



EUROPESE COMMISSIE

Brussel, 20.12.2011
COM(2011) 921 definitief

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

**Ex post evaluatie van het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" (Essen voor het
Ruhrgebied, Pécs en Istanboel)**

**VERSLAG VAN DE COMMISSIE AAN HET EUROPEES PARLEMENT, DE RAAD
EN HET COMITÉ VAN DE REGIO'S**

Ex post evaluatie van het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" (Essen voor het Ruhrgebied, Pécs en Istanboel)

1. INLEIDING

Dit verslag wordt ingediend uit hoofde van artikel 12 van Besluit nr. 1622/2006/EG van 24 oktober 2006 tot vaststelling van een communautaire actie voor het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" voor de periode 2007 tot 2019¹. In dat artikel wordt het volgende bepaald: "Elk jaar verzekert de Commissie de externe en onafhankelijke evaluatie van de resultaten van het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" van het voorgaande jaar overeenkomstig de in dit besluit vastgestelde doelstellingen en de criteria van de actie. De Commissie presenteert uiterlijk aan het eind van het jaar volgend op het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" een verslag over die evaluatie aan het Europees Parlement, de Raad en het Comité van de Regio's".

In dit verslag wordt het standpunt van de Commissie ten aanzien van de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de externe evaluatie van de "Culturele Hoofdstad van Europa" 2010 uiteengezet, die via de link hieronder kunnen worden geraadpleegd:

http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/capitals/evaluation-commissioned-by-the-eu_en.htm.

In het kader van de externe evaluatie werden eerst de drie culturele hoofdsteden van Europa ("de culturele hoofdsteden") afzonderlijk beoordeeld: Essen voor het Ruhrgebied, Pécs en Istanboel. Vervolgens werden de bevindingen vergeleken en werden er voor alle drie steden conclusies getrokken.

2. ACHTERGROND VAN DE ACTIE

2.1. EU-actie voor het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa"

In 1985 werd op intergouvernementeel niveau de eerste aanzet gegeven tot het oorspronkelijke project "Cultuurstad van Europa"². Op basis van deze ervaring werd bij Besluit 1419/1999/EG een communautaire actie voor het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" voor het tijdvak 2005 tot 2019 vastgesteld³. De lidstaten mochten in chronologische volgorde bij toerbeurt het jaarlijkse evenement organiseren. Europese derde landen konden zich ook kandidaat stellen; voor deze landen werd echter geen chronologische volgorde vastgesteld: de landen die in de gelegenheid werden gesteld het evenement in een bepaald jaar te organiseren, konden steden voorstellen en hun aanvraag, inclusief een cultureel programma, voorleggen aan een Europese jury, die de Commissie dan de aanbeveling deed die steden als culturele hoofdstad aan te wijzen. De Raad van Ministers wees formeel de Culturele Hoofdstad van Europa aan.

Op 1 januari 2007 werd Besluit 1419/1999/EG vervangen door Besluit 1622/2006/EG⁴, waarin de doelstellingen nader werden uitgewerkt en een twee categorieën omvattende nationale selectie werd ingevoerd en een toezichtsprocedure werd ingesteld voor de culturele hoofdsteden vanaf 2013. Bij het nieuwe besluit werden bijeenkomsten ten behoeve van toezicht na de toewijzing geïntroduceerd, hetgeen leidt tot een aanbeveling van het panel om een geldprijs ter ere van Melina Mercouri aan de aangewezen steden toe te kennen, mits zij aan de in Besluit 1622/2006/EG vastgelegde criteria voldoen en de aanbevelingen van de jury

¹ PB L 304 van 3.11.2006.

² Resolutie van de ministers, verantwoordelijk voor culturele aangelegenheden, van 13 juni 1985 betreffende het jaarlijks evenement "Cultuurstad van Europa" <http://eur-lex.europa.eu/Notice.do?val=117538:cs&lang=fr&list=117540:cs,117539:cs,117538:cs,118564:cs,&pos=3&page=1&nbl=4&pgs=10&hwords=&checktexte=checkbox&visu=>

³ Besluit 1419/1999/EG (PB L 166 van 1.7.1999). Gewijzigd bij Besluit 649/2005/EG (PB L 117 van 4.5.2005). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:166:0001:0005:EN:PDF> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0020:0021:EN:PDF>.

⁴ Besluit 1622/2006/EG (PB L 304 van 3.11.2006). <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ%3AL%3A2006%3A304%3ASOM%3ANL%3AHTML>.

en het toezichtspanel hebben opgevolgd. Financiële steun van de EU wordt verschaft door het programma Cultuur. Voor de periode 2007-2013 stelt het programma jaarlijks per culturele hoofdstad een bedrag van maximaal 1,5 miljoen euro beschikbaar. Steden die de titel tot 2009 ontvingen, kregen dit bedrag in de vorm van een schenking waarmee zij een deel van hun programma konden financieren. Vanaf 2010 worden steden die de titel ontvangen, onderworpen aan de toezichtprocedure en ontvangen zij de financiële steun van de EU ter hoogte van 1,5 miljoen euro in de vorm van de Melina Mercouriprijs.

