



IOB Evaluatie Nieuwsbrief

1601

Cultuur als kans

Beleidsdoorlichting internationaal cultuurbeleid

uwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01

Bevindingen

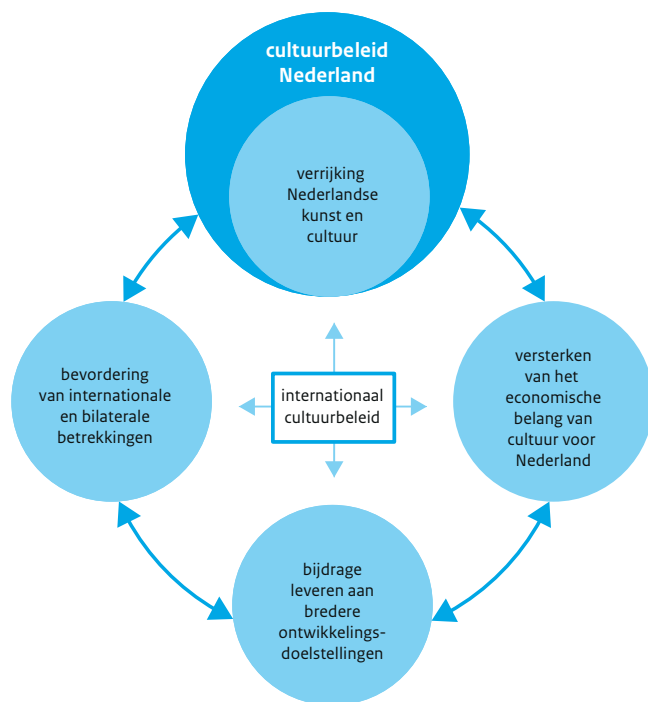
- Het internationaal cultuurbeleid is van grote waarde gebleken om de toegang tot en de verbinding en samenwerking met een breed en relevant professioneel netwerk tot stand te brengen in de betreffende prioriteitslanden én in Nederland.
- Ondanks de beperkte en versnipperde middelen fungeert het cultuurbeleid vaak als verbindende schakel tussen de politieke, economische en maatschappelijke onderwerpen waarop het buitenlandbeleid zich richt.
- De complexe organisatorische en beleidsmatige inbedding van het cultuurbeleid maakt dat overleg en afstemming absolute voorwaarden zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van een succesvol beleid.
- Vanuit de ministeries is onvoldoende regie gevoerd op de coördinatie en samenhang bij de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid. Het formuleren van strategisch beleid vergt maatwerk.
- De thematische en landspecifieke prioriteiten van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Buitenlandse Zaken lopen niet altijd parallel.
- Het mandaat van DutchCulture is ontoereikend om de haar opgedragen coördinerende taak te vervullen.

Lessen

- Heldere governancestructuren zijn nodig, evenals afspraken tussen de ministeries onderling en met de posten en de cultuurfondsen over regie, coördinatie en uitvoering van het internationaal cultuurbeleid.
- De uitvoering van het internationaal cultuurbeleid op de grote posten in het buitenland behoeft meer synergie.
- Om het gewenste maatwerk te realiseren, is een specifieke landen- en/of thematische aanpak nodig. De aanwezige (lokale) expertise kan hiertoe meer worden benut.

Achtergrond

De Nederlandse overheid geeft al sinds de jaren zeventig expliciet invulling aan een internationaal cultuurbeleid. Dit beleid is erop gericht de Nederlandse kunst en cultuur te verrijken, het economisch belang van cultuur voor Nederland te versterken, de internationale en bilaterale betrekkingen te bevorderen en een bijdrage te leveren aan bredere ontwikkelingsdoelstellingen. Hiervoor worden verschillende instrumenten en spelers ingezet, waaronder de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland, de cultuurfondsen en andere (culturele) instellingen en programma's. De landen waar Nederland een actief internationaal cultuurbeleid (ICB) voert, zijn: België (Vlaanderen), Brazilië, China, Duitsland, Frankrijk, India, Indonesië, Italië, Japan, Rusland, Spanje, Turkije, het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten en Zuid-Afrika. Binnen deze prioriteitslanden worden – afhankelijk van de situatie – specifieke thema's benoemd, zoals cultureel erfgoed en creatieve industrie. Het beleid staat onder de verantwoordelijkheid van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en van Buitenlandse Zaken.



