

APRIL 2024  
UDLÆNDINGE OG INTEGRATIONSMINISTERIET

# DANSK BMVI-PROGRAM

MIDTVEJSEVALUERING



**COWI**



# INDHOLDSFORTEGNELSE

1	Summary in English	5
2	Baggrund og tilgang til midtvejsevalueringen	6
3	Danske projekter i BMVI-programmet	7
3.1	Frontex-fartøjer	7
3.2	Interoperabilitet	9
4	Konklusion	13



# 1 Summary in English

The Ministry of Immigration and Integration (UIM) administers approximately 253 million Danish kroner under the EU's Border Management and Visa Instrument (BMVI), established by a regulation from the European Parliament and Council (EU) in 2021. The mid-term evaluation, conducted by COWI, aims to assess the four Danish projects under the BMVI program and their progress. The evaluation is based on data from UIM and interviews with the Danish Defense Acquisition and Logistics Organization and UIM Group IT, covering the four projects within the program.

The projects include Danish support to Frontex through three projects related to Frontex vessels, contributing to the goal of effective border management in Europe, and one project on interoperability at Group IT in UIM, aiming to improve the security and efficiency of border management through technical integration of EU's information systems. This includes promoting cooperation between EU Member States and agencies.

The timing of the mid-term evaluation means that here is as yet limited documentation available.

Based on interviews with the project managers and the available documentation, the overall analysis shows, however, that the projects generally are progressing as planned, although two projects have not used the allocated funds.

The projects are considered to have high relevance for the EU's goals of border management and they contribute to internal security in the Union, as well as to supporting the coherence with other EU initiatives in the area.

## 2 Baggrund og tilgang til midtvejsevalueringen

Baggrund og formål	<p>Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM) administrerer ca. 253 mio. kr. under EUs Instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (BMVI). BMVI-forordningen er Europa Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148 af 7. juli 2021 om oprettelse af projekter for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning. Der er krav om, at der senest den 31. marts 2024 skal være gennemført en midtvejsevaluering af BMVI-programmet. På den baggrund er COWI blevet bedt om at gennemføre midtvejsevalueringen. Midtvejsevalueringen af BMVI-programmet har primært haft til formål at gennemgå de danske projekter i BMVI-programmet og deres fremdrift.</p>
Datagrundlag	<p>Datagrundlaget for midtvejsevalueringen har været data, som UIM har udleveret til COWI i forbindelse med evalueringen. COWI har modtaget og taget udgangspunkt i projektansøgninger og øvrige projektdokumenter, herunder projekthåndbog for BMVI-projekter, beskrivelse af forvaltnings- og kontrolsystemer samt oplysninger om BMVI-projekternes budgetforbrug. Derudover har COWI gennemført et interview med Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) vedrørende tre projekter samt et interview med UIM Koncern IT vedrørende et projekt. De to bevillingsmodtagere dækker de i alt fire projekter under BMVI-programmet.</p>

## 3 Danske projekter i BMVI-programmet

Midlerne i det danske BMVI-program er navnlig prioriteret til det danske kapacitetsbidrag til Frontex og til implementering af interoperabilitet mellem IT-systemer på Schengenområdet. Der er for nuværende givet tilsagn til tre projekter vedrørende Frontex-fartøjer hos Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) og et projekt vedrørende interoperabilitet hos Koncern IT hos UIM. I det følgende gennemgås de fire projekter i programmet og deres indberettede budgetforbrug.

### 3.1 Frontex-fartøjer

Formål og målsætninger

De tre projekter relateret til Frontex-fartøjer, som håndteres af Forsvarets Materiel- og Indkøbsstyrelse, spiller en nøglerolle i at realisere det specifikke mål inden for BMVI om at fremme en effektiv, integreret grænsestyring ved Europas ydre grænser. Dette opnås gennem en samarbejdsmodel, hvor opgaverne deles mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og de nationale grænseforvaltningsmyndigheder. Formålet er at lette en lovlig grænsepassage, bekæmpe og forhindre ulovlig immigration og grænseoverskridende kriminalitet, samt at håndtere migrationsstrømme effektivt.

Projekterne udføres i overensstemmelse med implementeringsbestemmelser, der fokuserer på at forstærke den europæiske grænse- og kystvagt. Dette opnås ved at assistere de nationale grænseforvaltningsmyndigheder i at iværksætte tiltag for at udvikle kapaciteter og fremme samarbejde gennem fælles kapacitetsopbygning, samkøb, etablering af fælles standarder og andre initiativer, der faciliterer samarbejde og koordinering mellem EU-medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning.

