

NL

NL

NL



COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

Brussel, 22.12.2009
COM(2009)689 definitief

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

**Ex post evaluatie van het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa"
2007 (Luxemburg en Sibiu) en
2008 (Liverpool en Stavanger)**

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

Ex post evaluatie van het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" 2007 (Luxemburg en Sibiu) en 2008 (Liverpool en Stavanger)

(Voor de EER relevante tekst)

1. INLEIDING

Dit verslag wordt ingediend uit hoofde van artikel 12 van Besluit nr. 1622/2006/EG¹ van 24 oktober 2006 tot vaststelling van een communautaire actie voor het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" voor de periode 2007 tot 2019. 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."

De evaluatierondes voor 2007 en 2008 zijn gecombineerd uitgevoerd; met ingang van 2009 zullen de evaluaties echter jaarlijks worden verricht.

In dit verslag wordt het standpunt van de Commissie ten aanzien van de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de externe evaluatie van de evenementen "Culturele Hoofdstad van Europa" in 2007 en 2008 uiteengezet, die via de link hieronder kunnen worden geraadpleegd:

http://ec.europa.eu/dgs/education_culture/evalreports/index_en.htm

In het kader van de externe evaluatie werden eerst de vier Culturele Hoofdsteden van Europa ("de culturele hoofdsteden") afzonderlijk beoordeeld: Luxemburg (Luxemburg) en Sibiu (Roemenië) in 2007, Liverpool (Verenigd Koninkrijk) en Stavanger (Noorwegen) in 2008. Vervolgens werden de bevindingen vergeleken en werden er voor alle vier steden conclusies getrokken. De bevindingen zijn gebaseerd op de door de vier culturele hoofdsteden verstrekte gegevens, feedback van de belanghebbende partijen en beleids- en wetenschappelijke literatuur op Europees niveau.

¹ PB L 304 van 3 november 2006.

2. ACHTERGROND VAN DE ACTIE

2.1. De communautaire 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, dat later werd aangevuld met de "Europese Cultuurmaand"³. Op basis van deze activiteiten werd bij Besluit 1419/1999/EG een communautaire actie voor het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" voor het tijdvak 2005 tot 2019⁴ vastgesteld ("de actie"). De lidstaten mochten in chronologische volgorde bij toerbeurt het jaarlijkse evenement organiseren. Europese derde landen konden zich ook kandidaat stellen; voor hen werd echter geen chronologische volgorde vastgesteld.

Besluit 1419/1999/EG werd later vervangen door Besluit 1622/2006/EG⁵, waarin de doelstellingen van de actie nader werden uitgewerkt, de toewijzings- en toezichtsprocedure voor de toekenning van de titel vanaf 2013 werden gewijzigd en een einde werd gemaakt aan de mogelijkheid voor niet-lidstaten om zich voor de titel kandidaat te stellen. Op grond van het besluit werden een twee categorieën omvattende nationale selectie op basis van Europese criteria en bijeenkomsten ten behoeve van toezicht na de toewijzing geïntroduceerd; in het vorige besluit was het aan de lidstaten om te beslissen overeenkomstig welke procedure de steden werden geselecteerd en was er geen sprake van verder toezicht.

Voor 2007 en 2008 hebben de voorgestelde steden hun aanvraag, met inbegrip van hun culturele programma, voorgelegd aan een Europese jury, die de Commissie heeft aanbevolen hen als culturele hoofdstad aan te wijzen. Op haar beurt heeft de Commissie een aanbeveling opgesteld voor de Raad van Ministers, die de culturele hoofdsteden formeel heeft aangewezen. Gezien het tijdschema voor de uitvoering van het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa", waarvoor de voorbereidingen zes jaar vóór het jaar waarvoor de titel is toegekend beginnen, bleef overeenkomstig het besluit van 2006 het besluit van 1999 van toepassing op de culturele hoofdsteden van 2007, 2008 en 2009; voorts voorziet het in overgangsbepalingen voor de evenementen van 2010-2012.

