



Brussel, 18.8.2020  
COM(2020) 386 final

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

**Ex-postevaluatie van het evenement Culturele Hoofdstad van Europa 2018 (Leeuwarden  
en Valletta)**

{SWD(2020) 165 final}

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

## **Ex-postevaluatie van het evenement Culturele Hoofdstad van Europa 2018 (Leeuwarden en Valletta)**

### **1. INLEIDING**

Dit verslag wordt ingediend uit hoofde van artikel 12 van Besluit nr. 1622/2006/EG van het Europees Parlement en de Raad van 24 oktober 2006 tot vaststelling van een communautaire actie voor het evenement “Culturele Hoofdstad van Europa” voor de periode 2007 tot 2019<sup>1</sup> (hierna: “het besluit”), waarin is bepaald dat de Commissie elk jaar de externe en onafhankelijke evaluatie van de resultaten van het evenement “Culturele Hoofdstad van Europa” van het voorgaande jaar<sup>2</sup> verzekert en over die evaluatie verslag uitbrengt aan de desbetreffende instellingen en organen van de EU.

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

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

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

Nadat het evenement in 1985<sup>3</sup> op intergouvernementeel niveau onder de naam “Cultuurstad van Europa” was gelanceerd, is het in 1999 uitgegroeid tot een volwaardige EU-actie<sup>4</sup>. Het evenement is momenteel geregeld bij Besluit nr. 445/2014/EU<sup>5</sup>, maar de steden die voor de jaren tot 2019 als Culturele Hoofdstad van Europa zijn of waren aangewezen, vallen onder Besluit nr. 1622/2006/EG.

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

#### **2.2. De selectie van en het toezicht op de Culturele Hoofdsteden van Europa voor 2018**

Overeenkomstig het besluit waren in 2018 de lidstaten Malta en Nederland aan de beurt om het evenement te organiseren.

---

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

<sup>2</sup> De volledige tekst van de evaluatie is te vinden op: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/6312a17a-1b6a-11ea-8c1f-01aa75ed71a1/language-en>

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

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

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

De bevoegde autoriteiten van deze twee lidstaten (d.w.z. hun respectieve ministeries van Cultuur) voerden de uit twee fasen bestaande selectieprocedures (op een shortlist plaatsen van kandidaat-steden en een definitieve aanbeveling formuleren) gelijktijdig uit. De selectieprocedure begint met de bekendmaking van een oproep om geïnteresseerde steden te bewegen zich in te schrijven. Een jury van dertien leden, van wie er zes door de betrokken lidstaat en de overige zeven door de instellingen en organen van de EU waren voorgedragen, beoordeelde de inschrijvingen van de kandidaat-steden op basis van de in het besluit vastgestelde doelstellingen en criteria.

Malta besloot om de selectieprocedure één jaar vóór het normale tijdsad uit te voeren om grote infrastructuurprojecten te kunnen afronden die noodzakelijk waren voor de organisatie van het evenement. De oproep tot indiening van inschrijvingen werd in december 2010 bekendgemaakt. De belangrijkste belanghebbenden op nationaal en lokaal niveau namen al vroeg het besluit om één inschrijving in te dienen namens Valletta, die betrekking zou hebben op het gehele grondgebied van de Maltese eilanden. De inschrijving van Valletta was daarom de enige die werd ingediend tegen de deadline op 17 oktober 2011. Na de voorselectiebijeenkomst in januari 2012 werd de stad op de shortlist geplaatst en in november 2012 deed de jury de aanbeveling om in Malta aan Valletta de titel van Culturele Hoofdstad van Europa 2018 toe te kennen<sup>6</sup>.

Nederland maakte overeenkomstig het normale tijdsad de oproep in december 2011 bekend. Vijf steden hadden zich vóór de deadline van 31 oktober 2012 aangemeld: Eindhoven, Leeuwarden, Maastricht, Den Haag en Utrecht. Tijdens de voorselectiebijeenkomst in november 2012 werden drie steden (Eindhoven, Leeuwarden en Maastricht) op de shortlist geplaatst. In september 2013 deed de jury de aanbeveling om in Nederland de titel van Culturele Hoofdstad van Europa toe te kennen aan Leeuwarden.

