EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 25.4.2018
COM(2018) 235 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Efterhandsutvärdering av de europeiska kulturhuvudstäderna 2016 (Donostia-San Sebastián och Wrocław)

{SWD(2018) 140 final}

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET, RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN SAMT REGIONKOMMITTÉN

Efterhandsutvärdering av de europeiska kulturhuvudstäderna 2016 (Donostia-San Sebastián och Wrocław)

1. INLEDNING

Denna rapport läggs fram i enlighet med artikel 12 i Europaparlamentets och rådets beslut nr 1622/2006/EG av den 24 oktober 2006 om inrättande av en gemenskapsåtgärd för evenemanget Europeisk kulturhuvudstad för åren 2007 till 2019[1], där det föreskrivs att kommissionen varje år ska se till att en extern och oberoende utvärdering utförs av resultaten av föregående års kulturhuvudstadsevenemang och lägga fram en rapport om denna utvärdering för Europaparlamentet, rådet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén samt Regionkommittén[2].

Resultaten av och metoden för efterhandsutvärderingen presenteras mer ingående i det åtföljande arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar.

2. BAKGRUNDEN TILL ÅTGÄRDEN

2.1. EU-åtgärden Europeisk kulturhuvudstad

Evenemanget Europeisk kulturhuvudstad infördes på mellanstatlig nivå 1985[3], och därefter utvecklades det stegvis tills det blev en fullfjädrad EU-åtgärd 1999[4]. För närvarande regleras evenemanget av beslut nr 445/2014/EU[5], men för de städer som utsetts till europeiska kulturhuvudstäder fram till 2019 gäller i stället beslut nr 1622/2006/EG.

Åtgärden Europeisk kulturhuvudstad är avsedd att uppvisa de europeiska kulturernas rikedom och mångfald men även deras gemensamma drag, för att därigenom skapa en större ömsesidig förståelse mellan människor i EU. Den ska också stimulera en långsiktig kulturbaserad utveckling i städerna i en bredare mening som omfattar socioekonomiska effekter, ett stärkt samarbete mellan olika kulturaktörer, konstnärer och städer i EU samt lokala (och utländska) medborgares engagemang och deltagande i kulturlivet.

2.2. Urval och övervakning av Europeisk kulturhuvudstad 2016

I enlighet med beslut nr 1622/2006/EG hade de två medlemsstaterna Spanien och Polen rätt att stå värd för kulturhuvudstadsåret 2016.

---

1 EUT L 304, 3.11.2006, s. 1.

2 Den fullständiga texten återfinns här: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/files/ecoc-2016-evaluation-en_0.pdf.

3 Resolution av ministrarna ansvariga för kulturfrågor, församlade i rådet, angående det årliga arrangemanget ”Europeisk kulturstad”, av den 13 juni 1985 (85/C 153/02).

4 Europaparlamentets och rådets beslut 1419/1999/EG av den 25 maj 1999 om att inrätta en gemenskapsåtgärd för evenemanget ”Europeisk kulturhuvudstad” för åren 2005 till 2019 (EGT L 166, 1.7.1999, s. 1). Beslutet ändrades genom Europaparlamentets och rådets beslut nr 649/2005/EG (EUT L 117, 4.5.2005, s. 20).

5 Europaparlamentets och rådets beslut nr 445/2014/EU av den 16 april 2014 om inrättande av en unionsinsats för evenemanget Europeisk kulturhuvudstad för åren 2020–2033 (EUT L 132, 3.5.2014, s. 1).

Ansökningsförfarandet i två steg (slutlista över kandidatstäder och slutrekommendationer) genomfördes parallellt av de berörda myndigheterna i dessa två medlemsstater (dvs. deras respektive kulturministerier). En urvalsjury med tretton ledamöter – varav sex utnämns av medlemsstaten i fråga och de övriga sju av EU:s institutioner och organ – granskade kandidatstädernas ansökningar utifrån de mål och kriterier som anges i beslut nr 1622/2006/EG. Femton städer i Spanien och elva i Polen ansökte 2010, och 2011 rekommenderade juryn att Donostia-San Sebastián och Wrocław skulle utses till kulturhuvudstäder 2016[6]. De två städerna utsågs formellt av Europeiska unionens råd i maj 2012[7].

