



## Persbericht

Luxemburg, 17 maart 2016

### Doeltreffendheid van de EU-uitgaven voor migratie in buurlanden met moeite aan te tonen, aldus EU-controleurs

Volgens de Europese Rekenkamer is het moeilijk om de doeltreffendheid van de EU-uitgaven voor het externe migratiebeleid in de buurlanden aan te tonen. Het eerste verslag van de controleurs over externe migratie belicht een aantal tekortkomingen die moeten worden aangepakt voor een beter beheer: de complexiteit van de beleidsdoelstellingen en de bestuursstructuur, de onmogelijkheid om beleidsresultaten te meten, de beperkte resultaten op het gebied van terugkeer van migranten naar hun land van herkomst en de moeilijkheden bij de coördinatie tussen de verschillende EU-organen en tussen de Europese Commissie en de lidstaten.

*"Migratie vormt een fundamentele uitdaging voor de Europese Unie", aldus mevrouw Danièle Lamarque, het voor dit verslag verantwoordelijke lid van de Europese Rekenkamer. "De EU-uitgaven in de buurlanden voor migratie zullen alleen doeltreffend zijn als er duidelijke doelstellingen worden vastgesteld, als de middelen aan duidelijk omschreven prioriteiten worden toegewezen en als het bestuur en de coördinatie tussen de EU-organen onderling en de lidstaten zijn verbeterd".*

De controleurs hebben gekeken naar landen van het oostelijk en zuidelijk nabuurschap en met name Algerije, Georgië, Libië, Moldavië, Marokko en Oekraïne. Zij onderzochten in totaal 23 projecten die een contractwaarde van 89 miljoen euro op een totaalbedrag van 742 miljoen euro vertegenwoordigden. De belangrijkste bevindingen van de controleurs:

Geen duidelijke strategie: Het externe migratiebeleid van de EU wordt ondersteund door diverse financiële instrumenten, waaronder een specifiek thematisch programma en verschillende andere instrumenten (met inbegrip van een deel van het Europees nabuurschapsinstrument). Het thematisch programma kreeg zeer ruime doelstellingen, terwijl er in het nabuurschapsinstrument maar ten dele aandacht was voor migratie en specifieke doelstellingen voor migratie daarin ontbraken. De andere instrumenten hebben eigen doelstellingen en zijn niet gericht op migratie. De doelstellingen van al deze instrumenten waren niet met elkaar verbonden

*Dit persbericht wil slechts de kernboodschap weergeven van het door de Europese Rekenkamer vastgestelde speciaal verslag.*

*Het volledige verslag is terug te vinden op [www.eca.europa.eu](http://www.eca.europa.eu).*

## ECA Press

Mark Rogerson – Woordvoerder T: (+352) 4398 47063

Damijan Fišer – Persvoorlichter T: (+352) 4398 45410

12, rue Alcide De Gasperi - L-1615 Luxemburg

E: [press@eca.europa.eu](mailto:press@eca.europa.eu) @EUAuditorsECA [eca.europa.eu](http://eca.europa.eu)

M: (+352) 691 55 30 63

M: (+352) 621 55 22 24

en er was geen duidelijke strategie om te bepalen welke bijdrage elk instrument aan het migratiebeleid had geleverd. Het is dan ook niet mogelijk om te beoordelen in hoeverre zij het externe migratiebeleid van de EU hebben bevorderd.

Onmogelijk om de totale uitgaven te bepalen: Hoewel de EU een reeks financiële instrumenten inzet, heeft zij geen precieze gegevens over de bedragen waarmee elk instrument bijdraagt tot de uitgaven voor migratie. De controleurs ramen de totale uitgaven voor de periode 2007-2013 op 1,4 miljard euro; zij konden echter alleen voor het thematisch programma precies nagaan hoeveel geld eraan was uitgegeven (304 miljoen euro). Door tekortkomingen in de informatiesystemen van de Commissie konden zij ook niet nagaan in welke mate EU-middelen via het thematisch programma inzake migratie werden toegewezen aan de belangrijkste thematische of geografische prioriteiten.

