



Bruxelles, den 12.6.2018  
COM(2018) 456 final

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

**Efterfølgende evalueringsrapporter for perioden 2011-2013 vedrørende  
foranstaltninger, som samfinansieres af de fire fonde under rammeprogrammet om  
solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme**

{SWD(2018) 333 final} - {SWD(2018) 334 final} - {SWD(2018) 335 final} -  
{SWD(2018) 336 final}

**DA**

**DA**

# 1 INDLEDNING

Selv om personers bevægelser til, fra og inden for hver EU-medlemsstat varierer, har vores samfund de samme muligheder og udfordringer, hvad angår migration. Tilstrækkelige, fleksible og sammenhængende finansielle ressourcer er af afgørende betydning for styrkelsen af området med frihed, sikkerhed og retfærdighed og for udviklingen af EU's fælles asyl- og indvandringspolitik, som er baseret på solidaritet mellem EU's medlemsstater og med tredjelande.

For perioden 2007-2013 blev der afsat næsten 4 mia. EUR til forvaltning af EU's ydre grænser og til gennemførelse af fælles asyl- og indvandringspolitikker gennem det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (SOLID)<sup>1</sup>, som bestod af fire instrumenter ("SOLID-fondene"): Den Europæiske Flygtningefond<sup>2</sup>, Fonden for de Ydre Grænser<sup>3</sup>, Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere<sup>4</sup> og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond<sup>5</sup>.

Den foreliggende rapport bygger på fire efterfølgende evalueringsundersøgelser. Rapporten fokuserer på perioden 2011-2013 og indeholder resultaterne af efterfølgende evalueringer for perioden 2007-2010<sup>6</sup>. I overensstemmelse med Kommissionens retningslinjer for bedre regulering omfattede evalueringerne en vurdering af fondene i lyset af deres relevans (om målene modsvarede samfundsmæssige behov), virkning (i hvilket omfang målene er nået), effektivitet (i hvilket omfang omkostningerne stod i forhold til de opnåede fordele), bæredygtigheden af virkningerne efter afslutningen af foranstaltningen, sammenhæng med og komplementaritet i forhold til EU's øvrige finansielle instrumenter eller medlemsstaternes nationale ressourcer og merværdien af foranstaltninger på EU-plan.

---

<sup>1</sup> Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om et rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013 (COM(2005) 123 endelig).

<sup>2</sup> Beslutning nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

<sup>3</sup> Beslutning nr. 574/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Fonden for de Ydre Grænser for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

<sup>4</sup> Rådets beslutning nr. 435/2007/EF af 25. juni 2007 om oprettelse af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere for perioden 2007-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

<sup>5</sup> Beslutning nr. 575/2007/EF af 23. maj 2007 om oprettelse af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme.

<sup>6</sup> Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om den efterfølgende evaluering af Fonden for de Ydre Grænser for perioden 2007-2010, 23. april 2014 (COM(2014) 235). Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget om den efterfølgende evaluering af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2010, 23. april 2014 (COM(2014) 230). For Den Europæiske Flygtningefond og Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere er formålet med den foreliggende rapport også at rapportere om perioden 2007-2010.

Nogle af resultaterne er allerede blevet taget i betragtning under de nuværende fonde: Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden <sup>7</sup>, som efterfulgte Den Europæiske Flygtningefond, Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond samt Fonden for Intern Sikkerhed<sup>8</sup>, der efterfulgte Fonden for De Ydre Grænser. Resultaterne af disse evalueringer supplerer de foreløbige evalueringer fra 2018 af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed. De bidrager til udformningen af de fremtidige politikker på migrations- og sikkerhedsområdet, især inden for rammerne af den flerårige finansielle ramme efter 2020.

## "SOLID-fondene"

### Hovedelementer

Formålet med det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme var at yde finansiell støtte til medlemsstaterne for at hjælpe dem til bedre at forvalte EU's ydre grænser og bedre at gennemføre de fælles asyl- og migrationspolitikker:

1. Fonden for de Ydre Grænser<sup>9</sup> blev oprettet med det formål at beskytte og forvalte EU's ydre grænser med fokus på en effektiv tilrettelæggelse af kontrol og styring af personstrømme, sikre, at grænsevagterne anvender EU-lovgivningen på en ensartet måde, og forbedre de konsulære tjenester.
2. Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere<sup>10</sup> havde til formål at bistå medlemsstaterne med at gøre det muligt for tredjelandstatsborgere med forskellig baggrund at opfylde betingelserne for ophold og lette deres integration i de europæiske samfund, idet der blev fokuseret på personer, der for nylig var ankommet til landet.
3. Via Den Europæiske Flygtningefond<sup>11</sup> modtog medlemsstaterne støtte med henblik på at modtage asylansøgere og personer, der havde fået international beskyttelse, idet der blev taget hensyn til EU's lovgivning vedrørende det fælles europæiske asylsystem. Den støttede navnlig foranstaltninger i forbindelse med modtagelse af asylansøgere og behandling af deres asylansøgninger, integration af personer under international beskyttelse og i begrænset omfang genbosætning eller overførsel<sup>12</sup> mellem medlemsstaterne af personer, der nød international beskyttelse. Efter at

---

<sup>7</sup> Forordning (EU) nr. 514/2014 af 16. april 2014 om almindelige bestemmelser om Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og om instrumentet for finansiell støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring, forordning (EU) nr. 515/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiell støtte til forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik som en del af Fonden for Intern Sikkerhed, forordning (EU) nr. 516/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden.

<sup>8</sup> Forordning (EU) nr. 513/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af et instrument for finansiell støtte til politisamarbejde, forebyggelse og bekæmpelse af kriminalitet samt krisestyring som en del af Fonden for Intern Sikkerhed.

<sup>9</sup> Beslutning nr. 574/2007/EF, artikel 3.

<sup>10</sup> Beslutning nr. 435/2007/EF, artikel 2.

<sup>11</sup> Beslutning nr. 573/2007/EF, artikel 2 og 3.

<sup>12</sup> Beslutning nr. 573/2007/EF, artikel 3, stk. 6.

Flygtningefondens prioriteringer var blevet fastsat, var det fortsat frivilligt, om medlemsstater og tredjelande ville forbedre ansvarsdelingen.

4. Tilbagesendelsesfonden<sup>13</sup> havde til formål at udvikle en integreret forvaltning af tilbagesendelserne og et øget samarbejde mellem medlemsstaterne samt yde bistand til gennemførelsen af aktioner med henblik på tilbagesendelse til oprindelseslandene og stille oplysninger om relevante procedurer til rådighed for tilbagesendte personer. Fonden søgte også at fremme anvendelsen af frivillig tilbagevenden i forhold til tvangsmæssig tilbagesendelse.

Den finansielle bevilling på 2,43 mia. EUR, der var afsat til SOLID-fondene i den undersøgte periode<sup>14</sup>, blev fordelt mellem de fire fonde på følgende måde: 1 097 mio. EUR til Fonden for de Ydre Grænser, 486 mio. til Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere, 386 mio. EUR til Den Europæiske Flygtningefond og 463 mio. EUR til Den Europæiske Tilbagesendelsesfond. De tildelte midler blev hovedsagelig gennemført af medlemsstaterne ved delt forvaltning (94 %), hvor medlemsstaterne havde hovedansvaret for gennemførelsen, forvaltningen og kontrollen med aktiviteterne og fremlagde årlige programmer for Kommissionen baseret på en tidligere vedtaget flerårig strategi. Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad under de årlige programmer for 2011-2013 var 87 % for Fonden for de Ydre Grænser, 81 % for Den Europæiske Flygtningefond, 81 % for Den Europæiske Tilbagesendelsesfond og 77 % for Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere. Kun 6 % blev gennemført under direkte forvaltning via fællesskabsforanstaltninger, herunder tilskud til nødforanstaltninger under Fonden for de Ydre Grænser og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond. For så vidt angår Den Europæiske Flygtningefond blev der gennemført nødforanstaltninger via delt forvaltning, mens der under EIF ikke var mulighed for at yde nødhjælp.

### **Kontekst**

Den geopolitiske situation ændrede sig væsentligt mellem 2005, hvor det generelle program SOLID blev udformet, og perioden 2011-2013, som er den undersøgte periode. Konsekvenserne af opstandene i Nordafrika i 2011, det "arabiske forår", den langvarige krise i Syrien og den libyske stats sammenbrud medførte en pludselig og uventet stigning i migrationspresset på EU's sydlige og sydøstlige ydre grænser. Dette migrationspres påvirkede i betydelig grad den kontekst, hvori fondene blev anvendt. Den konsekvensanalyse<sup>15</sup>, der er vedlagt som bilag til meddelelsen om oprettelse af SOLID-programmet, vedrører 203 298 førstegangsasylansøgninger (i 2002), mens dette tal var på 259 400 i 2010 (året før den undersøgte periode), 335 290 i 2012 og 1 322 825 i 2015<sup>16</sup>. En tilsvarende kraftig stigning

---

<sup>13</sup> Beslutning nr. 575/2007/EF, artikel 2 og 3.

