EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 12.6.2018
COM(2018) 464 final

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

over de tussentijdse evaluatie van het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Fonds voor interne veiligheid

{SWD(2018) 339 final} - {SWD(2018) 340 final} - {SWD(2018) 341 final}

1 INLEIDING

Dit verslag bevat de resultaten van de tussentijdse evaluatie van het Fonds voor asiel, migratie en integratie en het Fonds voor interne veiligheid, zoals vereist in artikel 57 van Verordening (EU) nr. 514/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014[1].

De evaluatie heeft betrekking op de onderhavige verordening en:

- de Specifieke Verordening (EU) nr. 513/2014 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 (ISF-P, Fonds voor interne veiligheid Politie)[2],
- de Specifieke Verordening (EU) nr. 515/2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor de buitengrenzen en visa (ISF-BV, Fonds voor interne veiligheid Buitengrenzen en Visa)[3], en
- de Specifieke Verordening (EU) nr. 516/2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)[4].

Hierna worden het ISF-P, ISF-BV en AMIF tezamen 'de fondsen' genoemd.

In de evaluatie worden de prestaties van de fondsen beoordeeld op grond van de beoordelingscriteria die in de richtsnoeren inzake betere regelgeving zijn vastgesteld en in overeenstemming met artikel 55 van Verordening (EU) nr. 514/2014: i) doeltreffendheid, ii) doelmatigheid, iii) samenhang, iv) relevantie en v) meerwaarde voor de EU, vi) duurzaamheid, en vii) vereenvoudiging en verlichting van administratieve lasten. Dit verslag is gebaseerd op de bevindingen van de drie bij dit verslag gevoegde tussentijdse evaluaties voor de fondsen.

De evaluatie heeft betrekking op de periode tussen 1 januari 2014 en 30 juni 2017 en brengt verslag uit over alle in het kader van de fondsen gefinancierde nationale programma's, acties van de Unie en noodhulp. De lidstaten en landen die deelnemen aan de fondsen zijn per fonds verschillend overeenkomstig het Verdrag betreffende de werking van de EU. Alle EU-lidstaten behalve Denemarken nemen deel aan het AMIF. Alle EU-lidstaten, behalve Ierland en het Verenigd Koninkrijk, alsmede Zwitserland, IJsland, Liechtenstein en Noorwegen, die bij het Fonds zijn betrokken omdat zij het Schengenacquis volledig uitvoeren, nemen deel aan het Fonds voor interne veiligheid – Buitengrenzen en Visa. Ten slotte nemen alle EU-

---

1 Verordening (EU) nr. 514/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het Fonds voor asiel, migratie en integratie en inzake het instrument voor financiële steun voor politiële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing (PB L 150 van 20 mei 2014).

2 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 (PB L 150 van 20 mei 2014).

3 Verordening (EU) nr. 515/2014 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 de buitengrenzen en visa en tot intrekking van Beschikking nr. 574/2007/EG (PB L 150 van 20 mei 2014).

4 Verordening (EU) nr. 516/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie (PB L 150 van 20 mei 2014).

lidstaten, behalve Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, deel aan het Fonds voor interne veiligheid – Politie.

Vóór de huidige fondsen verleende de EU tijdens de programmeringsperiode 2007-2013 financiële steun door middel van het algemeen programma 'Solidariteit en beheer van de migratiestromen' (SOLID)[5] met een totale bijdrage van bijna 4 miljard EUR, ter ondersteuning van de ontwikkeling van het gemeenschappelijk beleid op het gebied van asiel, terugkeer en integratie, buitengrenzen en visa. Daarnaast heeft de EU steun verleend aan de bestrijding van terrorisme, georganiseerde criminaliteit, verschillende soorten risico's op het gebied van mensenhandel en veiligheid, door middel van het programma 'Veiligheid en bescherming van de vrijheden' (bijna 800 miljoen EUR).

Onderstaande tabel geeft een overzicht van de huidige en eerdere fondsen en hun ontwikkeling:

Tabel 1: Beknopt overzicht van Fondsen en programma's binnenlandse zaken tijdens 2007-2013 en 2014-2020

Algemeen programma	**Beleidsterrein**	**Fonds /specifiek programma begroting, deelname en doelstellingen**	
		Eerdere fondsen (2007-2013)	**Huidige fondsen (2014-2020)**
Algemeen programma Solidariteit en beheer van migratiestromen *(93 % tot 96 % gedeeld beheer; rest onder gecentraliseerd direct beheer)*	Asiel	Europees Vluchtelingenfonds (EVF III) 614 miljoen EUR[6] Alle lidstaten (lidstaten) behalve Denemarken ▪ Ondersteuning en stimulering van de lidstaten voor de opvang van vluchtelingen en ontheemden ▪ Noodmaatregelen voor de aanpak van een plotselinge massale toestroom van migranten en asielzoekers	Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF) 3 137 miljoen EUR (initieel) Alle lidstaten behalve Denemarken ▪ Versterking en ontwikkeling van alle aspecten van het Gemeenschappelijk Europees Asielstelsel (CEAS) ▪ Ondersteuning van legale migratie naar de lidstaten en bevordering van de doeltreffende integratie van onderdanen van derde landen ▪ Versterking van billijke en doeltreffende terugkeerstrategieën en hulp bij de bestrijding van illegale immigratie ▪ Versterking van de solidariteit en verdeling van verantwoordelijkheid tussen de lidstaten, met name de lidstaten die het meest te maken hebben met migratiestromen
	Integratie van onderdanen van derde landen, legale migratie	Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen (EIF) 825 miljoen EUR Alle lidstaten behalve Denemarken ▪ Ondersteuning van de onderdanen van derde landen in Europese samenlevingen	
	Terugkeer	Europees Terugkeerfonds (ERF) 676 miljoen EUR Alle lidstaten behalve Denemarken ▪ Het terugkeerbeleid verbeteren ▪ De ontwikkeling van samenwerking tussen de lidstaten en landen van terugkeer aanmoedigen	
	Geïntegreerd grensbeleid en visa	Buitengrenzenfonds (EBF) 1 820 miljoen EUR Alle lidstaten (met inbegrip van Roemenië en Bulgarije en de met het Schengenakkoord geassocieerde staten vanaf 2010) m.u.v. het Verenigd Koninkrijk en Ierland ▪ Financiële solidariteit tussen de Schengenlanden	Fonds voor interne veiligheid (ISF) 3 764 miljoen EUR (initieel) ISF Grenzen en visa Alle lidstaten, met uitzondering van Ierland en het Verenigd Koninkrijk, plus de met het Schengenakkoord geassocieerde landen, Zwitserland,

5 COM(2005) 123.

6 Na oprichting van het EASO; houdt rekening met Besluit nr. 458/2010/EU tot wijziging van het EVF-basisbesluit.

		▪ Aan de buitengrenzen doelmatige controles beheren en de toestroom beheersen ▪ Verbeteren van beheer van de consulaire autoriteiten	IJsland, Liechtenstein en Noorwegen ▪ Een hoog veiligheidsniveau in de EU garanderen en legaal reizen vergemakkelijken ▪ Visa en de ondersteuning van geïntegreerd grensbeleid
Algemeen programma Veiligheid en bescherming van de vrijheden *(gecentraliseerd direct beheer)*	Preventie en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit	Specifiek programma "Preventie en de bestrijding van georganiseerde criminaliteit" (ISEC) 600 miljoen EUR Alle lidstaten ▪ Voorkoming van criminaliteit, wetshandhaving, getuigenbescherming en -ondersteuning, slachtofferbescherming	ISF Politie Alle lidstaten, met uitzondering van Denemarken en het VK ▪ Zorgen voor een hoog niveau van veiligheid in de EU, bestrijden van criminaliteit, risico's en crisis beheersen
	Bestrijding van terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico 's	Specifiek programma Terrorisme en andere aan veiligheid gerelateerde risico's: preventie, paraatheid en beheersing van de gevolgen (CIPS) 140 miljoen EUR, in alle lidstaten ▪ Bescherming van burgers en kritieke infrastructuur tegen terroristische aanslagen en andere veiligheidsincidenten	

2 DE FONDSEN EN HUN STAND VAN UITVOERING

De fondsen worden uitgevoerd met behulp van gedeelde, directe en indirecte beheersmethoden: op grond van gedeeld beheer door de lidstaten, direct door de Commissie in direct beheer of indirect door een derde te belasten met een deel van de taken tot uitvoering van de begroting (indirect beheer). De meerjarige nationale programma's voor het AMIF en het ISF werden opgesteld door middel van een beleidsdialoog aan het begin van de programmeringsperiode en vastgesteld bij besluit van de Commissie. De nationale programma's worden regelmatig gewijzigd door de lidstaten en goedgekeurd bij besluit van de Commissie. Voor direct en indirect beheer stelt de Commissie jaarlijkse werkprogramma's vast tot uitvoering van de begroting.

2.1 AMIF

Het AMIF is opgericht ter bevordering van het doelmatige beheer van migratiestromen en van de tenuitvoerlegging, versterking en ontwikkeling van een gemeenschappelijke EU-aanpak van asiel en migratie. Tijdens de onderzochte uitvoeringsperiode zijn de omstandigheden van migratie drastisch veranderd als gevolg van de plotselinge en onverwachte toename van de migratiedruk op de zuidelijke en zuidoostelijke buitengrenzen van de EU.

De algemene doelstelling van het AMIF dient te worden bereikt door middel van: i) de versterking en ontwikkeling van het gemeenschappelijk Europees asielstelsel door ervoor te zorgen dat de EU-wetgeving op dit gebied efficiënt en uniform wordt toegepast; ii) de ondersteuning van legale migratie naar de EU-lidstaten overeenkomstig de behoeften op de arbeidsmarkt en de bevordering van de doeltreffende integratie van onderdanen van derde landen; iii) de versterking van eerlijke en doeltreffende terugkeerstrategieën, die onrechtmatige migratie helpen bestrijden, en de duurzaamheid en doeltreffendheid van het terugkeerproces helpen benadrukken; en iv) de waarborg dat EU-lidstaten die het meest te maken hebben met migratie en asielstromen, kunnen rekenen op solidariteit van andere EU-lidstaten.

