EUROPESE
COMMISSIE

Brussel, 14.8.2020
COM(2020) 372 final

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

Evaluatie van het Europees erfgoedlabel

{SWD(2020) 161 final}

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

Evaluatie van het Europees erfgoedlabel

Het Europees erfgoedlabel (European Heritage Label, EHL) is een actie van de Europese Unie[1] die is gericht op het versterken van het bewustzijn onder de Europese burgers, meer bepaald onder jongeren, dat zij deel uitmaken van de Unie op basis van gedeelde waarden, een gedeelde Europese geschiedenis en een gedeeld Europees cultureel erfgoed, en het stimuleren van de waardering van nationale en regionale diversiteit. De actie is toegespitst op de gemeenschappelijke Europese geschiedenis en waarden en het versterken van de interculturele dialoog; de instandhouding van sites is hierbij van minder belang. Alle lidstaten nemen deel aan de actie, met uitzondering van Ierland en Zweden[2].

De Commissie heeft het Europees erfgoedlabel inmiddels aan 48 sites toegekend op basis van hun symbolische waarde, hun rol in de Europese geschiedenis en de activiteiten die zij te bieden hebben om **de Europese Unie en haar burgers dichter tot elkaar te brengen**. In het kader van deze actie verwijst "sites" naar monumenten, natuurlijke, onder water gelegen, archeologische, industriële of stedelijke locaties, cultuurlandschappen, plaatsen van herinnering, cultuurgoederen en -objecten en immaterieel erfgoed voor zover die met een bepaalde plaats verbonden zijn, met inbegrip van hedendaags erfgoed. Aan het Europees erfgoedlabel is geen geldprijs verbonden.

De Commissie kent het Europees erfgoedlabel toe en wordt hierbij ondersteund door een Europese jury van onafhankelijke deskundigen die de selectie en monitoring op het niveau van de Unie uitvoert.

Dit **evaluatieverslag** betreffende het Europees erfgoedlabel wordt ingediend overeenkomstig artikel 18 van besluit nr. 1194/2011/EU[3] en gaat vergezeld van een werkdocument van de diensten van de Commissie met de nodige bewijsstukken. Het verslag is gebaseerd op 102 reacties die van alle belanghebbenden zijn ontvangen in het kader van een openbare raadpleging. In de evaluatie wordt de voortgang van de uitvoering van de actie **in de periode 2011-2017, ofwel de eerste zes jaar van haar bestaan,** beoordeeld, met als doel de actie verder te ontwikkelen en een kwalitatieve stap vooruit te maken. In de evaluatie wordt gekeken naar vijf criteria: relevantie, samenhang, efficiëntie, doeltreffendheid en Europese meerwaarde, overeenkomstig de richtsnoeren voor betere regelgeving van de Commissie[4].

Over het algemeen blijkt uit de evaluatie dat de **actie Europees erfgoedlabel nog altijd relevant is voor de huidige behoeften in de EU** en aansluit op zowel de nieuwe Europese

[1] Besluit nr. 1194/2011/EU van het Europees Parlement en de Raad van 16 november 2011 tot instelling van een actie van de Europese Unie voor het Europees erfgoedlabel (PB L 303 van 22.11.2011, blz. 1).

[2] Ten tijde van de evaluatie was het VK weliswaar een lidstaat, maar nam het niet deel aan de EHL-actie.

[3] PB L 303 van 22.11.2011, blz. 1

[4] https://ec.europa.eu/info/law/law-making-process/planning-and-proposing-law/better-regulation-why-and-how/better-regulation-guidelines-and-toolbox_nl

agenda voor cultuur[5] als op de toenemende belangstelling onder de EU-burgers voor cultuur en cultureel erfgoed, die onder meer tot uiting kwam in de grote deelname aan het Europees Jaar van het cultureel erfgoed 2018. Uit de in het werkdocument van de diensten van de Commissie uiteengezette bevindingen van deze evaluatie, blijkt dat de actie weliswaar verder moet worden ontwikkeld, maar dat het geografisch bereik ervan niet tot buiten de EU moet worden uitgebreid totdat de actie binnen de EU meer ingang heeft gevonden.

