

Vergaderjaar 2021–2022

31 482

Cultuursubsidies

Nr. 115

BRIEF VAN DE MINISTER VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 15 juni 2022

Met deze brief bieden wij uw Kamer, mede namens de Minister van Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking, de evaluatie aan van het internationaal cultuurbeleid in de periode 2017–2020.¹ Het is belangrijk om kritisch terug te kijken op gevoerd beleid en daaruit lessen te trekken voor huidig en toekomstig beleid.

De onderzochte beleidsperiode markeert het einde van een halve eeuw internationaal cultuurbeleid. Sinds de jaren zeventig geeft de Nederlandse overheid expliciet invulling aan een internationaal cultuurbeleid (hierna ICB).

Het heeft zich bewezen als een van de pijlers van de diplomatie van het Koninkrijk, en fungeert als verbindende schakel tussen politieke, economische en maatschappelijke onderwerpen in het cultuur- en buitenlandbeleid. Cultuur is een belangrijk onderdeel van staatsbezoeken en handelsmissies. Maar niet alleen als instrument is het ICB belangrijk. Culturele samenwerking en uitwisseling met het buitenland zijn essentieel voor de aantrekkingskracht, vitaliteit en ontwikkeling van onze eigen cultuur. En door de eigen cultuur met het buitenland te delen, versterken we onze eigen presentatie als open en creatief land. Ook droegen de activiteiten met betrekking tot internationale erfgoedssamenwerking van de Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE), het Nationaal Archief, uitvoeringsorganisatie DutchCulture en de posten met andere landen, zeker waar sprake was van een gedeelde geschiedenis, bij aan kennisuitwisseling en wederzijds begrip.

In de periode 2017–2020 richtte het ICB zich op de volgende drie doelstellingen:

¹ Kamerstuk 31 482, nr. 97

1. Een sterke cultuursector die in kwaliteit groeit door internationale uitwisseling en duurzame samenwerking en die ook in het buitenland wordt gezien en gewaardeerd;
2. Meer ruimte voor een bijdrage van cultuur aan een veilige, rechtvaardige en toekomstbestendige wereld;
3. Cultuur wordt effectief ingezet binnen de moderne diplomatie.

Het beleid wordt uitgevoerd door de Nederlandse diplomatieke posten in het buitenland, de rijkscultuurfondsen en andere (culturele) uitvoeringspartners. In de beleidsperiode 2017–2020 is in totaal 79 miljoen euro besteed aan het ICB. Aan doelstelling 1 werd ruim 43 miljoen euro besteed, aan doelstelling 2 ruim 26 miljoen euro en aan doelstelling 3 ruim 2 miljoen euro. Daarnaast werd ruim 7 miljoen euro besteed aan internationale erfgoedsamenwerking.

Uit de evaluatie blijkt dat de uitgangspunten van het ICB door de jaren heen constant gebleven zijn. De uitkomsten van de evaluatie zijn overwegend positief. Een meerderheid van de uitvoeringspartners en posten geeft aan dat de projecten en activiteiten hebben bijgedragen aan het verhogen van het culturele profiel en het uitbreiden van de culturele betrekkingen met het buitenland. Ook hebben de activiteiten en projecten bijgedragen aan het versterken van de lokale cultuursector en cultuurparticipatie onder jongeren.

De evaluatie is in de periode maart – december 2021 uitgevoerd door DSP-groep. De evaluatie vond plaats terwijl het huidige beleidskader 2021–2024 al geschreven was en de nieuwe beleidsperiode al begonnen. Veel van de aanbevelingen uit de evaluatie zijn al gerealiseerd in het huidige beleidskader.

De belangrijkste aanbevelingen zijn:

Beleidskader (in relatie tot doelmatigheid en doeltreffendheid)

Formuleer heldere beleidsdoelen die geoperationaliseerd worden, gebaseerd op een beleidslogica.

De onderzoekers geven aan dat de effectiviteit van het ICB zich lastig laat meten.