De financiële ondersteuning van de EU is afkomstig uit haar programma Cultuur. Voor de periode 2007-2013 stelt het programma jaarlijks per culturele hoofdstad een bedrag van

² De benaming "Culturele Hoofdstad van Europa" was bedoeld om ertoe bij te dragen een nauwere band tussen de Europese burgers tot stand te brengen. Zie de 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?mode=dbl&lang=en&lng1=en.en&lng2=da,de,el,en,es,fr,it,nl.&val=117538:cs&page=1&hwords>

³ Conclusies van de ministers van Cultuur, in het kader van de Raad bijeen, van 18 mei 1992 betreffende de keuze van "Cultuurstedes van Europa" na 1996 en de "Europese Cultuurmaand" <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41992X0616:NL:HTML>.

⁴ Besluit 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. Besluit, zoals gewijzigd bij Besluit 649/2005/EG (PB L 117 van 4.5.2005, blz. 20). http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/nl/oj/2005/l_117/l_11720050504nl00200021.pdf

⁵ Besluit 1622/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 tot vaststelling van een communautaire actie voor het evenement "Culturele Hoofdstad van Europa" voor het tijdvak 2007 tot 2019 (PB L 304 van 3.11.2006, blz. 1). <http://eur-lex.europa.eu/JOHtml.do?uri=OJ:L:2006:304:SOM:NL:HTML>.

maximaal 1,5 miljoen euro beschikbaar⁶. In 2007 en 2008 werd de financiële ondersteuning verstrekt in de vorm van een subsidie voor de medefinanciering van specifieke projecten die deel uitmaken van de culturele programma's van de culturele hoofdsteden.

2.2. Culturele hoofdsteden van Europa 2007-2008

Daarom waren bij de evenementen "Culturele Hoofdstad van Europa" in 2007 en 2008 de bij het besluit van 1999 vastgestelde selectieprocedures van toepassing. Luxemburg en het Verenigd Koninkrijk mochten het evenement in respectievelijk 2007 en 2008 organiseren. Luxemburg droeg de stad Luxemburg en de omliggende regio ("Grande Région" (GR)) als kandidaat voor de titel voor en het Verenigd Koninkrijk – na een nationale wedstrijd – Liverpool. Voorts stelde Roemenië (nog geen lidstaat in 2004) Sibiu kandidaat voor 2007 en Noorwegen Stavanger voor 2008. De selectieprocedure vond plaats in 2003-2004. De Europese jury bracht een verslag uit waarin Luxemburg en Sibiu kandidaat werden gesteld voor de titel in 2007 en Liverpool en Stavanger voor die in 2008; tegelijkertijd bevatte het aanbevelingen om de voorgestelde doelstellingen beter te verwezenlijken. In 2004 kende de Raad van Ministers op aanbeveling van de Commissie de titel formeel toe aan de steden die zich kandidaat hadden gesteld.

3. EXTERNE EVALUATIE

3.1. De voorwaarden voor de evaluatie

De Commissie heeft Ecotec Research and Consulting opgedragen de externe evaluatie⁷ van de evenementen "Culturele Hoofdstad van Europa" in 2007 en 2008 uit te voeren. De evaluatie beoogde de relevantie, efficiëntie, doeltreffendheid en duurzaamheid van deze vier 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. In het kader van de externe evaluatie werden verslagen over ieder evenement opgesteld en conclusies en aanbevelingen geformuleerd betreffende de mogelijkheden tot verbetering van de uitvoering van de actie. 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. Methodologie

De vier 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 gering 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,

⁶ Besluit 1855/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 12 december 2006 tot vaststelling van het programma Cultuur (2007-2013) (PB L 372 van 27.12.2006, blz. 1). Ref: onderdeel 1.3.

