



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 20.12.2011
KOM(2011) 921 endelig

**RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG
REGIONSUDVALGET**

**Efterfølgende evaluering af aktionen vedrørende den europæiske kulturhovedstad i
2010 (Essen og Ruhrområdet, Pécs, Istanbul)**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET OG REGIONSUDVALGET

Efterfølgende evaluering af aktionen vedrørende den europæiske kulturhovedstad i 2010 (Essen og Ruhrområdet, Pécs, Istanbul)

1. INDLEDNING

Nærværende rapport forelægges i henhold til artikel 12 i afgørelse nr. 1622/2006/EF¹ af 24. oktober 2006 om en fællesskabsaktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad" 2007-2019, som fastlægger, at "Kommissionen sørger hvert år for udarbejdelse af en ekstern og uafhængig evalueringsrapport om resultaterne af det foregående års aktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad" ud fra de mål og krav, der er fastlagt i denne afgørelse. Kommissionen forelægger en rapport om denne evaluering for Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget inden udgangen af det år, der følger efter den pågældende aktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad"."

I rapporten fremlægges Kommissionens holdning til de vigtigste konklusioner og henstillinger i den eksterne evaluering af "Den Europæiske Kulturhovedstad" i 2010, som kan findes på følgende websted:

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

Der blev først gennemført en individuel ekstern evaluering af de tre europæiske kulturhovedstæder, Essen og Ruhrområdet, Pécs og Istanbul. Derefter blev resultaterne sammenlignet, og der blev udarbejdet konklusioner for hver af de tre byer.

2. BAGGRUND FOR AKTIONEN

2.1. EU-aktionen vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad"

Den oprindelige ordning vedrørende en "Europæisk Kulturhovedstad" startede på mellemstatsligt plan i 1985.² På grundlag af erfaringerne her blev afgørelse nr. 1419/1999/EF om en fællesskabsaktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad" i 2005-2019³ vedtaget. Medlemsstaterne blev anført i en kronologisk rækkefølge over de stater, der står som vært for arrangementet hvert år. Også europæiske lande, som ikke var medlemsstater, kunne ansøge, men de indgik ikke i den kronologiske rækkefølge. De lande, der et givet år fik mulighed for at være vært for arrangementet, skulle fremlægge forslag til byer og indsende deres ansøgninger med deres kulturprogrammer for det pågældende år til en europæisk jury, som afgav en anbefaling vedrørende udpegelse af byerne til Kommissionen. Den europæiske kulturhovedstad blev herefter formelt udpeget af Rådet.

Den 1. januar 2007 blev afgørelse nr. 1419/1999/EF ændret ved afgørelse nr. 1622/2006/EF⁴ som definerede aktionens målsætninger nærmere, indførte en national konkurrence i to trin og

¹ EUT L 304 af 3. november 2006.

² Resolution vedtaget af kulturministrene, forsamlet i Rådet, vedrørende det årlige arrangement "Europas Kulturby", af 13.6.1985 <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 Afgørelse nr. 1419/1999/EF (EFT L 166 af 1.7.1999). Ændret ved afgørelse nr. 649/2005/EF (EUT L 117 af 4.5.2005). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:1999:166:0001:0005:DA:PDF>, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0020:0021:DA:PDF>.

⁴ Afgørelse nr. 1622/2006/EF (EUT L 304 af 3.11.2006). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:117:0020:0021:DA:PDF>.

en overvågningsproces fra 2013. Med den nye afgørelse blev der indført overvågningsmøder efter udpegelsen, som afsluttes med, at juryen udarbejder en henstilling om tildeling af en økonomisk pris til ære for Melina Mercouri til kulturhovedstæderne, forudsat at de udpegede byer opfylder de kriterier, der er fastlagt ved afgørelse nr. 1622/2006/EF, og har gennemført de henstillinger, som overvågnings- og rådgivningsudvalget har udarbejdet. EU's finansielle støtte gives gennem kulturprogrammet. I perioden 2007-13 tildeler dette højst 1,5 mio. EUR hvert år pr. kulturhovedstad. Indtil 2009 modtog de udpegede byer dette som en støtte til medfinansiering af en del af deres program. Siden 2010 har de udpegede kulturhovedstæder været underkastet overvågningsproceduren og har modtaget EU's finansielle støtte på 1,5 mio. EUR gennem Melina Mercouri-prisen.

