

Internationaal cultuurbeleid

De worsteling met het verzamelen van kwalitatieve data

Data worden steeds belangrijker om overheids-uitgaven en subsidies voor kunst te kunnen valideren en verantwoorden. Het kwalificeren van cultuur- en buitenlandbeleid is echter niet eenvoudig, zo blijkt uit een gesprek met Nicola Smyth van de Arts Council England, Kadija de Paula van de Toronto Arts Council in Canada en Helene Dorfner van het Institut für Auslandsbeziehungen (ifa) in Duitsland.

In Nederland wordt eens in de vier jaar het Internationaal Cultuurbeleid (ICB) onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van de drie betrokken ministers' vastgesteld, om zo een langetermijnstrategie uit te zetten voor het versterken van de (diplomatieke) relaties met andere landen, door middel van kunst en cultuur. Zo moet de internationale uitwisseling de kwalitatieve en duurzame groei van de culturele en creatieve sector mogelijk maken. Binnen het ICB heeft DutchCulture, de netwerk- en kennisorganisatie voor internationale culturele samenwerking, een beleidsbepalende en agenderende rol in de uitvoering van het beleid. Onder meer door het beheren van de programmamiddelen voor discipline-overstijgende activiteiten die vallen binnen de strategieën van het ICB (Raad voor Cultuur 2019, 98) en de DutchCulture Database², voorheen Buitengaats. Sinds 1998 worden hierin de internationale activiteiten van Nederlandse kunstenaars en culturele organisaties bijgehouden.

DutchCulture Database

In 2015 werd duidelijk dat monitoring en evaluatie van het ICB nauwelijks plaatsvond (Langeveld 2016). De database van Dutch-

Mirthe Berentsen

Culture bleek een van de weinige informatiebronnen waarin gegevens over internationale samenwerking werden bewaard. De ministeries van zowel Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) als Buitenlandse Zaken (BZ) gebruiken de data uit de database voor tussentijdse rapportages aan de Tweede Kamer over de monitoring van het ICB. DutchCulture was daar vanaf het begin terughoudend over, aangezien de initiële functie van de database was om de positie van DutchCulture als kennis- en netwerkorganisatie te versterken (Binsbergen 2020, 25). De database is bedoeld als informatiebron voor de sector zelf, waar kunstenaars informatie kunnen inwinnen en beleidsmakers bepaalde tendensen kunnen toetsen. De database bevat zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde projecten, en is daarmee een uniek fenomeen in het internationale culturele veld: nergens anders wordt op zo'n schaal het culturele verkeer in het buitenland bijgehouden (Ibid., 24). De cijfers uit de database geven context aan het totale internationale culturele verkeer, maar zijn niet compleet en zouden dan ook niet als basis voor beleidsmatige beslissingen en rapportages gebruikt mogen worden, zoals nu wel het geval is.

Kwantitatieve versus kwalitatieve data

Het gebruiken van onvolledige data door ministeries laat meteen zien waar het probleem ligt: er zijn simpelweg te weinig goede meetmethoden. Terwijl de behoefte aan data toeneemt, ontbreken duidelijke richtlijnen voor het meten en beoordelen ervan. Hoe betrouwbaar zijn de data die uiteindelijk gepresenteerd worden? Hoe meet je bijvoorbeeld artistieke kwaliteit in data, en in hoeverre beïnvloeden die data de internationale cultuurpolitiek? In de DutchCulture Database worden kwantitatieve gegevens van internationale culturele activiteiten bijgehouden, ongeacht kwaliteit van die activiteiten of financiële ondersteuning van de overheid. Het grote knelpunt in het verzamelen van data is dan ook hoe je kwaliteit meet.

De Arts Council England heeft daarom een aantal jaren geleden een begin gemaakt met het verzamelen van kwalitatieve data, van zowel

binnenlandse als internationale activiteiten. 'Het is belangrijk om daar zicht op te krijgen omdat kwaliteit zo'n belangrijk onderdeel is bij het beoordelen van subsidieaanvragen,' aldus Nicola Smyth, Senior Manager International bij de Arts Council England. De Council financiert rechtstreeks enkele zogeheten 'Non-Departmental Public Bodies' die het kunstbeleid uitvoeren. De Arts Council England is gefinancierd door het Britse ministerie van Cultuur en is het belangrijkste niet-ministeriële publieke orgaan dat verantwoordelijk is voor de promotie en financiering van kunst en cultuur en de uitvoering van het kunstbeleid (Vermeulen et al. 2007, 38). Smyth vervolgt: 'Zo hebben we een jaar of vier geleden de "Impact and Insight Toolkit"³ ontwikkeld, waarin we onder meer door uitvoerige enquêtes pogen om een beter en universeler instrument te bouwen voor het verzamelen van kwalitatieve data, zodat zowel andere *peers* als het publiek mee kunnen beoordelen.' Data worden steeds belangrijker om overheidsuitgaven en subsidies voor kunst te kunnen valideren en verantwoorden, vooral omdat bijna overal op de kunsten wordt bezuinigd. Smyth: 'We wilden meer effectief en wetenschappelijk onderbouwd het belang van kunst naar zowel de overheid als het publiek duidelijk maken. Want we konden alleen individuele verhalen vertellen over successen en mooie projecten en nu hebben we gewoon harde data.'