Projekter og projektforbrug

I det følgende gives en kort beskrivelse af de tre projekter under BMVI-programmet, herunder det indberettede projektforbrug pr. 15. februar 2024 for hvert projekt

#### ***Erstatningsanskaffelse – Elektrooptik systemer m500 til Frontex-fartøjer***

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) har modtaget midler til projektet "Erstatningsanskaffelse – Elektrooptiksystemer M500 til Frontex-fartøjer". Målet med projektet er at udskifte to eksisterende elektrooptiske systemer (EO), specifikt fra FLIR M-364X LR-modellerne til den nyere FLIR M-500-model. Dette skifte er nødvendigt, da de ældre systemer ikke længere var operationelt egnede til at håndtere de udfordringer, patruljebådene møder under operationer i FRONTEX-sammenhæng. Et elektrooptisk system omfatter en række integrerede sensorer, inklusiv varierende kameratyper som f.eks. infrarøde, designet til at identificere objekter på havoverfladen og i lignende miljøer.

Tabel 1 Indberettet projektforbrug pr. 15.02.2024

Projekt navn	National finansiering	EU-medfinansiering	Samlet finansiering	Indberettet forbrug for evalueringstidspunktet
Erstatningsanskaffelse – Elektrooptik systemer m500 til Frontex-fartøjer	280.000 kr.	2.520.000 kr.	2.800.000 kr.	2.698.604,30 kr.

Kilde: Data leveret af Udlændinge- og Integrationsministeriet.

### **Anskaffelse af ELEKTROOPTIK (EO)-SYSTEMER FLIR M500 til Frontex-patroljefartøjer**

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) modtager projektmidler til "Anskaffelse af FLIR M500 Elektrooptik (EO)-Systemer til Frontex-patroljefartøjer". Hovedmålet med dette projekt er erhvervelsen og den operationelle implementering af to FLIR M-500 elektrooptiske systemer på nye patroljefartøjer dedikeret til FRONTEX-operationer. De FLIR M500 EO-systemer, som tidligere er blevet erstattet og fjernet fra eksisterende skibe, er planlagt til at fungere som backup-systemer, der kan træde i kraft ved udstyrssvigt indenfor FRONTEX-aktiviteter.

Tabel 2 Indberettet projektforbrug pr. 15.02.2024

Projekt navn	National finansiering	EU-medfinansiering	Samlet finansiering	Indberettet forbrug for evalueringstidspunktet
Anskaffelse af ELEKTROOPTIK (EO)-SYSTEMER FLIR M500 til Frontex-patroljefartøjer	280.000 kr.	2.520.000 kr.	2.800.000 kr.	2.349.716,22 kr.

Kilde: Data leveret af Udlændinge- og Integrationsministeriet.

### **Erstatningsanskaffelse – Frontex-fartøjer**

Forsvarsministeriets Materiel- og Indkøbsstyrelse (FMI) har modtaget midler til projektet "Erstatningsanskaffelse – Frontex-fartøjer". Formålet med dette projekt er at udskifte to eksisterende patroljefartøjer, som aktuelt anvendes i Frontex-operationer, med nye skibe fra 2024.



Tabel 3 Indberettet projektforsbrug pr. 15.02.2024

Projekt navn	National finansiering	EU-medfinansiering	Samlet finansiering	Indberettet forbrug for evalueringstidspunktet
Erstatningsanskaffelse – Fron-tex-fartøjer	5.000.000 kr.	45.000.000 kr.	50.000.000 kr.	0 kr.

Kilde: Data leveret Udlændinge- og Integrationsministeriet.

### 3.2 Interoperabilitet

Formål og målsætninger

I forbindelse med projektet om interoperabilitet i Udlændinge- og Integrationsministeriets Koncern IT, har Europarådet og Europa-Parlamentet godkendt flere forordninger inden for Schengen-området. Disse forordninger sigter mod at forstærke kontrollen ved EU's ydre grænser og forbedre Europas sikkerhed. Som en konsekvens kræver forordningerne oprettelsen af nye eller justeringer til allerede eksisterende store EU IT-systemer samt tilhørende nationale systemer. Disse forordninger har implementeringsmæssige følger for de danske myndigheder, herunder Udlændinge- og Integrationsministeriet, Rigspolitiet, og Udenrigsministeriet. IO-projektet spiller derfor en rolle i at realisere EU's mål om en robust og effektiv integreret grænseforvaltning ved de ydre grænser, hvilket bidrager til et højt niveau af intern sikkerhed i Unionen.