2.2. De europæiske kulturhovedstæder 2010

Udvælgelsen af de europæiske kulturhovedstæder i 2010 skete i henhold til de udvælgelsesprocedurer, som blev fastlagt med afgørelsen af 1999. Dette år skal kulturhovedstæderne ligge i Tyskland og Ungarn. Tyskland foreslog Essen og Ruhrområdet og Görlitz; Ungarn foreslog Pécs. Herudover foreslog Tyrkiet Istanbul, og Ukraine foreslog Kiev. På grundlag af artikel 4 i afgørelse nr. 1419/1999/EF om deltagelse af tredjelande i aktionen kan kun én by fra tredjelande udpeges et givet år.

Udvælgelsesprocessen fandt sted i 2006. Den europæiske jury udarbejdede en rapport, der anbefalede Essen og Ruhrområdet, Pécs og Istanbul som kulturhovedstæder i 2010, og kom med anbefalinger til, hvordan de foreslåede målsætninger kunne opfyldes. I 2006 udpegede Rådet formelt de anbefalede byer som europæiske kulturhovedstæder på grundlag af en henstilling fra Kommissionen.

3. DEN EKSTERNE EVALUERING

3.1. Evalueringskriterier

I 2010 overdrog Kommissionen ledelsen af den eksterne evaluering⁵ af kulturhovedstedsaktionen til Ecorys UK Ltd. Evalueringen havde til formål at vurdere disse kulturhovedstæders relevans, effektivitet og bæredygtighed set i forhold til aktionens målsætninger og de målsætninger, som kulturhovedstæderne selv havde fastlagt i deres ansøgninger og under gennemførelsesfasen. Da hver enkelt kulturhovedstad kun er udpeget for ét år, blev konklusionerne og henstillingerne vedrørende byerne givet i form af "erfaringer" som hjælp for fremtidige kulturhovedstæder ved gennemførelsen.

3.2. Metode

De tre kulturhovedstæder blev evalueret individuelt, og der blev i den forbindelse i et vist omfang trukket på de evalueringer, som kulturhovedstæderne selv havde givet i opdrag. Der blev indsamlet oplysninger på to niveauer: et mindre antal data på EU-niveau og mere omfattende data fra kulturhovedstæderne selv. De vigtigste kilder omfattede politisk og videnskabelig litteratur på europæisk niveau, de originale ansøgninger fra kulturhovedstæderne, undersøgelser og rapporter, som disse havde givet i opdrag, programmer for arrangementerne, reklamemateriale og websteder, kvantitative oplysninger fra kulturhovedstæderne om aktiviteter og resultater, interview med de ansvarlige for gennemførelsen af hver enkel kulturhovedstadsaktion, høring af nøgleaktører fra hver enkel kulturhovedstad samt besøg i hver enkelt by. Der blev draget konklusioner fra kulturhovedstadsaktionen som sådan på grundlag af dokumentationen og konklusionerne fra alle tre kulturhovedstæder.

⁵ Rammekontrakt for serviceydelser nr. EAC/03/06.

3.3. Evalueringsresultater

3.3.1. Aktionens relevans

I forbindelse med evalueringen vurderede man, at aktionens gennemførelse var relevant i henhold til artikel 167 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. De udvælgelseskriterier, der er anført i afgørelserne nr. 1419/EF/1999 og nr. 1622/EF/2006 sikrede, at kulturhovedstædernes kulturprogrammer var relevante i henhold til artikel 167, omend hver kulturhovedstad i henhold til kriterierne er frit stillet til at fortolke målene i traktaten ud fra deres egen opfattelse.

I præambelen til afgørelsen fra 1999 indførtes der for første gang en eksplicit henvisning til udvikling af kultur og turisme og til behovet for at mobilisere store dele af befolkningen. Disse referencer blev efterfølgende styrket i afgørelsen fra 2006 gennem tilføjelse af eksplicitte kriterier vedrørende en styrkelse af borgernes deltagelse og en langsigtet udvikling. Mange europæiske kulturhovedstæder er gået et skridt videre og har målsætninger vedrørende sociale og økonomiske mål eller turisme. Indførelsen af sådanne målsætninger i kulturhovedstadsaktionen har både medvirket til at præge og afspejle bredere tendenser i kulturpolitikken.

Samtidig med at disse målsætninger har fået en stigende betydning, er der dog i forbindelse hermed opstået en debat om, hvorvidt kulturen bør støttes på grund af kunstens egenverdi eller som et middel til opnåelse af håndgribelige, kvantificerbare investeringsafkast.

