



Halvtidsutvärdering av nationellt program för BMVI 2021–2027

Rapport

KPMG AB

2024-02-27

Antal sidor 42

Innehållsförteckning

1	Executive summary	2
2	Bakgrund	4
3	Interventionslogik	6
4	Nulägesbild	10
4.1	Projektens framdrift	10
4.2	Processbeskrivning	10
4.3	Budgetförbrukning	12
4.4	Programindikatorer	13
5	Utvärderingskriterier	14
5.1	Relevans	14
5.2	Ändamålsenlighet	16
5.3	Effektivitet	21
5.4	Samstämmighet	23
5.5	Unions mervärde	25
6	Slutsats och rekommendationer	25
7	Goda exempel	27
A	Bilaga 1. Metodologisk redogörelse	29
B	Bilaga 2. Indikatorer	30
C	Bilaga 3. Utvärderingsmatris	32
D	Bilaga 4. Interventionslogikskedja	41

1 Executive summary

KPMG has, on behalf of the managing authority ("Gruppen för EU-fonder") administering the Swedish proportion of the instrument, conducted the mid-term evaluation of the Swedish National Programme as per the agreement from 2023-08-29, in accordance with EU-regulations and on the legal basis of the Instrument for Financial Support for Border Management and Visa Policy (2021-2027).

By ensuring compliance with and adherence to evaluation criteria mandated by the Commission, the primary objective of the mid-term evaluation has been to assess and evaluate the programme's initial progress, highlight challenges encountered and recommend proposals to improve the design and continued operation of the programme.

Conclusions from the mid-term evaluation states that the initial implementation phase of the programme has progressed as per overarching expectations, albeit with minor challenges and risks encountered. Marketing measures have contributed to an increase in project proposals while denoting that the general sentiment and knowledge of the instrument's existence remains greater than its predecessor. Consequently, projects have been accepted within each specific objective, of which a majority currently progresses as projected.

Despite the programme's initial accomplishments, the mid-term evaluation emphasizes the occurrence of new challenges, while suggesting that persisting risks from the preceding programme period continues to be relevant.

As such, projects continue to deem that delays are likely, albeit due to external factors and parties, particularly in relation to the implementation of EU-regulations and major IT-projects. While the challenges facing the projects lie beyond their control, such notions may imply associated risks in terms of efficient use of resources.

Another persisting risk from the previous programme period concerns ambiguities between project indicators and indicators of the national programme. Findings suggest that beneficiaries continuously express difficulties in interpreting the role of the programme indicators and that the project indicators continue to be the main governing principle. Diverging indicators risk obfuscating governance levels between the EU and the national programme, making comprehensive evaluation further challenging. Whether such results will be realized remains to be seen as it is currently too early to determine at this time.

Beyond overlapping risks from the previous programme period, newly arisen challenges likewise remain to be managed. The national programme emphasizes and encourages increased cooperation and partnership between adjacent funds and instruments to bring about positive synergy effects. As such, the findings imply potential for improvements in those areas.

Participants in the partnership request further details about the adjacent funds and instruments during joint sessions with the managing authority to better assess potential synergies. Likewise, further and improved horizontal communication channels between the represented authorities within the partnership are favored. Particularly in order to

synchronize knowledge and awareness of adjacent funds and instruments to ensure complementarity between them.

Moreover, the thematic facility, managed by the Commission is currently associated with challenges and greater administrative burden for the managing authority. Despite being a valid complement to priorities needed to be made to support urgent needs and EU added value measures, the practices are currently perceived as being inefficient.

The reasons are ascribed to several factors, in particular due to the information received by the managing authority from the Commission, which tends to be inadequate. Consequently, many proposals tend to be announced with short notice, resulting in beneficiaries being inadequately informed, as well as added difficulties to market and advertise to beneficiaries.

In light of these findings, the evaluation recommends that:

- Projects, during planning stage, should acknowledge and examine their dependence on external factors and uncontrollable circumstances, especially as the risk of central EU-level delays remain an issue. The managing authority should likewise consider these aspects prior to allocating funds, evaluating and assessing the associated risks.
- The Commission and the managing authority clarify the purpose of and differences in various indicators in regard to the projects. Additionally, the managing authority should stay observant of the project's progression towards the milestones of the programme indicators, to ensure accordance with the national programme.
- In order to strengthen complementarity with adjacent funds and instruments, the partnership and managing authority ought to jointly review in detail, the potential synergies available in relevant funds and instruments. Likewise, enable further horizontal dialogues between the authorities within the partnership.
- The Commission review the possibility of adjusting collaboration efforts within the thematic facility, together with the managing authority, in order to simplify the administrative burden and ensure further efficient management.

2 Bakgrund

Instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (BMVI) inrättades genom Europaparlamentets och Europeiska unionens råd genom antagandet av förordningar 2021/1060 samt 2021/1148, vilka kungjordes i den Europeiska unionens officiella tidning den 24 juni respektive den 7 juli 2021. I samband med kungörandet trädde därmed förordningen för BMVI i kraft, vars tillämpade budgetram löper mellan 1 januari 2021 till och med 31 december 2027.

Instrumentet betraktas som en efterföljare till Fonden för inre säkerhet (2014–2020) tillsammans med Fonden för inre säkerhet (2021–2027). Till skillnad från föregående fond ryms gräns- och viseringsområdet numera i ett säreget instrument till följd av juridiska svårigheter att upprätta fonden enhetligt.

I samband med Romförklaringen som undertecknades den 25 mars 2017, vidhöll medlemsstaternas regeringschefer sitt åtagande för att verka för ett tryggt och säkert Europa, som bekämpar terrorism och organiserad brottslighet. I enlighet med föregående programperiod (2014–2020) har de gemensamma prioriteringarna inom unionen bekräftats på nytt, varvid medlemsstaterna tilldelas ekonomiskt stöd från unionen för insatser som stärker de yttre gränserna och där migrationspolitiken är effektiv, hållbar och ansvarsfull med respekt för internationella normer.

Instrumentets politiska mål är att utarbeta och genomföra en stark och effektiv integrerad gränsförvaltning vid de yttre gränserna och därigenom bidra till att säkerställa en hög inre säkerhetsnivå inom unionen. Instrumentet ska samtidigt skydda den fria rörligheten för personer inom unionen samt fullt ut respektera det relevanta unionsregelverket och unionens och medlemsstaternas internationella åtaganden, vilka härrör från de internationella instrument som de är part i.

Instrumentets resurser uppgår till drygt 5,2 miljarder EUR varav 1,5 miljarder EUR anslås till en tematisk del som ska ägnas åt prioriteringar med ett stort mervärde för unionen eller vid oförutsedda brådskande behov. Varje medlemsstat fördelas en andel av summan, varav Sveriges andel uppgår till drygt 51,1 miljoner EUR.

Varje medlemsstat ansvarar för att implementera instrumentets övergripande syfte och målsättningar genom sina nationella program, där landspecifika mål och åtgärder presenteras. I Sveriges nationella program anges två huvudområden vara prioriterade: gränsförvaltning och gemensam viseringspolitik. Programmet verkar mot två specifika mål, sprungna ur instrumentets övergripande målsättning: Europeisk integrerad gränsförvaltning och den gemensamma viseringspolitiken. Instrumentets bidrag till de specifika målen sker genom olika genomförandeåtgärder och insatser som ryms inom dessa.

I likhet med föregående fond har regeringen utsett Polismyndigheten som förvaltande myndighet för instrumentets genomförande och Ekonomistyrningsverket som revisionsmyndighet.

Det nationella programmet riktar sig främst till nationella myndigheter inom viserings- och gränsförvaltningsområdet som därmed är berättigade till att ansöka om stöd. Vid tilldelning av medel anges nationellt- respektive unionsmervärde vara vägledande princip.

Den som är huvudansvarig för utlysningen av medel är Gruppen för EU-fonder vid Polismyndigheten. Utlysningar sker enligt en utlysningsplan, vid planerade utlysningstillfällen som skiljer sig åt beroende på år. Själva utlysningsförfarandet kan ske på två sätt: med eller utan konkurrens.

En utlysning utan konkurrens omfattar organisationer med statligt monopol på åtgärder som genomförs inom ramen för instrumentet. Medel till insatsen beviljas utifrån urvalskriterier. Utlysning med konkurrens kan ske öppet eller begränsat. I öppen utlysning ska ansökningarna vara förankrade i något av de specifika målen och förhålla sig till utsatt budgettak. I begränsad utlysning kan det finnas begränsningar avseende specifika mål, organisationer som får söka eller andra särskilda villkor. Ansökningarna bedöms utifrån urvalskriterier, där de som bedöms att bäst uppfylla kriterierna beviljas medel.

En skillnad mot föregående programperiod är att Europeiska kommissionen¹ numera förfogar över en andel av medlen som avsatts till instrumentet genom en tematisk del, även kallad tematiska faciliteten.

Ansvaret för särskilda åtgärder delas mellan kommissionen och de förvaltande myndigheterna i medlemsstaterna. Kommissionen beslutar om tilldelning till medlemsstaten för särskilda åtgärder. Polismyndigheten, som är förvaltande myndighet i Sverige, ansvarar för uppföljning och kontroll. Medel kan beviljas till både nationella och transnationella projekt. Kommissionen har ett helhetsansvar för unionsinsatser och bistånd i nödsituationer, vilket innebär att utlysning, tilldelning och uppföljning samt kontroll genomförs av det ansvariga generaldirektoratet för migration- och inrikesfrågor.

För att stödja genomförande, övervakning och utvärdering av programmet ingår Polismyndigheten i ett partnerskap med relevanta och berörda myndigheter. Partnerskapet består av Övervakningskommittén och Samverkansgruppen. Övervakningskommittén har till uppdrag att stödja genomförandet av programmet med en strategisk roll kring uppföljning och utvärdering samt även en beslutanderoll i vissa frågor, så som godkännandet av metoder och kriterier som tillämpas för urvalet av insatser. Kommitténs ordförande utses av regeringen och stödjer huvudmannen på övergripande nivå. Samverkansgruppens ansvar innefattar att medverka i beredning inför utlysningar.

I enlighet med förordningarna som inrättat instrumentet ska den förvaltande myndigheten utvärdera programmen, vilket sker vid två tillfällen. Den första äger rum i mars 2024, benämnd halvtidsutvärdering, och den andra i juni 2029, benämnd slututvärdering. Utvärderingen ska genomföras av interna eller externa experter som är funktionellt oberoende. Utvärderingarna ska svara mot särskilda kriterier i syfte att förbättra kvaliteten avseende utformning och genomförande av programmet. Vidare strävar halvtidsutvärderingen till att bedöma och värdera programmets uppstart och framdrift samt uppmärksamma eventuella utmaningar och förbättringsförslag.

Polismyndigheten har för detta ändamål upphandlat och ingått avtal med KPMG, som oberoende part genomfört halvtidsutvärderingen för BMVI 2021-2027. KPMG har utgått från de riktlinjer som framhålls dels i förordningen *om inrättande, som en del av*

¹ Benämnd härnäst som "kommissionen".

Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EU) 2021/1148, dels om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inresäkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik (EU) 2021/1060. Till stöd ingår även en utvärderingsplan, framtagen av Gruppen för EU-fonder samt andra riktlinjer som behandlar utvärderingsförfarandet.² Halvtidsutvärderingens struktur följer vad som anges i riktlinjerna och har förankrats och beslutats i samråd med Gruppen för EU-fonder.

Med utgångspunkt i ovanstående regelverk, är det metodologiska tillvägagångssättet³ en blandning mellan kvalitativa och kvantitativa datainsamlingskällor. Insamlingen av material och data har skett primärt genom dokumentstudier av det material som tillsänts oss från Gruppen för EU-fonder. Exempel på dessa innefattar årliga prestationsrapporter, processbeskrivningar, rutiner, strategier och handlingsplaner, redovisning av indikatorer, ekonomiska redovisningar samt bedömningsmallar för att nämna några.

Som komplement för att utöka förståelsen, eller för att verifiera uppgifter har KPMG genomfört intervjuer med delar av partnerskapet, det vill säga Övervakningskommittén och Samverkansgruppen samt med representanter ur Gruppen för EU-fonder.

Den insamlade datan har därefter analyserats i enlighet med den utvärderingsmatris⁴ som ramverket förordar. Indikatorer har sedermera brutits ned i frågeställningar som legat till grund för en intervjuguide som varit vägledande inför varje intervju. Samtliga deltagare i intervjuerna har fått möjlighet att sakgranska de delar av slututvärderingen som omfattar deras respektive projekt och relevanta justeringar har gjorts därefter i förhållande till fastställda fakta.

Till skillnad från slututvärderingen i föregående programperiod har vi medvetet valt att inte intervjua representanter ur stödmottagarna. Anledningen beror på att inga projekt ännu är färdigställda och att effekterna ännu inte är uppnådda som följd. I stället bedömer vi att en tillfredställande bild över samtliga projekt på ett övergripande plan kan anges genom tidigare nämnda respondenter.

3 Interventionslogik

Programmets interventionslogik⁵ tar avstamp i de formulerade behoven som redogörs för i det nationella programmet. I programmet anges omvärldshändelser och ett förändrat säkerhetsläge ha påverkat migrations- och säkerhetsområdet både i Europa och i Sverige. Som svar upprättades en gemensam nationell strategi för integrerad gränsförvaltning, vilken berör ett flertal statliga myndigheter i Sverige. Strategin framhäver strategiska prioriteringar för att höja kvaliteten och effektiviteten i

² Webinar of 19 April 2023 "on the key elements of the mid-term evaluation and evaluation plans" Home Affairs Programmes 2021-2027. (Revised background note – May 2023).

³ För en mer detaljerad redogörelse, se bilaga 1.

⁴ Se bilaga 3.

⁵ Benämns även som förändringsteori, logikkedja, programteori med flera.

gränsförvaltningen och är ett verktyg som syftar till att säkerställa Sveriges efterlevnad av Schengenregelverket.

