EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 12.6.2018
COM(2018) 464 final

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

om midtvejsevaluering af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed

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

1 INDLEDNING

I denne rapport præsenteres resultaterne af den foreløbige evaluering af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed, som kræves i artikel 57 i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 514/2014 af 16. april 2014[1].

Evalueringen omfatter denne forordning og

- særforordningen forordning (EU) nr. 513/2014 om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed (FIS-P)[2]
- særforordningen forordning (EU) nr. 515/2014 om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik som en del af Fonden for Intern Sikkerhed (FIS-BV)[3] og
- særforordningen forordning (EU) nr. 516/2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden (AMIF)[4].

I det følgende benævnes FIS-P, FIS-BV og AMIF samlet "fondene".

Ved evalueringen blev der foretaget en vurdering af fondenes resultater ud fra de evalueringskriterier, der er fastlagt i retningslinjerne for bedre regulering, og i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 55 i forordning (EU) nr. 514/2014, nemlig i) effektivitet, ii) produktivitet, iii) sammenhæng, iv) relevans, v) merværdi for EU, vi) bæredygtighed samt vii) forenkling og mindskelse af den administrative byrde. Denne rapport er baseret på konklusionerne fra tre foreløbige evalueringer af fondene, som ledsager rapporten.

Den samlede evaluering dækker perioden mellem 1. januar 2014 og 30. juni 2017, og der ses nærmere på alle nationale programmer, EU-foranstaltninger og krisebistand, som finansieres under fondene. De medlemsstater og andre lande, der deltager i fondene, varierer fra fond til fond i overensstemmelse med traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Alle EU-medlemsstaterne bortset fra Danmark deltager i AMIF. Alle EU-medlemsstaterne bortset fra Irland og Det Forenede Kongerige samt Schweiz, Island, Liechtenstein og Norge, som er knyttet til fonden, fordi de gennemfører Schengenreglerne fuldt ud, deltager i Fonden for Intern Sikkerhed (forvaltning af de ydre grænser og fælles visumpolitik). Endelig deltager alle EU-medlemsstaterne bortset fra Danmark og Det Forenede Kongerige i Fonden for Intern Sikkerhed (politisamarbejde).

---

1 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 514/2014 af 16. april 2014 om almindelige bestemmelser om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og om instrumentet for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring (EUT L 150 af 20.5.2014).

2 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 513/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed og om ophævelse af Rådets afgørelse 2007/125/RIA (EUT L 150 af 20.5.2014).

3 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 515/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiel støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik som en del af Fonden for Intern Sikkerhed og om ophævelse af beslutning nr. 574/2007/EF (EUT L 150 af 20.5.2014).

4 Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden (EUT L 150 af 20.5.2014).

Før de nuværende fonde blev oprettet, ydede EU i programmeringsperioden 2007-2013 økonomisk støtte gennem rammeprogrammet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (SOLID)[5], idet der blev ydet et samlet bidrag på næsten 4 mia. EUR til støtte for udformningen af fælles politikker på områderne for asyl, tilbagesendelse og integration samt ydre grænser og fælles visumpolitik. Derudover har EU ydet støtte til bekæmpelse af terrorisme, organiseret kriminalitet og forskellige former for menneskehandel samt afbødning af sikkerhedsrelaterede risici gennem programmet om sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder (næsten 800 mio. EUR).

Nedenstående tabel viser en oversigt over de nuværende og tidligere fonde og deres udvikling:

Tabel 1: Oversigt over fonde og programmer på området for indre anliggender i 2007-2013 og 2014-2020

Rammeprogram	**Politikområde**	**Fond/særprogram budget, deltagelse og målsætninger**	
		Tidligere fonde (2007-2013)	**Nuværende fonde (2014-2020)**
Rammeprogrammet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme *(93 % til 96 % delt forvaltning; den resterende del under central direkte forvaltning)*	Asyl	Den Europæiske Flygtningefond (ERF III) 614 mio. EUR[6], alle medlemsstaterne bortset fra Danmark ▪ Tilskynde medlemsstaterne til at modtage flygtninge og fordrevne personer og støtte dem i den henseende ▪ Kriseforanstaltninger for at imødegå pludselig massetilstrømning af migranter og asylansøgere	Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden (AMIF) 3 137 mio. EUR (oprindeligt) Alle medlemsstaterne bortset fra Danmark ▪ Styrke og udvikle alle dele af det fælles europæiske asylsystem ▪ Støtte lovlig migration til medlemsstaterne og fremme effektiv integration af tredjelandsstatsborgere ▪ Styrke rimelige og effektive tilbagesendelsesstrategier og hjælpe med at bekæmpe ulovlig indvandring ▪ Styrke solidariteten og ansvarsdelingen mellem medlemsstaterne, navnlig dem, der er mest berørt af migrationsstrømmene
	Integration af tredjelandsstatsborgere, lovlig migration	Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandsstatsborgere (EIF) 825 mio. EUR, alle medlemsstaterne bortset fra Danmark ▪ Støtte integration af tredjelandsstatsborgere i europæiske samfund	
	Tilbagesendelse	Den Europæiske Tilbagesendelsesfond 676 mio. EUR, alle medlemsstaterne bortset fra Danmark ▪ Forbedre forvaltningen af tilbagesendelse ▪ Tilskynde til udvikling af samarbejde mellem medlemsstaterne og tilbagesendelseslande	
	Integreret grænseforvaltning og fælles visumpolitik	Fonden for de Ydre Grænser 1 820 mio. EUR, alle medlemsstaterne (herunder Rumænien og Bulgarien samt de associerede Schengenlande fra 2010) bortset fra Det Forenede Kongerige og Irland ▪ Finansiel solidaritet blandt Schengenlandene ▪ Administrere effektive kontroller og styre strømmene ved de ydre grænser ▪ Forbedre forvaltningen af de konsulære myndigheder	Fonden for Intern Sikkerhed 3 764 mio. EUR (oprindeligt) FIS, grænser og visa Alle medlemsstaterne bortset fra Irland og Det Forenede Kongerige plus de associerede Schengenlande Schweiz, Island, Liechtenstein og Norge ▪ Sikre et højt sikkerhedsniveau i EU og lette lovlig rejseaktivitet ▪ Støtte til integreret
Rammeprogrammet om	Forebyggelse og	Særprogrammet om forebyggelse og bekæmpelse af organiseret kriminalitet (ISEC)	

[5] COM(2005) 123.

[6] Efter vedtagelsen af EASO; under hensyntagen til afgørelse nr. 458/2010/EU om ændring af basisretsakten om ERF.

sikkerhed og beskyttelse af frihedsrettigheder *(central direkte forvaltning)*	bekæmpelse af organiseret kriminalitet	600 mio. EUR, alle medlemsstaterne ▪ Forebyggelse af kriminalitet, retshåndhævelse, vidnebeskyttelse og støtte til vidner, beskyttelse af ofre	grænseforvaltning og visumpolitik FIS, politisamarbejde Alle medlemsstaterne bortset fra Danmark og Det Forenede Kongerige ▪ Sikre et højt sikkerhedsniveau i EU, bekæmpe kriminalitet, håndtere risici og kriser
	Bekæmpe terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici	Særprogram om forebyggelse, beredskab og konsekvensstyring i forbindelse med terrorisme og andre sikkerhedsrelaterede risici (CIPS) 140 mio. EUR, alle medlemsstaterne ▪ Beskyttelse af borgerne og vigtig infrastruktur mod terrorangreb og andre sikkerhedsrelaterede hændelser	

2 FONDENE OG DERES GENNEMFØRELSE

Fondene gennemføres ved brug af fælles, direkte og indirekte forvaltningsmetoder: under delt forvaltning blandt medlemsstaterne, direkte forvaltning varetaget af Kommissionen eller indirekte ved at overlade en del af budgetgennemførelsen til en tredjepart (indirekte forvaltning). De flerårige nationale programmer for AMIF og FIS blev udarbejdet gennem en politisk dialog i begyndelsen af programmeringsperioden og vedtaget ved en afgørelse fra Kommissionen. Medlemsstaterne ændrer jævnligt deres nationale programmer, og de godkendes ligeledes ved en afgørelse fra Kommissionen. For så vidt angår direkte og indirekte forvaltning vedtager Kommissionen årlige arbejdsprogrammer til gennemførelse af budgettet.

2.1 AMIF

AMIF har til formål at fremme effektiv forvaltning af migrationsstrømme og gennemførelse, styrkelse og udvikling af en fælles EU-tilgang på asyl- og migrationsområdet. I løbet af den gennemførelsesperiode, som evalueringen dækker, har forholdene med hensyn til migration ændret sig drastisk som følge af den pludselige og uventede forøgelse af migrationspresset på EU's ydre grænser mod syd og sydøst.

AMIF's overordnede mål skal nås ved at i) styrke og udvikle det fælles europæiske asylsystem, idet det sikres, at EU-lovgivningen på området anvendes effektivt og ensartet, ii) støtte lovlig migration til EU-medlemsstaterne i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov og fremme effektiv integration af tredjelandsstatsborgere, iii) styrke rimelige og effektive tilbagesendelsesstrategier, som bidrager til at bekæmpe irregulær migration og gør tilbagesendelsesprocessen mere bæredygtig og effektiv samt iv) sikre, at de EU-medlemsstater, som er mest berørt af migrations- og asylstrømme kan regne med solidaritet fra de øvrige EU-medlemsstaters side.

