:

Op **strategisch niveau** dient de beoordeling zich te richten op:

- inzicht in de manier waarop verschijnselen zich ontwikkelen,
- het creëren van een algemeen en globaal beeld,
- het aanleveren van vooruitzichten,
- het aanreiken van aanbevelingen voor het ontwikkelen van mogelijkheden en capaciteiten,
- het vaststellen van benodigde middelen,
- het ondersteunen van besluitvorming omtrent begroting.

Op **operationeel niveau** dient de beoordeling aspecten/producten in ogenschouw te nemen met betrekking tot:

- de dynamiek van een dreiging,
- interne factoren en bevindingen van de kwetsbaarheidsbeoordeling die relevant zijn bij het beoordelen en opnieuw toewijzen van middelen,
- nadruk op een deel van de grens.

Op **tactisch niveau** dient de beoordeling aspecten/producten in ogenschouw te nemen met betrekking tot:

- risico-indicatoren,
- risicoprofielen (voor daders, slachtoffers en werkwijzen),
- een bepaald(e) geografisch gebied en tijd,
- externe aspecten (aan de grens).

Dreiging

Onder “dreiging” wordt in CIRAM verstaan iets dat kracht of druk uitoefent en daardoor van invloed kan zijn op het beheer van de buitengrenzen, en dat wordt gekenmerkt door zijn omvang en waarschijnlijkheid.

Bij risicoanalyse draait het om het onderkennen van (toekomstige) dreigingen die van invloed zijn op het beheer van de buitengrenzen.

De beschrijving van een dreiging omvat veelal een beschrijving van de werking, de doelstellingen, drijfveren en capaciteiten van de partij waarvan de dreiging uitgaat (wie, wat, waar, wanneer en hoeveel), alsook trends en voorspellingen (scenario's) en andere factoren die mogelijk van invloed zijn op de omvang en waarschijnlijkheid van de dreiging. Precies welke factoren er spelen, wordt bepaald aan de hand van een bestudering van de dreiging, om vast te stellen welke variabele elementen erbij betrokken zijn en wat de eventuele correlaties daartussen zijn.

Het is van belang dat dreigingen worden gemeten, om ze te kunnen vergelijken en om prioriteiten te stellen. Analyses hebben tot doel de besluitvorming te ondersteunen om zodoende toekomstige handelingen te bepalen. Daardoor is het analyseren van een dreiging vanzelfsprekend toekomstgericht, en dient er rekening te worden gehouden met de waarschijnlijkheid en omvang van de dreiging voor een bepaalde tijdshorizon.

Kwetsbaarheid

Kwetsbaarheid wordt in CIRAM bepaald aan de hand van de capaciteit van een systeem om dreigingen te mitigeren. Onder “kwetsbaarheid” wordt verstaan het geheel aan factoren aan de grens of binnen de EU die de omvang of waarschijnlijkheid van een dreiging kunnen vergroten of verkleinen.

De belangrijkste factoren die worden gehanteerd om kwetsbaarheid vast te stellen zijn onder andere de geografische kenmerken van de grensgebieden, een analyse van operationele activiteiten – waaronder de capaciteit om de dreiging te mitigeren uitgedrukt in bijvoorbeeld aantallen en vaardigheden van personeelsleden –, de inzet van materialen en het beheer van prioriteiten en beleidsmaatregelen. Een beoordeling van deze factoren dient aan degenen die met de besluitvorming belast zijn, kenbaar gemaakt te worden zodat duidelijk wordt welke kwetsbaarheden er spelen met betrekking tot een specifieke dreiging, en hen zodoende in staat te stellen om tijdig te reageren op gebeurtenissen.

Kwetsbaarheid in CIRAM ten opzichte van de kwetsbaarheidsbeoordeling bedoeld in artikel 32 van Verordening (EU) 2019/1896.

In Verordening (EU) 2019/1896 wordt de kwetsbaarheidsbeoordeling⁵ vastgesteld als een van de middelen voor kwaliteitsborging om de capaciteiten van de lidstaten te bewaken en te beoordelen. Er geldt een eigen gemeenschappelijke methode voor kwetsbaarheidsbeoordelingen (Common Vulnerability Assessment Methodology – CVAM).

In Verordening (EU) 2019/1896 worden meerdere raakvlakken onderkend tussen risicoanalyses en kwetsbaarheidsbeoordelingen.

⁵ Artikel 3, lid 1, onder k), en artikel 32 van Verordening (EU) 2019/1896.