Stand van uitvoering

De totale middelen voor de uitvoeringsperiode 2014-2020 van het AMIF werden aanvankelijk geraamd op 3 137 miljoen EUR, Naar aanleiding van de onvoorziene behoeften veroorzaakt door de migratiecrisis van 2015 en 2016 is dit budget fors verhoogd naar 6 888 miljoen EUR geprogrammeerde vastleggingen ter ondersteuning van herplaatsing en hervestiging, integratie en terugkeer en ter voorbereiding van de uitvoering van de herziening van de Dublin-verordening. Deze bedragen werden verstrekt via de nationale programma's, de acties van de Unie en noodhulp.

De huidige middelen van AMIF zien er daarom ongeveer als volgt uit:

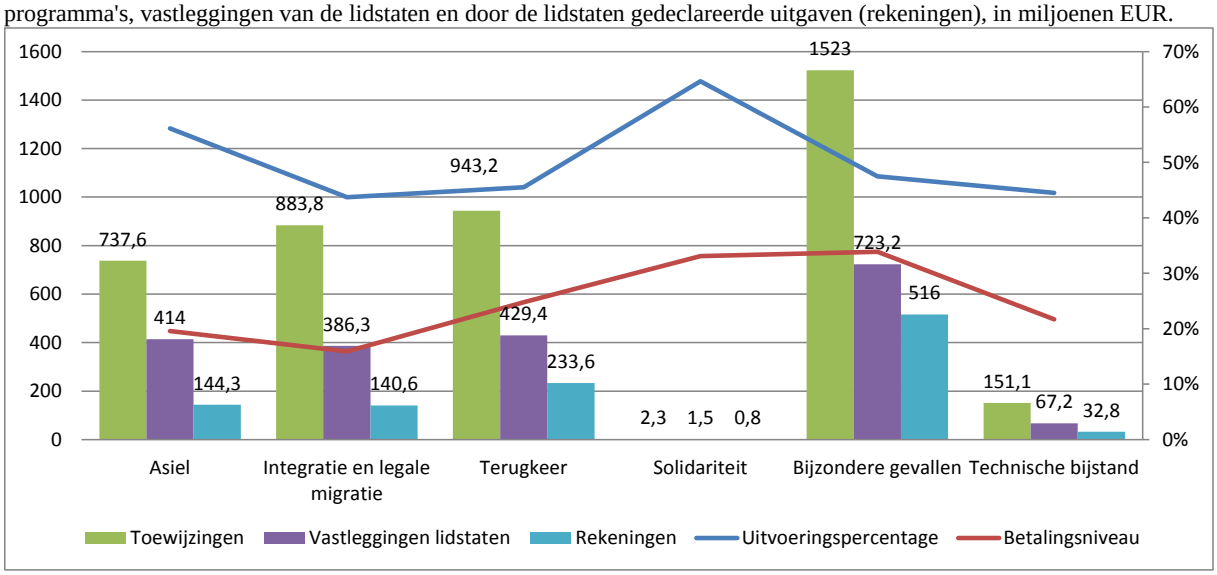
- 5 391 miljoen EUR oftewel 78 % vastgelegd voor de nationale programma's;
- 462 miljoen EUR oftewel 7 % voor de acties van de Unie, met uitzondering van noodhulp;
- 1 029 EUR oftewel 15 % voor noodhulp.

In het kader van gedeeld beheer hebben de lidstaten 17 % (738 miljoen EUR) aan de doelstelling inzake asiel toegewezen, 21 % (884 miljoen EUR) aan de doelstelling van integratie en legale migratie, 22 % (943 miljoen EUR) aan terugkeermaatregelen, 0,1 % (2,3 miljoen EUR) aan de doelstelling van solidariteit, 36 % (1 523 miljoen EUR) aan hervestiging en herplaatsing, en 4 % (151 miljoen EUR) aan technische bijstand. In deze toewijzingen (4 241 miljoen EUR) is nog geen rekening gehouden met de middelen voor de herziening van de Dublinverordening, die nog moeten worden vastgelegd.

Rekening houdend met de door de lidstaten medio februari 2018 ingediende jaarrekeningen voor 2017 bedraagt het totale betalingsniveau 25 % (1 068 miljoen EUR) van de totale toewijzingen, en het uitvoeringspercentage[7] 48 % (2 022 miljoen EUR).

[7] Het uitvoeringspercentage beschrijft de door de lidstaten geboekte vooruitgang bij het starten van specifieke acties en projecten voor de concrete uitvoering van hun nationale programma's (vastleggingen gekoppeld aan een contract). Het uitvoeringspercentage geeft echter niet aan in welk stadium van voltooiing de gestarte acties en projecten zich bevinden. Daar komt bij dat het betalingsniveau, aangezien de lidstaten vrij kunnen kiezen wanneer zij betalingsaanvragen indienen (rekeningen), geen afspiegeling is van de concrete vooruitgang die de programma's hebben geboekt.

Figuur 1: Uitvoerings- en betalingspercentages per specifieke doelstelling en op basis van totale toewijzingen voor nationale programma's, vastleggingen van de lidstaten en door de lidstaten gedeclareerde uitgaven (rekeningen), in miljoenen EUR.



Eind 2017 was door middel van direct en indirect beheer 462 miljoen EUR toegewezen aan acties van de Unie en de activiteiten van het Europees Migratienetwerk voor de gehele programmeringsperiode 2014-2020. 24 % van dit bedrag werd toegewezen aan projecten voor de specifieke doelstellingen van asiel en solidariteit, terwijl de overige 76 % werd toegewezen aan projecten voor de specifieke doelstellingen van legale migratie, integratie en terugkeer.

2.2 ISF-BV

Het ISF-BV beoogt zowel een hoog veiligheidsniveau in de EU te waarborgen als legitiem reizen te vergemakkelijken, en deze doelstellingen te verwezenlijken door i) uniform hoog niveau van controle van de buitengrenzen en ii) de efficiënte behandeling van aanvragen voor Schengen-visa.

Sinds 2009 is het aantal visumaanvragen voor de EU met 50 % toegenomen; daarnaast zijn ook de kosten voor de behandeling van visumaanvragen gestegen. Het gemeenschappelijk visumbeleid van de EU is ook beïnvloed door de migratiecrisis met een grotere druk op het consulair personeel wereldwijd en de groeiende behoefte aan samenwerking inzake onrechtmatige migratie en terugkeer. De toepassing van gemeenschappelijke normen voor visa is van essentieel belang geworden, aangezien personen in bezit van een visum of verblijfsvergunning in het Schengengebied zich vrij kunnen bewegen van de ene naar de andere lidstaat. Derhalve delen alle lidstaten een gemeenschappelijk belang in het waarborgen van een efficiënte en veilige toepassing van het visumbeleid. Daarom ondersteunt het ISF-BV door middel van deze specifieke doelstelling de capaciteitsopbouw van de lidstaten zodat de uitvoering van het gemeenschappelijk visumbeleid toereikend is.

Doelmatig grenstoezicht is van cruciaal belang voor het waarborgen van zowel het vrij verkeer van EU-burgers en onderdanen van derde landen (zakenlui, toeristen en andere legaal in de EU verblijvende mensen) als van de interne veiligheid. Aangezien perifere lidstaten een aanzienlijke lengte van de EU-buitengrenzen controleren zijn hun verantwoordelijkheden voor het grenstoezicht enorm groot geworden. Daarbij ondersteunt het ISF-BV, door deze specifieke doelstelling te vervullen, de verdere harmonisering van het grensbeheer en het

delen van informatie tussen de lidstaten en tussen de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap (EBCGA). Bovendien heeft het ISF-BV ertoe bijgedragen dat de lidstaten onderling meer solidariteit betonen en verantwoordelijkheid delen, met name door de cofinanciering van uitrusting die kan worden ingezet bij operaties van het EBCGA, maar ook door de invoering van poorten voor automatische grenscontrole en de voortdurende ontwikkeling van Eurosur.

