

Artikel

Verantwoording met data

Zegen of last?

Data vervullen een steeds belangrijkere rol in de verantwoordingsprocessen van culturele organisaties en beleidsmakers.

Ondanks voordelen van meer en open informatie, zorgt 'dataficatie' ook voor ongemak. Aan de hand van drie spanningsvelden zetten de auteurs uiteen waar de schoen wringt.

Overal in de culturele sector zien we data-gerelateerde projecten en programma's. Welbekend zijn de online platforms voor datadeling zoals de [Cultuurmonitor](#), [open data](#) bij overheid en op sector/brancheniveau data van de [Museumvereniging](#), de [bibliotheken](#), de [erfgoedsector](#) en de [game-industrie](#). Dit zijn voorbeelden van brede en open informatievoorziening. Daarnaast zijn er initiatieven specifiek gericht op data van en voor culturele organisaties, zoals de Taskforce Samenwerkingsverband Publieksdata en het Digitaal Informatieplatform Podiumkunsten (DIP). De verwachtingen en ambities van zulke platforms lopen uiteen van beter geïnformeerde sector(en), beter geïnformeerd beleid, meer mogelijkheden tot monitoring, tot het gericht verbeteren van organisatieprocessen. Maar we zien ook ongemak, met vragen over meetbaarheid van kunst en cultuur, doelen en waarden bij dataverzameling, en inzet van data bij publieke verantwoording en beleidsvorming.

Rol in verantwoordingsprocessen

Zulke vragen hebben te maken met bredere maatschappelijke discussies over 'dataficatie' – het proces waarbij allerlei fenomenen (zoals menselijk gedrag) in gekwantificeerde vorm worden gegoten zodat ze gemakkelijker kunnen worden geanalyseerd (Dijck 2014). Data komen voort uit sociaal-culturele praktijken; tegelijkertijd beïnvloeden data die praktijken: er zijn keuzes gemaakt over wat wel en niet wordt

Sjors Overman en Claartje Rasterhoff

verzameld, ze geven de illusie dat fenomenen zijn te categoriseren en te classificeren en worden vervolgens ontsloten via onder andere visualisaties en rapporten voor specifieke doelgroepen. Toch krijgen data een belangrijke rol in de verantwoordingsprocessen van culturele organisaties en beleidsmakers aan hun omgeving.

Allereerst is het belangrijk om stil te staan bij het begrip verantwoording. We noemen een proces (publieke) verantwoording als een culturele instelling verplicht is of zich verplicht voelt om haar optreden uit te leggen en te rechtvaardigen tegenover subsidiegevers (zoals de overheid), bezoekers, makers of andere belanghebbenden (Bovens et al. 2009). Verantwoording is een belangrijk proces, zeker in de culturele sector, waar van oudsher de overheid zich niet met de inhoud van cultuur bemoeit, maar wel verantwoording vraagt over de verstrekte subsidies. Daarmee is in veel gevallen het verantwoordingsproces, naast de subsidieverlening zelf, een belangrijk instrument dat overheden in handen hebben om de sector enigszins te sturen.

Myopische verantwoording

Het eerste spanningsveld houdt verband met de mate van meetbaarheid en beschikbaarheid van sommige data. De huidige verantwoordingspraktijk brengt het risico van myopie, bijziendheid, met zich mee: wat we eenvoudig kunnen meten is niet altijd wat we willen meten. Hoewel de tijd van het meten van succes aan de hand van (vooral) bezoekersaantallen allang voorbij leek te zijn, getuigen de verantwoordingswijze in de culturele Basisinfrastructuur (BIS) en door gemeenten dat deze data nog altijd centraal staan in publieke verantwoording (Overman 2018). En in de verantwoording van de BIS vraagt het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) naast een financiële verantwoording naar data over bezoekersaantallen en aantallen producties (Ministerie van OCW 2022). Culturele instellingen gebruiken hierdoor (bezoekers)data niet alleen voor het monitoren van hun publieksbereik, maar ook voor het verantwoorden van subsidiegelden. De relatief

makkelijke meetbaarheid van bezoekersdata betekent echter niet dat (een groot) publieksbereik het enige doel is dat een culturele instelling nastreeft. Verantwoording zou dus over meer dan die bezoekersdata moeten gaan.

Tegelijkertijd komen subsidiënten met interessante initiatieven die proberen om de verantwoording over de kerntaken centraal te stellen (Bunnik 2016). Zij verzamelen, bijvoorbeeld via gesprekken, informatie over de minder makkelijk meetbare impact van organisaties, projecten en programma's. Soms wordt dit ook formeel vastgelegd, zoals bij Stichting Doen, die tot doel heeft om betekenisvolle veranderingen te realiseren en daarom subsidiënten in het rapportageformulier expliciet vraagt naar de betekenisvolle verandering die dankzij de subsidie tot stand gekomen is. In dat geval is de afstemming tussen doel en verantwoording juist heel strak. Dat kan bijdragen aan een goede verantwoordingsrelatie, omdat in de praktijk vrijwel alle professionals bereid zijn de essentie van hun werk te verantwoorden. Het is daarom van belang om de essentie van het werk telkens te identificeren voordat die kan worden gemeten en gedeeld.