Därefter vidtogs åtgärder för övervakning i båda städerna. En panel bestående av sju oberoende experter som utsetts av EU:s institutioner och organ granskade hur städernas förberedelser fortskred och vägledde dem i arbetet. De kontrollerade även att förberedelserna överensstämde med programkraven och att städerna genomförde de åtaganden som de angett i ansökan. Donostia-San Sebastiáns och Wrocławs företrädare deltog i två officiella möten om övervakningsprocessen, vilka anordnades av kommissionen under hösten 2013 och under våren 2015. Efter övervakningsprocessen rekommenderade panelen att kommissionen beviljar Melina Mercouri-priset på 1,5 miljoner euro till de båda städerna. Priset, som finansieras av programmet Kreativa Europa[8], betalades ut till de två kulturhuvudstäderna hösten 2015.

2.3. Teman och inriktning för de två kulturhuvudstäderna 2016

Donostia-San Sebastiáns ansökan hade överskriften ”Cultura para la conviviencia” (kultur för samexistens) och hade en mycket lokalt förankrad konnotation, nämligen stadens inte alltför avlägsna förflutna, där terrorattentat var en del av livet under flera årtionden.

Eftersom stadens kulturutbud och dess kultursektors kapacitet redan var mycket välutvecklade vid ansökningstillfället lades tonvikten främst vid godkännande av projekt av olika kvalitet som tog upp känsliga frågor såsom våld och terrorism i avsikt att hjälpa invånarna att försona sig med stadens förflutna.

Programmet byggdes upp runt de två temana ”samexistens” och ”staden”. Det första temat kretsade kring de tre koncepten ”fredens fyrbåk”, ”livets fyrbåk” och ”rösternas fyrbåk”, som i tur och ordning behandlade integration och samexistens, hälsa, arbete och miljö och kommunikation. Inom det andra temat arbetade man med områdesöverskridande metoder – på områdena hållbar språklig mångfald, kritiskt tänkande genom samtidskonst, medborgardeltagande, kopplingen mellan kultur och teknik samt utveckling av interaktiva situationer i kulturutrymmen – för att hjälpa de enskilda projekten att nå sina mål.

Wrocławs ansökan ingick i staden Wrocławs övergripande strategi, där tonvikten lades vid möjligheten att stödja stadens utveckling genom att prioritera investeringar i kultur- och idrottsevenemang samt infrastruktur.

”Kulturens metamorfoser” valdes som övergripande tema och fungerade som en metafor både för stadens historiska omvandling och nutidens kultur- och samhällsförändringar (t.ex. globalisering, invandring, EU:s utvidgning och den digitala kommunikationens allt större roll). Som slogan för kulturhuvudstadsprogrammet användes ”Rum för skönhet”, eftersom

---

[6] Samtliga rapporter som juryn sammanställt om de preliminära och slutliga urvalen samt om övervakningen finns på kulturhuvudstadsårets webbplats: http://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/actions/capitals-culture_en.htm.

[7] Rådets beslut nr 2012/309/EU av den 10 maj 2012.

[8] Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1295/2013 av den 11 december 2013 om inrättande av programmet Kreativa Europa (2014–2020) och om upphävande av beslut nr 1718/2006/EG, nr 1855/2006/EG och nr 1041/2009/EG (EUT L 347, 20.12.2013, s. 221).

avsikten var att ”skapa rum för att återinföra skönheten i det offentliga livet och i våra dagliga vanor”.

Wrocław utarbetade en mycket tydlig vision, särskilt för de långsiktiga målen som spände över alltifrån större medvetenhet om och erkännande av Wrocławs och Nedre Schlesiens kulturella identitet till att skapa offentliga rum för sociala aktiviteter och formande av medborgerliga attityder och att öka antalet turister i staden. Kulturevenemang anordnades enligt tematiska underprogram (arkitektur, film, opera m.m.) och hölls på fyra ”scener” beroende på målet, från dialoger med lokalinvånare till uppvisande av stadens roll i Europas och världens kultur.