In mei 2013<sup>7</sup> en mei 2014<sup>8</sup> heeft de Raad van de Europese Unie respectievelijk Valletta en Leeuwarden formeel aangewezen als Culturele Hoofdsteden van Europa voor 2018.

Na hun aanwijzing werden beide steden onderworpen aan toezichtsprocedures: onder toezicht van de Commissie werd de voortgang van de voorbereidingen door de steden gevolgd en begeleid door een panel bestaande uit zeven door de instellingen en organen van de EU benoemde onafhankelijke deskundigen. Het panel had als extra taak de naleving van het programma en toezeggingen op basis waarvan de beide steden waren geselecteerd te waarborgen. Vertegenwoordigers van Valletta en Leeuwarden woonden in september 2015 en in maart 2017 twee formele toezichtsbijeenkomsten bij die door de Commissie waren belegd. Na voltooiing van het toezichtsproces deed het panel de Commissie de aanbeveling om aan elk van de twee steden de Melina Mercouriprijs uit te reiken, waaraan een geldbedrag van 1,5 miljoen euro is verbonden. Deze geldprijs — gefinancierd uit hoofde van het programma Creatief Europa<sup>9</sup> — werd in het najaar van 2017 aan de twee Culturele Hoofdsteden van Europa uitgekeerd.

---

<sup>6</sup> Alle juryverslagen over de voorselectie, de selectie en het toezicht zijn beschikbaar op: [http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture\\_en.htm](http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm)

<sup>7</sup> Besluit nr. 2013/286/EU van de Raad van 17 mei 2013 tot aanwijzing van de Culturele Hoofdstad van Europa voor het jaar 2017 in Denemarken en Cyprus en tot aanwijzing van de Culturele Hoofdstad van Europa voor het jaar 2018 in Malta (PB L 162 van 14.6.2013).

<sup>8</sup> Besluit nr. 2014/352/EU van de Raad van 21 mei 2014 tot aanwijzing van de Culturele Hoofdstad van Europa voor het jaar 2018 in Nederland (PB L 175 van 14.6.2014).

<sup>9</sup> Verordening (EU) nr. 1295/2013 van het Europees Parlement en de Raad van 11 december 2013 tot vaststelling van het programma Creatief Europa (2014-2020) en tot intrekking van de Besluiten nr. 1718/2006/EG, nr. 1855/2006/EG en nr. 1041/2009/EG (PB L 347 van 20.12.2013).

### **2.3. Thema's en aandachtspunten van de twee Culturele Hoofdsteden van Europa voor 2018**

Valletta is de hoofdstad van Malta en onderdeel van een breder grootstedelijk gebied van bijna 400 000 inwoners, wat overeenkomt met 90 % van het inwonertal van het land. Het gebied is sterk afhankelijk van recreatief toerisme. Andere belangrijke sectoren zijn onder meer medisch toerisme, elektronica, textiel en filmproductie. De geschiedenis van het land heeft ervoor gezorgd dat Valletta een rijk cultureel en architectonisch erfgoed heeft, waardoor de stad in 1980 de status van Unesco Werelderfgoed kreeg toegekend.

Het oorspronkelijke thema en motto van Valletta was “Imagine 18”, dat als doel had de naar binnen gerichte culturele sector van de stad een broodnodige stimulans te bieden. Met de inschrijving hing een strategisch ontwikkelingsplan voor Valletta samen, dat de unanieme steun genoot van alle 68 lokale raden en politieke steun onder alle partijen in het parlement. Er werden vier hoofddoelstellingen nagestreefd: carrière maken in cultuur; internationale groei; Valletta op de kaart zetten als creatieve stad; en stimuleren van duurzame relaties met het milieu. Het aanvankelijke concept werd echter na een wijziging van de regering na de algemene verkiezingen van 2013 veranderd in “Valletta 2018: An island-wide fiesta”, met als doelstelling dat het evenement heel Malta zou vertegenwoordigen en de deelname van burgers vanuit het hele grondgebied zou faciliteren. Dit thema werd ook gekozen als verwijzing naar de lokale tradities en “fiësta's” die hele gemeenschappen samenbrengen.

