



Brussel, 12.6.2018
COM(2018) 456 final

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

**Ex-postevaluatieverslagen voor de periode 2011-2013 over maatregelen
medegefinancierd uit de vier fondsen van het kaderprogramma "Solidariteit en beheer
van de migratiestromen"**

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

1 INLEIDING

Hoewel het personenverkeer naar, uit en binnen elke lidstaat varieert, delen onze samenlevingen vergelijkbare kansen en uitdagingen op het vlak van migratie. Adequate, flexibele en coherente financiële middelen zijn essentieel om de ruimte van vrijheid, veiligheid en recht te versterken en het gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid van de Unie, dat gebaseerd is op solidariteit tussen de lidstaten en ten aanzien van niet-EU-landen, te ontwikkelen.

Voor de periode 2007-2013 werd bijna 4 miljard EUR uitgetrokken voor het beheer van de buitengrenzen van de Unie en voor de implementatie van een gemeenschappelijk asiel- en immigratiebeleid via het algemene programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen" (SOLID)¹, dat vier instrumenten omvat (de "SOLID-fondsen"): het Europees Vluchtelingenfonds (EVF)², het Europees Buitengrenzenfonds (EBF)³, het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen (EIF)⁴ en het Europees Terugkeerfonds (ETF)⁵.

Dit verslag stoelt op vier ex-postevaluatiestudies. Het focust op de periode 2011-2013 en presenteert bevindingen van de ex-postevaluaties voor de periode 2007-2010⁶. In overeenstemming met de "Richtsnoeren voor betere regelgeving" van de Commissie beoordeelden de evaluaties de fondsen in het licht van hun relevantie (of hun doelstellingen aansluiten bij maatschappelijke behoeften), effectiviteit (in hoeverre de doelstellingen bereikt zijn), efficiëntie (in hoeverre de kosten in verhouding stonden tot de behaalde voordelen), duurzaamheid van het effect na afloop van de ingreep, coherentie en complementariteit met andere financiële instrumenten van de EU of nationale middelen van de lidstaten en de toegevoegde waarde van het ingrijpen op EU-niveau.

¹ Mededeling van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement tot vaststelling van een kaderprogramma voor solidariteit en beheer van de migratiestromen voor de periode 2007-2013 (COM(2005) 123 final).

² Beschikking nr. 573/2007/EG van 23 mei 2007 tot oprichting van het EVF voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen"

³ Beschikking nr. 574/2007/EG van 23 mei 2007 tot oprichting van het EBF voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen"

⁴ Beschikking van de Raad nr. 435/2007/EG van 25 juni 2007 tot oprichting van het EIF voor de periode 2007-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen"

⁵ Beschikking nr. 575/2007/EG van 23 mei 2007 tot oprichting van het ETF voor de periode 2008-2013 als onderdeel van het algemeen programma "Solidariteit en beheer van de migratiestromen"

⁶ Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de ex-postevaluatie van het EBF voor de periode 2007-2010, 23 april 2014, COM(2014) 235. Verslag van de Commissie aan het Europees Parlement, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's over de ex-postevaluatie van het ETF voor de periode 2008-2010, 23 april 2014, COM(2014) 230. Voor het EVF en het EIF beoogt dit verslag ook rapportage over de periode 2007-2010.

Met een aantal bevindingen werd al rekening gehouden in de huidige fondsen: het Fonds voor asiel, migratie en integratie (AMIF)⁷, de opvolger van het EVF, het EIF en het ETF, en het Fonds voor interne veiligheid (ISF)⁸, de opvolger van het EBF. De bevindingen van deze evaluaties vormen een aanvulling op de tussentijdse evaluaties van het AMIF en het ISF van 2018. Ze dragen bij aan de vormgeving van het toekomstige beleid inzake migratie en veiligheid, vooral in het kader van het meerjarige financiële kader na 2020.