3. EXTERN UNDERSÖKNING

3.1. Villkoren för utvärderingen

Vid utvärderingen granskas genomförandet och resultaten av de två kulturhuvudstadsprogrammen för 2016 under hela deras livscykel, från idéstadiet till hållbarhet och långsiktiga effekter.

I synnerhet granskas relevansen, effektiviteten, ändamålsenligheten och hållbarheten hos de två kulturhuvudstäderna 2016. EU-mervärdet och åtgärdens samstämmighet och komplementaritet med andra EU-initiativ undersöks dessutom. Slutligen drar man specifika och allmänna slutsatser om de två evenemangen och diskuterar inverkan av dessa på kommande kulturhuvudstäder, ansökande städer och EU-institutionerna.

3.2. Metod och det valda tillvägagångssättets begränsningar

Utvärderingen och utvärderingsmetoden har utformats i enlighet med kraven i beslut nr 1622/2006/EG och ska bidra till en djupare förståelse av åtgärdens genomförande och resultat. Utvärderingen ger framför allt en värdefull möjlighet till kritisk granskning av det senaste året, så att de lärdomar och rekommendationer som följer av värdstädernas nya erfarenheter kan ligga till grund för ändringar av nuvarande praxis.

Liksom i de tidigare utvärderingarna av det europeiska kulturhuvudstadsåret 2007–2015 byggde utvärderarens interventionslogik på rangordnade mål i enlighet med beslut nr 1622/2006/EG.

För att resultaten ska gå att jämföra sinsemellan användes samma metod för insamling och analys av uppgifter i denna utvärdering som vid tidigare utvärderingar av åtgärden[9].

Utvärderingen byggde på följande två typer av data från olika källor:

- Primärdata som antingen samlats in på fältet eller lämnats in av de enskilda kulturhuvudstäderna, såsom intervjuer, onlineundersökningar och enkäter. I intervjuerna ville man särskilt få ett flertal perspektiv på var och en av kulturhuvudstäderna, däribland från ledningsgrupperna, beslutsfattare på lokal och nationell nivå, viktiga kulturaktörer, olika parter som medverkade i genomförandet av programmet samt ett urval av organisationer som antingen ledde eller deltog i de faktiska projekten.
- Sekundärdata från källor såsom EU-handlingar, ursprungliga anbud och ansökningar, interna rapporter med koppling till ansökningsförfarandet, övervaknings- och utvärderingsrapporter, studier och rapporter som tagits fram eller beställts av kulturhuvudstäderna, evenemangsprogram, reklammaterial och webbplatser, statistiska uppgifter om kultur och turism samt kvantitativa uppgifter som

[9] Tidigare utvärderingsrapporter: https://ec.europa.eu/culture/evaluations_en.

kulturhuvudstäderna tillhandahållit angående finansiering, aktiviteter, produkter och resultat.

- Inget omfattande offentligt samråd ingick i utvärderingen. Såsom anges i färdplanen[10] betraktas åtgärden som en lokal sådan. De internationella deltagarna kommer både från EU-länder och från länder utanför EU och är svåra att nå ut till. De uttryckta åsikterna skulle dessutom ha byggt på deltagande i specifika evenemang och skulle inte ge utvärderaren några värdefull insikter vad gäller kulturhuvudstadsåtgärden som helhet.

Precis som vid tidigare efterhandsutvärderingar av det europeiska kulturhuvudstadsåret anser kommissionen att denna metod är lämplig och utmynnar i en rapport som ger en tämligen god grund för att det ska gå att dra relevanta slutsatser om kulturhuvudstadsårets resultat.