<sup>14</sup> Årlige programmer, der løber fra den 1. januar 2011 til den 30. juni 2015. Dette omfatter også fællesskabsforanstaltninger, der blev gennemført inden for rammerne af de årlige arbejdsprogrammer fra 2010, da gennemførelsen af dem blev påbegyndt i januar 2011.

<sup>15</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene, SEC(2005)435 af 6. april 2005.

<sup>16</sup> Eurostat [tps00191] – Asyl- og førstegangsasylansøgere – årlige aggregerede data – personer.

blev observeret i antallet af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i medlemsstaterne (500 000 i konsekvensanalysen og 2 154 675 i 2015<sup>17</sup>).

## **2 EFTERFØLGENDE EVALUERING**

### **2.1 METODER OG BEGRÆNSNINGER**

Ifølge de fire beslutninger om oprettelse af fondene skulle Kommissionen forelægge en efterfølgende evalueringsrapport for perioden 2011-2013 senest den 31. december 2015. Da fondenes støtteperiode løb indtil den 30. juni 2015, havde medlemsstaterne dog en frist indtil den 31. marts 2016 til at rapportere om gennemførelsen af det sidste årlige program, og da der blev foretaget en uafhængig efterfølgende evaluering i perioden 2016-2017, var Kommissionen ikke i stand til at udarbejde en rapport før.

De detaljerede resultater af evalueringen og den anvendte metode er beskrevet i de arbejdsdokumenter fra Kommissionens tjenestegrene, der ledsager denne rapport. Udarbejdelsen af arbejdsdokumenterne blev understøttet af en undersøgelse udført af en ekstern konsulent<sup>18</sup>, som kombinerede skrivebordsundersøgelser, offentlige høringer, besøg på stedet og kvalitativ og kvantitativ analyse. De fire evalueringer blev alvorligt hæmmet af manglen på kvantitative data, indikatorer og referenceværdier, der kunne sammenlignes på tværs af medlemsstaterne eller fra år til år. Hver medlemsstat har uafhængigt fastsat sine indikatorer for de gennemførte foranstaltninger. Dette skyldes, at det i forbindelse med rapporteringskravene i fondenes retsgrundlag ikke var fastsat, at de ansvarlige myndigheder skulle indsamle de data, som kunne gøre det muligt at foretage en vurdering af evalueringskriterierne på EU-plan. Derfor skulle vurderingen baseres på mere kvalitative data indsamlet gennem høringer af de berørte parter og de nationale evalueringsrapporter.

### **2.2 VIGTIGE RESULTATER**

#### **Fonden for de Ydre Grænser**

Generelt fandt medlemsstaterne, at målene for Fonden for de Ydre Grænser var relevante på baggrund af deres behov i forbindelse med forvaltningen af EU's ydre grænser og behandlingen af Schengenvisa. Takket være fordelingsnøglen for de årlige tildelinger blev en betydelig del af midlerne bevilget til de medlemsstater, der oplevede et stort migrationspres ved de sydlige og sydøstlige ydre grænser, og til medlemsstater med en stor trafikmængde af rejsende i god tro. I både 2007-2010 og 2011-2013 gik de største bevillinger til de samme tre medlemsstater: Italien, Spanien og Grækenland. Fonden for de Ydre Grænser var desuden tilstrækkeligt fleksibel til, at det var muligt at tilgodese de ændrede behov ved begyndelsen af migrationskrisen, idet der kunne afsættes yderligere midler til de berørte medlemsstater via nødforanstaltninger.

---

<sup>17</sup> Eurostat [migr\_eipre] – Tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold – årlige data.