To EU-forordninger (2019/817 og 2019/818) er blevet indført for at fremme interoperabilitet (IO) mellem flere EU-informationssystemer. Hovedformålene med disse forordninger er at adressere og løse systemernes strukturelle svagheder, der begrænser de nationale myndigheders effektivitet, og at sikre, at nationale enheder involveret i sikkerheds-, grænse- og migrationsstyring har adgang til nødvendige data. IO-forordningerne lægger det lovmæssige, operationelle og tekniske fundament for IO, hvilket indebærer teknisk integration og sammenkobling af en række nuværende og fremtidige EU-systemer (VIS, EES, ETIAS, Eurodac, SIS, og ECRIS-TCN). IO-projektet fokuserer på implementeringsaktiviteter for at etablere, operere og opretholde omfattende IT-systemer i overensstemmelse med EU-lovgivningen på grænseforvaltningsområdet.

Formålet med IO-projektet er at tilvejebringe it-støtte til de ændringer i arbejdsprocesser og it-systemer, som de interoperabilitetsrelaterede forordninger vil medføre for sagsbehandlingen i Udlændinge- og Integrationsministeriet (UIM).

Gennem it-baseret IO mellem EU's systemer er målet at gøre det nemmere og mere effektivt at tilgå informationer og samtidig sikre, at datakvalitetsstandarderne er ensartede og opfylder de nødvendige krav på tværs af alle systemer. Dette initiativ er rettet mod at sikre præcis identifikation af individer, bekæmpe identitetstyveri, og bidrage til at forebygge og bekæmpe ulovlig immigration,

samtidig med at det styrker data- og databeskyttelse. Overordnet set er projektets hensigt at understøtte indsatsen mod terrorhandlinger og andre alvorlige forbrydelser ved at forbedre forebyggelse, opdagelse og efterforskning.

IO-projektet er struktureret omkring tre hovedtemaer: arbejdsprocesser, tekniske aspekter af it-systemer og sikkerhed. Disse temaer forklares yderligere nedenfor:

**Arbejdsprocesser:** IO-projektets formål er, i samspil med forretningsenheden, at identificere og dokumentere, hvilken indflydelse interoperabilitetsforordningerne vil have på de nuværende arbejdsprocesser. Projektet vil ud fra disse analyser sikre, at både nye og modificerede arbejdsprocesser får tilstrækkelig støtte fra de it-systemer, der benyttes i sagsbehandlingen.

**It-systemer:** Eu-LISA har til opgave at skabe interoperabilitet mellem forskellige EU-informationssystemer (EES, VIS, ETIAS, Eurodac, SIS og ECRIS-TCN), så disse systemer effektivt kan komplementere hinanden, samtidig med at persondata beskyttes, og fundamentale rettigheder overholdes.

Til dette formål er der udviklet fem interoperabilitetskomponenter af eu-LISA: Europæisk Søgeportal (ESP), Fælles Biometrisk Matchningstjeneste (BMS), Fælles Identitetsregister (CIR), Multi-Identitetsdetektor (MID), og Central Register for Rapportering og Statistik (CRRS). IO-projektet vil tage udgangspunkt i disse fem komponenter til at identificere, designe, og implementere nødvendige tilpasninger for at understøtte UIM's ajourførte arbejdsprocesser og systemer.

**Sikkerhed:** Kommissionen har lagt vægt på øget opmærksomhed omkring datasikkerhed og håndteringen af potentielle sikkerhedshændelser. Det er derfor essentielt, at der fokuseres særligt på de konsekvenser, som interoperabilitet kan have for styringen af brugerrettigheder, samt på de ændringer eller forøgelse, der kan blive nødvendige i forbindelse med logning.

Indberettet projektforbrug

Pr. 15. februar 2024 har projektet 'Realisering og implementering af tiltag til støtte for Interoperabilitetsforordningens specifikke handlinger (analysefasen)' endnu ikke rapporteret noget projektforbrug.

Tabel 4 Indberettet projektforbrug pr. 15.02.2024

Projektnavn	National finansiering	EU-medfinansiering	Samlet finansiering	Indberettet forbrug for evalueringstidspunktet
Gennemførelse og implementering af leverancer der understøtter Interoperabilitetsforordningen specific action (analysefase)	150.000kr.	1.350.000 kr.	3.680.000 kr.	0 kr.

Kilde: Data leveret Udlændinge- og Integrationsministeriet.

Forudsætninger og mulige risici

IO-projektet anvender en risikostyringsproces, der følger den officielle model for It-projektstyring i staten. I denne proces identificeres og dokumenteres risici løbende med fokus på deres årsag, hændelsesform, type og de involverede risikoelementer samt potentielle konsekvenser. Risiciene vurderes derefter ud fra deres sandsynlighed og potentielle konsekvenser, hvilket fører til en risikovurderingsscore. På baggrund af denne score udarbejdes en plan for risikohåndtering, der inkluderer tiltag for at afbøde risiciene. IO-projektet har også foretaget en risikovurdering med Statens It-råd, hvor der er blevet peget på specifikke forudsætninger og identificeret mulige risici.