1. Relevantie

Uit de bevindingen van deze evaluatie blijkt dat het Europees erfgoedlabel **relevant is voor de toenemende belangstelling** onder de EU-burgers voor **cultuur en cultureel erfgoed**. De bevordering van het uitwisselen van ervaringen en beste praktijken in de Unie is van essentieel belang om tegemoet te kunnen komen aan de behoefte aan Europese samenwerking op het gebied van cultuur en cultureel erfgoed. Dit is de meest veelbelovende manier om beroepsmatig inzicht en professionele praktijken te ontwikkelen en de relaties tussen gelijkgestemde partijen binnen Europa te versterken. Tijdens de eerste jaren van uitvoering is **het potentieel van dit deel van de actie echter niet verzilverd** en niet alle lidstaten nemen deel aan de actie.

- De Commissie zal de actie verder blijven ontwikkelen en zich nog meer inspannen om alle lidstaten bij de actie te betrekken.

2. Samenhang

Uit de evaluatie is gebleken dat het Europees erfgoedlabel **binnen de EU een initiatief met een onderscheidend karakter is**. Het zwaartepunt van het Europees erfgoedlabel ligt niet zozeer op de instandhouding van de sites, als wel op het bewustmaken van Europese burgers van de Europese geschiedenis en cultuur. Tevens blijkt uit de evaluatie dat de doelstellingen van het Europees erfgoedlabel meer overeenkomen met andere EU-initiatieven en -programma's op cultureel gebied dan met de Unesco-programma's. Wel wordt geconcludeerd dat er een risico op overlappingen bestaat tussen het Europees erfgoedlabel en de Europese culturele routes van de Raad van Europa.

Als gevolg van **het transversale karakter van cultureel erfgoed** biedt het Europees erfgoedlabel zekere mogelijkheden voor synergieën met sociale, economische en internationale beleidsgebieden. Deze synergieën kunnen worden uitgebouwd op basis van een actievere beleidssamenwerking in het kader van de nieuwe Europese agenda voor cultuur en het Europees actiekader voor cultureel erfgoed[6]. Ook tussen het Europees erfgoedlabel en EU-programma's op het gebied van opleiding en onderwijs, zoals het Erasmus+-programma, kunnen bepaalde synergieën worden gerealiseerd.

- De Commissie zal zich blijven richten op de Europese dimensie van de Europese culturele erfgoedsites binnen de geschiedenis en cultuur van Europa en/of de opbouw van de Unie als onderscheidend kenmerk van de actie en als basis voor de ontwikkeling en verwezenlijking van de doelstellingen van de actie.
- De Commissie zal ernaar streven optimaal in te spelen op de samenhang en synergieën tussen het Europees erfgoedlabel en andere EU-acties op het gebied van cultuur,

[5] Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's, "Een nieuwe Europese agenda voor cultuur", COM(2018) 267 final, 22.5.2018.

[6] Europees actiekader voor cultureel erfgoed, SWD(2018) 491 final, 5.12.2018.

onderwijs en burgerschap (zoals het programma Europa voor de burger, het Erasmus+-programma, DiscoverEU, Culturele Hoofdsteden van Europa enz.).