DE "SOLID-FONDSEN"

Voornaamste elementen

Het algemene programma SOLID beoogde financiële steun te bieden aan de lidstaten om hen te helpen de buitengrenzen van de Unie beter te beheren en het algemene beleid inzake asiel en migratie beter te implementeren:

1. Het EBF⁹ werd vastgesteld met de bedoeling de EU-buitengrenzen te beschermen en te beheren, met een focus op efficiënte organisatie van controles en beheer van de personenstromen, uniforme toepassing van de EU-wetgeving door grenswachters en verbetering van consulaire diensten.
2. Het EIF¹⁰ beoogde de lidstaten te ondersteunen om het mogelijk te maken voor onderdanen van derde landen met verschillende achtergronden om te voldoen aan de verblijfsvoorwaarden en hun integratie in Europese samenlevingen te vergemakkelijken, met een nadruk op wie onlangs was aangekomen in het land.
3. Het EVF¹¹ ondersteunde de lidstaten bij de opvang van asielzoekers en personen die internationale bescherming genieten, rekening houdend met de EU-wetgeving betreffende het Gemeenschappelijk Europees asielstelsel (CEAS). Het ondersteunde onder meer acties in verband met de opvang van asielzoekers en de verwerking van hun asielaanvraag, de integratie van personen die internationale bescherming genieten en, in beperkte mate, herplaatsing of overdracht¹² van personen die internationale bescherming genieten tussen lidstaten. Toen de prioriteiten van het EVF werden bepaald, bleef de versterking van de gezamenlijke verantwoordelijkheid tussen lidstaten en derde landen optioneel.

⁷ Verordening (EU) nr. 514/2014 van 16 april 2014 tot vaststelling van de algemene bepalingen inzake het Fonds voor asiel, migratie en integratie en inzake het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheersing; Verordening (EU) nr. 515/2014 van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor buitengrenzen en visa; Verordening (EU) nr. 516/2014 van 16 april 2014 tot oprichting van het Fonds voor asiel, migratie en integratie.

⁸ Verordening (EU) nr. 513/2014 van 16 april 2014 tot vaststelling, als onderdeel van het Fonds voor interne veiligheid, van het instrument voor financiële steun voor politieke samenwerking, voorkoming en bestrijding van criminaliteit, en crisisbeheer.

⁹ Beschikking nr. 574/2007/EG, artikel 3.

¹⁰ Beschikking nr. 435/2007/EG, artikel 2.

¹¹ Beschikking nr. 573/2007/EG, artikelen 2 en 3.

¹² Beschikking nr. 573/2007/EG, artikel 3, lid 6.

4. Het ETF¹³ beoogde de ontwikkeling van een geïntegreerd terugkeerbeleid en versterkte samenwerking tussen lidstaten, met steun bij de implementatie van terugkeeroperaties naar het land van herkomst en terbeschikkingstelling aan repatrianten van informatie over relevante procedures. Het probeerde ook vrijwillige in plaats van gedwongen terugkeer aan te moedigen.

De financiële toewijzing van 2,43 miljard EUR aan de SOLID-fondsen tijdens de geanalyseerde periode¹⁴ werd als volgt verdeeld tussen de vier fondsen: 1 097 miljoen EUR voor het EBF, 486 miljoen EUR voor het EIF, 386 miljoen EUR voor het EVF en 463 miljoen EUR voor het ETF. De lidstaten implementeerden de toegewezen fondsen voornamelijk via gedeeld beheer (94 %), waarbij ze de hoofdverantwoordelijkheid behielden voor de implementatie, het beheer en de controle van de interventies, en jaarprogramma's voorlegden aan de Commissie op basis van een vooraf afgesproken meerjarige strategie. De gemiddelde absorptiegraad voor de jaarprogramma's in de periode 2011-2013 bedroeg 87 % voor het EBF, 81 % voor het EVF, 81 % voor het ETF en 77 % voor het EIF. Slechts 6 % werd geïmplementeerd in directe uitvoering via communautaire acties, onder andere subsidies voor noodmaatregelen voor het EBF en het ETF. Voor het EVF werden er noodmaatregelen geïmplementeerd via gedeeld beheer, terwijl in het EIF niet was voorzien in het bieden van noodhulp.