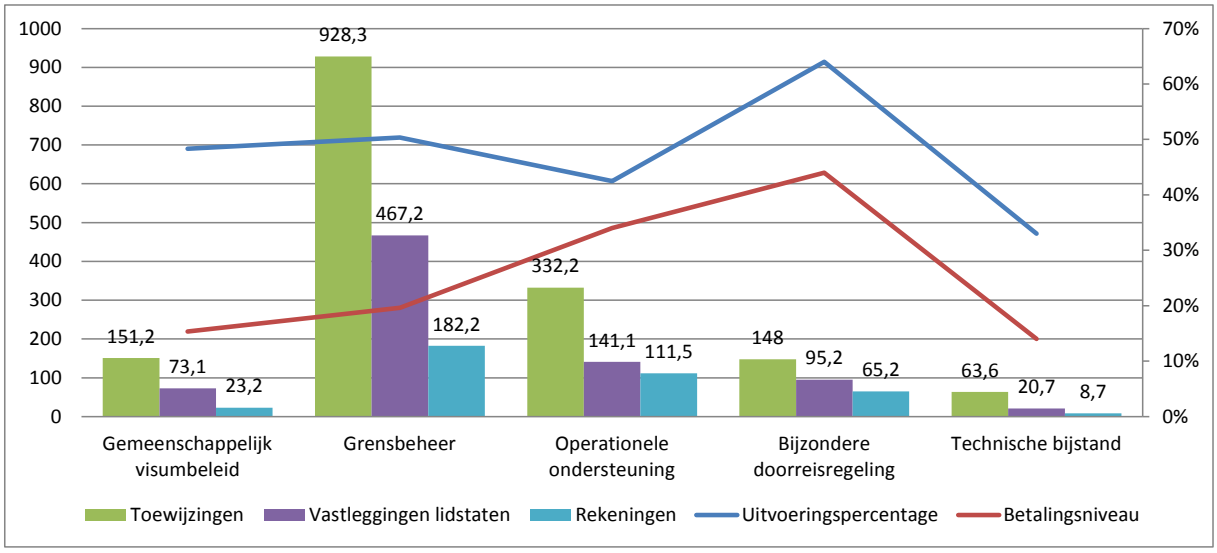
Stand van uitvoering

De totale middelen voor uitvoering van het ISBF-BV in de periode 2014-2020 werden aanvankelijk geraamd op 2 760 miljoen EUR. Dit werd later opnieuw vastgesteld en verlaagd tot 2,61 miljard EUR om rekening te houden met de verhoogde toewijzing voor uitrusting voor EMAS en Frontex (zie hieronder) en de overdracht aan EU-Lisa van een deel van de middelen die waren toegewezen aan de IT-systemen ter ondersteuning van het beheer van migratiestromen aan de buitengrenzen (zoals het inreis-uitreissysteem en het Europees systeem voor reisinformatie en -autorisatie (ETIAS)). Ongeveer 65 % van het totaal (1,6 miljard EUR) is toegewezen aan nationale programma's. Het bedrag voor de bijzondere doorreisregeling voor Litouwen blijft echter ongebruikt. Naar aanleiding van de onvoorziene behoeften veroorzaakt door de migratiecrisis is het bedrag bestemd voor noodhulp aanzienlijk gestegen van aanvankelijk 1,3 % naar 14,8 % van het totale fonds. Anderzijds zijn de acties van de Unie met een kwart gedaald om de stijging in noodhulpfondsen mogelijk te maken. De lidstaten hebben een aanvullend bedrag van 192 miljoen EUR ontvangen voor de aankoop van apparatuur voor gebruik in gezamenlijke operaties in het kader van EBCG-A.

Lidstaten hebben 9 % (151 miljoen EUR) toegewezen aan de doelstelling van het gemeenschappelijk visumbeleid, 57 % (928 miljoen EUR) aan de doelstelling van grensbeheer, 21 % (333 miljoen EUR) aan operationele steun, 9 % (148 miljoen EUR) aan de bijzondere doorreisregeling en 4 % (64 miljoen EUR) aan technische bijstand (Figuur 2).

Rekening houdend met de door de lidstaten medio februari 2018 ingediende jaarrekeningen voor 2017 bedraagt het totale betalingsniveau 24 % (391 miljoen EUR) van de totale toewijzingen, en het uitvoeringspercentage 49 % (797 miljoen EUR).

Figuur 2: Uitvoerings- en betalingspercentages per specifieke doelstelling en op basis van totale toewijzingen voor nationale programma's, vastleggingen van de lidstaten en door de lidstaten gedeclareerde uitgaven (rekeningen), in miljoenen EUR



Voor direct beheer was op 30 juni 2017 een totaal van 123 acties (46 noodhulpacties en 77 acties van de Unie) gefinancierd, voor een totaalbedrag van 383 miljoen EUR in de jaarlijkse werkprogramma's 2014-2017. Van de noodhulpfondsen is gebruik gemaakt door zeven lidstaten (Bulgarije, Griekenland, Frankrijk, Kroatië, Hongarije, Italië en Slovenië), één EU-agentschap (Europees Ondersteuningsbureau voor asielzaken, EASO) en één internationale organisatie (UNHCR). In acties van de Unie is voorzien door middel van subsidies (7 in totaal, voor zowel visa als grenzen) en aanbestedingen (70 in totaal waarvan meer dan de helft Schengen-evaluaties).

In de periode 2014-2017 heeft de Commissie de taken voor de begrotingsuitvoering aan drie entiteiten gedelegeerd: eu-LISA voor testfase "Pilot slimme grenzen", het International Centre for Migration Policy voor de "Mobiliteitspartnerschapsfaciliteit" en de UNHCR voor "Steunverlening aan Griekenland voor de ontwikkeling van de hotspot/herplaatsingsregeling en voor de ontwikkeling van asielopvangcapaciteit".

2.3 ISF-P

Het ISF-P beoogt een hoog veiligheidsniveau in de EU te waarborgen door het ondersteunen van de strijd tegen criminaliteit en de doeltreffende beheersing van risico's en crises. Het Fonds heeft twee specifieke doelstellingen: i) voorkoming van criminaliteit en ii) risico- en crisisbeheersing.

Door middel van de doelstelling van voorkoming van criminaliteit ondersteunt het ISF-P de strijd tegen alle vormen van criminaliteit, met inbegrip van terrorisme en georganiseerde criminaliteit. Ook draagt ISF-P bij tot betere coördinatie en nauwere samenwerking tussen de verschillende wetshandhavingsinstanties op nationaal en EU-niveau, Europol en andere internationale organisaties.

Door middel van de doelstelling van het beheer van risico's en crises waarborgt het ISF-P de versterking, verbetering en efficiëntie van de capaciteit van alle lidstaten teneinde veiligheidsgerelateerde risico's doeltreffend te beheren. Bovendien is deze doelstelling gericht

op de noodzaak om kritieke infrastructuren en mensen voor te bereiden op aanslagen, met name terroristische aanslagen. Er is ook goede vooruitgang geboekt met het uitrollen van de systemen die uitvoering geven aan het Prüm-besluit van de Raad betreffende de geautomatiseerde uitwisseling van gegevens, de richtlijn doorgifte passagiersgegevens, de vastlegging en uitwisseling van biometrische gegevens, evenals de onderlinge verbinding met de systemen van agentschappen van Justitie en Binnenlandse Zaken, zoals Europol.

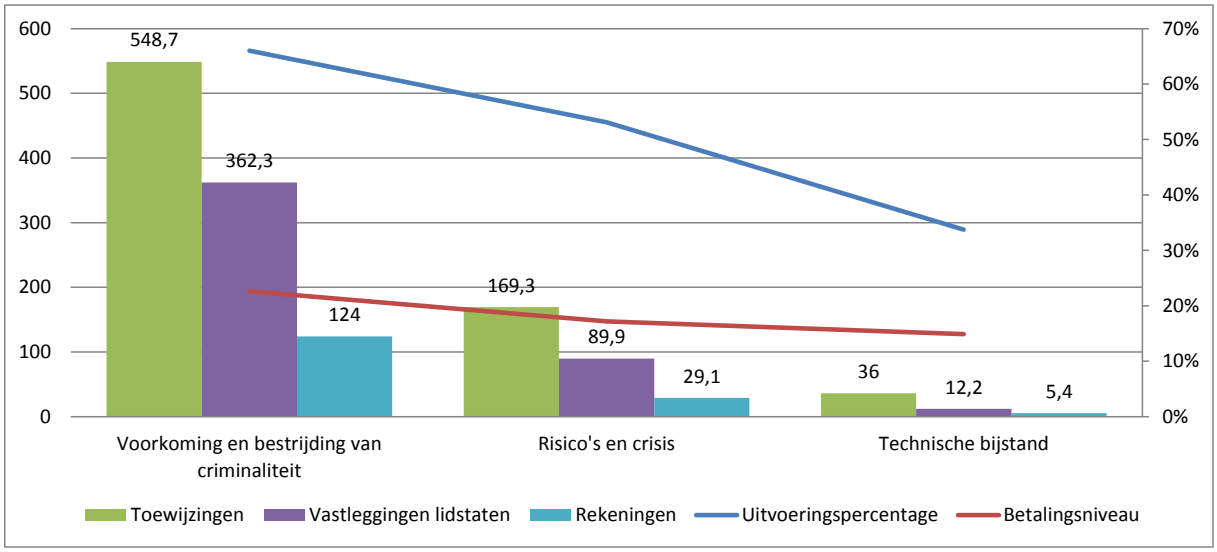
Stand van uitvoering

De totale middelen voor de uitvoering van het ISF-P gedurende de periode 2014-2020 werden aanvankelijk geraamd op 1 004 miljoen EUR. Naar aanleiding van de onvoorziene veiligheidsdreigingen van de laatste jaren werd de begroting verhoogd met een aanvullende financiering van 70 miljoen EUR ter ondersteuning van de lidstaten bij de uitvoering van de richtlijn doorgifte passagiersgegevens en met nog een aanvullende financiering van 22 miljoen EUR voor de ontwikkeling van hulpmiddelen voor informatie-uitwisseling en interoperabiliteit.

In het kader van gedeeld beheer hebben de lidstaten 73 % (549 miljoen EUR) aan de doelstelling inzake voorkoming van criminaliteit en 22 % (169 miljoen EUR) aan de doelstelling van crisis- en risicobeheersing toegewezen. De resterende 5 % (36 miljoen EUR) is voor technische bijstand.

Rekening houdend met de door de lidstaten medio februari 2018 ingediende jaarrekeningen voor 2017 bedraagt het totale betalingsniveau 21 % (158 miljoen EUR) van de totale toewijzingen, en het uitvoeringspercentage 62 % (464 miljoen EUR).

Figuur 3: Uitvoerings- en betalingspercentages per specifieke doelstelling en op basis van totale toewijzingen voor nationale programma's, vastleggingen van de lidstaten en door de lidstaten gedeclareerde uitgaven (rekeningen), in miljoenen EUR



Voor direct beheer werd een totaalbedrag van 122,5 miljoen EUR voor acties van de Unie en 6,5 miljoen EUR voor noodhulp toegewezen in de jaarlijkse werkprogramma's 2014-2016[8]. Bovendien werd 118,5 miljoen EUR van dit gecombineerde totaalbedrag (129 miljoen EUR) uitgevoerd in het kader van direct beheer en 10,5 miljoen EUR in het kader van indirect beheer. Negen oproepen tot het indienen van voorstellen werden georganiseerd in de eerste drie jaar en negen directe subsidies werden toegekend, voor een totaalbedrag van 12,6 miljoen EUR. Noodhulp werd in 2016 en 2017 toegekend aan vijf projecten aan België (2), Frankrijk (1) en aan Europol (2).