3. Efficiëntie en governance

Een **ruim scala aan sites** komt in aanmerking voor toekenning van het label, te weten materiële, immateriële, individuele, meervoudige, nationale en transnationale sites. Uit de evaluatie **komt dit als pluspunt naar voren doordat hierdoor een uiteenlopende reeks potentiële sites voor het label kan worden aangetrokken en samengebracht**, en het onderscheidend karakter van deze actie ten opzichte van andere initiatieven op het gebied van cultureel erfgoed wordt onderstreept. De invoering van **gemeenschappelijke selectiecriteria** was een van de belangrijkste veranderingen in 2011 toen het Europees erfgoedlabel van een intergouvernementeel initiatief werd omgevormd tot een actie van de Unie. De gemeenschappelijke selectiecriteria waarborgen de relevantie van de sites ten aanzien van de doelstellingen van het Europees erfgoedlabel, aangezien de aangewezen **sites hun Europese dimensie duidelijk onderstrepen** en zich ertoe verbinden activiteiten uit te voeren met het oog op de verwezenlijking van de doelstellingen van de actie. De gemeenschappelijke selectiecriteria hebben bovendien geholpen vorm te geven aan de identiteit van de actie.

Uit de evaluatie komt naar voren dat het criterium met betrekking tot **de Europese dimensie** de actie **een onderscheidende waarde** geeft ten opzichte van andere programma's of initiatieven op het gebied van cultureel erfgoed, en dat dit feitelijk het belangrijkste criterium vormt voor toekenning van het Europees erfgoedlabel. Uit de evaluatie blijkt echter ook dat een groot aantal kandidaat-sites **moeite heeft met het overbrengen van hun Europees perspectief.**

- De Commissie zal ernaar streven kandidaat-sites te steunen bij het behalen van het label, en zal sites waaraan het Europees erfgoedlabel al is toegekend helpen bij het overbrengen van het Europees perspectief zodat zij aan het criterium met betrekking tot de Europese dimensie kunnen (blijven) voldoen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat **het potentieel voor samenwerking en thematisch netwerken** weliswaar deel uitmaakt van de categorieën voor mogelijke toekenning van het label, maar dat dit potentieel nog niet ten volle wordt benut. Het merendeel van de sites waaraan tussen 2013 en 2017 het label is toegekend betreft individuele sites, met name historische gebouwen, documentair en architectonisch erfgoed, en plaatsen van herinnering. Vóór 2018 werd het label slechts toegekend aan één transnationale en één nationale thematische site.

- De Commissie zal haar inspanningen opvoeren om samenwerking en thematisch netwerken tussen de lidstaten te bevorderen, zodat meer transnationale en nationale thematische sites een label toegekend kunnen krijgen.

De effectbeoordeling van de actie was gebaseerd op de veronderstelling dat **een selectieprocedure in twee fasen** — bestaande uit een voorselectie op nationaal niveau gevolgd door een selectieprocedure op het niveau van de Unie — de beste manier was om een eerlijke geografische verdeling van het label in de EU te waarborgen. Uit de evaluatie blijkt dat na de eerste jaren van de uitvoering van de actie nog steeds sprake is van een onevenwichtige geografische verdeling van het Europees erfgoedlabel en dat de grotere lidstaten meer EHL-sites hebben.

- De Commissie zal alle lidstaten aansporen deel te nemen aan de actie en aanvragen door deelnemende lidstaten zonder EHL-sites stimuleren.

De selectie van sites voor toekenning van het label bestaat uit twee fasen: op nationaal niveau vindt om de twee jaar een voorselectie van twee sites plaats; daarna wordt een selectie van de sites uitgevoerd door de Europese jury onder de verantwoordelijkheid van de Commissie. Uit de evaluatie komt naar voren dat een selectieprocedure in twee fasen mogelijk niet efficiënt genoeg is aangezien hierin alle aanvragen worden beoordeeld, ook de aanvragen waarbij de kandidaat-site de symbolische Europese waarde van de site niet voldoende kan aantonen. Aangezien iedere deelnemende lidstaat zijn eigen procedures en kalender voor de voorselectie vaststelt overeenkomstig het subsidiariteitsbeginsel, maken niet alle culturele erfgoedsites evenveel kans om aan de actie deel te nemen.

