



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.4.2008
KOM(2008) 231 endelig

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

om gennemførelsen af Kultur 2000-programmet

INDHOLDSFORTEGNELSE

1.	INDLEDNING	3
2.	BAGGRUND FOR PROGRAMMET	3
3.	DEN EKSTERNE EVALUERING	4
3.1.	Evalueringsbetingelser	4
3.2.	Metode.....	4
3.3.	Resultater.....	5
4.	De vigtigste henstillinger i evalueringen og Kommissionens bemærkninger.....	7
5.	Kommissionens konklusioner	11

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

om gennemførelsen af Kultur 2000-programmet

1. INDLEDNING

Denne rapport fremlægges i henhold til artikel 8 i afgørelse nr. 508/2000/EF¹ af 14. februar 2000 om indførelse af Kultur 2000-programmet (i det følgende omtalt som "programmet"), hvor det er fastsat, at der skal udarbejdes en endelig evaluering af programmets gennemførelse, når programmet er gennemført. I rapporten anføres Kommissionens holdning til de vigtigste konklusioner og henstillinger i den endelige eksterne evaluering af programmet, som kan ses på nedenstående link:

http://ec.europa.eu/culture/index_en.htm

Disse konklusioner og henstillinger bygger på omfattende undersøgelser blandt deltagere og vigtige aktører i Kultur 2000, hvis resultater indgår i et bilag til den endelige evalueringsrapport.

2. BAGGRUND FOR PROGRAMMET

I henhold til afgørelse nr. 508/2000 (i det følgende omtalt som "afgørelsen") er programmets mål at bidrage til at fremme et europæisk kulturområde, der er fælles for de europæiske folk, ved at støtte samarbejdsaktiviteter mellem kunstnere, kulturaktører, private og offentlige formidlere samt kulturelle netværk.

Disse aktiviteter skulle bidrage til eller kunne bidrage til gennemførelse af følgende mål:

- fremme af den kulturelle dialog og det gensidige kendskab til de europæiske folks kultur
- fremme af kreativitet og tværnational kulturspredning, med særlig vægt på unge og ugunstigt stillede personer og på kulturel mangfoldighed
- fremhævelse af den kulturelle mangfoldighed og udvikling af nye kulturelle udtryksformer
- fremme af kendskabet til væsentlig europæisk kulturarv
- hensyntagen til kulturens rolle i den socioøkonomiske udvikling
- skabelse af en interkulturel dialog og udveksling mellem europæiske og ikke-europæiske kulturer
- anerkendelse af kulturen som en økonomisk faktor og som en faktor for social og folkelig integration

¹ EFT L 63 af 10. marts 2000.

- forbedring af adgang til og deltagelse i kulturlivet for EU's borgere.

Programmet omfattede tre hovedaktioner. Det drejer sig om: aktion 1 – specifikke nyskabende og/eller eksperimentelle aktioner, aktion 2 – integrerede aktioner, der er omfattet af strukturerede, tværnationale flerårige aftaler om kultursamarbejde, og aktion 3 – særlige kulturarrangementer med en europæisk og/eller international dimension.

Programmet blev etableret for tidsrummet 1. januar 2000 – 31. december 2004. Eftersom programmets varighed blev udvidet i 2004,² ophørte det først endeligt den 31. december 2006. De vigtigste elementer i programmet er dog blevet indføjet i det aktuelle kulturprogram for tidsrummet 2007-2013.

3. DEN EKSTERNE EVALUERING

3.1. Evalueringsbetingelser

På grundlag af rammekontrakt om serviceydelser nr. EAC/03/06³ blev ECOTEC Ltd udvalgt til at udføre evalueringen.

Den eksterne evaluering skulle vurdere gennemførelsen af programmet og gennemførelsen af målene, aflægge rapport om, i hvilken udstrækning de godkendte aktioner hidtil havde bidraget markant til de mål, der er anført i afgørelsen, og til de overordnede mål for fællesskabsaktioner på kulturområdet, som fastlagt i traktatens artikel 151⁴, og indsamle erfaringer som støtte for gennemførelsen af ethvert nyt program inden for kulturområdet, især det nye Kultur 2007-2013-program.