Context

De geopolitieke context wijzigde ingrijpend tussen 2005, toen het algemene programma SOLID werd ontworpen, en 2011-2013, de verslagperiode. De gevolgen van de opstanden in 2011 in Noord-Afrika, de "Arabische lente", de aanslepende crisis in Syrië en de ineenstorting van de Libische staat leidden tot een plotse en onverwachte verhoging van de migratiedruk op de zuidelijke en zuidoostelijke buitengrenzen van de EU. Deze migratiedruk had een beduidende impact op de context waarin de fondsen werden geïmplementeerd. De bij de Mededeling tot vaststelling van het SOLID Programma gevoegde effectbeoordeling¹⁵ vermeldt 203 298 eerste asielaanvragen (in 2002), terwijl er 259 400 waren in 2010 (het jaar voorafgaand aan de verslagperiode), 335 290 in 2012 en 1 322 825 in 2015¹⁶. Er trad een vergelijkbare forse stijging op in het aantal onderdanen van derde landen die illegaal in een lidstaat verbleven (500 000 in de effectbeoordeling en 2 154 675 in 2015¹⁷).

¹³ Beschikking nr. 575/2007/EG, artikelen 2 en 3.

¹⁴ Jaarprogramma's die liepen van 1 januari 2011 tot 30 juni 2015. Dit omvat ook communautaire acties die werden geïmplementeerd onder de jaarlijks werkprogramma's van 2010, aangezien de implementatie begon in januari 2011.

¹⁵ Werkdocument van de diensten van de Commissie, SEC(2005) 435 van 6 april 2005.

¹⁶ Eurostat [tps00191] - Asielzoekers en personen die voor het eerst asiel aanvragen - samengevoegde jaarlijkse gegevens – personen.

¹⁷ Eurostat [migr_eipre] - Illegaal verblijvende onderdanen van derde landen - jaarlijkse gegevens.

2 EX-POSTEVALUATIE

2.1 METHODOLOGIE EN BEPERKINGEN

De vier beschikkingen tot vaststelling van de fondsen eisten dat de Commissie het ex-postevaluatieverslag voor de periode 2011-2013 indiende voor 31 december 2015. De fondsen waren echter subsidiabel tot 30 juni 2015 en de lidstaten kregen tot 31 maart 2016 voor hun verslag over de implementatie van het laatste jaarprogramma, en er werd een onafhankelijke ex-postevaluatie uitgevoerd tussen 2016 en 2017, zodat de Commissie het verslag niet vroeger kon opstellen.

De uitvoerige bevindingen van de evaluatie en de gebruikte methoden worden beschreven in de werkdocumenten van de diensten van de Commissie, die als bijlage bij dit verslag worden gevoegd. De voorbereiding van de werkdocumenten van de diensten werd ondersteund door een studie van een externe aannemer¹⁸, waarin deskresearch, openbare raadplegingen, bezoeken ter plaatse en kwalitatieve en kwantitatieve analyses werden gecombineerd. De vier evaluaties hadden erg te lijden onder het ontbreken van kwantitatieve gegevens, indicatoren en baselines die voor lidstaten of voor jaren onderling konden worden vergeleken. Elke lidstaat bepaalde onafhankelijk zijn indicatoren voor de geïmplementeerde acties. Dat komt omdat in de rapportagevoorwaarden in de rechtsgrondslag van de fondsen niet was bepaald dat verantwoordelijke instanties (VI) de gegevens moesten verzamelen die een beoordeling van de evaluatiecriteria in de hele EU mogelijk zouden maken. Daarom moest de beoordeling worden gebaseerd op meer kwalitatieve gegevens die werden verzameld via raadplegingen van belanghebbenden en de nationale evaluatieverslagen.

2.2 VOORNAAMSTE RESULTATEN

Buitengrenzenfonds (EBF)

Algemeen beschouwd vonden de lidstaten de EBF-doelstellingen relevant voor hun behoeften inzake het beheer van de EU-buitengrenzen en de verwerking van Schengenvisa. Dankzij het ontwerp van de verdeelsleutel voor de jaarlijkse toewijzingen ging een groot deel van de fondsen naar lidstaten met een hoge migratiedruk aan de zuidelijke en zuidoostelijke buitengrenzen en naar lidstaten met druk verkeer van *bonafide* reizigers. Zowel in 2007-2010 als in 2011-2013 werden de meeste middelen toegewezen aan dezelfde drie lidstaten: Italië, Spanje en Griekenland. Bovendien was het EBF voldoende flexibel om in te spelen op de veranderende behoeften als gevolg van het begin van de migratiecrisis, door via noodmaatregelen extra middelen toe te kennen aan de getroffen lidstaten.