Status over gennemførelsen

De samlede ressourcer, der er afsat til AMIF's gennemførelsesperiode fra 2014 til 2020, blev oprindelig anslået til 3 137 mio. EUR. På baggrund af de uforudsete behov, som opstod pga. migrationskrisen i 2015 og 2016, er dette budget blevet øget væsentligt, så det nu er nået op på 6 888 mio. EUR i programmerede forpligtelser til støtte for omfordeling og genbosættelse,

integration og tilbagesendelse og til forberedelse på revisionen af Dublinforordningen. Disse beløb er kanaliseret ud gennem de nationale programmer, EU-aktioner og krisebistand.

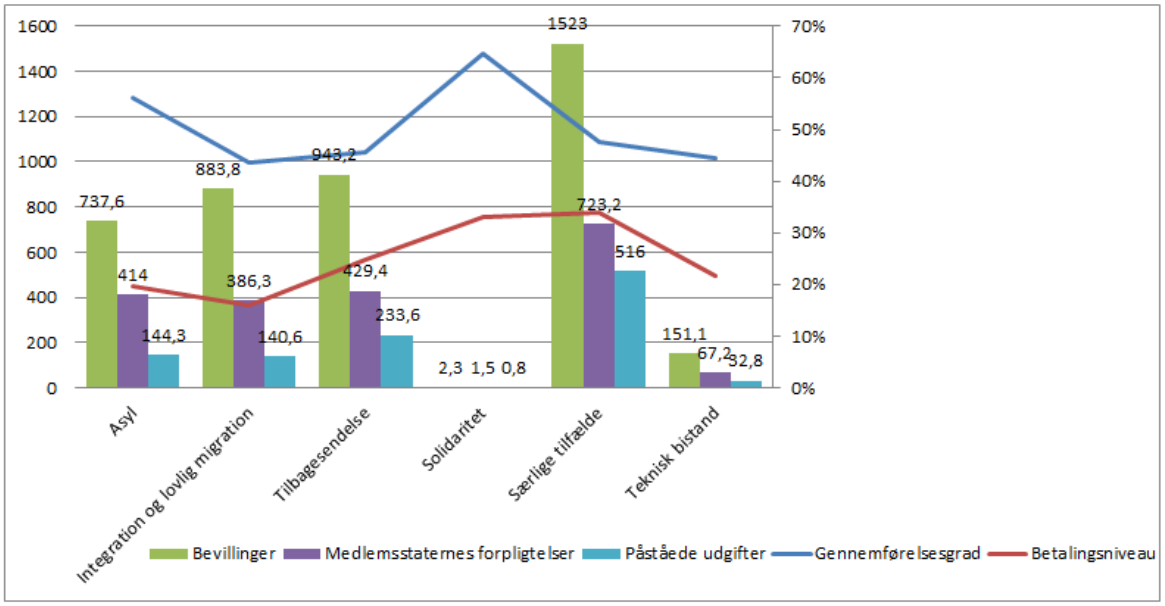
Som følge heraf beløber AMIF's nuværende ressourcer sig til omkring

- 5 391 mio. EUR eller 78 %, der er afsat til de nationale programmer,
- 462 mio. EUR eller 7 % til andre EU-aktioner end krisebistand
- 1 029 EUR eller 15 % til krisebistand.

Under delt forvaltning har medlemsstaterne afsat 17 % (738 mio. EUR) til asylområdet, 21 % (884 mio. EUR) til integration og lovlig migration, 22 % (943 mio. EUR) til tilbagesendelsesforanstaltninger, 0,1 % (2,3 mio. EUR) til solidaritetsformål, 36 % (1 523 mio. EUR) til genbosættelse og omfordeling og 4 % (151 mio. EUR) til teknisk bistand. Disse bevillinger (4 241 mio. EUR) omfatter ikke de ressourcer, der er knyttet til revisionen af Dublinforordningen, og som endnu ikke er afsat.

Hvis man medregner de påståede udgifter for 2017, som medlemsstaterne fremlagde i midten af februar 2018, udgør alle de udbetalinger, der er foretaget, 25 % (1 068 mio. EUR) af de samlede bevillinger, mens gennemførelsesgraden[7] er på 48 % (2 022 mio. EUR).

Figur 1: Gennemførelsesgrad og udbetaling fordelt på specifikke mål og baseret på de samlede bevillinger til nationale programmer, medlemsstaternes forpligtelser og påståede udgifter i mio. EUR.



7 Gennemførelsesgraden er et udtryk for de fremskridt, som medlemsstaterne har gjort med at iværksætte specifikke aktioner og projekter for at gennemføre deres nationale programmer i praksis (forpligtelser knyttet til en kontrakt). Den viser dog ikke, hvor langt de er nået med at færdiggøre de iværksatte foranstaltninger og projekter. Da medlemsstaterne frit kan vælge, hvornår de vil fremsætte betalingsanmodninger (angivelser), gælder det endvidere, at udbetalingernes omfang ikke nødvendigvis afspejler de fremskridt, der er gjort med programmerne i praksis.

Ved udgangen af 2017 var der gennem direkte og indirekte forvaltning afsat 462 mio. EUR til EU-aktioner og Det Europæiske Migrationsnetværks aktiviteter for hele programmeringsperioden 2014-2020. 24 % af disse midler blev bevilget til projekter, der dækker de specifikke mål for asyl og solidaritet, mens de resterende 76 % blev afsat til projekter vedrørende de specifikke mål for lovlig migration, integration og tilbagesendelse.

2.2 FIS-BV

FIS-BV har til formål at sikre et højt sikkerhedsniveau i EU, idet lovlig rejseaktivitet samtidig lettes, og at opnå disse to formål i kraft af i) ensartet og effektiv kontrol ved de ydre grænser og ii) effektiv behandling af Schengenvisa.

Siden 2009 er antallet af ansøgninger om visa til EU steget med 50 %, og samtidig er omkostningerne til behandling af visumansøgninger øget. EU's fælles visumpolitik er også blevet berørt af migrationskrisen, idet der har været et øget pres på konsulater overalt i verden og et stigende behov for samarbejde om irregulær migration og tilbagesendelse. Det er blevet afgørende at anvende fælles visumstandarder, da personer, som er i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse i Schengenområdet, frit kan rejse fra én medlemsstat til en anden. Alle medlemsstaterne har således en fælles interesse i at sikre, at visumpolitikken anvendes effektivt og forsvarligt. Derfor understøtter FIS-BV medlemsstaternes kapacitetsopbygning i kraft af dette specifikke mål for at gennemføre den fælles visumpolitik i tilstrækkeligt omfang.

Effektiv grænsekontrol er afgørende for at sikre fri bevægelighed for EU-borgerne og tredjelandsstatsborgere såsom forretningsmænd, turister og andre personer, der opholder sig lovligt på EU's område, og for at opretholde den interne sikkerhed. Da de perifere medlemsstater kontrollerer en væsentlig del af EU's ydre grænser, er deres ansvar for grænsekontrol blevet overvældende. Ved at opfylde dette specifikke mål understøtter FIS-BV i den henseende yderligere harmonisering af grænseforvaltningen og udveksling af oplysninger blandt medlemsstaterne og mellem medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (EBCGA). Derudover har FIS-BV bidraget til øget solidaritet og ansvarsdeling blandt medlemsstaterne, navnlig i kraft af samfinansiering af udstyr til brug i EBCGA-operationer, men også takket være indførelsen af automatiske grænsekontrolposter og fortsat udvikling af EUROSUR.

