



Brussel, 25.4.2018  
COM(2018) 235 final

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

**Ex-postevaluatie van het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa 2016" (San  
Sebastian en Wroclaw)**

{SWD(2018) 140 final}

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

## **Ex-postevaluatie van het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa 2016" (San Sebastian en Wroclaw)**

### **1. INLEIDING**

Dit verslag wordt ingediend uit hoofde van artikel 12 van Besluit nr. 1622/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 tot vaststelling van een communautaire actie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" voor de periode 2007 tot 2019<sup>1</sup>, waarin is bepaald dat de Commissie elk jaar de externe en onafhankelijke evaluatie van de resultaten van het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" van het voorgaande jaar verzekert en over die evaluatie verslag uitbrengt aan het Europees Parlement, de Raad en het Comité van de Regio's<sup>2</sup>.

De bevindingen van de ex-postevaluatie en de methodologie ervan zijn uitgebreider beschreven in het begeleidende werkdocument van de diensten van de Commissie.

### **2. ACHTERGROND VAN DE ACTIE**

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

Nadat het evenement in 1985 op intergouvernamenteel niveau onder de naam "Cultuurstad van Europa" was gelanceerd<sup>3</sup>, werd het steeds verder uitgebreid waarbij sinds 1999 kan worden gesproken van een volwaardige EU-actie<sup>4</sup>. Het evenement is momenteel geregeld bij Besluit nr. 445/2014/EU<sup>5</sup>, maar de steden die voor de jaren tot 2019 als Culturele Hoofdstad van Europa zijn of waren aangewezen, vallen onder Besluit nr. 1622/2006/EG.

De actie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" is bedoeld om de rijkdom, de verscheidenheid en de gemeenschappelijke kenmerken van de Europese culturen voor het voetlicht en op die manier bij te dragen aan een groter wederzijds begrip tussen Europese burgers. De actie is ook bedoeld om een duurzame, op cultuur gebaseerde stadsontwikkeling te stimuleren in brede zin, met sociaal-economische gevolgen, een nauwere samenwerking tussen culturele actoren, artiesten en steden in Europa en meer culturele betrokkenheid en participatie van plaatselijke bevolking (en buitenlanders).

---

<sup>1</sup> PB L 304 van 3.11.2006, blz. 1.

<sup>2</sup> De volledige tekst is te vinden op: [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en\\_0.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf)

<sup>3</sup> Resolutie van de ministers, verantwoordelijk voor culturele aangelegenheden, in het kader van de Raad bijeen, van 13 juni 1985 betreffende het jaarlijks evenement "Cultuurstad van Europa" (85/C 153/02).

<sup>4</sup> Besluit nr. 1419/1999/EG van het Europees Parlement en de Raad van 25 mei 1999 tot vaststelling van een communautaire actie voor het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" voor het tijdvak 2005 tot 2019 (PB L 166 van 1.7.1999, blz. 1). Dit besluit werd gewijzigd bij Besluit nr. 649/2005/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 117 van 4.5.2005, blz. 20).

<sup>5</sup> Besluit nr. 445/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot vaststelling van een actie van de Unie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" voor het tijdvak 2020 tot 2033 (PB L 132 van 3.5.2014, blz. 1).

## **2.2. De selectie van en het toezicht op de Culturele Hoofdsteden van Europa voor 2016**

Overeenkomstig Besluit nr. 1622/2006/EG waren in 2016 de lidstaten Spanje en Polen aan de beurt om het evenement te organiseren.

De bevoegde autoriteiten van deze twee lidstaten (d.w.z. hun respectieve ministeries van Cultuur) voerden de uit twee fasen bestaande selectieprocedure (op een shortlist plaatsen van kandidaat-steden en een definitieve aanbeveling formuleren) gelijktijdig uit. Een jury van dertien leden, van wie er zes door de betrokken lidstaat en de overige zeven door de instellingen en organen van de EU waren voorgedragen, onderzochten de inschrijvingen van de kandidaat-steden op basis van de in Besluit nr. 1622/2006/EG vastgestelde doelstellingen en criteria. Vijftien steden in Spanje en elf in Polen namen in 2010 deel aan de competitie, waarna de jury in 2011 de aanbeveling deed om de titel "Culturele Hoofdstad van Europa 2016" aan San Sebastian en Wrocław toe te kennen<sup>6</sup>. In mei 2012 heeft de Raad van de Europese Unie de twee steden formeel aangewezen<sup>7</sup>.