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

Het EBF leverde een cruciale bijdrage aan de toepassing van het Schengenacquis¹⁹ door rekening te houden met de toename van migratiestromen sinds 2011 en de financiële restricties waaronder vele lidstaten toen leden. De acties van het EBF in 2011-2013 leverden een positieve bijdrage aan de progressieve creatie van een gemeenschappelijk geïntegreerd grensbeheersysteem door geharmoniseerde controles van personen aan grensdoorlaatposten te stimuleren via trainingsprogramma's, de oprichting en upgradering van grensdoorlaatposten en de aankoop van voer-, vaar- en vliegtuigen voor grenspatrouilles. Niettemin meenden slechts weinig lidstaten dat de steun van het fonds essentieel was voor de aankoop van vooruitstrevende technologie aan de EU-buitengrenzen.

Het fonds hielp ook de versnippering van de informatie-uitwisselingssystemen van de lidstaten aan te pakken door de ontwikkeling op nationaal niveau van EU-systemen zoals VIS en SIS II en EUROSUR te steunen²⁰. In een context waarin nationale middelen schaars waren, hielp het fonds deze systemen operationeel te maken door bij te dragen aan de afronding van de bouwstenen ervan. Het EBF stimuleerde ook een betere aanwending van de middelen door de capaciteit van de lidstaten om grensbewaking uit te voeren, te verhogen.

Voor zowel de periode 2007-2010 als 2011-2013 droeg het EBF matig bij aan de ontwikkeling van de consulaire samenwerking tussen lidstaten en derde landen²¹.

Algemeen werden investeringen van het EBF duurzaam geacht: de meeste verworven middelen en gegenereerde kennis werden nog altijd gebruikt ten tijde van de evaluatie. De lidstaten benadrukten de complementariteit van het EBF met de doelstellingen van het ISF, wat het mogelijk maakte om voor onder het ISF geïmplementeerde activiteiten voort te bouwen op de resultaten van het EBF. Enkele specifieke projecten hadden te lijden onder financiële restricties, wat de duurzaamheid in het gedrang kon brengen, zoals het inzetten van verbindingsofficieren voor immigratie in derde landen.

De investeringen van het EBF werden beschouwd als complementair en coherent met activiteiten die werden gefinancierd met andere EU fondsen, met activiteiten van het Europese Grens- en kustwachtagentschap²² en met nationale investeringen. De toegevoegde waarde van het EBF werd beschouwd als zeer hoog in lidstaten met beperkte financiële middelen of een strikte begrotingsdiscipline.

Het Europees Fonds voor de integratie van onderdanen van derde landen (EIF)

¹⁹ Het Schengenacquis is afgeleid van het Schengenakkoord uit 1990, waarmee de controles aan de binnengrenzen van een aantal EU-lidstaten met ingang van 1995 werden afgeschaft en zo het "Schengengebied" ontstond.

²⁰ Respectievelijk het Visuminformatiesysteem, het Schengeninformatiesysteem II en het Europese grensbewakingssysteem.

²¹ Dit was te wijten aan factoren zoals een lager dan verwachte belangstelling van de lidstaten of de instabiliteit in bepaalde regio's die samenwerking met derde landen bemoeilijkte.

²² Destijds Frontex genoemd.

Uit de bevindingen van het EIF voor zowel 2007-2010²³ als 2011-2013 blijkt dat het fonds meestal in staat was om te voldoen aan de integratiebehoeften van de lidstaten en zo was ontworpen dat het zich kon aanpassen aan veranderende omstandigheden. Niettemin vonden bepaalde lidstaten dat de definitie van de doelgroep te beperkend was, en andere benadrukten een gebrek aan belangstelling vanwege ngo's/plaatselijke besturen. Een aantal lidstaten gaf aan dat de steun niet beperkt had mogen zijn tot pas aangekomen onderdanen van derde landen omdat integratiemaatregelen ook nog nodig kunnen zijn voor migranten van de tweede en de derde generatie.

Het EIF was volgens de lidstaten algemeen in staat om zowel in 2007-2010 als in 2011-2013 zijn voornaamste doelstelling te realiseren, namelijk de integratie van onderdanen van derde landen in de gastgemeenschap vergemakkelijken. In de meeste lidstaten had het Fonds een concrete positieve impact op het onmiddellijke integratieproces. Het EIF verbeterde de toegang tot diensten, tewerkstelling en opleiding in het gastland, met onder andere taallessen die centraal staan in het integratieproces. Hier bleek het grootste deel van de fondsgelden die de lidstaten gebruikten naartoe te gaan.