Strategin för en integrerad gränsförvaltning utgör ett viktigt verktyg för att styra de berörda nationella verksamheterna mot gemensamma mål. Genomförandet av den europeiska integrerade gränsförvaltningen är ett delat ansvar mellan dels Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex), dels de nationella myndigheterna. En integrerad gränsförvaltning ämnar således bidra till att öka den inre säkerheten i Sverige och inom EU, samt bidra till smidiga gränspassager över de yttre gränserna och den fria rörligheten inom Schengenområdet.

Områden som behöver stärkas anges i synnerhet vara:

- Gränsförvaltning
- Gemensam viseringspolitik

I syfte att stärka den inre säkerheten bör Sverige vidareutveckla och upprätthålla en effektiv och enhetlig gränskontroll över hela landet. Då majoriteten av gränsövergångsställen är sjögränser förutsätter det ytterligare kompetenskrav och utrustning än vid luftgräns. De skilda förutsättningarna ställer krav på ändamålsenliga tekniska lösningar och personal med rätt kompetens. Det finns behov att vidareutveckla förmågan till riskanalys och stärka samverkan kring riskanalysarbete vid berörda myndigheter. Riskanalyser ska ske enligt EU:s integrerade riskanalysmodell (CIRAM), vilken uppdateras av Frontex.

Programstrategin fokuserar även på att stärka gräns- och kustbevakningen genom att stödja samverkan mellan nationella gränsförvaltande myndigheter och Frontex, samt även samverkan med andra medlemsstater. Arbetet kräver således förstärkt samarbete med Frontex samt förberedelser och utbildning av personal som ska ingå i den europeiska gräns- och kustbevakningens stående styrka.

Behovet av att stärka informationsutbyte mellan gränsförvaltande myndigheter anges också vara väsentligt och behöver fortsätta utvecklas.

Avseende behovet att stärka den gemensamma viseringspolitiken anges det i det nationella programmet att teknikutveckling och utrustning krävs för att ytterligare effektivisera viseringsprocesser och för att kunna upprätthålla en hög kvalitet i informationen. Även handläggningsprocesser och digitalisering behövs ses över. Främst avser det utvecklingsarbete av processer, organisation, IT och samverkan mellan myndigheter inom digitaliseringsområdet.

Den övergripande målsättningen för instrumentet, vilket är att bidra till en hög säkerhetsnivå i Europeiska unionen, är nedbrutna i mer specifika målsättningar. För BMVI innefattar det två specifika mål: europeisk integrerad gränsförvaltning och den gemensamma viseringspolitiken.

För att kunna uppnå de specifika målsättningarna som beskrivs bidrar fonden med ekonomiska resurser i form av beviljat stöd samt kunskap och expertis inom området. Detta genom att de behöriga myndigheterna som kan ansöka om stöd finns representerade i Övervakningskommittén som har en granskande och stödjande funktion, och Samverkansgruppen som har en rådgivande funktion. Dessa organ

säkerställer att stödmottagarens insatser eller projekt är ändamålsenliga i enlighet med målsättningarna i det nationella programmet.

Det efterföljande steget i interventionskedjan är att beviljandet av stöd och andra resurser mynnar ned i insatser i form av projekt. Projekten ska endast beviljas inom ramen för vad som anges vara genomförandeinsatser inom de specifika målen. Varje projekt som beviljats stöd ska syfta till att bidra till dessa målsättningar.

Som ett resultat av projektens genomförande finns tillhörande indikatorer som avser att mäta progressionen. Indikatorerna är tudelade, varvid projekten har egenformulerade indikatorer som dessa förhåller sig till inom projektet samt programindikatorer som den förvaltande myndigheten samlar in för att kunna bedöma måluppfyllelse på programnivå.

I detta läge har projekten ännu inte hunnit leverera ett fullständigt resultat som följd av att den första utlysningen ägde rum under våren 2022, och att det nationella programmet godkändes först under juli samma år. Det första beslutet om stöd fattades först under hösten 2022.

Att en programperiod försenas något är inte ovanligt i fondsammanhang. Exempelvis var även föregående programperiod drabbad av förseningar (ändock i större omfattning). Trots det gör respondenter gällande att en senare programstart är förenat med viss påverkan på själva genomförandet av programmet. Gruppen för EU-fonder betonar däremot att utifrån tidigare lärdomar har det funnits viss beredskap för den typen av företeelser, och som följd har mindre tidsspillan och arbetsbörda kunnat undgå än tidigare. Inga projekt har konkret blivit lidande i att dessa inte har kunnat genomföras eller avbrutna, men genomförandeperioden blir som följd, rimligtvis kortare.

En kortare genomförandeperiod får även som följd att halvtidsutvärderingen inte genomförs vid hälften av programmets genomförande då projekten de facto kan löpa fram till och med år 2029. Lägg där till en försenad uppstart så genomförs halvtidsutvärderingen efter en tredjedel av programmets genomförandeperiod.

Därav är det för tidigt att framhäva de faktiska effekterna av resultatet i det här skedet. Däremot är de förväntade resultaten formulerade och redovisade i det nationella programmet under varje enskilt specifikt mål

Det förväntade resultatet för specifikt mål 1 innebär att instrumentet ska bidra till att utveckla Sveriges gränsförvaltning och gränskontroll genom kapacitetshöjande åtgärder, förbättrad samverkan och informationsutbyte mellan nationella myndigheter och andra medlemsstater. Därtill även säkerställa efterlevnad av Schengenregelverket och genomförandet av EU-rättsakter. Målet ska också stödja en europeisk integrerad gränsförvaltning som omfattar åtgärder och aktiviteter, vilka identifierats i den nationella IBM-strategin och dess handlingsplan.

Avseende specifikt mål 2 anges det förväntade resultatet vara att bidra till att utveckla och förbättra Sveriges visumhantering genom ökad effektivitet, kvalitet och användarvänlighet i viseringsarbetet. Till detta hör också ett ökat digitaliseringsarbete och stärkt informationsutbyte mellan utlandsmyndigheter och medlemsstater.

Resultatdelarna för varje specifikt mål mäts genom tillhörande resultat- och outputindikatorer. Vid sidan av dessa mäter projekten även mot egenformulerade indikatorer som är anpassade utefter varje enskilt projekt. I slututvärderingen för föregående programperiod uppmärksammades att programindikatorer kontra projektens indikatorer, sällan harmoniserades fullt ut och i vissa avseende riskerade att bli obsoleta.

Den konkreta projektstyrningen riktas främst mot de egenformulerade projektindikatorerna medan programindikatorerna oftast uppfylls i projektets slutskede, i efterföljd av projektindikatorerna. Respondent har uppmärksammat att stödmottagarna inte alltid är införstådda med programindikatorernas roll ur ett utvärderingsperspektiv, att det är dessa som kommissionen använder för att mäta progression, snarare än projektens indikatorer.

Därav framhäver respondent i intervju att samma problematik kvarstår också för gällande programperiod, och att en sammanhållande logik som genomsyrar hela kedjan försvåras av det faktumet.

I syfte att nyansera bilden något menar andra respondenter på att programindikatorerna oftast ryms inom projektens indikatorer, exempelvis där båda indikatorer mäter mot utbildningsinsatser, men att dessa inte får ett konkret utfall förrän projektet färdigställts. Då inga projekt ännu är färdigställda är det för tidigt att avgöra om liknande företeelser kommer uppdagas även denna gång, men risken noteras fortsatt föreligga.

Vidare i det praktiska arbetet anses utdatan och resultatet vara uppfyllt när de specifika målsättningarna är uppnådda. Måluppfyllelsen mäts rent praktiskt alltså primärt genom projektens egna indikatorer, medan programmets indikatorer används mer som statistik som den förvaltande myndigheten redovisar för kommissionen.

Eftersom insatserna och projekten ännu inte är färdigställda är det inte möjligt att besvara vilka effekter som faktiskt har uppnåtts i detta skede. I stället betraktar vi att det sista steget i kedjan avser de förväntade effekterna som tidigare led i kedjan ämnar uppnå. I det nationella programmet, och i enlighet med instrumentets förordningar, anges huvudmålsättningen med instrumentet vara att bidra till en hög säkerhetsnivå i Europeiska unionen genom att effektivisera och vidareutveckla dels gränsförvaltning, dels stödja en enhetlig gemensam viseringspolitik. De förväntade effekterna uppnås genom de tidigare leden i kedjan och anses vara uppfyllda när genomförandeåtgärderna och insatserna är färdigställda, vilka därmed stärker säkerhetsnivån inom hela unionen.

Baserat på ovanstående redogörelse med utgångspunkt i det nationella programmet och genom intervjuer med intressenter, redovisas programmets omkonstruerade interventionslogik i en figur som finns att tillgå i bilaga 4. Detta i syfte att teckna en övergripande och mer lättöverskådlig bild av programmets implementering och genomförande.

4 Nulägesbild

4.1 Projektens framdrift

Hittills har inga projekt slutförts, men i samband med intervjuer gör vederbörande gällande att många projekt framskrider i enlighet med förväntningar. Totalt har 20 projekt beviljats stöd varav sex av dessa har tilldelats driftstöd. Samtliga specifika mål är representerade och respondenter styrker att kännedomen om fonden och instrumentet har ökat så pass mycket att det hittills inte har funnits några större utmaningar i att kunna möta utlysningstakten som förordas av kommissionen.

Däremot har vi uppmärksammat att vissa projekt kommer att försenas, i dagsläget beräknat till cirka ett och ett halvt år. I föregående utvärdering framhävde vi en rekommendation att beakta projektens eventuella beroende till externa parter, främst på central EU-nivå. I samband med intervju uppger respondenter att vissa projekt har flaggat för att centrala förseningar redan i det här tidiga skedet har uppmärksamrats och risken föreligger att det också kan komma att realiseras.

Konsekvensen av den risken kan komma att bli att en andel av beviljade medel återbetalas, alternativt att projekten minskar i omfattning vilket kan leda till en sämre måluppfyllelse än ursprungligen förväntat. Projekten som i synnerhet anges vara särskilt utsatta i dagsläget, är de som avser implementering av EU-förordningar eller nationella IT-projekt, särskilt de vilka slutligen ska anslutas till centrala IT-system vid EU-lisa.

Eventuella förseningar kan vara betydande i den mån att det kan påverka kommissionens kommande halvtidsöversyn. Eftersom en andel av EU-medel behöver återrapporteras till kommissionen uppger respondenter att många motsvarande ansvariga myndigheter i andra länder möter utmaningar i förhållande till att uppnå detta. Gruppen för EU-fonder uppger att de står inför liknande utmaningar och är vaksamma inför det. Samtidigt uppger vederbörande att det är för tidigt att sja om vilken faktiskt påverkan det kan resultera i för programmets genomförande.

4.2 Processbeskrivning

Medel från instrumentet tilldelas enligt två olika förfaringssätt, antingen med konkurrens som sker öppet eller begränsat, eller utan konkurrens. I fallen med konkurrens och vid öppen utlysning ska ansökningarna vara riktade mot något av de specifika målen som anges i programmet och sökande organisationer konkurrerar om tillgängliga medel. Vid begränsad utlysning finns begränsningar avseende specifika mål, giltiga organisationer som kan ansöka, möjliga teman eller andra särskilda villkor.

Vid ansökan utan konkurrens omfattas organisationer som har statligt monopol på verksamheter och åtgärder. Utlysning föregås vanligtvis av ett inriktningsbeslut som anger vilka organisationer som är berättigade till att ansöka, för vilka projekt och till vilken budget. Vid ett sådant ansökningsförfarande beviljas endast ansökningar som uppfyller urvalskriterierna.

Urvalskriterierna består av sex bedömningsgrunder; problemställning och behovsanalys, mål och effekter, kapacitet och kompetens, kommunikation, hållbarhet och finansiella aspekter.

Själva urvalsprocessen delar likheter med den som användes i den föregående programperioden. När en ansökan om stöd inkommer till Gruppen för EU-fonder granskar vederbörande att ansökan uppfyller formella kravställningar och villkor. Sådana kravställningar omfattar bland andra att ansökan har inkommit i tid, att den är förenlig med det nationella programmet och utlysningförfarandet samt att inga antydningar på dubbelfinansiering finns. I sin tur säkerställs att ansökan är komplett, giltigt underskriven och att projekttiden ryms inom programmets löptid. Ansökningarna går därefter vidare till bedömning, i enlighet med de tidigare redogjorda sex bedömningsgrunderna.

Till stöd har Gruppen för EU-fonder Samverkansgruppen, bestående av elva organisationer med koppling till säkerhet, gränskontroll och viseringar. Samverkansgruppen har en rådgivande roll och deltar i utlysningsplaneringen för fonden och stödjer prioriteringar för kommande utlysningar. Inför varje ansökningsgenomgång delger vederbörande sina synpunkter som kan omfatta dels önskemål och behov av särskilda insatser, dels synpunkt på förfarandet för tilldelning.

Samverkansgruppens arbetssätt skiljer sig åt beroende på vilken typ av utlysningförfarande som tillämpas. Vid utlysningar utan konkurrens gör Samverkansgruppen i inriktningsarbetet en värdering av projektförslagens nytta och relevans. Gruppen för EU-fonder har då möjlighet att vid behov, rådgöra med passande representanter inom Samverkansgruppen beträffande inkomna ansökningar.

Vid utlysningar med konkurrens gör ledamöter inom Samverkansgruppen parallella bedömningar med Gruppen för EU-fonder i värdering av ansökningarnas nytta och relevans. Då Samverkansgruppen har en rådgivande funktion bidrar vederbörande med information om verksamhetsbehov, målområde, prioriteringar samt tidsplaner i form av konkreta projektförslag i enlighet med den utlysningsplan som tagits i anspråk i samband med programmets framtagande.

Enligt Samverkansgruppens arbetsrutin ska varje ansökan kvalitetssäkras av myndighetsrepresentanter i gruppen, innan de skickas till Gruppen för EU-fonder. Hanteringen ska bidra till ansökningar med hög kvalitet och god förankring i myndigheternas verksamheter. Själva bedömningen av ansökan görs i två steg. I det första steget granskas om ansökan uppfyller formella och grundläggande krav. Om dessa är giltiga går det vidare till bedömning och värdering. I det andra steget genomförs en kvalitativ bedömning. Gruppen för EU-fonder gör här en helhetsbedömning av ansökningarna och Samverkansgruppen gör en värdering av ansökningarnas nytta och relevans.

