EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 25.4.2018
COM(2018) 235 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Efterfølgende evaluering af de europæiske kulturhovedstæder i 2016 (Donostia San Sebastian og Wroclaw)

{SWD(2018) 140 final}

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET, RÅDET, DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG OG REGIONSUDVALGET

Efterfølgende evaluering af de europæiske kulturhovedstæder i 2016 (Donostia San Sebastian og Wroclaw)

1. INDLEDNING

Denne rapport forelægges i henhold til artikel 12 i Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1622/2006/EF af 24. oktober 2006 om en fællesskabsaktion vedrørende Den Europæiske Kulturhovedstad 2007-2019[1], hvori det bestemmes, at Kommissionen hvert år skal sørge for udarbejdelse af en ekstern og uafhængig evalueringsrapport om resultaterne af det foregående års aktion vedrørende Den Europæiske Kulturhovedstad og forelægge en rapport om denne evaluering for Europa-Parlamentet, Rådet og Regionsudvalget[2].

Der redegøres nærmere for konklusionerne og metoden for den efterfølgende evaluering i det ledsagende arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene.

2. BAGGRUND FOR AKTIONEN

2.1. EU-aktionen vedrørende Den Europæiske Kulturhovedstad (ECOC)

Efter iværksættelsen af "Europas Kulturby" på mellemstatsligt niveau i 1985[3] udviklede arrangementet sig til en fuldgyldig EU-aktion i 1999[4]. Den er i øjeblikket reguleret ved afgørelse nr. 445/2014/EU[5], men de byer, der blev udpeget som europæiske kulturhovedstæder for årene frem til 2019, er reguleret ved afgørelse nr. 1622/2006/EF.

Formålet med ECOC-aktionen er at fremhæve de europæiske kulturers rigdom og mangfoldighed samt deres fælles stræk og derved medvirke til at give de europæiske borgere større kendskab til hinanden. Aktionen skal også fremme byernes langsigtede kulturelle udvikling i bred forstand, hvilket har socioøkonomiske virkninger og styrker samarbejdet mellem kulturformidlere, kunstnere og byer i Europa og lokale (og udenlandske) borgeres involvering og deltagelse i kulturlivet.

2.2. Udvælgelse og overvågning af de europæiske kulturhovedstæder i 2016

I overensstemmelse med afgørelse nr. 1622/2006/EF fik Spanien og Polen tildelt værtskabet for ECOC i 2016.

Udvælgelsesprocessen i to trin (udarbejdelse af en liste med udvalgte ansøgere og endelig henstilling) blev gennemført parallelt af myndighederne i disse to medlemsstater (de respektive kulturministerier). En jury med 13 medlemmer – hvoraf seks er udpeget af den pågældende medlemsstat og de øvrige syv af EU-institutionerne og -organerne – gennemgår

[1] EUT L 304 af 3.11.2006, s. 1.

[2] Den fulde tekst: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf.

[3] Resolution vedtaget af kulturministrene, forsamlet i Rådet, den 13. juni 1985 vedrørende det årlige arrangement "Europas kulturby" (85/C 153/02).

[4] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1419/1999/EF af 25. maj 1999 om en fællesskabsaktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad" 2005-2019 (EFT L 166 af 1.7.1999, s.1). Denne afgørelse blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 649/2005/EF (EUT L 117 af 4.5.2005, s. 20).

[5] Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 445/2014/EU af 16. april 2014 om en EU-aktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad" 2020-2033 (EUT L 132 af 3.5.2014, s. 1).

buddene fra kandidatbyerne ud fra de mål og kriterier, der er fastlagt i afgørelse nr. 1622/2006/EF. 15 byer i Spanien og 11 byer i Polen deltog i konkurrencen i 2010, og i 2011 anbefalede juryen, at Donostia San Sebastian og Wroclaw fik tildelt ECOC-titlen i 2016[6]. I maj 2012 udpegede EU's ministerråd formelt de to byer[7].