⁷ Raamovereenkomst nr. EAC/03/06 voor het uitvoeren van een evaluatie, het verlenen van evaluatiegerelateerde diensten en het ondersteunen van de effectbeoordeling.

geleverde prestaties en resultaten; interviews met beheersteams van elke culturele hoofdstad; een telefonisch opinieonderzoek onder de sleutelactoren van iedere culturele hoofdstad; en bezoeken aan iedere stad. Aan de hand van een vergelijkende beoordeling en een meta-evaluatie werden de uit alle vier evenementen getrokken conclusies in ogenschouw genomen, de benaderingen naast elkaar gelegd en de kwaliteit van het onderzoek geverifieerd. Er werden meer algemene conclusies met betrekking tot de actie "Culturele Hoofdstad van Europa" getrokken door de gegevens en de conclusies van alle vier evenementen nader te bestuderen.

3.3. De 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 151 van het EG-Verdrag: de doelstellingen "ontplooiing van culturele activiteiten" en "bevordering van de Europese dimensie van en door cultuur" hebben een zeer belangrijke rol gespeeld in de actie. Voorts blijkt uit de bevindingen van de evaluatie dat de steden die de titel "Culturele Hoofdstad van Europa" dragen, in de loop der jaren een derde brede doelstelling hebben ontwikkeld, die het evaluatiebureau heeft omschreven als "ondersteuning van de sociale en economische ontwikkeling door middel van cultuur", zij het dat een dergelijke doelstelling niet expliciet wordt genoemd in artikel 151 van het Verdrag.

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". Tal van 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 er echter een debat op gang gekomen over de vraag hoe het evenwicht kan worden bewaard tussen het streven naar ondersteuning van cultuur ter wille van haar eigen intrinsieke waarde, dan wel als middel om een concreet, meetbaar rendement van investeringen te behalen.

3.3.2. Relevantie van de evenementen "Culturele Hoofdstad van Europa" in 2007 en 2008

Bij de evaluatie werd gekeken naar de motivatie van de steden om zich kandidaat te stellen voor culturele hoofdstad en werd onderzocht in hoeverre hun doelstellingen relevant waren voor de doelstellingen van de actie en van artikel 151. Bij alle vier culturele hoofdsteden was sprake van een uitgesproken relevantie voor ten minste een van de drie doelstellingen, namelijk "ontplooiing van culturele activiteiten", "bevordering van de Europese dimensie van en door cultuur" en "sociale en economische ontwikkeling door middel van cultuur", en van een zekere relevantie voor alle drie doelstellingen.

Op alle vier culturele hoofdsteden was de doelstelling "ontplooiing van culturele activiteiten" van toepassing: het duidelijkst was dit evenwel het geval in Stavanger. In de andere drie hoofdsteden uitte zich dit in de vorm van andere algemene doelen, zoals de totstandbrenging van een grensoverschrijdende regio (Luxemburg, GR), meer internationale bekendheid voor de stad (Sibiu) en stadsvernieuwing en integratie (Liverpool).

De doelstelling "de bevordering van de Europese dimensie van en door cultuur" was van toepassing op alle vier hoofdsteden, voornamelijk omdat zij beoogden om samenwerking met culturele actoren, kunstenaars en steden in andere lidstaten te stimuleren.

Ook de doelstelling "economische ontwikkeling door middel van cultuur" was van toepassing op alle vier hoofdsteden, en wel in de eerste plaats omdat de evenementen werden gebruikt om het imago van de stad te verbeteren (de GR in het geval van Luxemburg), evenals de doelstelling "sociale ontwikkeling door middel van cultuur" doordat cultuur toegankelijker werd gemaakt.

3.3.3. Efficiëntie van het beheer

De efficiëntie van het beheer van de evenementen werd onder de loep genomen, waaronder de organisatiemodellen, de procedures voor het selecteren en uitvoeren van culturele activiteiten en evenementen, communicatie en publiciteit en methoden om financiële middelen te werven.