För att undvika jävssituationer kan Samverkansgruppens representanter inte värdera eller delta i diskussioner om ansökningar som den egna myndigheten medverkar i. Varje ansökan värderas av två myndighetsrepresentanter i Samverkansgruppen, där den ena har huvudansvar för att presentera värderingen vid beredningsmötet och att skicka den till Gruppen för EU-fonder. Vid behov kan även Övervakningskommittén involveras i beredningen inför beslut om inriktning, i övrigt har denne annars en uppföljande roll i kontrast till Samverkansgruppens mer operativa arbetssätt.

Gruppen för EU-fonder fastställer den slutliga bedömningen och upprättar ett förslag på urvalslista. Beslut om stöd fattas därefter av Ekonomiavdelningen enligt Polismyndighetens arbetsordning.

Efter fastställt beslut publiceras information om utlysning på Polismyndighetens webbplats med tillhörande relevant information om behörighet, målområden, villkor med mera. Här finns även relevanta underlag för projektintressenter avseende ansökningsprocessen. Det finns också möjlighet för projekten, om dessa anses skyddsvärda, att skicka in ansökan via krypterade kanaler.

För att ge ytterligare stöd till projektintressenter anordnar Gruppen för EU-fonder skrivarestuga för sökande. Vid dessa träffar förklaras ansökningsprocessen, regelverk och andra krav som ställs på ansökan, stödberättigande utgifter och urvals- och tilldelningskriterier.

När ett projekt har tilldelats medel ställs krav på att dessa rapporterar lägesrapporter under projektets arbetsgång. Rapporterna innehåller dels ekonomisk redovisning, dels kvalitativa beskrivningar avseende måluppfyllelse. Gruppen för EU-fonder bedömer sedermera om dessa anses vara tillfredställande och antingen begärs komplettering eller godkänner rapporten.

När projektet väl är färdigställt ska projektet skicka in en slutrapport som beskriver hela arbetets gång och resultat- och måluppfyllnad. Gruppen för EU-fonder har även möjlighet att göra platskontroller under projektets genomförande. Ansvarig revisionsmyndighet (Ekonomistyrningsverket) utför granskningar för att säkerställa att inga oegentligheter förekommer. Om oegentligheter skulle uppstå skulle rapporteras dessa till Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (OLAF).

Slutligen återrapporterar Gruppen för EU-fonder till kommissionen årligen genom prestationsrapporter, vilka innehåller beskrivningar avseende hur projekten framskrider i enlighet med det nationella programmets målsättningar och indikatorer, eventuella uppkomna problem, efterlevnad av EU:s regelverk samt hur kommunikations- och spridningsinsatser förlöper, med flera. Vid tidpunkten för utvärderingen har en årlig prestationsrapport förmedlats hittills.

4.3 Budgetförbrukning

Tillsammans med Samverkansgruppen har Gruppen för EU-fonder tagit fram en utlysningsplan i syfte att underlätta styrningen mot programmets specifika mål och behovsättning för Sverige och EU. Planen möjliggör en strategisk planering av utlysningar och andra processer och resurser som är nödvändiga för programmets genomförande och skapar förutsättning för framförhållning vid behovsinventering och prioriteringar. Utgångspunkten är att merparten av budgeten ska lysas ut under programperiodens fyra första år.

I det nationella programmet finns en budgetram med en tillhörande preliminär fördelning av medel per specifikt mål, vilket bygger på en omvärldsanalys och tidigare erfarenheter från föregående programperiod. Förordningen för BMVI reglerar hur medel får tilldelas. Bland annat vidhålls ett budgettak för utpekade åtgärder. Ett sådant är driftstöd som för BMVI gäller att max 33 procent av budgeten får användas till driftstöd. Förordningen reglerar också i vilken takt programmedel ska betalas ut till

beviljade projekt. Om detta inte efterlevs finns det en risk att Sverige förlorar tilldelade medel.

För att kunna fatta beslut om utlysta medel måste det finnas ett budgetutrymme för de utbetalningar som den förvaltande myndigheten ska göra. I utlysningsplanen beskrivs att dialog har förts med Regeringskansliet om förväntad prognos för utlysningar under programperioden. Regeringskansliet har även till uppgift att besluta om budgetram per år och det finns begränsade möjligheter att snabbt ändra den beslutade ramen.

Hur stor andel EU-medel som ett projekt kan få beräknas utifrån de totala kostnaderna i projektens budget. Det är därför väsentligt att stödandelen av faktiska kostnader inte överstiger den maximala finansieringsgraden. I syfte att förenkla projektredovisningen kan schablon för indirekta kostnader och enhetskostnader för personal användas som baseras på projektens finansieringsgrad. Hittills har vi konstaterat att samtliga beviljade projekt har en finansieringsgrad som skiljer sig åt mellan 75-100 procent.⁶

Själva nettobudgeten (inkl. "specific actions") för BMVI uppgår till drygt 51,1 miljoner EUR som är planerad att utlysas i ansökningsomgångar (sk utlysningar) till och med år 2026. Hittills har cirka 280 miljoner SEK beviljats i stöd under varje specifikt mål, inklusive inom särskilda åtgärder som ryms inom den tematiska delen. För programmets del är den nuvarande spridningen uppdelad per specifikt mål som följande:

- Specifikt mål 1 – 208,4 miljoner SEK (74 procent)⁷
- Specifikt mål 2 – 71,9 miljoner SEK (26 procent)

Totalt har cirka 50 procent av Sveriges andel beviljats i stöd. För år 2024 väntas ca 96 miljoner SEK beviljas i utbetalt stöd och insatser som ämnar möta krav i Schengenutvärderingar är prioriterade inom specifikt mål 1. För år 2025 är 130 miljoner SEK budgeterad och prioriteringsområden anges vara projekt som behandlar ETIAS-förordningen inom specifikt mål 1 och driftstöd. För år 2026 beräknas 66 miljoner SEK beviljas utifrån behov. Den initiala förhoppningen har hela tiden varit att inga utlysningar kommer att behöva genomföras under år 2027. Däremot har Gruppen för EU-fonder uppgett att det i det här skedet inte kan uteslutas och att avvikelser från planeringen är möjliga i framtiden.

4.4 Programindikatorer

Av förordning 2021/1148 framgår det ett antal indikatorer som avser att mäta programmets framsteg och måluppfyllelse. Indikatorerna är indelade i outputindikatorer och resultatindikatorer utefter varje specifikt mål. Varje indikator är förenat med ett kvantitativt delmål för år 2024, respektive år 2029. Utgångsvärdet i varje indikator skiljer sig åt, med undantag för outputindikatorerna vars utgångsvärde är noll.

I bilaga 2 redovisas de indikatorer som de hittills beviljade projekten mäts mot. Av dessa är målvärdet, baserat på utfallet, ännu inte uppnått i något avseende. I en av indikatorerna beräknas det förväntade värdet nås fram till år 2029. Av data vi har tagit

⁶ För fler detaljer avseende programmets kostnadseffektiva åtgärder, se kapitel 5.3.

⁷ Avser andelen av beviljat stöd per specifikt mål

del av är det endast resultatindikatorerna som har rapporterats. Outputindikatorerna förmedlas sedan när projekten är färdigställda.

Vi noterar även att många indikatorer som redogörs för i det nationella programmet saknas i själva rapporteringen. Detta som en konsekvens av att projekten, som väljer vilka indikatorer som dessa ska svara mot, får som följd att samtliga inte ännu är representerade, men det kan komma att ändras utefter att programmets genomförandefas fortskrider.

Det bör även noteras här att programindikatorerna inte är det enda sättet att mäta projektens framdrift och måluppfyllelse. Projekten har i de allra flesta fall också egna formulerade projektindikatorer som rapporteras och förankras med Gruppen för EU-fonder under genomförandet. Det är dessa indikatorer som projekten styr mot primärt och inte programindikatorerna. Tanken bakom är dock att projektindikatorerna ska samspela med programindikatorerna, men eftersom de senare oftast uppnås i slutet av projektet är det än så länge tidigt att avgöra huruvida den uppfyllelsen är ändamålsenlig i det här skedet.

I samband med intervju med representanter i Gruppen för EU-fonder uppmärksammar dessa att programindikatorerna är en realitet som man får lära sig att förhålla sig till. Syftet med programindikatorerna anses vara ett sätt att mäta hur programmet genomförs och fortskrider. Här måste projekten också rimligtvis förhålla sig till det faktumet, men oftast rimmar det inte särskilt väl med hur ett enskilt projekts progression mäts på ren operativ nivå. Därav styrs projekten mot egenformulerade indikator för att bättre kunna tydliggöra utvecklingstakten mot målsättningen i det nationella programmet.

Den efterföljande konsekvensen av det faktumet är dock att det föreligger en risk i att indikatorerna inte alltid är harmoniserade med varandra, vilket i sin tur kan otydliggöra styrnivån från dels EU, dels det nationella programmet.

5 Utvärderingskriterier

I enlighet med artikel 44 i förordning 2021/1060 ska utvärderingen av programmet stämmas av mot ett eller flera utvärderingskriterier i syfte att förbättra kvaliteten i utformningen eller genomförandet av programmet. Inom halvtidsutvärderingens ramar, så som de beskrivs i relevanta förordningar och nyckeldokument som ämnar att underlätta halvtidsutvärderingens genomförande, har vi författat och besvarat ett antal frågeställningar, utefter varje kriterium. Frågeställningarna är framtagna och bygger på den utvärderingsmatris som finns att tillgå i bilaga 3.

5.1 Relevans

1. I vilken utsträckning omfattar programmet föränderliga behov?

I det nationella programmet anges att flexibilitet avseende föränderliga behovsättningar har varit prioriterat. Omvärldshändelser som inträffar kan få stor påverkan på Sverige och behov som tidigare inte varit kända kan behöva prioriteras för att nå avsedd måluppfyllelse. I den förra programperioden betonades att eftersom fondens löptid är relativt lång, så kräver det att programmets omfång är dynamiskt och brett. Vi konstaterar att så är fallet även denna gång.

Vid intervju med respondenter gör dessa gällande att programmets grundformuleringar och inriktning räcker för nuvarande behov, men att justeringar kan komma att ske över tid - i synnerhet vid stora omvälvande händelser. I dagsläget tillskrivs exempel på dessa vara bland andra coronapandemin och kriget i Ukraina. Även möjligheten att genomföra nya och förändrade EU-rättsakter anges.

En annan aspekt som är viktig att beakta och som framhävdes i slututvärderingen av föregående programperioden, är att den svenska förvaltningspolitiska traditionen innebär att myndigheterna är organisatoriskt fristående i förhållande till regeringen. Som konsekvens innebär det att det nationella programmet är utformat med fokus på målsättningar och genomförande åtgärder snarare än detaljerade insatser. Myndigheternas projekt utförs därmed enligt deras egen planering baserat på verksamhetens behov. Myndigheterna är därmed drivande i att formulera inriktningen.

Trots det gör de flesta respondenter gällande att genomförandeinsatserna anses vara överensstämmande och rimliga utifrån de behov som förankrats i dels förordningarna, dels programmet i sig. Bilden nyanseras något dock av andra respondenter som menar på att skrivningarna i programmet skulle kunna formuleras tydligare.

Programmets intressenter finns också representerade och dessa ges möjlighet till att ge sina synpunkter på programmets genomförande, i första avseende genom partnerskapet. I programmet möjliggör regelverket även för att kommuner och regioner kan ta del av medel och dessa ges även möjlighet att ge synpunkter på nationella insatser för att fånga upp ett regionalt och lokalt perspektiv.

II. I vilken utsträckning kan programmet anpassas till föränderliga behov?

Enligt uppgifter från intervju, gör respondenter gällande att partnerskapet inte tenderar att ha synpunkter på hur Gruppen för EU-fonder genomför programmet. Snarare beslutar partnerskapet mer formellt om konkreta förändringar utifrån förslag som bereds och presenteras av Gruppen för EU-fonder.

Om ändringar i programmet skulle behöva ske så genomförs dessa enligt tre steg, beroende på ändringens omfattning. Vid mindre justeringar så som skrivfel så kan Gruppen för EU-fonder göra det självmant utan att behöva rådfråga annan part. Vid substantiella förändringar så förväntas detta förankras med dels Övervakningskommittén, dels Regeringskansliet och i vissa avseenden även kommissionen. Vid materiella och större förändringar behöver och förväntas Gruppen för EU-fonder, dels tillkännage ändringarna, och dels förhandla om justeringarna med kommissionen. Projektintressenterna och berörda myndigheter har alltid möjlighet att inkomma med synpunkter eller kommentarer vid förändringar i omfattning, eller vid nya uppkomna behov som vederbörande ser.

Slutligen konstaterar vi därmed att programmet tillåter en kontinuerlig behovsöversyn som uppdateras vid relevanta kontextuella förändringar. Partnerskapet tillåts dessutom inkomma med synpunkter och flexibilitet beaktas i utformningen av insatser.

Slutligen har vi uppmärksammat att det finns etablerade rutiner som säkerställer att substantiella förändringar kan ske.

5.2 Ändamålsenlighet

1. Hur framskrider programmet för att möta målsättningen?

Hittills har projekt inom samtliga målområden beviljats, varav en majoritet härleds till specifikt mål 1. Enligt uppgifter från respondenter gör vederbörande gällande att tilldelningen per mål framskrider enligt budgeterings- och tilldelningskrav från kommissionen.

De flesta projekts framdrift mot uppsatta milstolpar och mål ligger också i linje med Gruppen för EU-fonders förväntningar, i synnerhet de projekt som tilldelats driftstöd som fortsättningsprojekt från föregående fond. Trots det framhävs också den fortsatta risken som föreligger - att förseningar på EU-nivå riskerar att hindra i synnerhet stora IT-projekt från att utvecklas i planerad takt. Hittills uppskattar respondenterna att det rör sig om cirka fyra till fem projekt⁸ som riskerar att behöva justeras eller inte är fullt ut genomförbara i den omfattning som initialt har meddelats.