Geen duidelijk bewijs dat het nabuurschap prioriteit kreeg: De controleurs schatten in dat met het thematisch programma slechts 42 % van de middelen aan de buurlanden van de EU wordt besteed, die dan ook niet echt kunnen worden aangemerkt als een belangrijke geografische prioriteit. Dit kan worden beschouwd als een ontoereikende concentratie van beschikbare middelen voor de bestrijding van de groeiende instabiliteit op het gebied van migratie.

Versnippering van de financiering: De middelen die werden toegewezen aan de bijstand aan niet-EU-landen bleven aanzienlijk achter bij de snel toenemende behoeften ten gevolge van de aanzienlijke stijging van irreguliere immigratie in het Middellandse Zeegebied, met name sinds 2013. Doordat de projecten deel uitmaakten van een aantal thematische prioriteiten in vele landen, was het onmogelijk om een kritische massa aan financiering op een bepaald partnerland te richten. Het thematisch programma bestreek bijvoorbeeld een groot geografisch gebied en een breed scala aan interventies die qua aard en reikwijdte aanzienlijk verschilden. Noch de reikwijdte van het optreden in het kader van het programma, noch de ambitie van de doelstellingen ervan hielden enig verband met de beperkte hoeveelheid aan beschikbare middelen, hetgeen betekent dat de projecten te veel versnipperd waren om voldoende kritische massa te hebben om significante resultaten te behalen in de betrokken landen. Deze situatie beperkte het vermogen van de EU om ervoor te zorgen dat de interventie in niet-EU-landen een echte stimulerende uitwerking had, of om met die landen een doeltreffende samenwerking te ontwikkelen op het gebied van migratiekwessies. In een tijd waarin middelen schaars zijn, moeten deze worden toegewezen aan prioriteiten die potentieel de hoogste toegevoegde waarde kunnen behalen.

Gebreken in monitoring en toezicht: De voor de monitoring gekozen indicatoren waren geen afspiegeling van alle algemene doelstellingen van het thematisch programma. Met de resultaatindicatoren werd gemeten welke activiteiten waren gefinancierd, maar zelden welke resultaten daarmee werden behaald. Weinig gecontroleerde projecten hadden resultaatindicatoren met uitgangs- en streefwaarden. Kwantificeerbare indicatoren werden niet gekwantificeerd, indicatoren in begrotingen veranderden van het ene op het andere jaar, bepaalde instrumenten waren niet afgedekt, het ontbrak aan onderlinge samenhang tussen indicatoren (bijvoorbeeld tussen het begrotingsverslag en het activiteitenverslag), en ze waren slecht gedocumenteerd. Zo werd in 2009 en 2010 hetzelfde cijfer gegeven voor het aantal irreguliere migranten dat door niet-EU-landen was geïdentificeerd en overgenomen. Derhalve was het niet mogelijk om toezicht te houden op, of op alomvattende en gecoördineerde wijze verslag te leggen over beleidsresultaten.

Gebreken schaadden de doeltreffendheid van uitgaven: Bij twee derde van de gecontroleerde projecten werden de doelstellingen slechts gedeeltelijk bereikt. Dit was vaak te wijten aan het feit dat deze buitensporig vaag of van algemene aard waren, waardoor het vaak onmogelijk was om de resultaten te meten. In zeer weinig gevallen speelde de politieke instabiliteit ook een rol. Sommige projecten waren meer gericht op de belangen van de lidstaten, wat de impact ervan in de partnerlanden beperkte.

De controleurs constateerden dat deze gebreken in een klein aantal gevallen afdoende waren aangepakt. Een voorbeeld daarvan is een project in Marokko dat zorg moest bieden aan 4 500 zeer kwetsbare migranten van bezuiden de Sahara door hen in drie opvangcentra te huisvesten en ervoor te zorgen dat hun rechten kenbaar worden gemaakt en worden geëerbiedigd.