Alle vier hoofdsteden ondervonden moeilijkheden bij het vaststellen van efficiënte beheersregelingen, met name tijdens de ontwikkelingsfase. Deze moeilijkheden hielden voornamelijk verband met de uitdaging om een organisatiestructuur op te zetten en een team op te bouwen met de juiste vaardigheden om het culturele programma uit te voeren. In alle gevallen vergde dit een breder scala van vaardigheden en derhalve een andere opzet dan die van het team dat de succesvolle aanvraag had voorbereid, zij het dat de meeste sleutelactoren van dat team ook deel bleven uitmaken van het uitvoeringsteam.

De volgende kwesties speelden een belangrijke rol: de noodzaak om artistieke en politieke belangen met elkaar in evenwicht te brengen en om ervoor te zorgen dat de belanghebbende partijen nieuwe uitvoeringsmechanismen als partners accepteerden; en de noodzaak om de juiste mix te bereiken van al aanwezig én gedetacheerd personeel alsook van nieuw talent. Uiteindelijk wist iedere culturele hoofdstad een efficiënte beheersstructuur op te zetten, zoals door de meeste belanghebbende partijen werd beaamd.

Uit de in 2007 en 2008 opgedane ervaringen blijkt dat een nieuwe en zelfstandige structuur doorgaans aanbeveling verdient: een structuur die met zorg zodanig is opgezet dat zij de politieke en culturele context van de stad en het land meer in het algemeen weerspiegelt. Nog een belangrijke les die in 2007 en 2008 is geleerd, betreft het belang van de evaluaties waartoe de culturele hoofdsteden zelf opdracht hadden gegeven.

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 vier culturele hoofdsteden toonden zich over het algemeen weliswaar tevreden met de werkwijze van de Europese jury, maar het is nog te vroeg om tot definitieve conclusies te komen over de efficiëntie, doeltreffendheid en onpartijdigheid van dat proces, aangezien de jury in deze gevallen slechts een oordeel over de totale verdiensten van iedere kandidaat-hoofdstad hoefde te geven in plaats van haar verdiensten ten opzichte van concurrerende kandidaten, omdat die er niet waren.

In het besluit van 1999 ontbrak een toezichtsfase. Niettemin waren drie van de vier deelnemende steden van oordeel dat een dergelijke functie van voordeel zou zijn geweest. Dit zou ertoe hebben kunnen bijdragen potentiële problemen aan het licht te brengen en het mogelijk hebben gemaakt om in een vroeger stadium bij te sturen.

De bevordering van netwerken tussen vroegere, huidige en toekomstige culturele hoofdsteden door de Commissie vond een gunstig onthaal bij alle vier hoofdsteden.

De criteria voor de EU-financiering ten bedrage van 1,5 miljoen euro per culturele hoofdstad waren duidelijk en de administratieve procedures verschilden niet van die van andere EU-programma's. Elke culturele hoofdstad ontving financiële middelen uit het EU-programma Cultuur voor specifieke projecten. De EU-financiering vormde een zeer bescheiden aandeel van de totale uitgaven voor het culturele programma van elke hoofdstad. Gezien het bescheiden bedrag uit de EU-begroting, heeft de aanwijzing van een "Culturele Hoofdstad van Europa" daarom een zeer effectieve hefboomwerking.

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 hebben bereikt. Toch moet worden afgewacht of het „rendement“ in de komende jaren zal beginnen te slinken en of er alternatieve beleidsinstrumenten noodzakelijk zijn, ook al zullen daarbij tal van de concepten die ten grondslag liggen aan de actie "Culturele Hoofdstad van Europa" en van de tot dusverre opgedane ervaringen benut worden.