Leeuwarden ligt in de provincie Friesland in het noordwesten van Nederland en heeft 100 000 inwoners. De provincie heeft 646 000 inwoners en in totaal elf historische steden die via het water met elkaar verbonden zijn. Leeuwarden is ook een van de oudste steden in het noorden van Nederland met een rijke geschiedenis die teruggaat tot de Romeinse tijd. De stad en de regio worden relatief goed bediend voor wat culturele infrastructuur en activiteiten betreft, maar de culturele sector wordt vaak beschouwd als lokaal en naar binnen gericht in termen van culturele inhoud, doelgroep en ambitie.

Leeuwarden betrok ook de regio Friesland bij zijn inschrijving, dat als belangrijk element “iepen (open) mienskip” had. Mienskip is een Fries woord en een Friese traditie die samenhangt met kernwaarden als wederzijds respect, participatie, ontwikkeling aan de basis, gelijkheid en burgerlijke verantwoordelijkheid. Het adjectief “iepen” voegt een belangrijk tweede element toe van “openheid” en geeft uiting aan de wens om ook diegenen bij het evenement te betrekken die niet oorspronkelijk tot de “Friese gemeenschap” behoren. De aanpak op basis van open mienskip zou de ontwikkelingswerkzaamheden van Leeuwarden-Friesland in 2018 domineren, evenals de inhoud van het culturele programma, met als belangrijk overkoepelend beginsel het gebruik van cultuur om te helpen omgaan met wat er speelt in de samenleving. Tegen deze achtergrond werd het culturele programma vormgegeven rondom de volgende thema's: natuur en cultuur; stad en platteland; gemeenschap en diversiteit; Lab Lwd (innovatielaboratoria); en Royal Friesians, Friese stamboekpaarden.

## **3. EVALUATIE**

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

De evaluatie onderzoekt de uitvoering van de actie door de twee Culturele Hoofdsteden van Europa 2018 en de resultaten ervan gedurende het hele proces: van het prille begin tot hun duurzaamheid en blijvend resultaat.

Meer in het bijzonder wordt daarbij gekeken naar de relevantie, efficiëntie en effectiviteit van de twee programma's van 2018. Ook worden de toegevoegde waarde van de EU en de

samenhang en complementariteit van de actie met andere EU-initiatieven onderzocht. Ten slotte worden conclusies getrokken uit de ervaringen die bij de twee programma's zijn opgedaan.

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

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

Net als bij alle eerdere evaluaties is de interventielogica gebaseerd op een hiërarchie van doelstellingen in overeenstemming met het besluit.

Om de resultaten te kunnen vergelijken, is bij deze evaluatie dezelfde methode gebruikt voor het verzamelen en analyseren van gegevens als bij de vorige evaluaties van de actie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa”<sup>10</sup>.

