



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 17.12.2007
KOM(2007) 819 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET, DET
EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET**

**Rapport om evalueringen af programmet vedrørende aktivt medborgerskab i Europa
2004-2006**

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
1.1.	Programmet	3
1.2.	Efterfølgende evaluering	4
2.	DE VIGTIGSTE RESULTATER AF EVALUERINGEN	5
2.1.	Planlægning og relevans	5
2.2.	Programmets overordnede effektivitet og virkninger	5
2.3.	Overordnet programeffektivitet	7
2.4.	Merværdi og udnyttelse af resultaterne	7
3.	OPFØLGNING AF ANBEFALINGERNE	8
3.1.	Øget inddragelse af borgerne	8
3.2.	Styrkelse af sammenhængen, fremme af partnerskaber og forbedring af synergieffekterne	8
3.3.	Forbedrede forbindelser til aktiviteterne på nationalt plan	9
3.4.	Forbedring af programforvaltningen	9
4.	KONKLUSIONER	11

1. INDLEDNING

I dette dokument redegøres der for de vigtigste resultater og anbefalinger i den eksterne efterfølgende evaluering af programmet vedrørende aktivt medborgerskab i Europa for perioden 2004-2006¹ samt de reaktioner og konklusioner, som Kommissionen er nået frem til på grundlag af anbefalingerne.

1.1. Programmet

EF-handlingsprogrammet til fremme af aktivt medborgerskab i Europa blev oprettet af Rådet i januar 2004. Programmets mål var:

- (1) at styrke åben dialog med civilsamfundet og intensivere forbindelserne mellem borgerne i forskellige lande
- (2) at fremme og formidle Den Europæiske Unions (EU's) værdier og mål
- (3) at mindske afstanden mellem borgerne og EU og EU's institutioner og at tilskynde borgerne til oftere at involvere sig i disse institutioners arbejde
- (4) at inddrage borgerne i idéarbejde og drøftelser om EU's opbygning og udvikling
- (5) at intensivere forbindelserne og udvekslingerne mellem borgerne fra de lande, der deltager i programmet, herunder ved hjælp af venskabsbyaktioner
- (6) at tilskynde til initiativer fra organer, der arbejder for at fremme aktivt medborgerskab.

Programmet havde et budget på 72 mio. EUR og en specifik målsætning om at:

- yde støtte i form af driftstilskud til organisationer, der beskæftiger sig med aktivt medborgerskab i Europa (organisationer, der fremmer europæiske ideer og debat, samt organisationer og tænketanke, der fremmer europæiske værdier og mål)
- støtte projekter, der iværksættes af civilsamfundets organisationer (ikke-statslige organisationer, sammenslutninger og foreninger med europæisk sigte eller tværfaglige organisationer)
- støtte venskabsbyaktioner.

De forventede resultater af programmet omfattede:

- Programmer med aktiviteter, der gennemføres af organisationer, der får driftstilskud, herunder møder, dialog med EU-institutionerne, udtalelser, netværkssamarbejde, udveksling af god praksis og bevidstgørelse.

¹ Rådets afgørelse nr. 2004/100/EF af 26. januar 2004, perioden 1. januar 2004 til 31. december 2006 (EUT L 30 af 4.2.2004, s. 6).

- Møder, uddannelsesprogrammer og -værktøjer, publikationer samt formidlingsaktiviteter, der gennemføres af civilsamfundets organisationer.
- Møder mellem borgerne, konferencer, informationskampagner og uddannelsesarrangementer for de ansvarlige for venskabsbyaktioner.

Et kendetegn ved programmet var det store antal små projekter, der modtog støtte: i hele programperioden (2004-2006) blev der givet tilskud til 4062 venskabsbyarrangementer og til 343 projekter, der blev iværksat af civilsamfundets organisationer, og der blev i 40 tilfælde givet driftstilskud til tænketanke og civilsamfundsorganisationer. En lang række arrangementer og andre aktioner med direkte deltagelse af borgere fra forskellige europæiske lande blev således støttet under programmet. For et centralt forvaltet program udgjorde denne struktur en større administrativ udfordring. De ansvarlige afdelinger behandlede mere end 7 000 støtteansøgninger og 4 500 støtteaftaler.