Na hun aanwijzing werden beide steden onderworpen aan toezichtsprocedures: de voortgang bij de voorbereidingen van de steden werd gevolgd en begeleid door een panel bestaande uit zeven onafhankelijke, door de instellingen en organen van de EU voorgedragen, deskundigen. Zij moesten er ook voor zorgen dat het programma en de toezeggingen op basis waarvan de steden waren geselecteerd, werden nageleefd. De vertegenwoordigers van San Sebastian en Wrocław woonden in het najaar van 2013 en het voorjaar van 2015 twee formele toezichtsbijeenkomsten bij die door de Commissie waren bijeengeroepen. Na voltooiing van het toezichtsproces deed het panel de Commissie de aanbeveling om aan elk van de twee steden de Melina Mercouriprijs uit te reiken, waaraan een geldbedrag van 1,5 miljoen euro is verbonden. Deze geldprijs — gefinancierd uit hoofde van het programma Creatief Europa<sup>8</sup> — werd in het najaar van 2015 aan de twee Culturele Hoofdsteden van Europa uitgekeerd.

## **2.3. Thema's en aandachtspunten van de twee Culturele Hoofdsteden van Europa voor 2016**

De aanvraag van San Sebastian had als titel "Cultura para la convivencia" ("Cultuur voor het bevorderen van samenleven") en had een sterke lokale inslag: ze was opgesteld tegen de achtergrond van het recente verleden van de stad, die is bezaaid met littekens als gevolg van decennia van terroristische aanslagen.

Aangezien het culturele aanbod van de stad en de capaciteit van haar culturele sector op het tijdstip van de aanvraag al sterk ontwikkeld waren, lag de nadruk meer op het ondersteunen van kwalitatief uiteenlopende projecten waarin gevoelige thema's als geweld en terrorisme aan bod kwamen met de bedoeling burgers te helpen in hun zoektocht naar verzoening met het verleden.

Aan het programma lagen de begrippen "Samenleven" en "De Stad" ten grondslag. Het concept "Samenleven" was opgebouwd rond de drie assen "Vuurtoren van vrede", "Vuurtoren van leven" en "Vuurtoren van stemmen", die betrekking hadden op respectievelijk integratie en samenleven, gezondheid, werk en milieu, en communicatie. Het concept "De Stad" had een transversale impact door methoden aan te reiken op het vlak van duurzaamheid van de

---

<sup>6</sup> Alle preselectie-, selectie- en toezichtsverslagen van de jury zijn te vinden op de volgende webpagina: [http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture\\_en.htm](http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm)

<sup>7</sup> Besluit nr. 2012/309/EU van de Raad van 10 mei 2012.

<sup>8</sup> Verordening (EU) nr. 1295/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2020) en tot intrekking van de Besluiten nr. 1718/2006/EG, nr. 1855/2006/EG en nr. 1041/2009/EG (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 221).

linguïstische diversiteit, kritisch denken via hedendaagse kunst, burgerparticipatie, het verband tussen cultuur en technologie en de ontwikkeling van interactieve situaties in culturele ruimten, om er mede voor te zorgen dat voor elk individueel project de doelstellingen werden bereikt.

De aanvraag van Wrocław kwam voort uit een bredere strategie van de stad, waarin de nadruk werd gelegd op het stadsontwikkelingspotentieel dat moet worden ondersteund door prioritair te investeren in evenementen en infrastructuur op het terrein van sport en cultuur.

"Metamorfosen van cultuur" werd als algemeen concept gehanteerd. Het werd gebruikt als metafoor voor zowel de historische transformatie van de stad als de hedendaagse processen van culturele en sociale verandering (waaronder mondialisering, immigratie, uitbreiding van de EU en de groeiende rol van digitale communicatie). De slogan van het programma luidde "Ruimten voor schoonheid", omdat het de intentie was om "ruimten te creëren waarbinnen de aanwezigheid van schoonheid in het openbare leven en in dagelijkse gewoonten wordt hersteld".

Wrocław had een zeer heldere visie, met name wat betreft de langetermijndoelstellingen, die varieerden van het vergroten van het bewustzijn en de erkenning van de culturele identiteit van Wrocław/Neder-Silezië, tot het creëren van openbare ruimten voor sociale activiteiten en burgerschapsvorming en het verhogen van het aantal bezoekende toeristen. De culturele evenementen waren georganiseerd in de vorm van deelprogramma's voor specifieke disciplines (bv. architectuur, film en opera). Daarbij werden vier "stadia" doorlopen die, afhankelijk van het doel van die programma's, varieerden van dialoog met de plaatselijke bevolking tot het onder de aandacht brengen van de rol van de stad in de Europese en mondiale cultuur.