Status over gennemførelsen

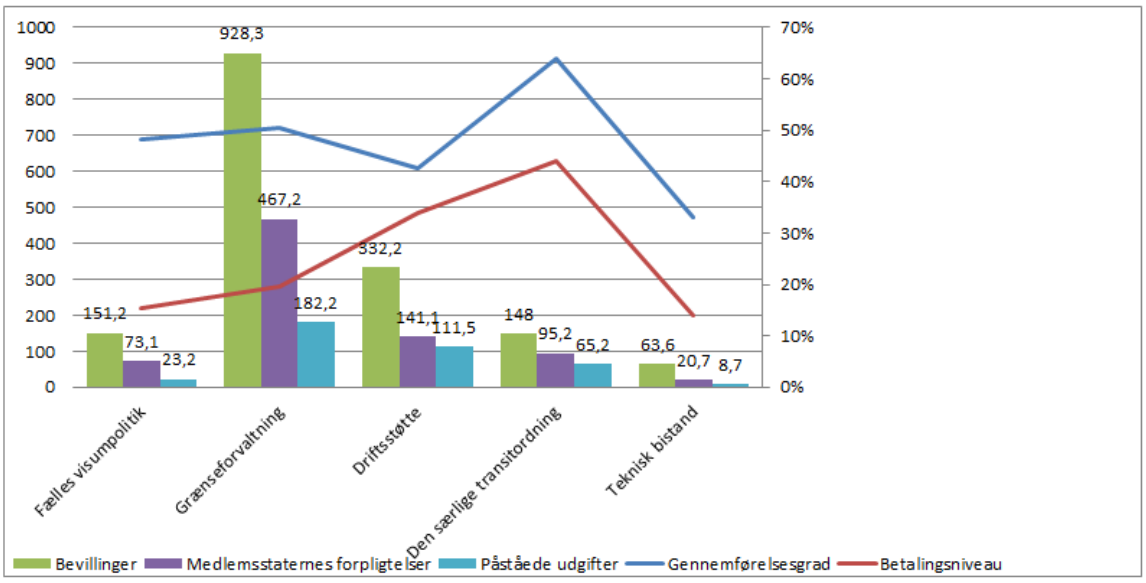
De samlede midler til gennemførelse af FIS-BV i perioden 2014-2020 er oprindelig blevet anslået til 2 760 mio. EUR. Dette beløb blev senere ændret til 2,61 mia. EUR for at tage hensyn til de øgede bevillinger til udstyr til EMAS og Frontex (se nedenfor) og overførslen af en del af de midler, der var afsat til de IT-systemer, som understøtter håndteringen af migrationsstrømme ved de ydre grænser (herunder ind- og udrejsesystemet, EU's system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS)) til eu-LISA. Omkring 65 % af de samlede midler (1,6 mia. EUR) er afsat til nationale programmer. De afsatte midler til den særlige transitordning for Litauen forbliver dog uændrede. Som reaktion på uforudsete behov, der er opstået som følge af migrationskrisen, er det beløb, der er afsat til krisebistand, blevet øget væsentligt fra de oprindelige 1,3 % til 14,8 % af de samlede midler. På den anden side er omfanget af EU's aktioner reduceret med en fjerdedel for at fremme forøgelsen af midler til

krisebistand. Medlemsstaterne har modtaget yderligere 192 mio. EUR til indkøb af udstyr, der skal anvendes i fælles operationer under EBCGA.

Medlemsstaterne har afsat 9 % (151 mio. EUR) til mål vedrørende den fælles visumpolitik, 57 % (928 mio. EUR) til målet om grænseforvaltning, 21 % (333 mio. EUR) til driftsstøtte, 9 % (148 mio. EUR) til den særlige transitordning og 4 % (64 mio. EUR) til teknisk bistand (se figur 2).

Hvis man medregner de påståede udgifter for 2017, som medlemsstaterne fremlagde i midten af februar 2018, udgør alle de udbetalinger, der er foretaget, 24 % (391 mio. EUR) af de samlede bevillinger, mens gennemførelsesgraden er på 49 % (797 mio. EUR).

Figur 2: Gennemførelsesgrad og udbetaling fordelt på specifikke mål og baseret på de samlede bevillinger til nationale programmer, medlemsstaternes forpligtelser og påståede udgifter i mio. EUR.



For så vidt angår direkte forvaltning er der pr. 30. juni 2017 ydet støtte til 123 aktioner (46 vedrørende krisebistand og 77 EU-aktioner) til et samlet beløb på 383 mio. EUR i de årlige arbejdsprogrammer i 2014-2017. Syv medlemsstater (Bulgarien, Grækenland, Frankrig, Kroatien, Ungarn, Italien og Slovenien), ét EU-agentur (Det Europæiske Asylstøttekontor) og én international organisation (UNHCR) har benyttet sig af krisebistandsmidler. Der er gennemført EU-aktioner ved brug af tilskud (7 i alt inden for både visa og forvaltning af de ydre grænser) og indkøb (70 i alt, hvoraf mere end halvdelen var Schengenevalueringer).

I perioden 2014-2017 har Kommissionen uddelegeret budgetgennemførelsen til tre enheder, nemlig eu-LISA for pilotprojektet om intelligente grænser i testfasen, Det Internationale Center for Udvikling af Migrationspolitik for så vidt angår faciliteten for mobilitetspartnerskab og UNHCR angående initiativet om støtte til Grækenland i forbindelse med udvikling af ordningen vedrørende brændpunkter/omfordeling og til udvikling af modtagelseskapaciteten på asylområdet.

2.3 FIS-P

FIS-P har til formål at sikre et højt sikkerhedsniveau i EU i kraft af støtte til bekæmpelse af kriminalitet og effektiv håndtering af risici og kriser. Fonden har to specifikke mål, nemlig i) forebyggelse af kriminalitet og ii) håndtering af risici og kriser.

Gennem målet om forebyggelse af kriminalitet støtter FIS-P kampen mod alle former for kriminalitet, herunder terrorisme og organiseret kriminalitet, ligesom fonden hjælper med at fremme koordinering og samarbejde blandt flere retshåndhævende myndigheder på nationalt plan og EU-plan samt Europol og andre internationale organisationer.

I kraft af målsætningen om at håndtere risici og kriser sikrer FIS-P, at alle medlemsstaternes kapacitet styrkes, forbedres og effektiviseres for at sikre effektiv håndtering af sikkerhedsrelaterede risici. I forbindelse med denne målsætning fokuseres der desuden på behovet for at forberede kritisk infrastruktur og befolkningen på alle former for angreb, navnlig terrorangreb. Der er også gjort fine fremskridt med hensyn til at indføre de systemer, der skal bruges til at gennemføre Rådets "Prümafgørelse" om automatisk dataudveksling og direktivet om passagerlisteoplysninger og med hensyn til indhentning og udveksling af biometriske oplysninger samt etablering af forbindelser til systemer hos agenturer på området for retlige og indre anliggender, herunder Europol.

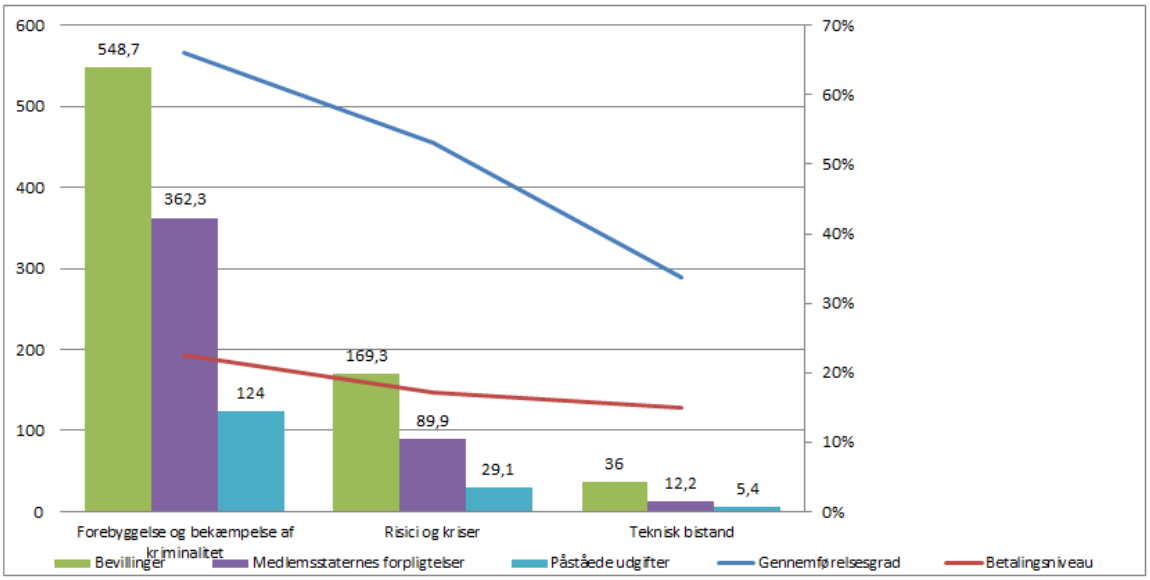
Status over gennemførelsen

De samlede midler til gennemførelse af FIS-P i perioden 2014-2020 er oprindelig blevet anslået til 1 004 mio. EUR. Som reaktion på de uforudsete sikkerhedstrusler, der er dukket op i de senere år, blev budgettet øget med 70 mio. EUR for at hjælpe medlemsstaterne med at gennemføre direktivet om passagerlisteoplysninger og yderligere 22 mio. EUR til udvikling af værktøjer til udveksling af oplysninger og sikring af interoperabilitet.

Under delt forvaltning har medlemsstaterne afsat 73 % (549 mio. EUR) til målet om forebyggelse af kriminalitet og 22 % (169 mio. EUR) til målet om håndtering af kriser og risici, mens de resterende 5 % (36 mio. EUR) er til teknisk bistand.

Hvis man også medregner de påståede udgifter for 2017, som medlemsstaterne fremlagde i midten af februar 2018, udgør alle de udbetalinger, der er foretaget, 21 % (158 mio. EUR) af de samlede bevillinger, mens gennemførelsesgraden er på 62 % (464 mio. EUR).

Figur 3: Gennemførelsesgrad og udbetaling fordelt på specifikke mål og baseret på de samlede bevillinger til nationale programmer, medlemsstaternes forpligtelser og påståede udgifter i mio. EUR.