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

- primaire gegevens zijn gegevens die tijdens veldwerk zijn verzameld of die door de Culturele Hoofdsteden zelf zijn verstrekt via interviews en onlinevragenlijsten. Het doel van de interviews was verschillende perspectieven over elk evenement te verkrijgen, waaronder dat van de managementteams, beleidsmakers op lokaal en nationaal niveau, belangrijke culturele actoren, een reeks bij het organiseren van de “Culturele Hoofdsteden van Europa” betrokken partners en een aantal organisaties die projecten leiden of daaraan deelnemen;
- secundaire gegevensbronnen omvatten beleids- en wetgevingsdocumenten van de EU die betrekking hadden op de actie, academisch onderzoek naar de actie en de rol van cultuur in de ontwikkeling van steden, de twee oorspronkelijke inschrijvingen voor het evenement, interne verslagen in verband met de aanvraagprocedures, toezichts- en evaluatieverslagen, door of in opdracht van de steden uitgevoerde onderzoeken en verslagen, evenementenprogramma's, promotiemateriaal en -websites, evenals belangrijke statistische door de twee steden verzamelde gegevens met details over de begroting en uitgaven, projectaantallen en -soorten, participatieniveaus en publieksaantallen, output en resultaten;
- er is geen bredere openbare raadpleging gehouden. Zoals is toegelicht in de routekaart<sup>11</sup>, wordt de actie geacht een lokaal karakter te hebben. Internationale deelnemers wonen verspreid over Europa en daarbuiten en zijn daardoor moeilijk te bereiken. Deze conclusie werd versterkt door het beperkte inzicht dat werd verkregen middels de openbare raadpleging die in het kader van de evaluatie van de twee Culturele Hoofdsteden van 2017 werd gehouden, zoals is opgemerkt in het bijbehorende werkdocument van de diensten van de Commissie dat in 2019 door de Commissie is vastgesteld<sup>12</sup>.

Net als bij alle voorgaande ex-postevaluaties van het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” is de Commissie van mening dat de gekozen methodologie geschikt is om een

---

<sup>10</sup> Voorgaande evaluatieverslagen zijn te vinden op: [http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture\\_en.htm](http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm)

<sup>11</sup> Zie Ares (2018) 1933090 van 11.4.2018.

<sup>12</sup> Zie SWD (2019) 213 final, hoofdstuk 4.

redelijk gefundeerd verslag af te leveren op basis waarvan verstandige conclusies kunnen worden getrokken ten aanzien van de prestaties van het evenement.

Zoals reeds in het verslag over het voorgaande jaar werd opgemerkt, blijft de evaluatie nog steeds beperkt doordat het ontbreekt aan basisgegevens voor het maken van een vergelijkende studie van de stad waarin de situatie vóór het winnen van de titel, de situatie bij de start van het jaar waarin de stad Culturele Hoofdstad van Europa is en de situatie na afloop van dat jaar met elkaar worden vergeleken. Dergelijke gegevens zijn van essentieel belang om een evenwichtig, door een stevige en uitgebreide gegevensbasis onderbouwd beeld te krijgen van de werkelijke effecten van de actie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” op een stad.

Gezien het voor de evaluatie uitgetrokken bedrag (ongeveer 75 000 euro per jaar) — dat in verhouding staat tot de bescheiden financiële steun die door de EU rechtstreeks aan de Culturele Hoofdstad wordt verstrekt (de Melina Mercouriprijs ter waarde van 1,5 miljoen euro) — is het echter financieel onmogelijk om zowel een studie vooraf (referentiestudie) als een studie achteraf te verrichten. Een verdere consequentie van de bescheiden begroting is dat het verzamelen van primaire gegevens in de regel meer een kwalitatief dan een kwantitatief karakter heeft. Hoewel bij de evaluatie ook kwalitatieve gegevens nog steeds van groot belang zijn, doet de beperkte diversiteit van de gegevensbronnen afbreuk aan de betrouwbaarheid van de resultaten. Dit is bijvoorbeeld een probleem bij het bepalen van de objectieve resultaten en effecten van het evenement ten aanzien van culturele participatie.

Vandaar dat het verslag en de daarin getrokken conclusies meer steunen op een uitgebreide basis van kwalitatieve gegevens (zoals de standpunten en adviezen van verschillende typen belanghebbenden) dan op een uitgebreide reeks kwantitatieve gegevens.

De Commissie kan in dit verslag alleen maar herhalen wat zij in de eerdere jaarlijkse verslagen over de ex-postevaluatie van het evenement al heeft geschreven, namelijk dat zij zich ten volle bewust is van deze beperkingen en deze ook aanvaard. De beperkingen waren ook al duidelijk geïdentificeerd en gecommuniceerd in een werkdocument van de diensten van de Commissie bij een voorstel voor een besluit tot vaststelling van een actie van de Unie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” voor de periode 2020 tot 2033<sup>13</sup>.