Till följd av att beviljade projekt numera nås av ett tilldelningsbeslut snarare än regelrätt avtal har det förenklat möjligheten att avbryta ett beviljat projekt. Det bör dock ses som en sista utväg. Snarare anses det mer sannolikt med ändringar i beslut om stöd, snarare än hela projektets avbrytande, om framdriften avviker från förväntningarna. En ytterligare respondent delar den bild av projektens utveckling, likväl som denne ser positivt på möjligheten att justera beslut om stöd under projektens gång. Men denne framhäver även att det förfaringsätt som används ibland kan upplevas alltför administrativt, särskilt eftersom projektens ansökan om utbetalning först måste godkännas, medel fördelas och först därefter kan en revidering ske. Detta som en följd av hur Gruppen för EU-fonders IT-system är uppbyggt och fungerar.

I det här skedet finns inga särskilda handlingsplaner för att hantera de eventuella risker som kan uppstå till följd av förseningar på EU-nivå. I slututvärderingens rekommendationer framhövs vikten av att beakta projektens eventuella beroenden till externa parter och företeelser. Gruppen för EU-fonder anger att insatser har utformats med sådana aspekter i åtanke, där lärdomar från föregående programperiod numera innebär att projekten i samband med ansökan behöver värdera risken och återsrapportera i samband med lägesrapporter. Trots det har det i praktiken ännu en gång uppstått en flaskhals som konsekvens av att vissa projekt omfattar implementering av tvingande lagstiftning, så som förordningar, och att delar av det även finansieras av EU.

Det bör även noteras att eftersom insatserna har planerats i ett tidigt stadie och att rekommendationer som framkommit genom slututvärderingen ännu inte har kunnat ge effekt med hänsyn till dess färdigställande. Trots det kan det finnas anledning att i fortsättningen vidareutveckla och fortsätta beakta beroenden inför beviljande av medel.

I andra avseenden, för att kunna förbättra rutiner och praxis, har Gruppen för EU-fonder samarbeten med andra fond- och instrumentförvaltande myndigheter. Utöver det kommunikatörsnätverk som beskrivs i kapitel 5.2 är samarbetena dock inte formaliserade i någon större utsträckning utan kontakt sker i stället mer informellt.

⁸ Avser både BMVI och ISF.

II. I vilken utsträckning är övervaknings- och utvärderingsramverket anpassat för att beskriva framsteg inom programmets målsättning?

I enlighet med artikel 16 i förordning 2021/1060, ska varje medlemsstat fastställa en prestationsram som möjliggör övervakning och utvärdering av programmets prestation. Till den ram hör indikatorer som är kopplade till det nationella programmet. Detta i syfte att mäta programmets framsteg. Indikatorerna i det nationella programmet är indelade i output- respektive resultatindikatorer utefter varje specifikt mål, med kvantitativa delmål som ska vara uppfyllda till och med år 2024 och år 2029.

Den kvantitativa datan i form av programindikatorer samlar Gruppen för EU-fonder in och återspeglar till kommissionen. Hittills har vi inte kunnat konstatera några indikationer som antyder på att det förekommer en under- eller överrepresentation. Däremot är indikatorerna, som en del av övervaknings- och utvärderingsramverket, förenat med vissa brister.

I en av intervjuerna framhäver respondent att Övervakningskommittén främst blir delgivna den kvantitativa datan rutinmässigt inför sammanträden men vidhåller samtidigt att den kvalitativa också är nödvändig för att få en god överblick över projektens utveckling. Respondenten gör däremot gällande att dilemmat som uppstår är att de kvalitativa indikatorerna oftast synliggörs i samband med att ett projekt avslutas, något som försvårar övervakningsförfarandet som åligger kommittén. I övrigt har vi inte heller iakttagit att det finns upprättade underlag som indikerar att några utbildningsinsatser förekommit för att säkerställa att datahanteringen sker ändamålsenligt.

En ytterligare iakttagelse som uppmärksammas är, i likhet med vad som framgick av slututvärderingen, att projekten tenderar till att styra mot de egna projektindikatorerna snarare än programindikatorerna. Konsekvensen riskerar att otydliggöra styrnivån från EU:s sida och det nationella programmet. Det kan medföra svårigheter att på ett fullständigt sätt utvärdera programmet ingående i samband med den kommande slututvärderingen, i synnerhet i avseendet att uppskatta instrumentets fullständiga påverkan och effekter.

III. Hur säkerställs att relevanta aktörer involveras i samtliga faser av programmet (planering, genomförande, övervakning och utvärdering)?

Att relevanta aktörer involveras i programmets faser säkerställs genom att de myndigheter som programmet främst riktas mot finns representerade i partnerskapet. Partnerskapets arbetsuppgifter och deltagande regleras genom respektives arbetsordning och arbetsrutin. Övervakningskommittén som aktör bistår primärt i genomförandet, övervakningen och utvärderingen av programmet medan Samverkansgruppen, som fyller en expert- och rådgivandefunktion, stödjer vid planering samt det operativa arbetet under programmets genomförande.

Representanterna i gruppen ska vara kontaktpunkter för sina respektive myndigheter och en länk mellan myndighetens verksamhetsområde och fonden samt instrumentet. Representanten förankrar och sprider sedan information om fonden samt instrumentet och utlysningstillfällena internt inom organisationen och externt i sina nätverk samt fångar upp projektidéer.

Totalt elva myndigheter finns representerade i partnerskapet:

- Brottsförebyggande rådet
- Brottsoffermyndigheten
- Ekobrottsmyndigheten
- Kustbevakningen
- Migrationsverket
- Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
- Polismyndigheten
- Säkerhetspolisen
- Tullverket
- Åklagarmyndigheten
- Justitiedepartementet⁹

I samband med intervju framgår att samarbetet med de många olika representanterna i allt väsentligt fungerar väl. Utefter tidigare erfarenheter från föregående programperiod har arbetssättet och samverkansfunktioner blivit etablerade och rutinerade. Samtliga respondenter upplever samverkan och samarbetet som välfungerande, i synnerhet i kontakt mellan vederbörandes myndighet och mellan förvaltande myndighet (Gruppen för EU-fonder).

Däremot upplevs det finnas utvecklingspotential i samverkan horisontellt mellan de olika myndigheterna. Många gånger sker kontakt ensidigt mellan myndigheterna och Gruppen för EU-fonder, men respondenterna efterfrågar bredare diskussioner sinsemellan myndigheterna och intressenterna för att kunna fånga upp eventuella synergier på ett bättre sätt mellan de olika myndigheterna.

Eftersom Polismyndigheten dels är fondförvaltande myndighet, men också berättigad stödmottagare, gör respondenter gällande att det stundtals finns en upplevd förväntan på att tilldelas medel eller förenklade krav på uppföljning och återrapportering. Det ställer, enligt utsago, stora krav på den egna integriteten och professionaliteten i att förklara det regelverk som Gruppen för EU-fonder är ålagda att efterleva.

I syfte att undvika missförstånd dels internt inom myndigheten, dels externt gentemot andra myndigheter har Gruppen för EU-fonder arbetat aktivt med att tydliggöra dels regelverk, dels gränsdragning och uppdelning mellan Polismyndigheten som förvaltande myndighet och Polismyndigheten som stödberättigande myndighet. Hittills har det inte funnits missnöje i det avseendet, men för att undvika den eventuella risken har Övervakningskommittén (som stödjande organ) en funktion i att uppmärksamma om det skulle upplevas som att Polismyndigheten som stödmottagare skulle anses bli beviljade en oproportionerlig andel av fondresurserna.

⁹ Justitiedepartementets representant är ordförande i Övervakningskommittén på uppdrag av Regeringen.

IV. I vilken utsträckning framhäver eller beaktar programmet i sitt genomförande de horisontella principerna?

I programmets nödvändiga villkor motiveras att EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna uppfylls genom att stadgan är rättslig bindande för Sverige. Alla myndigheter är skyldiga att respektera och iakta principerna samt främja tillämpningen av rättigheterna när unionsrätten tillämpas. I praktiken innebär det att Gruppen för EU-fonder, som förvaltande myndighet, är bundna av reglerna vid framtagandet av program.

I genomförandet av programmet ingår det i Gruppen för EU-fonders rutiner att göra kontroller mot relevanta artiklar och för att kontrollerna ska få genomslag genomförs utbildningar som riktar sig till samtliga som är involverade i programmet. Gällande kontrollen av stadgans efterlevnad kontrolleras utlysningar, urvalskriterier, ansökningar och rapporter mot en checklista. Vid överprövning av beslut kan även domstolar pröva om beslutet är i överensstämmelse med stadgan.

Gruppen för EU-fonder ska minst årligen rapportera fall där förvaltande myndighet i sina kontroller av projekt upptäckt brott mot stadgan samt eventuella klagomål avseende stadgan som inkommit till Justitieombudsmannen, Justitiekanslern eller annan ombudsman och som förvaltande myndigheten ombetts yttra sig över. I rapporteringen ska myndigheten ange hur många fall av brott mot stadgan som har identifierats, hur många granskningsförfaranden som inletts av ombudsmännen samt status på dessa och vilka rättigheter som påverkats. Åtgärder som vidtagits för att korrigera bristerna samt vad som gjorts för att undvika liknande brister i framtiden ska också framgå.

I samband med halvtidsutvärderingen har vi inte tagit del av några rapporterade fall, och inga har uppmärksammats i samband med intervjuer med respondenter för ansvariga myndigheter i det här skedet.

Avseende principen om icke-diskriminering gör villkoren gällande att svensk lagstiftning, i synnerhet *Diskrimineringslagen (2008:567)* är gällande där Diskrimineringsombudsmannen utövar tillsyn. Ur ett projektperspektiv gör också Gruppen för EU-fonder gällande att icke-diskriminering, tillsammans med jämställdhet ska integreras i alla projektets processer så som planering, genomförande, rapportering och uppföljning av projektverksamheten. Man uppmanar även projekten till att uppmärksamma ojämlikheter eller andra diskriminerande förfaringsätt och att följa upp det regelbundet samt arbeta för att påverka utfallet i rätt riktning. Detta är en stående punkt som redogörs i samband med varje avlagd lägesrapport.

Slutligen noterar vi att de flesta horisontella principer är beaktade i utformningen av dels programmet, dels EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, men också principerna om anti-diskriminering och jämställdhetsintegrering som ska genomsyra samtliga faser av programmet. Vi har däremot inte iakttagit explicita formuleringar som nämner hållbar utveckling. Det bör däremot nämnas att artiklar¹⁰ i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna omfattar hållbar utveckling och kan på så sätt rymmas genom det, men parisavtalet eller FN:s hållbara utvecklingsmål omnämns inte explicit.

¹⁰ Exempelvis artikel 37.

V. *I vilken utsträckning är programmet effektivt i att kommunicera och sprida dess möjligheter och framsteg?*

Gruppen för EU-fonder har upprättat en webbsida som är den primära kommunikationskanalen för BMVI. Där publiceras information om det nationella programmet, bakomliggande förordningar, instrumentets målsättning samt projektresultat och andra effekter. Finansieringsmöjligheter och stöd till sökande organisationer finns också på webbsidan. Information om BMVI publiceras på en portal som är gemensam för de EU-fonder i Sverige som regleras av förordning 2021/1060. Instrumentets kommunikationsstrategi utgår och är baserad på den kravställning som finns i den gemensamma förordningen för fonden och instrumentet. Baserad på strategin har en kommunikationsplan med inplanerade aktiviteter upprättats. Dess resultat följs upp med tre olika indikatorer:

- Webbplats: antal publicerade artiklar/projektpresentationer
- Nyhetsbrev: antal prenumeranter
- Seminarier: antal deltagare, antal nöjda deltagare

I de årliga prestationsrapporterna redovisas utfallet för kommunikationsinsatserna med start år 2023. Eftersom rapporten skrivs och godkänns under början av 2024 har vi ännu inte kunnat ta del av den informationen. Vi kan däremot konstatera att målvärdet för år 2027 avser 15 publicerade rapporter, 150 nyhetsbrev, minst 1 deltagare per inbjuden sökande stödmottagare och möte samt minst 60 procent nöjda deltagare vid mötena. Vi noterar också att i den årliga prestationsrapporten för år 2022 beskrivs även mätmetoden, bland annat genom enkätundersökningar. Vederbörande gör däremot gällande att myndigheten i dagsläget saknar enkätverktyg.

Trots att fullständig data ännu inte är tillgänglig i samband med halvtidsutvärderingen konstaterar vi genom intervjuer med berörda respondenter att dessa anser att kommunikationsinsatserna hittills har varit lyckade. I jämförelse med tidigare programperiod har kännedomen hos stödmottagarna om instrumentet ökat och det har inte funnits några utmaningar i detta skede att få in projektansökningar under respektive specifikt mål.

Vidare deltar Gruppen för EU-fonder i kommunikatörsnätverk vilka arrangerar gemensamma tillställningar som syftar till att allmänheten ska bli varse om instrumentet. Med hänsyn till att instrumentet består av och omfattar resurser som behandlar känsliga uppgifter, kräver det samtidigt diskretion och försiktighetsåtgärder avseende vad som informeras. Därav är det ibland utmanande att uppmärksamma allmänheten om vad instrumentet konkret innefattar, särskilt eftersom genomförandeåtgärderna riktas mot myndigheter, och inte allmänheten.

I första hand kan allmänheten ta del av det, vilket tidigare angetts, som publiceras på fonden- och instrumentets webbplats med tillhörande dokumentation. I andra hand genom de tillställningar som arrangeras. Ett konkret exempel som lyfts fram är där representanter för instrumentet deltog i "Europadagen" (som anordnades i kulturhuset i Stockholm 9:e maj 2023) tillsammans med andra representanter för EU-fonder. Vid det arrangemanget presenterades vad instrumentet syftar till, vad som ämnas

åstadkommas med projekt och hur man arbetar för att bidra till att Sverige och Europa blir säkrare som följd.