For så vidt angår direkte forvaltning blev der afsat et samlet beløb på 122,5 mio. EUR til EU-aktioner og 6,5 mio. EUR til krisebistand i de årlige arbejdsprogrammer for 2014-2016[8]. Ud af dette samlede beløb (129 mio. EUR) blev 118,5 mio. EUR gennemført under direkte forvaltning, mens 10,5 mio. EUR blev gennemført under indirekte forvaltning. I de første tre år blev der iværksat ni indkaldelser af forslag og ydet ni direkte tilskud på i alt 12,6 mio. EUR. I 2016 og 2017 blev der ydet krisebistand til fem projekter i Belgien (2) og Frankrig (1) og hos Europol (2).

3 FORELØBIGE EVALUERINGER

3.1 Begrænsninger

Evalueringerne finder først sted, tre år efter at midlerne er tildelt, og to år efter at de er gennemført. Dette skyldes den forholdsvis sene vedtagelse af retsakterne. De fleste projekter, som hovedsageligt er flerårige, er stadig i gang, hvilket gør det meget vanskeligt at evaluere dem. Således kan den foreløbige evaluering ikke fremkalde et fuldstændigt billede af resultaterne og virkningen eller bruges til at drage endelige konklusioner.

En anden begrænsning skyldes manglen på benchmarks til brug ved vurdering af resultaterne, hovedsageligt fordi AMIF og FIS er de første programmer på området for indre anliggender, der har en fælles overvågnings- og evalueringsramme[9] og en række indikatorer (fælles

[8] Det årlige arbejdsprogram for 2017 blev vedtaget i september 2017 og er derfor ikke omfattet af evalueringsperioden.

[9] Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/207 af 3. oktober 2016 om den fælles overvågnings- og evalueringsramme som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 514/2014 om almindelige bestemmelser om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og om instrumentet for finansiel støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring (EUT L 33 af 8.2.2017).

resultat- og virkningsindikatorer). Samlet set har der desuden været mangler med hensyn til datakvalitet og kvaliteten af medlemsstaternes årlige gennemførelsesrapporter. Dette skyldes til dels, at den fælles overvågnings- og evalueringsramme med tilhørende indikatorer og al vejledningen om evaluering først var til rådighed senere i processen (i starten af 2017).

3.2 Evaluering af AMIF

For så vidt angår **effektivitet** har AMIF spillet en vigtig rolle med hensyn til at forbedre asylsystemerne og styrke modtagelseskapaciteten i medlemsstaterne. Migrationskrisen har fået medlemsstaterne og Kommissionen til at prioritere investeringer på asylområdet, navnlig med det mål at forbedre indkvarteringsfaciliteterne og -tjenesterne for at imødekomme den store tilstrømning af flygtninge og asylansøgere. For eksempel steg antallet af personer i målgrupper, der modtog støtte fra fonden, fra 18 944 til 184 122 mellem 2013 og 2017. Hertil kommer, at antallet af personer, der blev uddannet af fonden, steg fra mindre end 1 000 i 2015 til 7 031 i 2017.

Fonden har desuden registreret betydelige fremskridt med hensyn til de mest sårbare, herunder uledsagede mindreårige (antallet af steder, der var tilpasset til denne gruppe, steg fra blot 183 i 2014 til 17 070 i 2017), og med hensyn til flygtninge og asylansøgere fra regioner som det nordlige Afrika og Afrikas Horn takket være den bedre udrustede eksterne dimension (16 aktioner i forskellige lande modtog 30 mio. EUR gennem to regionale udviklings og beskyttelsesprogrammer). Der findes imidlertid kun begrænset dokumentation for øget kapacitet til at udvikle, overvåge og evaluere asylsystemer. Mens der hidtil er gjort store fremskridt med EU's genbosættelsesprogram, har fonden kun ydet et begrænset bidrag til at oprette, udvikle og gennemføre nationale genbosættelsesprogrammer. Ved udgangen af 2017 er næsten 26 000 mennesker blevet genbosat under EU's genbosættelsesordning og EU's og Tyrkiets erklæring om lovlig indrejse (ud af 74 000 i alt). I dag foretager 81 % af de 27 medlemsstater, der anvender AMIF, genbosættelse sammenlignet med blot 15 % i den foregående finansieringsperiode.

AMIF har gjort store fremskridt på integrationsområdet. Mere kortsigtede integrationsforanstaltninger (indledende kurser om samfundsorientering, sprog osv.) er hovedsageligt blevet prioriteret frem for langsigtede foranstaltninger (erhvervsforberedende uddannelse, videreuddannelse osv.). For eksempel har 1 432 612 tredjelandsstatsborgere indtil videre modtaget støtte til integration gennem fonden, mens andelen af personer, der har fået status som fastboende udlænding, også er steget fra 30 % i 2013 til 44 % i 2016. Indtil videre er der kun gjort begrænsede fremskridt med hensyn til lovlig migration, hvilket sandsynligvis skyldes kontekstbestemte faktorer.

Behovet for retfærdige, bæredygtige og effektive tilbagesendelsesstrategier har været et stadig vigtigere mål i de fleste medlemsstater, og både den frivillige og tvungne tilbagesendelse, som fonden støtter, er øget støt. Antallet af tilbagesendte personer, hvis tilbagesendelse blev medfinansieret af fonden, steg fra 5 904 i 2014 til 39 888 i 2015, hvorefter det faldt til 36 735 i 2017. Antallet af personer, som vendte tilbage frivilligt med støtte fra fonden, blev tidoblet, og antallet af udsendelser, der blev medfinansieret af fonden, steg fra blot 10 i 2013 helt op til 6 065 i 2016.

Styrkelsen af solidariteten og ansvarsdelingen mellem medlemsstaterne blev hovedsageligt opnået i kraft af krisebistand, omfordelingsmekanismer og EU's genbosættelsesprogrammer.

Krisebistand fra AMIF har spillet en afgørende rolle med hensyn til at støtte medlemsstaterne under migrationskrisen i 2015 og opfølgningen på den. Bistanden, som har vist sig at være et effektivt middel til at styrke solidariteten, har desuden befordret en hurtig og mere målrettet reaktion på krisen.

For så vidt angår **relevans** viste evalueringerne af SOLID-programmet, at der skulle gøres yderligere fremskridt for at sikre overensstemmelse mellem prioriteringerne og behovene, navnlig på asylområdet. AMIF har afhjulpet denne mangel, og fonden har vist sig at være tilstrækkelig fleksibel, bred og altomfattende, når det handler om at imødekomme forskellige behov, og de fleste nationale programmer harmonerer stadig med medlemsstaternes behov. I gennemførelsesperioden har medlemsstaterne dog skullet opfylde nye og forskelligartede behov, som muligvis gør det nødvendigt at tilpasse fordelingsordningerne i løbet af perioden. Dette kan f.eks. opnås ved at tilpasse fordelingsnøglen og sikre en stærkere midtvejsevaluering.

I fondens design-, planlægnings- og programmeringsfaser blev der truffet foranstaltninger for at sikre **sammenhæng** og komplementaritet med EU's øvrige finansielle instrumenter og Fællesskabets relevante og vigtige politiske strategier. Under gennemførelsesfasen indgik Kommissionens tjenestegrene i et aktivt samarbejde med hinanden og – primært i ad hoc-sammenhænge – med medlemsstaterne for at sikre, at EU-fonde med lignende målsætninger blev anvendt på en koordineret måde. På nationalt plan sikrede langt de fleste medlemsstater sammenhæng og komplementaritet ved at oprette koordineringsmekanismer, der primært bestod af overvågningsudvalg med deltagelse af forskellige myndigheder, som beskæftiger sig med at gennemføre fonden.

Der synes imidlertid at være behov for bedre kommunikation vedrørende intern sammenhæng (blandt AMIF-instrumenterne), da mange støttemodtagere ikke er særlig opmærksomme på de forskellige EU-aktioner, bl.a. med hensyn til krisebistand. Der findes dog kun begrænset dokumentation for manglende sammenhæng, overlapninger og dobbeltarbejde, både internt og eksternt.

Samlet set har AMIF skabt betydelig **merværdi for EU** trods fondenes forholdsvis begrænsede størrelse i forhold til de store udfordringer, der er opstået på grund af krisen i løbet af denne periode. De største fordele på EU-plan fremkommer i kraft af den tværnationale dimension, som visse foranstaltninger har (specifikke aktioner, EU-aktioner og Det Europæiske Migrationsnetværk), og byrdefordelingen på EU-plan, der navnlig understøttes af krisebistanden og omfordelingsmekanismerne i de nationale programmer, som begge udgør solid dokumentation for, at princippet om solidaritet er blevet anvendt.

AMIF har skabt betydelig merværdi for EU ved at i) sikre effektiv forvaltning af migrationsstrømme på EU-plan (volumenmæssig effekt), ii) optimere procedurerne i forbindelse med migrationsstyring og skabe øget knowhow og kapacitetsopbygning (procesrelateret effekt), iii) gøre det muligt for medlemsstaterne at nå ud til flere migranter, asylansøgere, flygtninge og tredjelandsstatsborgere (dækningseffekt) og iv) indføre nyskabelser, som er blevet frembragt på både nationalt plan og EU-plan (modelskabende effekt), om end i mindre omfang.