Begge byer blev efterfølgende underlagt overvågningsordninger. Fremskridtene i byernes forberedelse blev således overvåget, og der blev ydet rådgivning af en jury, som bestod af de syv uafhængige eksperter, der var udpeget af EU-institutionerne og -organerne, og de kontrollerede også, at det program og de forpligtelser, som byerne var udvalgt på grundlag af, blev overholdt. Repræsentanterne for Donostia San Sebastian og Wroclaw deltog i to formelle overvågningsmøder indkaldt af Kommissionen i efteråret 2013 og foråret 2015. Da overvågningsprocessen var afsluttet, afgav juryen en positiv henstilling til Kommissionen om at tildele Melina Mercouri-prisen på 1,5 mio. EUR til hver af de to byer. Pengeprisen – finansieret under programmet "Et Kreativt Europa"[8] – blev udbetalt til de to europæiske kulturhovedstæder i efteråret 2015.

2.3. Temaer og fokus i de europæiske kulturhovedstæder i 2016

Donostia San Sebastians ansøgning havde titlen "Cultura para la convivencia" (kultur for sameksistens) og var stærkt lokalt forankret. Den tog udgangspunkt i en nær fortid i byen, der i årtier havde været mærket af terrorhandlinger.

Da byens kulturudbud og kultursektorens kapacitet allerede var veludviklet på ansøgningstidspunktet, var der navnlig fokus på godkendelse af projekter af varierende kvalitet vedrørende følsomme emner såsom vold eller terrorisme, der skulle gøre det nemmere for borgerne at forlige sig med deres fortid.

Programmet var baseret på de to begreber "sameksistens" og "byen". Det første begreb kom til udtryk i de tre fyrtårne - "Fyrtårnet for fred", "Fyrtårnet for livet" og "Fyrtårnet for stemmer" med fokus henholdsvis integration og sameksistens, sundhed, arbejde og miljø og kommunikation. Det andet begreb var tværgående med fokus på udvikling af metoder – inden for bæredygtig sproglig mangfoldighed, kritisk tænkning gennem moderne kunst, borgernes engagement, sammenhæng mellem kultur og teknologi og udvikling af interaktionssituationer i kulturelle rum – der skulle gøre det nemmere at opfylde målene for de enkelte projekter.

Wroclaws ansøgning indgik i en bredere strategi for byen Wroclaw, der understregede potentialet for byudvikling, der skulle støttes ved at prioritere investeringer i kultur- og sportsbegivenheder og infrastruktur.

Det overordnede begreb var "kulturel metamorfose", som både var en metafor for byens historiske udvikling og den kulturelle og sociale udvikling i dag (herunder globalisering, indvandring, EU-udvidelse og den digitale kommunikations stigende betydning). "Smukke rum" blev anvendt som slogan for ECOC-programmet, da hensigten var at "skabe rum, hvor man kunne genskabe skønheden i det offentlige liv og i de daglige vaner".

Wroclaw havde en meget klar vision, navnlig for de langsigtede mål, der spændte fra at øge kendskabet til og anerkendelsen af den kulturelle identitet i Wroclaw/Dolnoslaskie-provinsen til at skabe offentlige rum for sociale aktiviteter, udvikle borgernes samfundssind og øge

---

[6] Alle juryens rapporter omkring foreløbig udvælgelse, udvælgelse og overvågning findes på følgende hjemmeside: http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm.

[7] Rådets afgørelse nr. 2012/309/EU af 10. maj 2012.

[8] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1295/2013 af 11. december 2013 om oprettelse af programmet "Et Kreativt Europa" (2014-2020) og om ophævelse af afgørelse nr. 1718/2006/EF, nr. 1855/2006/EF og nr. 1041/2009/EF (EUT L 347 af 20.12.2013, s. 221).

antallet af besøgende turister. Der blev tilrettelagt kulturarrangementer inden for rammerne af faglige underprogrammer (f.eks. arkitektur, film, opera osv.), som blev formidlet på fire "scener" afhængigt af målet – lige fra dialog med lokale indbyggere til præsentation af byens rolle i den europæiske kultur og i verdenskulturen.