Effect

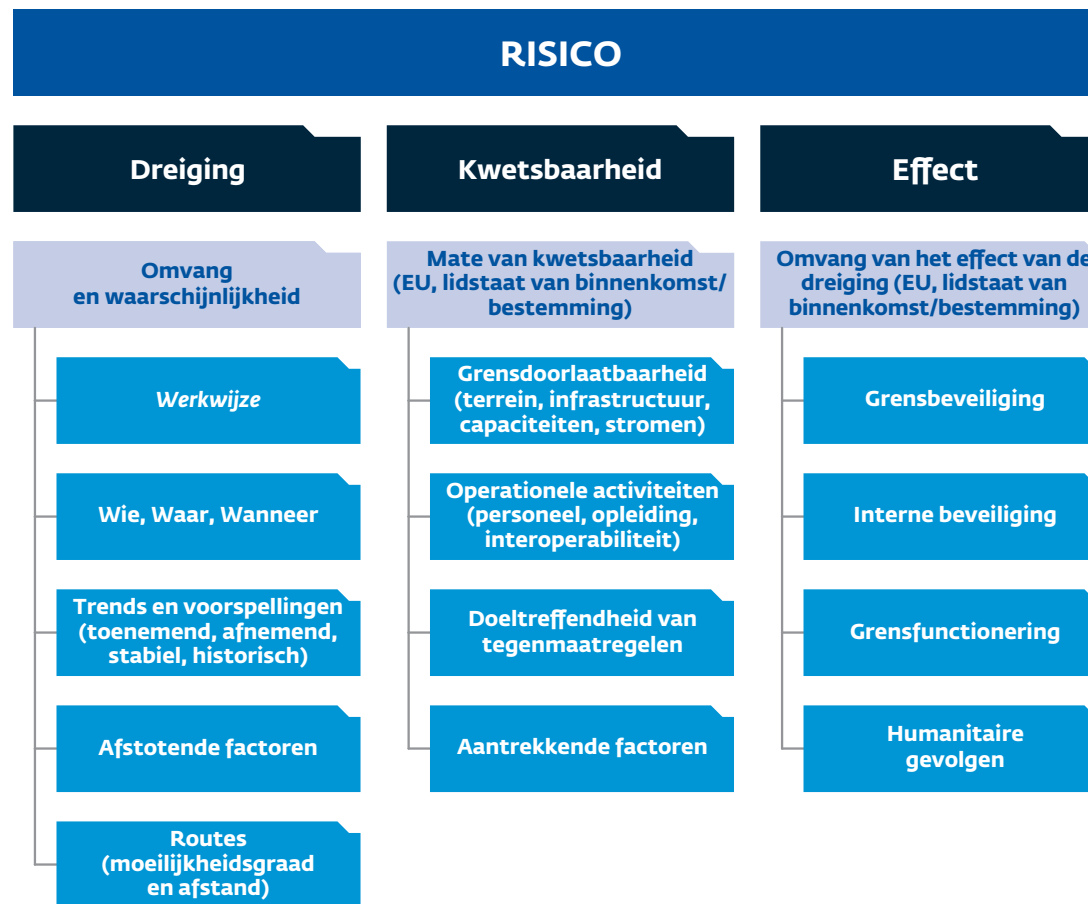
Onder “effect” wordt in CIRAM verstaan de gevolgen van een dreiging voor de interne veiligheid van de EU of voor het functioneren of de veiligheid van de buitengrenzen. De effecten kunnen ook worden geanalyseerd vanuit het oogpunt van humanitaire gevolgen.

Bij de beoordeling van de effecten dient rekening te worden gehouden met zowel onmiddellijke als eventuele toekomstige effecten. Tevens dienen kleinere incidenten in aanmerking te worden genomen die afzonderlijk beschouwd geen groot effect hebben, maar waarvan de cumulatieve gevolgen een nadelige uitwerking kunnen hebben op de interne veiligheid van de EU of op het functioneren of de veiligheid van de buitengrenzen.

Hoe deze effecten worden gemeten, hangt af van de onderkende dreiging. Indien er geen kwantitatieve of kwalitatieve beoordelingen beschikbaar zijn, kan het effect worden gemeten aan de hand van een beschrijving van de gevolgen van een inductieve analyse of een scenarioanalyse.

Dreiging, kwetsbaarheid en effect zijn de bouwstenen waaruit risico's bestaan. De risicoanalyse wordt in het onderstaande schema weergegeven. De in het schema afgebeelde elementen vormen geen uitputtend overzicht, maar dienen slechts als voorbeelden van de variabele factoren waarmee rekening moet worden gehouden.