Hvis AMIF ikke havde ydet støtte, ville det have været til skade for EU's bestræbelser på at afbøde migrationskrisen og for medlemsstaternes muligheder for at samarbejde og gennemføre løsninger. En afbrydelse af støtten ville sandsynligvis have ført til, i) at de gennemførte aktioners rækkevidde og kvalitet blev mindsket, ii) at der opstod forsinkelser i

gennemførelsen, eller iii) at der forekom afbrydelser i selve aktionerne, bl.a. med hensyn til anvendelse af principperne om solidaritet og gensidig tillid.

AMIF har sikret **bæredygtighed** ved at oprette kontrolmekanismer på planlægnings- og gennemførelsesstadierne for de fleste instrumenter, selv om dette var mindre udbredt for så vidt angår krisebistand på grund af aktionernes art. Der er plads til forbedringer, hvad angår hensyntagen til bæredygtighedskriterier i forbindelse med udformning af AMIF's interventioner, men også med hensyn til systematisk at registrere de dragne erfaringer og indarbejde dem i national lovgivning og praksis og nationale procedurer for at undgå gentagen finansiering af de samme (knap så nyskabende) produkter.

Der vil sandsynligvis være forskel på, hvor bæredygtig aktionernes effekt er, afhængigt af fokusområderne (resultater på området for integration og asyl vil sandsynligvis vare ved, hvis de opfylder mere langsigtede behov, mens resultater vedrørende tilbagesendelse er mest bæredygtige, hvis de bygger på ordninger med frivillig tilbagesendelse og understøttes af bestræbelser på genintegrering).

3.3 Evaluering af FIS-BV

For så vidt angår **effektivitet** anses FIS-BV for at have stor effekt på områderne for fælles visumpolitik og integreret grænseforvaltning. Fonden har bidraget til at i) lette lovlig rejseaktivitet, idet den har øget medlemsstaternes nationale kapacitet væsentligt ved at samfinansiere deres indkøb af udstyr til kontrol af ægtheden af dokumenter, der anvendes til visumansøgninger, og udviklingen af informationssystemer, der bruges til koordinering i forbindelse med visumansøgninger, og ii) tilvejebringe sikkerhedsudstyr til konsulære repræsentationer i tredjelande. Trods det, at det ved den efterfølgende evaluering af Fonden for de Ydre Grænser blev anbefalet at øge samfinansieringssatsen, har fondens bidrag til konsulært samarbejde været begrænset i mange medlemsstater som følge af den forsinkede indledning af gennemførelsen. Udformningen af den fælles visumpolitik blev også understøttet i kraft af etablering og drift af IT-systemer med særligt fokus på det nationale visuminformationssystem.

Fonden har bidraget til at effektivisere kontrollen ved de ydre grænser, idet den har støttet foranstaltninger med fokus på indkøb, modernisering, opgradering og udskiftning af grænsekontrol- og overvågningsudstyr (f.eks. enheder til kontrol af dokumenter og kommunikationsudstyr). Der er gjort bestræbelser på at øge grænseforvaltningskapaciteten, idet der er oprettet automatiske grænsekontrolposter, som gør kontrollen hurtigere ved grænseovergangssteder, der har forbindelse til nationale og internationale IT-systemer, hvilket gør udvekslingen af oplysninger mere effektiv. Et meget vigtigt bidrag til opnåelsen af en fælles visumpolitik blev ydet i kraft af udviklingen af VIS. En række uddannelsesinitiativer har desuden understøttet harmoniseringen af praksis i forbindelse med visumudstedelse, idet medarbejdere på konsulaterne har fået ajourførte tekniske oplysninger om emner vedrørende visa og tilhørende systemer.

Fonden har på effektiv vis støttet gennemførelsen af integreret grænseforvaltning som foreskrevet i artikel 3, stk. 2, litra b, i forordningen om FIS-BV til trods for migrations- og sikkerhedskrisen. Indtil nu er omkring 200 mio. EUR blevet brugt på specifikke aktioner til støtte for 14 medlemsstaters indkøb af udstyr til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, som skal anvendes i agenturets koordinerede fælles operationer. Dette har

øget solidariteten blandt medlemsstaterne og bidraget til udviklingen af EUROSUR og en række IT-systemer til brug ved grænseforvaltning.

Fonden har fremmet samarbejdet blandt medlemsstaterne og mellem disse og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning om bl.a. indkøb af udstyr, som skal anvendes i agenturets operationer.

Med hensyn til direkte forvaltning er det meget vanskeligt at drage nogen konklusioner om effektiviteten af de tilskud, der er ydet til foranstaltninger i forbindelse med EU-aktioner eller krisebistand, da kun meget få foranstaltninger er blevet tilendebragt i den periode, som den foreløbige evaluering dækker. Syv medlemsstater, navnlig Grækenland, Italien og Bulgarien, har anvendt krisebistand, og denne bistand har spillet en vigtig rolle for at afhjælpe de akutte behov i starten af perioden og dække finansieringsgabet, indtil der blev vedtaget nationale programmer (f.eks. var det støttebeløb, der blev ydet i form af krisebistand i årene 2014-2017, i en enkelt medlemsstats tilfælde tre gange højere end bevillingen fra det nationale program, der dækker hele perioden 2014-2020).

Fondens oprindelige begrundelse og målsætninger er stadig **relevante** i kølvandet på migrationskrisen. Der er indført hensigtsmæssige mekanismer til opfyldelse af de nye behov i både planlægnings- og gennemførelsesfasen. Den fleksibilitet, som fonden rummer med hensyn til at overføre midler mellem forskellige mål, har medvirket til at afhjælpe disse skiftende behov. Medlemsstaterne har imidlertid behov for endnu mere fleksibilitet, som kan opnås ved, at der ikke længere stilles krav om tildeling af et minimum af midler til bestemte mål, og ved at mindske antallet af nationale mål.

Fonden anses for at være **sammenhængende** med andre EU-foranstaltninger og nationale foranstaltninger. Der er sikret sammenhæng og komplementaritet med EU's øvrige finansieringsinstrumenter ved at udforme koordineringsmekanismer på planlægningsstadiet, som derefter er bragt på plads i gennemførelsesfasen. De fleste medlemsstater har vedtaget forskellige koordineringsmekanismer for at sikre sammenhæng med tilsvarende foranstaltninger, der gennemføres under andre EU-fonde. Der er ikke registreret overlapning mellem FIS-BV og nationale foranstaltninger på området for visum og grænser. Sammenhængen i gennemførelsen sammen med andre EU-programmer kan forbedres. Da EU's Told 2020-program og FIS-BV deler en række mål vedrørende både sikkerhedsspørgsmål og uddannelse, er der registreret en række områder med mulige synergier. Koordineringen mellem de to initiativer kan dog forbedres.

Fonden har sikret **merværdi for EU** i kraft af innovative investeringer i infrastruktur og udstyr. Den har understøttet samarbejdet mellem medlemsstaterne. En række uddannelsesaktiviteter, som fonden har åbnet mulighed for, har bidraget til harmonisering af praksis blandt medlemsstaterne. Der kunne forventes en højere merværdi for EU på områderne for konsulært samarbejde, samarbejde med tredjelande og IT-systemer.

Da store IT-systemer kræver meget store investeringer, ville de nationale IT-systemer i mangel af EU-foranstaltninger sandsynligvis fortsat have været forskellige, og dette ville påvirke EU's muligheder for at nå de overordnede mål på området for forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik. På visumområdet har brugen af nye teknologier skabt merværdi i form af mere effektiv behandling af visumansøgninger og bedre udveksling af data og andre oplysninger i de enkelte medlemsstater og blandt dem. På området for forvaltning af de ydre grænser har merværdien for EU resulteret i udvikling af interoperable moderne teknologier, som har gjort Schengeninformationssystemet og visuminformationssystemet

hurtigere og mere effektive. Dette har styrket de indbyrdes forbindelser med partnerne i Schengensamarbejdet, hvilket har bidraget til mere effektiv grænsekontrol og -overvågning. Derfor skønnes det nødvendigt med investeringer i opgradering af IT-systemernes interoperabilitet.

Bæredygtigheden af de foranstaltninger, der finansieres af FIS-BV, afhænger af, at der er kontinuitet i EU-finansieringen, da den nationale finansiering forekommer at være utilstrækkelig til at sikre de samme investeringer. Navnlig er investeringer i infrastruktur, anlæg og IT-systemer forholdsvis bæredygtige, da de normalt indebærer lavere vedligeholdelsesomkostninger sammenlignet med startinvesteringerne. Endelig spiller uddannelsesaktiviteter også en vigtig rolle med hensyn til at sikre bæredygtige foranstaltninger på længere sigt.

3.4 Evaluering af FIS-P

Det er værd at bemærke, at FIS-P er det første EU-støtteprogram med fokus på politisamarbejde, bekæmpelse af alvorlig organiseret kriminalitet og terrorisme samt krise- og risikostyring, som også gennemføres gennem delt ansvar med medlemsstaterne (delt forvaltning), idet fondene under de foregående programmer CIPS og ISEC udelukkende blev gennemført direkte af Kommissionen (direkte forvaltning).