- > Progressionen i UIM's Schengen it-program er afgørende for IO-projektet, som har forbindelser og afhængigheder til alle de andre projekter inden for programmet, der står for implementeringen af EES, ETIAS, og SIS. Hvis der opstår forsinkelser, påvirker det ikke kun de direkte udviklingsaktiviteter relateret til IO, men nødvendiggør også justeringer i både nye og nuværende systemer (EES, ETIAS, SIS, IVR-VIS og Public 360), som er udviklet under Schengen it-programmet.
- > Som en direkte konsekvens heraf vil enhver forsinkelse i implementeringen af EES, ETIAS og SIS også resultere i en forsinkelse af IO-projektet. Det ville være forbundet med betydelig risiko at gennemføre IO før afslutningen af de øvrige projekter. Yderligere vil implementeringen af IO potentielt kræve justeringer i den it-arkitektur og det hardware-setup, som udgør grundlaget for hele Schengen it-programmet.
- > EU-LISA's arbejde med at udvikle de centrale EU-systemer og IO-komponenter indebærer, at Eu-LISA og dets leverandører er ansvarlige for udviklingen og implementeringen af de kernesystemer for EES, SIS, og ETIAS, samt de tilhørende IO-komponenter. Derfor er det kritisk for IO-projektets succes, at disse kernesystemer bliver implementeret efter planen. Den nyligt meddelte forsinkelse fra eu-LISA øger risikoen for yderligere forsinkelser i projektet.

IO-projektet har identificeret følgende som de største risici, konsekvenserne heraf og de tilhørende afbødende tiltag:

Risikoårsag og risikohændelse	Risikokonsekvens	Mitigerende tiltag
Forsinkelser fra EU (ICD'er, IO-komponenter og –systemer)	Øget risiko for forhøjede omkostninger, tilbageløb og/eller forringet kvalitet, da alternativet ellers kan være overskridelse af eu-LISA's deadlines.	Der planlægges og arbejdes bedst muligt ud fra det eu-LISA materiale, der til enhver tid er til rådighed.
De samme nøgleressourcer anvendes samtidig af andre projekter (bl.a. pga. forsinkelser) eller står ikke til rådighed i det nødvendige omfang.	Leverancer (herunder tests) i projektet forsinkes, eller der leveres med ringere kvalitet og/eller øgede omkostninger.	Planlægning, nedbrydning og udarbejdelse af aftaler. Rekruttering (interne/eksterne ressourcer)
Større kompleksitet end antaget (med udgangspunkt i eu-LISA's tekniske specifikationer).	Konsekvenser for et eller flere projektparametre (tids, kvalitet, pris)	Øget opmærksomhed på risiko samt større risikobuffer
IO's tekniske implementering skal i udbud.	Tid, der måtte medgå til udbudsprocessen => mindre tid til implementering.	Optimal udnyttelse af rammeaftaler, alternativt SKI.

## 4 Konklusion

Midtvejsevalueringen af BMVI-programmet er gennemført på et meget tidligt tidspunkt i programmets og projekternes forløb. Der er derfor også meget lidt dokumentation til rådighed og for eksempel foreligger der ikke status, fremdrifts- eller årsrapporter fra projekterne.

På grund af tidspunktet for midtvejsevalueringen ift projekternes igangsættelse og den begrænsede dokumentation er der også få resultater at rapportere. Det er således ikke muligt at vurdere effektivitet og produktivitet.

På baggrund af interviewene med projektlederne kan vi konstatere, at den generelle fremdrift i projekterne har været fornuftig sammenlignet med den oprindelige tidsplan, og at projektlederne følger projekternes implementeringsplaner med få forsinkelser. Dog kan vi konstatere, at der for to af projekternes vedkommende endnu ikke er rapporteret et forbrug.

Desuden understreges det i interviewene og projektansøgningerne, at de danske projekter med fokus på Frontex-fartøjer spiller en vigtig nøglerolle i at realisere det specifikke mål inden for BMVI-programmet om at fremme en effektiv, integreret grænsestyring ved Europas ydre grænser. På den baggrund vurderer vi indsatsen og projekterne til at have en høj relevans.

Herudover kan vi konstatere, at Interoperabilitets-projektet spiller en vigtig rolle i at realisere EUs mål om en robust og effektiv, integreret grænseforvaltning ved de ydre grænser, hvilket bidrager til et højt niveau af intern sikkerhed i Unionen. Herudover bidrager IO-projektet til at etablere, operere og opretholde omfattende IT-systemer i overensstemmelse med EU-lovgivningen på grænseforvaltningsområdet.

Dermed er programmet og projekterne i høj grad med til at sikre sammenhæng til andre indsatser på grænse- og visumansøgningsområdet. Dermed må vi også vurdere, at programmet og projekterne giver merværdi på EU plan.