3 TUSSENTIJDSE EVALUATIES

3.1 Beperkingen

De evaluatie vindt slechts drie jaar na het begin van de fondsen plaats en slechts twee jaar nadat zij daadwerkelijk zijn uitgevoerd wegens de late goedkeuring van de rechtshandelingen. De meeste projecten, die hoofdzakelijk meerdere jaren duren, lopen nog, hetgeen de beoordeling ervan erg lastig maakt. Bij de tussentijdse evaluatie kan dus niet een volledig beeld van de resultaten en effecten worden geschetst en kunnen evenmin definitieve conclusies worden getrokken.

Een andere beperking is het ontbreken van benchmarks voor de vergelijking van prestaties, met name omdat het AMIF en het ISF de eerste programma's van binnenlandse zaken zijn die een gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie[9] en een reeks indicatoren hebben (gemeenschappelijk, resultaat en effecten). Over het geheel genomen was de kwaliteit van de gegevens en de kwaliteit van de jaarlijkse uitvoeringsverslagen van de lidstaten ook nog onvoldoende, deels omdat het gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie met de bijbehorende indicatoren en alle richtsnoeren voor de evaluatie slechts later in het proces beschikbaar zijn gekomen (begin 2017).

3.2 Evaluatie van het AMIF

Voor wat de **doeltreffendheid** betreft heeft het AMIF een belangrijke rol gespeeld bij de verbetering van asielstelsels en de versterking van de opvangcapaciteit in de lidstaten. De migratiecrisis heeft de lidstaten en de Commissie ertoe aangezet om prioriteit te geven aan investeringen op het gebied van asiel, met name om de huisvestingsinfrastructuur en -diensten te verbeteren, teneinde de grote instroom van vluchtelingen en asielzoekers te huisvesten. Zo steeg tussen 2013 en 2017 het aantal personen aan wie het Fonds bijstand verleende van 18 944 naar 184 122. Bovendien is het aantal personen dat dankzij het Fonds een opleiding heeft gevolgd gestegen van minder dan 1 000 in 2015 naar 7 031 in 2017.

---

8 Het jaarlijkse werkprogramma 2017 werd in September 2017 goedgekeurd en valt derhalve buiten de evaluatieperiode.

9 Gedelegeerde Verordening (EU) nr. 2017/207 van 3 oktober 2016 van de Commissie betreffende het gemeenschappelijke kader voor toezicht en evaluatie waarin is voorzien bij Verordening (EU) nr. 514/2014 tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het Fonds voor asiel, migratie en integratie en inzake het instrument voor financiële steun voor politiële samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing (PB L 33 van 8 februari 2017).

Het Fonds heeft ook aanzienlijke vooruitgang geboekt met betrekking tot de meest kwetsbare groepen, met inbegrip van niet-begeleide minderjarigen (het aantal voor deze groep aangepaste plaatsen is gestegen van slechts 183 plaatsen in 2014 naar 17 070 plaatsen in 2017), en vluchtelingen en asielzoekers uit regio's zoals het noorden en de Hoorn van Afrika, dankzij de beter toegeruste externe dimensie van het Fonds (voor 16 acties in verschillende landen is 30 miljoen EUR verstrekt via twee regionale ontwikkelings- en beschermingsprogramma's). Er is echter beperkt bewijs van een grotere capaciteit voor wat betreft ontwikkeling, toezicht en evaluatie van asielstelsels. Hoewel het EU-hervestigingsprogramma tot dusver grote vooruitgang heeft geboekt, heeft het Fonds slechts een beperkte bijdrage geleverd tot de oprichting, ontwikkeling en uitvoering van nationale hervestigingsprogramma's. Tot en met eind 2017 zijn bijna 26 000 personen hervestigd in het kader van zowel de EU-hervestigingsregeling als de Verklaring EU-Turkije betreffende legale toelating (op een totaal van 74 000 personen). Op dit moment vindt uitvoering van hervestiging plaats in 81 % van de 27 lidstaten die gebruik hebben gemaakt van het AMIF, vergeleken met slechts 15 % in de vorige financieringsperiode.

Het AMIF heeft goede vooruitgang geboekt voor wat de integratieproblematiek betreft. Vooral maatregelen voor integratie op korte termijn (inburgerings- en taalcursussen voor beginners, enz.) hebben voorrang gekregen boven langetermijnmaatregelen (voorbereidend beroepsonderwijs, vervolgopleidingen, enz.). Zo hebben tot nu toe 1 432 612 onderdanen van derde landen via het Fonds bijstand ontvangen, terwijl het aandeel van degenen die een vergunning voor langdurig verblijf kregen ook is gestegen van 30 % in 2013 naar 44 % in 2016. Voor wat betreft de doelstelling van legale migratie is tot dusver slechts beperkte vooruitgang geboekt, waarschijnlijk als gevolg van de contextuele factoren.

Eerlijke, duurzame en doeltreffende terugkeerstrategieën zijn in de meeste lidstaten een doelstelling van toenemend belang geweest, en de percentages voor zowel vrijwillige als gedwongen terugkeer waarvoor steun uit het Fonds is verleend, zijn gestaag toegenomen. Het aantal repatrianten van wie de terugkeer medegefinancierd werd door het Fonds steeg van 5 904 in 2014 naar 39 888 in 2015, en daalde in 2017 naar 36 735; het aantal personen dat vrijwillig terugkeerde met hulp van het Fonds vertienvoudigde en het aantal door het Fonds co-gefinancierde verwijderingen steeg van slechts 10 in 2013 naar een piek van 6 065 in 2016.

De versterking van solidariteit en gedeelde verantwoordelijkheid tussen de lidstaten is hoofdzakelijk bereikt door middel van noodhulp, de herplaatsingsmechanismen en de EU-programma's voor hervestiging.

Noodhulp gefinancierd door het AMIF was een essentieel instrument voor de ondersteuning van de lidstaten tijdens de migratiecrisis van 2015 en het vervolg ervan. Het is een krachtig instrument gebleken voor versterkte solidariteit en het heeft een snelle en meer gerichte reactie op de crisis mogelijk gemaakt.

Met betrekking tot **de relevantie** heeft de evaluatie van het SOLID-programma vastgesteld dat verdere vooruitgang bij het afstemmen van de prioriteiten op de behoeften vereist was, met name op het gebied van asiel. Het AMIF heeft deze tekortkoming gecorrigeerd en het is voldoende flexibel, breed en alomvattend gebleken om in te spelen op de verschillende behoeften, en de meeste nationale programma's zijn nog steeds in overeenstemming met de behoeften van de lidstaten. De lidstaten hebben echter te maken gehad met veranderende en uiteenlopende behoeften tijdens de uitvoeringsperiode die mogelijk een aanpassing van de

toewijzingsafspraken gedurende de uitvoeringsperiode vereisten. Dit kon bijvoorbeeld worden bereikt door aanpassing van de verdeelsleutel en een sterkere tussentijdse evaluatie.

Er zijn maatregelen genomen tijdens het ontwerp, de planning en programmering van het Fonds om de **samenhang** en complementariteit met andere EU-financieringsinstrumenten en met relevante EU-beleidsstrategieën te waarborgen. Tijdens de uitvoeringsfase hebben de diensten van de Commissie actief onderling en met de lidstaten samengewerkt, hoofdzakelijk in ad hoc situaties, om ervoor te zorgen dat EU-middelen met vergelijkbare doelstellingen op gecoördineerde wijze werden gebruikt. Op nationaal niveau heeft de overgrote meerderheid van de lidstaten gezorgd voor samenhang en complementariteit door de vaststelling van coördinatiemechanismen, met name comités van toezicht waarin verschillende bij de uitvoering van het Fonds betrokken autoriteiten zijn opgenomen.

Er lijkt echter ruimte voor een betere communicatie te bestaan in verband met de interne samenhang (tussen instrumenten van het AMIF), omdat begunstigden niet bijzonder goed op de hoogte zijn van acties van de Unie en noodhulpacties. Niettemin is er weinig bewijs van ontbrekende samenhang, overlappingen en doublures, zowel intern als extern.

Over het geheel genomen heeft het AMIF aanzienlijke **toegevoegde waarde voor de EU** gegenereerd, ondanks de betrekkelijk geringe omvang van de middelen in vergelijking met de belangrijke uitdagingen die voortvloeien uit de crisis die tijdens deze periode plaatsvond. Het belangrijkste voordeel op EU-niveau komt voort uit de transnationale dimensie van bepaalde acties (specifieke maatregelen, acties van de Unie en het Europees Migratienetwerk) evenals lastenverdeling op EU-niveau, ondersteund in het bijzonder door noodhulp en het hervestigingsmechanisme in het kader van nationale programma's, die beide duidelijk bewijzen dat het beginsel van solidariteit werd toegepast.

Het AMIF heeft aanzienlijke toegevoegde waarde voor de EU gebracht in de zin dat: i) het heeft gezorgd voor het doeltreffende en doelmatige beheer van migratiestromen op EU-niveau (effecten op de omvang), ii) het aan migratiebeheer gerelateerde procedures heeft geoptimaliseerd en de deskundigheid en opgebouwde capaciteit vergroot (effecten op het proces), iii) het lidstaten in staat heeft gesteld een groter aantal migranten, asielzoekers, vluchtelingen en onderdanen van derde landen te bereiken (effecten op het toepassingsgebied) en iv) het, zij het in mindere mate, innovaties heeft ingevoerd die werden gecreëerd op nationaal en Europees niveau (effecten op de rolverdeling).

Het ontbreken van financiering door het AMIF zou schadelijk zijn geweest voor de kwaliteit van de reactie van de EU op de migratiecrisis en het vermogen van de lidstaten om samen te werken en oplossingen uit te voeren. Een onderbreking van de steun zou waarschijnlijk hebben geleid tot i) beperking van het toepassingsgebied en de kwaliteit van de uitgevoerde acties, ii) vertragingen bij de uitvoering of iii) zelfs een onderbreking van de acties, met inbegrip van de acties inzake de toepassing van de beginselen van solidariteit en wederzijds vertrouwen.