2.2. Culturele hoofdsteden van Europa van 2010

De selectie van de "Culturele Hoofdstad van Europa" van 2010 viel onder de selectieprocedures die in het Besluit van 1999 waren vastgesteld. Duitsland en Hongarije waren in dat jaar aan de beurt om het evenement te organiseren. Duitsland stelde Essen voor het Ruhrgebied en Görlitz voor; Hongarije droeg Pécs voor. Daarnaast stelde Turkije Istanboel voor en Oekraïne Kiev. Op basis van artikel 4 van Besluit 1419/1999/EG inzake de deelname van derde landen aan het evenement kan slechts één stad uit een derde land in een bepaald jaar de titel dragen.

De selectieprocedure vond plaats in 2006. De Europese jury bracht een verslag uit waarin Essen voor het Ruhrgebied, Pécs en Istanboel werden voorgedragen voor de titel van 2010 en aanbevelingen werden gedaan om hen te helpen de voorgestelde doelstellingen te verwezenlijken. In 2006 kende de Raad van Ministers op aanbeveling van de Commissie de titel formeel toe aan de voorgedragen steden.

3. EXTERNE EVALUATIE

3.1. Voorwaarden voor de evaluatie

De Commissie heeft ECORYS UK Ltd. opgedragen de externe evaluatie⁵ van de evenementen "Culturele Hoofdstad van Europa" in 2010 uit te voeren. De evaluatie beoogde de relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid en duurzaamheid van deze evenementen aan de doelstellingen van de actie en aan de door de deelnemende steden zelf in hun aanvragen en tijdens de uitvoeringsfase vastgestelde doelstellingen te toetsen. Aangezien elke culturele hoofdstad de titel slechts gedurende één jaar draagt, werden de conclusies en aanbevelingen betreffende de steden in de vorm van "geleerde lessen" gegoten om toekomstige culturele hoofdsteden de helpende hand te bieden bij de uitvoering van het evenement.

3.2. Methode

De drie evenementen werden afzonderlijk geëvalueerd, waarbij ten dele gebruik werd gemaakt van evaluaties die in opdracht van de culturele hoofdsteden zelf waren uitgevoerd. De gegevens werden op twee niveaus verzameld: een beperkt aantal gegevens op EU-niveau en uitvoeriger gegevens van de culturele hoofdsteden zelf. Tot de voornaamste bronnen behoorden de beleids- en wetenschappelijke literatuur op Europees niveau; de originele aanvragen van de culturele hoofdsteden, in opdracht van de culturele hoofdsteden uitgevoerde studies en opgestelde verslagen, programma's van de evenementen, publiciteitsmateriaal en websites; door de culturele hoofdsteden verstrekte kwantitatieve gegevens over activiteiten, geleverde prestaties en resultaten; interviews met beheersteams van elke culturele hoofdstad; raadpleging van de belangrijkste betrokken partijen in iedere culturele hoofdstad; en bezoeken aan iedere stad. De conclusies met betrekking tot de actie "Culturele Hoofdstad van Europa" in het algemeen waren gebaseerd op de gegevens en de conclusies van alle drie evenementen.

⁵ Raamovereenkomst nr. EAC/03/06.

3.3. Bevindingen van het evaluatiebureau

3.3.1. Relevantie van de actie

De conclusie van de evaluatie luidde dat de tenuitvoerlegging van de acties relevant was voor artikel 167 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De selectiecriteria in de Besluiten 1419/1999/EG en 1622/2006/EG hebben ervoor gezorgd dat de culturele programma's van de culturele hoofdsteden in alle details relevant waren ten aanzien van artikel 167, hoewel de criteria elke culturele hoofdstad de vrijheid bieden om de doelstellingen van het Verdrag op haar eigen unieke manier te interpreteren.

De preambule van het besluit van 1999 bevatte voor het eerst een uitdrukkelijke verwijzing naar de ontwikkeling van cultuur en toerisme en de noodzaak om brede lagen van de bevolking te mobiliseren. Deze doelen werden later nog eens extra onderstreept in het besluit van 2006 door het opnemen van expliciete criteria in verband met de "bevordering van de deelname van de burgers" en "ontwikkeling op lange termijn". Veel culturele hoofdsteden zijn nog een stap verder gegaan door expliciet doelstellingen op sociaal, economisch en toeristisch gebied te formuleren. De integratie van dergelijke doelstellingen in de actie heeft geleid tot en is een afspiegeling van bredere trends in het cultuurbeleid.