Bristen på referensuppgifter som kan integreras i en jämförande studie av staden innan den utsågs till kulturhuvudstad, i början av kulturhuvudstadsåret och efter dess genomförande är dock en nackdel. Dessa data anses oerhört viktiga för att uppnå ett balanserat perspektiv, som bygger på en övertygande och omfattande datamängd, om den faktiska påverkan på städerna. Budgeten för utvärderingsarbetet (omkring 70 000 euro per år) står emellertid i proportion till den låga nivå av direkt EU-finansiering som kulturhuvudstäderna tilldelas (1,5 miljoner euro genom Melina Mercouri-priset), och det är därför inte möjligt att både genomföra en studie av förhållandena före (referensstudie) och efter (efterhandsutvärdering) evenemanget. En ytterligare konsekvens av den blygsamma budgeten är att insamlingen av primärdata tenderar att vara mer kvalitativ än kvantitativ. Kvalitativa data är visserligen mycket viktiga vid utvärderingen, men bristen på kvantitativa data minskar tillförlitligheten, bland annat när det gäller att visa kulturhuvudstadsårets objektiva resultat och effekter när det gäller att öka deltagandet i kulturlivet.

Därför kompletteras rapportens slutsatser med en stor mängd kvalitativa, ”mjuka” data (t.ex. olika intressenters åsikter) i stället för en omfattande kvantitativ uppsättning data.

Kommissionen är medveten om dessa begränsningar och accepterar dem, vilket redan har noterats och meddelats i det arbetsdokument som bifogas förslaget till ett beslut om inrättande av en unionsinsats för evenemanget Europeisk kulturhuvudstad för åren 2020 till 2033[11]. Med hänsyn till denna svårighet lade kommissionen fram ett förslag som senare antogs av Europaparlamentet och rådet[12] där det konstateras att de utvalda städerna själva till största delen kommer att genomföra utvärderingen, detta eftersom de har bättre tillgång till referensdata och större möjlighet att samla in primärdata om evenemangets resultat.

I detta sammanhang är det värt att notera att Donostia-San Sebastián och Wrocław beställde lokala studier[13], utförda av San Sebastián-förbundet respektive Wrocławs universitets sociologiska institution, för att få en bättre förståelse för kulturhuvudstadsårets inverkan på viktiga aktörer såsom kulturinstitutioner, kultursektorn och den kreativa sektorn och invånarna samt om indikatorer såsom internationella dimensioner och ekonomi.

Slutligen kan det konstateras att kommissionen, trots bristen på kvantitativa data och andra oberoende bevis, anser att de bevis som samlats in är tillräckligt solida för att ligga till grund

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

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

[12] Europaparlamentets och rådets beslut nr 445/2014/EU, se fotnot nr 5.

[13] Vissa av resultaten från undersökningarna fanns endast som utkast när den europeiska utvärderingen av kulturhuvudstadsåret slutfördes. Den europeiska utvärderingen använde så mycket som möjligt av denna sekundära information, men kunde inte dra nytta av de slutliga resultaten.

för utvärderingen. Den instämmer också i utvärderingens övergripande bedömning och slutsatser, vilka anses ge en allmänt riktig och fullständig bild av kulturhuvudstadsåret 2016.

4. DE VIKTIGASTE RESULTATEN I UTVÄRDERINGSRAPPORTEN

4.1. Åtgärdens relevans och kulturhuvudstadsåret 2016

I utvärderingen konstateras att de två värdstäderna utarbetade och genomförde kulturprogram som var förenliga med och relevanta för artikel 167 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt vad gäller unionens bidrag till ”kulturens utveckling i medlemsstaterna”. Kulturhuvudstadsåret bidrog också till den ekonomiska och sociala utvecklingen i de två städerna, i synnerhet ur ett urbant perspektiv, vilket också är förenligt med målen i beslut nr 1622/2006/EG.

I utvärderingen anges att Donostia-San Sebastiáns program återspeglade lokala frågor och ett lokalt sammanhang, med stor tonvikt på sociala och politiska frågor. Denna stads befintliga kulturutbud var redan mycket omfattande, med ett stort antal internationella besökare och stora, Europaomfattande festivaler. Därför beslutade man att utnyttja kulturhuvudstadsåret för att stärka förbindelserna med nya europeiska aktörer på kulturområdet, särskilt mindre kulturorganisationer. Först och främst ville man emellertid på ett seriöst sätt tillhandahålla ett nytt slags innehåll av betydelse för stadens komplexa identitet och invånarnas sociala och individuella välmående, vilket också har en tydlig europeisk dimension.