Duurzaamheid is gewaarborgd door het AMIF door middel van controlemechanismen die voor de meeste instrumenten zijn vastgesteld in de fase van programmering en uitvoering, hoewel dit in mindere mate was gewaarborgd in het geval van noodhulp als gevolg van de aard van deze acties. Er zou meer rekening kunnen worden gehouden met duurzaamheidscriteria bij het ontwerp van steunmaatregelen in het kader van AMIF. Ook is er ruimte voor verbetering waar het gaat om het systematisch opnemen en omzetten van geleerde

lessen in de nationale wetgeving, praktijk en procedures, teneinde de herhaalde financiering van dezelfde (minder innovatieve) producten te voorkomen.

De duurzaamheid van de effecten van de acties zal waarschijnlijk verschillen afhankelijk van de aandachtsgebieden (resultaten op het gebied van integratie en asiel zullen waarschijnlijk voortduren indien zij voorzien in langetermijnbehoeften, terwijl resultaten op het gebied van terugkeer duurzamer zijn indien zij zijn gebaseerd op regelingen voor vrijwillige terugkeer en worden ondersteund door inspanningen voor herintegratie).

3.3 Evaluatie van het ISF-BV

Voor wat betreft de **doeltreffendheid** wordt het ISF-BV doeltreffend geacht wat betreft zowel het gemeenschappelijk visumbeleid als het geïntegreerd grensbeheer. Dit Fonds heeft bijgedragen tot i) het vergemakkelijken van legitiem reizen door de nationale capaciteiten van de lidstaten te stimuleren middels medefinanciering van lidstaten bij de aankoop van apparatuur voor de controle op de echtheid van documenten die worden gebruikt voor visumaanvragen, de ontwikkeling van het informatiesysteem voor het coördineren van visumaanvragen en ii) de aanschaf van beveiligingsapparatuur voor consulaire vertegenwoordigingen in derde landen. Ondanks de aanbeveling in de *ex-post* evaluatie van het Buitengrenzenfonds om het medefinancieringspercentage te verhogen was de bijdrage voor consulaire samenwerking van het Fonds in veel lidstaten beperkt vanwege de vertragingen bij het opstarten van de uitvoering. De ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid werd ook ondersteund door de oprichting en inwerkingtreding van IT-systemen, met name wat betreft het nationale visuminformatiesysteem.

Het Fonds heeft bijgedragen tot de doeltreffendheid van controles aan de buitengrenzen door de ondersteuning van maatregelen gericht op de aankoop, modernisering, aanpassing en vernieuwing van grenscontrole-en bewakingsapparatuur (bv. hulpmiddelen voor het controleren van documenten, communicatieapparatuur). De grensbeheercapaciteit werd aangepakt door middel van de invoering van poorten voor automatische grenscontrole die de controles versnellen bij grenspunten die gekoppeld zijn aan nationale en internationale IT-systemen en de informatie-uitwisseling efficiënter maken. De ontwikkeling van het VIS heeft een belangrijke bijdrage geleverd aan de totstandkoming van een gemeenschappelijk visumbeleid. Door middel van opleidingen werd ook de harmonisatie van praktijken betreffende de afgifte van visa ondersteund, door het consulaire personeel van technische en actuele informatie te voorzien over visa en aanverwante systemen.

Het Fonds heeft de uitvoering ondersteund van geïntegreerd grensbeheer, overeenkomstig artikel 3, lid 2, onder b), van de verordening inzake het ISF-BF en dit op doeltreffende wijze, ondanks de migratie- en veiligheidscrisis. Tot dusver is ongeveer 200 miljoen EUR besteed aan specifieke maatregelen ter ondersteuning van de aankoop door veertien lidstaten van uitrusting voor het Europees Grens- en kustwachtagentschap, met het oog op gebruik ervan bij de door dit agentschap gecoördineerde gezamenlijke operaties. Dit heeft de solidariteit tussen de lidstaten vergroot, en bijgedragen tot de ontwikkeling van Eurosur en IT-systemen voor grensbeheer.

Het Fonds heeft de samenwerking tussen de lidstaten onderling en tussen de lidstaten en het Europees Grens- en kustwachtagentschap bevorderd, door onder andere de aankoop van uitrusting voor gebruik bij operaties van het agentschap.

Met betrekking tot direct beheer is het zeer moeilijk conclusies te trekken over de doeltreffendheid van de in het kader van Unie-maatregelen of noodhulp toegekende subsidies, aangezien zeer weinig maatregelen zijn voltooid in de periode waarop de tussentijdse evaluatie betrekking heeft. Van noodhulp is gebruik gemaakt in zeven lidstaten, voornamelijk in Griekenland, Italië en Bulgarije, en het heeft een belangrijke rol gespeeld bij het voorzien in de behoeften aan noodhulp aan het begin van de periode en bij het overbruggen van het financieringstekort tot aan de goedkeuring van nationale programma's (bijvoorbeeld, in het geval van één lidstaat was het bedrag voor noodhulpondersteuning in de jaren 2014-2017 drie keer zo hoog als de toewijzing uit het nationale programma voor de gehele periode 2014-2020).

De oorspronkelijke uitgangspunten en doelstellingen van het Fonds zijn nog steeds **relevant** in de nasleep van de migratiecrisis. Er zijn zowel in programmerings- als de uitvoeringsfase passende mechanismen ingesteld om te voorzien in de veranderende behoeften. De door het Fonds geboden flexibiliteit, die bestaat uit de overdracht van geld tussen de verschillende doelstellingen, heeft geholpen om in deze veranderende behoeften te voorzien. De lidstaten hebben echter nog meer flexibiliteit nodig: hierin zou kunnen worden voorzien door geen minimumtoewijzingen van middelen per doelstelling meer voor te schrijven en het aantal nationale doelstellingen terug te brengen.

Het Fonds wordt beschouwd als **samenhangend** met andere EU- en nationale steunmaatregelen. De samenhang en complementariteit met andere EU-financieringsinstrumenten werd gewaarborgd door coördinatiemechanismen in de programmeringsfase, die vervolgens werden toegepast tijdens de uitvoeringsfase. De meeste lidstaten hebben verschillende coördinatiemechanismen vastgesteld om te zorgen voor samenhang met soortgelijke in het kader van andere EU-fondsen uitgevoerde maatregelen. Er is geen overlapping tussen het ISF-BV en nationale maatregelen op het gebied van visa en grenzen. Bij de uitvoering kan de samenhang met andere EU-programma's worden verbeterd. Aangezien het Douane 2020-programma van de EU en het ISF-BV gemeenschappelijke doelstellingen hebben inzake veiligheidskwesties en opleidingen, zijn potentiële gebieden voor synergieën vastgesteld. De coördinatie tussen de twee initiatieven zou echter kunnen worden verbeterd.

Het Fonds heeft **EU-meerwaarde** gewaarborgd door innovatieve investeringen in infrastructuur en apparatuur. Het heeft samenwerking tussen de lidstaten ondersteund. Door het Fonds mogelijk gemaakte opleidingsactiviteiten hebben bijgedragen tot de harmonisatie van praktijken tussen de lidstaten. Een hogere toegevoegde waarde voor de EU had kunnen worden verwacht op het gebied van consulaire samenwerking, samenwerking met derde landen en IT-systemen.

Aangezien grootschalige IT-systemen omvangrijke investeringen vragen, is het waarschijnlijk dat de nationale IT-systemen zonder een EU-maatregel nog steeds verschillend zouden zijn, en dat dit een weerslag zou hebben op de capaciteit van de EU om de algemene doelstellingen te bereiken van haar grens-en visumbeleid. Op het gebied van visa heeft het gebruik van nieuwe technologieën een toegevoegde waarde voor wat betreft de doelmatigheid bij de behandeling van visumaanvragen, door verbeterde uitwisseling van gegevens en informatie binnen en tussen de lidstaten. Op het gebied van grenzen heeft de Europese meerwaarde geresulteerd in de ontwikkeling van interoperabele moderne technologieën, die de doelmatigheid en snelheid van het Schengeninformatiesysteem en het visuminformatiesysteem hebben verbeterd. Dit heeft de verbinding met de Schengenpartners

versterkt, hetgeen heeft bijgedragen tot strengere grenscontroles en -toezicht. Daarom worden investeringen in de modernisering van interoperabiliteit van de IT-systemen noodzakelijk geacht.

De **duurzaamheid** van de maatregelen die gefinancierd worden door het ISF-BV is gebaseerd op de continuïteit van EU-financiering aangezien nationale middelen ontoereikend lijken te zijn om hetzelfde niveau van investeringen te waarborgen. Met name investeringen in infrastructuur, faciliteiten en IT-systemen hebben een relatief hoge duurzaamheid, omdat zij meestal geringere onderhoudskosten vereisen ten opzichte van de initiële investeringen. De opleidingsactiviteiten spelen ook een belangrijke rol bij het waarborgen van de duurzaamheid van acties op de lange termijn.

3.4 Evaluatie van het ISF-P

Er dient te worden opgemerkt dat het ISF-P het eerste EU-financieringsprogramma is dat is gericht op politiële samenwerking, de strijd tegen ernstige vormen van georganiseerde criminaliteit en terrorisme, en crisis- en risicobeheersing, en dat ook wordt uitgevoerd door middel van gedeelde verantwoordelijkheid met de lidstaten (gedeelde beheersmethode), aangezien de voorgaande fondsen CIPS en ISEC alleen direct door de Commissie werden uitgevoerd (direct beheer).

Het Fonds is grotendeels **doeltreffend** geweest en heeft bijgedragen tot de verbetering van de veiligheid in de EU door middel van voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdende, zware en georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van terrorisme, en door middel van het ondersteunen van de coördinatie en samenwerking tussen wetshandhavingsautoriteiten. Samenwerking vond plaats door middel van de uitwisseling van informatie over grensoverschrijdende criminaliteit, het opzetten van transnationale netwerken en projecten, en de deelname van de lidstaten aan gemeenschappelijke onderzoeksteams en aan de beleidscyclus van het Europees multidisciplinair platform tegen criminaliteitsdreiging (Empact). Nationale maatregelen die worden gefinancierd door het ISF-P hebben ook bijgedragen tot de verbetering van de menselijke capaciteiten en het menselijk potentieel, met name door financiering van opleidingen en het werven van extra personeel.