3. DEN EKSTERNE UNDERSØGELSE

3.1. Evalueringskriterier

I evalueringen undersøges gennemførelsen og leveringen af de to ECOC-programmer i 2016 gennem hele deres livscyklus – lige fra indledningen frem til overvejelserne om bæredygtigheden og det blivende aftryk.

Det vurderes navnlig, hvor relevante, virkningsfulde og bæredygtige de to ECOC i 2016 var, og der ses på EU-merværdien og aktionens sammenhæng med og komplementaritet i forhold til andre EU-initiativer. Endelig drages der individuelle og generelle konklusioner om de to ECOC-værtskaber, og der foretages en vurdering af konsekvenserne for fremtidige ECOC-byer, ansøgere og EU-institutionerne.

3.2. Metode og begrænsninger ved den valgte fremgangsmåde

Evalueringen og metoden blev udformet til at leve op til kravene i afgørelse nr. 1622/2006/EF og for at bidrage til at udvikle en dybere forståelse af aktionens resultater og virkning. Den er især en vigtig mulighed for at kaste et kritisk tilbageblik på det foregående år for at fremhæve erfaringer og anbefalinger med det formål at justere den aktuelle viden og indsigt i lyset af værtsbyernes nye erfaringer.

Som i de tidligere evalueringer af ECOC i 2007-2015 er den interventionslogik, som evalueringseksperterne har anvendt, baseret på hierarkisk inddelte mål, jf. afgørelse nr. 1622/2006/EF.

Denne evaluering er desuden baseret på samme tilgang til indsamling og analyse af dokumentation som de tidligere evalueringer af aktionen[9], således at resultaterne kan sammenlignes.

Evalueringen var baseret på to typer data og kilder:

- Primærdata inkluderede data, som enten var blevet indsamlet under feltarbejdet eller tilvejebragt af hver ECOC, f.eks. via interview og onlinespørgeskemaer og -undersøgelser. Formålet med interview var navnlig at tilvejebringe mange forskellige perspektiver på hver ECOC, herunder fra ledelsesgrupper, beslutningstagere på lokalt og nationalt plan, kulturelle hovedaktører, en række samarbejdspartnere, der var involveret i gennemførelsen af programmet, og en række organisationer, der enten ledte eller deltog i de konkrete projekter.
- De sekundære datakilder omfattede EU-dokumenter, oprindelige bud og ansøgninger, interne rapporter knyttet til ansøgningsprocessen, overvågnings- og evalueringsrapporter, undersøgelser og rapporter udarbejdet eller bestilt af ECOC, programmer om arrangementer, reklamemateriale og websteder, statistiske data om kultur og turisme og kvantitative data fra ECOC om finansiering, aktiviteter, output og resultater.
- Evalueringen omfatter ikke en bred offentlig høring. Som anført i køreplanen[10] betragtes aktionen som lokalt forankret. Den internationale deltagelse er spredt i og

[9] Se tidligere evalueringsrapporter her: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_en.

[10] http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2016_eac_015_evaluation_ecoc_2016.pdf.

uden for Europa og er vanskelig at vurdere. De meninger, der måtte komme til udtryk, ville under alle omstændigheder være baseret på deltagelse i specifikke begivenheder og ville ikke give en nyttig indsigt, som kunne lægges til grund for evalueringen af ECOC-aktionen som helhed.

Som det var tilfældet med alle tidligere efterfølgende ECOC-evalueringer, mener Kommissionen stadig, at den anvendte metode er hensigtsmæssig med henblik på at forelægge en rapport, der giver et rimeligt solidt grundlag for at drage velfunderede konklusioner angående resultaterne af ECOC.