Utöver ovanstående forum för kommunikationsinsatser så sker även flera möten med Samverkansgruppen per år. Under mötena är samtliga myndigheter som är representerade i partnerskapet inbjudna. Under de tillfällena är det inte enbart information som ges från Gruppen för EU-fonder, utan det finns även möjligheter att föra dialog med varandra om pågående eller nya projekt. Förhoppningen som respondent vid Gruppen för EU-fonder uppger, är att det ska kunna leda till ytterligare samverkansprojekt där två eller flera myndigheter tillsammans jobbar mot samma mål. Utöver det är det också respektive myndighets ansvar, i synnerhet de som är representerade i Samverkansgruppen, att föra informationen vidare ut i respektive organisation och lyssna in potentiella projekt som kan sökas.

Formaliserat finns också en kommunikationsstrategi som Gruppen för EU-fonder har tagit fram. Strategin är mycket övergripande och är godkänd av Övervakningskommittén. Denna ligger till grund för konkretiserade årliga kommunikationshandlingsplaner. Vi har dock för denna halvårsutvärdering inte fått kommunikationsstrategin tillsänt oss.

En annan respondent nyanserar perspektivet något. Denne belyser att som följd av att många utlysningar hittills har varit utan konkurrens, så upplever vederbörande att kännedomen om instrumentet snarare har minskat något från föregående programperiod för de myndigheter som inte ingår i partnerskapet. Något som skulle kunna påverka vilka projekt som blir genomförda i slutändan.

Slutligen konstaterar vi att kommunikations- och spridningsinsatser sker i syfte att öka kännedomen om instrumentet till berörda aktörer med tillhörande målsättningar i enlighet med kravställningen. Kommunikeringen sker via olika blandade kanaler, dock inte genom sociala medier. Att tillräckligt många projektansökningar har inkommit antyder på att kommuniceringsinsatserna har varit effektiva, däremot kan det finnas anledning till att beakta risken av att insatserna riskerar att riktas främst mot representerade myndigheter i partnerskapet och att intressenter utanför inte tilldelas samma typ av information som följd av många riktade utlysningar utan konkurrens.

Vi vill även betona vikten av att åtgärda och inrätta de verktyg som behövs för att tillförlitligt nog kunna mäta måluppsättningarna exempelvis genom att införskaffa enkätverktyg som tidigare har saknats.

5.3 Effektivitet

1. I vilken utsträckning stödjer programmet kostnadseffektiva åtgärder?

I syfte att förenkla och effektivisera kostnadsåtgärder tillåter programmet förenklade redovisningsalternativ för projekten. Det finns tre olika tillvägagångssätt att redovisa sina kostnader. I det första sättet används schabloner upp till 40 procent för projekt med stora personalandelskostnader. I det andra sättet används faktiska kostnader för resor och logi, investeringar, material och lokaler samt externa tjänster. Schablon används för indirekta kostnader, varav upp till 15 procent på personalkostnader. Projekt som finansieras till 100 procent har inte rätt till schablon för indirekta kostnader. Det tredje alternativet är en klumpsumma som endast används för projekt som

behandlar förstudier. Klumpsumman fastställs vid beredning av ansökan. Samtliga projekt inom fonden och instrumentet ska använda sig av enhetskostnader för personal vid budgetering och budgeteras i timmar eller månad.

I intervju uppger Gruppen för EU-fonder att stickprovsvisa kontroller genomförs utefter risk- och väsentlighet och större belopp för att säkerställa att medel används på ett korrekt vis. I dagsläget görs inga jämförelser mellan liknande projekt med hänsyn till kostnader och omfattning inom eller mellan olika fonder, men kontroller sker mellan projekt utifrån rimlighet och avvikelser.

Respondenterna särskiljer begreppet kostnadseffektivitet i två avseenden. Dels säkerställs att åtgärder inom programmet bedrivs kostnadseffektivt genom att projektens angivna budget kontrolleras i förhållande till vad som ämnar uppnås. I övrig aspekt avser det Gruppen för EU-fonders egen styrning för att underlätta att projekten kan bedrivas så effektivt som möjligt med så lite administration som möjligt. I förhållande till tidigare programperiod bedöms bland annat schabloner användas i större utsträckning än granskning av varje enskild faktura. Detta anses ha bidragit till att efterkontroller har kunnat minska, som konsekvens av att granskningar numera sker löpande och utefter risk och väsentlighet.

Projekten har ännu inte redovisat några större kostnader men utefter vad som blivit beviljat hittills har vi inte iakttagit några avvikelser utifrån beviljade medel och projektomfattning.

II. I vilken utsträckning är förvaltnings- och kontrollsystemet effektivt?

Trots införda kostnadsförenklingar finns det antydningar på att viss ytterligare administration tillkommit jämfört med föregående programperiod. Respondenter gör gällande att det upplevs från kommissionens sida ha skett en förskjutning på så vis att förenklingar i syfte att effektivisera har fått negativ påverkan i andra avseenden. Ett exempel som framhävs avser offentlig upphandling. Å ena sidan behöver inte Gruppen för EU-fonder i dagsläget följa upp offentliga upphandlingar i detalj som följd av införda schablonersättningar, men samtidigt måste vederbörande redovisa och rapportera uppgifter om varje upphandlad leverantör och underleverantör vilket bidrar till minskad effektivitet som kostnadsförenklingarna initialt avsåg. Det upplevs som att det finns en brist i kommunikationskedjan från kommissionens sida i det specifika fallet.

I övrigt är bilden av att kravställningen (exempelvis från kommissionen, förordningar eller annan lagstiftning) inte tolkas mer restriktivt än nödvändigt, tudelad. En av respondenterna framhäver att så är fallet, men framhäver att det inte nödvändigtvis ses som ett problem. I stället gör respondenten gällande att det rent av skulle kunna vara stärkande för förvaltnings- och kontrollsystemet genom att det minskar risken för eventuella oegentligheter.

I jämförelse med andra fonder upplevs även den administrativa bördan vara mindre, i synnerhet ur ett projektperspektiv. Särskilt omnämns det faktum av respondent i intervju, att eftersom själva projektansökan skrivs på svenska, så minskar administrationen avsevärt för de myndigheter som vill ansöka om medel. Ur den förvaltande myndighetens perspektiv framträder en mer nyanserad bild av att återrapporteringskraven till kommissionen har stärkts. Det i sin tur riskerar även att leda till mer administration för projekten på sikt eftersom Gruppen för EU-fonder kan

tvingas till att kräva stödmottagarna på ytterligare data. Det har hittills inte behövs göras gentemot projekten, men är en ihållande risk som fortsättningsvis beaktas. I övrigt har det inte heller varit aktuellt att ta hjälp av teknisk assistans för att förenkla förfarandena ytterligare.

Vår iakttagelse här är att förenklingen av administrationen för kommissionen å ena sidan riskerar att få oavsedda konsekvenser i ett annat led där administrationen samtidigt stärks. Det riskerar att rimma illa med kravet från kommissionen på att ytterligare förenkla den administrativa bördan inom hela fond- och instrumentförvaltningsförfarandet. Hittills har det inte fått någon upplevd påverkan på effektiviteten men risken föreligger fortfarande.

III. I vilken utsträckning är ytterligare förenklingar möjliga? Hur?

Ovanstående redogjorda iakttagelser antyder att ytterligare förenklingar är möjliga från kommissionens sida. Bäst exemplifierat innebär det att minska den administrativa bördan för förvaltande myndighet. Detta genom att förenkla återrapporteringskrav till kommissionen, i synnerhet genom lättade krav som avser redovisning gällande offentlig upphandling.

Vidare har vi inte iakttagit några indikationer på att samarbetet mellan de parter som är involverade i genomförandet av själva programmet skulle vara bristfälligt. Inte heller har vi sett några indikationer på att informationsutbytessystemet mellan rapporterande myndigheter och institutioner skulle vara bristfälligt, utöver vad som redan har angetts.

5.4 Samstämmighet

I. I vilken utsträckning är programmet samstämmande med initiativ som stöds under angränsande policyområden, i synnerhet med stöd av den tematiska delen över de olika förvaltningsdelarna?

Ett nytt förvaltningsförfarande i den här perioden är att det numera finns en tematisk del vars anslag uppgår till en andel av medel som beviljas av kommissionen i stället för Gruppen för EU-fonder. Den tematiska delen ska ägnas åt prioriteringar som har ett stort mervärde för unionen eller vid oförutsedda brådskande behov.

Ansvar för särskilda åtgärder delas mellan kommissionen och den förvaltande myndigheten (Gruppen för EU-fonder). Det är kommissionen som beslutar om tilldelning till medlemsstaten för särskilda åtgärder, och medel kan beviljas till dels nationella, dels transnationella projekt. I kontrast ansvarar den förvaltande myndigheten för att projekten genomförs i enlighet med reglerna för nationella programmet. Kommissionen har dessutom ett helhetsansvar för unionsinsatser och bistånd i nödsituationer, vilket föranleder att utlysning, tilldelning och uppföljning samt kontroll genomförs av det ansvariga generaldirektoratet för migration- och inrikesfrågor.

Hittills upplevs den tematiska delen vara omgärdad av otydligheter och förenad med ytterligare administration för den förvaltande myndigheten nationellt. Anledningen tillskrivs bero på flera faktorer. Den första är att informationen som kommissionen ger till de förvaltande myndigheterna ofta är bristfälligt, vilket försvårar Gruppen för EU-fonders arbete med att marknadsföra och sprida information om möjligheten till att ansöka om dess medel. Den andra utmaningen är att eftersom EU-kommissionen har

beslutsrätt på utlysningar inom särskilda åtgärder så bidrar det till oproportionerligt mycket administration för den förvaltande myndigheten. Anledningen beror på att projektansökningar som skickas till utlysningar inom särskilda åtgärder skrivs under av förvaltande myndighet. När ett projekt har godkänts av kommissionen så anslås medel till det nationella program som projekt ryms inom och måste därefter hanteras i enlighet med alla andra ordinära projekt som innebär ansökningsprocess, registrering i system och uppföljning med mera. I praktiken innebär det därmed ett visst dubbelarbete, som skulle kunna undvikas.

Vidare lyfter också respondenter, som potentiella stödmottagare, vikten av att kunna få information om den typen av utlysningar tidigt, vilket upplevs i dagsläget vara bristfälligt som konsekvens av ovan redogjorda företeelser.

Vi konstaterar att programmet rent formaliserat är överensstämmande och kan stödjas av den tematiska delen men att det i praktiken är förenat med ökad administration och otydligheter. Det finns anledning till att förbättra, förtydliga och förenkla dels informationen som kommissionen ger den förvaltande myndigheten, men också att minska den administrativa bördan för att inte det ska ge negativ påverkan på antal projekt som skickas in från Sverige inom ramen för särskilda åtgärder samt stödmottagarnas potentiella projekt.

II. I vilken utsträckning är programmet samstämmigt med andra EU-fonder (inklusive övriga inom EU:s organ för inrikesfrågor), och i synnerhet med EU:s externa åtgärder?

Det nationella programmet gör gällande att närliggande fonder och instrument påverkar effekterna av programmet. Det är därför viktigt med välfungerande samverkan, inte minst mellan fondförvaltande myndigheter vilket ger fördelar i form av effektiviserade förvaltnings- och handläggningsprocesser, samt bidrar till ett ömsesidigt lärande inom de verksamhetsområden som myndigheterna verkar inom.

Programmet framhäver i synnerhet *Fonden för inre säkerhet (ISF)* och *Asyl- och migrations- och integrationsfonden (AMIF)* som särskilt sammanlänkade med BMVI. Andra instrument som tangerar området anges även vara *Instrumentet för tullkontrollutrustning (CCEI)*.

Eftersom fonderna och instrumenten gäller under och inom samma förordning (2021/1060) och regelverk, finns upprättade nätverk avseende kommunikation för att diskutera exempelvis förenklingar inom kostnadsredovisning eller andra förvaltningsförfaranden. Dock är nätverken oftast mer personbundna och informella i syfte att säkerställa samverkan, komplementaritet och andra synergier.

För att säkerställa synergier och andra beröringspunkter med angränsande policyområden är utsedd ordförande i Övervakningskommittén representant för både BMVI och ISF samt AMIF. På så sätt menar respondenter att kunskaper om fonderna och instrumenten synkroniseras och därmed kan uppmärksamma eventuella synergier som kan vara relevanta. Även Samverkansgruppen deltar i workshops och seminarier där möjligheter ges till att synkronisera utvecklingsbehov och samverkansmöjligheter.

Trots det menar vissa respondenter på att här finns utvecklingspotential. I samband med möten med Övervakningskommittén diskuteras de relaterade fonderna och

instrumenten på en väldigt övergripande nivå och här skulle Gruppen för EU-fonder kunna bli tydligare i att presentera vilka olika områden som skulle kunna generera synergier och andra överensstämmande effekter. Dessutom är det främst AMIF som lyfts fram som exempel men respondenten framhäver att det finns flera andra fonder inom exempelvis forskning som skulle kunna gagna bådadera.

Bilden som uppträder är att myndigheterna som är representerade i Övervakningskommittén och Samverkansgruppen har fått information om de olika fonderna och instrumenten från interna kanaler men att dessa inte har diskuterats tillräckligt i samband med partnerskapets sammanträden, tillsammans med Gruppen för EU-fonder.

Vi konstaterar därmed att det finns indikationer på att arbetet med att säkerställa fondernas komplementaritet och deras eventuella synergier kan fortsätta stärkas och tydliggöras för att på så sätt vidga fondens överensstämmande med övriga relaterade fonder och unionens externa åtgärder.

5.5 Unions mervärde

1. I vilken utsträckning ger programmet EU-mervärde?

Det nationella programmet gör gällande att insatser inom programmet ska inriktas på åtgärder som har ett EU-mervärde. EU-mervärde anges vara en vägledande princip vid tilldelning av medel. Vidare ställs det krav på projekten att redogöra för hur de bidrar till ett EU-mervärde i sina verksamheter. Som följd fungerar därför projektens lägesrapporter som ett kontrollmoment där det finns en stående beskrivningspunkt avseende hur dessa ämnar fullfölja kriteriet.