<sup>18</sup> <https://publications.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/38ae6def-51a1-11e8-be1d-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-70934237>

Fonden ydede et afgørende bidrag til anvendelsen af Schengenreglerne<sup>19</sup> i betragtning af både stigningen i migrationsstrømmene siden 2011 og de finansielle begrænsninger, som mange medlemsstater stod over for på det pågældende tidspunkt. De foranstaltninger, der blev finansieret via fonden i perioden 2011-2013, bidrog positivt til en gradvis indførelse af et fælles integreret grænseforvaltningssystem ved at fremme harmoniseret kontrol af personer ved grænseovergangssteder gennem uddannelsesprogrammer, opførelse og modernisering af grænseovergangssteder og erhvervelse af køretøjer, skibe og fly, der bruges til grænsepatruljer. Kun nogle få medlemsstater meddelte dog, at fondens støtte var afgørende for erhvervelsen af den nyeste teknologi ved EU's ydre grænser.

Fonden bidrog også til at afhjælpe opsplitningen af medlemsstaternes informationsudvekslingssystemer ved at støtte udviklingen på nationalt plan af EU's systemer som f.eks. VIS og SIS II og Eurosur<sup>20</sup>. I en situation, hvor der var mangel på national finansiering, var fonden med til at sikre, at disse systemer blev operationelle, da den bidrog til færdiggørelsen af deres byggesten. Fonden fremmede også en bedre ressourceudnyttelse ved at øge medlemsstaternes kapacitet til at foretage grænseovervågning.

Både i perioden 2007-2010 og perioden 2011-2013 bidrog fonden i begrænset omfang til udviklingen af det konsulære samarbejde mellem medlemsstater og tredjelande<sup>21</sup>.

Generelt blev investeringer gennem fonden anset for at være bæredygtige: De fleste af de erhvervede aktiver og størstedelen af den viden, der blev skabt, blev stadig anvendt på tidspunktet for evalueringen. Medlemsstaterne fremhævede fondens komplementaritet med målene for Fonden for Intern Sikkerhed, som gjorde det muligt at lade aktiviteter, der blev gennemført under Fonden for Intern Sikkerhed, bygge videre på resultaterne af Fonden for de Ydre Grænser. Nogle få specifikke projekter stødte på finansielle begrænsninger og gav derfor anledning til bekymringer med hensyn til bæredygtigheden, f.eks. udsendelse af indvandringsforbindelsesofficerer i tredjelande.

Fondens investeringer var komplementære og sammenhængende med aktiviteter, der blev finansieret under andre EU-fonde, med aktiviteter under Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning<sup>22</sup> samt med nationale investeringer. Merværdien af Fonden for de Ydre Grænser blev vurderet som særdeles høj i medlemsstater med begrænsede finansielle ressourcer eller med kraftige budgetmæssige begrænsninger.

## **Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere**

---

<sup>19</sup> Schengenreglerne er afledt af Schengenkonventionen fra 1990, hvorved kontrollen ved de indre grænser mellem en række EU-medlemsstater i 1995 blev afskaffet og "Schengenområdet" blev oprettet.

<sup>20</sup> Henholdsvis visuminformationssystemet, Schengeninformationssystem II og det europæiske grænseovervågningssystem.

<sup>21</sup> Dette skyldtes faktorer såsom en lavere interesse fra medlemsstaternes side end forventet og manglende stabilitet i visse regioner, hvilket gjorde samarbejdet med tredjelande vanskeligt.

<sup>22</sup> På det tidspunkt omtalt som Frontex.

Resultaterne af Den Europæiske Fond for Integration af Tredjelandstatsborgere for både 2007-2010<sup>23</sup> og 2011-2013 viser, at fonden generelt var i stand til at imødekomme medlemsstaternes integrationsbehov og var udformet på en sådan måde, at det var muligt at tilpasse den til skiftende omstændigheder. Nogle medlemsstater mente dog, at definitionen af målgruppen var for restriktiv, og andre fremhævede manglende interesse fra NGO'er og lokale forvaltninger. Nogle medlemsstater anførte, at støtten ikke burde have været begrænset til de nyankomne tredjelandstatsborgere, da der stadig kan være behov for integrationsforanstaltninger for anden- og tredje generationsindvandrere.

Det blev konstateret, at fonden generelt havde været i stand til at nå sit primære mål om at lette tredjelandstatsborgeres integration i værtssamfundet i både 2007-2010 og 2011-2013. I de fleste medlemsstater havde fonden en konkret og positiv indflydelse på den umiddelbare integrationsproces. Fondens forbedrede adgang til tjenester, beskæftigelse og uddannelse i værtslandet, herunder sprogkurser, som er centrale for integrationsprocessen. Dette syntes at have været hovedformålet med den finansiering, der blev anvendt af medlemsstaterne.