3.3.2. Relevans af kulturhovedstadsaktionen i 2010

I evalueringen så man på byernes begrundelse for at ansøge om at blive kulturhovedstad og deres målsætningers relevans i forhold til målsætningerne for aktionen og på artikel 167. Man så ligeledes nærmere på, hvordan begrundelsen for ansøgningen om at blive europæisk kulturhovedstad 2010 blev omsat til praktisk gennemførlige målsætninger, samt hvilke ændringer der blev foretaget i disse målsætninger i udviklingsfasen. De tre europæiske hovedstæder tog aktionens målsætninger til sig og tilpassede dem i overensstemmelse med deres lokale forhold og prioriterede områder. Alle tre byer i 2010 havde diverse kulturprogrammer og relaterede aktiviteter på programmet (f. eks. kommunikation, frivillige m.m.), til understøttelse af målsætningerne vedrørende "udvikling af kulturelle aktiviteter", "fremme af den europæiske dimension i og gennem kultur" og "social og økonomisk udvikling gennem kultur".

3.3.3. Forvaltningens effektivitet

Man så på effektiviteten af forvaltningen af kulturhovedstadsaktionen, herunder organisationsmodeller, udvælgelsesprocesser og gennemførelse af kulturelle aktiviteter og arrangementer, kommunikation og reklamekampagner samt fremgangsmåder til fremskaffelse af midler.

Lige som i evalueringen af kulturhovedstæderne i 2007, 2008 og 2009 fremhæves det i evalueringen af kulturhovedstadsaktionen 2010, at det er bydende nødvendigt, men kan være en stor udfordring, at etablere en hensigtsmæssig organisatorisk struktur og opbygge et team med de nødvendige færdigheder til gennemførelse af kulturprogrammet. I den forbindelse er det nødvendigt med en bredere vifte af kvalifikationer og dermed en anden struktur end for det team, der udarbejdede den oprindelige ansøgning. Der er samtidig behov for at sikre en balance mellem kunstneriske og politiske interesser og for at sikre, at de allerede aktive deltagere accepterer en eventuel ny gennemførelsesmekanisme som samarbejdspartner. En ny og uafhængig struktur, som er tilpasset byens politiske og kulturelle forhold, er normalt at foretrække.

De europæiske kulturhovedstæder 2010 illustrerer disse sammenhænge på meget forskellig måde. Essen og Ruhrområdet udviklede en effektiv og omkostningseffektiv

forvaltningsstruktur og viste således, hvordan de vigtigste udfordringer kan tackles, selv i en kompleks situation, hvor et stor byområde er inddraget.

I Pécs viste forvaltningen af et arrangement i dette omfang sig at være en meget stor udfordring, og man stod over for en række vanskeligheder. For det første var der oprettet to forskellige organisationer til forvaltning af budgettet, hvilket medførte manglende klarhed vedrørende ansvaret for den kunstneriske ledelse; ansvaret for tildeling af midler forblev i vid udstrækning hos de offentlige myndigheder, og forvaltningsagenturet havde kun en begrænset mulighed for at handle selvstændigt. For det andet viste valget af en kunstnerisk direktør og ledelsen af kulturprogrammets gennemførelse sig at være en udfordring, og der var en vis udskiftning af det personale, der havde ansvaret for udvikling af programmet og den institutionelle struktur. Disse vanskeligheder blev forværret af et politisk skift i Pécs under udviklingsfasen. Som følge heraf blev beslutningstagningsprocessen kompliceret og langvarig, og det var først ved udgangen af 2008, at man fik etableret forvaltningen og kunne koncentrere opmærksomheden om udvikling af kulturprogrammet. Men på dette stade var det allerede for sent at mobilisere mange kulturarbejdere og gennemføre nogle af de oprindelige idéer i projektet. På trods af disse udfordringer var det endelige kulturprogram i Pécs 2010 langt mere omfattende end byens kulturtilbud i årene forud.