Zoals in haar eerdere verslagen reeds is opgemerkt, is wat dit probleem betreft in het daaropvolgende voorstel van de Commissie en in het besluit dat uiteindelijk door het Europees Parlement en de Raad is vastgesteld<sup>14</sup>, voorzien dat de aangewezen steden zelf bij de evaluatie de hoofdrol spelen, aangezien zij de hoofdfinanciers en belangrijkste begunstigden van de actie zijn en bijgevolg beter in staat zijn om basisgegevens te verzamelen, alsook primaire gegevens over het effect van de titel “Culturele Hoofdstad van Europa” op de stad.

Op grond van deze nieuwe verplichting ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de ex-postevaluatie van het Culturele-Hoofdstadjaar niet meer bij de Commissie, maar bij de steden. Dit geldt echter pas vanaf 2020. Voor de Culturele Hoofdsteden van Europa 2019 zal de Commissie dus nog eigen evaluaties verrichten, met de beperkingen van dien. In een later stadium zal de Commissie ook een algemene evaluatie uitvoeren die meerdere Culturele-Hoofdstad jaren omvat, teneinde het langetermijneffect van de actie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” te kunnen meten, zoals bepaald in Besluit nr. 445/2014/EU.

---

<sup>13</sup> Zie SWD (2012) 226 final, punt 2.4.4.

<sup>14</sup> Besluit nr. 445/2014/EU van het Europees Parlement en de Raad, zie voetnoot 5.

Tevens moet worden opgemerkt dat de resultaten van de uitgebreide lokale onderzoeksactiviteiten die zijn uitgevoerd in opdracht van zowel Valletta als Leeuwarden, waar mogelijk, zijn meegenomen in de evaluatie van de Commissie.

Concluderend is de Commissie van mening dat de verzamelde gegevens, ondanks het tekort aan kwantitatieve en andere onafhankelijke gegevens, voldoende degelijk zijn om de evaluatie te onderbouwen en deelt zij de algemene beoordeling en conclusies, die in het algemeen een waarachtig en gefundeerd beeld geven van het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa 2018”.

#### **4. BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN**

##### **4.1. Relevantie**

Uit de evaluatie is gebleken dat de doelstellingen van beide Culturele Hoofdsteden in 2018 relevant waren voor de doelstellingen van de actie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa”, zoals omschreven in het besluit.

Het programma van Leeuwarden-Friesland 2018 promootte culturele verscheidenheid en een beter begrip tussen Europese burgers, zowel inhoudelijk (waarbij in het culturele programma een voorname rol was weggelegd voor Europese thema's, zoals minderheidstalen of de connectie tussen stad en platteland) als organisatorisch (met 1 600 internationale samenwerkingen waarbij 87 landen betrokken waren). Het programma was tevens relevant voor de eigen doelstellingen van het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa”, met name de verbetering van de omvang en verscheidenheid van het culturele aanbod en de uitbreiding van de toegang tot en participatie aan cultuur. Tijdens het evenement werd cultuur immers gebruikt als middel om contacten te leggen met de lokale bevolking en het open programma (met zijn bottom-upaanpak) stond centraal in het gehele project en werd niet gezien als een specifieke en afzonderlijke “toevoeging” van de gemeenschap.

In Valletta voorzag het programma van het evenement in veel uitgebreidere samenwerkingen met Europese kunstenaars en culturele organisaties in vergelijking met het culturele aanbod in Malta in de voorgaande jaren (bijvoorbeeld een nieuw artist-in-residence-programma, waardoor vijftig internationale kunstenaars in het land konden optreden). Tevens kwamen er relevante Europese thema's aan bod, zoals migratie. Tot slot beantwoordde het programma, ondanks de aanzienlijke wijzigingen ten opzichte van de kandidatuur, over het algemeen aan drie van de vier oorspronkelijke doelstellingen. Alleen aan de vierde doelstelling in verband met het milieu werd minder aandacht besteed.