Mange medlemsstater rapporterede om problemer med gennemførelsen i 2007-2010, bl.a. i form af mangel på eller et utilstrækkeligt antal støtteberettigede projekter, hvilket skyldtes, at fonden var ny på det pågældende tidspunkt. For så vidt angår perioden 2011-2013 blev fonden vurderet til at have ydet et begrænset bidrag til udviklingen og gennemførelsen af indrejseprocedurer, der støtter integrationen af tredjelandstatsborgere, fordi de årlige programmer i flere medlemsstater ikke specifikt fokuserede på dette mål, hvilket resulterede i, at der blev gennemført et begrænset antal aktioner på dette område. Fondens bidrog til politisk kapacitetsopbygning og koordinering internt i medlemsstaterne, men havde begrænset indvirkning på udvekslingen af erfaringer, god praksis og oplysninger mellem medlemsstaterne.

I perioden 2007-2010 vurderede kun halvdelen af medlemsstaterne fondens effektivitet som tilfredsstillende. For så vidt angår perioden 2011-2013 fandt de fleste medlemsstater, at fondens omkostninger stod i et rimeligt forhold til projekternes resultater, og at det ikke ville have været muligt eller ville have været vanskeligt at opnå de samme resultater med lavere omkostninger. Desuden anførte kun halvdelen af medlemsstaterne, at virkningerne af de foranstaltninger, der blev finansieret via fonden i perioden 2007-2010 og 2011-2013, i vid udstrækning varede ved efter finansieringens ophør. I henhold til adspurgte interessenter skyldtes den begrænsede bæredygtighed primært faktorer som f.eks. varierende politisk engagement og støtte på nationalt plan.

---

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis\\_of\\_the\\_national\\_evaluation\\_reports.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis_of_the_national_evaluation_reports.pdf)

Projekterne blev også vurderet til at hænge sammen med og supplere andre foranstaltninger, der tog sigte på integration af tredjelandsstatsborgere på nationalt plan, og blev støttet via andre af EU's finansielle instrumenter, dog med visse vanskeligheder som følge af forskelle i timingen af EU-midler og kendskabet til fællesskabsforanstaltninger. Langt de fleste medlemsstater anførte, at fonden gjorde det muligt at gennemføre foranstaltninger, som ikke kunne være blevet finansieret via nationale ressourcer, hvilket bekræfter fondens merværdi.

### **Den Europæiske Flygtningefond (EFF)**

Evalueringen viste, at målene for Flygtningefonden generelt afspejlede medlemsstaternes behov. En central svaghed, der blev fremhævet for både perioden 2008-2010<sup>24</sup> og 2011-2013, var dog fordelingsmekanismen, som var baseret på historiske tilstrømninger (de foregående tre år), og som derfor ikke kunne opfylde medlemsstaternes hidtil usete behov som følge af den drastiske stigning i tilstrømningen af asylansøgere fra 2013. Dette problem blev delvis afhjulpnet gennem tildelingen af nødhjælp til medlemsstaterne, hvilket viste sig at være nyttigt med henblik på at håndtere krisen.

I perioderne 2008-2010 og 2011-2013 var Flygtningefonden særdeles effektiv med hensyn til at støtte medlemsstaterne i deres bestræbelser på at forbedre deres modtagelsesforhold og asylprocedurer samt integrationen af personer, der nød international beskyttelse. Fondens mest effektive i de medlemsstater, der havde tiltrådt EU senest (og som havde mindre udviklede asylsystemer). I disse medlemsstater ydede fonden støtte for at øge deres kapacitet til at oprette nationale asylsystemer. Den var også meget effektiv med hensyn til at støtte de medlemsstater, der stod over for nødsituationer. I løbet af gennemførelsesperioden kunne der via fonden kun ydes et begrænset bidrag til harmoniseringen af medlemsstaternes asylsystemer og gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem som følge af den retlige ramme, der gav medlemsstaterne vide skønsmålinger på dette område. Da resultaterne af Fællesskabets foranstaltninger ikke blev formidlet bredt, og de fleste projekter inden for rammerne af fonden forblev rent nationale, blev der kun ydet begrænset støtte til samarbejde og erfaringsudveksling mellem medlemsstaterne. Fondens var ligeledes i begrænset omfang effektiv med hensyn til gennemførelsen af ansvarsdelingsprojekter såsom genbosætning og overførsel mellem medlemsstaterne af personer, der nød international beskyttelse.