3.3.5. Doeltreffendheid van de ontplooiing van culturele activiteiten

Bij de evaluatie werden de doeltreffendheid van de uitvoering van het culturele programma door iedere culturele hoofdstad en de uitwerking ervan op de culturele ontplooiing van de stad op lange termijn onderzocht. In iedere bij het evenement betrokken regio heeft de selectie van een stad tot een uitgebreider cultureel programma geleid dan wanneer dat niet het geval zou zijn geweest. Binnen een breed scala aan culturele genres werden talrijke werkelijk innovatieve projecten uitgevoerd en werd opdracht gegeven tot nieuwe projecten. In de regel bestond er een veel grotere belangstelling bij het publiek voor culturele activiteiten dan in de jaren voor het evenement en de beschikbare gegevens duiden op een grote publiekstevredenheid.

Het culturele leven is nu veel bruisender en krijgt in binnen- en buitenland meer erkenning dan voorheen. Hoewel aan ieder cultureel programma vele bekende binnen- en buitenlandse kunstenaars deelnamen, werden in alle gevallen toch ook een aanzienlijk aantal plaatselijke culturele actoren ondersteund. De vier culturele hoofdsteden noemden als een van de voornaamste voordelen dat deze actoren thans niet alleen grotere bekendheid genieten en meer contacten hebben kunnen aanknopen, maar vooral dat zij professioneler zijn geworden en hun capaciteiten hebben vergroot. In veel gevallen heeft alleen al een nauwere samenwerking met culturele instellingen en instanties een krachtiger ondersteuning mogelijk gemaakt dan anders het geval zou zijn geweest. Zo is bijvoorbeeld een toename van de publieke financiering in de regel gepaard gegaan met praktische hulp om kleinere organisaties te helpen op effectievere wijze contracten te sluiten en subsidies in de wacht te slepen.

Elke culturele hoofdstad – en dus de actie in het algemeen – is er alles bijeengenomen in geslaagd om haar doelstellingen betreffende de ontplooiing van culturele activiteiten tijdens het jaar van het evenement te verwezenlijken. Vanzelfsprekend was niet ieder onderdeel van de culturele programma's volledig geslaagd en waren sommige belanghebbende partijen teleurgesteld (zoals sommige culturele instellingen, waarvoor het evenement maar van geringe betekenis was). Sommige lokale kunstenaars vonden dat internationale kunstenaars

onevenredig bevoordeeld werden, en aan de verwachtingen van diverse plaatselijke culturele actoren aangaande financiële en andere ondersteuning kon niet worden voldaan. Niettemin konden door de actie vier omvangrijke culturele programma's met talrijke boeiende en vernieuwende projecten worden uitgevoerd.

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

Het besluit van 1999 bevat geen expliciete definitie van de "Europese dimensie" en de in het besluit van 2006 geformuleerde criteria van de "Europese dimensie" laten veel ruimte voor interpretatie. Dit verklaart wellicht waarom de Europese dimensie van de actie "Culturele Hoofdstad van Europa" in het geval van de evenementen van 2007 en 2008 zo uiteenlopend werd geïnterpreteerd. Tijdens de evaluatie werd daarom bij het onderzoek naar de doeltreffendheid van de bevordering van een Europese dimensie door de culturele hoofdsteden met dit verschil rekening gehouden. Alle vier culturele hoofdsteden hebben met succes een breed aanbod aan activiteiten met een Europese dimensie uitgevoerd, ook al konden er onderlinge verschillen worden geconstateerd wat betreft de aard en doeltreffendheid van die dimensie:

- dankzij de door de titel verkregen zichtbaarheid zijn alle vier steden erin geslaagd een aanzienlijke toename van het toerisme op gang te brengen, hoewel dit slechts voor twee ervan een belangrijke doelstelling was;
- alle steden waren succesvol op de gebieden samenwerking, coproducties en uitwisselingen, hoewel deze activiteiten alleen een grote rol speelden in Luxemburg GR; in de overige culturele hoofdsteden was samenwerking slechts van ondergeschikt belang binnen het algehele culturele programma en vond deze uitsluitend plaats met de andere culturele hoofdstad van het jaar;
- eveneens slaagden alle steden erin grensoverschrijdende samenwerkingsverbanden aan te gaan met andere steden en regio's, maar deze activiteit was alleen in Luxemburg GR van betekenis;
- drie van de culturele hoofdsteden slaagden erin om te voldoen aan hun doelstelling om kunstenaars van Europese naam en faam aan te trekken;
- in de andere culturele hoofdstad (Luxemburg GR) was dit een minder belangrijke doelstelling, hoewel ook hier talrijke Europese kunstenaars aan het evenement deelnamen;
- activiteiten in verband met "Europese geschiedenis en identiteit en het Europees erfgoed in de stad" vonden alleen in Luxemburg GR en Sibiu op grotere schaal plaats, in beide steden met betrekkelijk succes;
- alle culturele hoofdsteden besteedden slechts in bescheiden mate aandacht aan de ontwikkeling van Europese thema's en kwesties.

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

Uit de evaluatie bleek dat alle vier culturele hoofdsteden erin geslaagd waren effecten in verband met doelstellingen inzake de economische en stadsontwikkeling en het toerisme te bewerkstelligen; in alle vier gevallen nam het toerisme toe en er zijn gegevens die erop duiden

dat dit invloed had op de plaatselijke economie; alle vier culturele hoofdsteden hebben hetzij rechtstreeks geïnvesteerd in de culturele infrastructuur en stadsontwikkeling of hebben deze krachtig gestimuleerd. De vraag rijst echter of er niet een grens is aan het concept „Culturele Hoofdstad van Europa” als drijvende kracht achter stadsvernieuwing. Het is daarom mogelijk dat men in de toekomst terug zal keren tot de zuiver culturele doelstellingen van de beginjaren van het evenement of dat het concept wordt heroverwogen.

3.3.8. Doeltreffendheid bij de ondersteuning van de sociale ontwikkeling door middel van cultuur

Bij de evaluatie ging de aandacht uit naar de vraag hoe doeltreffend het evenement is wat de sociale dimensie betreft. Er zijn aanwijzingen waaruit blijkt dat elke culturele hoofdstad erin geslaagd is om activiteiten te ontplooiën die tot doel hadden sociale doelstellingen te verwezenlijken, met name de verbreding van de toegang tot de cultuur en de deelname aan vrijwilligerswerk (vooral in Sibiu en Liverpool). Ook is gebleken dat de deelname aan culturele evenementen en activiteiten – ook onder bepaalde doelgroepen (in het geval van Luxemburg) – is toegenomen. Bovendien zijn er tal van nieuwe mogelijkheden ontwikkeld om de participatie van dergelijke groepen te realiseren, zoals bijvoorbeeld door het creëren van nieuwe trefpunten, de organisatie van culturele evenementen in verschillende buurten en het opzetten van projecten voor gemeenschapskunst. De sociale dimensie van de evenementen van 2007 en 2008 kwam echter voornamelijk neer op de verbreding van de toegang tot cultuur en hield geen culturele of sociale integratie als zodanig in.

3.3.9. Duurzaamheid

Ten slotte ging bij de evaluatie de aandacht uit naar de duurzaamheid van de activiteiten van de culturele hoofdsteden en het effect ervan op het cultureel beleid en de ontwikkeling op de lange termijn van de diverse steden. Natuurlijk is het aantal culturele activiteiten na het eind van jaar als culturele hoofdstad afgenomen, maar toch blijkt dat tal van de in het kader van het evenement gestarte activiteiten zijn voortgezet en dat de overheidsinstanties in sommige gevallen nog verdere financiering ter beschikking hebben gesteld. Eveneens zijn er talrijke voorbeelden van festivals waartoe gedurende het jaar de aanzet is gegeven, die ook in de jaren daarna steeds opnieuw worden georganiseerd. Daarnaast zijn er veel voorbeelden van culturele instellingen en zelfstandige culturele actoren die meer activiteiten ontplooiën dan vóór het evenement, hoewel er in dat opzicht sprake is van een aantal gemiste kansen.