## **4.2. Efficiëntie**

Globaal genomen duiden de beschikbare gegevens erop dat het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” nog steeds een efficiënte EU-actie is, met een goed rendement voor een relatief bescheiden EU-investering. De toekenning van de titel zelf heeft een aanzienlijke hefboomwerking op het bedrag dat de gaststeden aan het ontwerp en de uitvoering van het culturele programma van het evenement besteden, en is een belangrijke bron van interesse en financiering vanwege talrijke belanghebbenden, waaronder regionale en nationale overheden en particuliere financiers. Bovendien is de Melina Mercouriprijs (1,5 miljoen euro per stad), de enige bijdrage in geld die de gaststeden rechtstreeks van de Europese Unie ontvangen, bescheiden in vergelijking met de totale kosten van het evenement: de operationele uitgaven van de Culturele Hoofdsteden van Europa 2018 bedroegen ongeveer 104,6 miljoen euro voor Leeuwarden-Friesland en 26,5 miljoen euro voor Valletta.

Uit de evaluatie blijkt dat de efficiëntie van het beheer tussen de steden verschilde. In Leeuwarden-Friesland werd het evenement over het algemeen efficiënt beheerd, maar in Valletta onderging het beheer aanzienlijke wijzigingen en ging belangrijke deskundigheid verloren, wat uiteindelijk van invloed was op de artistieke richting en inhoud van het culturele programma. Ook op de politieke dimensie van de Valletta 2018 Foundation kwam lokaal en internationaal kritiek. Tot slot, maar zeker niet minder belangrijk, slaagde Leeuwarden-Friesland erin om voldoende gelden binnen te halen om een omvangrijk cultureel programma op te zetten. De financiering in Valletta was bescheidener, maar nog steeds voldoende, al was de uiteindelijke operationele begroting aanzienlijk lager dan in de kandidatuur werd voorgesteld (49,6 miljoen euro tegenover 26,5 miljoen euro).

## **4.3. Effectiviteit**

In de evaluatie wordt de conclusie getrokken dat de twee Culturele Hoofdsteden van Europa 2018 aanzienlijk hebben bijgedragen aan het behalen van de doelstellingen in het besluit.

Beide steden presenteerden culturele programma's die uitgebreider, diverser, innovatiever en internationaler waren in vergelijking met het culturele basisaanbod in eerdere jaren.

Beide steden hebben ook geholpen de toegang tot en participatie aan cultuur te vergroten, al blijkt dit in grotere mate voor Leeuwarden-Friesland met de “iepen mienskip”-aanpak (5,4 miljoen mensen woonden een project van het evenement bij en 60 000 lokale inwoners deden zelf mee aan het evenement als uitvoerend kunstenaar of vrijwilliger) dan in Valletta (totaal aantal bezoekers wordt geschat op 400 000 mensen), wat voor een groot deel te wijten was aan de onstabiliteit van het leiderschap.

De programma's hebben ook bijgedragen aan een versterking van de culturele capaciteit van de lokale culturele en creatieve sector en de verwevenheid ervan met andere sectoren.

Bovendien hebben de twee steden hun internationale profiel vergroot (in Leeuwarden-Friesland was 6 % van de bezoekers internationaal en Malta registreerde een toename van 14,3 % aan binnenkomende bezoekers van 2017 tot 2018), al had Valletta te maken met aanzienlijke negatieve internationale publiciteit, zoals hiervoor beschreven.

Op het moment van schrijven had Leeuwarden-Friesland een minder ontwikkeld plan voor het behoud van de resultaten. Het culturele agentschap van Valletta is een duidelijk mechanisme dat ook na 2018 zijn activiteiten voortzet, waaronder ook het Valletta Design Cluster, dat helpt bij de op cultuur gebaseerde vernieuwing van de stad.

