



EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.4.2025
COM(2025) 141 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om den endelige evaluering af initiativet EU-bistandsfrivillige 2014-2020

{SWD(2025) 76 final}

Indholdsfortegnelse

1.	INDLEDNING.....	2
2.	GENNEMFØRELSE AF INITIATIVET EU-BISTANDSFRIVILLIGE	3
3.	VIGTIGSTE RESULTATER AF EVALUERINGEN	3
3.1.	Relevans, sammenhæng, effektivitet og virkning – i hvilket omfang har EUAV-initiativet været en succes?	5
	<i>Relevans</i>	5
	<i>Sammenhæng</i>	5
	<i>Effektivitet</i>	6
	<i>Virkning</i>	7
3.2.	EU-merværdi – hvordan har EUAV-initiativet gjort en forskel og for hvem?	8
4.	KONKLUSIONER	8

1. INDLEDNING

Initiativet EU-bistandsfrivillige ("EUAV-initiativet" eller "initiativet") var et EU-program, der blev oprettet ved forordning (EU) nr. 375/2014¹, som i overensstemmelse med artikel 7 arbejdede for at opfylde fem operationelle mål:

- bidrage til at øge og forbedre Unionens evne til at yde humanitær bistand
- forbedre de frivilliges færdigheder, viden og kompetencer inden for humanitær bistand samt vilkårene og betingelserne for deres engagement
- opbygge kapacitet i værtsorganisationerne og fremme frivilligt arbejde i tredjelande
- informere om Unionens humanitære bistandsprincipper, som er vedtaget i den europæiske konsensus om humanitær bistand
- styrke sammenhængen og overensstemmelsen mellem det frivillige arbejde i medlemsstaterne for at forbedre unionsborgernes muligheder for at deltage i humanitære bistandsaktiviteter og hjælpeaktioner.

I overensstemmelse med artikel 27, stk. 4, litra d), i denne forordning har Europa-Kommissionen nu foretaget den endelige evaluering af initiativet i perioden 2014-2020. Denne endelige evaluering blev understøttet af to eksterne undersøgelser (gennemført i 2021 og fra juni 2023 til december 2024) og af høringer.

Under evalueringen blev initiativets effektivitet, virkning, relevans, sammenhæng og merværdi vurderet.

I evalueringen blev det konkluderet, at initiativet havde været både: i) imødekommende over for behovene hos de frivillige, der deltager i initiativet og ii) afstemt i forhold til målet om at forbedre de frivilliges færdigheder og viden inden for humanitær bistand. Initiativet formåede også at: i) reagere på behovet for at støtte værtsorganisationernes kapacitetsopbygning, ii) fremme frivilligt arbejde i lande uden for EU og iii) skabe merværdi i EU ved at bidrage til fælles standarder for frivilligt arbejde inden for humanitær bistand i alle EU's medlemsstater. Initiativet udnyttede EU's globale tilstedeværelse bedst muligt med henblik på at forbedre udsendelsen af frivillige og skabe en platform, hvor folk kunne deltage i meningsfulde humanitære bistandsaktiviteter i lande uden for EU.

Det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene indeholder nærmere oplysninger om resultaterne, høringerne og metoden anvendt i evalueringen.

¹ EUT L 122 af 24.4.2014, s. 1. Denne forordning er ikke længere i kraft, da den blev ophævet ved forordning (EU) 2021/888 om oprettelse af programmet Det Europæiske Solidaritetskorp.

2. GENNEMFØRELSE AF INITIATIVET EU-BISTANDSFRIVILLIGE

Da artikel 214, stk. 5, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde trådte i kraft i 2009, blev Det Frivillige Europæiske Korps for Humanitær Bistand (EVHAC) oprettet, hvis formål var at etablere en "ramme for unge europæeres fælles bidrag til Unionens humanitære bistandsaktiviteter".

I 2014 blev EUAV-initiativet oprettet ved forordning (EU) nr. 375/2014. Det overordnede mål med initiativet var at bidrage til at øge og forbedre EU's kapacitet til at yde behovsbaseret humanitær bistand med henblik på at: i) beskytte liv, ii) forebygge og lindre menneskelig lidelse, iii) værne om den menneskelige værdighed og iv) styrke kapaciteten og modstandsdygtigheden i sårbare eller katastroferamte samfund i tredjelande (navnlig gennem katastrofeberedskab, nedbringelse af katastroferisici og forbedring sammenkoblingen af katastrofehjælp, katastroferehabilitering og udvikling).