Denne endelige evaluering er en opfølgning af den første og anden eksterne interimsevaluering.⁵ Den dækker alle aktioner, der har fået støtte i tidsrummet 2000-2006. Analysen af Forvaltningsorganet for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA) var begrænset til organets rolle i ledelsen og gennemførelsen af Kultur 2000-programmet fra januar 2006, da EACEA blev oprettet.

3.2. Metode

Den metode, som den eksterne evaluator anvendte, kan sammenfattes således:

- gennemgang af dokumenter fra projektets sagsakter
- interview med ansatte i Europa-Kommissionen og EACEA
- strukturerede spørgeundersøgelser blandt medlemmerne af programforvaltningsudvalg, kulturkontaktpunkter, eksperter, der medvirker i udvælgelsen, samt andre kultureksperter og endvidere kulturformidlere, der er inddraget i programmet som projektledere eller medarrangører

² Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 626/2004/EF af 31. marts 2004, EUT L 99 af 3. april 2004. Rammekontrakt om evaluering, evalueringsrelaterede tjenester og støtte til en konsekvensanalyse.

³ I traktaten står, at "Fællesskabet bidrager til, at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig, idet det respekterer den nationale og regionale mangfoldighed og samtidig fremhæver den fælles kulturarv." Der fremhæves også særlige områder, hvor Fællesskabet kan give støtte.

⁴ Evalueringen findes online på: http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm.

- landeundersøgelser og casestudies vedrørende projektet
- et evalueringsseminar og
- e-høring.

Resultatet af dette var en række henstillinger, og der gives en oversigt over Kommissionens holdning hertil i nærværende rapport.

3.3. Resultater

1. Ekstern sammenhæng

Begrebet ekstern sammenhæng henviser til, hvorledes Kultur 2000 passer ind i en bredere kontekst af kulturpolitik og kulturprogrammer.

I evalueringen konstaterede man, at en stor del af EU-programmerne, såsom strukturfondene, Media og "aktivt borgerskab," rummer kulturelle elementer, og at der findes ligheder mellem deres mål, målgrupper, resultater og virkninger og de tilsvarende i Kultur 2000. Der findes ligeledes en række initiativer og bilaterale initiativer vedrørende regionalt interkulturelt samarbejde.

Men resultaterne af gennemgangen af EU-programmerne og spørgeundersøgelserne blandt aktører ved hjælp af e-mail viste tydeligt, at Kultur 2000 indtog en særstilling. Der fandtes ingen andre EU-dækkende programmer, hvis mål var at støtte og fremme europæisk kultursamarbejde, og når man ser på de forskellige mål og de forventede resultater i hvert EU-dækkende og regionalt program, er det klart, at ethvert tilsyneladende sammenfald kun er et overfladefænomen.

Det evaluerende firma konkluderede, at Kultur 2000 fuldt ud supplerede andre EU-programmer og nationale/regionale kulturprogrammer, og at Kultur 2000 ikke gentog aktiviteter, som var blevet gennemført ved hjælp af andre programmer.

En styrkelse af udvekslingen af informationer og eksempler på bedste praksis mellem deltagende lande udgør fortsat en udfordring, men evalueringen viser, at Kultur 2000 har øget betydningen af og kendskabet til interkulturel dialog mellem de deltagende lande.

Der var bred enighed blandt de udspurgte og i svarene fra spørgeundersøgelserne om, at programmets mål var relevante, og at de støttede aktiviteter var egnede til at nå målene. Nogle aktører satte spørgsmålstegn ved, om målene i programmet kunne nås, i betragtning af at det kun råder over relativt små finansielle ressourcer.

2. Effektivitet med hensyn til virkninger

Resultaterne af gennemgangen af projektets dokumenter og internetundersøgelsen af projekterne viser, at programmet i det mindste i en vis udstrækning har haft held til at opnå resultater og virkninger.

Det evaluerende firma konkluderer, at der var hindringer, som udelukkede kulturformidlere i at deltage i programmet, især med hensyn til organisatoriske erfaringer og finansielle ressourcer. Man konstaterede dog, at i betragtning af det begrænsede budget for Kultur 2000-

programmet er det vanskeligt at se, hvorledes disse problemer kunne være blevet løst inden for programmet.

Den overordnede synlighed af Kultur 2000 blandt kulturformidlere blev vurderet som værende god, men besvarelser i spørgeundersøgelserne udtrykte tvivl, om kulturformidlerne havde haft en dybere forståelse af programmet.

3. Effektivitet

Personalet i Kommissionen og EACEA anførte, at de konstant havde en tung arbejdsbyrde med omfattende administrative pligter, hvilket begrænsede deres mulighed for at yde støtte til projekterne. Under antagelse af gyldigheden i svarene fra personalet konkluderer det evaluerende firma, at der var et misforhold mellem tildelingen af personaleressourcer og omfanget af arbejde i programmets løbetid, især under spidsbelastningerne.

Med hensyn til de installerede it-systemer vurderer det evaluerende firma, at programmets administratorer ikke blev bakket op af en passende infrastruktur.

Der er blevet oprettet kulturkontaktpunkter i medlemsstaterne og i de fleste af de øvrige deltagende lande for at støtte programmet og give lettere adgang hertil. Ifølge evalueringen har kontaktpunkterne overalt anvendt deres tilskud til at give en effektiv service til kulturformidlerne.

Deltagerne var tilfredse med ansøgningsprocessen og var ligeledes positive med hensyn til de fremlagte informationer omkring programmet. Flertallet af respondenterne i internetundersøgelsen følte, at processen var klar, og at hyppigheden af indkaldelser af forslag var omtrent passende, selv om tidspunkterne var uhensigtsmæssige. Et andet punkt, der gav anledning til kritik, var længden af selve processen.

Det anerkendes imidlertid i evalueringen, at faktorer, såsom forvaltningsudvalgets procedure og Europa-Parlamentets ret til indsigt, påvirker længden af processen, og at dette ikke kan undgås. Det konkluderes, at det vigtigste område, hvor udvælgelsesproceduren for Kultur 2000 kunne afkortes, ville have været at bruge flere menneskelige ressourcer for at fremme behandlingen af ansøgninger og vurderingen heraf.

Ifølge respondenterne i spørgeundersøgelsen kunne programmets formidlingsaktiviteter i vid udstrækning have været forbedret.

Det fremgår af evalueringen, at de afsluttende projektrapporter var af varierende kvalitet og nytte, eftersom oplysninger om output, resultater og virkninger ikke blev indsamlet og analyseret systematisk i forhold til programmets mål. Næsten alle respondenter i spørgeundersøgelsen var af den opfattelse, at formularerne vedrørende kontrol og rapporter var nemme at bruge, og at kvaliteten i vejledningen vedrørende deres udfyldning var acceptabel, selv om man dog udpegede nogle områder, der kunne forbedres.

Kommissionens og EACEA's vurderinger af de endelige rapporter omfattede en indgående finansiel kontrol for at finde frem til og udelukke ikke-støtteberettigede udgifter. I den forbindelse har overvågningsprocessen været effektiv og udpeget og udelukket sådanne udgifter fra de endelige betalinger til projekterne.

4. Anvendelighed

Med hensyn til de ændringer, Kultur 2000 har medvirket til i Europa, har der i henhold til evalueringen klart kunne påvises omfattende virkninger, især med hensyn til kulturformidlere, kulturelle traditioner og kulturpolitik. Etableringen af Kultur 2000 gav kulturformidlere i Europa mulighed for at deltage i et omfattende tværnationalt samarbejdsprogram med partnerskaber, der dækker mere end 30 lande. Ingen anden ordning har tilbudt eller tilbyder en sådan mulighed, og resultatet er, at kulturformidlere, som tidligere oftest fokuserede på aktiviteter i deres eget land, er blevet mere udadrettede og mere åbne for tværnationalt interkulturelt samarbejde.

5. Bæredygtighed

Kulturformidlere oplyste, at de havde etableret, styrket og udvidet tværnationale netværk i hele Europa, som ikke kun støtter deres forbindelser og aktiviteter, men som også er med til at skabe nye samarbejdsprojekter. Disse nye samarbejdsprojekter gennemføres i forbindelse med EU's kulturprogrammer, men også uafhængigt heraf.

Endvidere viser evalueringen, som både bygger på projektdokumenter og casestudies, at i det mindste dele af aktiviteterne og resultaterne af Kultur 2000-projekterne fortsætter, efter at støtten er ophørt.

Selv om der ikke er dokumentation for, at Kultur 2000 førte til etablering af nye regionale eller nationale interkulturelle samarbejdsinitiativer, havde programmet en klar virkning på kulturpolitikken i nogle af de deltagende lande. Programmet gav anledning til ændring af nogle eksisterende samarbejdsstrukturer og har ført til etablering af nye medfinansierede ordninger i mange lande, således at det generelle støttebeløb, som er til rådighed, er øget, især for den interkulturelle dialog.

4. DE VIGTIGSTE HENSTILLINGER I EVALUERINGEN OG KOMMISSIONENS BEMÆRKNINGER

De vigtigste henstillinger⁶ i evalueringen er anført i kursiv og opdelt efter emne, hvor det er hensigtsmæssigt, mens Kommissionens holdning er anført i standardfont.

1. Programforvaltningssystem

Henstilling 1

De administrative myndigheder bør evaluere eksisterende arbejdsmetoder i forhold til aktuelle modeller for god praksis for at undersøge misforholdet mellem tildeling af personaleressourcer og omfanget af arbejde i programmets løbetid.

Henstilling 2

De administrative myndigheder bør fastlægge et årligt besøgsprogram for en del af projekterne for at give støtte og vejledning om tekniske spørgsmål.

Henstilling 3

⁶ Når henstillingerne er rettet til "de administrative myndigheder", indebærer dette, at de både er rettet til Europa-Kommissionen og dens Forvaltningsorgan for Undervisning, Audiovisuelle Medier og Kultur (EACEA).

De administrative myndigheder bør give en indgående kvalitativ feedback til alle ansøgere i kulturprogrammet. Dette vil give ansøgerne mulighed for at tage stilling til, om de vil indsende en ny ansøgning med et revideret projektforslag, og vise, hvorledes deres forslag kan forbedres.

Henstilling 8

De administrative myndigheder bør undersøge, om der er mulighed for at udvikle en partnersøgningsdatabase på internettet for at hjælpe kulturformidlere med at finde partnere og udvikle projektudkast.

Henstilling 9

De administrative myndigheder bør påtage sig ansvaret for styringen og vedligeholdelsen af databasen for CUPID-projektet eller udvikle en lignende.

Henstilling 14

De administrative myndigheder bør udvikle en midlertidig database for programstyringen som støtte for overvågningen af ansøgninger og projekter, indtil SYMMETRY er klar. En sådan database bør omfatte grundlæggende oplysninger om hver ansøgning (f.eks. kontaktoplysninger vedrørende ledende partner og medarrangører samt budgetoversigt) og registrere de vigtigste administrative milepæle (f.eks. kontrakter, betalinger og rapporter).

Henstilling 15

De administrative myndigheder bør fortsat gennemføre tiltag for bedre at kunne vejlede ansøgere i at udfylde og indsende en ansøgningsformular. Denne vejledning bør udvides til også at omfatte interimrapporter og endelige rapporter om projekter samt projektstyring. Kvalitetsvejledning og støtte til ansøgere og projektansvarlige vil forbedre kvaliteten i ansøgningerne om støtte og i støttede projekter. SOCRATES-vejledningen for ansøgere, udgaven af juni 2004, er et godt eksempel herpå.

Henstilling 16

De administrative myndigheder bør tage skridt til at afkorte ansøgningsprocessen ved at sikre flere administrative ressourcer på kort sigt til behandling af ansøgninger og projektkontrakter og ved at ansætte yderligere kultureksperter til evaluering af ansøgninger.

Kommissionens holdning

Kommissionen kan generelt tilslutte sig disse henstillinger. Den har allerede startet en omfattende forenklingsproces, som førte til markante forbedringer i 2007, herunder en omfattende revision af indkaldelsen af forslag og af ansøgningsproceduren, en mere gennemsigtig definition af tildelingskriterier, en forenkling af formularer og de dokumenter, der skal fremlægges, mere detaljeret feedback til ansøgere, strømlining af den aktuelle programdatabase, øget fleksibilitet vedrørende varigheden af støtten til organer, som er aktive inden for kulturområdet, især den nye mulighed for støtte på et flerårigt grundlag.

Der er andre foranstaltninger under udarbejdelse, som overvejende, om end ikke fuldstændigt, vil blive gennemført i 2008, såsom indførelse af en programvejledning for de kommende år for at lette ansøgernes planlægning og forberedelser, en stærkere overvågning i form af flere

projektilsyn, mere udbredt brug af faste satser, gradvis udvikling af onlineansøgninger og onlineindberetninger.

Endvidere er der blevet taget skridt internt til at afkorte ansøgningsprocessen så meget som muligt. I 2008 vil beslutninger om tilskud erstatte kontrakter på et stigende antal områder, hvilket burde forkorte processen med gennemsnitligt en måned. En øget anvendelse af faste beløb vil ud over at gøre ansøgningsproceduren lettere fremskynde behandlingen af ansøgninger i GD EAC og EACEA. Men som det fremhæves i evalueringen, er der ikke desto mindre eksterne faktorer og lovkrav, som hindrer en radikal afkorting af processen. Kommissionen forsøger dog at få gennemført en ændring af lovgrundlaget, hvilket ville give Kommissionen mulighed for – med undtagelse af flerårige projekter – umiddelbart at vedtage beslutninger om tildeling af tilskud. Hvis dette godkendes af Rådet og Europa-Parlamentet, kunne udvælgelsesprocessen mindskes med adskillige uger.

For at tage problemet op med misforholdet mellem tildeling af personaleressourcer og omfanget af arbejdet i programmets løbetid er der blevet oprettet en særlig enhed med ansvar for programmet i Kommissionen, og den relevante enhed i EACEA er blevet omstruktureret. Selv om dette i vid udstrækning vil forbedre situationen, gælder konklusionerne i evalueringen fortsat, at Kommissionens og EACEA's konstant store arbejdsbyrde med omfattende administrative forpligtelser kan begrænse deres evne til at yde støtte til projekterne.

2. Kommunikationssystem for programmet

Henstilling 4

Kommissionen bør udnævne en person med ansvar for publikationer og kommunikation. Denne person bør være ansvarlig for organisation, det redaktionelle indhold og kvalitetskontrol af kulturprogrammets websted og alle publikationer fra kontoret for kultur/kulturprogrammet, såsom tematiske rapporter om programmet, projektkompendium og nyhedsbrevet fra kontoret for kultur.

Henstilling 5

De administrative myndigheder bør offentliggøre et årligt kompendium over projekter, der skal lægges ud på GD EAC's websted for kultur. Kompendiet bør omfatte et register, og projekterne bør anføres efter kulturområde og den ledende ansøgers hjemland.

Henstilling 6

De administrative myndigheder bør genindføre et regelmæssigt udkommende nyhedsbrev for Kultur 2007. Det henstilles, at dette i højere grad dækker EU's kulturpolitik end kulturprogrammet, især for at give mulighed for et mere bredt indhold.

Henstilling 7

GD EAC's websted for kultur bør omformes og lægges ud på ny for at være i overensstemmelse med Kommissionens vejledning for informationsleverandører og de grundlæggende adgangskrav.

Kommissionens holdning

Det er Kommissionens opfattelse, at de rette kommunikationsaktiviteter udgør et vigtigt redskab for en vellykket gennemførelse af programmet. GD EAC's websted for kultur blev komplet omarbejdet i begyndelsen af 2008, og nyhedsbrevet om kultur vil blive lanceret på ny. Kommunikations- og publikationsaktiviteter er blevet strømlinet som del af ovennævnte omstrukturering af GD EAC og EACEA. EACEA vil offentliggøre projektkompender. Informationsdagene vedrørende kultur, som blev lanceret i 2007, vil regelmæssigt blive afholdt fremover og tjene som en værdifuld lejlighed til at give potentielle ansøgere oplysninger.

3. Formidlingsaktiviteter vedrørende programmet

Henstilling 10

De administrative myndigheder bør offentliggøre tematiske rapporter om programmet for at fremme formidlingen af programmets resultater og eksempler på god praksis.

Henstilling 11

De administrative myndigheder bør gennemføre et program med arrangementer (eller et enkelt arrangement), hvor eksisterende projekter kan præsenteres for politiske beslutningstagere, og hvor repræsentanter for nyudvalgte projekter kan deltage i instruktionsmøder om projektstyring af et kulturprogram (f.eks. overvågning, evaluering, finansiel regnskabsføring osv.).

Henstilling 12

Europa-Kommissionen bør forbedre sin samling af oplysninger om bedste praksis fra EU-kulturprogrammer og formidle politiske erfaringer vedrørende den interkulturelle dialog til de deltagende landes kulturministerier.

Henstilling 13

De administrative myndigheder bør omstrukturere modellen for den endelige rapport for at kunne indsamle detaljerede oplysninger om projektets resultater, output og virkninger. Disse informationer bør anvendes for at fremme formidlingsaktiviteter vedrørende programmet.

Kommissionens holdning

Kommissionen har i 2007 gjort en omfattende indsats for yderligere at forbedre indsamlingen og formidlingen af resultater, bl.a. har man indført et særligt tildelingskriterium i indkaldelsen af forslag. Der er ved at blive gennemført foranstaltninger for at gøre det lettere at downloade resultater i en ny database for udveksling af informationer, som næsten er klar. Resultaterne af disse ændringer vil foreligge på mellemlang sigt efter et samlet projektforsløb. Der er planlagt andre initiativer, såsom afholdelse af seminarer eller konferencer (muligvis tematiske), hvor man kan vise eksempler på bedste praksis, indsamling af eksempler på god praksis om interkulturel dialog i forbindelse med programmet, der kan udnyttes i forbindelse med 2008, det europæiske år for interkulturel dialog, eller for bedre at udnytte de kulturelle kontaktpunkter til formidlingsaktiviteter både på europæisk og lokalt niveau.

5. KOMMISSIONENS KONKLUSIONER

Kommissionen kan tilslutte sig den generelle vurdering i evalueringen, at programmet har virket stimulerende på det tværnationale kulturelle samarbejde og medvirket til at skabe mere udadrettede tiltag, således at programmet har ydet et enestående bidrag til fremme af et kulturområde, som er fælles for Europas folk.

Det fremgår klart af denne endelige evaluering, at Kultur 2000 har gennemført Fællesskabets aktion indenfor kulturområdet på passende vis, som fastlagt i traktatens artikel 151, og har nået de mål, der er fastlagt i afgørelsen.

Der blev givet mere end 1 500 tilskud til kulturformidlere i forbindelse med programmets aktioner for tidsrummet 2000-2006, og de udbetalte tilskud oversteg 190 mio. EUR.

Konklusionerne i evalueringen viser, at selv om der er mulighed for forbedringer inden for nogle områder, har deltagerne ikke desto mindre vist sig at være tilfredse med programmet, ligesom de anerkender programmets europæiske merværdi.

Kommissionen har i vid udstrækning intensiveret høringen af den kulturelle sektor og lægger stor vægt på de synspunkter, aktørerne har givet udtryk for i forbindelse med denne proces, og som kan genfindes i nærværende evalueringsrapport.

På grundlag af erfaringerne med Kultur 2000 er mange nye elementer og forbedringer allerede blevet integreret i det aktuelle kulturprogram for tidsrummet 2007-2013. Andre forbedringer er på vej og vil for størstedelen være gennemført i løbet af 2008.

Kommissionen vil på lang sigt tage hensyn til resultaterne af nærværende evaluering, når den forbereder den nye generation af fællesskabsprogrammer inden for kulturområdet for tidsrummet efter 2013.