Wat de implementatie in 2007-2010 betreft, vermeldden vele lidstaten problemen wegens het destijds nieuwe karakter van het fonds, zoals een gebrek aan geschikte projecten. Voor 2011-2013 bleek het EIF een beperkte bijdrage te hebben geleverd aan de ontwikkeling en implementatie van toelatingsprocedures die de integratie van onderdanen van derde landen ondersteunen. Dat kwam doordat de jaarprogramma's van verschillende lidstaten niet specifiek focusten op deze doelstelling, wat resulteerde in een beperkt aantal geïmplementeerde acties in dit domein. Het EIF droeg bij aan de capaciteitsopbouw en coördinatie van het beleid in de lidstaten, maar had een beperkte impact op het uitwisselen van ervaringen, goede praktijken en informatie tussen de lidstaten.

Voor 2007-2010 was slechts de helft van de lidstaten tevreden over de efficiëntie van het Fonds. Voor 2011-2013 vonden de meeste lidstaten dat de kosten van het EIF in verhouding stonden tot de resultaten van de projecten en dat het onmogelijk of moeilijk zou zijn geweest om dezelfde resultaten te behalen tegen een lagere kostprijs. Voorts meldde slechts de helft van de lidstaten dat de effecten van de EIF-acties in 2007-2010 en 2011-2013 nog lang merkbaar bleven nadat de subsidies waren stopgezet. Volgens de bevroagde belanghebbenden was de beperkte duurzaamheid vooral te wijten aan factoren zoals verschil in het politieke engagement en de politieke steun op nationaal niveau.

²³ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/financing/fundings/pdf/integration/synthesis_of_the_national_evaluation_reports.pdf

Ze vonden ook dat de projecten coherent en complementair waren met andere acties die gericht waren op de integratie van onderdanen van derde landen op nationaal niveau en dat ze werden gesteund door andere financiële instrumenten van de EU. Er waren echter een aantal problemen als gevolg van de verschillende timing van EU-fondsen en de bekendheid van communautaire acties. Volgens het overgrote deel van de lidstaten maakte het EIF het mogelijk om acties te implementeren die niet konden worden gefinancierd met nationale middelen, wat de toegevoegde waarde van het fonds bevestigt.

Europees Vluchtelingenfonds (EVF)

Uit de evaluatie bleek dat de doelstellingen van het EVF over het algemeen beantwoordden aan de behoeften van de lidstaten. Niettemin was één euvel dat voor zowel voor 2008-2010²⁴ als voor 2011-2013 werd gemeld het toewijzingsmechanisme, dat was gebaseerd op historische instromen (de drie vorige jaren) en bijgevolg niet volstond voor de ongekende behoeften van de lidstaten als gevolg van de drastisch toegenomen asielse instromen in 2013. Dit probleem werd gedeeltelijk verkleind door de toewijzing van noodhulp aan de lidstaten, die nuttig bleek om de crisis aan te pakken.

In de periodes 2008-2010 en 2011-2013 bood het EVF de lidstaten bijzonder efficiënte steun bij hun inspanningen ter verbetering van hun opvangvoorzieningen en asielprocedures en de integratie van personen die internationale bescherming genieten. Die steun was het efficiëntst in nieuwere EU-lidstaten (met minder goed ontwikkelde asielsystemen). In die lidstaten verleende het EVF steun om hun vermogen om nationale asielsystemen op te richten, te verhogen. Het fonds bood ook bijzonder efficiënte steun aan de lidstaten die werden geconfronteerd met noodsituaties. Tijdens de implementatieperiode kon het EVF slechts een beperkte bijdrage leveren aan de harmonisatie van de asielsystemen van de lidstaten en de implementatie van het CEAS als gevolg van het wettelijke kader dat de lidstaten op dit vlak een grote bevoegdheid verleende. Omdat de resultaten van de communautaire acties niet op grote schaal werden bekendgemaakt en de meeste EVF-projecten zuiver nationaal waren, werd samenwerking en uitwisseling van ervaring tussen de lidstaten slechts in beperkte mate ondersteund. Het fonds was ook in beperkte mate efficiënt op het vlak van de implementatie van projecten met gezamenlijke verantwoordelijkheid, zoals de herplaatsing en overdracht binnen de EU van personen die internationale bescherming genieten.