Bij het formuleren van het Beleidskader ICB 2021–2024 is aandacht besteed aan heldere beleidsdoelen en in het kader is beter uitgelegd wat de waarde is van het ICB. Verder werden door beide ministeries verschillende thema's geagendeerd, zoals fair practice, diversiteit, maritiem erfgoed, en de beleidsontwikkeling op de restitutie van erfgoed met een koloniale context. Bij het opstellen van de beleidsdoelen voor het vorige en huidige kader is er bewust voor gekozen om de posten, rijkscultuurfondsen en overige uitvoeringspartners niet alleen richting, maar ook de nodige ruimte te bieden. Zij zijn al vroeg in het proces betrokken. In dat kader vormen de door de posten, in samenspraak met de uitvoeringspartners, opgestelde meerjarenplannen een verdere uitwerking van de doelstellingen.

Het kabinet is het met de onderzoekers eens dat het belangrijk is om heldere doelstellingen te formuleren die geoperationaliseerd worden, zodat het gemakkelijker wordt uitspraken te doen over effectiviteit en doelmatigheid van beleid, maar we moeten ook onder ogen durven zien dat het heel lastig is om dergelijke doelstellingen te maken, juist voor de culturele sector. De aanbeveling om heldere en meetbare beleidsdoelen te stellen is niet nieuw, en komt regelmatig terug in evaluaties rond

cultuurbeleid. De Directie Internationaal Onderzoek en Beleidsevaluatie (IOB) van het Ministerie van BZ constateerde tijdens de beleidsdoorlichting in 2016 ook al dat het meten van de doeltreffendheid van het (internationale) cultuurbeleid een lastige opgave is.

Om resultaatgerichter te kunnen werken en efficiëntere monitoring te bewerkstelligen, die in verhouding staat tot de financiële inzet, worden met het oog op een volgende beleidsperiode de ontwikkelingen rondom monitoring van de culturele basisinfrastructuur goed in de gaten gehouden. De Raad voor Cultuur heeft hierover in haar advies «*Onderweg naar Overmorgen. Naar een Weerbare en Wendbare Culturele en Creatieve Sector*»² belangrijke richtinggevende adviezen gegeven. Ook de rijkscultuurfondsen hebben de nodige ervaring waaruit kan worden geput. Daarnaast zullen wij in de toekomst naar duidelijke beleidsdoelstellingen blijven streven die meer geconcretiseerd en geoperationaliseerd zijn.

Meerjarenplannen

Behoud de meerjarenplannen

Uit de evaluatie komt naar voren dat de zogenoemde meerjarenplannen per land gedurende de beleidsperiode een belangrijke leidraad voor de betrokken partijen vormden. Omdat het bijdraagt aan de continuïteit bevelen de onderzoekers aan om te blijven werken met meerjarenplannen.

Ondanks het arbeidsintensieve karakter wordt er zeker meerwaarde gezien in het opstellen van meerjarenplannen om de gewenste resultaten te bereiken en wordt de aanbeveling overgenomen. Een meerderheid van de diplomatieke posten heeft in de evaluatie aangegeven dat de meerjarenplannen bijdragen aan een efficiëntere inzet van kennis, netwerk en middelen. Voorafgaand aan de inwerkingtreding van de huidige beleidsperiode 2021–2024 hebben de diplomatieke posten van de 23 prioriteitslanden samen met de uitvoeringspartners opnieuw meerjarenplannen opgesteld. Die plannen bestaan onder meer uit een (beknopte) analyse van het culturele veld in het land en de banden met en kansen voor Nederland. Ook worden de prioriteiten aangegeven, waaraan doelstellingen, een aanpak en beoogde resultaten zijn gekoppeld. Daarmee vormen de meerjarenplannen een vertaling van het beleidskader naar de praktijk per land.

Hoewel het meelesen met alle meerjarenplannen door verschillende uitvoeringspartners als veel werk werd gezien, zorgde het voor het verbeteren van de werkrelatie met de posten en duidelijkheid over de richting van het beleid in dat land.

Samenwerking

Organiseer overlegstructuren naar behoefte, maatwerk per land

De regelmatige bijeenkomsten die de kerngroepen van de verschillende landen organiseerden versterkten de samenwerking. Tegelijkertijd werden deze kerngroepen als een grote tijdsinvestering ervaren. Het dient aanbeveling om met betrekking tot de samenwerking maatwerk te bieden. In landen waar behoefte is aan een overlegstructuur kan deze georganiseerd worden, waar deze behoefte niet bestaat is het logischerwijs niet nodig om een overlegstructuur te organiseren.

² <https://www.raadvoorcultuur.nl/documenten/adviezen/2020/11/16/onderweg-naar-overmorgen>.