In 2007 en 2008 heeft het einde van het evenement geleid tot de opheffing van de specifieke uitvoeringsagentschappen en daardoor onvermijdelijk tot het verloren gaan van een deel van de opgedane ervaring. Toch is het duidelijk dat het evenement ingrijpende veranderingen in het cultuurbeleid in de diverse steden heeft teweeggebracht. Niet alleen is een groot deel van de ervaringen behouden gebleven (veel deelnemers zijn ook verder betrokken bij het cultuurbeleid van de stad na te zijn teruggekeerd naar hun eerdere werkgevers, zoals gemeenten, of hebben een nieuwe baan gevonden, zoals bijvoorbeeld bij culturele instellingen), maar de actie “Culturele Hoofdstad van Europa” heeft ook de invoering van nieuwe werkmethoden, nieuwe samenwerkingsverbanden en nieuwe strategieën met zich gebracht. In veel gevallen kwamen door het evenement op lokaal niveau nieuwe contacten tot stand tussen gemeentebesturen en culturele actoren, en werd voor cultuur een belangrijker plaats ingeruimd in het lokale politieke debat. In de culturele hoofdsteden hebben zich dus over het geheel genomen diepgaande veranderingen voltrokken in de wijze van organisatie van culturele activiteiten. Hierdoor zijn nieuwe platforms voor activiteiten ontstaan, die een goede kans maken om in de toekomst te blijven functioneren.

Het is in dit stadium nog te vroeg om te evalueren in hoeverre de uitwerking in economisch en toeristisch opzicht duurzaam van aard is. Hoewel de culturele hoofdsteden van 2007 en 2008 tijdens het evenement grotere aantallen bezoekers hebben getrokken en internationaal meer bekendheid hebben gekregen, bestaat het gevaar dat de huidige economische omstandigheden deze voordelen weer teniet zullen doen. Niettemin is het natuurlijk mogelijk dat meer bezoekers de voormalige culturele hoofdsteden aandoen dan zonder de toekenning van de titel het geval zou zijn geweest en dat de steden in de toekomst wellicht beter in staat zijn om hun kansen te benutten, zodra de wereldeconomie zich herstelt.

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

De Commissie is het op hoofdlijnen eens met de aanbevelingen van het evaluatiebureau; zij is echter van oordeel dat er af en toe sprake is van nodeloze herhalingen en heeft daarom de formulering van de aanbevelingen op de hiernavolgende wijze enigszins veranderd, zonder evenwel iets aan de essentie ervan af te doen.

4.1. Efficiëntie van het beleid

De Commissie dient alle culturele hoofdsteden aan te bevelen om opdracht te geven tot evaluaties van het effect van hun culturele programma's en de daarmee verband houdende activiteiten.

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

Bij de toekomstige evaluaties dient de aandacht uit te gaan naar:

- de efficiëntie, doeltreffendheid en onpartijdigheid van de op grond van het besluit van 2006 ingevoerde selectie- en toezichtsprocedures;
- de blijvende waarde van het “merk” “Culturele Hoofdstad van Europa”, zowel vanuit het gezichtspunt van de eerdere culturele hoofdsteden als vanuit dat van de buitenwereld (de media, de instanties van de culturele sector en het algemene publiek); indien de indruk bestaat dat het merk in waarde afneemt, moet de Commissie alternatieve concepten overwegen en de pluspunten daarvan met die van de culturele hoofdsteden vergelijken.