Det forhold, at der ikke foreligger baselinedata, som kan indgå i en komparativ undersøgelse af byen inden tildeling af titlen, inden starten af det år, hvor titlen skal bæres, og efter gennemførelsen af ECOC-året, er imidlertid en begrænsning. Disse data anses for at være af afgørende betydning for at opnå en afbalanceret vurdering af aktionens reelle indvirkning på en by baseret på et overbevisende og omfattende datagrundlag. Budgettet til evalueringsarbejdet (ca. 70 000 EUR pr. år) er imidlertid tilpasset den lave direkte EU-finansiering til ECOC (en Melina Mercouri-pris på 1,5 mio. EUR), og det gør det ikke muligt at foretage en forudgående evaluering af baselinescenariet og en efterfølgende evaluering af situationen. En yderligere konsekvens af det beskedne budget er, at indsamlingen af primærdata ofte er mere kvalitativ end kvantitativ. Selv om kvalitative data stadig er meget vigtige i evalueringen, svækker manglen på kvantitative data pålideligheden, f.eks. ved dokumentation af de objektive resultater og virkninger af ECOC på udbredelsen af deltagelsen i kulturlivet.

Rapportens konklusioner er således i højere grad underbygget af omfattende kvalitative og "bløde" data (synspunkter og udtalelser fra forskellige typer interessenter) end af omfattende kvantitative datasæt.

Kommissionen er fuldt ud klar over – og accepterer – sådanne begrænsninger, som allerede blev påpeget i det arbejdsdokument, som ledsagede forslaget til afgørelse om en EU-aktion vedrørende "Den Europæiske Kulturhovedstad" 2020-2033[11]. På baggrund af disse vanskeligheder skal de udpegede byer i henhold til Kommissionens forslag og den afgørelse, der i sidste ende er vedtaget af Europa Parlamentet og Rådet[12], selv være hovedaktører i evalueringsprocessen, da de bedre er i stand til at indsamle baselinedata og primærdata om effekten af ECOC.

Det skal i denne forbindelse understreges, at Donostia San Sebastian og Wroclaw havde bestilt lokalt forskningsarbejde[13] – hos henholdsvis San Sebastian Foundation og Wroclaw University's Institute of Sociology – for at få et større kendskab til effekten af ECOC på centrale aktører såsom kulturinstitutioner, kulturelle og kreative industrier og borgere samt på indikatorer såsom den internationale dimension og økonomien.

Kommissionen konkluderer, at der på trods af utilstrækkelige kvantitative data og anden dokumentation er et tilstrækkelig solidt grundlag for evalueringen, og er enig i de overordnede vurderinger og konklusioner, der anses for at give et i store træk sandfærdigt og fuldstændigt billede af ECOC-aktionen i 2016.

---

11 Se SWD(2012) 226 final, punkt 2.4.4.

12 Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 445/2014/EU, se fodnote nr. 5.

13 Nogle af resultaterne af dette forskningsarbejde var stadig på udkaststadiet, da den europæiske evaluering af ECOC-aktionen blev afsluttet. Disse sekundære oplysninger blev anvendt i den europæiske evaluering i muligt omfang, men det var ikke muligt at anvende de endelige resultater.

4. VIGTIGE RESULTATER FRA EVALUERINGSRAPPORTEN

4.1. Relevansen af ECOC-aktionen og ECOC i 2016

Ifølge evalueringen har de to værtsbyer udarbejdet og gennemført kulturprogrammer, som var i overensstemmelse med og relevante for artikel 167 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, for så vidt angår Unionens bidrag til "at medlemsstaternes kulturer kan udfolde sig". Værtskabet for ECOC bidrog også til den økonomiske og sociale udvikling i de to byer, navnlig i en bymæssig sammenhæng, hvilket også er i overensstemmelse med målene i afgørelse nr. 1622/2006/EF.

Det konkluderes i evalueringen, at Donostia San Sebastians program afspejlede lokale prioriteter og aspekter med et stærkt socialt og politisk fokus. Da byens eksisterende kulturudbud allerede var meget solidt, og der var et stort antal internationale besøgende og store europæiske festivaler, blev det besluttet at bruge ECOC til at opbygge stærkere forbindelser til nye europæiske kulturelle aktører – navnlig for mindre kulturinstitutioner – men frem for alt at satse stærkt på at levere en ny type følsomt indhold med fokus på byens komplekse identitet og indbyggernes sociale og personlige velvære, hvilket også har en klar europæisk dimension.