Deze aanbeveling wordt overgenomen. De kerngroepen³, kunnen een goede overlegstructuur bieden voor samenwerking aan de uitvoering van het ICB. Het kabinet is het echter ook eens met de onderzoekers dat niet alle partijen enthousiast waren over de bijeenkomsten en dat het daarom goed is om maatwerk per land te leveren. Met het oog daarop wordt het in de huidige beleidsperiode aan de posten overgelaten of zij meerwaarde zien in het organiseren van overlegstructuren. Zij zijn het beste in staat een oordeel over de wijze en frequentie van samenwerking te vellen en daar invulling aan te geven.

Tegelijkertijd moet niet uit het oog worden verloren dat de rijkscultuurfondsen over de meest actuele kennis omtrent de mogelijkheden en behoeftes van het (professionele) Nederlandse cultuurveld beschikken, en dat zij dus, zeker als er geen regelmatige kerngroepbijeenkomsten worden georganiseerd, actief dienen te worden betrokken bij de plannen en activiteiten van de posten in dit kader.

Continuïteit

Waarborg continuïteit van personen die het ICB uitvoeren

Binnen het ICB is veel ruimte voor posten en uitvoeringspartners om invulling te geven aan het beleid. Het succes van het ICB is voor een groot deel afhankelijk van de personen die het uitvoeren. Juist bij de personen die het ICB uitvoeren zitten grote verschillen op het terrein van kennis, ervaring en netwerk. Besteed aandacht aan kennisoverdracht en continuïteit van mensen bij met name de posten en DutchCulture.

Het kabinet is het eens met de aanbeveling dat het belangrijk is om aandacht te hebben voor kennisoverdracht en continuïteit van medewerkers. Omdat het beleid bij het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) is dat uitgezonden ambassade-medewerkers, waaronder cultureel attachés, om de vier jaar van post wisselen, is kennisborging en kennisoverdracht van groot belang. Om die reden is samen met DutchCulture en in nauwe samenwerking met andere uitvoerders van het ICB een inwerkprogramma opgesteld voor nieuwe cultureel attachés en worden elk jaar zogenaamde Terugkomdagen georganiseerd, waarbij kennis en ervaring worden uitgewisseld. Op de diplomatieke posten werken ook vaak lokale medewerkers die langer op hun post blijven en die vanwege hun kennis van de lokale situatie van grote waarde zijn en een bijdrage leveren aan de continuïteit. DutchCulture besteedt ook aandacht aan kennisoverdracht en continuïteit van zijn medewerkers. Naast speciale landenadviseurs voor 12 (van de 23) prioriteitslanden werkt DutchCulture sinds 2021 met een zogenaamde «focal countries desk». Voordeel hiervan is dat alle prioriteitslanden een direct aanspreekpunt hebben en de kennis en ervaring intensiever worden gedeeld en beter worden geborgd.

Monitoring en evaluatie

De onderzoekers hebben verder een aantal adviezen geformuleerd over de huidige monitoring en evaluatie.

Update de verantwoording met data van projecten en activiteiten uit 2021

De aanbeveling wordt overgenomen om, wanneer de data van projecten en activiteiten die wegens COVID in 2021 hebben plaatsgevonden met de

³ De kerngroepen (ook wel landenteams genoemd) bestaan uit medewerkers van de post, de departementen, cultuuruitvoeringsorganisatie DutchCulture, RCE, Nationaal Archief en de betrokken uitvoeringspartners (fondsen).

middelen uit de beleidsperiode 2017–2020 beschikbaar zijn, een update te maken, waarmee de verantwoording over deze periode wordt gefinaliseerd.

Onderzoek de regiefunctie van DutchCulture

Verder wordt samen met DutchCulture nagegaan welke verbeteringen nog kunnen worden aangebracht op het gebied van dataverzameling, monitoring en kennis en informatiemanagement. Naar aanleiding van de aanbevelingen wordt beter inzichtelijk gemaakt hoe de ICB-projecten zich verhouden tot het totaal aan Nederlandse culturele activiteiten in het buitenland. Instellingen die ICB-financiering ontvangen zijn al verplicht om hun activiteiten bij DutchCulture aan te melden, waarbij men aangeeft dat dit project (mede) gefinancierd is met ICB middelen. DutchCulture zal hiervoor een extra kenmerk in haar database opnemen. Daarmee kan inzichtelijk worden gemaakt hoe de ICB-projecten zich verhouden tot het totaal aan Nederlandse culturele activiteiten in het buitenland.