In de beleidsdoorlichting 'Cultuur als kans' gaat de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in op de motivering voor het gevoerde beleid, de opzet, inrichting en uitvoering ervan. Ook gaat IOB in op de in de prioriteitslanden en voor prioritaire thema's bereikte resultaten. Hiernaast geeft IOB in de beleidsdoorlichting een oordeel over de relevantie, doeltreffendheid, doelmatigheid en coherentie van het internationaal cultuurbeleid. De beleidsdoorlichting is verricht op verzoek van de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en de minister van Buitenlandse Zaken. Ze betreft de periode 2009-2014.

Bevindingen

Beleidsformulering en middelen

Het uitdragen van cultuur (over de volle breedte) vormt een opzichzelfstaand doel van het internationaal cultuurbeleid. Daarnaast wordt cultuur ingezet als middel om de buitenlandse politieke, maatschappelijke en economische betrekkingen te versterken. Daarmee is het cultuurbeleid additioneel aan andere beleidsdoelen. De scheidslijn tussen deze twee perspectieven op het internationaal cultuurbeleid blijkt in de praktijk echter niet zo groot. De beleidskaders bieden onvoldoende inzicht in de problematisering en de motivering van de gemaakte beleidskeuzes. Hiernaast lopen doelstellingen, resultaten en instrumenten door elkaar heen, en komt de link met de achterliggende beleidslogica of veranderingstheorie onvoldoende uit de verf.

De thematische en landenspecifieke prioriteiten van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en die van het ministerie van Buitenlandse Zaken, en in het verlengde daarvan van de cultuurfondsen en de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland (de 'posten'), lopen in de praktijk niet altijd parallel. En de keuze voor prioriteitslanden blijkt in de praktijk nauwelijks sturend te hebben gewerkt.

Het internationaal cultuurbeleid is een beleidsterrein waarbij de middelen beperkt zijn, vergeleken met andere pijlers van het buitenlandbeleid. Toch fungeert het vaak als de verbindende schakel tussen de politieke, economische en maatschappelijke onderwerpen waarop het beleid zich richt. In de onderzochte periode is per jaar circa EUR 57,2 miljoen besteed aan de uitvoering van dit beleid. De geoormerkte middelen – jaarlijks circa EUR 12,9 miljoen – vormen slechts een deel van de Nederlandse inspanningen op dit beleidsterrein. De versnippering van het budget zorgt echter voor een gebrek aan inzicht in de totale omvang van wat Nederland aan het internationaal cultuurbeleid besteedt.

Beleidsuitvoering

De realisatie van de beleidsdoelen van het internationaal cultuurbeleid vergt meer dan een generieke aanpak of een scala aan activiteiten. Er zal een solide basis moeten worden gelegd in de vorm van een strategisch beleid. Dit vergt maatwerk.

Vanuit de ministeries is er onvoldoende regie gevoerd op de coördinatie en samenhang bij de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid. Aan de cultuurfondsen is een zeer grote mate van autonomie toebedeeld bij de beleidsformulering en -uitvoering. De fondsen is nooit gevraagd te rapporteren over hun uitgaven of over de mate waarin zij bijdragen aan de doelstellingen van het internationaal cultuurbeleid. Bovendien is er nog onvoldoende samenhang, samenwerking en synergie met het beleid van de posten.

Het mandaat van DutchCulture – de instelling die de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid ondersteunt – is ontoereikend om de haar opgedragen coördinerende taak te vervullen. De organisatie functioneert goed als het erom gaat het culturele veld (inclusief de posten) te adviseren. Ook is ze een actieve speler bij het organiseren van (expert)bijeenkomsten, debatten, missies en internationale bezoekersprogramma's. Aan de door de ministeries gewenste monitoring- en verantwoordingsfunctie probeert DutchCulture invulling te geven met de database Buitengaats. De database is hiervoor echter (nog) niet toereikend.



Realisatie beleidsprioriteiten en coherentie

Het internationaal cultuurbeleid is van grote waarde gebleken voor de toegang tot en de verbinding en samenwerking met een breed en relevant professioneel netwerk, zowel in de prioriteitslanden als in Nederland. Hiermee is op verschillende manieren invulling gegeven aan het realiseren van de doelstellingen van het beleid. Zowel direct – door de Nederlandse cultuursector te ondersteunen en te versterken en door actief in te zetten op internationale en bilaterale samenwerking – als indirect – door gebruik te maken van interventies gericht op zichtbaarheid, bewustwording, participatie, het bieden van oplossingsrichtingen bij maatschappelijke vraagstukken en het creëren van goodwill in de prioriteitslanden.