Wroclaw udarbejdede et program med skarpe langsigtede mål, en stærk europæisk dimension og en sammenhængende interaktion med byens bredere udviklingsstrategi. Programmet havde fokus på at styrke byens europæiske karakter, tiltrække nationale og internationale turister, forbedre den kulturelle infrastruktur, tiltrække et større publikum og fremme borgernes proaktive deltagelse i kulturelle aktiviteter. Programmet havde også fokus på nogle af de vanskeligste aspekter af byens nyere historie, navnlig flytningen af befolkningsgrupper mellem Sovjetunionen, Polen og Tyskland efter afslutningen af Anden Verdenskrig.

4.2. Virkningsgrad

Den tilgængelige dokumentation (primært kvalitativ) tyder på, at ECOC generelt fortsat er en effektiv EU-aktion, der giver et godt afkast på EU-plan med en forholdsvis beskeden EU-investering. Selve tildelingen af titlen har en betydelig løftestangseffekt på den finansiering, som værtsbyerne afsætter til udformningen og gennemførelsen af ECOC-kulturprogrammet, og den genererer en betydelig interesse og finansiering fra en bred vifte af interessenter, herunder regionale og nationale myndigheder og private bidragydere. Derudover er den absolutte værdi af Melina Mercouri-prisen, hvilket er det eneste pengebidrag, som værtsbyerne modtager fra Den Europæiske Union, minimal (1,5 mio. EUR pr. ECOC) i forhold til de samlede omkostninger for en ECOC. Driftsudgifterne for ECOC 2016 var således ca. 86,4 mio. EUR for Wroclaw og 49,6 mio. EUR for Donostia San Sebastian.

På byniveau indførte både Donostia San Sebastian og Wroclaw en række meget stærke og vellykkede gennemførelses- og forvaltningsmekanismer, og begge byer brugte nationale midler og EU-midler (f.eks. Den Europæiske Fond for Regionaludvikling) til at gennemføre kulturelle programmer af høj kunstnerisk kvalitet og i betydelig større skala end normalt.

Evalueringen viser ikke desto mindre også, at værtskabet for ECOC fortsat er et ressourceintensivt valg, der kan være en udfordring. For Donostia San Sebastians vedkommende blev det faktiske budget således reduceret betydeligt i forhold til det oprindelige bud (en reduktion på over 40 %), hvilket skyldtes et for ambitiøst oprindeligt forslag, men også et meget stort pres på de offentlige budgetter på alle territoriale niveauer, politisk pres for at prioritere budgetter vedrørende andre byanliggender og manglende kapacitet til at søge private midler kombineret med den dårlige økonomiske situation.

4.3. Effektivitet

Begge ECOC-byer har opfyldt de opstillede kortsigtede mål i deres ansøgninger, navnlig gennemførelsen af omfattende og innovative kulturprogrammer med en europæisk dimension og med en tæt involvering af borgerne. På trods af helt forskellige visioner, programmer og gennemførelsesmetoder anvendte begge byer ECOC effektivt til at udforske og formidle temaer af lokal interesse med europæisk genklang.

Donostia San Sebastian støttede aktiviteter, der var klart forskellige fra byens hidtidige kulturudbud. ECOC blev anvendt til at sætte fokus på et komplekst og følsomt spørgsmål – nemlig en voldelig forhistorie og uoverensstemmelserne mellem byens befolkningsgrupper – og det handlede således ikke blot om at gennemføre et kulturprogram for at underholde et lokalt eller internationalt publikum eller markedsføre byen. Selv om det anerkendes, at det var et "modigt valg", anføres det også i evalueringen, at det er vanskeligt at foretage en kvantitativ måling af og vurdere de fremtidige samfundsmæssige virkninger af dette valg. Selv om Donostia San Sebastian ikke havde fokus på at højne sin allerede kendte internationale profil gennem international markedsføring og tiltrækning af turister, viser tallene ikke desto mindre, at i alt 1,08 mio. mennesker deltog i ECOC-begivenheder, hvoraf 5-10 % var internationale gæster.