Resultaterne af fonden blev vurderet til at være opnået til en rimelig pris til trods for en vis ineffektivitet, der blev afdækket i flere medlemsstater, hovedsagelig på grund af manglende erfaring og utilstrækkelig teknisk og administrativ kapacitet. Bæredygtigheden af projekterne under fonden afhang af, hvilken type projekter der blev finansieret. Det førte generelt til bæredygtige netværk blandt interessenterne, mens investeringer i modtagelsesfaciliteter blev anset for at være de mest bæredygtige. Fondens var et supplement til andre SOLID-fonde. Alle medlemsstater mente, at fonden havde gjort det muligt at finansiere innovative projekter eller projekter rettet mod særlige målgrupper, som ikke ville være blevet gennemført uden støtte

---

<sup>24</sup> <http://ec.europa.eu/smart-regulation/evaluation/search/download.do?documentId=10697239>



fra fonden. Merværdien af fonden var afgørende for medlemsstater med mindre udviklede asylsystemer.

For så vidt angår perioden 2008-2010 var de fleste medlemsstater af den opfattelse, at fonden havde været effektiv med hensyn til at nå målene. Fondens var dog mindre effektiv med hensyn til at øge medlemsstaternes ansvarsdeling eller ansvarsdelingen mellem medlemsstater og tredjelande i betragtning af de meget få projekter, som blev gennemført på disse områder. De fleste medlemsstater vurderede, at resultaterne af fonden var opnået til en rimelig pris, selv om det blev anført, at de samme resultater kunne være opnået med lavere omkostninger. Alle medlemsstater fandt, at fonden muliggjorde projekter, der ikke kunne være blevet finansieret med nationale offentlige midler alene.

### **Den Europæiske Tilbagesendelsesfond**

De fleste medlemsstater fandt, at fondens mål svarede til deres behov inden for forvaltning af tilbagesendelse, idet nogle prioriteter blev anset for at være mere relevante end andre<sup>25</sup>. Nogle medlemsstater anførte, at fonden kunne have været mere relevant, hvis målgruppen også havde omfattet migranter med lovligt ophold i medlemsstaterne, som ønskede at vende tilbage til deres oprindelsesland.

Det blev endvidere konstateret, at fonden generelt havde haft succes med hensyn til at nå sine mål, og resultaterne blev af det store flertal af medlemsstater vurderet som positive. Fondens var især effektiv med hensyn til at bidrage til udviklingen af nationale integrerede systemer for forvaltning af tilbagesendelse, idet den havde fremmet frivillig tilbagevenden snarere end tvangsmæssig tilbagesendelse og øget medlemsstaternes tilbagesendelseskapacitet generelt. Den bidrog også positivt ved at yde støtte til medlemsstater i nødsituationer. Fondens har dog kun haft en beskeden indvirkning på styrkelsen af samarbejdet mellem medlemsstater og med tredjelande og på gennemførelsen af EU-standarder, hvilket skyldtes det lave antal projekter, som blev gennemført på dette område.

Projekterne blev generelt anset for at være blevet gennemført på et rimeligt omkostningsniveau for så vidt angår finansielle og menneskelige ressourcer. Evalueringen viste, at enhedsomkostningerne ved tilbagesendelse varierede meget fra medlemsstat til medlemsstat afhængigt af antallet af tilbagesendte, tilgængeligheden af bestemmelsesstedet i tilbagesendelseslandet, antallet af lande, der samarbejdede om tilbagesendelsesaktioner og størrelsen af den finansielle bistand, som blev ydet de tilbagevendende. Flere medlemsstater og støttemodtagere fremlagde eksempler på projekter, der på grund af forvaltningsomkostninger og administrative byrder var mindre effektive. Frivillig tilbagevenden blev generelt anset for at være mere omkostningseffektiv end tvangsmæssig tilbagesendelse.

---

<sup>25</sup> De fleste medlemsstater mente, at udviklingen af en strategisk tilgang til forvaltning af tilbagesendelse var den mest relevante prioritet.