Fonden, som hovedsageligt har været **effektiv**, har bidraget til at øge sikkerheden i EU ved at forebygge og bekæmpe grænseoverskridende, alvorlig og organiseret kriminalitet, herunder terrorisme, og ved at lette koordinering og samarbejde mellem retshåndhævende myndigheder. Samarbejdet har bl.a. bestået af udveksling af oplysninger om grænseoverskridende kriminalitet, etablering af tværnationale netværk og projekter samt medlemsstaternes deltagelse i fælles efterforskningshold og i politikcyklussen under den europæiske tværfaglige platform mod kriminalitetstrusler (EMPACT). Nationale aktioner, som er blevet finansieret af FIS-P, har desuden bidraget til at styrke en række menneskelige kompetencer og ressourcer, navnlig i kraft af finansiering af uddannelse og ansættelse af ekstra personale.

Med hensyn til resultater har ovennævnte foranstaltninger, der er blevet finansieret under delt forvaltning, bidraget til aktioner rettet mod at gribe ind over for organiserede kriminelle grupper, navnlig gennem i) beslaglæggelse af kontanter (over 1,6 mia. EUR), ii) fjernelse af websteder, iii) arrestationer, iv) beslaglæggelse af stjålne varer (til en værdi af mere end 90 mio. EUR) og v) beslaglæggelse af narkotika såsom heroin og kokain (over 4 mio. EUR).

Fonden har desuden bidraget til at styrke medlemsstaternes kapacitet til at håndtere sikkerhedsrelaterede risici og kriser effektivt og – i mindre omfang – beskytte personer og kritisk infrastruktur mod terrorangreb og andre sikkerhedsrelaterede hændelser.

Den foreliggende dokumentation viser, at fonden har bidraget til at give medlemsstaternes kapacitet et stort løft med hensyn til at udarbejde overordnede trussels- og risikovurderinger til trods for, at antallet af FIS-P-finansierede projekter på nationalt plan og EU-plan er forholdsvis lavt. Projekterne har f.eks. været fokuseret på beskyttelse af kritisk infrastruktur, udvikling af informationssystemer og viden om sprængstoffer, uddannelse i identifikation af mulige "udenlandske krigere" og udarbejdelse af analyser om trusler fra kemiske, biologiske, radiologiske og nukleare sprængstoffer (CBRN-E).

Koordineringen og samarbejdet mellem medlemsstaterne, Europol og andre relevante EU-organer blev fremmet i kraft af udvikling af informationssystemer, etablering af forbindelser mellem databaser og applikationer hos de retshåndhævende myndigheder samt udformning af platforme til udveksling af oplysninger. Medlemsstaterne har navnlig brugt fonden til at opfylde deres forpligtelser vedrørende gennemførelsen af EU's retlige instrumenter, herunder Prümaftalen og direktivet om passagerlisteoplysninger.

Flere EU-aktioner er blevet finansieret på området for tidlig varsling og samarbejde om kriseforebyggelse, f.eks. ATLAS-netværket, som har til formål at styrke beredskabet og effektiviteten hos særlige indsatsenheder gennem øvelser og andre grænseoverskridende udvekslinger, bl.a. i krisesituationer og i forbindelse med køb og deling af taktisk udstyr til støtte for specialoperationer.

På trods af den støtte, der er stillet til rådighed under FIS-P, har medlemsstaterne kun opnået begrænsede fremskridt med hensyn til at i) styrke deres administrative og operationelle kapacitet til at beskytte kritisk infrastruktur, ii) beskytte ofre og iii) udforme uddannelsesordninger og udvekslingsprogrammer. Der er også kun opnået begrænsede fremskridt på området for samarbejde med tredjelande og internationale organisationer, idet det dog skal bemærkes, at de fleste projekter vedrørende disse operationelle mål stadig er i gang. For så vidt angår beskyttelse af ofre har de gennemførte aktioner primært været fokuseret på menneskehandel efterfulgt af ofre for terrorisme og misbrug af børn, vold i hjemmet, narkotikasmugling og økonomisk kriminalitet.

Fondens oprindelige begrundelse og målsætninger er stadig **relevante** i kølvandet på migrations- og sikkerhedskrisen. Der er indført hensigtsmæssige mekanismer til opfyldelse af de nye behov i både planlægnings- og gennemførelsesfasen. I deres nationale programmer har medlemsstaterne udpeget de relevante politikområder, som er medtaget i politikcyklussen under EMPACT. Nogle medlemsstater har dog også valgt at fokusere på et område, som frembyder særlige udfordringer for dem, nemlig narkotika, menneskehandel, cyberkriminalitet, økonomisk kriminalitet og korruption.

Den fleksibilitet, som fonden rummer med hensyn til at overføre midler mellem forskellige mål, har medvirket til at afhjælpe de skiftende behov. Medlemsstaterne har imidlertid behov for endnu mere fleksibilitet, som kan opnås ved, at der ikke længere stilles krav om tildeling af et minimum af midler til bestemte mål, og ved at mindske antallet af nationale mål.

Fonden anses for at være **sammenhængende**, og dens mål er komplementære i forhold til målene for andre nationale politikker. Fondens sammenhæng og komplementaritet med andre EU-finansieringsinstrumenter er blevet sikret i design-, planlægnings- og gennemførelsesfasen. Der er indført koordineringsmekanismer for at sikre sammenhæng og komplementaritet i gennemførelsesfasen. Overvågningsudvalgene og de ansvarlige myndigheder spiller en central rolle med hensyn til at sikre sammenhæng, og forskellige gennemførelsesmetoder har komplementeret hinanden. Der synes imidlertid at være plads til forbedringer for så vidt angår forholdet til EU-organer og intern sammenhæng, da støttemodtagerne kun har et ringe kendskab til de aktioner og projekter, der gennemføres inden for fondens rammer.

Samlet set har fonden sikret **merværdi for EU** med hensyn til at fremme grænseoverskridende samarbejde, udveksling af kendskab og bedste praksis, tilliden blandt medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder samt anvendelsen og gennemførelsen af centrale EU-politikker (procesrelateret effekt).

Fonden har bidraget til at udvide aktionernes anvendelsesområde og øge deres kvalitet i kraft af investeringer i områder, der ikke har været prioriteret højt nok, og meget specialiserede områder. Indkøb af meget avanceret udstyr har i høj grad øget de nationale myndigheders kapacitet til at foretage specialiserede interventioner med en bredere rækkevidde. Fonden har desuden gjort det muligt at udvide dækningsområdet med hensyn til former for udveksling af viden og uddannelse inden for retshåndhævelse (dækningseffekt).

Den har påvist, at den har bidraget til harmonisering af forskningen i forebyggelse af kriminalitet på EU-plan samt skabt mulighed for øgede investeringer og fokuseret på langsigtede foranstaltninger på dette område. Desuden har den skabt grundlaget for store investeringer, navnlig i IT-systemer, uddannelse og specialudstyr (volumenmæssig effekt).

Hvis FIS-P ikke havde stillet finansiering til rådighed, ville det have været til skade for både kvaliteten af EU's indsats med hensyn til grænseoverskridende samarbejde og for medlemsstaternes muligheder for at gennemføre innovative løsninger (modelskabende effekt).

I den foregående finansieringsperiode havde ISEC- og CIPS-programmerne en stærk tværnational dimension, da samarbejde på tværs af grænserne var en forudsætning for at modtage støtte. Den geografiske fordeling blandt de koordinerende organisationer og partnerorganisationer, der modtog støtte, var imidlertid meget ujævn og koncentreret omkring nogle få medlemsstater. Ved at indføre delt forvaltning i FIS-P (som oprindeligt tegnede sig for 60 % af det samlede program og over 70 % efter budgetforøgelsen) fik FIS-P en bedre geografisk udbredelse til alle medlemsstaterne, selv om EU-aktionerne stadig er kendetegnet ved den samme geografiske uligevægt, som fandtes i de foregående fonde.

Fondens **bæredygtighed** er blevet sikret i kraft af, at dens aktioner er blevet tilpasset og suppleret med foranstaltninger, der er udformet på baggrund af nationale prioriterede mål eller EU-krav. Der er indført omfattende foranstaltninger og mekanismer, som sikrer bæredygtighed, i planlægnings- og gennemførelsesfasen under både delt og direkte forvaltning. Det, at de fleste projekter endnu ikke er gennemført, gør det imidlertid vanskeligt at fastslå, om indvirkningen på målgrupperne og de specifikke områder reelt vil vare ved.

3.5 Produktivitet, forenkling og en mindre administrativ byrde

For så vidt angår **produktivitet** viste evalueringen generelt ud fra de foreliggende data, at fondenes resultater blev opnået til en rimelig pris, hvad angår både menneskelige og økonomiske ressourcer. De fleste medlemsstater oplever dog problemer med hensyn til EU's retningslinjer, fælles indikatorer og tidsplanerne for rapportering/overvågning. Trods øget forenkling kan den opfattede administrative byrde betragtes som en faktor, der underminerer produktiviteten.

De fælles procedurer, der er fastlagt i den horisontale forordning (EU) nr. 514/2014) for både AMIF og FIS og for alle de områder, som fondene dækker, har vist sig at føre til **forenkling**. Den forenklede omkostningsmodel blev kun anvendt i nogle få medlemsstater, som har anerkendt, at den **mindsker den administrative byrde** effektivt. De foranstaltninger, som fondene har truffet for at skabe forenkling og mindske den administrative byrde, har dog kun til dels opnået deres tilsigtede mål. Til trods for, at der er skabt øget forenkling, er der på dette stadie kun begrænset dokumentation for, at den administrative byrde er mindsket væsentligt. Overvågning, rapportering og kontrol opfattes stadig som besværlige aktiviteter, og flere medlemsstater har anmodet om yderligere vejledning i overholdelse af EU's krav.