Lokale kulturformidlere oplevede desuden, at deres netværk blev markant udvidet. Næsten 80 % af de organisationer, der var involveret i ECOC-året, samarbejdede med andre organisationer, og langt de fleste opbyggede nye professionelle relationer, hvilket sandsynligvis ikke var sket uden ECOC-året.

Wroclaw gennemførte et omfattende kulturprogram som en integreret del af byens bredere udviklingsstrategi, men havde navnlig også stor succes med at tiltrække internationale besøgende. Ifølge en undersøgelse bestilt af byen Wroclaw besøgte omkring 5 mio. turister således Wroclaw i 2016, hvoraf 1,6 mio. kom fra udlandet. Data fra det centrale statistiske kontor i Polen viser også, at yderligere 50 000 internationale turister overnattede på Wroclaws hoteller i 2016 i forhold til 2015. ECOC har også været effektiv med hensyn til at styrke det kulturelle samarbejde og de kulturelle netværk i byen og med internationale formidlere. I to tredjedele af de gennemførte projekter var der en international dimension, hvor der blev samarbejdet på forskellig vis med organisationer eller kunstnere i 42 andre lande – primært europæiske lande, men også lande som Brasilien, Japan og USA. Kommunikationsstrategien var generelt også effektiv, og der blev således offentliggjort omkring 5 500 artikler i pressen om ECOC-året i Polen og 38 andre lande i 2016.

Disse fordele ville højst sandsynligt ikke have været der i samme omfang uden ECOC-udpegelsen, og i den forstand har ECOC-aktionen skabt en klar europæisk merværdi.

4.4. Det blivende aftryk

Det konkluderes i evalueringen, at de to ECOC-værtskaber i 2016 har et meget forskelligt potentiale med hensyn til at sikre bæredygtigheden af deres aktiviteter og forbedre kulturforvaltningen.

For Donostia San Sebastians vedkommende har planlægning af ECOC-programmets blivende aftryk generelt været begrænset, der har ikke været en klar formel strategi fra starten, og de politiske partier har ikke været enige om, hvad det blivende aftryk af ECOC-programmet skulle være. Selv om kulturformidlerne generelt stadig er til stede og stadig leverer stærkt kulturelt indhold efter 2016, skyldes dette i højere grad styrken af det eksisterende kulturelle fodaftryk i byen end et specifikt blivende aftryk af ECOC-programmet.

Planlægningen og koordineringen af det blivende aftryk var derimod veludviklet i Wroclaw, og der var et større potentiale for at sikre den langsigtede bæredygtighed af ECOC-programmets virkninger – som også kan tilskrives et stærkt og lineært politisk lederskab. Denne strategi understøttes ligeledes af de forskellige forsknings- og evalueringsaktiviteter på Wroclaw universitetet i ECOC-året. Den struktur, der varetager gennemførelsen af ECOC-programmet, og byens social- og kulturforvaltninger har fremlagt et udkast til en strategi for 2017-2020 og derefter: "Kultur – Strømmen!" (Kultura – Obecna!). Projektet "mikroGRANTY", et initiativ til støtte for opbygning af lokal kulturel kapacitet, vil desuden blive videreført.