Illustratie 3: Schematisch overzicht van risicoanalyses



Inlichtingencyclus

Binnen ieder organisatorisch kader vormen de inlichtingenactiviteiten waarmee analytische producten worden ontwikkeld een “standaard” cyclus of keten. Frontex en de met risicoanalyse belaste instanties van de lidstaten genereren door middel van inlichtingenprocessen, -vaardigheden en -technieken **bruikbare informatie** voor besluitvorming.

Dit doen zij door een gemeenschappelijk opgezette inlichtingenprocedure te hanteren, die bestaat uit het verzamelen, analyseren en verspreiden van bruikbare informatie. Deze procedure vormt de kern van de toepassing van CIRAM in het kader van Europees geïntegreerd grensbeheer. Door passende en tijdige producten te genereren, wordt bijgedragen aan een efficiënt grensbeheer.

Dit gestructureerde inlichtingenproces wordt ook de inlichtingencyclus genoemd, dat wil zeggen een definieerbare cyclus waarin een systeem van controles en waarborgen wordt benut om te zorgen voor een doelmatige risicoanalyse.

Het uitgangspunt in de inlichtingencyclus is dat, door stelselmatig gebruik te maken van informatie, doeltreffende producten ontstaan die besluitvormers in staat stellen om risico's aan te pakken.

Illustratie 4: Inlichtingencyclus



Aanbevelingen

Indien de opdracht hiertoe wordt gegeven, dient de risicoanalyse aanbevelingen uit te werken voor besluitvormers bij het ontwikkelen en uitvoeren van maatregelen om risico's aan te pakken. Deze maatregelen dienen ervoor te zorgen dat de gevolgen van de risico's worden beperkt. Analisten kunnen tevens actieplannen ontwikkelen. In ieder geval dient een analytisch product altijd bruikbare informatie te bevatten⁶.

Aanbevelingen zijn bedoeld om besluitvormers die het Schengen-acquis en het Europees geïntegreerd grensbeheer uitvoeren voor grensbeheer en terugkeer op zowel Europees als nationaal niveau, te ondersteunen bij het kiezen en uitvoeren van passende maatregelen.

⁶ Dergelijke aanbevelingen maken deel uit van de analytische conclusies, en dienen apart te worden gezien van de aanbevelingen van de uitvoerend directeur van Frontex als bedoeld in de artikelen 32 en 41 van Verordening (EU) 2019/1896.

Uitvoering van CIRAM

De afzonderlijke lidstaten worden aangemoedigd om voldoende capaciteit voor risicoanalyse op te zetten en in stand te houden in de vorm van een eenheid, netwerk en/of systeem. Het doel van deze risicoanalysecapaciteit is uitvoering te geven aan CIRAM en de inlichtingencyclus uit te voeren door middel van het verzamelen van gegevens, het toepassen van de beoordelingsmethoden, het verstrekken van de juiste middelen en het betrekken van risicoanalisten, met volledige inachtneming van gegevensbescherming en grondrechten. Met behulp van gespecialiseerde training dient ervoor te worden gezorgd dat CIRAM en de inlichtingencyclus correct worden uitgevoerd.

Op EU-niveau wordt de situatie aan de buitengrenzen met behulp van Eurosur in beeld gebracht, dat tevens voorziet in de uitwisseling van informatie en operationele samenwerking binnen de Europese grens- en kustwacht, om voor beter actueel inzicht te zorgen en om het reactievermogen te vergroten.

Het Frontex-netwerk voor risicoanalyse (FRAN) bestaat o.a. uit vertegenwoordigers van de lidstaten, EU-agentschappen en de Europese Commissie die betrokken zijn bij risicoanalyse, grensbeheer en terugkeer.

Op EU-niveau worden inspanningen verricht om FRAN aan te vullen, door regionale netwerken op te zetten in het gebied vóór de grens en door samenwerkingen aan te gaan met derde landen.

FRONTX



EUROPEAN BORDER AND
COAST GUARD AGENCY

Europees Grens- en kustwachtagentschap
Plac Europejski 6
00-844 Warszawa, Polen

Tel. +48 222059500
Fax +48 222059501

[**frontex@frontex.europa.eu**](mailto:frontex@frontex.europa.eu)
www.frontex.europa.eu



Eenheid Risicoanalyse
Warschau, mei 2023