Eftersom insatserna som beviljats ännu inte är färdigställda är det svårt att utvärdera hur programmet ger ett EU-mervärde rent resultatmässigt i det här skedet. Däremot anges det i intervju att flera projekt förväntas leverera ett större mervärde bortom de egna inhemska intressenterna.

I synnerhet omnämns projekt som innebär sammankoppling av IT-infrastruktur och projekt som är relaterade till att införa olika EU-regelverk i form av förordningar eller direktiv. Avseende förordningsimplementeringar anges dessa vara särskilt betydelsefulla eftersom behoven härstammar från EU-nivå och förväntas generera ett mervärde dels nationellt, dels för den bredare unionen.

Vi konstaterar därmed att det finns iakttagelser som indikerar på att ytterligare målgrupper och interventioner erbjuds genom det nationella programmets genomförandefas. Huruvida dessa faktiskt resulterar i konkreta positiva effekter för målgrupperna är för tidigt att uttala sig om i detta skede.

6 Slutsats och rekommendationer

Utvärderingen har ämnat verka till att bedöma och värdera programmets framdrift, i syfte att förbättra kvaliteten avseende utformning och genomförande av programmet, samt uppmärksamma uppkomna utmaningar och ge förbättringsförslag.

Som konsekvens av att organisationsstrukturer och tidigare rutiner har funnits etablerade från föregående programperiod har programmets uppstart fortskridit utan

större övergripande utmaningar. I jämförelse med tidigare period har antalet inkomna projektförslag ökat och kännedom om fonden i allmänhet och instrumentet i synnerhet, upplevs vara hög. Det har resulterat i att projekt inom samtliga specifika målområden är representerade och majoriteten av dessa framskrider enligt förväntan.

Trots en fullgod inledningsfas av programmet är det fortsatta genomförandet förenat med vissa utmaningar, inte minst kvarstår de risker som uppmärksammades i samband med slututvärderingen av föregående programperiod.

Den första kvarstående risken avser det faktum att projekten bedömer det sannolikt att förseningar kan komma att fortsättningsvis drabba dem. Ett flertal projekt är beroende av externa parter och företeelser, i synnerhet de projekt som behandlar förordningsimplementeringar och större IT-projekt. Den uppdagade problematiken innebär omständigheter som projekten är oförmögna att själva påverka, vilket är förenat med en fortsatt risk att de utbetalade resurserna riskerar att inte användas på ett fullt ut effektivt sätt, genom exempelvis bristande måluppfyllelse.

Med avstamp i programmets interventionslogik avser den andra kvarstående risken de iakttagelser som antyder på att projektindikatorer och egenformulerade målsättningar fortsatt främst är styrande princip. Om programmets och projektens indikatorer divergerar riskerar det att otydliggöra styρνivån, avseende målsättning och intention från EU å ena sidan, och det nationella programmet å den andra. I dagsläget är det ännu svårt att avgöra om utfallet kommer bli det samma som uppmärksammades i slututvärderingen men risken föreligger framgent. Detta kan medföra svårigheter för den kommande slututvärderingen att fullständigt utvärdera programmet ingående. Dels avseende projektens uppnådda resultat, men även avseende programmets genomförande i sin helhet.

Utöver de kvarvarande utmaningarna med programmet konstaterar vi även nytillkomna och unika sådana för den här programperioden. Vi konstaterar att det nationella programmet gör gällande att närliggande fonder och instrument påverkar effekterna av programmet, och att det därmed är viktigt med välfungerande samverkan mellan dessa för att säkerställa synergieffekter.

Följaktligen och kopplat till det faktum att det nationella programmet betonar synergieffekter mellan angränsande fonder, antyder därmed våra iakttagelser på att det finns utvecklingspotential i samverkans- och samstämmighetsavseenden. Respondenter i partnerskapet efterfrågar en mer detaljerad genomgång av de olika angränsande fonderna och instrumenten i samband med partnerskapet och Gruppen för EU-fonders sammanträden. Många gånger sker kontakt ensidigt mellan myndigheterna och Gruppen för EU-fonder men det finns antydningar på att bredare och horisontella dialoger, myndigheterna sinsemellan också skulle vara till gagn. Särskilt i syfte att synkronisera kunskaper om närliggande fonder och instrument samt uppmärksamma synergieffekter för att säkerställa komplementariteten däremellan.

Vidare är den nyligen införda tematiska del, som kommissionen förfogar över, förenad med upplevda otydligheter. Vi bedömer det som ett fullgott komplement där den tematiska delen ska ägnas åt prioriteringar som ger ett större EU-mervärde eller vid andra brådskande behov. Olyckligtvis är förfarandet, så som det upplevs hittills, inte fullt ut effektivt. Orsaken tillskrivs bero på flera faktorer, bland annat att informationen

som tillhandahålls av kommissionen till Gruppen för EU-fonder tenderar att vara bristfällig. Konkret innefattar det att utlysningarna ofta sker med kort varsel utan att potentiella stödmottagare är varse om dem.

I sin tur försvårar det även möjligheten till att marknadsföra och sprida information till behöriga mottagare. Även det faktum att kommissionen har beslutsrätt på utlysningar adderar stundtals oproportionerligt mycket administration för Gruppen för EU-fonder. När ett projekt beviljats inom denna ram anslås medel till det nationella program som projektet ryms inom. Därefter måste det hanteras i enlighet med alla övriga projekt, något som anges ha bidragit till dubbelarbete för Gruppen för EU-fonder.

Mot bakgrund av ovanstående slutsatser ger vi därför följande rekommendationer:

- Trots lärdomar från föregående programperiod, har vi fortsatt observerat att risken för centrala förseningar på EU-nivå kvarstår. Därav rekommenderar vi att projekten fortsatt, innan ansökan och vid planering av arbetet, överväger deras beroende till yttre aktörer och omständigheter som ligger utanför projektets kontroll. Vidare bör även Gruppen för EU-fonder fortsätta att beakta samma aspekter och vidareutveckla processer och förfaranden som syftar till att minska benämnda risker. Detta bör, i likhet med föregående programperiod, ske innan tilldelning av medel.
- Vi rekommenderar att EU-kommissionen samt Gruppen för EU-fonder dels bör förtydliga gentemot projekten vad syftet och skillnaderna mellan indikatorerna är och vad de avser att mäta. Dels vara vaksamma på och noggrant följa projektens utveckling mot programindikatorerna, i synnerhet så att dessa inte riskerar att återigen divergera från projektens egna indikatorer, i samband med projektens avslutande. Konsekvensen riskerar annars att bli, förutsatt att inga förändringar sker på EU-nivå, att projektägarna i stället behöver harmonisera projektindikatorerna i större utsträckning för att bli mer överensstämmande med de programindikatorer som anges i det nationella programmet.
- Vi rekommenderar även, i syfte att stärka samstämmigheten och komplementariteten med angränsande fonder och instrument, att partnerskapet tillsammans med Gruppen för EU-fonder redogör för och uppmärksammar mer detaljerat vilka potentiella konkreta synergier och samverkansinsatser som finns att tillgå i berörda fonder och instrument. Likväl att möjliggöra tillfällen där myndigheterna tillåts föra bredare och horisontella dialoger med varandra.
- Slutligen rekommenderar vi även att EU-kommissionen ser över möjligheten att bättre anpassa samverkan i den tematiska delen, tillsammans med Gruppen för EU-fonder, i syfte att förenkla den administrativa bördan för vederbörande samt för att värna en mer effektiv förvaltning å projektens vägnar.

7 Goda exempel

Utöver ovan redogjorda slutsatser och rekommendationer vill vi också framhäva exempel på företeelser och förvaltningsförfaranden som ansetts vara framgångsrika.

Det förstnämnda exemplet avser programmets kommunikationsinsatser som genomförts av den förvaltande myndigheten. I jämförelse med föregående

programperiod, som var förenad med svårigheter att få in ansökningar i ett tidigt skede, har fallet varit det motsatta under nuvarande period.

Anledningen har tillskrivits bero på framtagandet av en övergripande strategi som sedermera brutits ned i handlingsplaner. Insatserna mäts sedan och följs upp utifrån olika indikatorer som ska svara mot de målsättningar som strategin framhåller, vilket har föranlett till ökad kännedom om fonden och instrumentet i sin helhet. I synnerhet genom att ett betryggande antal projektansökningar inom varje målområde har inkommit, trots att instrumentets löpperiod är relativt nyetablerad.

Det andra exemplet avser kostnadsförenklingar som upplevs ha minskat den förvaltande myndighetens administrativa börda. Införandet av enhetskostnader och schablonsatser har möjliggjort en minskning av efterkontroller och granskningar av enskilda fakturor. I stället används stickprovsurval utefter risk- och väsentlighetsanalys för att kunna fånga upp eventuella oegentligheter, vilket har bidragit till minskad administration dels för den förvaltande myndigheten, dels för projektens egen rapportering.

Slutligen vill vi framhäva vad en av respondenterna uttryckte som ett framstående exempel, nämligen att projektens ansökningsprocess ser annorlunda ut i jämförelse med många andra EU-fonder. Den främsta fördelen som framkommit i samband med intervjuer har tillskrivits bero på det faktum att projektansökningarna skrivs på svenska i stället för på engelska. Det har möjliggjort att eventuella missförstånd har kunnat undvikas och i slutändan bidragit till minskad administrativ börda för både stödsökande och den förvaltande myndigheten.

Samtliga exempel belyser därmed de framsteg inom fonden- och instrumentets förvaltning som bör fortsätta tillämpas fram tills programmets avslutande.

A Bilaga 1. Metodologisk redogörelse

Inför halvtidsutvärderingens genomförande presenterade KPMG en genomförandeplan för Gruppen för EU-fonder, vilka sedermera godkände den. I planen beskrevs vilka aspekter som halvtidsutvärderingen avsåg förhålla sig till, vilka frågeställningar som skulle besvaras samt vilken metod som skulle komma att användas i insamling och analys av insamlade data.

KPMG har utgått från de riktlinjer som framhålls dels i förordningen *om inrättande, som en del av Fonden för integrerad gränsförvaltning, av instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik 2021/1148*, dels *om fastställande av gemensamma bestämmelser för Europeiska regionala utvecklingsfonden, Europeiska socialfonden+, Sammanhållningsfonden, Fonden för en rättvis omställning och Europeiska havs-, fiskeri- och vattenbruksfonden samt finansiella regler för dessa och för Asyl-, migrations- och integrationsfonden, Fonden för inresäkerhet samt instrumentet för ekonomiskt stöd för gränsförvaltning och viseringspolitik 2021/1060*.

Utöver redogjorda förordningar följer utvärderingen den struktur som föreslagits i kommissionens framskrivna arbetsdokument "*on the key elements of the mid-term evaluation and evaluation plans*" som ämnar stödja utvärderingens planering och genomförande.

Med utgångspunkt i ovanstående regelverk, är det metodologiska tillvägagångsättet en blandning mellan kvalitativa och kvantitativa datainsamlingskällor. Insamlingen av material och data har skett primärt genom dokumentstudier av det material som varit oss tillhanda från Gruppen för EU-fonder. Exempel på dessa innefattar det nationella programmet, årliga prestationsrapporter, processbeskrivningar, rutiner, strategier och handlingsplaner, redovisning av indikatorer, ekonomiska redovisningar samt bedömningsmallar med flera.

Som komplement för att utöka förståelsen, eller för att verifiera uppgifter har KPMG genomfört intervjuer med delar av partnerskapet, det vill säga Övervakningskommittén och Samverkansgruppen samt med representanter ur Gruppen för EU-fonder.

Den insamlade datan har därefter analyserats i enlighet med den utvärderingsmatris som ramverket och nyckeldokument förordar. Varje frågeställning som presenteras i utvärderingsmatrisen har brutits ned i indikatorer och indikativa bedömningskriterier, som också legat till grund för en intervjuguide vilken varit vägledande inför varje intervju. Samtliga deltagare i intervjuerna har fått möjlighet att sakgranska de delar av slututvärderingen som omfattar deras respektive område och relevanta justeringar har gjorts därefter i förhållande till fastställda fakta.

En utmaning med genomförandet av utvärderingen har varit det faktum att nästan alla projekt är relativt nystartade och ännu inte har något resultat att uppvisa i detta skede. Inte heller är den senaste prestationsrapporten för år 2023 färdigställd vilket innebär att visst underlag är daterat. Av den anledningen och med hänsyn till befintlig tidsram valde vi att inte intervjua representanter ur stödmottagarna. Det främsta fokuset har i stället varit att fånga upp de bakomliggande processer och befintliga strukturer som finns för att kunna fånga upp eventuella brister som kan åtgärdas innan utvärderingen av programmets faktiska effekter genomförs i samband med slututvärderingen.

B Bilaga 2. Indikatorer

Specifikt mål (BMVI) ¹¹	Beskrivning	Indikator ID	Enhet	Förväntat värde (Handläggning)	Förväntat värde (Lägesrapport)	Utfall (Handläggning)	Utfall (Lägesrapport)	Målvärde (år 2029)
Specifikt mål 1 - Stöd till en europeisk integrerad gränsförvaltning	Antalet utrustningsartiklar som registrerats i Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns reserv med teknisk utrustning	R.1.14	stycken	0	0	0	0	1
Specifikt mål 1 - Stöd till en europeisk integrerad gränsförvaltning	Antalet utrustningsartiklar som ställts till Europeiska gräns- och kustbevakningsbyråns förfogande	R.1.15	stycken	1	1	0	0	1
Specifikt mål 1 - Stöd till en europeisk integrerad gränsförvaltning	Antalet inledda/förbättrade former av samarbete mellan nationella myndigheter och Eurosurs nationella samordningscentral	R.1.16	stycken	0	0	0	0	20
Specifikt mål 1 - Stöd till en europeisk integrerad gränsförvaltning	Antalet uppföljda rekommendationer från Schengenuvärderingar och sårbarhetsanalyser på området gränsförvaltning	R.1.18	procentandel	5	1	1	1	100
Specifikt mål 1 - Stöd till en europeisk integrerad gränsförvaltning	Antalet deltagare som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under den utbildningsverksamheten	R.1.19	stycken	65	0	0	0	160
Specifikt mål 2 - Stöd till en gemensam viseringspolitik	Antalet viseringsansökningar som görs med hjälp av digital teknik	R.2.10	stycken	0	0	0	0	135 000

¹¹ Indikatorer utan ifylld data i någon av tabellerna är borttagna.