### **3. DE EXTERNE STUDIE**

#### **3.1. Voorwaarden van de evaluatie**

De evaluatie onderzoekt de uitvoering van de actie door de twee "Culturele Hoofdsteden van Europa 2016" en de resultaten ervan gedurende het hele proces: van het prille begin tot hun duurzaamheid en blijvend resultaat.

Meer in het bijzonder wordt gekeken naar de relevantie, efficiëntie, effectiviteit en duurzaamheid van de twee programma's en wordt de toegevoegde waarde van de EU en de samenhang en complementariteit van de actie met andere EU-initiatieven onderzocht. Ten slotte worden specifieke en algemene conclusies getrokken en wordt bekeken welke gevolgen er zijn voor toekomstige Culturele Hoofdsteden van Europa, aanvragers en EU-instellingen.

#### **3.2. Methodologie en beperkingen van de gekozen aanpak**

De evaluatie en de methodologie ervan zijn zo opgezet dat zij voldoen aan de vereisten van Besluit nr. 1622/2006/EG en bijdragen tot de ontwikkeling van een meer gedetailleerd inzicht in de prestaties en resultaten van de actie. De evaluatie biedt met name een nuttige gelegenheid om kritisch terug te blikken op het afgelopen jaar, zodat op basis van de nieuwe ervaringen van de gaststeden lessen kunnen worden getrokken en aanbevelingen kunnen worden geformuleerd om de bestaande kennis en inzichten verder te ontwikkelen.

Zoals bij de vorige Culturele Hoofdsteden van Europa voor 2007-2015, heeft de evaluator een interventielogica gebruikt op basis van een hiërarchie van doelstellingen in overeenstemming met Besluit nr. 1622/2006/EG.

Om de resultaten te kunnen vergelijken is bij deze evaluatie dezelfde methode gebruikt voor het verzamelen en analyseren van gegevens als bij de vorige evaluaties<sup>9</sup>.

De evaluatie is gebaseerd op twee soorten gegevens en bijbehorende gegevensbronnen:

- primaire gegevens zijn gegevens die tijdens veldwerk zijn verzameld of die door de Culturele Hoofdsteden zelf zijn verstrekt via interviews, online-vragenlijsten, enquêtes, enz. Het doel van de interviews was verschillende perspectieven over elk evenement te verkrijgen, waaronder dat van de managementteams, beleidsmakers op lokaal en nationaal niveau, belangrijke culturele actoren, een reeks bij het organiseren van de "Culturele Hoofdsteden van Europa" betrokken partners en een aantal organisaties die projecten leiden of daaraan deelnemen;
- secundaire gegevensbronnen omvatten EU-documenten, oorspronkelijke inschrijvingen en aanvragen, interne verslagen in verband met de aanvraagprocedures, toezichts- en evaluatieverslagen, door of in opdracht van de steden uitgevoerde onderzoeken en verslagen, evenementenprogramma's, promotiemateriaal en -websites, statistische gegevens over cultuur en toerisme en door de steden verstrekte kwantitatieve gegevens over financiën, activiteiten, output en resultaten;
- er is geen bredere openbare raadpleging gehouden. Zoals uitgelegd in de routekaart<sup>10</sup> wordt de actie geacht een lokaal karakter te hebben. Internationale deelnemers wonen verspreid over Europa en daarbuiten en zijn daardoor moeilijk te bereiken. Hun mening zou gebaseerd zijn op het bijwonen van specifieke evenementen en geen nuttige inzichten bieden voor de evaluatie van de actie als geheel.

Net als bij alle voorgaande ex-postevaluaties van het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" is de Commissie van mening dat de vastgestelde methodologie geschikt is om een redelijk gefundeerd verslag af te leveren op basis waarvan verstandige conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de prestaties van het evenement.

Een beperking is echter dat het ontbreekt aan basisgegevens voor het maken van een vergelijkende studie van de stad waarin de situatie vóór het winnen van de titel, de situatie bij de start van het jaar waarin de stad Culturele Hoofdstad van Europa is en de situatie na afloop van dat jaar met elkaar worden vergeleken. Deze gegevens zijn van groot belang om een evenwichtig beeld te krijgen, dat wordt onderbouwd door een stevige en uitgebreide gegevensbasis, van de werkelijke effecten van de actie op een stad. De financiële middelen die voor de evaluatie worden uitgetrokken (ongeveer 70 000 euro per jaar), staan in verhouding tot het geringe bedrag aan EU-financiering dat rechtstreeks aan de Culturele Hoofdstad wordt verstrekt (de Melina Mercouriprijs ter waarde van 1,5 miljoen euro) en maken het financieel onmogelijk om een studie vooraf (referentiestudie) en een studie achteraf te verrichten. Een secundaire consequentie van de bescheiden begroting is dat het verzamelen van primaire gegevens in de regel meer een kwalitatief dan een kwantitatief karakter heeft. Hoewel bij de evaluatie ook kwalitatieve gegevens nog steeds van groot belang zijn, vermindert het ontbreken van kwantitatieve gegevens de betrouwbaarheid van de resultaten. Dit is bijvoorbeeld een probleem bij het bepalen van de objectieve resultaten en effecten van het evenement voor culturele participatie.