Programmet dækkede EU's 25 medlemsstater. Derudover blev Bulgarien og Rumænien omfattet af programmet i 2005. Antallet af deltagerorganisationer, som hørte hjemme i de nye medlemsstater eller i kandidatlandene, steg i programperioden. Hvad angår venskabsbyarrangementer, steg andelen af arrangementer, der blev gennemført i disse lande, eksempelvis fra 17 % i 2004 til 24 % i 2006.

1.2. Efterfølgende evaluering

Den efterfølgende evaluering blev foretaget af et konsulentfirma². Evalueringens overordnede mål var:

- (1) at evaluere virkningen af de aktiviteter, der gennemføres under EF-handlingsprogrammet til fremme af aktivt medborgerskab i Europa og
- (2) at drage erfaringer med henblik på gennemførelsen af programmet "Europa for borgerne" (2007-2013).

Evalueringen fokuserede på programmets relevans og effektivitet og dets sammenhæng med andre initiativer, der støtter udviklingen af aktivt medborgerskab i Europa.

Evalueringen blev foretaget i 2006 og var baseret på data³ fra 2004 og 2005.

Europa-Kommissionen havde på grundlag af en omfattende høring af de berørte parter fremsat sit forslag til et nyt "Europa for borgerne"-program i 2005. Mange af resultaterne af denne høring blev siden bekræftet i den efterfølgende evaluering. Derfor er mange af denne evalueringens anbefalinger allerede blevet integreret i det nye program. En række af den eksterne evalueringens konklusioner er stadig relevante for gennemførelsen af det nye program⁴.

² COTEC.

³ 31 driftstilskud, 250 projekter vedrørende civilsamfundet og 2 800 venskabsbyarrangementer.

⁴ Hele rapporten om den eksterne evaluering kan findes på følgende websted:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader.

2. DE VIGTIGSTE RESULTATER AF EVALUERINGEN

2.1. Planlægning og relevans

Den eksterne evaluering bekræftede, at der er et stort behov for en fællesskabsindsats inden for aktivt medborgerskab i Europa, og at programmet var en relevant reaktion på dette behov. Evalueringen bekræftede også, at det kunne betale sig at samle aktioner, som tidligere havde været separate, i ét program.

Ifølge evalueringen var målene og aktiviteterne under programmet generelt i overensstemmelse med den overordnede opgave og den politiske sammenhæng. Programmet havde ifølge evalueringen en bred vifte af målgrupper, som var klart definerede.

Det fremgår af evalueringen, at der er behov for bedre sammenhæng mellem programmets beskudte budget og de mål, der er fastsat; mens programmet er meget ambitiøst og udfordrende, er ressourcerne til sammenligning begrænsede. Dette kan ifølge evalueringen skabe risiko for en stor uoverensstemmelse mellem programmets mål og de resultater, som det kan skabe.

2.2. Programmets overordnede effektivitet og virkninger

Hvad angår effektivitet, hvor programmet var mest vellykket med hensyn til at intensivere forbindelserne og udvekslingerne mellem borgerne fra forskellige lande, gav 75 % af respondenterne udtryk for, at dette specifikke mål i vid udstrækning blev opfyldt. 45 % af respondenterne mente, at programmet i vid udstrækning havde opfyldt målet om at fremme og udbrede EU-værdier. Sluttelig mente kun 31 % af respondenterne, at programmet kunne bringe borgerne tættere på EU.

Disse resultater tyder på, at programmet løste sin horisontale opgave, dvs. intensivering af forbindelserne mellem EU-borgerne, civilsamfundets organisationer og kommunerne, bedre end den vertikale opgave, dvs. mindskelse af afstanden mellem borgerne og EU. Sidstnævnte opgave er således stadig en særlig stor udfordring, der skal tages op inden for rammerne af det nye "Europa for borgerne"-program.

Ifølge evalueringen omfattede de vigtigste resultater af programaktiviteterne håndgribelige produkter (som f.eks. publikationer), metodisk læring, erfaringer og viden, politiske erfaringer og større europæisk samarbejde og bevidstgørelse om spørgsmål vedrørende medborgerskab og andre kulturer. Programmet skabte også betydningsfulde resultater med hensyn til kapacitetsopbygning blandt støttemodtagerne.