Internationaal beleid

Zowel in het Verenigd Koninkrijk als in Canada is het *arm's length*-principe bepalend in het vormgeven van beleid, het idee dat staatssteun voor de kunsten op gepaste afstand van politici moet plaatsvinden. Smyth: 'Wij hebben hier niet zoiets als het ICB, omdat de verschillende belangen van de ministeries te veel zouden botsen met het zelfstandig uitvoeren van ons internationale cultuurbeleid. We rapporteren natuurlijk aan het ministerie van Cultuur en aan het publiek, omdat zij uiteindelijk onze financiers zijn door het betalen van belastingen.' Het hoge politieke gehalte van het cultuurstelsel wordt onder meer veroorzaakt doordat de Art Councils →

(op zowel internationaal, landelijk als lokaal niveau) tegelijk de subsidies verdelen én beleid maken. Door die verstrengeling kunnen ze hun beleid ook afdwingen. Bijvoorbeeld als het gaat om doelstellingen als grotere participatie van minderheden of de toegankelijkheid voor personen met een beperking.

‘De Canadese Councils werken afhankelijk van de ministeries, vergelijkbaar met het Britse model,’ vertelt Kadja de Paula, Strategic Programs Manager van de Toronto Arts Council. ‘Voordeel is dat op federaal niveau het geld niet verdeeld wordt in disciplines, maar bijvoorbeeld in “research” en “creation”. Er ligt zowel in het nationale als internationale cultuurbeleid veel nadruk op diversiteit en representatie, en daarin spelen data een hele belangrijke rol.’ Dat het verzamelen van data een steeds grotere rol speelt in het vormgeven van beleid is bij beide councils overduidelijk. De Paula: ‘We hebben tegenwoordig meer personeel dat zich uitsluitend bezighoudt met data en digitalisering.’ Bij de Engelse Arts Council gingen ze nog een stap verder. Smyth: ‘We hebben voor het eerst een econoom in dienst. Die zorgt ervoor dat we meer begrijpen van de kwalificering van data en hoe we daar ons voordeel mee kunnen doen.’

In Duitsland is de situatie als gevolg van de staatsinrichting complex. De deelstaten (Länder) zijn in grote mate bevoegd voor het ontwikkelen van hun eigen cultuurbeleid. De federale overheid en het parlement zijn echter verantwoordelijk voor het internationale cultuurbeleid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) heeft een staatsminister voor Internationaal Cultuurbeleid, maar de minister van Cultuur heeft geen eigen ministerie, want cultuur is onderdeel van het Bundeskanslerambt. Het ICB valt dus onder de verantwoordelijkheid van de minister van BZ. De uitvoering van het ICB ligt echter in handen van vijf intermediaire organisaties, waaronder het Goethe-Institut, DAAD en ifa. Het ifa ondersteunt, subsidieert en organiseert internationale, artistieke en culturele uitwisselingen. Helene Dorfner is er verantwoordelijk voor *Dialog und Forschung*. Dorfner: ‘Wij verzamelen data over onze activiteiten en publiek, en leveren die, net als bijvoorbeeld het Goethe-Institut, uiteindelijk aan BZ, zodat zij een beeld krijgen van de thema’s en tendensen die spelen.’

Opbouw van de tentoonstelling *Future Perfect*, hedendaagse kunst uit Duitsland, in Musée Théodore-Monod d’Art africain, Dakar, Senegal, 21 februari, 2019. © Goethe-Institut Senegal, Fotografie: Stéphanie Nikolaïdis



Inclusiedoelstellingen

Zowel in Canada als Engeland worden de councils vooral beoordeeld op het behalen van de inclusiedoelstellingen van het nationale cultuurbeleid, bij zowel de financiering van nationale als internationale projecten. De Paula: ‘De helft van de subsidiënten moeten mensen van kleur zijn. En dat gaat ver, zo moet je invullen hoe je je identificeert: black, white/ latino/american, indigenous, tribe, et cetera. Ras, sekse, gender en achtergrond zijn eigenlijk hele simpele data om te meten. Ongeveer 50 procent van de aanvragers moet in de categorie “Priority groups” vallen. *Who’s being served* staat daarin volledig centraal.’ Smyth herkent dit: ‘We leggen in toekenningen grote nadruk op de zogenoemde “protected identities”, over de socio-economische achtergrond, etniciteit, leeftijd, herkomst en gender.’