Rapporteringskravene og en række fælles indikatorers manglende relevans er også blevet fremhævet som faktorer, der øger den administrative byrde.

4 MIDTVEJSEVALUERING

Denne foreløbige evalueringsrapport omfatter i overensstemmelse med artikel 57 i forordning (EU) nr. 514/2014 en vurdering af den midtvejsevaluering, der er planlagt for alle tre fonde.

Den overordnede proces blev iværksat i juni 2017, hvor et spørgeskema blev sendt ud til medlemsstaterne med henblik på en behovsvurdering. Formålet var at give medlemsstaterne lejlighed til at overveje, om og i hvilken udstrækning de nationale programmer havde behov for en revision, og til at vurdere deres (økonomiske) behov i den resterende periode fra 2018 til 2020. Spørgeskemaet var ledsaget af et notat, som skitserede den vigtigste udvikling i EU's politikker i de senere år, som der bør tages hensyn til ved vurderingen af de fremtidige behov. Derefter foretog Kommissionen en detaljeret analyse af medlemsstaternes svar, og der blev indledt en bilateral dialog mellem Kommissionen og de fleste medlemsstater for at foretage en nærmere gennemgang af status for gennemførelsen af fondene, de behov, der var givet udtryk for, og perspektiverne for de sidste år.

På baggrund af disse drøftelser blev der givet en særlig ekstra bevilling på 128 mio. EUR til de nationale programmer, der skulle fordeles i forbindelse med midtvejsevalueringen, og som udelukkende var beregnet til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik i overensstemmelse med retsgrundlaget for dette instrument. Dette skyldtes navnlig, at der ikke var planlagt nogen ekstra støtte til AMIF og FIS-P, og at de fleste af medlemsstaternes nationale programmer under disse to fonde i de senere år er blevet revideret gentagne gange som følge af migrations- og sikkerhedskrisen.

Sammenfattende kan det siges, at midtvejsevalueringen har åbnet mulighed for igen at bringe de prioriterede mål i de nationale programmer på linje med de nye politiske initiativer og for at sikre tilpasning til den nye situation på områderne for sikkerhed, grænseforvaltning og migration. Dette gælder dog primært FIS-BV, hvor en ekstra økonomisk bevilling blev stillet til rådighed, hvilket skabte grundlaget for fornyet fokusering på visse specifikke prioriteter og behov på medlemsstatsplan. Medlemsstaternes økonomiske behov, som er kommet til udtryk i denne sammenhæng (anmodninger om ekstra støtte til områderne for tilbagesendelse og brændpunkter i budgetforslaget for 2019), vil blive vurderet omhyggeligt som led i de årlige budgetprocedurer.

5 KONKLUSIONER OG DET VIDERE FORLØB

5.1 Effektivitet

Fondene er hovedsageligt blevet vurderet som effektive, og de har generelt vist sig at være vigtige instrumenter til håndtering af den vanskelige situation med hensyn til migration og sikkerhed trods de mange nye udfordringer, som de skulle tage op.

AMIF viste sig som et vigtigt instrument til at afhjælpe den vanskelige situation ved både at yde støtte på kortere sigt i nødsituationer og til mere langsigtet kapacitetsopbygning på

området for asyl, integration og tilbagesendelse. AMIF har navnlig bidraget til at styrke medlemsstaternes kapacitet med hensyn til modtagelse og behandling af asylansøgninger, når de er blevet udfordret af migrationsstrømme. Mens der indtil videre kun har været begrænsede fremskridt på området for lovlig migration, har medlemsstaterne gjort moderate fremskridt på integrationsområdet, bl.a. med hensyn til kapacitetsopbygning. Kortsigtede integrationsforanstaltninger er blevet prioriteret frem for langsigtede foranstaltninger, hvis resultater endnu ikke kan ses, da integration er en langsigtet proces. Fonden har medvirket til, at tilbagesendelsesprocenten er steget støt.

FIS-BV har effektivt bidraget til at lette lovlig rejseaktivitet. Fondens bidrag med hensyn til bedre konsulært samarbejde og styrket samarbejde med tredjelande var begrænset. Den har desuden understøttet udviklingen af en fælles visumpolitik i kraft af uddannelse samt etablering og drift af IT-systemer (navnlig visuminformationssystemet).

FIS-P har medvirket til at øge sikkerheden i EU ved at styrke medlemsstaternes kapacitet til at forebygge og bekæmpe grænseoverskridende, alvorlig og organiseret kriminalitet, herunder terrorisme i kraft af i) aktioner rettet mod finansiel og økonomisk kriminalitet, cyberkriminalitet og narkotikasmugling, ii) investering i IT-systemer og operationelt udstyr, iii) samarbejde blandt medlemsstaterne, herunder deltagelse i fælles efterforskningshold, og iv) politikcyklussen under EMPACT.

Med hensyn til sikkerhedsrelaterede risici og kriser har FIS-P bidraget til at øge medlemsstaternes kapacitet til at håndtere sikkerhedsrelaterede risici og kriser effektivt i kraft af i) udarbejdelse af grundige trussels- og risikovurderinger, ii) etableringen af sektorspecifikke systemer til tidlig varsling, iii) samarbejdsmekanismer samt iv) opgradering og indkøb af udstyr, der styrker beredskabet i tilfælde af kriser eller nødsituationer.

5.2 Produktivitet

De foreliggende data viser, at fondenes resultater generelt er blevet opnået til en rimelig pris med hensyn til både menneskelige og økonomiske ressourcer, idet der dog har været visse begrænsninger. Produktiviteten er blevet sikret i kraft af en betydelig viden og ekspertise, som er høstet gennem erfaringer fra tidligere projekter og fleksible nationale programmer.

Medlemsstaterne har fremhævet en række elementer, som efter deres mening har forringet produktiviteten, nemlig kravet om at afsætte en vis procentdel til nationale mål, kompleks og gentagen rapportering, utilstrækkeligt udviklede fælles indikatorer og manglende tilpasning af tidsplanerne for rapportering/overvågning.

Generelt har aktionerne vedrørende krisebistand og EU-aktionerne samt foranstaltningerne under indirekte forvaltning opnået deres mål på et rimeligt omkostningsniveau med hensyn til økonomiske og menneskelige ressourcer.

5.3 Forenkling og nedbringelse af den administrative byrde

AMIF og FIS har medført forenkling i forhold til tidligere, men på nuværende tidspunkt er der kun begrænset dokumentation for, at den administrative byrde er blevet nedbragt væsentligt. Den flerårige programmering har gjort det muligt at opfylde nye behov i hele tidshorisonten på syv år og forvalte store investeringer på længere sigt. Størstedelen af de innovative foranstaltninger (f.eks. forenklede omkostningsmuligheder, flerårig programmering, forenklet forvaltnings- og kontrolsystemer) er blevet betragtet som særlig nyttige og har ført til

forenkling, idet der dog er fremsat anmodninger om yderligere vejledning (f.eks. betragtes den forenklede omkostningsmodel som noget positivt, men støttemodtagerne er tilbageholdende med at anvende den, da de ikke er blevet informeret ordentligt om fordelene ved den). Trods den øgede forenkling har de nationale regler og procedurer, der gælder under de nationale programmer, vist sig at indebære en moderat administrativ byrde. For så vidt angår direkte forvaltning har procedurerne vist sig at være passende, klare og gennemsigtige, og de har ikke forårsaget en yderligere byrde for medlemsstaterne eller støttemodtagerne.

5.4 Relevans

Fondene og deres prioriteter og mål som anført i særforordningerne og i forbindelse med deres årlige arbejde har vist sig stadig at være relevante. De har taget hånd om medlemsstaternes behov trods stor mangfoldighed og ændringer i de nationale sammenhænge. Det er værd at bemærke, at der på grund af migrations- og sikkerhedskriserne har været behov for betydelige budgetforhøjelser, idet budgettet på 6,9 mia. EUR for programmeringsperioden 2014-2020 blev øget til 10,8 mia. EUR. Krisebistanden (som har været større end oprindeligt planlagt) har medvirket til at sikre fondenes relevans.

Blandt de vigtigste mekanismer, som der er fokuseret på for at sikre fondenes relevans, kan nævnes i) den politiske dialog[10] og den høringsbaserede metode, der blev anvendt under planlægningen, ii) det tilsyn, som både de ansvarlige myndigheder og overvågningsudvalget har ført, iii) muligheden for at foretage budgetmæssige tilpasninger og udvekslinger samt iv) midtvejsevalueringen.

Til trods for den dokumentation, der er indsamlet om fondenes relevans, er det blevet bemærket, at der er behov for mere fleksibilitet for så vidt angår gennemførelsen af de nationale programmer. Det største problem vedrørte fragmenteringen af aktioner under flere nationale målsætninger, som forhindrede samling af ressourcer omkring vigtige prioriterede mål og gjorde det vanskeligt at gennemføre projekter, der havde forskellige mål. Desuden gælder det, at hvis bevillinger fastlægges i starten af programmeringsperioden på grundlag af statistiske data, så afspejler de ikke eventuelle ændringer i medlemsstaternes behov i løbet af gennemførelsesperioden.