Det fremgik af forordning (EU) nr. 375/2014, at aktiviteterne i forbindelse med EUAV-initiativet skulle udføres i overensstemmelse med principperne for humanitær bistand (dvs. medmenneskelighed, neutralitet, upartiskhed og uafhængighed) og den europæiske konsensus om humanitær bistand². I henhold til forordningen skulle aktiviteterne i forbindelse med initiativet desuden sigte mod at: i) imødekomme lokalsamfundenes behov og værtsorganisationernes krav, ii) sørge for kandidaternes sikkerhed, iii) fremme tværnationale partnerskaber og iv) bidrage til at øge effektiviteten i den humanitære sektor.

EUAV-initiativet samlede frivillige og organisationer fra forskellige lande og havde til formål at tilskynde til og fremme: i) samarbejde, ii) udveksling af viden og god praksis og iii) opbygning af partnerskaber mellem organisationer inden for humanitær bistand.

Det Europæiske Forvaltningsorgan for Uddannelse og Kultur (EACEA) var ansvarligt for den praktiske gennemførelse af EUAV-initiativet (dvs. indkaldelser af forslag, kontraktforvaltning, budgetbevillinger osv.). Indtil 2020 blev programmet forvaltet af Generaldirektoratet for Civilbeskyttelse og Humanitære Bistandsforanstaltninger på Europæisk Plan (GD ECHO) og for de resterende projekter, der fortsatte i 2021 og 2022, af Generaldirektoratet for Uddannelse, Unge, Idræt og Kultur (GD EAC). Initiativet blev udfaset ved udgangen af 2020 (men gennemførelsen af igangværende projekter fortsatte indtil 2022) og integreret i Det Europæiske Solidaritetskorp.

3. VIGTIGSTE RESULTATER AF EVALUERINGEN

På baggrund af Kommissionens **Retningslinjer for bedre regulering**³ bygger evalueringen på dokumentation fra to eksterne undersøgelser, hvoraf den første blev gennemført i 2021⁴,

² https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/who/european-consensus_en: Fælles erklæring fra Rådet og repræsentanterne for medlemsstaternes regeringer, forsamlet i Rådet, Europa-Parlamentet og Europa-Kommissionen.

³ https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_en.

⁴ ADE (2021). Efterfølgende evaluering af initiativet EU-bistandsfrivillige, 2014-2020. Findes på: <https://op.europa.eu/da/publication-detail/-/publication/1d172a85-0b96-11ec-adb1-01aa75ed71a1>.

og den anden blev gennemført i 2023-2024⁵. Evalueringen blev afsluttet med en **overordnet positiv vurdering** af initiativet på tværs af alle evalueringskriterier.

⁵ Interim evaluation for the 2021-2027 European Solidarity Corps, final evaluation for the 2018-2020 European Solidarity Corps and final evaluation for the 2014-2020 EU Aid Volunteers Initiative. Findes på <https://data.europa.eu/doi/10.2766/5736339>

3.1. Relevans, sammenhæng, effektivitet og virkning – i hvilket omfang har EUAV-initiativet været en succes?

Relevans

Vigtigste konklusioner

- EUAV-initiativet **var afstemt i forhold til behovet for at fremme kapacitetsopbygning i værtsorganisationer**, da det gav partnerorganisationer rettidig og nødvendig støtte og ekspertise.
- Det var også **godt afstemt i forhold til behovet for at forbedre EU's frivillige arbejde inden for humanitær bistand** ved at anvende en samlet tilgang. De fleste af de organisationer, der blev undersøgt i forbindelse med evalueringen, var enige eller meget enige i, at initiativet havde adresseret de vedvarende behov i de mindre udviklede lande.
- Initiativet formåede også at: i) **adressere de centrale behov og bekymringer hos deltagende frivillige og værtsorganisationerne**, ii) forbedre de tværgående færdigheder hos disse frivillige og værtsorganisationer, iii) opbygge en forståelse af behovene og udfordringerne i de mindre udviklede lande og iv) adressere behovet for at forberede folk på en karriere inden for international udvikling.