Deze spanning tussen de doelstellingen van een organisatie en de onderwerpen waarover verantwoording wordt afgelegd komt ook in de wetenschappelijke literatuur veelvuldig terug. Daar wordt geschreven dat verantwoording zou moeten gaan over kerntaken, maar dat die – in de publieke sector in het algemeen en in de culturele sector in het bijzonder – vaak onduidelijk en ambigu zijn. Eenvoudiger is het om verantwoording af te leggen over perifere en eenvoudiger te meten taken of prestaties (Behn 2001). Toch is juist de verantwoording over kernprestaties en de rol van een instelling in de omgeving het meest interessant. Verantwoording over perifere taken, zoals financiën, citymarketing of governance, wordt vaak ervaren als onnodige bureaucratie die de dagelijkse gang van zaken bij organisaties frustreert (Overman 2021).

Het dashboard: command & control?

Het tweede spanningsveld ontstaat in het bij elkaar brengen van veel databronnen. De sector heeft baat bij het delen van data. Maar de presentatie van sommige portals als ‘dashboards’ suggereert door de naam dat dankzij data ineens alles bestuurbaar en beïnvloedbaar wordt. Het dashboard symboliseert een overzicht van alle essentiële functies van de organisatie – of in dit geval de culturele sector. Dankzij deze informatie kan de bestuurder, als een piloot in een cockpit, de koers van het bedrijf, de instelling of de sector aanpassen. Het belangrijkste dataplatform over de culturele sector, de *Cultuurmonitor*, sinds 2020 uitgebracht door de Boekmanstichting, biedt bijvoorbeeld een dashboard dat toegang geeft tot de data die samengebracht worden in de monitor. In dit dashboard kunnen bezoekers van de website aan de hand van filters zelf databronnen opvragen, combineren en visualiseren.

De manier waarop data via dashboards worden gepresenteerd, impliceert een grote mate van overzicht, vergelijkbaarheid en controle. Eén van de gevolgen van deze presentatie is de verleiding te gaan vergelijken: we kunnen op basis van die presentatie zoeken naar de film met de meeste omzet uit betalende bezoekers, het museum met de hoogste eigen inkomsten of het hoogste aantal frequente cultuurbeoefenaars per inwoner van de gemeente. Instellingen kunnen er dan ook voor kiezen om selectief hun reputatie te versterken op een specifiek gebied door selectief te zijn in de data die ze beschikbaar stellen aan een monitor of door juist actief

specifieke onderdelen uit de monitor te presenteren. Eén van de belangrijke redenen voor publieke verantwoording is, immers, het bouwen aan de eigen reputatie van instellingen; zij hebben tenslotte belang bij de zichtbaarheid van de unieke eigenschappen van hun organisatie (Busuioc et al. 2016). De keuze voor het verzamelen en delen van bepaalde cijfers brengt daarom ook een verantwoordelijkheid met zich mee; waarom verzamelt en deelt een culturele organisatie bepaalde cijfers wel of juist niet? Bij publieke dataplatformen is het bovendien belangrijk om de gehanteerde indicatoren uit te leggen en alle gemeten (of zelfs ontbrekende) indicatoren zichtbaar te maken, niet slechts een selectie die pragmatisch tot stand komt.

Transparantie als verhulling

Het laatste spanningsveld betreft het kantelpunt tussen openheid en overvloed. Vaak wordt aangenomen dat presentatie van meer data altijd beter is. Maar zonder duiding blijven data betekenisloos en leidt meer openheid niet tot meer transparantie. Integendeel zelfs, want als meer data beschikbaar komen, is het vaak juist lastig hun betekenis op toegankelijke en heldere wijze voor het voetlicht te krijgen. Hierbij is het opnieuw interessant om te kijken naar de *Cultuurmonitor* (sinds 2020). In de nieuwe variant van dit instrument wordt anders omgegaan met data dan in haar voorganger, de *Cultuurindex* (2013-2019). Daarin werden ontwikkelingen nog beoordeeld aan de hand van een index-structuur, terwijl nu verhalende presentatievormen centraal staan. Hierbij wordt gebruikt gemaakt van de term ‘dataverhalen’ (of *datastories*), zoals in de rapportage over duurzaamheid.¹ Door context en toelichting te geven maken dataverhalen duidelijk dat de data niet ‘voor zich’ spreken en kunnen mechanismen achter ontwikkelingen in de data worden geduid. Ook in de erfgoedsector wordt, net als bijvoorbeeld in de journalistiek, vaker gebruik gemaakt van dataverhalen, om de potentie van de data te illustreren en daarmee aan te zetten tot gebruik. Hoewel dit type data van een andere aard is dan de gegevens die worden gebruikt in de verantwoording door organisaties, ligt er een vergelijkbaar vraagstuk: hoe kunnen de verzamelde data betekenis krijgen voor gebruikers?