Voor wat betreft de resultaten hebben de bovengenoemde acties onder gedeeld beheer bijgedragen aan acties om georganiseerde criminele groepen te ontwrichten, met name door middel van i) inbeslagnemingen van liquide middelen (meer dan 1,6 miljard EUR), ii) het uit de lucht halen van websites, iii) arrestaties, iv) inbeslagnemingen van gestolen goederen (meer dan 90 miljoen EUR in waarde) en v) inbeslagnemingen van drugs zoals heroïne en cocaïne (meer dan 4 miljoen EUR).

Het Fonds heeft ook bijgedragen tot de verbetering van de capaciteit van de lidstaten voor wat betreft de doeltreffende beheersing van veiligheidsgerelateerde risico's en crises en in mindere mate tot de bescherming van mensen en kritieke infrastructuren tegen terroristische aanslagen en andere veiligheidsgerelateerde incidenten.

De beschikbare gegevens tonen aan dat het Fonds ertoe heeft bijgedragen dat de lidstaten beter in staat zijn om uitgebreide dreigings-en risicobeoordelingen te ontwikkelen, hoewel het aantal door het ISF-P gefinancierde projecten op nationaal en communautair niveau relatief laag is. De projecten waren bijvoorbeeld gericht op de bescherming van kritieke infrastructuur, de ontwikkeling van informatiesystemen en kennis over explosieven, opleidingen over de opsporing van potentiële "buitenlandse strijders" en de ontwikkeling van

analyses over bedreigingen met CBRN-E (chemische, biologische, radiologische en nucleaire explosieven).

De coördinatie en samenwerking tussen de lidstaten, Europol of andere relevante EU-organen werd vergemakkelijkt door de ontwikkeling van informatiesystemen, verbindingen tussen databanken en programma's van wetshandhavingsautoriteiten, en de ontwikkeling van platforms voor de uitwisseling van informatie. De lidstaten hebben het Fonds met name gebruikt om te voldoen aan hun verplichtingen in verband met de uitvoering van EU-rechtsinstrumenten, zoals het Verdrag van Prüm en de richtlijn doorgifte passagiersgegevens.

Met betrekking tot de acties van de Unie zijn er verschillende acties gefinancierd op het gebied van vroegtijdige waarschuwing en samenwerking op het gebied van crisispreventie: bv. het Atlasnetwerk, dat is gericht op versterking van de paraatheid en doeltreffendheid van speciale interventie-eenheden door middel van oefeningen en andere grensoverschrijdende uitwisselingen, onder andere bij crisissituaties en bij de aankoop en uitwisseling van tactische apparatuur om specifieke operaties te ondersteunen.

Ondanks de financiering die beschikbaar is in het kader van het ISF-P, hebben de lidstaten tot dusver beperkte vooruitgang geboekt in de richting van i) de versterking van de administratieve en operationele capaciteit van lidstaten om kritieke infrastructuur te beschermen, ii) de bescherming van slachtoffers, en iii) de ontwikkeling van opleidings- en uitwisselingsprogramma 's. Daarnaast heeft het beperkte vooruitgang geboekt wat betreft de samenwerking met derde landen en internationale organisaties, al zijn de meeste projecten met betrekking tot deze operationele doelstellingen nog gaande. Voor wat betreft de bescherming van slachtoffers waren de maatregelen gericht op mensenhandel, en vervolgens slachtoffers van terrorisme en kindermisbruik, huiselijk geweld, drugshandel en financiële misdrijven.

De oorspronkelijke uitgangspunten en doelstellingen van het Fonds zijn nog steeds **relevant** in de nasleep van de migratie- en veiligheidscrisis. Er zijn passende mechanismen ingesteld om te voldoen aan de veranderende behoeften zowel in programmerings- als de uitvoeringsfase. In hun nationale programma's hebben de lidstaten de relevante beleidsterreinen vastgesteld die zijn opgenomen in de Empact-beleidscyclus. Sommige lidstaten hebben echter ook gekozen voor een terrein dat hen voor een uitdaging stelt: drugs, mensenhandel, cybercriminaliteit, financiële misdrijven of corruptie.

De door het Fonds geboden flexibiliteit, bestaand uit de overdracht van middelen tussen verschillende doelstellingen, heeft geholpen om te voorzien in de veranderende behoeften. De lidstaten zouden echter nog meer flexibiliteit op prijs stellen: dit zou kunnen worden verkregen door geen minimum-toewijzingen van middelen per doelstelling meer voor te schrijven en het aantal nationale doelstellingen terug te brengen.

Het Fonds wordt beschouwd als **samenhangend** en haar doelstellingen zijn complementair met ander nationaal beleid. De samenhang en complementariteit van het Fonds met andere EU-financieringsinstrumenten werd gewaarborgd tijdens de ontwerp-, programmerings- en uitvoeringsfase. Coördinatiemechanismen werden ingevoerd om de samenhang en complementariteit in de uitvoeringsfase te waarborgen. De comités van toezicht en de verantwoordelijke autoriteiten spelen een belangrijke rol bij het waarborgen van de samenhang. De verschillende uitvoeringsmethoden waren complementair. Er lijkt echter wat ruimte voor verbetering met betrekking tot EU-agentschappen en interne samenhang omdat er

bij begunstigden niet veel bekendheid is met de acties en projecten die worden uitgevoerd binnen het ISF-kader.

Over het geheel genomen heeft het Fonds gezorgd voor **Europese meerwaarde** voor wat betreft de verbetering van grensoverschrijdende samenwerking, de uitwisseling van kennis en beste praktijken, het vertrouwen tussen de wetshandhavingsautoriteiten in de lidstaten en de toepassing en de uitvoering van belangrijk EU-beleid (effecten op het proces).

Het Fonds heeft bijgedragen tot de uitbreiding van het toepassingsgebied en de verbetering van de kwaliteit van de acties voor wat betreft investeringen in gebieden die onvoldoende prioriteit hebben gekregen of een hoge mate van specialisatie kennen. De aankoop van de nieuwste apparatuur heeft de mogelijkheden van nationale autoriteiten vergroot om gespecialiseerde interventies met een grotere reikwijdte uit te voeren. Het Fonds heeft ook de uitbreiding mogelijk gemaakt van meerdere vormen van kennisuitwisseling en opleidingen voor wetshandhavers (effecten op het toepassingsgebied).

Het is aangetoond dat het Fonds heeft bijgedragen tot de harmonisatie van onderzoek op EU-niveau over voorkoming van criminaliteit, en dat dankzij het fonds grotere investeringen mogelijk zijn geworden en meer aandacht is besteed aan langetermijnmaatregelen op dit gebied. Dankzij het fonds is ook het volume van de investeringen toegenomen, met name in IT-systemen, opleidingen, en gespecialiseerde apparatuur (effecten op de omvang).

Het ontbreken van ISF-P-financiering zou schadelijk zijn geweest voor zowel de kwaliteit van de reactie van de EU op grensoverschrijdende samenwerking als op het vermogen van de lidstaten om innovatieve oplossingen uit te voeren (effecten op het functioneren).

Tijdens de voorgaande financieringsperiode hadden de ISEC- en CIPS-programma's een sterke transnationale dimensie omdat transnationale samenwerking een voorwaarde was voor financiering. De geografische spreiding van de coördinerende en partnerorganisaties die financiering ontvingen was echter ongelijk en beperkt tot een paar lidstaten. Door de vaststelling van de methode van gedeeld beheer in het ISF-P (oorspronkelijk 60 % van het totale programma en meer dan 70 % en na de aanvullende financiering) had het ISF-P een beter geografisch bereik in alle lidstaten, hoewel de acties van de Unie nog steeds gekenmerkt worden door dezelfde ongelijkmatige geografische spreiding die in de vorige fondsen bestond.

De **duurzaamheid van het Fonds** is gewaarborgd door de onderlinge afstemming en complementariteit van de acties van het fonds met acties die zijn ontwikkeld in reactie op nationale prioriteiten of EU-voorschriften. Geïntegreerde maatregelen en mechanismen die zorgen voor duurzaamheid zijn ingesteld in de programmerings- en uitvoeringsfasen in het kader van zowel gedeeld als direct beheer. De lopende uitvoering van de meeste projecten maakt het echter moeilijk vast te stellen of de effecten op de doelgroepen en op specifieke gebieden echt zal voortduren.

3.5 Doelmatigheid, vereenvoudiging en beperking van administratieve lasten

Met betrekking tot **doelmatigheid**, in het algemeen en binnen de grenzen van de beschikbare gegevens, kwam uit de evaluatie naar voren dat de resultaten van de fondsen tegen redelijke kosten zijn bereikt, voor wat betreft zowel personele als financiële middelen. De meeste lidstaten hebben echter moeite met de EU-richtsnoeren, gemeenschappelijke indicatoren en de tijdschema's voor verslaglegging en toezicht. Ondanks verbeteringen gericht op

vereenvoudiging kunnen de ervaren administratieve lasten worden beschouwd als een factor die de doelmatigheid ondermijnt.

De gemeenschappelijke procedures die zijn vastgesteld in de horizontale Verordening (EU nr. 514/2014) bleken voor alle gebieden waarop de fondsen betrekking hebben en voor zowel het AMIF als het ISF tot **vereenvoudiging** te hebben geleid. De vereenvoudigde kostenoptie werd in slechts enkele lidstaten gebruikt die de doelmatigheid ervan erkenden bij **het verminderen van de administratieve lasten**. De door de fondsen uitgevoerde maatregelen voor vereenvoudiging en om de administratieve lasten te verminderen hebben maar ten dele geleid tot de verwezenlijking van hun beoogde doelstellingen. Ondanks de verbeteringen gericht op vereenvoudiging is er in dit stadium weinig bewijs dat de administratieve lasten aanzienlijk zijn verminderd. Maatregelen voor toezicht, rapportage en verificatie worden nog steeds als belastend ervaren en de lidstaten hebben verzocht om verdere richtsnoeren met betrekking tot naleving van de EU-voorschriften. De verslaggevingsvoorschriften en de irrelevantie van een aantal gemeenschappelijke indicatoren zouden ook extra administratieve lasten met zich meebrengen.