Vandaar dat de conclusies van het verslag meer steunen op een uitgebreide basis van kwalitatieve en "zachte" gegevens (bv. de standpunten en adviezen van verschillende types belanghebbenden) dan op een uitgebreide reeks kwantitatieve gegevens.

---

<sup>9</sup> Voorgaande evaluatieverslagen zijn te vinden op: [https://ec.europa.eu/culture/evaluations\\_en](https://ec.europa.eu/culture/evaluations_en)

<sup>10</sup> [http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016\\_eac\\_015\\_evaluation\\_ecoc\\_2016.pdf](http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eac_015_evaluation_ecoc_2016.pdf)

De Commissie is zich ten volle bewust van deze beperkingen en aanvaardt ze. Op deze beperkingen werd ook al gewezen in het werkdocument van de diensten van de Commissie bij het voorstel voor een besluit tot vaststelling van een actie van de Unie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" voor de periode 2020 tot 2033<sup>11</sup>. Wat dit probleem betreft, is in het daaropvolgende voorstel van de Commissie en in het besluit dat uiteindelijk door het Europees Parlement en de Raad is vastgesteld<sup>12</sup>, voorzien dat de aangewezen steden zelf bij de evaluatie de hoofdrol spelen, aangezien zij in een betere positie verkeren om basisgegevens te verzamelen, alsook primaire gegevens over het effect van de titel "Culturele Hoofdstad van Europa" voor de stad.

In dit verband is het nuttig om erop te wijzen dat San Sebastian en Wrocław lokale onderzoeksactiviteiten<sup>13</sup> in opdracht hebben gegeven — respectievelijk aan de *Fundación San Sebastián* en het Instituut voor Sociologie van de Universiteit van Wrocław — om beter inzicht te krijgen in de effecten van het evenement op sleutelactoren zoals culturele instellingen, culturele en creatieve industrieën en burgers, alsook op indicatoren zoals internationale aspecten en economische groei.

Concluderend, ondanks het tekort aan kwantitatieve en andere onafhankelijke gegevens is de Commissie van mening dat de verzamelde gegevens voldoende degelijk zijn om de evaluatie te ondersteunen en deelt zij de algemene beoordeling en conclusies, die in het algemeen een waarachtig en volledig beeld geven van de actie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa 2016".

#### **4. VOORNAAMSTE CONCLUSIES VAN HET EVALUATIEVERSLAG**

##### **4.1. Relevantie van de actie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" en de Culturele Hoofdsteden van Europa van 2016**

Volgens de conclusies van het evaluatieverslag hebben de twee gaststeden culturele programma's ontwikkeld en uitgevoerd die in overeenstemming waren met en relevant voor artikel 167 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie wat betreft de bijdrage van de Unie tot de "ontplooiing van de culturen van de lidstaten". Het organiseren van het evenement heeft ook bijgedragen aan de economische en sociale ontwikkeling van de twee steden, met name binnen de stedelijke context, hetgeen ook in overeenstemming is met de doelstellingen van Besluit nr. 1622/2006/EG.

De conclusie van het evaluatieverslag luidt dat in het programma van San Sebastian de lokale bezorgdheden en context waren weerspiegeld, met een sterke nadruk op sociale en politieke aspecten. Aangezien de stad al een zeer stevig cultureel aanbod had, met een groot aantal internationale bezoekers en grote festivals op Europese schaal, is besloten van het evenement gebruik te maken om, met name voor kleinere culturele organisaties, nauwere relaties te onderhouden met nieuwe culturele actoren in Europa en, belangrijker nog, op zorgvuldige wijze een nieuw soort gevoelige inhoud aan te bieden die aansluit bij de complexe identiteit van de stad en relevant is voor het sociaal en persoonlijk welzijn van haar bewoners, wat ook een duidelijke Europese dimensie heeft.

Wrocław stelde een programma samen met scherp afgelijnde langetermijndoelstellingen en een krachtige Europese dimensie, dat aansloot bij de bredere strategie voor stadsontwikkeling.

---

<sup>11</sup> Zie SWD(2012) 226 final, punt 2.4.4.

<sup>12</sup> Besluit nr. 445/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad, zie voetnoot 5.