De fleste medlemsstater fandt, at hovedparten af fondens foranstaltninger havde langvarige virkninger efter projekternes afslutning. Der var imidlertid ingen klar dokumentation for den langsigtede virkning af foranstaltningerne, da mange medlemsstater fremhævede, at yderligere finansiering var nødvendig for at kunne fortsætte de tilbagesendelsesaktiviteter, der var iværksat med støtte fra fonden. De mest bæredygtige former for foranstaltninger var dem, der havde strukturelle virkninger såsom forbedringer af infrastrukturen i faciliteter for frihedsberøvede og foranstaltninger, som forbedrede samarbejdet mellem medlemsstater eller mellem medlemsstater og tredjelande.

Konklusionen af evalueringen var, at de foranstaltninger, der blev finansieret via fonden, var sammenhængende og komplementære i forhold til andre nationale foranstaltninger i forbindelse med tilbagesendelse og generelt hang sammen med og supplerede andre EU-fonde på tilbagesendelsesområdet. Der blev dog konstateret en begrænset komplementaritet med reintegrationspolitikker, der finansieres via andre EU-instrumenter, f.eks. Den Europæiske Socialfond, med en potentiel risiko for overlappning.

Endelig rapporterede medlemsstaterne, at fonden gav merværdi på forskellige måder ved at give medlemsstaterne midler til at finansiere nye projekter eller til at styrke igangværende projekter og tilskynde til anvendelse af frivillig tilbagevenden i stedet for tvangsmæssig tilbagesendelse. Medlemsstaterne rapporterede, at fonden havde den virkning, at deres system til støttet frivillig tilbagevenden blev udviklet i en grad, der ikke ville have været mulig uden fonden, ved systematisk at tilbyde reintegrationstilskud, sikre overvågning af tilbagesendelser til tredjelande og opbygning af støttenetværk for reintegration og udbredelse af oplysninger samt ved at øge kendskabet til spørgsmål om tilbagesendelse. De fleste medlemsstater anførte dog, at tvangsmæssige tilbagesendelser formentlig ville være blevet gennemført i samme omfang uden fonden. Desuden åbnede fonden mulighed for forskellige innovative tilgange til forvaltning af tilbagesendelse. Den gjorde det lettere at inddrage nye aktører og bidrog til opfyldelsen af EU's standarder og krav.

Resultaterne for perioden 2008-2010 er de samme som de ovenstående, navnlig for fondenes relevans og effektivitet. Den gennemsnitlige udnyttelsesgrad var højere i perioden 2011-2013 (81 %) end i perioden 2008-2010 (70 %), hvilket tyder på, at aktørerne udviklede en større ekspertise i den undersøgte periode. For begge perioder blev de største bevillinger givet til de fire medlemsstater, der har den største tilstrømning af ulovlige migranter og det højeste antal tilbagesendte, nemlig Grækenland, Det Forenede Kongerige, Spanien og Frankrig.

### 3 VEJEN FREM

På baggrund af resultaterne af evalueringen har Kommissionen afdækket nogle vigtige erfaringer. Der er allerede truffet nogle korrigerende foranstaltninger i Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed, mens der tages behørigt hensyn til andre ved udarbejdelsen af den næste generation af fonde.

#### **Administrativ byrde**

Evalueringen viste, at opbygningen af fondene var for kompleks, og at den årlige programmeringscyklus og gennemførelsen af fondene blev opfattet som en tung administrativ byrde. Dette blev også understreget i den konsekvensanalyse, der ledsagede oprettelsen af Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed<sup>26</sup>. For at råde bod på denne svaghed blev der oprettet én fond (Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden) til dækning af alle migrationsaspekter (i stedet for tre fonde med deres eget retsgrundlag og egne gennemførelsesbestemmelser), der blev oprettet ét nationalt program pr. fond for hele perioden 2014-20 for de enkelte medlemsstater, og der blev indført forenklede omkostningsmuligheder, og reglerne for støtteberettigelse blev tilpasset til medlemsstaternes nationale bestemmelser.

#### **Overvågning og evaluering**

Manglen på effektive overvågnings- og evalueringsmekanismer, som er fælles for alle medlemsstater, med referenceværdier og mål var afgørende for evalueringen af SOLID-fondene. Dette problem blev løst for Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed, idet der i retsgrundlaget blev medtaget en første liste over fælles indikatorer og en fælles overvågnings- og evalueringsramme<sup>27</sup> med evalueringssspørgsmål samt resultatindikatorer og indikatorer for virkning, effektivitet, merværdi og bæredygtighed<sup>28</sup>. Et vejledende dokument<sup>29</sup>, et aktivt netværk af medlemsstaternes evalueringskoordinatorer og et specifikt IT-system (SFC) til at rapportere om evalueringen blev også oprettet.