Programmets virkninger kan inddeles i følgende fire kategorier:

a) Bedre informering af borgerne om EU's aktiviteter

- Større interesse for og bedre forståelse af EU's drøftelser og politikker blandt deltagerne – visse organisationer oplyste, at projektdeltagernes interesse i europæiske projekter er blevet øget.
- Bedre adgang til EU's institutioner for den enkelte borger.

b) Styrkelse af civilsamfundets organisationer på EU-plan og nationalt plan

- Netværkssamarbejde – mange organisationer oplyste, at de som følge af deres projekt havde skabt et nyt netværk eller oplevet en betydelig stigning i antallet af deltagere i deres eksisterende netværk.
- Forbedret drift af organisationerne – i forbindelse med projekter vedrørende civilsamfundet udløste EU-støtte ofte en tilsvarende støtte fra andre organisationer i både den private og den offentlige sektor.
- Større interesse i europæiske spørgsmål, forbedret bæredygtighed af europæiske aktiviteter og øget brug af andre EU-støttekilder – næsten halvdelen af de organisationer, der deltog i programmet, oplyste, at deres interesse i deltagelse i flere EU-aktiviteter var steget som følge af deres deltagelse i dette program.
- Forbedring af organisationens aktiviteter vedrørende virkeliggørelse inden for området medborgerskab – driftstilskud blev set som et vigtigt bidrag til organisationernes evne til at arbejde og levere resultater inden for området aktivt medborgerskab i Europa.
- Kompetence – mange organisationer oplyste, at EU-tilskuddet var et tegn på anerkendelse og således gav projektaktiviteterne troværdighed på lokalt plan.

c) Øget samarbejde og stærkere internationale netværk mellem venskabsbyerne

- Et større antal europæiske aktiviteter.
- Netværkene mellem venskabsbyerne blev udviklet og styrket som følge af programmet – en række lokale myndigheder har skabt et nyt netværk eller konsolideret og udvidet eksisterende netværk, og et øget antal venskabsbyarrangementer er blevet tilrettelagt på multilateralt plan.

d) Øget brug af input fra civilsamfundets organisationer ved fastlæggelsen af EU's politikker

- Bidrag til den politiske debat og lovgivningsprocessen – en række af de organisationer, som blev støttet, viste sig at være vigtige ekspertise- og informationskilder for lovgiverne på nationalt og europæisk plan. I en lang række tilfælde har deres arbejde bidraget direkte til politiske og/eller lovgivningsmæssige ændringer på nationalt eller europæisk plan.

Et eksempel på en politisk ændring eller en påvirkning af politikken kan findes i offentliggørelsen af ECAS-rapporten om arbejdstagernes fri bevægelighed, som efterfølgende fungerede som input til Europa-Kommissionens arbejde på dette område. Et tilsvarende resultat blev opnået af andre organisationer, som fik driftstilskud, som f.eks. Social Platform (udarbejdelsen af direktivet om tjenesteydelser), Free Trials Abroad eller Association of Councils of State og Supreme Administrative Jurisdictions of

the European Union, som bidrog med input i forbindelse med ændringen af den belgiske flygtningelovgivning⁵.

Evalueringen dokumenterer således programmets virkninger i tråd med programmets mål.

2.3. Overordnet programeffektivitet

Hvad angår effektivitet, viser evalueringen, at støttemodtagerne overordnet set var tilfredse med Europa-Kommissionens programforvaltning. F.eks. mente 74 % af respondenterne, at dokumenterne, herunder f.eks. ansøgningskemaerne, var lette at forstå. Støttemodtagerne understregede også, at de havde en god direkte kommunikation med Kommissionens tjenestemænd. I evalueringen blev der dog peget på, at støttemodtagerne anså det for et problem, at der var en relativt stor udskiftning blandt Kommissionens ansatte med ansvar for forvaltning af projekterne og tilskuddene.