<sup>13</sup> Op het moment dat de Europese evaluatie van de actie werd afgerond, waren sommige resultaten van dit onderzoek nog in de ontwerpfase. Hoewel de eindresultaten nog niet beschikbaar waren, werd voor de Europese evaluatie zo veel mogelijk gebruikgemaakt van deze secundaire gegevens.

Het zwaartepunt van het programma lag bij het verder versterken van het Europese karakter van de stad, het aantrekken van binnen- en buitenlandse toeristen, het verbeteren van de culturele infrastructuur, en het vergroten van het publiek en de proactieve participatie van burgers in culturele activiteiten. In het programma was ook ruimte voor enkele van de moeilijkste gebeurtenissen in de recente geschiedenis van de stad, met name de bevolkingsverplaatsing tussen de Sovjet-Unie, Polen en Duitsland die aan het einde van de Tweede Wereldoorlog plaatsvond.

#### **4.2. Efficiëntie**

Globaal genomen duiden de beschikbare (vooral kwalitatieve) gegevens erop dat het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" nog steeds een efficiënte EU-actie is, met een goed rendement voor een relatief bescheiden EU-investering. De toekenning van de titel zelf heeft een aanzienlijke hefboomwerking op het bedrag dat de gaststeden aan het ontwerp en de uitvoering van het culturele programma van de Culturele Hoofdstad van Europa besteden en draagt er in belangrijke mate toe bij dat, ook in financiële zin, de aandacht van een breed scala aan belanghebbenden wordt getrokken, waaronder regionale en nationale overheden en private financiers. Bovendien is de absolute geldwaarde van de Melina Mercouriprijs (1,5 miljoen euro per stad), wat de enige bijdrage in geld is die de gaststeden van de Europese Unie ontvangen, minimaal in vergelijking met de totale kosten van het evenement: de operationele uitgaven van de "Culturele Hoofdsteden van Europa 2016" bedroegen ongeveer 86,4 miljoen euro voor Wrocław en 49,6 miljoen euro voor San Sebastian.

Op stadsniveau hadden zowel San Sebastian als Wrocław zeer krachtige en succesvolle uitvoeringsmechanismen vastgesteld en bestuursregelingen getroffen voor het evenement en beide steden hebben gebruik gemaakt van de beschikbare nationale en EU-middelen (bv. uit het Europees Fonds voor regionale ontwikkeling (EFRO)) voor het uitvoeren van culturele programma's van hoge artistieke kwaliteit die aanzienlijk groter van opzet waren dan gebruikelijk.

Desalniettemin blijkt uit de evaluatie dat het organiseren van het evenement in belangrijke mate beslag legt op beschikbare middelen en bijgevolg een grote uitdaging kan blijken te zijn. In San Sebastian, bijvoorbeeld, was de feitelijke begroting voor het evenement aanzienlijk lager dan het bedrag dat in de oorspronkelijke inschrijving was vermeld (een daling van meer dan 40 %). Dit kwam doordat het oorspronkelijke voorstel te ambitieus was, maar ook doordat de beschikbare overheidsmiddelen op alle territoriale niveaus bijzonder krap waren, door politieke druk om financiële prioriteit te geven aan andere kwesties in de stad, en door het ontbreken van capaciteit om op zoek te gaan naar private financiering, in combinatie met slechte economische omstandigheden.

#### **4.3. Effectiviteit**

Beide Culturele Hoofdsteden van Europa zijn succesvol gebleken in het halen van de kortetermijndoelstellingen die zij in hun aanvraag hadden geformuleerd. Dit geldt in het bijzonder voor de uitvoering van uitgebreide en innovatieve culturele programma's met een Europese dimensie en een uitgesproken burgerparticipatie. Hoewel de twee steden volstrekt verschillende visies, programma's en uitvoeringsstijlen hadden, maakten ze beide op effectieve wijze gebruik van het evenement voor het verkennen en tot expressie brengen van thema's van lokaal belang met een Europese weerklank.

San Sebastian ondersteunde activiteiten die duidelijk verschilden van het gebruikelijke culturele aanbod. Het evenement werd gebruikt om een complexe en gevoelige kwestie aan te pakken — namelijk het geweld uit het verleden en de meningsverschillen tussen de verschillende bevolkingsgroepen in de stad — in plaats van simpelweg een cultureel

programma op te voeren om het lokale en internationale publiek te onderhouden of de stad te promoten. Hoewel dit een "dappere keuze" was, laten de toekomstige maatschappelijke effecten van een dergelijke keuze zich moeilijk kwantificeren. Hoewel het voor San Sebastian geen specifiek aandachtspunt was om zijn toch al aanzienlijke internationale bekendheid te vergroten via internationale communicatie en het aantrekken van toeristen, blijkt uit cijfers dat de evenementen van Culturele Hoofdstad 2016 werden bijgewoond door in totaal 1,08 miljoen mensen, waarvan 5-10 % internationale bezoekers.