Breng het publieksbereik meer in kaart

In samenhang met het eerder gezegde over impact, zal worden onderzocht hoe het publieksbereik met behulp van een aantal prestatie-indicatoren beter in kaart te brengen. Daarbij willen het kabinet op voorhand benadrukken dat het ICB vooral gericht is op het tot stand brengen van verbindingen en dat een kwantitatieve indicator als publieksbereik slechts in beperkte mate geschikt is om de effecten van het ICB te meten. Zo kan een bezoekersprogramma van tien buitenlandse cultuur-professionals aan culturele instellingen in Nederland uiteindelijk misschien veel meer impact hebben dan een concert met drieduizend toeschouwers. Ook zij aangetekend dat de extra inspanningen om publieksbereik meer in kaart te brengen wel proportioneel en haalbaar dienen te zijn en de verantwoording in verhouding dient te staan tot de grootte van projecten. De posten organiseren de culturele projecten die zij (financieel) ondersteunen niet zelf en zouden de bezoekersaantallen bij culturele instellingen moeten opvragen.

Maak onderscheid tussen een kwantitatieve en kwalitatieve analyse van het ICB

In de evaluatie wordt aandacht gevraagd voor het meer concretiseren en kwantificeren van de beleidsdoelstellingen en uitgangspunten. Voor het evalueren van het ICB kan het helpen om een onderscheid te maken tussen een kwalitatieve en kwantitatieve analyse.

Het kabinet ziet de waarde van deze aanbeveling in. Met de beschikbare data wordt nu al jaarlijks een kwantitatieve analyse uitgevoerd op dat deel van de praktijk dat specifiek vanuit het ICB wordt gefinancierd. Nagegaan wordt of daarbij nog beter kan worden getoond hoe dit deel zich verhoudt tot het grotere geheel.

Daarnaast wordt onderzocht hoe de evaluatie van het ICB meer kan worden gericht op de kwalitatieve analyse, op de strategie. Hierover wordt het gesprek met de posten aangegaan. Ook zullen de rijkscultuurfondsen, met hun rijke ervaring en kennis over effectiviteit, meetbaarheid en outcome van beleidskeuzes, meer worden betrokken. De jaarlijkse voortgangsrapportage aan uw Kamer zal de komende jaren worden voortgezet.

Werk met een midterm-evaluatie

De onderzoekers geven aan dat het zinvoller lijkt om een midterm-evaluatie te houden dan één die na de beleidsperiode plaatsvindt zodat de resultaten meegenomen kunnen worden bij het uitwerken van het nieuwe beleidskader voor het ICB.

Er zit inderdaad flink wat tijd tussen de start van de nieuwe beleidsperiode en de evaluatie van de oude beleidsperiode. Dit is echter niet helemaal te voorkomen. Onderzocht wordt of een midterm-evaluatie zinvol is. Door Covid heeft een deel van het ICB vertraging opgelopen, dus het is mogelijk vroeg om komend jaar al de eerste twee jaar van deze periode te evalueren. Partners kan wel om een tussentijdse reflectie worden gevraagd. Begin volgend jaar zal reeds een start gemaakt worden met het schrijven van het beleidskader 2025–2028. Bij het schrijven van het nieuwe beleid zullen we terugblikken op de periode 2021–2022 en de evidente verbeterpunten zullen daarin worden meegenomen. Zo zijn de weeffouten van de nu geëvalueerde voorganger, zoals ook bleek tijdens deze evaluatie, voor een groot deel met het huidige beleidskader gerepareerd.

Tot slot

Tot slot willen we het kabinet graag de aandacht vestigen op de vele succesvolle projecten die in de beleidsperiode 2017–2020 tot stand zijn gekomen.⁴ Deze laten zien welke rol ambassades, fondsen en andere (culturele) uitvoeringspartners spelen binnen het ICB en op welke manier de Nederlandse culturele sector via het ICB wordt gestimuleerd.

De Minister van Buitenlandse Zaken,
W.B. Hoekstra

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Uslu

⁴ Bijlage bij Kamerstuk 31 482, nr. 113.