De selectieprocedure van de actie **op het niveau van de Unie met ondersteuning van de Europese jury, werkt goed**. Volgens de evaluatoren is er één gebied waarop de efficiëntie van het beoordelingsproces kan worden verbeterd. Het label kan alleen aan een site worden toegekend wanneer de aanvraag aan alle drie criteria voldoet. Hoewel driekwart van de niet-geselecteerde sites niet aan het criterium met betrekking tot de Europese dimensie voldeed en daarom niet in aanmerking kwam voor het label, heeft de Europese jury de aanvragen ook aan de twee andere criteria getoetst, namelijk het voorgelegde project en operationele capaciteit.

De jury maakt zijn selectiebeslissing aan de kandidaat-sites bekend via hun nationale coördinatoren, en verstrekt de Commissie ter publicatie een verslag over de voorgeselecteerde sites. De geselecteerde sites zijn tevreden met deze manier van communiceren en feedback, terwijl de niet-geselecteerde sites een meer op maat gemaakte en gedetailleerdere toelichting op prijs zouden stellen. Kandidaat-sites die bij de selectie op het niveau van de Unie niet worden geselecteerd, kunnen in de daaropvolgende jaren nieuwe aanvragen voor de voorselectie op nationaal niveau indienen.

- Met betrekking tot toekomstige selecties gaat de Commissie nadenken over nieuwe manieren om de selectieprocedure efficiënter te maken, alsook over het verhogen van de kans op deelname aan de actie voor culturele erfgoedsites door het verstrekken van betere informatie.
- De Commissie gaat onderzoeken hoe de selectie- en evaluatieprocedures kunnen worden gestroomlijnd en hoe er gedetailleerdere feedback kan worden gegeven naar aanleiding van de selectieresultaten. De Europese jury blijft alle criteria met betrekking tot de toekenning van het label beoordelen met als doel de beoordeling te baseren op alle informatie in de aanvraag.

In de evaluatie worden vraagtekens geplaatst bij de doelmatigheid van nationale quota op basis waarvan maximaal één site per lidstaat per selectiejaar kan worden geselecteerd. Deze quota waren in de eerste fasen van de actie weliswaar nuttig om het aantal EHL-sites binnen de perken te houden, maar gaan in de toekomst de verdere ontwikkeling van de actie waarschijnlijk in de weg staan.

- Bij een eventuele herziening van besluit nr. 1194/2011/EU (rechtsgrond) zou de Commissie, in samenspraak met de lidstaten, opties overwegen om de nationale quota van één site per lidstaat af te schaffen.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de sitebeheerders en de Europese jury die bij het proces betrokken waren, positief hebben gereageerd op de **eerste monitoring van sites met een**

label die in 2016 heeft plaatsgevonden om na te gaan of zij nog steeds aan de criteria voldoen en of het bij hun aanvraag gevoegde project en werkplan worden nageleefd. Het merendeel van de sitebeheerders stelde het op prijs dat ze zo de kans kregen de balans op te maken van hun resultaten en de verbeteringen die met betrekking tot de prestaties van de site waren gerealiseerd. Uit een analyse blijkt dat ten tijde van de monitoring de helft van de tijdens de selectieprocedure door de Europese jury gedane aanbevelingen geheel of gedeeltelijk was opgevolgd. De monitoring in haar huidige vorm werkt echter meer als een prestatiebeoordeling dan als monitoring in de strikte zin van het woord. Hierbij blijkt dat de lidstaten nood hebben aan een duidelijk monitoringkader met gemeenschappelijke indicatoren om een coherente benadering ten aanzien van de monitoringprocedure te waarborgen.

- Met het oog op toekomstige monitoring zal de Commissie de monitoringprocedures blijven evalueren en verbeteren.

Uit de evaluatie blijkt dat **het publiek maar matig bekend is met het Europees erfgoedlabel**. Niet alle sites hebben gebruikgemaakt van de door de Commissie ontwikkelde instrumenten voor het vergroten van de zichtbaarheid en naamsbekendheid van de sites. Ook de communicatie tussen de bij de uitvoering van de Europese actie betrokken actoren, te weten de Commissie, de nationale coördinatoren en de sitebeheerders, wordt als verbeterpunt genoemd. De netwerkactiviteiten tussen sites beginnen steeds vastere vormen aan te nemen en er is grote behoefte aan intensievere communicatie met betrekking tot de actie.