Anderzijds ervoeren de lokale culturele actoren een opmerkelijke uitbreiding van hun netwerk: bijna 80 % van de organisaties die dat jaar bij het evenement betrokken waren, werkten samen met andere organisaties, waarbij in het merendeel van de gevallen nieuwe beroepsmatige relaties werden opgebouwd die zonder het evenement waarschijnlijk niet tot stand waren gekomen.

Wrocław voerde een uitgebreid cultureel programma uit dat een integraal onderdeel vormde van een bredere strategie voor stadsontwikkeling, maar ook bijzonder succesvol bleek in het aantrekken van internationale bezoekers: volgens onderzoek dat in opdracht van de gemeente is uitgevoerd, bezochten ongeveer 5 miljoen toeristen Wrocław in 2016, waarvan 1,6 miljoen afkomstig was uit het buitenland. Uit cijfers van het centraal bureau voor de statistiek van Polen blijkt dat de hotels in Wrocław in 2016 50 000 internationale toeristen meer herbergden dan het jaar daarvoor. Het evenement is ook effectief geweest in het versterken van culturele samenwerking en netwerken, zowel binnen de stad als met internationale actoren: bij tweederde van de uitgevoerde projecten was sprake van een internationale connectie en werd melding gemaakt van uiteenlopende vormen van samenwerking met organisaties of artiesten in 42 andere landen — voor het merendeel in Europa, maar ook daarbuiten, zoals Brazilië, Japan en de Verenigde Staten. Ook de communicatiestrategie was in de regel effectief: in 2016 werden in Polen en 38 andere landen ongeveer 5 500 persberichten gepubliceerd over Wrocław als Culturele Hoofdstad van Europa.

Wanneer Wrocław geen Culturele Hoofdstad van Europa was geweest, hadden deze baten zich waarschijnlijk niet in dezelfde mate voorgedaan. In dit opzicht heeft de actie een duidelijke Europese toegevoegde waarde opgeleverd.

#### **4.4. Duurzaamheid**

De conclusie van de evaluatie is dat het duurzaamheidspotentieel van de uitgevoerde activiteiten en van het verbeterde culturele bestuur zeer verschillend is voor de twee Culturele Hoofdsteden van Europa 2016.

Wat San Sebastian betreft, is in de algemeen weinig aan *legacy planning* (planning van het verwachte blijvende resultaat) gedaan, waarbij het van het begin af ontbrak aan een heldere formele strategie op dit punt en aan eensgezindheid onder de politieke partijen over hoe de erfenis van het evenement eruit moest zien.

Hoewel de culturele actoren in de regel nog steeds aanwezig zijn en ook na 2016 sterke culturele inhoud blijven leveren, is dit eerder te danken aan de kracht van de bestaande culturele voetafdruk van de stad dan aan enige specifieke erfenis van het programma "Culturele Hoofdstad van Europa 2016".

In Wrocław, daarentegen, is juist veel aandacht besteed aan de planning en coördinatie van het verwachte blijvende resultaat en is sprake van een groter potentieel voor duurzame effecten, mede dankzij een krachtig en lineair politiek leiderschap. Deze strategie wordt mede gestuurd door informatie afkomstig van de verschillende onderzoeken en evaluaties die tijdens de duur van het evenement door de Universiteit van Wrocław zijn uitgevoerd. De uitvoeringsstructuur voor het evenement en de afdelingen Sociale Zaken en Cultuur van de



gemeente hebben een voorstel ingediend voor een strategie voor de periode 2017-2020 en daarna: "Cultuur — De Stroom!" (Kultura — Obecna!). Verder zal het project "mikroGRANTY" doorlopen, uit hoofde waarvan projecten worden gesubsidieerd om de lokale culturele capaciteit te vergroten.

#### **4.5. Coherentie**

De actie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" is relevant voor en complementair aan diverse EU-beleidsplannen en -programma's: zij heeft namelijk niet alleen gevolgen voor culturele belanghebbenden, maar ook voor personen en organisaties die zich bezighouden met werkgelegenheid (bv. door het effect op capaciteitsontwikkeling), ondernemen (zo was 14 % van de bedrijven die actief zijn in de culturele en creatieve sector van Wrocław — nl. ongeveer 450 van meer dan 3 000 bedrijven — bij het evenement betrokken, 52 % had het gevoel commercieel voordeel te hebben gehad bij het evenement en 40,7 % meldde voor 2016 een omzetstijging) en toerisme (de hotels in Wrocław herbergden in 2016 50 000 internationale toeristen meer dan in 2015). De actie kan ook een stimulans zijn voor investeringen in culturele infrastructuur die worden medegefinancierd uit het EFRO, zoals blijkt uit het aanzienlijke succes van de recent geopende, uit het EFRO medegefinancierde, concertzaal "Music Forum" in Wrocław (meer dan 500 000 bezoekers in 2016).