I Istanbul blev der oprettet et eksekutivorgan "Istanbul, europæisk kulturhovedstad 2010" etableret ved lov i 2007 til gennemførelse af programmet Den Europæiske Kulturhovedstad. Dette agentur blev støttet af den tyrkiske regerings stærke politiske og finansielle engagement og havde i vid udstrækning, i det mindste i begyndelsen, mulighed for at arbejde selvstændigt. Agenturet gennemførte med held et meget omfattende kulturprogram og en reklamekampagne, men nogle aspekter af forvaltningsordningen viste sig at være problematisk og medførte, at den generelle virkning af aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad blev mindre omfattende end forventet. Da regeringen stod for 95 % af finansieringen, udøvede de statslige organer i stigende grad en kontrol af aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad, hvilket gav anledning til frustration hos de uafhængige kulturarbejdere, hvor flere opgav deres stilling i agenturet i 2009. Det heraf følgende tab af en klar kunstnerisk vision medførte en svag koordinering af kulturprogrammet og reklamekampagnen, således at sidstnævnte ikke syntes at fremme førstnævnte i særlig grad. Disse problemer til trods er titlen som europæisk kulturhovedstad fortsat yderst eftertragtet og medvirker til udarbejdelse af omfattende kulturprogrammer og markante resultater. De forskellige byer afgiver meget eksplicite tilsagn i ansøgningsfasen med hensyn til finansielle ressourcer. Det er imidlertid nødvendigt at sikre, at de europæiske kulturhovedstæder opfylder deres egne tilsagn, som afgives ved ansøgningen, også med hensyn til kommunikation: i udvælgelsesfasen præsenterede Essen og Ruhrområdet sig som en by, der som kulturhovedstad ville inddrage Ruhrområdet i sit program. På trods af henstillinger fra overvågnings- og rådgivningsudvalget ændredes titlen Essen og Ruhrområdet 2010 imidlertid til Ruhrområdet 2010 i kommunikationsstrategien for arrangementet. Derudover satte mindst én by i Ruhrdistriktet (Dortmund) sig på betegnelsen Europæisk Kulturhovedstad ved i nogle tilfælde at præsentere sig selv som "Dortmund, Europæisk Kulturhovedstad 2010".

3.3.4. Effektiviteten af mekanismerne for kulturhovedstæderne på EU-plan

Effektiviteten af Europa-Kommissionens procedurer for udvælgelse, overvågning og finansiering var et centralt emne.

De mekanismer, Europa-Kommissionen anvendte ved udvælgelsen af de europæiske kulturhovedstæder 2010, var de i afgørelse nr. 1419/EF/1999 anførte. Tyskland og Ungarn kunne frit bestemme, på hvilket grundlag de ville udpege en by (eller byer) som europæisk kulturhovedstad. Begge medlemsstater arrangerede en konkurrence til udvælgelse af forslag, inden de fremsendte forslagene til de europæiske institutioner. De fastlagde kriterierne og arrangementerne i forbindelse med disse konkurrencer uafhængigt af Europa-Kommissionen. Konkurrencerne blev gennemført med succes i betragtning af, at de tiltrak et stort antal

ansøgere, 16 i Tyskland og 7 i Ungarn, men de sikrede ikke, at alle ansøgninger blev udarbejdet i overensstemmelse med de europæiske kriterier. Tyskland udpegede to byer til den europæiske jury – og gav juryen et valg – men Ungarn udpegede kun én by og gav kun juryen valget mellem at acceptere eller afvise ansøgningen fra Pécs.

Mens alle tre europæiske kulturhovedstæder i sidste ende viste sig at være relevante i henhold til kriterierne på EU-niveau, kan det imidlertid være, at de fremtidige europæiske kulturhovedstæder, som udvælges i henhold til de nye procedurer, som indføres med afgørelse nr. 1622/EF/2006 (dvs. fra 2013 og senere), måske er mere relevante i henhold til kriterierne på EU-niveau.

De europæiske kulturhovedstæder 2010 var imidlertid de første, som blev medfinansieret og overvåget i henhold til de nye processer, som er fastlagt i afgørelse nr. 1622/EF/2006. I disse tre tilfælde fremgår det af forskningsdokumentationen, at de nye processer har spillet en rolle i styrkelsen af aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad, herunder aktionens fokus på den europæiske dimension. Det fremgår af rapporterne fra byerne, at den uformelle kontakt med medlemmerne af overvågnings- og rådgivningsudvalget viste sig at være et værdifuldt supplement til de formelle overvågningsmøder og –rapporter. Alle tre byer rapporterede ligeledes, at tildeling af EU-midler i form af en pris havde givet mindre administrativt arbejde end ved en traditionel støtte som ved de tidligere europæiske kulturhovedstæder. Aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad skaber stor efterspørgsel i de udvalgte byer, store investeringer i kulturprogrammerne og mere generelt i byerne; aktionen står stærkt i medierne og over for offentligheden. Det er tvivlsomt, om nogen anden politikmekanisme kunne have opnået den samme virkning med det samme omfang af EU-investeringer med hensyn til finansielle ressourcer og indsats.