4 TUSSENTIJDSE EVALUATIE

Dit verslag betreffende de tussentijdse evaluatie omvat, in overeenstemming met artikel 57 van Verordening (EU) nr. 514/2014, een beoordeling van de voor alle drie de fondsen geplande tussentijdse evaluatie.

Het algehele proces is in juni 2017 van start gegaan met de toezending aan de lidstaten van een vragenlijst om hun behoeften in kaart te brengen. Het doel was om de lidstaten te laten overwegen of en in hoeverre de nationale programma's zouden moeten worden herzien, en ook om hun (financiële) behoeften voor de resterende periode 2018-2020 te beoordelen. De vragenlijst was vergezeld van een notitie waarin de voornaamste ontwikkelingen uiteen werden gezet in het EU-beleid van de afgelopen jaren, waarmee rekening zou moeten worden gehouden bij het onderzoek naar de toekomstige behoeften. De Commissie heeft vervolgens een gedetailleerde analyse gemaakt van de antwoorden van de lidstaten en er zijn bilaterale dialogen tussen de Commissie en de meeste lidstaten opgezet om de stand van uitvoering van de fondsen, de aangegeven behoeften en de vooruitzichten voor de laatste jaren van de financieringsperiode in detail te bespreken.

Na dit overleg werd een specifiek aanvullend bedrag van 128 miljoen EUR toegewezen aan de nationale programma's, te verdelen in het kader van de tussentijdse evaluatie, dat uitsluitend bestemd is voor het instrument gericht op de buitengrenzen en visa, in overeenstemming met de rechtsgrondslag van dit instrument. Dit kwam voornamelijk door het feit dat geen extra financiering was gepland voor het AMIF en het ISF-P en omdat de meeste nationale programma's van de lidstaten in het kader van deze beide fondsen in de afgelopen jaren herhaaldelijk zijn herzien als gevolg van de migratie- en veiligheidscrisis.

De tussentijdse evaluatie heeft derhalve de afstemming van de prioriteiten van de nationale programma's op de nieuwe beleidsinitiatieven en de aanpassing aan de nieuwe situatie op het gebied van veiligheid, grenzen en migratie mogelijk gemaakt. De tussentijdse evaluatie was echter het belangrijkst voor het ISF-BV waar een extra financiële toewijzing ter beschikking werd gesteld, die hernieuwde aandacht voor specifieke prioriteiten en behoeften op het niveau

van de lidstaten mogelijk maakte. Verder zullen de financiële behoeften die in dit kader zijn gemeld (verzoek om extra financiële middelen in de ontwerpbegroting 2019 op het gebied van terugkeer en hotspots) zorgvuldig worden beoordeeld in de loop van de jaarlijkse begrotingsprocedures.

5 CONCLUSIES EN VOORUITZICHTEN

5.1 Doeltreffendheid

De Fondsen werden voor het merendeel doeltreffend bevonden en bleken over het geheel genomen belangrijke instrumenten bij het omgaan met de moeilijke situatie op het gebied van migratie en veiligheid, ondanks het aanzienlijk toegenomen aantal uitdagingen dat zij moesten aanpakken.

Het **AMIF** is een belangrijk instrument gebleken bij de omgang met deze moeilijke situatie, door het bieden van zowel noodsteunmaatregelen op korte termijn als capaciteitsopbouw voor de lange termijn op het gebied van asiel, integratie en terugkeer. Het AMIF heeft vooral bijgedragen tot de versterking van opvang- en verwerkingscapaciteiten van de lidstaten toen zij geconfronteerd werden met de uitdaging van de migratiestromen. Hoewel er tot dusver beperkte vooruitgang is geboekt op het gebied van legale migratie, hebben de lidstaten bescheiden vooruitgang geboekt op het gebied van integratie, onder andere op het gebied van capaciteitsopbouw. Integratiemaatregelen op korte termijn hebben voorrang gekregen boven die voor de lange termijn, waarvan de resultaten nog niet zichtbaar zijn aangezien integratie een langetermijnproces is. Het Fonds heeft bijgedragen tot een gestage toename van de terugkeerpercentages.

De doeltreffendheid van het **ISF-BV** is bewezen met het feit dat legitiem reizen werd vergemakkelijkt. De bijdrage van het Fonds tot consulaire samenwerking en de versterking van de samenwerking met derde landen was beperkt. Het Fonds heeft ook steun verleend aan de ontwikkeling van een gemeenschappelijk visumbeleid door middel van opleidingen en de oprichting en inwerkingtreding van IT-systemen (met name het visuminformatiesysteem).

Het **ISF-P** heeft bijgedragen tot verbetering van de veiligheid in de EU door de versterking van de capaciteiten van de lidstaten ter voorkoming en bestrijding van grensoverschrijdende, zware en georganiseerde criminaliteit, met inbegrip van terrorisme, door middel van: i) acties gericht op financiële en economische criminaliteit, cybercriminaliteit en drugssmokkel, ii) investeringen in IT-systemen en operationele apparatuur, iii) samenwerking tussen lidstaten zoals de deelname aan gemeenschappelijke onderzoeksteams, en iv) de Empact-beleidscyclus.

Op het gebied van veiligheidsgerelateerde risico's en crises heeft het ISF-P geholpen de capaciteit van de lidstaten te vergroten om veiligheidsgerelateerde risico's en crises doeltreffend te beheren door i) de ontwikkeling van uitgebreide dreigings-en risicobeoordelingen, ii) de vaststelling van sectorale systemen voor vroegtijdige waarschuwing, iii) samenwerkingsmechanismen en iv) de modernisering en aanschaf van apparatuur die een betere reactie op crisis- of noodsituaties mogelijk maakt.

5.2 Doelmatigheid

Uit de beschikbare gegevens komt naar voren dat de resultaten van de Fondsen in het algemeen zijn verwezenlijkt tegen redelijke kosten, voor wat betreft zowel personele als financiële middelen, met enkele beperkingen. Doelmatigheid werd gewaarborgd door middel van de aanzienlijke kennis en expertise opgedaan uit ervaringen met eerdere projecten en de flexibiliteit van de nationale programma 's.

Er zijn ook een aantal kwesties die volgens de lidstaten een negatief effect hadden op de doelmatigheid: de verplichting om minimumpercentages toe te wijzen aan nationale doelstellingen; de complexe en periodieke verslaglegging; onvoldoende ontwikkelde gemeenschappelijke indicatoren; onvoldoende afstemming van tijdschema's voor toezicht en verslaglegging.

Over het geheel genomen hebben de noodhulpmaatregelen en de acties van de Unie, alsmede acties onder indirect beheer, hun doelstellingen verwezenlijkt tegen redelijke kosten met betrekking tot financiële en personele middelen.

5.3 Vereenvoudiging en beperking van administratieve lasten

Het AMIF en het ISF hebben geleid tot vereenvoudiging ten opzichte van het verleden, hoewel er weinig bewijs in dit stadium is dat de administratieve lasten aanzienlijk zijn verminderd. Dankzij de meerjarenprogrammering kon worden voorzien in zich aandienende behoeften gedurende de termijn van zeven jaar en konden grote investeringen worden beheerd op de lange termijn. Het grootste deel van de innovatieve maatregelen (bv. vereenvoudigde kostenopties, meerjarenprogrammering, vereenvoudigd beheer-en controlesysteem) werd in het algemeen bijzonder gunstig beoordeeld en heeft geleid tot een vereenvoudiging, ook al is verzocht om verdere richtsnoeren (bv. de vereenvoudigde kostenoptie wordt als positief ervaren maar de voordelen ervan zijn nog niet duidelijk gemaakt aan de begunstigden die daarom terughoudend zijn om het te gebruiken). Ondanks de verbeterde vereenvoudiging leken de in het kader van de nationale programma's geldende nationale regels en procedures te hebben geleid tot matige administratieve lasten. Met betrekking tot het directe beheer is aangetoond dat de procedures passend, duidelijk en transparant waren, zonder extra lasten voor lidstaten of begunstigden te creëren.

5.4 Relevantie

De evaluatie heeft aangetoond dat de fondsen, de prioriteiten en doelstellingen ervan zoals uiteengezet in de specifieke verordeningen en in het jaarlijkse werkprogramma nog steeds relevant zijn. De fondsen hebben voorzien in de behoeften van de lidstaten, ondanks de verscheidenheid en wijzigingen in de nationale context. Als gevolg van de migratie- en veiligheidscrisis dient te worden opgemerkt dat een aanzienlijke verhoging van de begroting noodzakelijk was, waarbij de beschikbare begroting van 6,9 miljard EUR in de programmeringsperiode 2014-2020 werd verhoogd naar 10,8 miljard. De noodhulp (op een grotere schaal dan oorspronkelijk beoogd) heeft de relevantie van de fondsen helpen waarborgen.

De belangrijkste mechanismen waarvan is vastgesteld dat zij de relevantie van de fondsen hebben gewaarborgd omvatten i) de politieke dialoog[10] en de raadgevende methode vastgesteld tijdens de programmeringsfase, ii) de rol van toezichthouder die zowel de verantwoordelijke instanties als de comités van toezicht op zich hebben genomen, iii) de mogelijkheid om aanpassingen en overdrachten uit te voeren in de begroting, en iv) de tussentijdse evaluatie.

Ondanks het verzamelde bewijsmateriaal over de relevantie van de fondsen werd opgemerkt dat meer flexibiliteit nodig is voor wat betreft de uitvoering van de nationale programma's. Het belangrijkste probleem bleek te zitten in de versnippering van de acties in het kader van de verscheidene nationale doelstellingen, hetgeen de bundeling van middelen rond de voornaamste prioriteiten verhinderde en de uitvoering bemoeilijkte van projecten die betrekking hadden op meerdere doelstellingen. Voorts houdt het vaststellen van de toewijzingen aan het begin van de programmeringsperiode, op grond van statistische gegevens, geen rekening met veranderingen in de behoeften van de lidstaten tijdens de uitvoeringsperiode.