- De Commissie zal meer doen om de Europese actie beter onder de aandacht te brengen en de samenwerking en thematische netwerkactiviteiten tussen de lidstaten te bevorderen.
- Uit hoofde van het huidige programma Creatief Europa[7] zijn er in 2019 en 2020 middelen vrijgemaakt ten behoeve van het ontwerp en beheer van netwerk- en capaciteitsopbouwactiviteiten voor sites met een Europees erfgoedlabel.

4. Doeltreffendheid

Volgens de evaluatie heeft de actie Europees erfgoedlabel sinds de start ervan **vooruitgang geboekt op het gebied van de twee algemene doelstellingen**, namelijk het versterken van het bewustzijn onder de Europese burgers dat zij deel uitmaken van de Unie en het versterken van de interculturele dialoog. De meeste respondenten in de openbare raadpleging die een bezoek hadden gebracht aan sites met een Europees erfgoedlabel, geven aan dat het bezoek hun gevoel deel uit te maken van de Unie inderdaad had versterkt. Met betrekking tot het versterken van de interculturele dialoog blijken de grootste struikelblokken voor de verwezenlijking van deze doelstelling te bestaan uit de beperkte kennis onder sitebeheerders van het begrip interculturele dialoog, en de beperkte meertalige communicatie.

- De Commissie gaat onderzoeken hoe sitebeheerders kunnen worden geholpen hun kennis van en engagement voor de versterking van de interculturele dialoog te verbeteren met het oog op de bevordering van de algemene doelstellingen van de actie.

Uit de evaluatie blijkt dat er sinds de start van de actie vooruitgang is geboekt met betrekking tot het benadrukken van de Europese dimensie en symbolische waarde van sites en het vergroten van de profilering en aantrekkelijkheid van sites op Europees niveau. Voor

[7] 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) (PB L 347 van 20.12.2013, blz. 221).

sommige sites blijft het echter moeilijk hun Europees perspectief goed over te brengen, en het gehele EHL-netwerk vindt het lastig om gemeenschappelijke thema's vast te stellen.

Uit de evaluatie blijkt voorts dat er vorderingen zijn gemaakt bij het vergroten van het inzicht onder de Europese burgers in de geschiedenis van Europa en de opbouw van de Unie, alsook in hun gemeenschappelijk maar divers cultureel erfgoed. De respondenten in de openbare raadpleging stelden dat een fysiek of online bezoek aan een EHL-site hun inzicht in de Europese geschiedenis en cultuur had vergroot en hun kennis over de totstandbrenging van Europa en de Europese integratie had verhoogd.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de meeste sites de toegang voor bezoekers hebben verbeterd en verruimd, onder meer in de vorm van meertalige virtuele toegankelijkheid. Hoewel het label een geslaagde toevoeging vormt op de educatieve en communicatie-activiteiten van de sites, moeten er **aanvullende educatieve activiteiten worden ontplooid** die specifiek gericht zijn op het gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Het bereiken van lokaal publiek met het oog op samenwerking met lokale gemeenschappen, blijft voor veel sites problematisch. Er is tot nu toe weinig vooruitgang geboekt bij het stimuleren van synergie tussen cultureel erfgoed en hedendaagse creaties en creativiteit. Daarnaast zijn er geen aanwijzingen dat het EHL bijdraagt aan de economische en duurzame ontwikkeling van regio's, met name door cultureel toerisme, ondanks het feit dat een derde van de sites aangeeft samen te werken met lokale gemeenschappen en bedrijven.