Blandt de vigtigste elementer i programforvaltningen, der kan forbedres, peges der i evalueringen på betalingerne, en vis mangel på feedback vedrørende Kommissionens vurdering af resultaternes kvalitet og et behov for mere information, støtte i forbindelse med partnerudvælgelse samt råd og vejledning vedrørende programaktiviteterne.

2.4. Merværdi og udnyttelse af resultaterne

Merværdien af programmet bestod hovedsageligt i styrkelse af den "europæiske" dimension af de støttede aktiviteter og muligheden for direkte inddragelse af borgerne i Europa uanset baggrund. Ca. 80 % af de støttemodtagere, som blev kontaktet, oplyste, at de ikke ville have været i stand til at opnå finansiering af deres aktiviteter andre steder.

Ifølge evalueringen kunne programmet vedrørende aktivt medborgerskab i Europa have fokuseret mere på både formidling og udnyttelse af resultaterne, navnlig på EU-plan. Informationerne om projektresultaterne blev hovedsageligt formidlet på lokalt plan, og kun et fåtal organisationer havde formidlingsaktiviteter på europæisk plan. Formidlingen af resultater mellem projekterne var ligeledes ret begrænset – ifølge evalueringen fik størstedelen af respondenterne ikke oplysninger om resultaterne af andre projekter.

Evalueringsrapporten omfatter syv eksempler på bedste praksis. Disse casestudier giver også gode eksempler på formidlingsaktiviteter. F.eks. fik det italienske venskabsbyprojekt i Specchia landsdækkende opmærksomhed, og det havde en afsmittende virkning på den lokale økonomi og den offentlige administration. ECAS-casen er et godt eksempel på mediedækning af visse specifikke aktiviteter i hele Europa⁶.

⁵ Mere detaljerede oplysninger om casestudierne kan findes i bilag 7 til den endelige evalueringsrapport på følgende websted:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader.

⁶ Der kan findes yderligere oplysninger i bilag 7 til den endelige rapport på følgende websted:
http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm#civilsocietyHeader.

3. OPFØLGNING AF ANBEFALINGERNE

I denne del af teksten findes anbefalingerne inden for fire større tematiske områder samt en redegørelse for de aktioner, som Europa-Kommissionen har gennemført eller har til hensigt at gennemføre som reaktion på dem.

3.1. Øget inddragelse af borgerne

Det blev betragtet som vigtigt at inddrage borgerne og deres organisationer direkte, når programmets mål, målsætninger og aktioner fastlægges. Derudover var det nødvendigt at udvikle nye foranstaltninger, som bringer borgerne tættere på EU.

Før vedtagelsen af programmet "Europa for borgerne" blev der gennemført en række høringer af de vigtigste berørte parter, således at disse kunne give feedback vedrørende programmets indhold, målsætninger og gennemførelse. Denne praksis vil fortsætte i hele programperioden i form af en struktureret dialog med netværk bestående af europæiske paraplyorganisationer fra forskellige dele af programmet.

Derudover er direkte inddragelse af borgerne i forbindelse med gennemførelsen af programmets aktiviteter et nøgleelement under aktion 1 i det nye "Europa for borgerne"-program.

Nye typer aktiviteter som f.eks. borgerpaneler er blevet integreret i det nye "Europa for borgerne"-program ved hjælp af nye foranstaltninger. Disse aktiviteter testes for nærværende ved hjælp af pilotprojekter. De nye foranstaltninger vil fra 2008 blive integreret i "Europa for borgerne"-programmet på grundlag af analysen af pilotprojekterne.

Derudover vil repræsentanter for lokale myndigheder, civilsamfundet og borgerne i Europa blive indbudt til meget synlige arrangementer under det nye program, således at de kan tilkendegive deres synspunkter vedrørende europæisk integration i fremtiden og borgernes rolle i denne proces.

3.2. Styrkelse af sammenhængen, fremme af partnerskaber og forbedring af synergieffekterne

Den udfordring, som består i at styrke programmets interne sammenhæng, anerkendtes af Europa-Kommissionen. Det nye program afspejler denne udfordring, og som følge heraf bidrager programmets målsætninger og prioriteringer til øget sammenhæng mellem det nye programs forskellige aktioner.