Wrocław skapade ett program med väldefinierade långsiktiga mål, en tydlig europeisk dimension och ett sömlöst införlivande med stadens övergripande utvecklingsstrategi. Programmet inriktades på att ytterligare stärka stadens europeiska karaktär, attrahera inhemska och utländska turister, förbättra den kulturella infrastrukturen, öka publiken och ge invånarna en chans att delta aktivt i kulturevenemang. I programmet tog man också upp några av de smärtsammaste delarna av stadens nittonhundratalshistoria, nämligen folkförflyttningen mellan Sovjetunionen, Polen och Tyskland i slutet av andra världskriget.

4.2. Effektivitet

I allmänhet tyder de tillgängliga uppgifterna (främst kvalitativa) på att kulturhuvudstadsåret fortsatt är en effektiv EU-åtgärd som med tanke på de relativt blygsamma investerade EU-medlen har god genomslagskraft på EU-nivå. Efter utnämningen brukar värdstäderna lägga stora resurser på att utforma och genomföra kulturhuvudstadsprogrammet, och det drar till sig stor uppmärksamhet och finansiering från många olika intressenter, däribland regionala och nationella myndigheter och privata bidragsgivare. Melina Mercouri-priset, som är det enda finansiella bidraget som värdstäderna mottar från EU, är minimalt (1,5 miljoner euro per värdstad) jämfört med de totala kostnaderna för ett kulturhuvudstadsår: driftskostnaderna för kulturhuvudstadsåret 2016 var omkring 86,4 miljoner euro för Wrocław och 49,6 miljoner euro för Donostia-San Sebastián.

Både Donostia-San Sebastián och Wrocław inrättade mycket starka och lyckade genomförandemekanismer och förvaltningssystem på stadsnivå. De använde både nationella medel och EU-medel (t.ex. Europeiska regionala utvecklingsfonden) för att genomföra kulturprogram av hög konstnärlig kvalitet, som var betydligt mer omfattande än brukligt.

Vid utvärderingen framkom emellertid också att det kan vara ett resursintensivt och utmanande val att stå värd för kulturhuvudstadsåret. I Donostia-San Sebastián var till exempel den faktiska budgeten betydligt mindre än den man räknade med vid ansökningstillfället (en minskning med över 40 %). Det berodde på det alltför ambitiösa ursprungliga förslaget, men även på den mycket stora pressen på den offentliga sektorns budget på alla territoriella nivåer,

en stark politisk vilja att prioritera budgetarna för andra stadsfrågor och en bristande kapacitet att ansöka om finansiering från den privata sektorn, i kombination med dåliga ekonomiska förhållanden.

4.3. Ändamålsenlighet

Båda kulturhuvudstäderna uppfyllde de kortsiktiga mål som angavs i deras ansökningar, särskilt genomförandet av omfattande och innovativa kulturprogram med en europeisk dimension och med ett uttalat medborgardeltagande. Trots att de två städerna hade helt olika visioner, program och genomförandemetoder utnyttjade båda två kulturhuvudstadsåret på ett ändamålsenligt sätt för att utforska och förmedla lokala teman med en europeisk dimension.

Donostia-San Sebastián stödde aktiviteter som skilde sig stort från stadens tidigare kulturutbud: man utnyttjade kulturhuvudstadsåret för att ta upp en komplex och känslig fråga, närmare bestämt tidigare våldsamheter och konflikter mellan stadens olika invånargrupper, i stället för att erbjuda ett kulturprogram uteslutande för att roa lokala och internationella besökare eller marknadsföra staden. I utvärderingen erkändes att detta var ett ”modigt val”, men det konstaterades också att det är svårt att kvantitativt bedöma ett sådant val och förutspå dess framtida inverkan på samhället. Donostia-San Sebastián satsade inte på att höja sin redan höga internationella profil genom internationell kommunikation och turisminsatser, men trots detta besökte sammanlagt 1,08 miljoner personer kulturhuvudstadsevenemangen, varav 5–10 % utgjordes av internationella besökare.