Volgens de evaluatie voert de helft van de sites gezamenlijke activiteiten uit met EHL-sites in andere lidstaten, zoals tentoonstellingen, conferenties, lezingen, concerten, workshops en promotie-evenementen. Sommige sites geven er de voorkeur aan samen te werken met niet-EHL-sites die met hetzelfde thema werken, en de helft van de EHL-sites vindt dat de samenwerking binnen de actie moet worden verbeterd. Een aantal belanghebbenden vermeldt als expliciete wens de totstandbrenging van een EHL-netwerk als basis voor samenwerking.

Een aantal EHL-sites geeft aan dat de **toekenning van het label een groot aantal voordelen** met zich mee heeft gebracht, waaronder verhoogde steun op lokaal niveau en een versterkte Europese dimensie, meer media-aandacht, versterkte Europese integratie, een verhoogde zichtbaarheid en een hoger bezoekersaantal. Daar staat tegenover dat het behalen van het EHL-label veel energie vergt op het vlak van personele en financiële middelen die vereist zijn voor de uitvoering van het project.

- De Commissie heeft activiteiten in het leven geroepen ter bevordering van de capaciteitsopbouw van EHL-sites zodat deze op internationaal niveau actief kunnen zijn en een bijdrage kunnen leveren aan het verwezenlijken van de doelstelling van het EHL en de duurzaamheid van de resultaten, onder meer door middel van opleidingsactiviteiten en mobiliteit van personeel tussen de verschillende sites.

5. Europese meerwaarde

De meerwaarde als gevolg van het op Europees niveau uitvoeren van de actie in tegenstelling tot de vorige intergouvernementele actie, bestaat vooral uit het onderstrepen van het Europees belang van de EHL-sites. De sites kunnen door middel van tastbare plaatsen en voorwerpen uiting geven aan abstracte begrippen als Europese waarden en identiteit. Daarnaast kunnen EHL-sites als schakel fungeren tussen het Europees perspectief en lokale sites en burgers. Tot dusver is er geen concrete Europese meerwaarde waargenomen door het versterken van de interculturele dialoog. Dit kan het gevolg zijn van de eigenschappen van erfgoedsites, waar zelden de nadruk wordt gelegd op activiteiten die een aanzienlijk potentieel bieden voor het

ondersteunen van de interculturele dialoog, zoals wel het geval is bij bijvoorbeeld sociaal-culturele projecten, podiumkunsten en stedelijke cultuur.

De betrokkenheid van de EU heeft geleid tot de totstandbrenging van gemeenschappelijke selectiecriteria, evenals selectie- en monitoringprocedures op Europees niveau. Deze ontwikkelingen kunnen worden beschouwd als belangrijke meerwaarde in vergelijking met het voormalige intergouvernementele initiatief. De EHL-sites zijn zich bewust van de toegevoegde waarde van de actie die hen immers in staat stelt hun ervaringen en beste praktijken uit te wisselen, van elkaar te leren, en een perspectief te creëren met betrekking tot gemeenschappelijke Europese thema's.

Uit de evaluatie komt naar voren dat de Europese meerwaarde van de actie mogelijk beperkt is doordat het toepassingsgebied van de actie (d.w.z. de specifieke focus op de sites zelf) te beperkt is. Beëindiging van de actie zou echter voorbarig zijn en mogelijk een negatief signaal geven aan de burgers, en meer in het bijzonder aan de bij de sites betrokken belanghebbenden en de sector cultureel erfgoed. De door de EHL-sites geleverde inspanningen om hun Europees belang te onderstrepen en Europese burgers bewust te maken van hun cultureel erfgoed, zouden hierdoor grote schade ondervinden.

- De Commissie zal aanvullende manieren onderzoeken om het toepassingsgebied van de actie te verruimen, met name door het ontwikkelen en overbrengen van het Europees perspectief van de sites, het verbeteren van de samenwerking en thematische netwerkactiviteiten tussen de EHL-sites, en het bevorderen van hun capaciteitsopbouw.