5.5 Samenhang en complementariteit

De fondsen zijn samenhangend en complementair met andere fondsen en initiatieven en er zijn geen overlappingen en doublures gevonden. De interne instrumenten (de nationale programma's, noodhulp, enz.) vormen een aanvulling op elkaar en andere financieringsinstrumenten van de EU (zoals de Europese structuur-en investeringsfondsen - ESIF) en nationale begrotingen.

De meeste lidstaten hebben verschillende coördinatiemechanismen vastgesteld in de uitvoeringsfase om ervoor te zorgen dat de fondsen samenhangend en complementair zijn met soortgelijke steunmaatregelen die in het kader van andere EU-fondsen zijn uitgevoerd. Deze mechanismen omvatten interinstitutionele informatie-uitwisseling en samenwerking tussen de autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor de verschillende EU-fondsen en specifieke institutionele regelingen om te zorgen voor hun coördinatie en synergieën. De comités van toezicht en de verantwoordelijke autoriteiten spelen een centrale rol bij het waarborgen van synergieën en het vermijden van overlappingen en dubbele financiering door middel van regelmatige samenwerking met andere nationale instellingen die andere fondsen (met inbegrip van EU-fondsen) ten uitvoer leggen, en met hun tegenhangers in andere lidstaten.

Met betrekking tot direct beheer is bij zowel noodhulp en de acties van de Unie samenhang en complementariteit aangetoond met door andere EU-fondsen gesteunde acties of acties die worden ondersteund door EU-agentschappen. Er werd echter geconstateerd dat er sprake is van enige ruimte voor verbetering, aangezien de begunstigden van het project niet erg goed op de hoogte waren van andere acties die in het kader van de fondsen wereldwijd zijn uitgevoerd.

---

[10] De politieke dialogen met de lidstaten zijn voor het geïnitieerd voor de voorbereiding van de meerjarige nationale programma's voor het AMIF en het ISF. Ze hebben een belangrijke bijdrage geleverd wat betreft het in gang zetten van de ontwikkeling van nationale programma's. Dit maakte een holistische aanpak mogelijk van alle elementen van het nationale programma van een lidstaat, waarbij de beleidsdoelstellingen en van de EU en de nationale prioriteiten uitgebreid konden worden besproken.

5.6 Meerwaarde voor de EU

In het algemeen hebben de Fondsen, ondanks hun betrekkelijk geringe omvang in vergelijking met de door de crisis veroorzaakte uitdagingen, een aanzienlijke toegevoegde waarde voor de EU gegenereerd door i) de ondersteuning van acties met een transnationale dimensie, ii) lastendeling tussen de lidstaten, iii) het vergroten van capaciteiten op nationaal niveau, iv) het optimaliseren van de procedures in verband met migratiebeheer, v) het waarborgen van synergieën, vi) intensievere samenwerking tussen actoren die zich bezighouden met de verwerking van visumaanvragen, vii) uitwisseling van informatie en beste praktijken, viii) grensoverschrijdende projecten, ix) vertrouwen tussen de wetshandhavingsautoriteiten, en x) de opleiding van personeel, enz. Zonder de fondsen zou de kwaliteit van de reactie van de EU op de migratiecrisis en veiligheidskwesties beperkt zijn geweest (bv. met minder personeel en beperkte diensten zou het vermogen van de nationale autoriteiten om doeltreffende bijstand te verlenen aan asielzoekers, vluchtelingen en andere onderdanen van derde landen beperkt zijn).

Uit financieel oogpunt zou de nationale financiering zonder deze EU-Fondsen de doeltreffende en doelmatige uitvoering van de acties niet mogelijk hebben gemaakt, dat wil zeggen op het gebied van hervestiging, terrorismebestrijding of apparatuur voor grensbewaking, waaronder voor EBCG-A. Uitvoering van de acties zou veel moeilijker zijn geweest en zou niet op die schaal en binnen dat tijdskader waarop het nu is gepland hebben kunnen plaatsvinden als gevolg van ontoereikende nationale middelen.

Met betrekking tot direct beheer, zou nationale financiering op zichzelf, zonder de verleende middelen voor noodhulp en acties van de Unie, hebben geleid tot een veel moeilijkere en veel kleinschaligere uitvoering, met een kleiner algemeen effect. De belangrijkste voordelen die voortvloeien uit deze maatregelen omvatten intensievere samenwerking zowel tussen als binnen lidstaten, met inbegrip van het delen van informatie, kennis en goede praktijken. Dit heeft een tijdige en doelmatige omgang met de migratiestromen en daarmee samenhangende noodsituaties mogelijk gemaakt.

Acties gefinancierd in het kader van indirect beheer hebben een toegevoegde waarde voor de EU opgeleverd door bestaande synergieën te versterken tussen belanghebbenden op verschillende niveaus (internationaal, EU-lidstaten), waarmee een samenhangende reactie van de EU op nieuwe uitdagingen werd ontwikkeld.

5.7 Duurzaamheid

Alle uitvoeringsmechanismen van het Fonds hebben voorzien in duurzaamheid, hoewel in mindere mate door noodhulp vanwege het urgente karakter van de acties.

Met betrekking tot het AMIF varieert de duurzaamheid van de effecten die voortduren na beëindiging van de steunmaatregel in de verschillende instrumenten ervan en per lidstaat:

- resultaten op het gebied van integratie en asiel duren waarschijnlijk langer, indien zij van meet af aan voorzien in de behoeften op de langere termijn; en
- de resultaten van terugkeer zijn duurzaam indien zij gebaseerd zijn op regelingen voor vrijwillige terugkeer en worden ondersteund door inspanningen voor herintegratie.

Voor wat betreft het ISF zijn veel acties van nature langetermijnacties, omdat zij meestal zijn ontworpen om operationeel te blijven na de ondersteuning door het Fonds (investeringen in infrastructuur, faciliteiten en IT-systemen). Andere acties (opleidings-en samenwerkingsmechanismen) hebben bijgedragen tot de duurzaamheid van acties door middel van verbetering van deskundigheid, kennis, en de kwalificaties van het personeel dat betrokken is bij het beheer en de uitvoering van projecten.

De financiële duurzaamheid (acties die kunnen voortduren nadat de financiering van de fondsen is beëindigd) verschilt ook. Sommige acties zoals de meerjarenprojecten of train-the-trainer projecten lijken meer zelfvoorzienend, terwijl andere niet zelfvoorzienend lijken te zijn (bv. het Europees Migratienetwerk). Bovendien hangt de duurzaamheid van bepaalde andere acties (acties van de Unie, nationale programma 's, noodhulp) af van hun niveau of prioriteit en/of urgentie en de beschikbaarheid van alternatieve middelen.

5.8 Vraagstukken voor toekomstige overweging

- Het holistische karakter van het ontwerp en de structuur van de mechanismen van de fondsen (dat wil zeggen nationale programma's gericht op langetermijncapaciteitsopbouw, noodhulp om onmiddellijke druk te verlichten, en acties van de Unie die duidelijk en logischerwijs ontworpen zijn om elkaar te ondersteunen) zou moeten worden gehandhaafd en gebruikt als een model voor de toekomstige programmeringsperiode. De scheiding tussen buitengrenzen en visa zou ook moeten worden gehandhaafd.
- Om de doeltreffendheid van het Fonds te verhogen en om de lidstaten in staat te stellen prioriteit te geven aan bepaalde doelstellingen die zouden kunnen leiden tot betere resultaten, zouden de nationale programma's meer gericht moeten zijn op specifieke doelstellingen.
- Toekomstige financiële middelen (en hun toepassingsgebied) moeten op zodanige wijze worden ontworpen dat zij in een alomvattend geheel aan behoeften kunnen voorzien, en flexibiliteit kunnen waarborgen wanneer er veranderingen zijn. De versnippering van de nationale programma's in het kader van verschillende doelstellingen met minimum financieringspercentages zou moeten worden heroverwogen om de flexibiliteit te verhogen.
- Het toepassingsgebied van het ISF dient wellicht in de toekomst nog verder te worden aangepast om rekening te houden met de nieuwe beleidsinitiatieven ter versterking van operationele samenwerking en informatie-uitwisseling.
- De meerjarenprogrammering zou moeten worden gehandhaafd voor de toekomstige financieringsperiode.
- Het is noodzakelijk om een noodinstrument te handhaven en de mogelijkheden ervan verder te versterken zodat het kan worden gebruikt om snel en doelmatig te reageren op veranderende omstandigheden.
- Een volledig gemeenschappelijk kader voor toezicht en evaluatie zou vroeg in de ontwerpfase moeten worden opgezet om van meet af aan te zorgen voor een nauwlettend en uniform toezicht op de voortgang en de doeltreffendheid ervan. Dit zou beter gedefinieerde indicatoren moeten omvatten met basis- en streefwaarden, en vereenvoudigde procedures, richtsnoeren en tijdschema's.

- Een systeem voor de verdeling van fondsen (verdeelsleutel en tussentijdse evaluatie) zou moeten kunnen worden aangepast teneinde adequaat te reageren op veranderende behoeften.
- Verdere inspanningen moeten worden geleverd ter verbetering van de samenwerking, coördinatie en strategische sturing bij de uitvoering van de fondsen, hun verschillende soorten acties, en andere initiatieven.
- Het bieden van ondersteuning door middel van de fondsen en al hun instrumenten moet worden voortgezet, om daarmee een heldere boodschap uit te dragen over het belang van solidariteit en samenwerking tussen de lidstaten.
- Met duurzaamheid, in de zin van zowel financiële duurzaamheid als de duurzaamheid van effecten, moet rekening worden gehouden tijdens de fase van projectontwerp en -selectie.