Binnen het internationaal cultuurbeleid van Nederland zijn veel actoren betrokken. In de afgelopen jaren hebben deze een substantieel aantal activiteiten, evenementen, initiatieven en samenwerkingsverbanden gerealiseerd. De in de periode 2009-2014 geboekte successen zijn divers in aard en schaalgrootte. Er is sprake van een grote mate van differentiatie naar doelstellingen, doelgroepen en karakter van de interventies. Vooral op het terrein van de creatieve industrie en een aantal toonaangevende culturele (top)instellingen heeft Nederland een sterke reputatie in het buitenland opgebouwd. Die reputatie is van belang om te kunnen concurreren met het aanbod dat vanuit andere landen zijn weg vindt naar dezelfde 'markt'.

De coherentie van het internationaal cultuurbeleid is complex te noemen. Verantwoordelijkheden zijn belegd op centraal en op decentraal niveau, onder directe ministeriële verantwoordelijkheid en op afstand geplaatst. De complexiteit van de organisatorische en beleidsmatige inbedding van het cultuurbeleid maakt dat overleg en afstemming absolute voorwaarden zijn voor het ontwikkelen en uitvoeren van succesvol beleid. Alle betrokkenen moeten hiervoor open staan en bereid zijn gezamenlijk te komen tot een coherent en samenhangend beleid. Dit is eens te meer van belang als zij vinden dat het internationaal cultuurbeleid katalyserend moet zijn voor of ondersteunend moet zijn aan de realisatie van de overige doelstellingen van het buitenlandbeleid.

Culturele diplomatie

Met culturele diplomatie proberen de Nederlandse posten in het buitenland wederzijds begrip en vertrouwen op te bouwen en zo de positie, het imago en de reputatie van Nederland, het Nederlandse bedrijfsleven of de Nederlandse maatschappelijke instellingen te versterken. Aan de hand van bijvoorbeeld debatten, voorstellingen en presentaties wordt het gemakkelijker om een dialoog aan te gaan over maatschappelijke thema's als vrede en veiligheid, mensenrechten, klimaat en innovatie. Culturele activiteiten bieden daarnaast een goede gelegenheid voor de posten om hun economische en politieke netwerken bij elkaar te brengen. Het postennetwerk zet culturele diplomatie niet in als een opzichzelfstaand instrument maar als middel om andere doelen te bereiken. Deze strategische inzet van culturele diplomatie kan nader worden uitgewerkt.

Lessen

- Heldere governancestructuren zijn nodig, evenals afspraken over regie, coördinatie en uitvoering van het internationaal cultuurbeleid. De rolopvattingen en de mate van betrokkenheid bij de beleidsvoorbereiding verschillen per ministerie. Om interpretatieverschillen bij de uitvoering van het beleid én onduidelijkheid over de governance- en de verantwoordingsmechanismen te voorkomen, is het daarom goed de aannames die ten grondslag liggen aan de gemaakte beleidskeuzes te expliciteren.
- De uitvoering van het internationaal cultuurbeleid op de grote buitenlandse posten (zoals in Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten) behoeft meer synergie. Op die posten zijn de (uiteenlopende) beleidsdoelen en inspanningen voor het internationaal cultuurbeleid het meest complex en veelomvattend. Meer synergie en complementariteit leiden tot een efficiëntere inzet van de cultuurmiddelen en een meer geprononceerde rol van cultuur bij de realisatie van de doelen van het buitenlandbeleid. Het zal ook de Nederlandse zichtbaarheid in het buitenland vergroten wanneer de verschillende spelers op bepaalde thema's en in bepaalde culturele disciplines meer gezamenlijk optrekken.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie, coherentie en duurzaamheid van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd middels systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Evaluatie # 411 (maart 2016)

Cultuur als kans – Beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014

ISBN: 978-90-5328-480-3

Te downloaden op:

www.iob-evaluatie.nl | www.rijksoverheid.nl/bz-evaluaties

16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01 | Cultuur als kans | Evaluatie Nieuwsbrief # 16 01

- Om het gewenste maatwerk te realiseren is een specifieke landen- en/of thematische aanpak nodig. De aanwezige (lokale) expertise kan hiertoe meer worden benut. Ook de kennisuitwisseling tussen de posten, de fondsen en DutchCulture moet worden gestimuleerd. Die kennisuitwisseling heeft tot doel om functionele netwerken in kaart te brengen, te beoordelen waar de raakvlakken liggen, welke strategieën het beste kunnen worden gevolgd, en hoe de verschillende actoren hun interventies hierop kunnen afstemmen. Door de netwerken waarbinnen de cultuurfondsen, de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland en andere beleidsuitvoerders opereren meer op elkaar te laten aansluiten, kan de overheid die kennisfunctie tactischer benutten.
- De positie van de coördinerende organisatie DutchCulture moet worden versterkt. Geef DutchCulture daarom het mandaat en de menskracht om daadwerkelijk procescoördinerende en adviserende taken uit te voeren.