De lokala kulturaktörerna fick däremot se sitt nätverk växa på ett fantastiskt sätt: närmare 80 % av de deltagande organisationerna samarbetade med andra organisationer. I de flesta fall ledde det till nya professionella relationer som förmodligen aldrig uppkommit om det inte varit för kulturhuvudstadsåret.

Wrocław genomförde ett omfattande kulturprogram som en del av stadens övergripande utvecklingsstrategi, men man lyckades också särskilt bra med att attrahera ett stort antal internationella besökare: enligt studier som gjorts på staden Wrocławs vägnar besökte omkring 5 miljoner turister staden under 2016, varav 1,6 miljoner kom från ett annat land. Data från Polens centrala statistikbyrå visar också att 50 000 fler internationella turister bodde på hotell i Wrocław 2016 jämfört med 2015. Kulturhuvudstadsåret har också varit ett effektivt sätt att stärka samarbetet och nätverken på kulturområdet, både i staden och med internationella aktörer. Två tredjedelar av de genomförda projekten hade en internationell koppling och omfattade olika typer av samarbeten med organisationer eller konstnärer i 42 andra länder – främst i Europa men även länder såsom Brasilien, Japan och USA. Kommunikationsstrategin var på det stora hela också ändamålsenlig, och omkring 5 500 artiklar om kulturhuvudstadsåret publicerades i Polen och i 38 andra länder under 2016.

De här fördelarna hade sannolikt inte funnits i samma utsträckning om städerna inte hade blivit utnämnda till kulturhuvudstäder. I det avseendet har kulturhuvudstadsåret skapat ett tydligt europeiskt mervärde.

4.4. Hållbarhet

I utvärderingen dras slutsatsen att aktiviteternas hållbarhet och möjligheten att förbättra kulturförvaltningen skiljer sig stort åt mellan 2016 års två kulturhuvudstäder.

När det gäller Donostia-San Sebastián har framtidsplaneringen varit relativt begränsad. En tydlig formell strategi saknades där från första början, och de politiska partierna är inte överens om vilka långsiktiga effekter man vill uppnå genom kulturhuvudstadsåret. De flesta kulturaktörerna finns visserligen kvar och har även erbjudit ett starkt kulturutbud

efter 2016, men det beror mer på att staden redan hade ett omfattande kulturliv före kulturhuvudstadsåret än på själva evenemanget.

I Wrocław var planeringen för perioden efter genomförandet betydligt mer utvecklad och samordnad och erbjöd större möjligheter till långsiktig hållbarhet i fråga om kulturhuvudstadsårets inverkan, delvis tack vare ett starkt och linjärt politiskt ledarskap. Planen i fråga bygger också på resultaten av olika forsknings- och utvärderingsprojekt som genomfördes av Wrocławs universitet under kulturhuvudstadsåret. Genomförandeorganet och stadens avdelningar för sociala frågor och kultur har lagt fram ett förslag till en strategi för perioden 2017–2020 och därefter: ”Kultur – Strömmen!” (Kultura – Obecna!). Man kommer dessutom att fortsätta driva projektet ”mikroGRANTY”, ett stödinitiativ som delar ut bidrag i avsikt att bygga upp den lokala kulturkapaciteten.

4.5. Samstämmighet

Europeisk kulturhuvudstad är en relevant åtgärd som kompletterar ett flertal av EU:s politikområden och program. Den påverkar inte bara intressenter på kulturområdet utan även intressenter inom sysselsättning (genom sin inverkan på bl.a. kapacitetsuppbyggnad), entreprenörskap (t.ex. deltog 14 % av Wrocławs företag inom kultursektorn och den kreativa sektorn i kulturhuvudstadsåret, dvs. omkring 450 av drygt 3 000 företag, och 52 % av dem ansåg att de fått kommersiella fördelar av kulturhuvudstadsåret medan 40,7 % rapporterade en ökad omsättning 2016) och turism (50 000 fler utländska turister bodde på hotell i Wrocław 2016 jämfört med 2015). Åtgärden kan också ge incitament till investeringar i kulturell infrastruktur med samfinansiering från Europeiska regionala utvecklingsfonden (Eruf), vilket den nyöppnade konserthallen Musikforum i Wrocław vittnar om. Den samfinansierades av Eruf och har blivit en stor succé, med mer än 500 000 besökare under 2016.