Naarmate deze doelstellingen aan betekenis hebben gewonnen, is echter een debat op gang gekomen over de vraag hoe het evenwicht kan worden bewaard tussen het streven naar ondersteuning van cultuur omwille van haar eigen intrinsieke waarde, dan wel als middel om een concreet, meetbaar rendement van investeringen te behalen.

3.3.2. Relevantie van de Europese culturele hoofdsteden van 2010

Bij de evaluatie werd gekeken naar de motivatie van de steden om zich kandidaat te stellen als culturele hoofdstad en werd onderzocht in hoeverre hun doelstellingen relevant waren voor de doelstellingen van de actie en van artikel 167. Ook werd het proces bestudeerd waarin de motivering van de culturele hoofdsteden van 2010 werd omgezet in een reeks praktische doelstellingen, en hoe deze doelstellingen werden aangepast gedurende de ontwikkelingsfase. De drie culturele hoofdsteden stemden in met de doelstellingen van de actie en pasten die aan hun specifieke context en prioriteiten aan. Alle drie hoofdsteden van 2010 planden diverse culturele programma's en bijbehorende activiteiten (mededelingen, vrijwilligerswerk enz.) die de doelstellingen "ontplooiing van culturele activiteiten", "bevordering van de Europese dimensie van en door cultuur" en "sociale en economische ontwikkeling door middel van cultuur" moesten ondersteunen.

3.3.3. Efficiëntie van het beheer

De efficiëntie van het beheer van de evenementen werd onder de loep genomen, waaronder de organisatiemodellen, procedures voor het selecteren en uitvoeren van culturele activiteiten en evenementen, communicatie en publiciteit en methoden om financiële middelen te werven. Zoals ook bij de evaluatie van 2007, 2008 en 2009 het geval was, wordt in de evaluatie van de culturele hoofdsteden van 2010 benadrukt dat het essentieel is een passende organisatorische structuur op te zetten en een team te formeren dat over de nodige kennis, ervaring en vaardigheden beschikt om het culturele programma uit te voeren. Daarvoor is een grotere verscheidenheid aan vaardigheden vereist dan voor het opstellen van de oorspronkelijke aanvraag, en de samenstelling en de structuur van het team dat daarvoor verantwoordelijk was, moeten dan ook worden aangepast. Daarnaast is het noodzakelijk artistieke en politieke belangen tegen elkaar af te wegen en ervoor te zorgen dat de belanghebbende partijen nieuwe uitvoeringsmechanismen als partners accepteren. In de meeste gevallen is het aan te raden een nieuwe en onafhankelijke structuur op te zetten die aansluit bij de politieke en culturele context van de stad.

De culturele hoofdsteden van 2010 illustreren deze punten op zeer uiteenlopende wijze. Essen voor het Ruhrgebied ontwikkelde een efficiënte en effectieve beheerstructuur en

demonstreerde aldus hoe de grootste uitdagingen kunnen worden aangepakt, zelfs in de complexe situatie van een grote agglomeratie.

In Pécs bleek het beheer van een evenement van deze omvang een grote uitdaging en diverse moeilijkheden op te leveren. Eerst werden twee verschillende organisaties opgericht om de begroting te beheren, hetgeen leidde tot onduidelijkheid over de verantwoordelijkheid voor de artistieke richting; de verantwoordelijkheid voor de toekenning van de steun lag in de meeste gevallen bij de overheidsinstanties en de beheersinstantie had slechts een beperkte mate van autonomie. Ten tweede bleek het lastig de artistiek directeur en de leiders van de ontwikkeling van het culturele programma te selecteren en waren er wisselingen in de personen die verantwoordelijk waren voor de ontwikkeling van het programma en de institutionele structuur. Deze problemen werden nog verergerd door veranderingen op politiek niveau in Pécs tijdens de ontwikkelingsfase. De besluitvorming was ingewikkeld en tijdrovend en pas eind 2008 waren de beheersregelingen rond en kon de aandacht worden gericht op de ontwikkeling van het culturele programma. Inmiddels was het echter te laat om een groot aantal culturele actoren te mobiliseren en een aantal van de oorspronkelijke projectideeën uit te voeren. Ondanks deze problemen was het uiteindelijke culturele programma van Pécs 2010 veel uitgebreider dan het culturele aanbod van de stad in de jaren daarvoor.