#### **Fordelingsmekanismen**

Fordelingsmekanismen, som var baseret på historiske data og tilstrømninger, kunne ikke tage hensyn til nyere og pludselige ændringer i migrationspresset. Under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed - instrumentet vedrørende forvaltning af de ydre grænser og den fælles visumpolitik er fordelingsnøglen stadig baseret på bevillingerne for 2011-2013 til Den Europæiske Flygtningefond, Den Europæiske Fond for Integration af

---

<sup>26</sup> Arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene (SEC(2011)1358 final af 15.11.2011).

<sup>27</sup> Kommissionens delegerede forordning (EU) 2017/207 af 3. oktober 2016 om den fælles overvågnings- og evalueringsramme som omhandlet i forordning (EU) nr. 514/2014.

<sup>28</sup> Det skal bemærkes, at EU-finansierede forskningsprojekter kan bidrage til indsamling af data og analyse af gennemførelsen og effektiviteten af kommende finansielle instrumenter og fonde.

<sup>29</sup> Vejledningen om den fælles overvågnings- og evalueringsramme blev udviklet inden for rammerne af evalueringsnetværket. Det er et arbejdsdokument, der opdateres regelmæssigt efter drøftelser med medlemsstaternes myndigheder og andre aktører, som afholdes i arbejdsgruppen og på evalueringsnetværkets møder. Det er til rådighed for medlemsstaterne.

Tredjelandstatsborgere og Den Europæiske Tilbagesendelsesfond samt på bevillingerne for 2010-2012 til Fonden for de Ydre Grænser. Der er sikret en vis fleksibilitet gennem det mere betydelige rammebeløb, der er afsat til nødhjælp. F.eks. fik Bulgarien under Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed - instrumentet vedrørende forvaltning af de ydre grænser og visumpolitik tildelt en bevilling på henholdsvis 20,5 og 41 mio. EUR, men fik under nødhjælp tildelt i alt 170 mio. EUR under de to fonde (frem til oktober 2017) for at hjælpe landet med at klare det uventede migrationspres. Til trods for den øgede fleksibilitet er den skæve fordelingsnøgle imidlertid fortsat et vigtigt problem, der stadig skal tages hånd om i den næste flerårige finansielle ramme.

### **Solidaritet: genbosætning og overførsel af personer, der nyder international beskyttelse**

Det fremgik af evalueringen, at principperne om solidaritet og ansvarsdeling på EU-plan kunne optimeres for så vidt angår genbosætning og overførsel mellem medlemsstaterne af personer under international beskyttelse. For sidstnævntes vedkommende foretrak medlemsstaterne at anvende deres bevilling til aktioner vedrørende deres egne specifikke behov, og der var ikke i forbindelse med Den Europæiske Flygtningefond planlagt yderligere finansielle incitamerter for hver person, der blev overført. Hvad angår genbosætning, var der et finansielt incitament (4 000-6 000 EUR), men det viste sig at være utilstrækkeligt til at dække omkostningerne til genbosætning af en person. Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden afhjalp i begrænset omfang disse svagheder med yderligere finansiering i form af øgede faste beløb (6 000-10 000 EUR) og en tilsagnsordning, der skaber politisk opmærksomhed.

### **Styring af gennemførelsen i retning af EU's prioriteter**

Evalueringen viste, at medlemsstaterne kun tildelte få midler til nogle af prioriteterne og dermed begrænsede fondenes virkninger på visse områder (f.eks. konsulært samarbejde, overførsel og genbosætning, samarbejde med tilbagesendelseslande eller samarbejde mellem medlemsstaterne om integration). Asyl-, Migrations- og Integrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed omfatter allerede visse forbedringer, som bidrager til bedre at styre gennemførelsen i retning af EU's prioriteter, såsom økonomiske incitamerter (forhøjede medfinansieringssatser og højere faste beløb), supplerende støtte til særlige aktioner og supplerende betalinger til alle medlemsstaters bevillinger til særlige EU-politiske prioriteter.