De doeltreffendheid schoot tekort op drie belangrijke gebieden:

Ten eerste zijn er slechts gedeeltelijke tekenen die erop wijzen dat migratie een positieve uitwerking heeft op ontwikkeling. Deze zeer algemene doelstelling - een prioriteit van het externe migratiebeleid van de EU - is gericht op maximalisering van de positieve effecten van migratie op ontwikkeling in de landen van oorsprong. De onderzochte projecten hadden een beperkte impact en levensvatbaarheid, en waren meer gericht op ontwikkeling dan op migratie. De benadering die de Commissie hanteert om ervoor te zorgen dat migratie een positieve invloed heeft op ontwikkeling, is onduidelijk en datzelfde geldt voor de maatregelen die nodig zijn om deze impact te realiseren.

Ten tweede heeft de steun voor terugkeer en overname weinig effect. Met de gecontroleerde projecten (deze vertegenwoordigen een kwart van de gefinancierde projecten) werden diensten verleend aan migranten die in situaties van vrijwillige of gedwongen terugkeer verkeren. Deze projecten waren beperkt qua reikwijdte en doeltreffendheid door een gebrek aan actieve betrokkenheid bij de voorbereiding van de terugkeer van migranten bij zowel de lidstaten als de landen van terugkeer, waarvan de laatste het overnamebeleid vaak opvatten als een onderdeel van het veiligheidsbeleid van de EU. Veel migranten zijn zich er niet van bewust dat zij in aanmerking komen voor EU-steun wanneer zij worden overgenomen.

Ten derde blijft eerbiediging van de mensenrechten, die de basis zou moeten vormen voor alle maatregelen, theoretisch en wordt deze slechts zelden in praktijk gebracht.

Complexe bestuursstructuur: De complexiteit van de bestuursregelingen, waarbij een groot aantal deelnemers is betrokken, verzwakt de coördinatie binnen de Commissie en tussen de Commissie en haar delegaties. Ondanks een aantal recente initiatieven is er op dit gebied nog onvoldoende gestroomlijnd.

De coördinatie van de uitgaven voor externe migratie door de EU/de lidstaten is zeer moeilijk: Aangezien de lidstaten rechtstreeks kunnen bijdragen tot de uitgaven voor externe migratie, is een doeltreffend coördinatiemechanisme van essentieel belang. Er bestond echter geen financieringsstrategie om te bepalen wie wat financiert, of op welke wijze de middelen moeten worden verdeeld.

In het verslag doen de controleurs een aantal aanbevelingen aan de Commissie:

- Verduidelijk de doelstellingen van het migratiebeleid, stel een kader vast voor de beoordeling van de prestaties en richt de beschikbare financiële middelen op duidelijk omschreven en gekwantificeerde prioriteiten.
- Verbeter de voorbereiding en selectie van projecten.
- Versterk de samenhang tussen migratie en ontwikkeling.
- Verbeter de coördinatie binnen de EU-instellingen, met partnerlanden en met de lidstaten.

**Noot voor de redactie:**

Het Verdrag schrijft voor dat de EU een gemeenschappelijk beleid bepaalt op het gebied van immigratie, asiel en controle aan de buitengrenzen op basis van solidariteit tussen de lidstaten. Het gemeenschappelijk immigratiebeleid (artikel 79 van het Verdrag) beoogt boven alles de migratiestromen te beheersen en de maatregelen ter bestrijding van irreguliere immigratie te bestrijden. De EU hecht ook bijzonder belang aan beheersing van de migratiestromen in samenwerking met de landen van herkomst of doorreis van migranten.

In dit verband is de in 2011 vastgestelde totaalaanpak van migratie en mobiliteit (TAMM) gericht op vier prioriteiten: de bestrijding van irreguliere migratie, een betere organisatie van legale migratie, het versterken van de externe dimensie van het asielbeleid en de optimalisering van de ontwikkelingseffecten van migratie. De TAMM werd door de lidstaten tijdens vergaderingen van de Raad vastgesteld in de vorm van conclusies en is daarom in de lidstaten niet wettelijk bindend. De TAMM is in de eerste plaats gericht op de Europese nabuurschapslanden, die tegelijkertijd landen van herkomst, doorreis en bestemming zijn.

Speciaal verslag nr. 9/2016 van de ERK: *"EU-uitgaven voor externe migratie in de buurlanden in het oosten en in het zuidelijke Middellandse Zeegebied tot 2014"* is beschikbaar in 23 EU-talen.