In Istanboel is in 2007 bij wet een uitvoerend orgaan "Istanboel 2010 Culturele Hoofdstad van Europa" ingesteld om het programma van de Culturele Hoofdstad van Europa uit te voeren. Dit agentschap kreeg sterke politieke en financiële steun van de nationale regering en had in elk geval in het begin veel autonomie. Het agentschap was succesvol in de uitvoering van een zeer uitgebreid cultureel programma en een marketingcampagne, maar bepaalde aspecten van het beheer bleken problemen op te leveren en hebben ertoe geleid dat de algehele impact van het evenement minder groot was dan verwacht. Aangezien de regering 95% van de financiering verschafte, oefenden de overheidsinstanties steeds meer controle uit over het evenement, tot frustratie van de onafhankelijke culturele actoren, waarvan een aantal in 2009 hun functie binnen het agentschap neerlegde. Hierdoor ontbrak het aan een duidelijke artistieke visie, wat leidde tot een gebrekkige coördinatie tussen het culturele programma en de marketingcampagne; het culturele programma werd in de campagne meestal niet specifiek gepromoot.

Ondanks deze problemen blijft er veel belangstelling bestaan voor de titel "Culturele Hoofdstad van Europa", die aanleiding is voor uitgebreide culturele programma's en een wezenlijk effect heeft. De steden doen in de aanvraagfase concrete toezeggingen met betrekking tot financiële middelen. Er moet echter voor worden gezorgd dat de culturele hoofdsteden de toezeggingen die zij in de fase van de aanvraag hebben gedaan nakomen, ook wat de communicatie betreft: in de fase van de selectie stelde Essen voor het Ruhrgebied zich als stad kandidaat voor de titel en maakte het Ruhrgebied deel uit van het programma. Ondanks de aanbevelingen van het toezichts- en adviespanel veranderde de titel "Culturele Hoofdstad" in de communicatiestrategie voor het evenement van "Essen voor het Ruhrgebied" 2010 naar "Ruhr 2010". Bovendien eigende minstens één stad in het Ruhrgebied (Dortmund) zich de titel toe door zichzelf bij een aantal gelegenheden als "Culturele Hoofdstad van Europa 2010" te presenteren.

3.3.4. Efficiëntie van de mechanismen van de culturele hoofdsteden op EU-niveau

Een van de voornaamste aandachtspunten was de efficiëntie van de selectie-, toezichts- en financiële procedures van de Europese Commissie.

De Europese Commissie heeft de culturele hoofdsteden van Europa 2010 op de in Besluit 1419/1999/EG voorgeschreven wijze geselecteerd. Duitsland en Hongarije waren vrij om te bepalen op welke basis zij een stad of steden als culturele hoofdstad wilden voordragen. Beide lidstaten hielden een wedstrijd om voorstellen te selecteren voordat zij deze inzonden naar de Europese instellingen. Zij stelden de criteria en regelingen voor deze wedstrijden

onafhankelijk van de Europese Commissie vast. Met de wedstrijden lukte het een groot aantal kandidaten aan te trekken (16 in Duitsland en 7 in Hongarije), maar er werd niet op toegezien dat alle aanvragen volgens de Europese criteria waren opgesteld. Duitsland droeg twee steden aan de Europese jury voor – zodat de jury kon kiezen – maar Hongarije nomineerde er slechts één, zodat de jury de kandidatuur van Pécs slechts kon goedkeuren of afwijzen.

Alle drie culturele hoofdsteden bleken uiteindelijk te voldoen aan de criteria op EU-niveau, maar toekomstige culturele hoofdsteden die worden geselecteerd volgens de nieuwe procedures van Besluit 1622/2006/EG (dat wil zeggen vanaf 2013) zullen wellicht beter afgestemd zijn op deze criteria.

De culturele hoofdsteden van 2010 waren echter de eerste culturele hoofdsteden die werden medegefinancierd en gecontroleerd volgens de nieuwe procedures van Besluit 1622/2006/EG. In deze drie gevallen blijkt uit de gegevens van het onderzoek dat de nieuwe procedures hebben bijgedragen tot de versterking van de culturele hoofdsteden, waaronder de aandacht voor de Europese dimensie. Uit dit onderzoek blijkt dat informele contacten met leden van het toezichts- en adviespanel een waardevolle aanvulling waren op de formele bijeenkomsten ten behoeve van toezicht en de verslagen. Alle drie meldden zij ook dat het ontvangen van de EU-financiering in de vorm van een prijs minder administratieve lasten met zich meebracht dan een traditionele subsidie, zoals bij de vorige culturele hoofdsteden. De actie "Culturele Hoofdstad van Europa" genereert een grote vraag van kandidaat-hoofdsteden, aanzienlijke investeringen in de culturele programma's en in de steden meer in het algemeen, en geniet grote bekendheid in de media en bij het publiek. Het valt te betwijfelen of een ander beleidsinstrument met dezelfde EU-investeringen qua financiële middelen en inspanningen hetzelfde effect zou kunnen bereiken.