Halvtidsutvärdering av nationellt program för BMVI 2021–2027

2024-02-27

Specifikt mål 2 - Stöd till en gemensam viseringspolitik	Antalet deltagare som tre månader efter utbildningsverksamheten rapporterat att de utnyttjar de färdigheter och kompetenser som de förvärvat under den utbildningsverksamheten	R.2.12	stycken	821	0	0	0	160
--	--	--------	---------	-----	---	---	---	-----

C Bilaga 3. Utvärderingsmatris

Kriterier	Frågeställning	Indikativa bedömningskriterier	Indikator	Intervjufrågor
Relevans	<i>I vilken utsträckning omfattar programmet föränderliga behov?</i>	<p>Programmets intressenter är korrekt identifierade i enlighet med de målsättningar som är etablerade inom lagstiftningen. (Förordningar osv).</p> <p>Behovsanalysen som legat till grund för utvecklingen av det nationella programmet och fördelningen av resurser är ändamålsenliga med nuvarande behov för de relevanta intressenterna.</p> <p>Strategin som utvecklats för att möta behoven, är nedbruten i konkreta milstolpar och mål, som syftar till att möta nuvarande och förväntade behov inom målgruppen.</p> <p>Listan över genomförandeåtgärder som planerats inom programmen är rimliga för att möta målgruppens behovsättningar.</p>	<p>Programmets intressenter är överensstämmande med vad som anges i förordningstexter och andra relevanta föreskrifter.</p> <p>Det finns en framtagen och genomförd behovsanalys.</p> <p>Konkreta milstolpar och mål är överensstämmande med de redogjorda behoven i nationella programmet.</p> <p>Genomförandeåtgärderna är rimliga och genomförbara utifrån behovsättningarna.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hur har ni säkerställt att programmets intressenter är överensstämmande med vad som anges i förordningstexterna och andra relevanta föreskrifter? • Vilka är programmets huvudsakliga intressenter? • Hur har ni arbetat när ni har tagit fram det nationella programmet? o Har en behovsanalys legat till grund? o Lärdomar från tidigare programperiod? • Anser ni att genomförandeåtgärderna är sprungna ur behovsättningarna?
	<i>I vilken utsträckning kan programmet anpassas till föränderliga behov?</i>	<p>En behovsöversyn är genomförd och uppdateras på regelbunden basis vid relevanta kontextuella förändringar.</p> <p>Partnerskapet (ÖK/Samv.) har möjlighet att ge synpunkter på föränderliga behov och relevanta utvecklingar inom verksamheterna.</p> <p>Det finns ett mått av adekvat flexibilitet i utformningen av insatser.</p> <p>Vid behov kan icke-substantiella förändringar till programstrategin appliceras snabbt.</p>	<p>Behovsöversyn genomförs och uppdateras vid relevanta kontextuella förändringar.</p> <p>Det finns exempel där partnerskapet har gett synpunkter på föränderliga behov och utvecklingar inom verksamheterna.</p> <p>Flexibilitet betraktas i utformningen av insatser.</p> <p>Det finns etablerade rutiner som säkerställer att substantiella förändringar kan ske i rimlig tid vid behov.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hur säkerställer ni att behoven är aktuella under hela programmets genomförande? o Gör ni någon översyn och uppdatering om nya behov uppstår? • Har partnerskapet någon möjlighet att ge synpunkter på de behoven som ni redogör för? o Exempelvis? • Hur ser processen ut om förändringar behöver ske?

		<p>Det finns etablerade regler och processer som säkrar att substantiella förändringar i det nationella programmet kan ske i rimlig tid om nya utmaningar/behov uppenbaras.</p> <p>Om behovsförändringar har uppenbarats efter programmets antagande, strategi eller insatser och om dessa har anpassats i tid, eller, om nya behov har försetts genom den tematiska delen.</p>		
<p>Ändamål senlighet</p>	<p>Hur framskrider programmet för att möta målsättningen?</p>	<p>Genomförandeåtgärder har påbörjats genom insatser utvalda för att stödja programmet avseende samtliga relevanta specifika mål och typer av interventioner, förutom när en försenad start varit planerad sedan innan.</p> <p>Den initiala utvecklingen mot framsteg och milstolpar samt mål-värden, med hänsyn till tidpunkten för antagandet av programmet, är i enlighet med förväntningarna.</p> <p>Utmaningar som påverkar genomförandeåtgärder och utveckling mot programmets målsättning uppmärksammas och åtgärdas på ett ändamålsenligt sätt.</p> <p>Programmet stödjer typer av interventioner och insatser som är kända för att vara effektiva, med basis i relevant fakta (t.ex akademiskt litteratur, slututvärdering av tidigare program m.m.).</p> <p>Programmet använder 'best practice' (bästa praxis) om relevant och möjligt.</p>	<p>Genomförandeåtgärder har påbörjats i samtliga specifika målområden.</p> <p>Utvecklingstakten mot milstolpar och mål är enligt förväntningar.</p> <p>Utmaningar som påverkat åtgärderna och framdriften mot målsättningarna har uppmärksammas och handlingsplaner finns för att hantera dessa.</p> <p>Planerade insatser stöds med basis i tidigare erfarenheter och fakta.</p> <p>Programmet använder bästa praxis om möjligt och relevant.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Har ni fått in projekt inom alla målområden? • Är framdriften av projekten, det vill säga, mot milstolpar och mål enligt era förväntningar? <ul style="list-style-type: none"> o Varför/Varför inte? • Vilka utmaningar har ni hittills uppmärksammat? <ul style="list-style-type: none"> o Hur hanterade ni dem? o Finns det några nedskrivna handlingsplaner eller hanteras det mer informellt? • Hur planerar ni insatser och vilka lärdomar har ni tagit med er från tidigare fonder? • På vilket sätt har insatser utformats utifrån tidigare erfarenheter och fakta? • Hur arbetar ni för att uppnå 'best practice'? <ul style="list-style-type: none"> o (Vad baseras det på?)

	<p><i>I vilken utsträckning är övervaknings- och utvärderingsramverket anpassat för att beskriva framsteg inom programmets målsättning?</i></p>	<p>Ett tillförlitligt informationsutbytessystem (i synnerhet mellan förvaltande myndighet, förmedlande organ och mottagare) för att samla in och lagra data i samband med övervakning och utvärdering, finns etablerat. Parterna som hanterar data är inbegripna med den kravställning som övervakning innebär. Utbildningar och informationsmöten genomförs om relevant.</p> <p>Rapportering avseende output-och resultatindikatorer ger en fullgod bild av insatserna (ingen över/underrapportering).</p> <p>De allmänna indikatorerna fångar de huvudsakliga framstegen inom programmet och är ändamålsenliga i förhållande till interventionslogiken.</p> <p>Programspecifika indikatorer används för att täcka behov avseende de allmänna indikatorer som baseras på programmets interventionslogik.</p> <p>Den översiktliga data tillgänglig genererar tillräckligt material för att kunna användas som basis för att uppskatta instrumentets effekter och påverkan. (Dvs. effekter som påvisar ett klart orsakssamband som kan användas i slututvärderingen).</p>	<p>Det finns rutiner och systematik i hantering av datalagring för övervakning och utvärderingsändamål.</p> <p>Informationsmöten och utbildningar genomförs för att säkerställa att datahantering i övervaknings- och utvärderingssyfte hanteras ändamålsenligt.</p> <p>Indikatorer rapporteras på ett ändamålsenligt och korrekt sätt. Ingen över- eller underrapportering sker.</p> <p>Översiktliga data kan användas som basis för att uppskatta instrumentets effekter och påverkan.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Använder ni er av ett informationsutbytes system? Antingen mellan förvaltandemyndigheter, mottagare m.m.? o I vilka syften används det? (Ex. Övervakning/utvärdering) o Mellan olika nationella program eller fonder? o Mellan olika myndigheter? o Har ni fått någon utbildning/information angående vilka krav som är förenat med datahanteringen? o Samlar ni in tillräckliga mängder data för att ni ska kunna få en fullgod bild av programmets/fondens effekter och påverkan?
	<p><i>Hur säkerställs att relevanta aktörer involveras i samtliga faser av programmet (planering, genomförande, övervakning och utvärdering)?</i></p>	<p>Det finns en etablerad strategi för att uppmärksamma, informera och nå ut till de mest relevanta aktörerna, vilket syftar till att säkerställa mångfald i Övervakningskommittén.</p> <p>Relevanta aktörer har identifierats och involverats i programmets framtagande. Relevanta aktörer deltar i</p>	<p>En strategi finns som behandlar olika typer av samverkansaktiviteter.</p> <p>Antal och typer av intressenter är inkluderade i listan avseende deltagarna i Övervakningskommittén.</p> <p>Normativa ställningstaganden från potentiella och faktiska parter.</p> <p>Det finns funktioner som</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hur säkerställer ni att relevanta aktörer involveras i samtliga delar av programmet? • Hur säkerställer ni att ni når ut till de olika aktörerna? • Hur säkerställer ni att det finns en mångfald i

		<p>Övervakningskommittén i enlighet med relevanta styrdokument.</p> <p>Funktioner finns för att möjliggöra samtliga aktörers deltagande i alla faser av programmet.</p>	<p>möjliggör att partnerskapet och relevanta aktörer kan delta i alla faser av programmet.</p>	<p>Övervakningskommittén?</p> <p>o Det är många parter som är involverade i programmet, upplever ni att den typen av samverkan har fungerat bra?</p>
<p><i>I vilken utsträckning framhäver eller beaktar programmet i sitt genomförande de horisontella principerna?</i></p>		<p>Det finns tillfredställande organisatoriska och processuella åtgärder som säkerställer enligheten med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna i programgenomförandet. (Art 9(1).)</p> <p>Det finns tillfredställande organisatoriska och processuella åtgärder som säkerställer att lämpliga steg tas för att framhäva jämställdhet och jämställdhetsintegrering i samtliga faser av programmet. (Art 9(2).)</p> <p>Det finns tillfredställande organisatoriska och processuella åtgärder som möjliggör att lämpliga steg tas för att förhindra diskriminering i alla avseenden i samtliga faser av programmet. (Art 9.(3))</p> <p>Det finns tillfredställande åtgärder inom programmet som säkerställer att genomförandet är enhetligt med målsättningen om att framhäva hållbar utveckling som anges i Artikel 11 TFEU, samt beaktar FN:s Hållbara utvecklingsmål, Parisavtalet och "orsaka inte betydande skada"-principen. (Art 9.(4)).</p>	<p>Det finns organisatoriska och processuella åtgärder som säkerställer enligheten med EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna, jämställdhetsintegrering, anti-diskriminering, framhävande av hållbar utveckling. I synnerhet beaktas FN:s hållbara utvecklingsmål, Parisavtalet och "orsaka inte betydande skada"-principen.</p>	<p>• I ett av styrdokumenterna uppmärksammas vikten av att beakta de s.k. horisontella principerna – har ni beaktat:</p> <p>o EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna?</p> <p>o Framhävandet av jämställdhet och integrering?</p> <p>o Anti-diskriminering?</p> <p>o FN:s hållbara utvecklingsmål samt Parisavtalet?</p> <p>o (Om ja , på vilka sätt?)</p>

	<p><i>I vilken utsträckning är programmet effektivt i att kommunicera och sprida dess möjligheter och framsteg?</i></p>	<p>Kommunikationsstrategi finns med korrekt identifierade målgrupper, likvärliga relevanta övervakningsförfaranden, inklusive lämpliga och mätbara mål avseende kommunikationsaktiviteter.</p> <p>Kännedom och spridning till målgruppen sker genom blandade kanaler och kommunikationsplattformar, inklusive sociala medier för att generera interaktion.</p> <p>Möjligheten att beviljas fond- och instrumentmedel marknadsförs på ett tillfredställande sätt som även når ut till målgruppen och potentiella stödmottagare.</p>	<p>Det finns en kommunikations- och spridningsstrategi för att öka kännedom om instrumentet till målgruppen.</p> <p>Det finns målsättningar avseende kommunikationsaktiviteter.</p> <p>Kommunicering sker via olika blandade kanaler, inklusive sociala medier.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hur arbetar ni för att information om programmet uppmärksammas och når ut till mottagarna? • Upplever ni att kännedomen om programmet och instrumentet har ökat i jämförelse med tidigare programperiod? • Har ni några målsättningar när det kommer till kommunikationsinsatser?
<p>Effektivitet</p>	<p><i>I vilken utsträckning stödjer programmet kostnadseffektiva åtgärder?</i></p>	<p>Programmet stödjer typer av interventioner och åtgärder som är medvetet kostnadseffektiva, baserade på tillgängligt faktaunderlag, inklusive relevant litteratur eller slututvärderingen från tidigare program.</p> <p>Det initiala underlaget utifrån de beviljade insatserna indikerar att kostnad per enhet är ändamålsenlig, eller lägre än nuvarande benchmark och estimat.</p> <p>Skillnaden i kostnad per enhet mellan liknande insatser inom samma program kan förklaras och rättfärdigas (t.ex. genom skillnader i omfång eller kvalitet samt innovationsmässigt).</p>	<p>För att stödja kostnadseffektiva åtgärder baseras åtgärderna på tillgängligt faktaunderlag (ex relevant litteratur eller slututvärderingen från tidigare program)</p> <p>Kostnaderna är rimliga i jämförelse med liknande insatser inom samma område.</p> <p>Om kostnader avviker förklaras och rättfärdigas dessa.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hur arbetar ni för att insatserna ska vara så kostnadseffektiva som möjligt? o Upplever ni att arbetet fungerar bra? Bättre än föregående fondperiod? o Utmaningar? • Gör ni några jämförelser med projekten sinsemellan eller i jämförelse över andra fonder och instrument när det kommer till kostnadseffektivitet? (Ex. jämför om två projekt blivit beviljade inom snarlika områden men med olika kostnader (med mera).