4.6. Mervärde för EU

Såsom redan har nämnts och visats ovan har kulturhuvudstadsåret fått en inverkan som medlemsländerna inte hade kunnat uppnå själva.

Själva ”etiketten” är en viktig aspekt av EU-mervärdet eftersom den väcker stort intresse bland intressenter, inte bara i värdstäderna utan även på många andra håll. Åtgärden erbjuder också stora möjligheter till europeiskt samarbete i form av partnerskap och överföring av god praxis, bland annat när det gäller att bygga upp en stabil förvaltning för åtgärdens genomförande, öka de lokala kulturorganisationernas kapacitet och uppmuntra lokalbefolkningen att bidra med idéer till projekt.

5. DE VIKTIGASTE REKOMMENDATIONERNA SAMT KOMMISSIONENS SLUTSATSER OCH ÅTGÄRDER

Kommissionen drar slutsatsen från denna rapport att åtgärden Europeisk kulturhuvudstad är fortsatt relevant på EU-nivå och mycket värdefull för värdstäderna. Den leder till omfattande kulturprogram med positiva resultat och effekter, vilka emellertid inte kan bedömas till fullo i detta stadium av utvärderingsarbetet eftersom det inte har gått tillräckligt lång tid sedan genomförandet. Såsom nämnts ovan är det bara utvärderingar utförda av värdstäderna själva som skulle kunna ge en mer tillförlitlig bild i detta hänseende.

Kommissionen anser vidare att de program som genomfördes av de två kulturhuvudstäderna 2016

- var innovativa och stämde överens med målen för åtgärden Europeisk kulturhuvudstad,

- återspeglade den europeiska dimensionen (särskilt i Wrocław men mindre i Donostia-San Sebastián, eftersom man där lade betydligt större tonvikt vid lokalbefolkningen),
- engagerade lokala invånare och intressenter (i Donostia-San Sebastián var lokalinvånare på något sätt engagerade i 60 % av projekten och volontärer arbetade totalt 10 493 timmar, medan man i Wrocław utformade aktiviteter för särskilda grupper),
- spred kultur till en ny publik genom särskilda strategier (såsom ”Vågor av energi” i Donostia-San Sebastián och ”MikroGRANTY” i Wrocław), och
- kan komma att ge långvariga effekter både i fysisk form (ny eller upprustad kultur- och logistikinfrastruktur, vilket var fallet i Wrocław) och i immateriell form (genom att skapa utrymme och möjligheter för samhällen att tala om, förstå och försona sig med tidigare konflikter och hjälpa staden och dess invånare att leva tillsammans i framtiden, vilket var fallet i Donostia-San Sebastián), trots att det i Donostia-San Sebastián saknas konkret planering för perioden efter genomförandet.

Dessa huvudsakliga slutsatser bekräftar slutsatserna i utvärderingarna gällande kulturhuvudstäderna fram till 2015, det vill säga att städer som utses till kulturhuvudstad genomför kulturprogram som är mer omfattande och innovativa än städernas vanliga årliga kulturutbud, med en stark europeisk dimension och med deltagande från lokalbefolkning och internationella besökare. Detta stämmer överens med målen i fördraget och för åtgärden Europeisk kulturhuvudstad.

Ett annat problem som framgick av den externa undersökningen och som delvis också konstaterats i tidigare utvärderingar är bristen på referensdata. Utvärderingen borde i själva verket omfatta både en förhands- och en efterhandsstudie. På grund av budget-[14] och tidsbegränsningar[15] är det emellertid endast möjligt att genomföra en efterhandsutvärdering, vilket innebär att det är svårt att bevisa att åtgärden skapat fördelar och haft en inverkan.