3.3.5. Doeltreffendheid van de ontplooiing van culturele activiteiten

Alle drie culturele hoofdsteden van Europa 2010 hebben veel uitgebreidere cultuurprogramma's op hun grondgebied uitgevoerd dan het geval zou zijn geweest als zij geen culturele hoofdstad waren geweest. Er werden 5 500 culturele evenementen georganiseerd in Essen voor het Ruhrgebied, 4 675 in Pécs en 10 000 in Istanboel. Samen organiseerden zij meer dan 20 000 evenementen die werden bijgewoond door minstens 20 miljoen mensen in de twee grote culturele hoofdsteden (Essen voor het Ruhrgebied en Istanboel).⁶ De culturele programma's van alle drie culturele hoofdsteden liepen over de volle twaalf maanden van het evenement. De actie "Culturele Hoofdstad van Europa" kan over de gehele linie een succes worden genoemd in haar streven naar de ontplooiing van culturele activiteiten.

Uit de drie culturele hoofdsteden komen verder aanwijzingen waaruit blijkt dat deze culturele programma's innovatiever, gevarieerder en zichtbaarder waren dan het culturele aanbod van elke stad zou zijn geweest als deze niet tot culturele hoofdstad was uitgeroepen, met meer evenementen en optredens van internationaal bekende artiesten dan normaliter het geval zou zijn geweest. Essen voor het Ruhrgebied en Istanboel legden vooral de nadruk op de aankoop en uitvoering of tentoonstelling van nieuwe kunstwerken, onder andere van plaatselijke kunstenaars en culturele instellingen, terwijl Pécs relatief meer nadruk legde op bestaande activiteiten.

Alle drie culturele hoofdsteden verkenden verschillende artistieke thema's en vraagstukken, die in sommige gevallen innovatief of avant-garde waren. In Pécs en Istanboel leidden problemen bij het beheer van de evenementen er echter toe dat sterke artistieke richting voor het culturele programma in zijn geheel ontbrak. Istanboel verkende thema's met een hedendaagse insteek en presenteerde een uiteenlopend aanbod aan moderne en hedendaagse cultuur in verschillende artistieke disciplines, hoewel het moeite had een samenhangend artistiek thema voor al deze disciplines te kiezen. Pécs had daarentegen als algemeen doel de samenwerking met Zuidoost-Europa te bevorderen en zich te profileren als toegangspoort tot

⁶ Het deelnamecijfer voor Pécs was niet beschikbaar.

de landen in de regio. In de praktijk waren de activiteiten van Pécs echter meer gericht op de ontwikkeling van nieuwe infrastructuur (die na het jaar mogelijk moeilijk te financieren zou zijn) dan op artistieke thema's die verband hielden met de algemene doelstelling van het evenement.

3.3.6. *Doeltreffendheid van de bevordering van de Europese dimensie van en door cultuur*

Het besluit van 1999 geeft geen expliciete omschrijving van de "Europese dimensie" maar ziet dit begrip hoofdzakelijk in termen van culturele samenwerking, waaronder: culturele stromingen en artistieke stijlen die de Europeanen gemeen hebben en waarvoor deze stad een bron van inspiratie is geweest of waartoe zij een bijdrage van betekenis heeft geleverd, tot hun recht te laten komen; de bevordering van evenementen waarbij actoren uit de culturele sector van andere steden van de lidstaten worden betrokken en die tot duurzame culturele samenwerking leiden, en het aanmoedigen van actoren om rond te reizen in de Europese Unie.

Het criterium van een "Europese dimensie" dat in het besluit van 2006 is vastgelegd, laat de steden ruimte in hun interpretatie. De gids voor kandidaat-steden, die sinds 2007 online beschikbaar is, geeft een aantal voorbeelden.

In het naschrift van de evaluatie van de culturele hoofdsteden van 2009 werd voorgesteld dat de culturele programma's van de culturele hoofdsteden "Europees" worden gemaakt door middel van activiteiten waarvan de inhoud, de presentatie, het publiek of de deelnemers wezenlijk Europees zijn. Als wij kijken naar de culturele hoofdsteden van 2010 kunnen wij zien dat zij in die zin alle drie Europees waren, alhoewel de benaderingen verschilden:

- *Inhoud:* de drie culturele hoofdsteden brachten zeer verschillende Europese thema's op verschillende manieren voor het voetlicht. Essen voor het Ruhrgebied legde de nadruk vooral op regionale thema's maar benaderde die in een Europese context, met name migratie, identiteit en benaderingen van het cultureel onderwijs. Van de drie culturele hoofdsteden slaagde Essen voor het Ruhrgebied er misschien wel het beste in Europese thema's in het hele culturele programma te propageren, doordat "een model voor Europa" was gekozen als een van de drie selectiecriteria voor alle projecten. Het Europese thema dat gepromoot werd door Pécs was gericht op zijn potentieel als "toegangspoort tot de Balkan", met veel culturele activiteiten met het oog op de bevordering van een pan-Balkan-cultuur. Istanboel wilde zich aanvankelijk profileren als een Europees centrum voor moderne en hedendaagse cultuur dat zou fungeren als een brug tussen Europa en het oosten, en er was een zekere aandacht voor de rol van cultuur en het maatschappelijk middenveld in het kader van de aanvraag van Turkije voor het EU-lidmaatschap. In de praktijk ging de oorspronkelijke artistieke visie in veel van de culturele hoofdsteden verloren en lag het accent uiteindelijk meer op het historische dan op het hedendaagse Europese erfgoed van de stad.
- *Uitvoeringsmechanisme:* alle drie culturele hoofdsteden organiseerden evenementen met kunstenaars van Europees belang, hoewel het belangrijkste uitvoeringsmechanisme voor de Europese dimensie partnerschappen met steden in andere landen waren. Deze waren in het geval van Essen voor het Ruhrgebied omvangrijk, met culturele samenwerking, uitwisseling en netwerkvorming en met in totaal meer dan 100 multilaterale samenwerkingsprojecten waarbij 83 000 deelnemers betrokken waren. Pécs organiseerde 270 projecten met kunstenaars uit andere landen en 52 projecten met andere culturele hoofdsteden, waarbij het meest werd samengewerkt met steden in buurlanden. De samenwerking tussen de culturele hoofdsteden en andere steden was wellicht minder gestructureerd en minder uitgebreid in Pécs en Istanboel dan in Essen voor het Ruhrgebied, al waren er een aantal samenwerkingsprojecten met kunstenaars en actoren in andere landen. Istanboel bood veel van zijn 39 gemeenten voor het eerst de gelegenheid tot

grensoverschrijdende culturele samenwerking; er waren ook uiteenlopende vormen van artistieke samenwerking tussen de drie culturele hoofdsteden zelf.

3.3.7. Doeltreffendheid bij de verwezenlijking van effecten in verband met de sociale, economische en stadsontwikkeling en het toerisme

Essen voor het Ruhrgebied en Pécs wilden kunst en cultuur ontwikkelen als één manier om te streven naar de economische en sociale rehabilitatie van oude industriegebieden, hoewel zij daarbij vrij verschillende benaderingen volgden. Istanboel streefde er niet bijzonder naar cultuur te gebruiken om economische doelstellingen te bereiken, ook al werd rekening gehouden met economische gevolgen. Het streefde ernaar de toegang tot en de deelname aan cultuur te bevorderen, met name onder degenen die deze mogelijkheden doorgaans niet hebben.

Alle drie culturele hoofdsteden stimuleerden de investeringen in culturele en andere infrastructuur die anders niet zou zijn gerealiseerd (in Pécs werd in 2010 140 miljoen euro geïnvesteerd en in Istanboel 64 miljoen euro). In Pécs stonden de nieuwe en gerenoveerde culturele voorzieningen centraal in het evenement en werden deze als essentieel gezien voor de ontwikkeling van de cultuur en de stad op lange termijn. Hier gaven de culturele hoofdsteden ook een impuls aan investeringen in andere infrastructuur, zoals de nieuwe snelwegverbinding met Boedapest. In Istanboel was het evenement aanleiding voor forse investeringen in de restauratie van de rijkdom aan cultureel erfgoed. Ook in Essen voor het Ruhrgebied werd een aantal voorzieningen gerenoveerd.

De ervaring van 2010 toont ook aan dat het evenement kan helpen het imago van de steden te verbeteren of deze meer internationale bekendheid te geven, hoewel de mate waarin dit nodig of haalbaar is verschilt.

Wat betreft directe gevolgen voor de economie als gevolg van het toerisme, zijn er aanwijzingen dat er meer toeristenbezoeken zijn geweest in Pécs, Essen voor het Ruhrgebied en Istanboel (resp. + 71%, + 18,5% en + 11%). Binnen de drie steden is de culturele en de creatieve sector versterkt, hoewel in minstens twee ervan niet zo veel als was gehoopt; In Pécs werd de ontwikkeling van nieuwe voorzieningen de grootste zorg in plaats van steun voor de culturele en de creatieve sector. Ook in Istanboel verschoof het accent in de ontwikkelingsfase van het ontwikkelen van een moderne en hedendaagse culturele sector naar de restauratie van cultureel erfgoed.