3.3.5. Effektivitet i forbindelse med udvikling af kulturaktiviteter

Alle tre europæiske kulturhovedstæder i 2010 gennemførte langt mere omfattende kulturprogrammer på deres område, end hvad der ville være blevet gennemført uden udnævnelsen til kulturhovedstad: 5 500 kulturelle arrangementer blev afholdt i Essen og Ruhrområdet, 4 675 i Pécs og 10 000 i Istanbul. Sammenlagt stod de for mere end 20 000 arrangementer, som blev besøgt af mindst 20 millioner mennesker i de to større europæiske kulturhovedstæder (Essen og Ruhrområdet og Istanbul)⁶. Alle tre europæiske kulturhovedstæders kulturprogram strakte sig over de 12 måneder i aktionsåret. Generelt kan aktionen Europæisk Kulturhovedstad som helhed siges at have været en succes med hensyn til målet om udvikling af kulturaktiviteter.

Det fremgår også af dokumentationen fra de tre europæiske kulturhovedstæder, at disse kulturprogrammer har været mere innovative, mangesidige og markante, end hvis kulturtilbuddet havde været udbudt i hver by uden titlen som europæisk kulturhovedstad, med flere arrangementer og forestillinger med kunstnere med internationalt ry, end hvad der ellers ville have været tilfældet. Essen og Ruhrområdet og Istanbul lagde særlig vægt på tildelingen af opgaver vedrørende nye kunstværker og fremvisning eller udstilling af disse, også med lokale kunstnere og kulturinstitutioner, mens Pécs lagde relativ større vægt på eksisterende aktiviteter.

Alle tre europæiske kulturhovedstæder eksperimenterede med en række kunstneriske emner og spørgsmål, som i nogle tilfælde var innovative eller avantgarde. I Pécs og Istanbul indebar problemerne i administrationen af aktionen europæiske kulturhovedstæder imidlertid, at der manglede en stærk kunstnerisk ledelse af kulturprogrammet som helhed. I Istanbul beskæftigede man sig med emner af aktuel interesse og præsenterede et mangesidet tilbud af moderne og aktuel kultur inden for forskellige kunstneriske discipliner, selv om byen anstrengte sig for at arbejde for et sammenhængende kunstnerisk emne inden for alle disse discipliner. Pécs derimod havde et overordnet mål om fremme af samarbejdet med

⁶ Tallene for besøgende forelå ikke for Pécs.

Sydøsteuropa og at fremstille sig selv som porten til landene i denne region. Men i praksis fokuserede byens aktiviteter mere på udvikling af ny infrastruktur, (hvor det kan blive vanskeligt at finansiere denne efter aktionsåret) frem for at eksperimentere med kunstemner, der er relateret til det overordnede mål i aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad.

3.3.6. *Effektivitet med hensyn til fremme af den europæiske dimension af og gennem kultur*

I afgørelsen fra 1999 defineres den "europæiske dimension" ikke eksplicit, men den ses hovedsageligt som kulturelt samarbejde, herunder en fremhævelse af de kunst- og stilretninger, der er fælles for europæere, og som byen har givet inspiration til, eller hvortil byen har bidraget markant; endvidere fremme af arrangementer, som inddrager kulturarbejdere fra andre byer i medlemsstaterne, og som fører til et varigt kulturelt samarbejde og fremmer mobiliteten blandt disse kulturarbejdere i EU.

I kriteriet for den europæiske dimension, som fastlagt i afgørelsen fra 2006, er bestemmelserne så fleksible, at byerne selv kan fortolke disse. I vejledningen til de ansøgende kandidatbyer, som har været tilgængelig online siden 2007, er der eksempler herpå. Det fremgik af efterskriften til evalueringen af den europæiske kulturhovedstad 2009, at kulturhovedstædernes kulturprogrammer gøres "europæiske" ved at medtage aktiviteter, hvis indhold, gennemførelsesmekanismer, publikum eller deltagere hovedsageligt er europæiske. Ser man på de europæiske kulturhovedstæder 2010 fremgår det, at alle tre byer var europæiske i ovenstående forstand, selv om deres fremgangsmåder var forskellige:

- *Indhold:* de tre europæiske kulturhovedstæder fremhævede meget forskellige europæiske emner på forskellige måder. Essen og Ruhrområdet lagde mest vægt på regionale emner, men brugte dem i en europæisk sammenhæng, især indvandring, identitet og metoder til kulturel dannelse. Af de tre europæiske kulturhovedstæder var Essen og Ruhrområdet måske den by, der havde størst succes med at sikre, at europæiske emner satte sit præg på hele kulturprogrammet ved at gøre "en model for Europa" til ét af de tre udvælgelseskriterier for alle projekter. Det europæiske emne, som Pécs lagde vægt på, fokuserede på byens potentiale som "en port til Balkan" med mange aktiviteter koncentreret om promovring af en fællesbalkansk kultur. Istanbul sigtede oprindeligt på at vise byen som et europæisk center for moderne og aktuel kultur, der "fungerer som en bro, der forbinder Europa med Østen", og man gjorde brug af kulturen og civilsamfundets rolle i forbindelse med Tyrkiets ansøgning om medlemskab af EU. I praksis gik den oprindelige kunstneriske vision imidlertid tabt under en stor del af aktionen Europæisk Kulturhovedstad, og i sidste ende lå vægten oftere på byens historiske end på den samtidige europæiske arv.
- *Gennemførelsesmekanismer:* I alle tre europæiske kulturhovedstæder var der arrangementer med optræden af kunstnere af europæisk betydning, selv om den vigtigste gennemførelsesmekanisme med hensyn til den europæiske dimension udgjordes af partnerskaber med byer i andre lande. Disse var meget omfattende i forbindelse med Essen og Ruhrområdet med kulturelt samarbejde, udvekslinger og netværk, i alt mere end 100 multilaterale samarbejdsprojekter, der involverede 83 000 deltagere. I Pécs omfattede 270 projekter kunstnere fra andre lande, og der blev gennemført 52 projekter med andre europæiske kulturhovedstæder, hvor samarbejde med byer i nabolandene var det vigtigste. Samarbejdet mellem de europæiske kulturhovedstæder og andre byer var måske mindre struktureret og mindre omfattende i Pécs og Istanbul end i Essen og Ruhrområdet, selv om der var en række samarbejdsprojekter med kunstnere og operatører i andre lande. Istanbul gav for første gang de 39 kommuner mulighed for at gennemføre et tværnationalt kultursamarbejde; der var ligeledes en lang række kunstneriske samarbejdsprojekter mellem de tre europæiske kulturhovedstæder selv.

3.3.7. Effektivitet med hensyn til social og økonomisk udvikling samt byudvikling og forøgelse af turismen

Essen og Ruhrområdet og Pécs havde som mål at udvikle kunst og kultur til et middel, hvorved tidligere industriområder kunne genoprettes økonomisk og socialt, selv om de to byer vedtog fuldstændigt forskellige fremgangsmåder. Istanbul forsøgte kun i ringe grad at anvende kultur til gennemførelse af økonomiske mål, men forventede dog en sandsynlig økonomisk effekt. Byen forsøgte at promovere adgang til og deltagelse i kultur, især blandt dem, som normalt ikke nyder godt af sådanne muligheder.

Alle tre europæiske kulturhovedstæder tilskyndede til investeringer i kulturel infrastruktur og anden infrastruktur, som ellers ikke ville være sket (140 mio. EUR blev investeret i Pécs og 64 mio. EUR i Istanbul i 2010). I Pécs stod de nye og renoverede kulturfaciliteter i centrum af aktionen og blev set som en nøgle til den langsigtede udvikling både af kulturen og byen. Her var den europæiske kulturhovedstad ligeledes medvirkende til investeringer i anden infrastruktur, såsom den nye motorvejsforbindelse til Budapest. I Istanbul ansporede aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad til omfattende investeringer i restaurering af byens mange kulturarvsteder. Nogle faciliteter blev ligeledes restaureret i Essen og Ruhrområdet. Erfaringerne fra 2010 viser ligeledes, at den europæiske kulturhovedstad kan medvirke til at ændre en bys image eller give den en mere fremstående plads internationalt, selv om der vil være forskel på, i hvilken udstrækning dette er nødvendigt eller gennemførligt.

Med hensyn til direkte virkninger på økonomien som følge af turisme er der dokumentation for et øget turistbesøg i Pécs, Essen og Ruhrområdet og Istanbul (henholdsvis +71 %, +18,5 % og +11 %). I alle tre byer er kulturindustrien og den kreative industri blevet styrket, omend ikke så meget, som man havde håbet i de to sidstnævnte byer; i Pécs blev udvikling af nye faciliteter det vigtigste, mere end støtte til kulturindustrien og den kreative industri. I Istanbul blev vægten i udviklingsfasen på lignende måde forskubbet fra etablering af en moderne og aktuel kultursektor til restaurering af kulturarvsteder.