Volgens de beoordeling werden de resultaten van het EVF behaald tegen een redelijke kostprijs, hoewel er een zekere inefficiëntie werd vastgesteld in verschillende lidstaten, vooral door een gebrek aan ervaring en onvoldoende technische en administratieve capaciteiten. De duurzaamheid van de EVF-projecten was afhankelijk van het type gesubsidieerde projecten. Het leidde meestal tot duurzame netwerken tussen belanghebbenden, terwijl investeringen in opvangcapaciteit als het duurzaamst werd beschouwd. Het EVF was complementair met andere SOLID-fondsen. Alle lidstaten vonden dat het EVF innovatieve projecten of projecten voor specifieke doelgroepen mogelijk maakte die niet zouden zijn geïmplementeerd zonder de

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

steun van het fonds. De toegevoegde waarde van het EVF was cruciaal voor lidstaten met minder goed ontwikkelde asielsystemen.

Voor de periode 2008-2010 vonden de meeste lidstaten dat het fonds efficiënt zijn doelstellingen bereikte. Het fonds kon echter minder efficiënt aanzetten tot een grotere gezamenlijke verantwoordelijkheid van de lidstaten of tussen de lidstaten en derde landen, wat blijkt uit het zeer kleine aantal projecten dat werd geïmplementeerd in deze domeinen. De resultaten van het EVF werden volgens de meeste lidstaten verwezenlijkt tegen een redelijke kostprijs, hoewel werd aangegeven dat dezelfde resultaten ook tegen een lagere kostprijs mogelijk waren geweest. Alle lidstaten vonden dat het fonds projecten mogelijk maakte die niet louter met nationale overheidsmiddelen zouden kunnen zijn gefinancierd.

Het Europees Terugkeerbonds (ETF)

De meeste lidstaten vonden dat de doelstellingen van het fonds aansloten bij hun behoeften inzake terugkeerbeleid, maar meenden dat sommige prioriteiten een grotere relevantie hadden dan andere²⁵. Sommige lidstaten gaven aan dat het fonds relevanter had kunnen zijn als de doelgroep zou zijn uitgebreid tot migranten die legaal in de lidstaten verblijven, maar willen terugkeren naar hun land van herkomst.

Ze vonden ook dat het ETF over het algemeen zijn doelstellingen had bereikt, en het overgrote deel van de lidstaten beschouwde de verwezenlijkingen als positief. Het fonds leverde een bijzonder efficiënte bijdrage aan de ontwikkeling van nationale geïntegreerde terugkeerbeleidssystemen door vrijwillige in plaats van gedwongen terugkeer te stimuleren en de terugkeercapaciteit van de lidstaten in het algemeen te verhogen. Het ETF leverde ook een positieve bijdrage aan steunverlening aan lidstaten in noodsituaties. Het fonds had echter maar een geringe impact op een grotere samenwerking tussen de lidstaten en met derde landen en op de implementatie van de EU-normen wegens het kleine aantal projecten die daartoe werden geïmplementeerd.

Doorgaans vonden de lidstaten dat de projecten werden geïmplementeerd tegen een redelijke kostprijs voor wat de financiële en menselijke middelen betreft. Uit de evaluatie kwam naar voren dat de eenheidskosten voor terugkeer sterk verschilden in de lidstaten onderling, afhankelijk van het aantal repatrianten, de toegankelijkheid van het land van terugkeer, het aantal landen dat samenwerkte aan terugkeeroperaties en de omvang van de financiële steun die repatrianten kregen. Verschillende lidstaten en begunstigden gaven voorbeelden van projecten die minder efficiënt waren als gevolg van beheerkosten en administratieve lasten. Vrijwillige terugkeer bleek over het algemeen meer kostenefficiënt dan gedwongen terugkeer.