5.5 Sammenhæng og komplementaritet

Fondene har været sammenhængende og komplementære i forhold til andre fonde og initiativer, og der er ikke registreret overlapninger eller dobbeltarbejde. De interne instrumenter (nationale programmer, krisebistand osv.) supplerer hinanden, andre EU-støtteinstrumenter (såsom EU's struktur- og investeringsfonde – ESIF) og nationale budgetter.

De fleste medlemsstater har indført forskellige koordineringsmekanismer på gennemførelsesstadiet for at sikre, at fondene er sammenhængende og komplementære i forhold til tilsvarende foranstaltninger, der gennemføres under andre EU-fonde. Disse

[10] For første gang er der ført politiske dialoger med medlemsstaterne i forbindelse med forberedelsen af de flerårige nationale programmer for AMIF og FIS. De har været et vigtigt element ved igangsættelsen af processen med at udforme nationale programmer. Dette har åbnet mulighed for en helhedsorienteret tilgang til alle elementer ved medlemsstaternes nationale programmer, idet der er ført indgående drøftelser om EU's politiske målsætninger og nationale prioriterede mål.

mekanismer omfatter interinstitutionel udveksling af oplysninger og samarbejde blandt myndigheder med ansvar for diverse EU-fonde og særlige institutionelle aftaler, der skal sikre koordinering af dem og synergier mellem dem. Overvågningsudvalgene og de ansvarlige myndigheder spiller en central rolle med hensyn til at sikre synergier og undgå overlapninger og dobbeltfinansiering. Dette sikrer de i kraft af samarbejde med andre nationale institutioner, der gennemfører andre fonde (herunder EU-fonde), og med modparter i andre medlemsstater.

For så vidt angår direkte forvaltning er der både i forbindelse med krisebistand og EU-aktioner sammenhæng og komplementaritet med aktioner, som der ydes støtte til fra andre EU-fonde, og aktioner, der understøttes af EU-agenturer. Der er dog påpeget et vist behov for forbedringer, da støttemodtagerne i en række projekter ikke var særlig bevidste om andre aktioner, der blev gennemført under fondene.

5.6 EU-merværdi

Trods deres begrænsede størrelse i forhold til de udfordringer, som krisen har skabt, har fondene alt i alt genereret betydelig merværdi for EU ved at i) understøtte foranstaltninger med en tværnational dimension, ii) sikre byrdefordeling blandt medlemsstaterne, iii) øge kapaciteten kraftigt på nationalt plan, iv) optimere procedurerne i forbindelse med migrationsstyring, v) skabe synergier, vi) fremme samarbejdet blandt aktører, der beskæftiger sig med behandling af visa, vii) befordre udveksling af oplysninger og bedste praksis, viii) fremme grænseoverskridende projekter, ix) øge den gensidige tillid blandt retshåndhævende myndigheder og x) fremme uddannelsen af personale osv. Uden fondene ville EU's håndtering af migrationskrisen og de sikkerhedsmæssige udfordringer ikke have været så effektiv (bl.a. ville de nationale myndigheders muligheder for at yde effektiv hjælp til asylansøgere, flygtninge og andre tredjelandsstatsborgere være begrænset på grund af færre medarbejdere og tjenester med lavere kapacitet).

Set fra en økonomisk synsvinkel ville den nationale finansiering i mangel af EU-fondene ikke have muliggjort effektiv gennemførelse af aktionerne på området for genbosættelse, bekæmpelse af terrorisme og tilvejebringelse af udstyr til brug ved grænserne, bl.a. til EBCGA. Det ville have været meget mere vanskeligt at gennemføre aktioner, og de ville ikke have haft det samme omfang eller blive tilendebragt inden for den planlagte tidsramme på grund af utilstrækkelige nationale ressourcer.

For så vidt angår direkte forvaltning ville national finansiering alene uden de ressourcer, der blev afsat til krisebistand og EU-aktioner, kun have ført til aktioner i meget mindre målestok med en mindre samlet effekt, som det ville være meget mere vanskeligt at gennemføre. Blandt de største fordele ved disse foranstaltninger kan nævnes øget samarbejde både i og mellem medlemsstaterne, herunder deling af oplysninger, knowhow og god praksis. Dette sikrede rettidig og effektiv håndtering af migrationsstrømme og dermed forbundne nødsituationer.

De aktioner, der blev finansieret under indirekte forvaltning, har skabt merværdi for EU ved at styrke de eksisterende synergier blandt interesserede parter på forskellige niveauer (på internationalt plan og EU-plan og i medlemsstaterne), hvorved der er udviklet en sammenhængende EU-indsats over for nye udfordringer.

5.7 Bæredygtighed

Bæredygtighed har været et fokusområde for alle fondens gennemførelsesmekanismer, om end i mindre udstrækning for krisebistand som følge af aktionernes hastende karakter.

For så vidt angår AMIF er der forskel på, hvor bæredygtig den varige effekt har været efter gennemførelsen af foranstaltningerne. Dette afhænger af de forskellige instrumenter og medlemsstaterne:

- Resultaterne på området for integration og asyl vil sandsynligvis vare længere, hvis de fra starten skabes for at opfylde mere langsigtede behov.
- På området for tilbagesendelse vil resultaterne være bæredygtige, hvis de bygger på frivillige tilbagesendelsesordninger og understøttes af bestræbelser på at sikre genintegrering.

Med hensyn til FIS er mange af aktionerne af mere langsigtet art, da de generelt er udformet med henblik på at fortsætte ud over den periode, hvor fonden yder støtte (investeringer i infrastruktur, anlæg og IT-systemer). Andre aktioner (vedrørende uddannelse og samarbejdsmekanismer) har bidraget til en række foranstaltningers bæredygtighed ved at sikre bedre ekspertise, viden og kvalifikationer hos medarbejdere, der deltager i ledelse og gennemførelse af projekter.

Der er også forskel på den økonomiske bæredygtighed (for så vidt angår aktioner, der eventuelt fortsætter efter, at fondenes finansiering ophører). Nogle aktioner såsom flerårige projekter eller projekter vedrørende uddannelse af undervisere forekommer at være mere bæredygtige i sig selv, mens dette ikke er tilfældet for andre (f.eks. Det Europæiske Migrationsnetværk). Dertil kommer, at bæredygtigheden i forbindelse med visse andre aktioner (EU-aktioner, nationale programmer, krisebistand) afhænger af deres niveau, prioritering og/eller hastende karakter og af, hvorvidt der er alternative ressourcer til rådighed.

5.8 Spørgsmål til overvejelse i fremtiden

- Fondenes mekanismers helhedsorienterede udformning og struktur (dvs. nationale programmer med fokus på at opbygge kapacitet på længere sigt, krisebistand, der sigter mod at afhjælpe et umiddelbart pres, og EU-aktioner, som på tydelig og logisk vis er udformet med henblik på at understøtte hinanden) bør opretholdes og anvendes som model i den kommende programmeringsperiode. Adskillelsen mellem området for ydre grænser og visumområdet bør også fastholdes.
- For at øge fondens effektivitet og gøre det muligt for medlemsstaterne at prioritere visse målsætninger, som kan føre til bedre resultater, bør de nationale programmer være mere fokuserede.
- Fremtidige fonde (og deres omfang) skal udformes på en sådan måde, at de kan afhjælpe en bred vifte af behov og sikre fleksibilitet i tilfælde af forandringer. Fragmenteringen af nationale programmer under flere målsætninger med minimumsprocentsatser for finansiering bør genovervejes for at øge fleksibiliteten.

- Der vil muligvis være behov for at tilpasse anvendelsesområdet for FIS yderligere i fremtiden for at imødekomme nye politiske initiativer, der skal øge det praktiske samarbejde og udvekslingen af oplysninger.
- Den flerårige programmering bør opretholdes i den kommende finansieringsperiode.
- Et instrument til brug i nødsituationer bør fastholdes og styrkes, så det kan reagere hurtigt og effektivt på nye omstændigheder.
- Den fælles overvågnings- og evalueringsramme bør udformes i fuld udstrækning tidligt i designfasen for at sikre ensartet og konsekvent overvågning af fremskridtene og effektiviteten fra starten. Der bør bl.a. fastlægges bedre definerede indikatorer med reference- og målværdier og forenklede processer, retningslinjer og tidsplaner.
- Systemet til fordeling af midler (fordelingsnøglen og midtvejsevalueringen) bør kunne tilpasses for at reagere på ændrede behov.
- Der bør gøres en yderligere indsats for at styrke samarbejdet, koordineringen og den strategiske styring ved gennemførelsen af fondene og deres forskellige aktioner samt andre initiativer på EU-plan.
- Der bør fortsat ydes støtte gennem fondene og alle deres instrumenter, så der sendes et klart budskab om vigtigheden af solidaritet og samarbejde blandt medlemsstaterne.
- Allerede på de stadier, hvor projekter udformes og udvælges, bør der tages hensyn til bæredygtighed, både i form af økonomisk levedygtighed og en langvarig effekt.