I den kommende programmeringsperiode vil der blive fokuseret kraftigt på partnerskaber og tværsektorielle perspektiver, der samler civilsamfundet, politikere og erhvervslivet, hvilket til gengæld vil fremme synergieffekter og netværkssamarbejde omfattende de forskellige aktiviteter og organisationstyper, der modtager støtte under programmet. Et af de prioriterede områder under det nye "Europa for borgerne"-program er derfor at fremme tværsektorielle partnerskaber og projekter, der er baseret på samarbejde mellem forskellige aktører, herunder civilsamfundets organisationer, lokale myndigheder, tænketanke, ngo'er osv.

Udvikling af tættere forbindelser mellem borgere fra de lande, der blev medlem af EU i maj 2004, og de lande, der allerede var medlem på det tidspunkt, er et af det nye programs specifikke målsætninger, og der tilskyndes stærkt til partnerskaber mellem organisationer fra gamle og nye medlemsstater. Dette afspejles også i de tildelingskriterier, der gælder for alle programmets aktioner.

Hvad angår synergi med andre EF-handlingsprogrammer, mener Europa-Kommissionen, at der med den nye generation af programmer for 2007-2013 er taget et skridt i den rigtige retning. Der er behov for at udvikle synergieffekter i forbindelse med programgennemførelsen, og dette vil ske i hele den periode, som programmerne dækker. Kommissionen er i færd med at udvikle en ny horisontal tilgang til formidling af resultater inden for uddannelse, kultur, ungdom og medborgerskab. Dette vil bygge nye broer mellem forskellige relevante programmer.

3.3. Forbedrede forbindelser til aktiviteterne på nationalt plan

Forbindelserne med nationale programmer og initiativer inden for området aktivt medborgerskab bør fremmes gennem forbedring af kontakterne med nationale myndigheder med ansvar for aktivt medborgerskab. Europa-Kommissionen er enig i, at der er et reelt behov for at styrke forbindelsen mellem udvikling af aktivt medborgerskab i Europa på henholdsvis europæisk og nationalt plan. En forbindelse mellem det europæiske og det nationale plan vil have positive virkninger for følelsen af et nationalt engagement i de aktiviteter, der gennemføres inden for aktivt medborgerskab i Europa.

Ved den retsakt, der udgjorde grundlaget for programmet "Europa for borgerne", blev der nedsat et programudvalg, der skal bistå Europa-Kommissionen ved gennemførelsen. Dette betyder i praksis, at Europa-Kommissionen vil have mulighed for at føre dialog med medlemsstaterne om de emner, der er af relevans for programmet. Dette har allerede givet anledning til, at medlemsstaterne har været meget opmærksomme på emnet aktivt medborgerskab i Europa, hvilket meget vel også kan virke befordrende for tættere forbindelser mellem det nye program og nationale initiativer på dette område.

Derudover er mange medlemsstater i færd med at fastlægge koordinerings- og støttestrukturer for programmet "Europa for borgerne". Ud over at formidle oplysninger kan disse strukturer også give Europa-Kommissionen feedback om programgennemførelsen og om nationale programmer, initiativer og politikker inden for området aktivt medborgerskab i Europa.

3.4. Forbedring af programforvaltningen

Der er blevet fremsat følgende anbefalinger vedrørende forbedring af programforvaltningen:

a) Finansiering og administration

- Hurtigere udbetaling af midler til støttemodtagerne og forenkling af procedurerne for regnskabsaflæggelse.

- Udpegning af en kontaktperson hos Europa-Kommissionen eller forvaltningsorganet, som kan besvare spørgsmål vedrørende projektet i hele dets løbetid.
- Yderligere vejledning vedrørende indsendelse af ansøgninger og kriterier for støtteberettigelse.
- Mindre udskiftning blandt det personale, som forvalter tilskuddene.

b) Overvågning og evaluering

- Kontrolbesøg på stedet for at forbedre overvågningsordningerne.
- Udvikling af benchmarks og indikatorer, som gør det muligt at måle resultaterne af projekterne og programmet som helhed.
- Vejledning vedrørende de oplysninger, som skal indsamles med henblik på evaluering af de enkelte projekter.

c) Merværdi, formidling og partnersøgning

- Strukturering af programaktiviteterne og støtte til større projekter med større synlighed.
- Tilskyndelse til ekstern anvendelse af resultaterne (f.eks. gennem anerkendelse af formidlings- og udnyttelsesplaner som et udvælgelseskriterium).
- Forbedret formidling af projektresultaterne gennem oprettelse af en onlineliste og udarbejdelse af casestudier og vejledninger i god praksis.
- Støtte til partnersøgning.
- Design af et programlogo med krav om, at projekterne omfatter synliggørelsesaktioner, der gennemføres ved hjælp af medierne.

