



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.12.2004
KOM(2004) 824 endelig

**KOMMISSIONENS ENDELIGE RAPPORT TIL
EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET**

om Daphne-programmet (2000-2003)

{SEK(2004) 1595}

1. RESUMÉ

Denne rapport indeholder en gennemgang af de fremskridt, der er gjort inden for rammerne af Daphne-programmet, siden det blev vedtaget i januar 2000, og et sammendrag af programmets vigtigste resultater, jf. Daphne-afgørelsens artikel 9, stk. 2. Daphne-programmet har til formål at gøre noget ved den udbredte og stigende bekymring blandt borgerne generelt og på politisk plan over voldsproblemet. Det tjener til at bekæmpe alle former for vold mod børn, unge og kvinder, herunder vold i hjemmet, vold i skolerne og vold mod minoritetsgrupper såsom homoseksuelle, handicappede og etniske minoriteter.

Daphne-programmet udgør en af hovedhjørnestenene i Kommissionens indsats mod kriminalitet som led i EU's politiske ambition om at skabe et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Der findes andre programmer og foranstaltninger, der som mål har at bekæmpe specifikke former for lovovertrædelser såsom ulovligt internetindhold, menneskesmugling og forskellige former for diskrimination. Der er etableret en forbindelse mellem Daphne-programmet og disse øvrige programmer og foranstaltninger for at sikre den nødvendige koordination og konsistens.

Programmet

I Daphne-initiativets og det efterfølgende Daphne-programs syvårige levetid (1997-2003) indkom der mange flere reaktioner, end man kunne have forventet. Kommissionen modtog over 2 200 forslag med ansøgninger om tilskud på i alt ca. 195 mio. EUR. Denne overvældende respons viser, at programmet tydeligvis opfylder et dybtfølt behov inden for den frivillige sektor. Der blev finansieret i alt 303 projekter i denne periode ved hjælp af et samlet budget på 31 mio. EUR.

For at opnå dette resultat på de bedst mulige vilkår har Kommissionen lagt særlig vægt på at kontrollere fremskridtene og evaluere resultaterne af de projekter, hvortil der ydes tilskud. Alle projekterne er blevet kontrolleret og vurderet individuelt i gennemførelsesfasen.

Resultaterne

De mange projektaktiviteter, herunder innovative metoder til forebyggelse af vold, samarbejde, udveksling, oprettelse af netværk, udvikling af nye modeller og udveksling af bedste praksis, er allerede begyndt at have en multiplikatoreffekt på arbejdet i ngo'er og relevante institutioner i Europa (se også bilaget).

Det viser, at organisationerne har fået stort udbytte af at deltage i europæiske partnerskaber. De har alle vundet i format, enten ved at have fået større kendskab til de centrale emner eller ved at have forbedret koordineringen og ledelsen eller deres image udadtil. Netværksordningen har allerede i sig selv en effekt, idet den bringer organisationerne i kontakt med hinanden og tilskynder dem til at samarbejde, hvilket har gjort en stor forskel for arbejdet i organisationer, der i sagens natur ofte konkurrerer med hinanden. Dernæst har disse partnerskaber medført en mere effektiv planlægning, så man har undgået dobbeltarbejde og ressourcespild. Det er således lykkedes for Daphne-programmet at fortsætte med at mobilisere ngo-sektoren på alle niveauer, så der er opstået mange nye partnerskaber og alliancer, som samarbejder om udformningen af nye og mere omfattende europæiske politikker til bekæmpelse af vold.

Med henblik på denne rapport er der blevet gennemført en undersøgelse af Daphne-aktiviteterne over de syv år fra 1997 til 2003¹.

Her følger nogle af de mest interessante resultater af undersøgelsen:

- De projekter, der har modtaget støtte, har været ligeligt fordelt på de forskellige kategorier af målgrupper (børn, unge og kvinder).
- De 220 projekter, der er blevet analyseret i detaljer, mundede ud i **700** konkrete resultater (f.eks. undersøgelser, vejledninger om god praksis, undervisningsmateriale, cd-rom'er, tv- og radiospots).
- 65 % af Daphne-projekterne har haft til formål at udveksle oplysninger om bedste praksis. 34 % af det samlede antal resultater bidrog til at virkeliggøre dette mål. Dette illustrerer de særlige fordele ved Daphne-programmet, der har forstærket udbredelsen af en række gode former for praksis på tværs af medlemsstaterne. Desuden er hvert andet projekt mundet ud i direkte anvendelige resultater såsom aktioner ude i marken eller undervisningsmoduler.
- Med hensyn til effekten af disse resultater for projektdeltagerne har deltagerne i 66 % af projekterne nu ændret deres arbejdsmetoder. 80 % af projektdeltagerne har tilkendegivet, at deres ekspertise, knowhow og deltagelse i tværnationale netværk/partnerskaber er blevet forbedret.
- Hvad angår effekten for målgrupperne (børn, unge mennesker og kvinder) har over halvdelen af projekterne resulteret i, at de har fået bedre adgang til bistand, og at de har forbedret deres evne til at tackle problemerne selv. Dette resultat er meget vigtigt, eftersom det betyder, at der ikke blot fokuseres på at yde ofrene bistand, men at der også lægges vægt på rehabilitering og selvstændiggørelse.
- Endelig er det værd at nævne, at 12 % af projekterne har haft indflydelse på lovgivningen eller ført til ændringer af den politik, der føres. Dette er ikke det primære formål med Daphne, men må betragtes som en sidegevinst, der kan tilskrives nogle af organisationernes stærke engagement og dynamiske indsats. Dette kan betegnes som et ekstra plus.

Som det vil fremgå af denne rapport, viste den endelige evaluering, at der er plads til forbedringer på visse områder. Nogle af disse blev allerede forudset i forbindelse med udformningen af Daphne II-programmet, f.eks. etableringen af en helpdesk og større fokus på informationsspredning.

2. FORMÅLET MED RAPPORTEN

Ifølge artikel 9, stk. 2, i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 293/2000/EF² om vedtagelse af Daphne-programmet skal Kommissionen i løbet af programmets andet år forelægge en evalueringsrapport for Europa-Parlamentet og Rådet.

¹ Ekstern evaluering gennemført af Bureau Van Dijk, Bruxelles (2004), ikke offentliggjort

² EFT L 34 af 9.2.2000, s. 1.

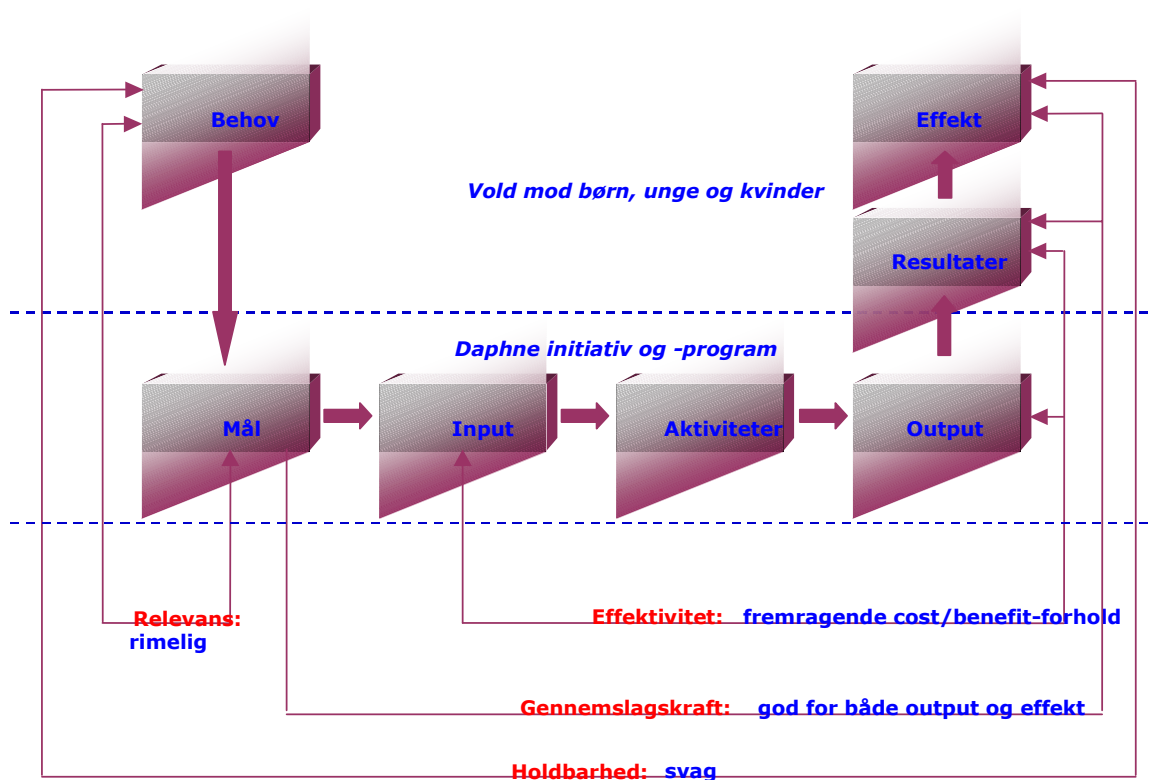
Denne rapport indeholder en gennemgang af Daphne-programmets resultater siden programmets godkendelse i januar 2000, inkl. en grundig analyse af de resultater, der blev opnået under det tidligere Daphne-initiativ (1997-1999) og i Daphne-programmets første to leveår. Rapporten indeholder også en analyse af de projekter, der blev finansieret i 2002 og 2003, men tager ikke stilling til resultaterne heraf, da de endnu ikke er afsluttet. Rapporten dækker således en periode på syv år, hvor der er blevet gennemført 303 projekter med deltagelse af over 1 500 organisationer. Den rækker derfor ud over, hvad der kræves i henhold til artikel 9, stk. 2, i afgørelse nr. 293/2000/EF3.

3. DAPHNE-PROGRAMMETS RESULTATER OG EFFEKT

Med henblik på denne rapport er der blevet gennemført en evaluering af aktiviteterne under Daphne-initiativet og Daphne-programmet i de syv år fra 1997-2003. Den anvendte metode er beskrevet i bilag 1. Der er tale om en udtømmende undersøgelse, idet samtlige 303 projekter under henholdsvis initiativet (1997-1999) og programmet (2000-2003) er blevet analyseret. Undersøgelsen konkluderer følgende:

"Initiativets og programmets målsætninger var og er fortsat relevante for det behov, der blev konstateret i begyndelsen, nemlig at beskytte, børn, unge og kvinder mod vold og at forebygge denne vold. Både de konkrete resultater og effekten bidrager til at opfylde Daphne-programmets forskellige mål, hvilket bekræfter, at programmet virker. At der er tale om et effektivt fungerende program fremgår af det imponerende antal resultater og effekten i forhold til de beskedne ressourcer. Resultaterne af projekterne har en forholdsvis kort levetid på grund af en utilstrækkelig planlægning og målretning af videreformidlingen af disse resultater og finansieringsproblemer efter projektets afslutning."

Resultaterne kan sammenfattes således:



3.1. Relevans

Daphne-programmets relevans er blevet målt ved at undersøge, i hvilket omfang målsætningerne er og vil forblive hensigtsmæssige i forhold til konteksten, dvs. de sociale behov, som programmet skal bidrage til at opfylde.

Daphne-målsætningernes relevans i forhold til de sociale behov

I kampen mod vold gøres der brug af mange forskellige initiativer og foranstaltninger. Daphne har ikke til formål direkte at mindske antallet af voldsofre, men sigter i stedet på at støtte de organisationer, hvis indsats bidrager til at beskytte mod vold, til at forebygge voldsanvendelse og til at hjælpe voldsofre. Dette forklarer den centrale rolle, som ngo'er har spillet som led i Daphne-initiativet og Daphne-programmet siden starten.

Daphne-målsætningerne blev defineret i generelle termer, således at de ville være gyldige for mange forskellige former for vold. Der er seks Daphne-målsætninger:

- Støtte til oprettelse af tværfaglige netværk
- Udveksling af bedste praksis
- Undersøgelser, forskning og dataindsamling
- Informationskampagner
- Informationskilder

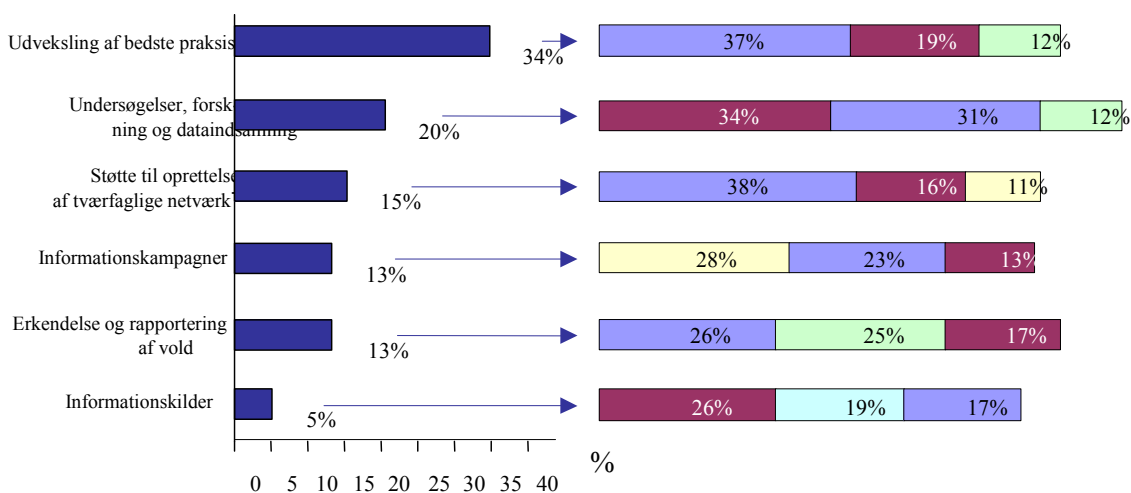
- Erkendelse og rapportering af vold.

Eftersom målsætningerne er uafhængige af de forskellige former for vold, påvirkes de ikke af de skiftende prioriteringer vedrørende de forskellige aspekter af vold. Disse målsætninger er desuden *instrumenter* snarere end *målsætninger* i ordets egentlige forstand. I virkeligheden bidrager de til de mere generelle metaformål, der implicit ligger til grund for programmet, dvs. en europæisk reaktion på vold gennem etablering af netværk og udveksling af bedste praksis, forebyggelse af vold og beskyttelse af volds ofre samt en stærkere erkendelse af voldsproblemet.

3.2. Gennemslagskraft

Daphne-programmets gennemslagskraft er blevet målt ved at undersøge, i hvilket omfang resultaterne og effekten bidrager til at opfylde Daphne-målsætningerne.

For hvert projekt har man undersøgt, hvordan resultatet har bidraget til at opfylde den relevante Daphne-målsætning. 601 ud af 699 resultater understøtter Daphne-målsætningerne i væsentlig eller meget væsentlig grad:



Figur I: *Outputtenes bidrag til opfyldelse af programmålsætningerne (N=601 output med stort eller meget stort bidrag: konferencer, seminarer, workshops; undersøgelser, rapporter, bøger; informationsmateriale; vejledninger, undervisningsmateriale; netsteder, cd'er og cd-rom'er)*

Ovenstående figur skal læses således: 15 % af resultaterne bidrager til at opfylde den målsætning, der hedder "støtte til tværfaglige netværk", og de består af 38 % "konferencer, seminarer, workshops", 16 % "undersøgelser, rapporter, bøger" og 11 % "informationsmateriale".

Det mest bemærkelsesværdige tal i denne sammenhæng er, at målsætningen "udveksling af bedste praksis" understøttes af over en tredjedel af alle resultater. Dette viser, at deltager tillægger denne målsætning stor betydning, og at Daphne-programmet virkelig tilbyder noget ekstra i form af overførsel af viden og erfaringer fra land til land og fra organisation til organisation i hele Europa.

Ser man på figuren fra en anden side, viser det sig, at den indsats, der gøres for at få folk til arbejde sammen (gennem "konferencer, seminarer, workshops"), er det resultat, der bidrager mest til at opfylde de forskellige målsætninger. Resultatet "undersøgelser, rapporter, bøger" yder også et væsentligt bidrag til opfyldelsen af samtlige målsætninger.

Det er også interessant at bemærke, at "vejledninger, undervisningsmateriale" har indflydelse på tre målsætninger, hvilket bekræfter nødvendigheden af at sætte undervisning højt på dagsordenen.

Desuden understøttes opfyldelsen af samtlige programmålsætninger af forskellige effekter som vist i bilagets punkt 3.3. Det fremgår af diagrammet, at hovedeffekterne understøtter et eller flere programmålsætninger, og at samtlige programmålsætninger understøttes af effekter.

Således bidrager såvel resultater som effekter til at sikre Daphne-programmets gennemslagskraft.

3.3. Effektivitet

Et programs effektivitet og dermed cost/benefit-forholdet kan måles ved at sammenholde input på den ene side og output (resultater) og effekt på den anden side.

Et program som Daphne er imidlertid ikke en produktionsenhed, der kan gøres til genstand for en præcis cost/benefit-analyse. Skønt de fleste input er velkendte (i form af pengemidler), giver det ingen mening at sætte en pengeværdi på resultater eller effekter. Eksempelvis kan værdien af at sætte børn og kvinder i stand til at beskytte sig selv bedre og forebygge vold ikke udtrykkes i kommercielle termer. Man kan imidlertid godt danne sig et indtryk af, hvor nyttigt programmet, dets resultater og effekt er.

Effektiviteten er blevet målt ved at vælge en pragmatisk tilgang, hvor de forskellige disponible oplysninger udnyttes bedst muligt og der fokuseres på programmets nytteværdi. Det kan sættes følgende tal på det repræsentative udvalg af 148 afsluttede projekter, der er blevet analyseret:

- De pågældende projekter repræsenterer et samlet budget på næsten 20 mio. EUR (frem til 2001), dvs. omkring 133 000 EUR pr. projekt og 23 500 EUR pr. deltager.
- EU's finansiering udgør omkring 75 % af dette budget, dvs. omkring 17 600 EUR pr. deltager. I gennemsnit betyder det, at EU finansierer to fuldtidsækvivalenter pr. projekt i et år eller 0,35 fuldtidsækvivalent pr. deltagende organisation, hvilket svarer til i gennemsnit 0,8 % af deres personale.
- For to tredjedele af projekterne dækkes de resterende 25 % ved hjælp af udelukkende interne midler. 10 % af projekterne har kun adgang til ekstern finansiering, og et ud af fire projekter råder over såvel interne som eksterne midler. Finansieringen suppleres ofte med ekstraarbejde fra de deltagende ngo'ers side og fra de frivillige medarbejderes side. Det er naturligvis vanskeligt at sætte tal på omfanget af denne indsats.
- I gennemsnit har hvert projekt genereret fem resultater, der har ydet et væsentligt bidrag til opfyldelsen af de seks primære programmålsætninger. Der blev udsendt en meget imponerende mængde materiale gennem 98 % af projekterne, og der blev arrangeret forskellige "events" som led i 90 % af dem. Resultaterne og formidlingen heraf har bidraget til at skabe en effekt for målgrupperne, de i sidste ende tilgodesete personer, den brede offentlighed og beslutningstagerne.

- De 148 projekter, der er blevet analyseret, har haft deltagelse af 1 227 organisationer. Deltagelsen i et projekt har haft en effekt på 97 % af dem, hovedsagelig i form af større ekspertise, forbedret netværkskapacitet eller overtagelse af bedste praksis. Det har derfor været en positiv oplevelse for disse organisationer at deltage i Daphne.

Disse resultater repræsenterer derfor en betydelig værdi, navnlig når henses til den begrænsede finansiering fra Kommissionens side. Som led i evalueringen blev det tjekket, om der optrådte nogen væsentlig sammenhæng mellem på den ene side budgettets størrelse og på den anden side arten og hyppigheden af resultater og effekter. Konklusionen var, at det ikke var tilfældet. Det skyldes, i hvert fald til en vis grad, at de fleste deltagere i Daphne betragter budgettet som et redskab. De investerer en frivillig indsats i projekterne og lægger stor vægt på resultaterne af projekterne.

Oplysningerne i det foregående (samt andre oplysninger i bilaget) vidner om, at der er tale om et effektivt fungerende program, dvs. er program, hvormed der med begrænset EU-støtte er opnået betydelige resultater og en betydelig effekt.

3.4. Mekanismer til gennemførelse af Daphne-programmet

Koordinatorerne blev anmodet om at tilkendegive deres mening om Daphne-procedurene for indgivelse af forslag og indgåelse af kontrakter, Daphne-webstedet, støtten fra Daphne i projektperioden samt evaluerings- og kontrolsystemer. Bilag 1 indeholder fuldstændige oplysninger herom. Der er imidlertid ét punkt, der er værd at nævne her, nemlig at for de fleste emners vedkommende var mindst to tredjedele af projektkoordinatorerne tilfredse. Samlet set var graden af tilfredshed en anelse lavere for initiativet end for programmet.

Analyseres graden af tilfredshed med "udvælgelsesprocessens gennemsigtighed" og med "kvaliteten af EU's støtte i forberedelsesfasen" over tiden, viser det sig, at andelen af tilfredse projektkoordinatorer var større i de sidste par år (fra 2001 til 2003) end i de forudgående år, hvilket er opmuntrende.

Daphne-mekanismer	% tilfredse projektkoordinatorer over tiden						
	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Udvælgelsesprocessens gennemsigtighed	58 %	52 %	33 %	50 %	66 %	61 %	63 %
Kvaliteten af EU's støtte i forberedelsesfasen	35 %	61 %	59 %	56 %	63 %	79 %	83 %

4. KONKLUSIONER

Formålet med Daphne-programmet er at støtte organisationernes (herunder ngo'ernes) og de lokale myndigheders arbejde med at beskytte kvinder og børn og forebygge vold mod dem. Daphne-programmet tilfører dette arbejde merværdi på EU-plan og fremmer udvekslingen af idéer og bedste praksis gennem dannelsen af netværk og partnerskaber og gennemførelsen af pilotprojekter. Disse projekter giver mulighed for at lære, udveksle information og overføre kunnen og sikrer en omfattende dækning af problemområderne, og de er udformet på en sådan måde, at de er til størst mulig nytte for voldsopfrene.

Desuden yder Daphne-programmet tilskud til foranstaltninger, der skaber øget bevidsthed om vold, både i den brede offentlighed og i risikogrupperne, til forskning i voldsfænomenet og til afholdelse af seminarer om vold. Det skal fremhæves, at dette arbejde udføres gennem nye europæiske netværk med henblik på en fælles europæisk indsats og udveksling af bedste praksis.

Erfaringerne med gennemførelsen af Daphne-programmet sammen med en omfattende undersøgelse af effekten af afsluttede projekter, en undersøgelse af igangværende projekter samt interviews med forskellige involverede parter giver grundlag for følgende konklusioner:

- Initiativets og programmets målsætninger var og er fortsat relevante for det behov, der blev konstateret i begyndelsen, nemlig at beskytte, børn unge og kvinder mod vold og at forebygge denne vold. Både de konkrete resultater og effekten bidrager til at opfylde Daphne-programmets forskellige mål, hvilket bekræfter, at programmet virker. At der er tale om et effektivt fungerende program fremgår af det imponerende antal resultater og effekten i forhold til de beskudte ressourcer. Resultaterne af projekterne har en forholdsvis kort levetid på grund af en utilstrækkelig planlægning og målretning af videreformidlingen af disse resultater og finansieringsproblemer efter projektets afslutning.
- Den meget store interesse for Daphne (Kommissionen har modtaget over 2 200 forslag med ansøgninger om tilskud på i alt ca. 195 mio. EUR) viser, at programmet tydeligvis opfylder et dybtfølt behov i samfundet.
- Med omkring 700 resultater er der inden for rammerne af de 303 projekter, der er blevet finansieret, blevet truffet en række indledende foranstaltninger, der har bidraget væsentligt til at øge bevidstheden om voldsproblemet blandt målgrupperne. Projekterne har også bidraget til at selvstændiggøre mange af voldsopofrene, til at forbedre informationen om, hvor og hvordan man kan søge hjælp, til at forbedre de ydelser, der tilbydes, og til at indhøste større viden om forskellige volds mekanismer.
- Disse resultater har ikke kun haft indflydelse på projektdeltagerne, målgrupperne og de i sidste ende tilgodesete personer, men også bidraget til langsomt at ændre samfundets syn på vold og udviklingen af politikker på EU-plan og nationalt plan. Offentlige institutioner udforsker og udvikler nye modeller og metoder, der alle bidrager til at skabe nogle fælles rammer og konvergerende politikker medlemsstaterne imellem.
- Det er endelig værd at nævne, at 12 % af projekterne har ført til lovgivningsmæssige og/eller politiske ændringer. Dette er ikke det primære formål med Daphne, men må betragtes som en nyttig sidegevinst, der kan tilskrives nogle af organisationernes stærke engagement og dynamiske indsats. Dette kan betegnes som et ekstra plus.