Zonder duiding blijven
data betekenisloos en
leidt meer openheid niet
tot meer transparantie

Uit de literatuur over transparantie in publieke verantwoording blijkt dat meer beschikbaarheid van data zonder adequate betekenisgeving onvoldoende is voor verantwoording (Meijer et al. 2010). Daarom rust er bij de instellingen die met data en data-analyses werken ook een verantwoordelijkheid om van cijfers tot een helder verhaal te komen; analyses, visualisaties en kaarten blijven leeg als de betekenisgeving ontbreekt. Dat verhaal zal niet altijd hetzelfde zijn en niet ieder publiek verwacht hetzelfde verhaal. Voor instellingen geldt dat de ene subsidiegever andere soorten verantwoording verwacht dan de andere. Door het verantwoordingsverhaal af te stemmen op de eigen doelen kan een instelling bovendien haar eigen verhaal versterken (Boer 2021).

Drie inzichten

De belangrijkste inzichten uit de discussie over de spanning in verantwoording met data zijn drievoudig.

Blijf als culturele instelling je belangrijkste taken zodanig scherp definiëren dat ze meetbaar worden. Dat kan zowel in cijfers als in woorden. Maar verantwoordingsrelaties zijn productiever, leerzamer en succesvoller voor instellingen die hun eigen rol in hun omgeving en missie goed weten te bepalen. Bovendien willen culturele professionals maar wat graag hun verhaal vertellen aan de buitenwereld en kunnen ze zelf de regie nemen in hoe ze dit al dan niet met behulp van data doen.

Uitwisseling en publicatie van gegevens over de culturele sector neemt in omvang toe. Voorbeelden zijn de *Cultuurmonitor* en vergelijkbare (thematische en sectorale) instrumenten. Dit roept vragen op rond verantwoordelijkheid voor deze data-infrastructuur en de betekenis van hun verspreiding en duiding. De sector heeft baat bij het delen van data en het leren van elkaar. Maar het is belangrijk dat instellingen zelf betekenis blijven geven aan de gegevens die zij delen.

De huidige rol van data binnen verantwoording vereist dat binnen beleid, bestuur en onderzoek de datageletterdheid toeneemt. Het is belangrijk om binnen deze domeinen personeel te werven en te trainen, zodat de kennis van statistiek en datavisualisatie in de sector groeit. Dat vraagt inspanningen van opleidingen,

ontwikkeling van bestaande werknemers en aandacht in personeelsprofielen bij de werving van nieuwe krachten.

Het open en kritisch bespreken van deze spanningsvelden kan bijdragen aan een goede verantwoordingsrelatie tussen organisaties en financiers, én een verantwoorde omgang met data in en over de culturele sector. Hierbij kan het creatieve en betekenisgevende vermogen van de sector, bijvoorbeeld via visualisatie en narratieven, meer dan nu gebeurt een belangrijke en kritische rol spelen in processen van 'dataficatie'. Verantwoordingsrelaties zijn bovendien productiever, leerzamer en succesvoller voor instellingen die hun eigen rol in hun omgeving en missie goed weten te bepalen, al dan niet met behulp van data. •

Literatuur

- Behn, R. (2001) *Rethinking democratic accountability*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Boer, T. de (2021) 'Updating public accountability: a conceptual framework of voluntary accountability'. Op: *Public Management Review*, 25 november.
- Bovens, M. en T. Schillemans (2009) 'Publieke verantwoording: begrippen, vormen en beoordelingskaders'. In: *Handboek publieke verantwoording*, 19-34.
- Bunnik, C. (2016) *Naar waarde gewogen: een nieuw model voor kwaliteitsbeoordeling bij de toekenning van cultuursubsidies*. Amsterdam: Boekmansstichting.
- Busuioc, M. en M. Lodge (2016) 'The reputational basis of public accountability'. In: *Governance*, jrg. 29, nr. 2, 247-263.
- Dijck, J. van (2014) 'Datafication, dataism and dataveillance: big data between scientific paradigm and ideology'. In: *Surveillance & Society*, jrg. 12, nr. 2, 197-208.
- Meijer, A.J., G.J. Brandsma en S.G. Grimmelikhuijsen (2010) 'Transparantie als fictieve verantwoording'. In: *Bestuurswetenschappen*, jrg. 64, nr. 4, 8-27.
- Ministerie van OCW (2022) *Handboek verantwoording cultuursubsidies instellingen 2021-2024*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
- Overman, S. (2018) 'De kunst van afstemming in verantwoordingsrelaties'. In: *Cultuur op eigen koers: verzelfstandiging van musea en andere culturele organisaties*, 33-41.
- Overman, S. (2021) 'Aligning accountability arrangements for ambiguous goals: the case of museums'. In: *Public Management Review*, jrg. 23, nr. 8, 1139-1159.

Noot

- 1 www.cultuurmonitor.nl/thema/duurzaamheid



Sjors Overman
is universitair docent aan de Universiteit Utrecht, departement Bestuurs- en Organisatie-wetenschap en gespecialiseerd in publieke verantwoording



Claartje Rasterhoff
is universitair docent aan de Universiteit Maastricht en gespecialiseerd in cultuuronderzoek met gebruik van digitale methoden