De meeste lidstaten vonden dat het effect van de meeste ETF-acties nog bleef duren nadat de projecten afgelopen waren. Er bestond echter geen degelijk bewijs van de impact van de

²⁵ De meeste lidstaten beschouwden de ontwikkeling van een strategische aanpak van het terugkeerbeleid als de relevantste prioriteit.

acties op lange termijn, want vele lidstaten benadrukten dat ze nog meer middelen nodig hadden om de terugkeeractiviteiten die werden opgezet met middelen van het ETF voort te zetten. De duurzaamste soort acties waren die met structurele effecten, zoals verbeteringen aan de infrastructuur van detentiecentra en acties die de samenwerking tussen lidstaten of tussen lidstaten en derde landen bevorderden.

De evaluatie kwam tot het besluit dat door het ETF gefinancierde acties coherent en complementair waren met andere nationale acties in verband met terugkeer en meestal coherent en complementair waren met andere EU-fondsen in verband met terugkeer. Volgens de lidstaten was de complementariteit met beleidsmaatregelen voor herintegratie die worden gefinancierd met andere EU-instrumenten, zoals het Europees Sociaal Fonds, beperkt en bestond er een mogelijk risico op overlapping.

Tot slot vermeldden ze dat het fonds op verschillende manieren waarde toevoegde door de lidstaten de nodige middelen te verschaffen om nieuwe projecten te financieren of lopende projecten te versterken en door vrijwillige in plaats van gedwongen terugkeer aan te moedigen. De lidstaten zeiden dat ze dankzij het ETF hun systeem voor bijstand aan vrijwillige terugkeer hadden kunnen ontwikkelen op een schaal die anders niet mogelijk was geweest, door systematische subsidies voor herintegratie te implementeren, de terugkeer naar derde landen te controleren, steunnetwerken voor herintegratie op te richten en informatie te verspreiden en de kennis over zaken die te maken hebben met terugkeer te vergroten. De meeste lidstaten zeiden niettemin dat gedwongen terugkeer waarschijnlijk op dezelfde schaal zou hebben plaatsgevonden als het ETF niet bestond. Voorts maakte het fonds verschillende en innovatieve benaderingen van het terugkeerbeleid mogelijk. Het vergemakkelijkte de betrokkenheid van nieuwe belanghebbenden en droeg bij aan de verwezenlijking van EU-normen en -eisen.

De bevindingen voor de periode 2008-2010 zijn vergelijkbaar met die hierboven, meer bepaald in verband met de relevantie en efficiëntie van de fondsen. De gemiddelde absorptiegraad was hoger in 2011-2013 (81 %) dan in 2008-2010 (70 %), wat doet vermoeden dat de expertise van de belanghebbenden toenam in de loop van de geanalyseerde periode. Voor de twee periodes gingen de grootste toewijzingen naar de vier lidstaten waar de instroom van irreguliere migranten en het aantal repatrianten het grootst was, namelijk Griekenland, het Verenigd Koninkrijk, Spanje en Frankrijk.

3 VOLGENDE STAPPEN

De Commissie trok een aantal lessen uit de bevindingen van de evaluatie. Er zijn al een aantal corrigerende maatregelen doorgevoerd in het AMIF en het ISF en over andere wordt ernstig nagedacht bij de voorbereiding van de volgende generatie fondsen.

Administratieve lasten

Uit de evaluatie blijkt dat de architectuur van de fondsen te complex was en dat de jaarlijkse programmacyclus en de implementatie van de fondsen werden ervaren als zware administratieve lasten. Dit werd ook benadrukt in de effectbeoordeling die werd uitgevoerd bij de oprichting van het AMIF en het ISF²⁶. Om dit euvel te verhelpen, werd er een overkoepelend fonds (AMIF) opgericht dat alle migratieaspecten behandelt (en drie fondsen met hun eigen rechtsgrondslag en implementatieregels vervangt), werd er één enkel nationaal programma per fonds voor de volledige periode 2014-2020 aangenomen voor alle lidstaten, werden er vereenvoudigde kostenopties ingevoerd en werden de subsidiëringsregels aangepast aan de nationale regels van de lidstaten.

Toezicht en evaluatie

Het ontbreken van efficiënte toezicht- en evaluatiemechanismen die gemeenschappelijk zijn voor alle lidstaten, met baselines en streefdoelen, was een kritiek punt voor de evaluatie van de SOLID-fondsen. Dit probleem werd aangepakt voor het AMIF en het ISF, met een eerste lijst met gemeenschappelijke indicatoren die is opgenomen in de rechtsgrondslag en een gemeenschappelijk toezicht- en evaluatiekader²⁷ dat evaluatievragen, indicatoren voor resultaten en effecten en indicatoren voor efficiëntie, toegevoegde waarde en duurzaamheid aanreikt²⁸. Voorts werd er voorzien in een richtsnoer²⁹, een actief netwerk van evaluatiecoördinatoren van de lidstaten en een specifiek IT-systeem (SFC) om te rapporteren over de evaluatie.