Europa-Kommissionen mener, at disse anbefalinger er nyttige, og har allerede truffet en række foranstaltninger for at forbedre programforvaltningen.

Oprettelsen af forvaltningsorganet bidrager i betydelig grad til styrkelse af programforvaltningen. Det muliggør en mere stabil udvikling af ordningerne for tilskudsforvaltning og giver mulighed for at mindske udskiftningen blandt personalet. En række forenklinger, som er blevet indført for nylig, f.eks. den omfattende brug af ordningen med faste satser og onlineredskaber, er i overensstemmelse med anbefalingerne inden for dette område. Kommissionen har udarbejdet en omfattende oversigt over programmet, som medfører en høj grad af forudsigelighed og stabilitet for potentielle støttemodtagere. Brugen af flerårige partnerskaber indebærer også en betydelig forenkling og forbedring for støttemodtagerne.

I den nye programperiode er støtten til støttemodtagerne allerede blevet forbedret, og den er stadig under udvikling, f.eks. inden for rammerne af de decentrale støtte- og informationsstrukturer. Det nye program omfatter også nye elementer som f.eks. flerårige

forløb, hvilket vil strukturere aktiviteterne bedre. Dette skaber øget synlighed for aktiviteterne og resultaterne heraf, og det sætter også Kommissionen i stand til at udvikle tættere partnerskaber med modtagerorganisationerne. Kommissionen har også udviklet en strategi og en praktisk handlingsplan for udnyttelse og formidling af resultaterne. Dette omfatter håndgribelige foranstaltninger som f.eks. onlineredskaber til formidling af bedste praksis og konkrete resultater af projekterne til en lang række forskellige berørte parter. Sluttelig er der ved at blive udviklet et mere struktureret overvågningssystem, som omfatter konsekvensanalyser på grundlag af undersøgelser gennemført blandt de direkte deltagere.

4. KONKLUSIONER

Evalueringen bekræfter betydningen af programmet vedrørende aktivt medborgerskab i Europa, hvad angår fremme af aktivt medborgerskab og drøftelser om fælles værdier i Europa. Programmet har givet mange borgere i Europa og deres organisationer mulighed for at deltage i udviklingen af det europæiske samarbejde, for at give udtryk for deres synspunkter og for at bidrage til den politiske proces i Europa. Det har skabt forbindelser mellem mennesker og lokalmiljøer i forskellige lande. Det følger derfor, at EF-støtten til fremme af aktivt medborgerskab i EU skal fortsætte, og at der bør afsættes tilstrækkelige midler til formålet.

I evalueringen peges der også på en række svagheder i det tidligere program og de betydelige muligheder for videreudvikling. Der er således mulighed for at styrke innovations- og struktureringsforanstaltningerne med henblik på at øge virkningerne af det nye "Europa for borgerne"-program, for så vidt angår fremme af inddragelsen af borgerne, udvikling af sammenhæng og synergieffekter, forbedring af forbindelserne til det nationale niveau og yderligere forbedring af programforvaltningen.

Under forberedelsen af det nye program og fastlæggelsen af gennemførelsesplanerne indgik Kommissionen i en mere struktureret dialog og et partnerskab med centrale organisationer, som beskæftiger sig med aktivt medborgerskab i Europa. Evalueringen har bekræftet, at denne form for dialog er et nøgleelement i styrkelsen af programmets gennemslagskraft, navnlig hvad angår politiske konklusioner og erfaringer fra programmet. Europa-Kommissionen vil derfor fortsat udvikle og udbygge denne dialog.