In Duitsland ligt dat anders, legt Dorfner uit: ‘Het verzamelen van persoonlijke data over etniciteit en achtergrond is hier echt niet mogelijk. Duitsland heeft een gecompliceerde geschiedenis met het verzamelen van data over haar burgers, bijvoorbeeld in de DDR.’ Tijdens de pandemie is dat wantrouwen alleen maar aangewakkerd, dus het is een actueel thema in Duitsland. ‘Omdat er zoveel verschillende partners betrokken zijn bij het uitvoeren van zowel het nationale als internationale cultuurbeleid zijn er geen eenduidige gegevens. De data die we wél meten zijn veel algemener, het gaat daarbij om het aantal deelnemers, bij websites en publicaties worden lezers en downloads gemeten, hoeveel bereik er is op sociale media.’

In Nederland bevat de DutchCulture Database alleen kwantitatieve data over de naam van de kunstenaar, de locatie, tijd, discipline, activiteit, het evenement en de uitvoerende partij van de culturele activiteit in kwestie.

Gevoelig punt

Dorfner meent dan ook dat het interview raakt aan een gevoelig punt bij haar en haar internationale collega's, want ze worstelen allemaal met dataverzameling en de vraag wie ermee aan de slag gaat. Het belang wordt onderkend, maar metingen zijn lastig om te zetten in beleid.

Dorfner: ‘Vanuit BZ bestaat er een grote wens voor een gecentraliseerde databank, maar hoe dat vormgegeven zou moeten worden is ontzettend complex.’ In het Verenigd Koninkrijk is een aantal jaren geleden gepoogd om een database voor de internationale activiteiten op het gebied van kunst en cultuur op te richten onder de naam *The Culture Diary*. Smyth: ‘In 2014 hebben we geprobeerd om samen met de ministeries en het departement van internationale handel een database op te zetten, vergelijkbaar met die van DutchCulture. Alle culturele activiteiten in het buitenland werden gemonitord, zowel die van de grote commerciële WestEnd-theaters als die van de kleinere tentoonstellingen. Dus zowel gesubsidieerde als niet-gesubsidieerde kunst. Maar eerlijk gezegd: de meeste organisaties en kunstinstellingen *couldn't be bothered*, en nadat de database in gebruik genomen was, waren er simpelweg te weinig bruikbare data beschikbaar.’

Wat in alle gesprekken naar voren komt is

dat er vanuit de verschillende overheden grote vraag is naar data en manieren om onderzoek te kunnen doen naar aanwezigheid, presentaties en activiteiten in het buitenland en tendensen binnen de culturele sector. Zodat prangende binnenlandse thema's in kaart gebracht kunnen worden, zoals de nadruk op de ‘priority groups’ in Canada en Engeland die vervolgens strategisch ingezet kunnen worden als onderdeel van het internationale cultuurbeleid, waarin kunst en cultuur in staat zijn om niet alleen de bilaterale relaties te verbeteren, maar ook elkaars werelden te vergroten. Uit de gesprekken wordt echter ook duidelijk dat de organisatie en verzameling van data op nationaal niveau al ingewikkeld genoeg is, waardoor de dataverzameling op internationaal niveau geen prioriteit krijgt. Smyth, tot slot: ‘We zouden eigenlijk een symposium moeten organiseren. Iedereen worstelt met dezelfde vraagstukken, en we zouden elkaar kunnen helpen in plaats van het wiel op eigen houtje uit te vinden.’ •

Literatuur

- Binsbergen, S. van (2020) ‘[Feiten en cijfers over internationalisering in de cultuursector: de database van DutchCulture als startpunt voor verdieping en analyse](#)’. In: *Boekman*, jrg. 32, nr. 125, 32-37.
- Langeweg, S. (red.) (2016) *Cultuur als kans: beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Raad voor Cultuur (2019) *Cultuur dichtbij. dicht bij cultuur: advies cultuurbestel 2021-2024*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Vermeulen, J. en N. Groen (2007) *Cultuurbeleid in belendende landen*. Amsterdam: Boekmanstudies.

Noten

- 1 Te weten de ministers van Buitenlandse Zaken (BZ), Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking (BHOS) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).
- 2 dutchculture.nl/en/database
- 3 www.artscouncil.org.uk/impact-and-insight-toolkit



Mirthe Berentsen

werkt als journalist, schrijver en strategisch beleidsadviseur voor nationale en internationale fondsen, organisaties, kunstinstellingen, tijdschriften en kranten. Op dit moment werkt ze voor uitgeverij Das Mag aan een boek over het ouderschap binnen de kunsten