Sammenhæng

Vigtigste konklusioner

- EUAV-initiativet **supplerede andre EU-programmer** (herunder Det Europæiske Solidaritetskorpset, den tidligere europæiske volontørtjeneste og Erasmus+) på grund af dets bredere geografiske anvendelsesområde og de specifikke typer aktiviteter, der blev organiseret i forbindelse med det.
- Selv om initiativets mål var sammenhængende og afstemt i forhold til EU's humanitære dagsorden, var der kun begrænset dokumentation for synergier mellem initiativets aktiviteter og andre EU-aktiviteter inden for humanitær bistand.
- Interessenterne opfattede initiativet som værende sammenhængende med de nationale politikker i værtslandene. Der blev konstateret uformelle forbindelser mellem initiativet og nogle frivillige netværk i EU's medlemsstater.
- Interessenterne satte stor pris på initiativet, idet det styrkede de lokale kapaciteter, navnlig gennem uddannelse.

Den seneste evalueringsundersøgelse viste, at initiativet supplerede andre EU-programmer ved at tilbyde frivillige aktiviteter på grund af dets bredere geografiske anvendelsesområde og specifikke aktivitetstyper. Ligesom med Det Europæiske

Solidaritetskorpets drejede initiativ sig om solidaritet, men med fokus på en humanitær indsats i lande uden for EU.

Selv om EUAV-initiativets mål var sammenhængende og afstemt med EU's humanitære dagsorden, blev der i forbindelse med evalueringen kun fundet begrænset dokumentation for synergier mellem initiativets aktiviteter og andre EU-aktiviteter inden for humanitær bistand. Som bemærket i den tidligere evalueringsundersøgelse er det en større udfordring, at sikkerhedsproblemer forhindrede frivillige i at blive udsendt til regioner, hvor EU's humanitære bistandsindsats var i gang under katastrofer. Initiativets sammenhæng med andre af EU's humanitære indsatser blev begrænset af: i) det forhold, at frivillige ikke kunne udsendes til konfliktområder⁶, ii) interne bekymringer med hensyn til udsendelse af unge frivillige til nødsituationer⁷ og iii) langtrukne ansættelses- og udsendelsesprocedurer. Som det fremgik af den første evalueringsundersøgelse, manglede der desuden oplysninger blandt GD ECHO's lokalkontorer eller andre EU-delegationer om initiativets aktiviteter og begrænsede interaktioner mellem dem⁸. Det forhold, at initiativet var meget lille sammenlignet med EU's samlede humanitære bistand (141 mio. EUR blev tildelt initiativet for 2014-2020 i henhold til forordning (EU) nr. 375/2014 sammenlignet med Europa-Kommissionens budget for humanitær bistand på 13,5 mia. EUR for samme periode⁹) begrænser også potentiel observation af bredere synergier.

Effektivitet

Vigtigste konklusioner

- **EUAV-initiativet stod over for betydelige udfordringer med hensyn til at nå det planlagte antal udsendelser.** Selv om nogle af disse udfordringer efterfølgende blev håndteret, blev initiativet hårdt ramt af rejserestriktionerne under covid-19-pandemien. Antallet af frivillige, der rejste til udlandet for at arbejde med aktiviteter under initiativet, faldt med 90 % mellem 2019 og 2020.
- **Individuelle initiativdeltagere nød godt af forbedrede færdigheder og faglig udvikling,** navnlig på områder med stor efterspørgsel, såsom projektstyring og sikkerhedsuddannelse, inden deres udsendelse. Disse frivillige fik også mulighed for at træne og udvikle forskellige tværgående færdigheder i udviklingssammenhæng.
- Initiativet hjalp organisationer med at opnå øget kapacitet inden for modstandsdygtighed og nedbringelse af katastroferisici, hvilket øgede deres synlighed, troværdighed samt operationelle og kommunikative kapacitet. Organisationer, der ønskede at deltage i initiativet EU-bistandsfrivillige og udsende eller være vært for frivillige, skulle certificeres som enten sende- eller værtsorganisationer. Der blev offentliggjort et åbent udbud i 2015, som gjorde det

⁶ Artikel 14, stk. 3, i forordning (EU) nr. 375/2014.

⁷ ADE (2021). Efterfølgende evaluering af initiativet EU-bistandsfrivillige, 2014-2020.

⁸ Ibid.

⁹ GD ECHO's årlige aktivitetsrapporter 2014-2020.

muligt for organisationer at ansøge indtil den 30. september 2020. Ved udgangen af 2020 var 74 sendeorganisationer og 296 værtsorganisationer blevet certificeret.