Medlagstiftarna är medvetna om denna svårighet. Genom antagandet av beslut nr 445/2014/EU, som kommer att gälla för kulturhuvudstäderna under perioden 2020–2033, beslutade Europaparlamentet och rådet att flytta ansvaret för utvärderingen från kommissionen till kulturhuvudstäderna själva, eftersom de är åtgärdens huvudsakliga finansiärer och mottagare och har större möjlighet att samla in nödvändiga data. Ett sådant krav kommer att uppmuntra kandidatstäder och framtida kulturhuvudstäder att samla in data redan från projektets början. Det kommer också att göra att man vid genomförandet av kulturhuvudstadsåret i högre grad strävar efter att uppfylla de fastställda målen. För att hjälpa städerna med detta arbete har kommissionen offentliggjort riktlinjer på sin webbplats[16].

Åtta liknande årliga utvärderingar, i samtliga fall avseende två olika kulturhuvudstadspar, har genomförts tidigare. Denna omgång av den externa undersökningen innehåller därför bara ett begränsat antal rekommendationer, och de flesta av dessa är mycket specifika och har att göra med sådana aspekter av åtgärden som inte kan beläggas med fakta. De är ett värdefullt komplement till de många rekommendationer som har gjorts under tidigare år och godkänts av kommissionen, i synnerhet behovet av att skapa institutionella strukturer i god tid, bygga upp en stabil och ändamålsenlig genomförandegrupp med stark politisk uppbackning, säkerställa nationellt deltagande och engagemang, skapa rätt balans mellan kontroll och

[14] Budgeten för utvärderingsarbetet står i proportion till de EU-medel som kulturhuvudstäderna tilldelas, vilka begränsas till 1,5 miljoner euro i form av Melina Mercouri-priset till varje kulturhuvudstad.

[15] I beslut nr 1622/2006/EG föreskrivs det att kommissionen ska genomföra utvärderingen omedelbart efter kulturhuvudstadsåret.

[16] Tillgängliga via följande länk: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/capitals-culture-city-own-guide_en.pdf

konstnärlig frihet, engagera kulturella intressenter, bygga in europeiskt samarbete i kulturprogrammen samtidigt som man strävar efter ett bredare deltagande i kulturlivet, samt att planera vilka långsiktiga effekter man vill uppnå redan på ett tidigt stadium[17]. Kommissionen instämmer i utvärderarens övergripande rekommendation om att åtgärden Europeisk kulturhuvudstad bör fortsätta. Fortsättningen tryggas genom beslut nr 445/2014/EU, som sträcker sig fram till 2033. På mer specifik nivå rekommenderar utvärderaren att städerna samlar in och analyserar stordata och att ansökningsblanketten ändras så att den inbegriper upplysningar om hur den ansökande staden planerar att göra detta. Kommissionen kan visserligen se nyttan i att värdstäder utnyttjar stordata mer effektivt, men den kan inte inkludera kriterier i ansökningsblanketten som inte uttryckligen nämns i det beslut som gäller åtgärden Europeisk kulturhuvudstad. Den kommer emellertid att undersöka hur stordata bättre kan inkluderas i utvärderingsriktlinjerna, vilket också har rekommenderats av utvärderaren.

Kommissionen instämmer också i underleverantörens rekommendation att det formella och informella stöd som övervakningspanelen ger under utvecklingsfasen är mycket viktigt och bör fortsätta, däribland besöken till utsedda städer.

När det gäller de rekommendationer som riktas direkt till EU-institutionerna påpekar kommissionen avslutningsvis att läges- och övervakningsrapporterna, i enlighet med utvärderarens rekommendation, redan uttryckligen beaktar de frågor som tas upp i urvalskriterierna enligt beslut nr 445/2014/EU, och att städernas förslag till övervakning och utvärdering bedöms vid flera tillfällen under urvals- och övervakningsförfarandena.

[17] En samling av tidigare rekommendationer finns tillgänglig här: https://ec.europa.eu/programmes/creative-europe/sites/creative-europe/files/library/ecoc-compendium-recommendations_en.pdf.