	<p>I vilken utsträckning är förvaltnings- och kontrollsystemet effektivt?</p>	<p>Förvaltnings- och kontrollsystem som anges i lagstiftningen, syftar till att säkerställa effektivitet i urvalet av insatser, förvaltningsförfarandet, Övervakningskommitténs arbetsuppgifter, fullgörande avseende redovisningsfunktion samt insamling och lagring av data utefter varje beviljad insats.</p> <p>Den administrativa bördan är proportionell för samtliga genomförande aktörer (ansvarande myndighet, förmedlande organ), i jämförelse med tidigare programperiod/liknande tjänster som erbjudits för jämförbara målgrupper utanför instrumentstöd.</p> <p>Den administrativa bördan är proportionell för samtliga stödmottagare, i jämförelse med tidigare programperiod/liknande tjänster som erbjudits för jämförbara målgrupper utan instrumentstöd.</p> <p>Den administrativa bördan är proportionell för samtliga slutanvändare, t.ex. i jämförelse med tidigare programperiod/liknande tjänster som erbjudits för jämförbara målgrupper utan instrumentstöd.</p> <p>Avsaknad av 'guldplätning' på nationell nivå (t.ex. från ansvarig myndighet, förmedlande organ, nationella revisionsmyndigheter), dvs. kravställningen tolkas inte mer restriktivt än vad lagstiftningen eller relevanta styrdokument som bidrar med metodologiskt stöd till medlemsstaterna anger, så till vida att det inte rättfärdigas utifrån nödvändighet.</p> <p>Avsaknad av 'guldplätning' på EU-nivå, dvs. att kravställningen inte tolkas mer restriktivt än vad lagstiftningen anger, så till</p>	<p>Förvaltnings och kontrollsystemet syftar till att säkerställa effektivitet i urval av insatser och förvaltningsförfarandet.</p> <p>Den administrativa bördan är proportionell för samtliga genomförande aktörer (dvs, gruppen för EU-fonder) i jämförelse med tidigare programperiod och andra fonder.</p> <p>Den administrativa bördan är proportionell för samtliga stödmottagare och slutanvändare, i jämförelse med tidigare programperiod och andra fonder.</p> <p>Kravställningen från Gruppen för EU-fonder är inte mer restriktiv än vad lagstiftningen anger (om det inte är nödvändigt).</p> <p>Kravställningen från EU är inte mer restriktiv än vad lagstiftningen anger (om det inte är nödvändigt).</p> <p>Kostnadsförenklingar har gjorts för att förenkla för verksamheten.</p> <p>Teknisk assistans används för att stärka förvaltnings- och kontrollsystem om nödvändigt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Vilka förvaltnings- och kontrollsystem använder ni er av för att säkerställa att insatserna sker effektivt? • Upplever ni att den administrativa bördan är proportionell i jämförelse med tidigare programperiod och andra fonder? o För projekten? • Upplever ni att kravställningen (avseende administration) tolkas mer restriktivt än vad lagstiftningen, förordningar eller andra styrdokument förordar? Både nationellt och på EU-nivå. o (Om JA hur kan det förbättras?) • Har kostnadsförenklingar genomförts hittills? Dvs, använder ni schablonkostnader? (SCO – Simplified cost options). o I sådana fall för vad? o Hur fungerar det tycker ni? • Upplever ni att det finns utrymme för ytterligare förenklingar när det kommer till kravställning (ex. genom förordningar, lagstiftning eller annan praxis)? • Ser ni någon risk med att ni stoppar utbetalningar till projekt där eu direktiv eller
--	--	---	--	---

		<p>vida att situationen inte rättfärdigar det.</p> <p>Förenklade kostnader används för att skapa förenklingar i verksamheten.</p> <p>Teknisk assistans används för att stärka förvaltnings- och kontrollsystem om nödvändigt.</p>		<p>förordningar inte är klara?</p> <p>o Justeras projekten från genomförande till förberedelse?</p> <p>o Hur säkerställer fonden och instrumentet att pengarna inte bara betalas tillbaka till EU? Dvs, att ni möter förbrukningstakten?</p>
	<p><i>I vilken utsträckning är ytterligare förenklingar möjliga? Hur?</i></p>	<p>Det finns underlag i form av rättsliga krav, regler för processer och praxis som skapar oproportionerlig administrativ börda på EU eller Medlemsstatsnivå, och konkreta alternativ existerar.</p> <p>Det finns utrymme för ytterligare förenklade kostnadsmöjligheter och finansiering som inte är sammanlänkade till kostnadsalternativ.</p> <p>Det finns bevis som antyder på bristande samarbete mellan aktörer som är inblandade i genomförandet av programmet, vilket leder till hämmad överensstämmelse (koherens), ökad administrativ börda osv.</p> <p>Det finns utmaningar med det elektroniska informationsutbytessystemet som skapar förseningar</p>	<p>Det finns indikationer på att krav, genom lagstiftning, processer eller praxis skapar oproportionerlig administrativ börda på EU eller medlemsstatsnivå.</p> <p>Det finns utrymme för ytterligare förenklade kostnadsmöjligheter och finansiering.</p> <p>Det finns indikationer bristande samarbete mellan aktörer som är inblandade i genomförandet av programmet.</p> <p>Det finns utmaningar med det elektroniska informationsutbytessystemet som skapar förseningar och borde uppmärksammas.</p>	

		<p>och borde uppmärksammas.</p>		
<p>Samstämmighet</p>	<p><i>I vilken utsträckning är programmet samstämmande med initiativ som stöds under angränsande policyområden, i synnerhet med stöd av den tematiska delen över dem olika förvaltningsdelarna ?</i></p>	<p>Strukturer, organisatoriska åtgärder eller samverkansmekanismer finns etablerade vilket säkerställer samverkan, komplementaritet, och där det är relevant, synergier över hela förvaltningsförfarandena inom programmet.</p> <p>Samverkansmekanismer och åtgärder används regelbundet och till nytta.</p> <p>Påståenden om överlappanden rättfärdigas på objektiva grunder (t.ex. samma målgrupp men en annan typ av insats/annat behov/annan beredskap i typen av stöd som beviljats).</p> <p>Programmet är överensstämmande med nuvarande policy agenda på EU- samt nationell nivå.</p> <p>Det finns underlag som styrker samarbete mellan olika myndigheter.</p>	<p>Det finns strukturer eller samverkansmekanismer etablerade för att generera synergieffekter.</p> <p>Samverkansmekanismer används regelbundet och till nytta.</p> <p>Programmet är överensstämmande med nuvarande policy agenda på EU och nationell nivå.</p> <p>Det finns underlag som styrker samarbete mellan olika myndigheter.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hur arbetar ni för att säkerställa samverkan, komplementaritet och synergier med andra EU-fonder? • Hur arbetar ni för att säkerställa samverkan, komplementaritet och synergier mellan angränsande policyområden (brottsbekämpning, viseringspolitik etc.) o Används den typen av samverkan regelbundet? o Har det gett några konkreta fördelar? • Det finns en tematisk del (Thematic facility) i fonden och instrumentet, hur tolkar ni den funktionen?
	<p><i>I vilken utsträckning är programmet samstämmande med andra EU-fonder (inklusive övriga inom EU:s organ för inrikesfrågor), och i synnerhet med EU:s externa åtgärder?</i></p>	<p>Strukturer, organisatoriska åtgärder eller samverkansmekanismer finns etablerade vilket säkerställer samverkan, komplementaritet, och där det är relevant, synergier med andra EU-fonder, i synnerhet EU:s sammanhållningspolitik och EU:s externa åtgärder (EEAS).</p>	<p>Det finns strukturer eller samverkansmekanismer etablerade som säkerställer samverkan och komplementaritet samt synergier med andra EU-fonder.</p> <p>Det finns strukturer eller samverkansmekanismer etablerade som säkerställer samverkan och komplementaritet samt synergier med EU:s sammanhållningspolitik och EU:s externa åtgärder.</p>	

		<p>Samverkansmekanismer och åtgärder används regelbundet och till nytta.</p> <p>Påståenden om överlappanden rättfärdigas på objektiva grunder (t.ex. samma målgrupp men en annan typ av insats/annat behov/annan beredskap i typen av stöd som beviljats).</p> <p>Programmet erbjuder stöd till överskridande policyagendor genom att komplettera stödet som erbjuds genom övriga EU-fonder.</p>	<p>Programmet erbjuder stöd till överskridande policyagendor genom att komplettera stöd som erbjuds genom andra EU-fonder.</p>	
<p>Unions mervärde</p>	<p><i>I vilken utsträckning ger programmet EU-mervärde?</i></p>	<p>Programmet fokuserar på områden, interventioner och målgrupper där resultat på EU-nivå kan sträckas utöver vad en enskild medlemsstat kan åstadkomma.</p>	<p>Det finns iakttagelser som antyder på att ytterligare målgrupper anges och att ytterligare interventioner erbjuds, än vad som initialt beslutats.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hur arbetar ni för att säkerställa att programmet ger ett EU-mervärde? • Berörs ytterligare målgrupper än vad insatserna primärt riktas gentemot?

D Bilaga 4. Interventionslogikskedja

Behov	<p>Som följd av omvärldshändelser och ett förändrat säkerhetsläge inom migration och säkerhet krävs förstärkningar och förbättringsarbete inom ett flertal områden. I syfte att stärka den inre säkerheten och enhetliggöra förvaltning vid gränspassager motiverar programmet ett utökad behov att åtgärda delar av:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gränsförvaltning • Gemensam viseringspolitik 	
Målsättning	<p>Generella mål Säkerställa en stark och effektiv europeisk integrerad gränsförvaltning vid de yttre gränserna och därigenom bidra till att säkerställa en hög nivå av inre säkerhet i unionen. Därtill att skydda den fria rörligheten samt respektera det relevanta unionsregelverket och unionens och medlemsstaternas internationella åtaganden.</p>	<p>Specificerade mål För att stärka den inre säkerheten och skydda den fria rörligheten krävs insatser som underlättar, effektiviserar och förbättrar arbetet inom:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Europeisk integrerad gränsförvaltning • Den gemensamma viseringspolitiken
Indata	<p>Ekonomiska resurser i form av utbetald stöd. Mänskliga resurser i form av samlad kompetens och expertis genom samverkansgruppen, som även består av representanter av möjliga stödmottagare.</p>	
Aktiviteter	<p>Specifikt mål 1</p> <ol style="list-style-type: none"> Förbättra gränskontrollen genom att stärka kapacitet vid kontroller och övervakning vid gräns, samt förebyggande åtgärder inom brottslighet, särskilt smuggling. Samt förbättra tekniska och operativa åtgärder inom Schengen, och förbättrat analysarbete av risker som påverkar säkerheten vid gräns. Vidareutveckling av Frontex genom inrättande av gemensamma standarder, gemensam upphandling och stödja nationella myndigheter i kapacitetsuppbyggnad och samordning mellan dessa. Förbättra samarbetet på nationell nivå mellan berörda myndigheter inom gränskontroll och på EU-nivå mellan medlemsstater och berörda EU-organ och institutioner. Säkerställa efterlevnad av EU:s regelverk om yttre gränser genom att fullfölja rekommendationer från Schengenutvärderingar och andra sårbarhetsbedömningar. Inrätta, driva, och underhålla storskaliga IT-system samt säkerställa interoperabiliteten mellan dessa samt åtgärder som förbättrar datakvalitet och tillhandahållande av information. Öka förmågan att bistå personer i sjönöd och stödja sök- och räddningsinsatser vid gränsövervakningsinsatser. Stöd till sök- och räddningsinsatser i samband med sjögränsövervakning. 	<p>Specifikt mål 2</p> <ol style="list-style-type: none"> Tillhandahålla viseringssökande effektiva och kundvänliga tjänster, samtidigt som man upprätthåller viseringsförfarandets säkerhet och integritet. Säkerställa en enhetlig tillämpning av unionens regelverk om viseringar, inbegripet vidareutveckling och modernisering av den gemensamma viseringspolitiken. Utveckla olika former av samarbete mellan medlemsstaterna vid handläggningen av viseringar. Inrätta, driva och underhålla storskaliga IT-system med anknäring till den gemensamma viseringspolitiken, inklusive interoperabilitet mellan dessa IT-system och deras kommunikationsinfrastruktur.
Utdata	<p>Inom specifikt mål 1 bidrar projekten till utveckling av Sveriges gränsförvaltning och gränskontroll genom kapacitetshöjande åtgärder, förbättrad samverkan och informationsutbyte, efterlevnad av Schengenregelverket och genomförande av EU-rättsakter.</p>	<p>Inom specifikt mål 2 bidrar projekten till utveckling och förbättring av Sveriges visumhantering genom ökad effektivitet, kvalitet och användarvänlighet i viseringsarbetet, ökad digitalisering och stärkt informationsutbyte mellan utlandsmyndigheter och medlemsstater.</p>
Resultat	<p>Specifikt mål 1 är uppfyllt och Sveriges gränsförvaltning och gränskontroll har förbättrats och effektiviserats.</p>	<p>Specifikt mål 2 är uppfyllt genom att Sveriges visumhantering har effektiviserats med höjd kvalitet och användarvänlighet. Digitalisering och informationsutbytes arbetet har stärkts mellan utlandsmyndigheter och medlemsstater.</p>
Påverkan	<p>Stärkt inre säkerhetsnivå och skydd för den fria rörligheten inom unionen, i enlighet med unionsregelverket och internationella åtaganden</p>	



Halvtidsutvärdering av nationellt program för BMVI 2021–2027

2024-02-27

Datum som ovan

KPMG AB

Detta dokument har upprättats enbart för i dokumentet angiven uppdragsgivare och är baserat på det särskilda uppdrag som är avtalat mellan KPMG AB och uppdragsgivaren. KPMG AB tar inte ansvar för om andra än uppdragsgivaren använder dokumentet och informationen i dokumentet. Informationen i dokumentet kan bara garanteras vara aktuell vid tidpunkten för publicerandet av detta dokument. Huruvida detta dokument ska anses vara allmän handling hos mottagaren regleras i offentlighets- och sekretesslagen samt i tryckfrihetsförordningen.