- **Initiativet gavtede de støttede lokalsamfund**, navnlig de samfund, der var sårbare over for naturkatastrofer og store migrantstrømme. Initiativet ydede kritisk vigtig støtte til opbygning af modstandsdygtighed og kapacitet til katastrofehandtering i områder, der ofte rammes af naturkatastrofer.
- Initiativet øgede brugen af innovative tilgange under covid-19-pandemien, såsom frivilligt arbejde online, for at sikre løbende engagement og støtte fra lokalsamfundet.

Virkning

Vigtigste konklusioner

Budgetgennemførelsen og programforvaltningen var effektiv i betragtning af den sammenhæng, hvori programmet blev gennemført, men der var behov for forbedringer i målingen af output og resultater.

- **Finansieringen var tilstrækkelig**, da det anvendte budget kun udgjorde ca. 76 % af alle disponible midler. Dette skyldtes i vid udstrækning forsinkelserne i opstarten af initiativet EU-bistandsfrivillige og forsinkelserne hen imod slutningen af covid-19-udbruddet.
- **Med hensyn til gennemførelsen var** de faktiske udgifter til initiativet EU-bistandsfrivillige **i overensstemmelse med den andel af budgettildelingen, der var fastsat** i forordning (EU) nr. 375/2014. Initiativet opfyldte imidlertid ikke sine udgiftsmål eller sit mål for antallet af deltagende frivillige. Ved udgangen af 2022 var der sikret finansiering til 1 192 udsendelser, hvilket svarer til 29 % af det oprindelige mål på 4 175. Der er således tvivl om, hvorvidt de disponible midler ville have været realistiske, hvis initiativet skulle nå alle sine mål. Dette indikerer, at initiativet afsatte 76 % af sit budget til at nå 29 % af sine mål. Hvis dette blev ekstrapoleret, ville opfyldelsen af 100 % af målet for antallet af udsendte frivillige sandsynligvis have krævet et meget højere budget.
- Desuden var begrundelsen for at knytte budgettildelingen til de forventede aktiviteter og resultater uklar. Der var f.eks. ingen udtrykkelig forbindelse mellem det tildelte budget og antallet, varigheden, resultaterne og effekten af udsendelser af frivillige, og dette kan have ført til ineffektivitet. Hvis der blev sikret en mere direkte forbindelse mellem disse aspekter, kunne initiativet potentielt have været mere omkostningseffektivt.
- Både forsinkelser i opstarten af EUAV-initiativet og gennemførelsen af det under covid-19 bidrog til **en lav gennemførelsesgrad på kun 29 % af det oprindelige mål.**

- **Med hensyn til resultatstyring** var de faktiske omkostninger pr. organisation, der engagerede sig i interventioner, 10 % lavere end oprindeligt forventet i budgettet, hvilket indikerer en vis grad af omkostningseffektivitet.

3.2. EU-merværdi – hvordan har EUAV-initiativet gjort en forskel og for hvem?

Vigtigste konklusioner

- EUAV-initiativet **var afstemt i forhold til behovet for at fremme kapacitetsopbygning i værtsorganisationer**, da det gav partnerorganisationer rettidig og nødvendig støtte og ekspertise.
- Initiativet var også **godt afstemt i forhold til behovet for forbedringer i EU's frivillige arbejde inden for humanitær bistand** ved at anvende en samlet tilgang. De fleste organisationer var enige eller meget enige i, at initiativet adresserede de vedvarende behov i mindre udviklede lande.
- **Det adresserede behovene og bekymringerne hos de deltagende frivillige og værtsorganisationerne**, forbedrede deres tværgående færdigheder og opbyggede en forståelse af behovene og udfordringerne i de mindre udviklede lande. Det adresserede også behovet for at forberede folk på en karriere inden for international udvikling.

Den indledende evalueringsundersøgelse fra 2021 af EUAV-initiativet viste, at det var relevant for både organisationer og enkeltpersoner. Ikke desto mindre blev der i evalueringsundersøgelsen fra 2021 identificeret områder, der kan forbedres, navnlig med hensyn til tredjeparter og fremme af EU's humanitære principper for andre end de direkte støttemodtagere. Den seneste evalueringsundersøgelse viste også, at initiativet var afstemt i forhold til de lokale myndigheders behov for katastrofehåndtering og nationale initiativer. Undersøgelser har vist, at initiativets primære mål generelt var afstemt i forhold til samfundsmæssige behov, selv om deltagerne satte spørgsmålstejn ved, om projekterne effektivt øgede lokalsamfundenes modstandsdygtighed eller øgede bevidstheden om EU's humanitære principper.