#### **4.6. Toegevoegde waarde van de EU**

Zoals hierboven al is vermeld en toegelicht, hadden de lidstaten het effect dat met de actie is bereikt, niet alleen kunnen bereiken.

Het "etiket" zelf is een belangrijk element van de toegevoegde waarde van de EU omdat het de aandacht trekt van belanghebbenden, niet alleen uit de stad maar ook van ver daarbuiten, en veel ruimte biedt voor Europese samenwerking in de vorm van partnerschappen en de overdracht van goede praktijken, bijvoorbeeld voor het opzetten van een degelijke bestuursstructuur voor de uitvoering van het evenement, voor het vergroten van de capaciteit van lokale culturele organisaties of voor het aantrekken van projectideeën van de plaatselijke bevolking.

### **5. VOORNAAMSTE AANBEVELINGEN EN CONCLUSIES EN ACTIES VAN DE COMMISSIE**

De Commissie leidt uit dit verslag af dat de actie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" niet alleen relevant blijft op EU-niveau maar ook nog steeds van grote waarde is voor de gaststeden. De actie levert uitgebreide culturele programma's op met positieve resultaten en effecten, die echter in deze fase van de evaluatie nog niet volledig kunnen worden beoordeeld, omdat de steden pas recentelijk Culturele Hoofdstad van Europa waren. Zoals hierboven is vermeld, zouden alleen evaluaties door de gaststeden zelf op dat vlak een betrouwbaarder beeld kunnen geven.

Verder is de Commissie van oordeel dat de programma's die door de twee Culturele Hoofdsteden van Europa 2016 zijn uitgevoerd

- innovatief waren en in overeenstemming met de doelstellingen van de actie;
- een Europese dimensie hadden (vooral in Wrocław, in mindere mate in San Sebastian, waar het evenement meer op de plaatselijke bevolking was gericht);
- de plaatselijke bevolking en belanghebbenden bij het evenement hebben betrokken (in San Sebastian was de plaatselijke bevolking bij 60 % van de projecten op de een of andere manier betrokken en werd voor 10 493 uur aan vrijwilligerswerk gedaan, en in Wrocław waren activiteiten opgezet voor specifieke groepen);

- een nieuw publiek voor cultuur hebben bereikt dankzij specifieke strategieën zoals "Waves of Energy" in San Sebastian en "MikroGRANTY" in Wrocław, en
- tot blijvende resultaten kunnen leiden, zowel op materieel vlak (in de vorm van nieuwe of gerenoveerde culturele of logistieke infrastructuur, zoals in Wrocław) als op immaterieel vlak (door een ruimte en een medium te creëren die bevolkingsgroepen hebben geholpen om met elkaar in gesprek te gaan over, inzicht te verwerven in en in het reine te komen met meningsverschillen uit het verleden, wat de stad en haar bewoners helpt om in de toekomst vreedzaam samen te leven, zoals in San Sebastian), hoewel het in San Sebastian ontbreekt aan een deugdelijke planning van het verwachte blijvende resultaat.

Deze voornaamste conclusies bevestigen de conclusies van de evaluatie van het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa 2015" en van voorgaande jaren, namelijk dat steden een ruimer en innovatiever cultureel aanbod hebben als ze Culturele Hoofdstad van Europa zijn, dat het culturele aanbod van Culturele Hoofdsteden een sterke Europese dimensie heeft en dat lokale bewoners en buitenlandse bezoekers bij het evenement worden betrokken, hetgeen in overeenstemming is met het Verdrag en de actie.

Een ander punt dat uit de externe studie naar voren kwam, dat voor een deel aansluit bij de bevindingen van voorgaande evaluaties, is het gebrek aan basisgegevens. Een procedurele methode voor het evalueren van de actie voor het evenement "Culturele Hoofdsteden van Europa" zou idealiter zowel een evaluatie vooraf als een evaluatie achteraf omvatten. Door de beperkte budgettaire middelen<sup>14</sup> en tijd<sup>15</sup> was echter alleen een evaluatie achteraf mogelijk, waardoor het ontbreekt aan harde bewijzen van de voordelen en effecten van de actie.