Erfaringerne fra 2010 viser ligeledes, at den europæiske kulturhovedstad fortsat har potentiale til at styrke borgernes deltagelse i kulturen inden for en række meget forskellige sammenhænge. Alle tre europæiske kulturhovedstæder omfattede en lang række projekter, hvis mål var at inddrage borgere, som normalt ikke ville deltage i eller have adgang til kulturaktiviteter. Fælles fremgangsmåder for at nå dette mål i alle tre europæiske kulturhovedstæder (faktisk også i mange tidligere kulturhovedstæder i de seneste år) omfatter en decentralisering af aktiviteter i forskellige byområder og på forskellige eller usædvanlige steder i byen sammen med en generel grundholdning, hvor man fremhæver værdien ved tolerance og hylder mangfoldigheden af kulturer og etniske grupper i byen. Også volontører spiller en vigtig rolle med 1 165 i Essen og Ruhr, 901 i Istanbul og 780 i Pécs.

Konklusion:

De menneskelige og finansielle ressourcer, der er nødvendige for at opnå en kritisk masse af virkninger, varierer afhængigt af størrelsen og karakteren af den europæiske kulturhovedstads område. Dækker denne et meget stort område (og/eller befolkning), vil det naturligvis kræve omfattende ressourcer, men fremtidige europæiske kulturhovedstæder bør nøje overveje, hvilken slags virkninger de ønsker at opnå. Sandsynligvis vil indsatsen enten blive koncentreret om et særligt område eller have virkninger, såsom styrket netværk og øget profilering i området og i mindre grad i et skift i den kulturelle dynamik.

Den europæiske kulturhovedstad giver fortsat sociale og økonomiske fordele i form af øget turisme, bedre infrastruktur, større synlighed internationalt og en styrket kulturindustri og styrkede kreative industrier. På denne måde styrkes aktionen af de europæiske strukturfondes investeringer i kulturarv og infrastruktur og giver ligeledes en merværdi.

Sådanne fordele tilflyder imidlertid ikke nødvendigvis og automatisk de byer, som er udpeget til europæiske kulturhovedstæder. Omfanget af stimuleringen af den sociale og økonomiske udvikling – og karakteren af denne udvikling – er fortsat afhængig af, at de interesserede

parter formulerer en klar vision for udviklingen, og at hensigtsmæssige og koordinerede aktiviteter gennemføres i koordination med kulturprogrammet.

Aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad har et stort potentiale til at udvide antallet af borgere, som deltager i kulturen i mange sammenhænge, især når man fremhæver tolerance i sådanne aktiviteter og hylder den mangfoldighed, der findes i byens kulturer og etniske grupper.

3.3.8. Bæredygtighed

Aktionen "Den Europæiske Kulturhovedstad" skal "være bæredygtigt og indgå som en del af byens langsigtede strategi for den kulturelle og sociale udvikling."⁷ I alle tre europæiske kulturhovedstæder er der dokumenteret nye kulturelle aktiviteter, som vil fortsætte ud over kulturhovedstadsåret, og ligeledes nye, renoverede kulturelle faciliteter. Med hensyn til en bæredygtig kulturkapacitet har alle tre byer flere erfaringer og mere ekspertise som følge af kulturhovedstadsaktionen og ligeledes et bedre netværk og samarbejde inden for byernes kultursektorer. De dokumenterede bæredygtige forbedringer i den kulturelle forvaltning varierer imidlertid en del. I Istanbul vil nogle tilfælde af bedre forvaltning fortsætte, men den model, som blev indført med kulturhovedstadsaktionen, vil ophøre, når agenturet indstiller sine aktiviteter i 2011, og det er ikke sikkert, at de interesserede parter kan blive enige om en fælles strategi. I Pécs er der blevet etableret to organer til forvaltning af de nye kulturelle faciliteter på lang sigt, omend kommunen først skal have etableret sin overordnede struktur for støtte til kulturelle operatører i byen. I Essen og Ruhrområdet er der blevet fastlagt en række ambitiøse langsigtede mål, og der er overdraget ansvarsområder til regionale partnere, såsom Kultur Ruhr GmbH (som organiserer Ruhrtriennale) og Ruhr Tourism GmbH.

Konklusion :

Aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad efterlader en arv i værtsbyerne i form af nye kulturelle aktiviteter, som fortsætter ud over kulturhovedstadsåret, bedre netværk og samarbejde mellem interesserede parter inden for kulturområdet samt nye og forbedrede kulturfaciliteter.