#### **4.4. Samenhang**

De actie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” hangt samen met het EU-programma Creatief Europa aangezien het dezelfde doelstellingen nastreeft en is complementair met datzelfde programma aangezien het zich onderscheidt van de andere activiteiten die door het programma worden ondersteund. De actie hangt ook samen met en is complementair aan de Europese structuur- en investeringsfondsen. Dit werd vooral duidelijk in Valletta, waar omvangrijke investeringen in de culturele infrastructuur zijn uitgevoerd door de Valletta 2018 Foundation die mede werden gefinancierd door het EFRO (met name het nieuwe MUŻA-museum en het Valletta Design Cluster). Deze investeringen zullen helpen bij het behoud van de resultaten van het jaar door nieuwe forums voor activiteiten te bieden.

#### **4.5. Meerwaarde van de EU**

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

Uit de gegevens van beide steden blijkt dat het evenement steden ertoe aanzet uitgebreidere culturele programma's op te zetten dan ze normaliter zouden doen. De titel helpt hen ook bij het aantrekken van middelen uit zowel de publieke als de particuliere sector en vergroot hun internationale profiel. De Europese Commissie speelt een belangrijke rol bij de promotie van de actie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” door middel van publicaties, evenementen en de Europa-website, zij het met relatief beperkte middelen. Deze activiteiten ondersteunen de eigen promotieactiviteiten van het evenement.

### **5. CONCLUSIES**

De Commissie leidt uit deze evaluatie af dat de actie voor het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa” niet alleen relevant blijft op EU-niveau, maar ook nog steeds van grote waarde is voor de gaststeden. De actie levert uitgebreide culturele programma's op met positieve resultaten en effecten, die echter in deze fase van de evaluatie nog niet volledig kunnen worden beoordeeld, omdat de steden pas recentelijk Culturele Hoofdstad van Europa waren. De Commissie is voornemens deze resultaten en effecten later in bredere zin te beoordelen in het kader van de langetermijnevaluatie die zij zal uitvoeren, zoals vermeld in Besluit nr. 445/2014/EU.

Ook concludeert de Commissie dat de door de twee organiserende steden in 2018 uitgevoerde programma's overeenstemden met de doelstellingen van de actie: ze gaven de Europese dimensie weer door middel van de thema's die aan bod kwamen en de internationale verbindingen die werden gemaakt. Daarnaast werden lokale bewoners en belanghebbenden betrokken en werd tegelijkertijd de toegang tot en participatie aan cultuur vergroot. De programma's hebben ook bijgedragen tot een versterking van de culturele capaciteit van de lokale culturele en creatieve sector en de verwevenheid ervan met andere sectoren.

Deze conclusies bevestigen de conclusies van alle eerdere evaluaties van het evenement “Culturele Hoofdsteden van Europa”, namelijk dat steden een ruimer en innovatiever cultureel aanbod hebben wanneer zij Culturele Hoofdstad van Europa zijn, dat het culturele aanbod van Culturele Hoofdsteden een sterke Europese dimensie heeft en dat lokale bewoners en buitenlandse bezoekers bij het evenement worden betrokken, hetgeen in overeenstemming is met de doelstellingen van het Verdrag en de actie.

Na meer dan tien jaar van soortgelijke jaarlijkse ex-postevaluaties, heeft de beoordelaar een zeer beperkt aantal aanbevelingen opgesteld, die alle gericht zijn tot de Commissie. Verrassend genoeg houden al deze aanbevelingen verband met de selectie-, monitorings- en

financieringsprocedures die zijn ingevoerd middels Besluit nr. 445/2014/EU. De Commissie is van mening dat deze aanbevelingen, ook al geven ze stof tot nadenken, niet duidelijk verband houden met en worden onderbouwd door de belangrijkste bevindingen van de ex-postevaluatie van de twee Culturele Hoofdsteden van Europa 2018, waarop de procedures van een andere rechtsgrondslag van toepassing waren (namelijk Besluit nr. 1622/2006/EG).