4.5. Sammenhæng

ECOC-aktionen er relevant og supplerer en række forskellige EU-politikker og -programmer, og den berører ikke kun interessenterne på kulturområdet, men har også indvirkning på beskæftigelsen (f.eks. gennem dens indvirkning på kapacitetsopbygning), erhvervslivet (14 % af virksomhederne i de kulturelle og kreative sektorer i Wroclaw var f.eks. involveret i ECOC-programmet, dvs. omkring 450 ud af +3 000 virksomheder, og 52 % af disse virksomheder mente, at de havde haft forretningsmæssig gavn af ECOC-programmet, og 40,7 % angav en stigende omsætning i 2016) eller turisme (yderligere 50 000 internationale turister overnattede på Wroclaws hoteller i 2016 i forhold til 2015). Den kan også fremme investeringer i kulturel infrastruktur, der samfinansieres af Den Europæiske Fond for Regionaludvikling. Dette gælder eksempelvis den nyligt åbnede EFRU-samfinansierede Music Forum koncertsal i Wroclaw, som nyder stor succes (over 500 000 besøgende i 2016).

4.6. EU-merværdi

Som allerede nævnt og illustreret ovenfor har ECOC-aktionen opnået en virkning, som ikke ville være forekommet gennem medlemsstatsaktioner alene.

"Mærket" er i sig selv et centralt aspekt af aktionens EU-merværdi, da det vækker stor interesse hos interessenterne, ikke blot fra byen, men også meget længere væk, og det giver rig mulighed for europæisk samarbejde gennem partnerskaber og udveksling af god praksis, f.eks. om opbygning af en solid forvaltning af gennemførelsen af ECOC-programmet, der styrker de lokale kulturorganisationers kapacitet eller tilskynder lokale indbyggere til at komme med idéer til projekter.

5. DE VIGTIGSTE HENSTILLINGER OG KOMMISSIONENS KONKLUSIONER OG AKTIONER

På baggrund af rapporten konkluderer Kommissionen, at ECOC-aktionen fortsat er relevant på EU-plan og meget værdifuld for værtsbyerne, og at den skaber omfattende kulturprogrammer med positive resultater og virkninger, som imidlertid ikke fuldt ud kan vurderes i den nuværende evalueringsfase, da det er for tidligt efter gennemførelsen af ECOC-året. Som tidligere nævnt er det kun evalueringer foretaget af værtsbyerne selv, der kan give et mere pålideligt billede heraf.

Kommissionen konkluderer desuden, at de programmer, som de to værtsbyer i 2016 gennemførte:

- var innovative og i overensstemmelse med ECOC-aktionens målsætninger
- afspejlede ECOC's europæiske dimension (især Wroclaw – i mindre grad Donostia San Sebastian, da ECOC i Donostia San Sebastian var langt mere rettet mod lokale beboere),
- involverede mange lokale beboere og aktører (i San Sebastian involverede 60 % af projekterne lokalbefolkningen på en eller anden vis, og der blev lagt over 10 493 frivillige arbejdstimer, hvorimod aktiviteterne i Wroclaw var rettet mod specifikke grupper)
- udbredte kultur til nye målgrupper gennem specifikke strategier (såsom "Energistrømme" i Donostia San Sebastian og "mikroGRANTY" i Wroclaw)
- kan sætte både fysiske blivende aftryk (nye eller renoverede kulturelle og logistiske infrastrukturer som i Wroclaw) eller uhåndgribelige (skabelse af et rum og et instrument, der gjorde det nemmere for befolkningsgrupper at tale om, forstå og forlige sig med fortidens uoverensstemmelser og således gjorde det nemmere for byen og dens indbyggere at leve sammen fremover, hvilket skete i Donostia San Sebastian), selv om der ikke var nogen egentlig planlægning af det blivende aftryk i Donostia San Sebastian.

Disse hovedkonklusioner bekræfter de konklusioner, der blev draget af ECOC-evalueringen i 2015 og af tidligere evalueringer, nemlig at ECOC-byer gennemfører kulturprogrammer, der er mere omfattende og innovative end byernes sædvanlige årlige kulturudbud, med en stærk europæisk dimension og involvering af lokale borgere samt internationale besøgende i overensstemmelse med traktatens og ECOC-aktionens målsætninger.