Toewijzingsmechanisme

Het toewijzingsmechanisme dat gebaseerd was op historische gegevens en instromen kon geen rekening houden met recentere en plotse wijzigingen van de migratiedruk. Onder het AMIF en ISF-Grenzen en Visa is de verdeelsleutel nog altijd gebaseerd op de toewijzingen in 2011-2013 voor het EVF, het EIF en het ETF en op de toewijzingen in 2010-2012 voor het

²⁶ Werkdocument van de diensten van de Commissie SEC(2011) 1358 final van 15 november 2011.

²⁷ Gedelegeerde Verordening (EU) 2017/207 van de Commissie van 3 oktober 2016 betreffende het gemeenschappelijke kader voor toezicht en evaluatie (CMEF) waarin is voorzien bij Verordening (EU) nr. 514/2014.

²⁸ Het moet worden opgemerkt dat door de EU gefinancierde onderzoeksprojecten kunnen bijdragen aan de verzameling van gegevens en de analyse van de implementatie en efficiëntie van toekomstige financiële instrumenten en fondsen.

²⁹ Het richtsnoer voor het CMEF werd ontwikkeld in het kader van het evaluatienetwerk. Het is een werkdocument dat regelmatig wordt geüpdatet naar aanleiding van besprekingen met de autoriteiten van de lidstaten en andere belanghebbenden tijdens werkgroep- en evaluatienetwerkvergaderingen. Het is beschikbaar voor de lidstaten.

EBF. Er bestaat een zekere flexibiliteit dankzij het grotere bedrag voor noodhulp. Zo werd aan Bulgarije onder het AMIF en het ISF-Grenzen en Visa respectievelijk 20,5 en 41 miljoen EUR toegewezen, maar in het kader van noodhulp een totaal van 170 miljoen EUR onder de twee fondsen (tot oktober 2017) om de respons van dat land op de onvoorziene migratiedruk te steunen. Ondanks de grotere flexibiliteit blijft de onevenwichtige verdeelsleutel een belangrijk probleem dat nog moet worden aangepakt in het volgende meerjarige financiële kader.

Solidariteit: herplaatsing en overdracht van personen die internationale bescherming genieten

Volgens de evaluatie was het niet mogelijk om de principes van solidariteit en gezamenlijke verantwoordelijkheid op EU-niveau te optimaliseren voor herplaatsing en overdracht binnen de EU van personen die internationale bescherming genieten. Voor overdracht verkozen de lidstaten hun toewijzing te gebruiken voor acties die aansloten bij hun eigen, specifieke behoeften, en het EVF bood geen aanvullende financiële incentive per overgedragen persoon. Voor herplaatsing was er een financiële incentive (4 000 tot 6 000 EUR), maar die bleek ontoereikend om de kosten van herplaatsing van een persoon te dekken. Het AMIF heeft deze tekortkomingen enigszins verholpen met extra fondsgelden in de vorm van verhoogde forfaitaire bedragen (6 000 tot 10 000 EUR) en een toekenningssysteem dat de politieke aandacht inroept.

Sturing van de implementatie in de richting van EU-prioriteiten

De evaluatie toonde aan dat de lidstaten weinig middelen besteden aan bepaalde prioriteiten, wat het effect van de fondsen op bepaalde vlakken (bv. consulaire samenwerking, overdracht en hervestiging, samenwerking met landen van terugkeer of samenwerking tussen lidstaten in verband met integratie) beperkte. In het AMIF en het ISF zijn al een aantal verbeteringen aangebracht die ertoe bijdragen de implementatie beter te sturen in de richting van de EU-prioriteiten, zoals financiële incentives (hogere bedragen voor cofinanciering en hogere forfaitaire bedragen), extra fondsgelden voor specifieke acties en aanvulling op de toewijzing van alle lidstaten voor specifieke prioriteiten in het EU-beleid.