4. KONKLUSIONER

Efter lanceringen af initiativet EU-bistandsfrivillige levede deltagelsen ikke op til forventningerne. I perioden 2014-2020 havde initiativet til formål at støtte uddannelse af 4 400 frivillige og udsendelse af 4 000 frivillige. Det havde også til formål at yde teknisk bistand og kapacitetsopbygning til deltagende organisationer samt gennemføre kommunikations- og støtteaktiviteter. Ved udgangen af 2022 var der imidlertid kun finansieret 1 192 udsendelser (svarende til 29 % af det oprindelige mål), og 788 udsendelser var afsluttet.

Initiativet indførte en streng certificeringsmekanisme, der krævede, at sende- og værtsorganisationer skulle påvise, at de havde de nødvendige procedurer og politikker til at opfylde programmets høje standarder for frivilligt arbejde, hvilket førte til ambitiøse mål for certificerede organisationer og frivillige, der blev uddannet og udsendt, selv om denne mekanisme ikke var på plads i pilotfasen. Selv om disse mål ikke blev nået fuldt ud, har EUAV-initiativet markeret EU's første skridt hen imod at støtte frivilligt arbejde inden for humanitær bistand.

For at adressere de udfordringer, som EUAV-initiativet står over for, blev der oprettet et nyt indsatsområde for humanitær bistand inden for rammerne af Det Europæiske Solidaritetskorpsets under den flerårige finansielle ramme for 2021-2027. Dette havde til formål at øge sammenhængen og synergien med korpsets andre frivillige aktiviteter, som bygger på arven fra initiativet EU-bistandsfrivillige. Ved at udvide Det Europæiske Solidaritetskorpsets til at omfatte humanitær bistand i lande uden for EU har programmet styrket sin rolle som en unik indgang for unge til at engagere sig i frivilligt arbejde og andre solidaritetsaktiviteter. Denne udvidelse har også øget programmets synlighed og effekt både i og uden for EU.

På gennemførelsesniveau har erfaringerne fra EUAV-initiativet, navnlig forhåndsudvælgelsen af frivillige kandidater til projekter inden for den obligatoriske centraliserede uddannelse, resulteret i betydeligt forenklet adgang for interesserede unge og organisationer, herunder forbedrede tiltag for at inddrage unge med færre muligheder inden for frivilligt arbejde. Programmets kvalitets- og støttemekanismer er også blevet styrket, og der er yderligere uddannelses- og støttemuligheder tilgængelige for deltagere før, under og efter deres engagement.

På gennemførelsesniveau har erfaringerne fra EUAV-initiativet for 2014-2020 været afgørende for udformningen af det nye indsatsområde for humanitær bistand under Det Europæiske Solidaritetskorpsets 2021-2027 og navnlig på følgende områder:

- Takket være kravet om, at interesserede unge skal registrere sig og tilkendegive deres interesse på Den Europæiske Ungdomsportal, er der en bredere pulje af frivillige kandidater til rådighed for projekter.
- Til projekter, der finansieres under dette nye indsatsområde, udvælges der frivillige direkte fra en pulje af uddannede kandidater i modsætning til EUAV-initiativet, som krævede, at frivillige blev forhåndsudvalgt til projekter inden for den obligatoriske centraliserede grunduddannelse. Dette giver mulighed for større gennemsigtighed og forkorter markant tiden mellem udvælgelse og udsendelse med det formål at reducere antallet af frafald og muliggøre en hurtigere gennemførelse.
- Tiltagene for at inddrage unge med færre muligheder i frivilligt arbejde er også blevet forbedret. Den inkluderende ambition for programmerne Erasmus+ og Det Europæiske Solidaritetskorpsets er forankret i deres retsgrundlag gennem et særligt kapitel om inklusion, der understøttes af strategien for inklusion og mangfoldighed for 2020-2027, og gennem den særlige ramme for inklusionstiltag, der blev vedtaget i oktober 2021.
- Indsatsen drager også fordel af de horisontale støttemuligheder, som Det Europæiske Solidaritetskorpsets tilbyder, navnlig læringscyklussen, som bl.a. omfatter en generel onlineuddannelse og en sproglig onlinesupport, som begge er tilgængelige på EU Academy for deltagere før, under og efter deres deltagelse.