Et andet problem, der blev rejst i den eksterne undersøgelse – til dels i lighed med konklusionerne fra tidligere ECOC-evalueringer – er manglen på baselinedata. En ideel metode til evaluering af ECOC-aktionen ville både omfatte en forudgående og en efterfølgende evaluering. På grund af budget[14]- og tidsmæssige[15] begrænsninger er det imidlertid kun muligt at foretage en efterfølgende evaluering, og der mangler således konkret dokumentation for aktionens fordele og virkninger.

Medlovgiverne anerkendte dette problem. Ved at vedtage afgørelse nr. 445/2014/E, der finder anvendelse på ECOC-byer i perioden 2020-2033, har Europa-Parlamentet og Rådet besluttet at overdrage evalueringsopgaven fra Kommissionen til værtsbyerne, da de finansierer størstedelen af ECOC-aktionen og har størst gavn heraf og har bedre muligheder for at indsamle alle de nødvendige data. Dette krav vil tilskynde kandidatbyerne og fremtidige værtsbyer til at indsamle data fra programmets tidlige faser. Dette vil således også bidrage til ECOC-programmets opfyldelse af de mål, der er sat for titelåret. Kommissionen har offentliggjort retningslinjer på sit websted for at hjælpe byerne med denne evaluering[16].

Efter otte lignende årlige evalueringer – hver gang med to forskellige ECOC-byer – indeholder den eksterne undersøgelse kun et begrænset antal anbefalinger, og de fleste anbefalinger er meget specifikke og vedrører anekdotiske dimensioner af den samlede ECOC-aktion. De er et nyttigt supplement til mange af anbefalingerne fra tidligere år, som Kommissionen har støttet, navnlig behovet for at indføre institutionelle ordninger i tide, opbygge et stabilt og effektivt gennemførelseshold, der har bred politisk opbakning, sikre national opbakning og involvering, sikre den rette balance mellem kontrol og kunstnerisk

[14] Budgettet til evalueringsarbejdet er tilpasset den direkte EU-finansiering til ECOC, som er begrænset til Melina Mercouri-prisen på 1,5 mio. EUR pr. ECOC.

[15] I henhold til afgørelse nr. 1622/2006/EF skal Kommissionen udføre evalueringen straks efter titelåret.

[16] Findes på: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf

uafhængighed, fastholde interessenterne på kulturområdets engagement, integrere europæisk samarbejde i kulturprogrammet og samtidig aktivt udbrede deltagelsen i kulturlivet og planlægge det blivende aftryk i en tidlig fase[17]. Kommissionen er enig i evalueringseksperternes overordnede anbefaling om, at ECOC-aktionen bør fortsætte, og det er allerede fastsat i afgørelse nr. 445/2014/EU, at aktionen fortsætter frem til 2033. Evalueringseksperterne anbefaler mere specifikt, at byerne indsamler og analyserer big data, og at ECOC-ansøgningen ændres, således at byerne skal angive, hvordan de agter at gøre dette. Selv om Kommissionen anerkender, at det er i værtsbyernes interesse at gøre bedre brug af big data, kan den ikke anføre kriterier i ansøgningsformularen, der ikke er udtrykkeligt nævnt i afgørelsen om ECOC-aktionen. Kommissionen vil imidlertid undersøge, hvordan big data kan indarbejdes bedre i retningslinjerne for evaluering, som evalueringseksperterne også har anbefalet.

Kommissionen er enig med kontrahenternes anbefaling om, at overvågningsudvalgets formelle og uformelle støtte i ECOC-udviklingsfasen er af afgørende betydning og bør fortsætte, herunder besøgene til de udpegede byer.

Med hensyn til de anbefalinger, der er specifikt rettet til EU-institutionerne, understreger Kommissionen endelig, at der som anbefalet af evalueringseksperterne allerede er udtrykkelig fokus på de spørgsmål, der er knyttet til udvælgelseskriterierne som fastsat i afgørelse nr. 445/2014/EU, og at byernes forslag til overvågning og evaluering vurderes på forskellige tidspunkter under udvælgelses- og overvågningsprocedurerne.

[17] Se kompendium om tidligere henstillinger: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.