De Commissie aanvaardt deze aanbevelingen en beschouwt ze als waardevolle elementen die bijdragen aan de algehele beschouwing van de actie, maar is van mening dat het op dit moment te vroeg is om conclusies te trekken met betrekking tot de nieuwe procedures die zijn ingevoerd bij Besluit nr. 445/2014/EU. Zij zal echter rekening houden met de aanbevelingen van de beoordelaar bij het opstellen van de voornoemde langetermijnevaluatie overeenkomstig de nieuwe rechtsgrondslag.

De Commissie is het met name niet eens met de aanbeveling dat zij de juryleden zou moeten adviseren om niet meer dan twee inschrijvers per lidstaat door te laten gaan van de voorselectie naar de uiteindelijke selectiefase van het evenement, gelet op de middelen die nodig zijn om een volledige inschrijving te kunnen indienen. De Commissie benadrukt om te beginnen dat de huidige praktijk zodanig is dat de jury alleen steden naar voren schuift waarvan zij van mening is dat deze daadwerkelijk kans maken om tijdens de uiteindelijke selectiefase te worden aanbevolen. Daarnaast blijkt, voor wat betreft de twee steden van 2018, uit de ex-postevaluatie dat een beperkt aantal inschrijvingen zonder echte concurrentie (zoals het geval was in Malta) kan leiden tot een problematischere gang van zaken dan wanneer een stad wordt gekozen uit meer dan slechts twee voorgeselecteerde steden (zoals het geval was in Nederland). Verder laat de ervaring zien dat, hoewel het opstellen van een volledige inschrijving inderdaad met kosten gepaard gaat, het proces van de inschrijving zelf ook zijn verdiensten heeft en waardevol is om als stad verder te kunnen nadenken over hoe cultuur en Europa haar algehele ontwikkeling kunnen vormgeven.

De beoordelaar raadt de Commissie ook aan om te overwegen of de procedures die zijn ingevoerd bij Besluit nr. 445/2014/EU passend zijn voor een situatie waarin de kans bestaat dat een nationale regering zowel de organisator van de selectieprocedure als een van de belangrijkste spelers bij een inschrijving voor het evenement zou zijn, bijvoorbeeld via een orgaan dat onder haar controle staat, zoals in Malta het geval was. Hoewel de Commissie de relevantie van een dergelijke aanbeveling erkent, wijst zij erop dat een dergelijke situatie uitzonderlijk zou zijn. In de richtsnoeren die zij aan de lidstaten verstrekt om hen te helpen bij de voorbereiding van hun respectieve procedures, zal de Commissie echter een waarschuwing opnemen om dit punt duidelijk te maken en ervoor te zorgen dat dit niet nogmaals voorkomt.

Met betrekking tot de aanbeveling dat de Commissie de effectiviteit van de procedures die zijn ingevoerd bij Besluit nr. 445/2014/EU zou moeten beoordelen en zou moeten overwegen een schriftelijke overeenkomst te sluiten met de succesvolle inschrijvers, is de Commissie van mening dat er op dit moment nog onvoldoende ervaring uit eerste hand is (aangezien alleen de twee steden voor het evenement in 2020 de gehele monitoringsprocedure hebben doorlopen) om tot degelijke conclusies te komen. Mogelijk komt dit aan bod tijdens de eerste evaluatie die wordt uitgevoerd krachtens de nieuwe rechtsgrondslag.

Met betrekking tot de evaluatie en, meer in het bijzonder, de organisatie van een evaluatieseminar voor de aangewezen steden, wijst de Commissie erop dat zij in september 2019 is gestart met een regeling voor capaciteitsopbouw ten behoeve van de uitvoerende teams van het evenement. Als onderdeel van dit project van dertig maanden worden academische bijeenkomsten georganiseerd en worden er open onlinecursussen voor een groot publiek en webinars geproduceerd op verschillende gebieden die relevant zijn voor de uitvoerende teams van het evenement, waaronder monitoring en evaluatie.