Ud over disse fordele er det mere usikkert, om denne arv er bæredygtig. Det kræver typisk nøgleaktører, der i fællesskab enes om en langsigtet vision og strategi og etablerer en struktur for en videreførelse af forvaltningen og koordineringen af kulturen i byen, ofte med etablering af et specielt organ.

4. DE VIGTIGSTE HENSTILLINGER I DEN EKSTERNE EVALUERING SAMT KOMMISSIONENS BEMÆRKNINGER

Kommissionen kan tilslutte sig det overordnede budskab i de henstillinger, der fremsættes inden for rammerne af evalueringen, og som ligger meget tæt op af de henstillinger, der blev fremsat på grundlag af evalueringen af de europæiske kulturhovedstæder 2007-2008 og 2009. Kommissionen kan tilslutte sig, at den ved udarbejdelsen af et nyt lovgrundlag for en eventuel videreførelse af actionen efter 2019 :

- skal sikre, at det ved udvælgelsesprocessen kræves, at alle ansøgninger vurderes på baggrund af de kriterier, der er fastlagt på EU-niveau, som fastlagt i den aktuelle afgørelse (jf. 3.3.4)
- overvejer, om man i det nye lovgrundlag bør genindføre denne mulighed (jf. 2.2) i betragtning af erfaringerne med Istanbul 2010, og at den nuværende afgørelse ikke længere giver byer i tredjelande mulighed for at indsende en ansøgning,

⁷ Afgørelse nr. 1622/EF/2006.

- overvejer, i hvilken udstrækning tildelingen af en økonomisk pris efter 2019, jf. den nuværende afgørelse, er mere effektiv end tildeling af en traditionel støtte til en del af kulturbyprogrammet som tidligere (jf. 2.1 og 3.3.4)
- fortsat lader aktionen Den Europæiske Kulturhovedstad være fokuseret på byer, men giver mulighed for fleksibilitet, så byerne kan inddrage et større område end i øjeblikket (jf. 3.3.3)
- understreger betydningen af at opfylde kriterierne i forbindelse med byens langsigtede udvikling og overvejer, at en eksplicit tilskyndelse skal indgå i kriterierne for at belønne de byer, som allerede har udarbejdet en langsigtet strategi for kulturpolitikken (jf. 3.3.8).

5. KOMMISSIONENS KONKLUSIONER

Kommissionen konkluderer, at titlen som europæisk kulturhovedstad fortsat er yderst eftertragtet og udmøntes i omfattende kulturprogrammer og væsentlige resultater. EU-titlen og –tilskuddet har en betydelig løftestangeffekt og er dermed et yderst rentabelt og effektivt initiativ. Kommissionen er enig i den overordnede vurdering i evalueringen og accepterer de fremsatte henstillinger som formuleret i ovennævnte afsnit.

Kommissionen noterer sig, at de fleste kulturhovedstæder allerede har evalueringsordninger, der dækker hele kulturprogrammet eller en del heraf, og vil fortsat anbefale, at der gennemføres overordnede evalueringer på lokalt plan. For at fremme udbredelsen af god evalueringspraksis har Kommissionen inden for rammerne af EU's kulturprogram støttet en række tiltag, der samlet indebærer en yderligere tilpasning af den omfattende evalueringsmodel, som Liverpool udviklede i 2008, til fremtidige kulturhovedstæders behov.⁸ Kommissionens vejledning for kandidatbyer er desuden blevet opdateret med et afsnit om evaluering.

Kommissionen er ved at forberede sit forslag til initiativet efter 2019, hvor man vil sikre, at det forbliver så attraktivt, relevant og effektivt som muligt. Kommissionen vil her tage hensyn til de konklusioner og henstillinger, der fremgår af denne evaluering, konklusionerne og henstillingerne vedrørende titlerne 2007-2008 og 2009 samt evalueringen af de ordninger, der er defineret i afgørelse nr. 1622/2006/EF og den offentlige høring i 2010 og 2011. Med hensyn til bæredygtighed er målet om at sikre langsigtede virkninger af arrangementet allerede et af kriterierne i afgørelsen fra 2006, og det vil fortsat være et centralt aspekt i forbindelse med overvejelserne vedrørende en forlængelse af initiativet. Dertil kommer, at Kommissionen allerede i dag i sine dokumenter, på informationsmøder og andre konferencer, understreger betydningen af at lade foranstaltningen indgå som en del af en langsigtet kulturpolitisk strategi, og dette vil også fremover være tilfældet.

⁸

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