4.3. Doeltreffendheid bij de verwezenlijking van effecten in verband met de economische en stadsontwikkeling en het toerisme en bij de ondersteuning van de sociale ontwikkeling door middel van cultuur

Tijdens de komende besprekingen moet de Commissie nagaan in welke mate het concept “Culturele Hoofdstad van Europa” (en cultuur meer in het algemeen) (ook in de toekomst) kan en moet worden benut om

- een stimulans te geven aan stadsvernieuwing en economische ontwikkeling, dan wel of er teruggekeerd moet worden naar een aanpak waarbij het meer om cultuur als doel op zich gaat;
- een stimulans te geven aan een werkelijke sociale vernieuwing van de steden en de inschakeling van alle burgers in plaats van slechts een verbreding van het cultuuraanbod voor reeds bestaande doelgroepen;

- steden de ruimte te laten om het juiste evenwicht te vinden.

5. DE CONCLUSIES VAN DE COMMISSIE

De Commissie sluit zich aan bij de algemene beoordeling van het evaluatiebureau en gaat akkoord met de aanbevelingen ervan zoals deze hierboven geformuleerd zijn. Zij is er zich van bewust dat de kracht van de diverse culturele hoofdsteden gelegen is in de verscheidenheid en culturele eigenheid ervan en zal ervoor zorgen dat de culturele hoofdsteden voldoende speelruimte krijgen om de doelstellingen van de actie uit te voeren (aanbeveling 1).

De Commissie merkt op dat de meeste culturele hoofdsteden reeds over evaluatieprogramma's beschikken voor hun gehele culturele programma of onderdelen daarvan, en zij zal aanbevelen om alomvattende evaluaties op lokaal niveau uit te voeren (aanbeveling 2). Ter bevordering van de verspreiding van deugdelijke procedures heeft de Commissie een beleidsinitiatief gesteund, in het kader waarvan het door Liverpool in 2008 ontwikkelde brede evaluatiemodel verder aan de vereisten van toekomstige culturele hoofdsteden wordt aangepast⁸. De Commissie zal ook nader bestuderen hoe de middelen uit de structuurfondsen door de culturele hoofdsteden worden aangewend en kunnen worden aangewend⁹. De Commissie neemt er met voldoening kennis van dat de nieuwe selectie-, toezichts- en financieringsprocedures van het besluit van 2006 al voor een belangrijk deel tegemoetkomen aan hetgeen op basis van de bevindingen van de evaluatie is aanbevolen. Dit biedt een garantie dat deze nieuwe regelingen te zijner tijd adequaat geëvalueerd zullen worden¹⁰. De Commissie is zich terdege bewust van het "merk" "Culturele Hoofdstad van Europa": zij biedt adviezen omtrent het gebruik ervan in haar "Handleiding voor steden die dingen naar de titel van culturele hoofdstad van Europa"¹¹ en zal ook in de toekomst het gebruik en de waarde van het merk aandachtig blijven volgen.

De Commissie zal de uitwisseling van goede praktijkvoorbeelden bevorderen en zal de aandacht vestigen op de ervaringen met de culturele hoofdsteden als "laboratorium" voor stadsontwikkeling door middel van cultuur. Wat betreft het spanningsveld tussen de instrumentalisering van de cultuur ten behoeve van sociale en economische doeleinden enerzijds en de intrinsieke waarde van de cultuur voor de Europese burger anderzijds, is de Commissie ervan overtuigd dat succesvolle culturele hoofdsteden goede voorbeelden bieden van de mogelijkheden om artistieke kwaliteit en sociaaleconomische ontwikkeling bij elkaar te laten aansluiten (aanbeveling 3).

⁸ <http://www.liv.ac.uk/impacts08/>.

⁹ Study on the contribution of culture to local and regional economic development as part of European regional policy http://ec.europa.eu/culture/key-documents/doc537_en.htm.

¹⁰ De actie "Culturele Hoofdstad van Europa" 2010 voor de toezichtsprocedures en de Melina Mercouriprijs; de actie "Culturele Hoofdstad van Europa" 2013 voor de volledige selectieprocedure overeenkomstig het besluit van 2006.

¹¹ http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc629_en.htm.