De ervaring van 2010 laat ook zien dat het evenement nog altijd mogelijkheden biedt om de participatie van burgers in de cultuur in zeer verschillende situaties te vergroten. Alle drie culturele hoofdsteden boden een breed scala van projecten waarbij burgers werden betrokken die gewoonlijk niet deelnemen aan of geen toegang hebben tot culturele activiteiten.

Gemeenschappelijke benaderingen voor deze doelstelling in alle drie culturele hoofdsteden (zoals in veel culturele hoofdsteden de afgelopen jaren) zijn onder andere de decentralisatie van activiteiten in verschillende wijken en op andere of ongebruikelijke locaties in de stad, alsmede een algemeen ethos dat de nadruk legt op waarden van tolerantie en tevens de diversiteit van culturen en etnische groepen in de stad onder de aandacht brengt. Ook vrijwilligers spelen een belangrijke rol (1 165 in Essen voor het Ruhrgebied, 901 in Istanboel en 780 in Pécs).

Conclusie:

De personele en financiële middelen die nodig zijn om een kritische massa van effecten te bereiken, variëren naar gelang van de omvang en de aard van het grondgebied van de culturele hoofdsteden. Voor een zeer groot grondgebied (en/of zeer grote bevolking) is uiteraard een uitgebreid arsenaal aan middelen nodig, maar toekomstige culturele hoofdsteden moeten zorgvuldig aandacht schenken aan het effect dat zij willen bereiken. Dit beperkt zich waarschijnlijk tot één bepaald gebied of specifieke effecten zoals een betere netwerkvorming en profilering op het hele grondgebied, niet zozeer in een geleidelijke verandering van de culturele vitaliteit.

De culturele hoofdsteden bieden nog steeds sociale en economische voordelen in de vorm van meer toerisme, verbetering van de infrastructuur, betere internationale profilering en een sterkere culturele en creatieve sector. Op die manier worden de culturele hoofdsteden versterkt door en geven zij een meerwaarde aan de investeringen van de Europese structuurfondsen in cultureel erfgoed en culturele infrastructuur.

Deze voordelen vallen de steden die de titel "Culturele Hoofdstad van Europa" dragen echter niet altijd automatisch ten deel. De mate waarin de sociale en economische ontwikkeling wordt gestimuleerd – en de richting van die ontwikkeling – blijft afhankelijk van de formulering van een duidelijke ontwikkelingsvisie van de belanghebbenden en passende en gecoördineerde activiteiten die worden uitgevoerd in samenhang met de culturele programma. Het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" bergt een groot potentieel in zich om de burgers intensiever te doen participeren in cultuur in zeer verschillende contexten, met name als deze activiteiten de nadruk leggen op tolerantie en de diversiteit van culturen en etnische groepen in de stad voor het voetlicht brengen.

3.3.8. Duurzaamheid

De "Culturele Hoofdstad van Europa" moet "haalbaar zijn en integrerend deel uitmaken van de culturele en sociale ontwikkeling van de stad"⁷. In alle drie culturele hoofdsteden lijkt het erop dat de nieuwe culturele activiteiten na het jaar van de titel zullen worden voortgezet en de nieuwe en gerenoveerde culturele voorzieningen zullen voortbestaan. Wat duurzame capaciteit voor cultuur betreft, hebben alle drie steden dankzij het evenement meer ervaring en deskundigheid opgedaan en zijn er betere netwerken en meer samenwerking binnen de culturele sector. Wat de vraag betreft of het cultuurbeleid duurzaam is verbeterd, zijn er echter verschillende aanwijzingen. In Istanboel zullen sommige gevallen van beter bestuur voortduren, maar het model dat door het evenement is geïntroduceerd, zal aflopen wanneer het agentschap in 2011 zijn werkzaamheden neerlegt, en het is niet zeker of de belanghebbenden een gezamenlijke strategie zullen vaststellen. In Pécs zijn twee erfgoedinstanties opgericht om de nieuwe culturele voorzieningen op lange termijn te beheren, maar de gemeente heeft nog geen overkoepelende structuur opgezet om culturele actoren overal in de stad te steunen. In Essen voor het Ruhrgebied is een aantal ambitieuze langetermijndoelstellingen vastgesteld en zijn de verantwoordelijkheden overgedragen aan regionale partners zoals Kultur Ruhr GmbH (de organisator van Ruhrtriennale) en Ruhr Tourism GmbH.

Conclusie:

De actie "Culturele Hoofdstad van Europa" creëert een erfgoed in de gaststeden in de vorm van nieuwe culturele activiteiten die voortduren tot na het jaar van de titel, verbeterde netwerken en samenwerking tussen culturele belanghebbenden, en nieuwe en verbeterde culturele voorzieningen.

Naast deze voordelen is de ontwikkeling van een duurzame erfenis niet zo zeker. Normaal gesproken is hiervoor een vereiste dat de voornaamste belanghebbenden gezamenlijk een langetermijnvisie en -strategie bepalen en een systeem opzetten voor het lopende beheer en de coördinatie van cultuur in de stad, waarbij vaak een specifieke erfgoedinstantie wordt opgezet.

4. VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN VAN DE EXTERNE EVALUATIE EN OPMERKINGEN VAN DE COMMISSIE

De Commissie stemt in met de hoofdlijnen van de aanbevelingen van het evaluatiebureau, die aansluiten op de aanbevelingen op basis van de evaluatie van de culturele hoofdsteden van 2007-2008 en 2009.

⁷

Besluit 1622/2006/EG.

De Commissie is het ermee eens dat zij bij het vaststellen van een nieuwe rechtsgrondslag voor mogelijke voortzetting van het evenement na 2019:

- ervoor moet zorgen dat de selectieprocedure vereist dat alle aanvragen worden beoordeeld aan de hand van de criteria die op EU-niveau zijn vastgesteld, zoals bepaald in het huidige besluit (zie punt 3.3.4);
- gezien de ervaringen van Istanboel 2010 en het feit dat het huidige besluit steden in derde landen niet langer toestaat zich voor de titel kandidaat te stellen, na moet gaan of de nieuwe rechtsgrondslag deze mogelijkheid opnieuw moet introduceren (zie punt 2.2);
- na moet gaan in hoeverre de toekenning van een geldprijs na 2019, zoals in het huidige besluit, efficiënter is dan toekenning van een traditionele subsidie voor een deel van het stadsprogramma, zoals voorheen werd gedaan (zie punt 2.1 en 3.3.4);
- de actie "Culturele Hoofdstad van Europa" hoofdzakelijk moet blijven richten op steden, maar de flexibiliteit te bieden zodat steden een groot gebied kunnen omvatten dan nu het geval is (zie punt 3.3.3.);
- de nadruk moet leggen op het belang van het vervullen van de criteria die verband houden met de ontwikkeling van de stad op lange termijn en nadenken over uitdrukkelijke prikkels in de criteria om steden die reeds een permanente culturele beleidsstrategie hebben ontwikkeld, te belonen (zie punt 3.3.8).

5. CONCLUSIES VAN DE COMMISSIE

De Commissie concludeert dat er nog steeds veel belangstelling bestaat voor de titel "Culturele Hoofdstad" en dat het evenement aanleiding is voor uitgebreide culturele programma's en een wezenlijk effect heeft. De titel en de financiële bijdrage van de EU hebben een aanzienlijk hefboomeffect, waardoor het een zeer kosteneffectief en efficiënt initiatief is. De Commissie sluit zich aan bij de algemene beoordeling van het evaluatiebureau en gaat akkoord met de aanbevelingen ervan zoals deze hierboven geformuleerd zijn. De Commissie neemt er nota van dat de meeste culturele hoofdsteden reeds over evaluatieprogramma's beschikken voor hun gehele culturele programma of onderdelen daarvan, en zij zal alomvattende evaluaties op lokaal niveau blijven aanbevelen. Ter bevordering van de verspreiding van goede evaluatiepraktijken heeft de Commissie, in het kader van het EU-programma Cultuur, een beleidsinitiatief gesteund in het kader waarvan het door Liverpool in 2008 ontwikkelde brede evaluatiemodel verder aan de vereisten van toekomstige culturele hoofdsteden is aangepast⁸. Ook de gids van de Commissie voor kandidaat-steden is bijgewerkt en bevat nu een hoofdstuk over evaluatie.

De Commissie werkt aan een voorstel voor het initiatief voor de periode na 2019, waarbij het streven is dat het zo aantrekkelijk, relevant en doeltreffend mogelijk blijft. Zij zal daarbij rekening houden met de conclusies en aanbevelingen van deze evaluatie, de evaluaties van de culturele hoofdsteden van 2007-2008 en 2009, alsmede de evaluatie van de regels die zijn vastgesteld bij Besluit nr. 1622/2006/EG en de openbare raadpleging in 2010 en 2011. Wat duurzaamheid betreft, is het waarborgen van de effecten op langere termijn van het evenement al een van de criteria in het besluit van 2006 en zal het een belangrijke overweging blijven bij de gedachteswisselingen over de voortzetting van het initiatief. Ook heeft de Commissie al eerder benadrukt, in haar documenten, informatiebijeenkomsten en andere

⁸

<http://www.liv.ac.uk/impacts08/>.

conferenties, dat het belangrijk is dat het evenement een integrerend onderdeel vormt van een cultuurbeleidsstrategie voor de langere termijn, en zij zal dat blijven doen.