De medewetgevers waren zich bewust van dit probleem. Met het vaststellen van Besluit nr. 445/2014/EU, dat van toepassing zal zijn op de Culturele Hoofdsteden van Europa 2020 tot 2033, hebben het Europees Parlement en de Raad besloten om de lasten van de evaluatie te verleggen van de Commissie naar de Culturele Hoofdsteden, aangezien laatstgenoemden de hoofdfinanciers en belangrijkste begunstigen van de actie zijn en bijgevolg beter in staat zijn om alle noodzakelijke gegevens te verzamelen. Het evaluatievereiste zal kandidaat-steden en toekomstige Culturele Hoofdsteden stimuleren om vanaf de allereerste fase van het programma aan gegevensverzameling te doen. Op die manier zal dit vereiste er ook toe bijdragen dat Culturele Hoofdsteden aan de hand van de doelen die voor het evenement zijn gesteld, de uitvoering te verbeteren. Teneinde de steden hierbij te ondersteunen, heeft de Commissie op haar website richtsnoeren gepubliceerd<sup>16</sup>.

Aangezien soortgelijk evaluatiewerk al acht keer eerder is uitgevoerd, telkens voor een ander paar steden, bevat de externe studie slechts een beperkt aantal aanbevelingen, waarvan de meeste zeer specifiek zijn en verband houden met anekdotische dimensies van de actie in het algemeen. Die aanbevelingen vormen een nuttige aanvulling op de vele andere aanbevelingen die in voorgaande jaren zijn gemaakt en door de Commissie zijn ondersteund, met name de noodzaak om tijdig institutionele regelingen te treffen, om een stabiel en effectief uitvoeringsteam op te zetten dat sterke politieke steun geniet, om te zorgen voor nationale betrokkenheid en participatie, om te zorgen voor het juiste evenwicht tussen controle en artistieke onafhankelijkheid, om ervoor te zorgen dat culturele belanghebbenden hun

<sup>14</sup> De voor de evaluatie uitgetrokken financiële middelen staan in verhouding tot het bedrag aan EU-financiering dat rechtstreeks aan de Culturele Hoofdstad wordt verstrekt, namelijk de Melina Mercouriprijs die beperkt is tot 1,5 miljoen euro per Culturele Hoofdstad.

<sup>15</sup> Ingevolge besluit nr. 1622/2006/EG moet de Commissie de evaluatie onmiddellijk na het evenement uitvoeren.

<sup>16</sup> Te vinden op: [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf)

verbintenissen handhaven en om Europese samenwerking in het cultureel programma te verankeren, alsook om zich actief in te zetten voor een bredere deelname aan cultuur en al in een vroeg stadium het verwachte blijvende resultaat te plannen<sup>17</sup>. De Commissie sluit zich aan bij de algemene aanbeveling van de evaluator dat de actie moet worden voortgezet. In Besluit nr. 445/2014/EU is reeds voorzien in voortzetting tot en met 2033. Meer concreet beveelt de evaluator aan dat steden grote hoeveelheden gegevens verzamelen en analyseren ("big data") en dat het kandidaatstellingsformulier zodanig wordt herzien dat informatie wordt verkregen over hoe kandidaat-steden van plan zijn dit te doen. Hoewel de Commissie erkent dat gaststeden er belang bij hebben beter gebruik te maken van "big data", kan zij in het kandidaatstellingsformulier geen criteria opnemen die niet uitdrukkelijk zijn vermeld in het besluit waarbij de actie is geregeld. De Commissie zal echter onderzoeken hoe het onderwerp "big data" beter in de evaluatierichtsnoeren kan worden behandeld, hetgeen eveneens door de evaluator wordt aanbevolen.

Verder is de Commissie het eens met de aanbeveling van de contractanten dat de formele en informele steun die tijdens de ontwikkelingsfase van het evenement door het toezichtspanel wordt verstrekt, van cruciaal belang is en moet worden voortgezet. Daaronder vallen ook de werkbezoeken aan de aangewezen steden.

Tot slot, wat betreft de aanbevelingen die specifiek zijn gericht aan EU-instellingen, wijst de Commissie erop dat, zoals aanbevolen door de evaluator, de kwesties die vallen onder de in Besluit nr. 445/2014/EU vermelde selectiecriteria, al uitdrukkelijk worden meegenomen in de voortgangs- en toezichtsverslagen, en dat de voorstellen van de steden met betrekking tot monitoring en evaluatie op verschillende tijdstippen tijdens de selectie- en toezichtsprocedures worden beoordeeld.

---

<sup>17</sup> Zie het compendium van voorgaande aanbevelingen: [https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf)