

Van programma naar proces

Een onderzoek naar de evaluatie
van internationaal cultuurbeleid

Maxime Zeef

Masterthesis

Kunstbeleid en Management

**Universiteit Utrecht
2016**

Maxime Zeef

Studentnummer: 3697703

Master Kunstbeleid en Management

Universiteit Utrecht

23 mei 2016

Universiteit Utrecht

Stagebegeleider: A. J. C. Minnaert

Tweede lezer: Kees Vuyk

Studiejaar: 2015-2016

Locatie: Drift, Utrecht

Consulaat Generaal New York

Stagebegeleider: Robert Kloos

Stageperiode: Februari – augustus 2015

Locatie: 666 Third Avenue, New York

Voorwoord

Mijn zoektocht tijdens mijn bachelor Theaterwetenschap heeft mij langs allerlei beroepsgroepen in het culturele veld geleid. Ik deed ervaringen op als actrice en decorontwerper, als kunsthistoricus en archeoloog, als cultuurwetenschapper en beleidsmaker. Nadat ik mijn bachelor afrondde, koos ik ervoor om een master in kunstbeleid te volgen. Ik had achteraf geen betere keuze kunnen maken.

Tijdens mijn studie had ik grote ambitie om stage te lopen bij een ambassade of consulaat. Het liefst deed ik dat in het culturele hart van de wereld: het Consulaat Generaal in New York. Ik kan het nog steeds bijna niet geloven, maar dat is gelukt; ik heb zeven maanden in New York gewoond en stage mogen lopen op de culturele afdeling van het Consulaat Generaal. Ik zal mijn tijd daar nooit meer vergeten. Het heeft me gevormd en verrijkt op alle mogelijke vlakken. Ik heb fantastische ervaringen op mogen doen en bijzondere mensen ontmoet. Gedurende deze periode heb ik me natuurlijk ook op mijn afstudeeronderzoek gestort. Deze scriptie is de neerslag van dat onderzoek.

Ik ben grote dank verschuldigd aan mijn docent Toine Minnaert. Ik wil hem bedanken voor alle skype-gesprekken, e-mails, feedback en begeleiding. Daarnaast wil ik Frans van der Wel en Jisse Kranen van de IOB bedanken voor hun bereidheid en hun tijd. Uiteraard bedank ik heel het team van het Consulaat in New York, met extra dank voor de begeleiding van Robert Kloos, voor het vertrouwen, het plezier, de betrokkenheid en de leerzame tijd. Als laatste wil ik ook mijn familie, vrienden en liefde bedanken voor hun geduld en voor hun steun tijdens mijn stage en scriptieproces.

“Als jij je scriptie nog niet af hebt als je terug in Nederland bent, betekent dat dat je een leuke tijd hebt gehad in New York”, zei een vriendin tegen mij toen ik vertrok. Het bleken ware woorden te zijn. Hoewel ik de scriptie niet ingeleverd heb binnen het masterjaar, ben ik wel vóór mijn afstuderen al aangenomen bij DutchCulture. In mijn werk daar kan ik al mijn kennis en kunde over (Europees) cultuurbeleid inzetten, verbreden en verdiepen. Ook daarvoor ben ik dankbaar.

Op naar het vervullen van nog veel meer ambities!

Samenvatting

De doelstelling van dit onderzoek is dat het beoogt bij te dragen aan het discours over beleidsevaluatie van internationaal cultuurbeleid, door inzicht te geven in twee actoren die betrokken zijn in dit proces. Het doel hierbij is niet om een nieuwe evaluatie theorie te ontwikkelen, maar om nieuwe inzichten te bieden binnen het thema van cultuurbeleidsevaluatie op internationaal niveau. De hieruit voortkomende hoofdvraag klinkt als volgt: *Wat is het verschil in de aanpak van de evaluaties van het internationaal cultuurbeleid in 2001 en 2014 door de IOB en wat toont dit aan voor het proces van internationaal cultuurbeleidsevaluatie?* Om deze vraag te beantwoorden is er een theoretisch raamwerk opgezet dat ingaat op zowel beleid, als beleidsevaluatie, als cultuurbeleidsevaluatie. Er wordt antwoord gegeven op de vragen welke verandering er heeft plaatsgevonden bij deze specifieke beleidsevaluaties van de IOB en wat dit aantoont voor het evaluatieproces van internationaal cultuurbeleid.

Om te achterhalen wat deze verandering betekent, wordt er gekeken naar een actor die in het beleidsproces van evaluatie staat. Deze actor, die fungeert als casestudy, is het Consulaat Generaal in New York (CGNY). Er wordt een antwoord geformuleerd op de vraag hoe het CGNY zichzelf positioneert. Ook wordt er gekeken naar wat de ontmoeting van het CGNY met de IOB in 2015 betekend heeft voor het beleidsevaluatie proces.

De onderzoeksmethode bestaat uit drie fasen met daarbinnen twee perspectieven. Vanuit de perspectieven 'evaluator' en 'geëvalueerde' wordt de evaluatie van internationaal cultuurbeleid door de IOB op microniveau geanalyseerd om verschillen te achterhalen. De drie fasen betreffen een literatuurstudie, een theoretische analyse van de beleidsevaluaties van de IOB en een casestudy.

Uit dit onderzoek blijkt dat het grootste verschil tussen de IOB doorlichtingen te maken heeft met de geformuleerde doelstelling. In 2001 heeft er resultaatgericht onderzoek plaatsgevonden en in 2014 effectgericht onderzoek. Dit nuanceverschil – worden de resultaten bereikt versus welke bijdrage levert het beleid - laat zien dat het doel van evalueren is veranderd. Uit de casestudy blijkt een ander groot verschil. De bewegingsvrijheid van de beleidsuitvoerder, in dit geval het CGNY, wordt meer erkend in de IOB evaluatie van 2014 dan de evaluatie van 2001. Dit heeft te maken met de veranderde doelstelling van de evaluatie in 2014 waarbij de inbedding van het internationaal cultuurbeleid in de samenleving meer centraal lijkt te staan. Toch blijven beide evaluaties steken op het evalueren van beleidsprogramma's en niet – of in mindere mate – op de samenleving waarin dat programma staat. De verschillen in de uitvoering van de IOB evaluaties laten namelijk ook zien dat er nog geen juist meetinstrumentarium is gevonden voor cultuurbeleidsevaluatie. Hiervoor moet er ingespeeld worden op het beleidsproces, de maatschappij, de mate van bewegingsvrijheid en de samenhang van verschillende actoren in dat beleidsevaluatieproces. Alleen dan kan een goed meetinstrumentarium ervoor zorgen dat de beleidsevaluatie nieuwe inzichten biedt en daadwerkelijk iets toevoegt.

Inhoudsopgave

1. Inleiding	7
1.1 Motivatie relevantie en doelstelling van het onderzoek	8
1.2 Hoofdvraag en leeswijzer	8
1.2.1 Hoofdvraag	8
1.2.2 Leeswijzer	9
1.3 Afbakening onderzoek en begrippen	9
1.3.1 Onderzoek	9
1.3.2 Begrippen	10
1.4 Onderzoeksmethode	11
1.5 Verantwoording casestudy	12
2. Theoretisch kader	14
2.1 Cultuurbeleidsevaluatie	14
2.1.1 Evidence-based policy van Quirijn van den Hoogen	14
2.1.2 Logic of Policy Evaluation van Frank Fischer	17
2.2 Actoren in het beleid	19
2.2.1 Policy Paradox van Deborah Stone	19
2.2.2 Actor-Network Theory van Bruno Latour	21
2.3 Conclusie	21
3. Perspectief: Evaluator	23
3.1 Beleidsdoorlichting IOB	24
3.2 Terms of Reference 2001	24
3.2.1 Evaluatiecriteria	25
3.2.2 Deelstudies	25
3.2.3 Landenstudies	26
3.3 Terms of Reference 2014	28
3.3.1 Evaluatiecriteria	29
3.3.2 Deelstudies	31
3.3.3 Landenstudies	32
3.4 Conclusie	33
4. Perspectief: Geëvalueerde	35
4.1 Consulaat Generaal New York	35
4.2 Positionering – door het Consulaat Generaal in New York	35
4.3 De ontmoeting	39
4.4 Conclusie	41
5. Conclusies en Aanbevelingen	44
5.1 Conclusie	44
5.2 Aanbevelingen	46
6. Literatuurlijst	48

1. Inleiding

In mei 2016 is een evaluatierapport gepubliceerd van het internationaal cultuurbeleid in de periode 2009-2014. Ten behoeve daarvan bracht de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) in april 2015 een bezoek aan de culturele afdeling van het Consulaat Generaal in New York (CGNY). De IOB heeft in totaal slechts twee keer het internationaal cultuurbeleid geëvalueerd. De laatste keer dat dit beleid werd geëvalueerd was in 2001. Toen was het onderwerp van het IOB onderzoek het internationaal cultuurbeleid van de periode 1997-2000. Bij beide evaluaties zijn er onder andere deelstudies gedaan en landenbezoeken uitgevoerd. In 2001 was het bezoek aan de Verenigde Staten onderdeel van een deelstudie naar vijf landen. In de evaluatie van 2015 is het bezoek onderdeel van een deelstudie naar zeven landen. In de opzet van het evaluatieprogramma van de IOB zijn kleine verschillen zichtbaar. Zowel bij de beleidsevaluatie van 2001 als bij die van 2015 is er een landenonderzoek geweest waarbij New York bezocht is. Die observaties vormden de concrete aanleiding voor dit onderzoek; welke verschillen zijn te achterhalen in beide evaluaties? En belangrijker nog; in welke mate hebben die verschillende bezoeken aan het CGNY invloed gehad op de conclusies die de IOB in het kader van de evaluaties heeft getrokken?

De overheid heeft met het internationaal cultuurbeleid het doel om Nederlandse kunstenaars en culturele instellingen te ondersteunen in het vormgeven van, en inhoud geven aan, internationale activiteiten in het buitenland. Hoewel de culturele sector hier in eerste instantie zelf verantwoordelijk voor is, ondersteunt de overheid de activiteiten onder andere door middel van het inzetten van culturele medewerkers op ambassades en consulaten op strategische plekken in de wereld.¹ Dit gebeurt bijvoorbeeld op het CGNY, waar een aantal beleidsmedewerkers op een aparte culturele afdeling de Nederlandse culturele activiteiten in Amerika ondersteunen.

De Rijksregeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2012) schrijft sinds 2012 voor dat elk beleidsterrein periodiek moet worden geëvalueerd – om de vier tot zeven jaar.² Dit gebeurt omdat er verantwoording afgelegd moet worden voor de overheidsuitgaven. Een dergelijke inspectie voorziet tegelijkertijd ook in de behoefte aan een onafhankelijke evaluatie van het beleid zelf.

De evaluaties worden uitgevoerd door de IOB. Bij de evaluatie van internationaal cultuurbeleid maakt de IOB gebruik van een aantal deelstudies (waaronder deskresearch) en de inspectie brengt een aantal bezoeken aan de consulaten en ambassades die geëvalueerd worden. De evaluatieregeling geldt voor alle beleidsterreinen die vallen binnen de

¹ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/internationale-culturele-samenwerking/inhoud/internationaal-cultuurbeleid> gezien op 20 januari 2016.

² Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag, 11 december 2014. p 3

Homogene Groep Buitenlanduitgaven (HGIS) en dus ook voor de culturele afdeling van het CGNY.³

1.1 Motivatie, relevantie en doelstelling van het onderzoek

Dit onderzoek is gericht op de verschillen in de evaluatie van het internationaal cultuurbeleid en meer in het bijzonder op de wijze waarop de culturele afdeling van het CGNY in die evaluatie is meegenomen. Het probeert te formuleren welke invloed de bezoeken van de IOB aan het CGNY al dan niet op het evaluatieproces hebben gehad. Dit evaluatieproces wordt in detail bekeken. Op dit microniveau is er nog maar weinig onderzoek gedaan naar dergelijke evaluatieprocessen, en zeker niet over internationaal cultuurbeleid.

In dit onderzoek worden de twee actoren die de voornaamste rollen spelen bij de evaluaties van het internationaal cultuurbeleid, geanalyseerd. Dat zijn het CGNY zelf en de uitvoerende partij; de IOB. Het onderzoek is er onder meer op gericht aan het licht te brengen hoe deze actoren in verloop van tijd (intern) veranderd zijn en welke invloed die veranderingen hebben gehad op het evaluatieproces. Er wordt daarmee aangesloten bij het bestaande discours over cultuurbeleidsevaluatie.

Deze scriptie geeft specifieke aandacht aan de evaluatie van cultuurbeleid vanuit het 'evidence-based' beleid zoals verwoordt door Quirijn van den Hoogen. Verder sluit het aan bij de wijze waarop Frank Fischer en Deborah Stone kijken naar beleid en de rol van evaluatie daarbinnen. De inzichten van de Actor-Network Theory van Bruno Latour helpen om beleid te zien als een samenspel tussen actoren. De evaluatie van beleid is daardoor een analyse van de relatie tussen deze actoren.

Naast een politieke en wetenschappelijke relevantie, wordt er getracht om dit onderzoek ook van maatschappelijke relevantie te voorzien. Het is belangrijk om er bewust van te zijn dat bepaalde herformuleringen in het beleid zijn voortgekomen door een veranderende samenleving. Deze herformuleringen worden op hun beurt geïnterpreteerd door de uitvoerders van het beleid in een nieuw maatschappelijk kader. Hierdoor is het mogelijk dat internationale culturele activiteiten in de samenleving op een nieuwe manier van betekenis worden voorzien.

1.2 Hoofdvraag en leeswijzer

1.2.1 Hoofdvraag

De belangrijkste vraag van dit onderzoek luidt als volgt: *Wat is het verschil in de aanpak van de evaluaties van het internationaal cultuurbeleid in 2001 en 2014 door de IOB en wat toont dit aan voor het proces van internationaal cultuurbeleidsevaluatie?*

³ In 1997 werd de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) in het leven geroepen. Hierbij worden de buitenlandse activiteiten van verschillende departementen budgettair gebundeld. De ministeries hebben dan gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de bestedingen die zij doen.

De periodieke evaluaties gebeuren aan de hand van zogenaamde *Terms of References*, die steeds voorafgaand aan de evaluatie worden opgesteld. In de Terms of Reference staan de achtergrond, de opzet en het doel van de evaluatie beschreven. Concreet betekent de onderzoeksvraag dat allereerst die Terms of Reference van beide evaluaties met elkaar vergeleken moeten worden. Er wordt onderzocht welke invulling de IOB als evaluator geeft aan de meetinstrumenten in de beide evaluaties van internationaal cultuurbeleid. Middels een casestudy wordt duidelijk hoe de evaluatie in de praktijk plaatsvindt. Deze casestudy betreft het bezoek van de IOB aan de culturele afdeling van het CGNY.

1.2.2 Leeswijzer

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden biedt het eerste hoofdstuk een theoretisch kader dat in twee delen is ingedeeld. In het eerste deel constateert Quirijn van den Hoogen een trend om cultuurbeleid te evalueren op basis van *evidence-based policy*. Hierna wordt de theorie over beleidsevaluatie van Frank Fischer behandeld. Beleidsevaluatie wordt daarmee in een bredere context geplaatst om te zien hoe de evaluatie zich verhoudt tot de samenleving. In het tweede deel van dit hoofdstuk komt daarom de context van de IOB en het CGNY naar voren. Het is een bewuste keuze om de actor die beleid formuleert buiten beschouwing te laten. In dit onderzoek gaat het om de interpretatie van beleid bij een evaluatie. Aan de hand van de theorie van Deborah Stone kan er achterhaald worden hoe deze twee actoren zich verhouden in het proces van beleidsevaluatie. De Actor-Network Theory van Bruno Latour laat het belang en samenhang van de actoren in een netwerk zien.

In het tweede hoofdstuk wordt er aandacht besteed aan het perspectief van de evaluator, de IOB. Er wordt onderzocht in hoeverre de Terms of Reference van de IOB uit 2001 en 2014 van elkaar verschillen. Aan de hand van het theoretisch kader wordt een aantal onderdelen van de Terms of Reference geanalyseerd en vergeleken.

In het laatste hoofdstuk wordt er een antwoord geformuleerd op de vraag in welke mate de IOB wordt beïnvloed door datgene wat zij evalueren, met name door een bezoek te brengen aan de uitvoerder van het internationaal cultuurbeleid (CGNY). Eerst wordt er onderzocht hoe het CGNY zichzelf positioneert. Daarna wordt gekeken welke invloed de ontmoeting heeft gehad op het beleidsevaluatieproces van de IOB.

1.3 Afbakening onderzoek en begrippen

1.3.1 Onderzoek

Het internationaal cultuurbeleid is een breed begrip en kan in dit onderzoek niet in zijn totaliteit geanalyseerd worden. Het is daarom van belang om duidelijk voor ogen te hebben welke aspecten er onderzocht worden. Het is echter ook belangrijk om te weten wat er niet wordt onderzocht en welke onderzoeksgebieden voor dit onderzoek minder relevant zijn.

Bij de afbakening van dit onderzoek is er gekozen om toe te spitsen op een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. De ministeries en fondsen zijn ook belangrijke actoren in het beleidsproces maar worden in dit onderzoek niet belicht.

De IOB zal tegelijk met de doorlichting van het internationaal cultuurbeleid ook een beleidsdoorlichting over publieksdiplomatie uitbrengen. Hoewel er een duidelijk raakvlak is tussen publieksdiplomatie en culturele diplomatie, is in dit onderzoek niet apart aandacht besteed aan de doorlichting van publieksdiplomatie.

Tot slot velt dit onderzoek geen inhoudelijk oordeel over het internationaal cultuurbeleid noch over buitenlandse vertegenwoordigingen. Alle conclusies, assumpties en aanbevelingen komen voort uit eigen onderzoek en ervaring en staan los van de IOB en diens bevindingen.

1.3.2 Begrippen

Een duidelijk kader van de gebruikte begrippen is van belang voor een effectieve benadering van dit onderzoek. Hieronder volgen de gehanteerde definities van een aantal kernbegrippen.

Overheidsbeleid

Om iets te zeggen over de evaluatie van beleid, moet eerst een goede definitie voor de term overheidsbeleid worden gegeven. Wetenschapper Frank Fischer biedt een goed uitgangspunt. Wat wordt er namelijk verstaan onder de term 'overheidsbeleid'? In dit onderzoek wordt de term op de volgende manier geïnterpreteerd: "a political agreement on a course of action (or inaction) designed to resolve or mitigate a problem on the political agenda. They involve a specification of ends (goals) and the means (or instruments)."⁴ De definitie van Fischer houdt in dat beleid wordt gebruikt om een politieke beslissing te maken om iets te doen of juist niet te doen: om een probleem op te lossen of te verzachten. Hierbij staan twee punten centraal, namelijk de doelen en de middelen. Beleid wordt dus gezien als een bewegend proces dat met behulp van middelen haar doelen bereikt om zo problemen op te lossen of te verzachten. In de rest van dit onderzoek wordt deze definitie van overheidsbeleid gebruikt.

Beleidsevaluatie

Naast een duidelijke definitie van overheidsbeleid, is het van belang om goed voor ogen te hebben wat er bedoeld wordt met evalueren. Fischer reikt ook hier een goed kader aan en maakt een onderscheid tussen beleidsanalyse en beleidsevaluatie. Evaluatie is namelijk breder dan analyse en richt zich niet alleen op een programma of een onderzoek maar ook op het grotere geheel waarbinnen de evaluatie wordt uitgevoerd. "The term is used here to refer to the components of a larger, multimethodological evaluation."⁵ Beleidsevaluatie zal

⁴ Fischer, F. *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers. 1995. P 34

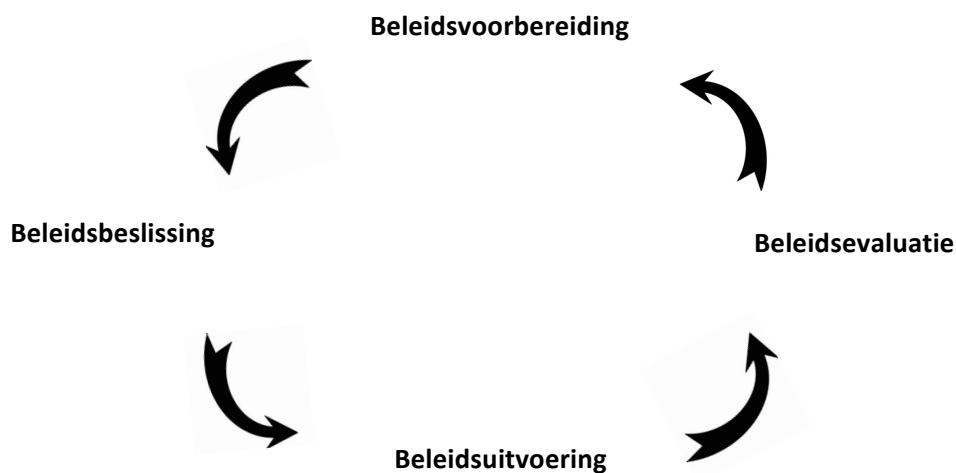
⁵ Ibidem P. 243

in dit onderzoek vooral gekoppeld worden aan de evaluatie van de IOB en zal daarnaast continu in relatie staan tot de 'multimethodologische' evaluatie.

Beleidsproces

Het beleidsproces is een cyclus waarbij, kort gezegd, beleidsvoorbereiding, beleidsbeslissing, beleidsuitvoering en beleidsevaluatie in relatie tot elkaar staan. In dit onderzoek wordt alleen aandacht besteed aan beleidsevaluatie door de IOB en aan beleidsuitvoering door het CGNY. Figuur 1 laat zien dat de verschillende componenten in de cyclus in verhouding staan tot elkaar. Het is een beweeglijk proces dat continu kan veranderen. Wanneer er gerefereerd wordt aan deze cyclus, zal de term 'beleidsproces' gebruikt worden. Zie onderstaande figuur 1 voor een schematische weergave van het beleidsproces.

Figuur 1. Beleidsproces



1.4 Onderzoeksmethode

Het onderzoek bestaat uit drie fasen met daarbinnen twee perspectieven; die van de evaluator en die van de geëvalueerde. De verantwoording van elk onderdeel wordt aan het begin van elk hoofdstuk toegelicht. Vanuit de perspectieven 'evaluator' en 'geëvalueerde' wordt er gezocht naar verschillen in de onderzoeksopzet (de Terms of Reference) van de IOB voor de doorlichting van internationaal cultuurbeleid in 2001 en 2014.

De eerste fase is een literatuurstudie naar de verschillende theorieën over cultuurbeleidsevaluatie, beleidsevaluatie en beleid. Deze theorieën vormen de paraplu van dit onderzoek en worden aan elkaar gekoppeld. Op basis hiervan wordt gekeken hoe er geëvalueerd is tijdens de twee evaluaties van de IOB. Deze kennis helpt vervolgens om op een kritische manier te kijken naar de context en ontwikkeling van het theoretische gedeelte van het IOB onderzoek.

De tweede fase behelst een vergelijking van de Terms of Reference van de IOB uit 2001 en 2014. Dit is het theoretisch kader waarop de IOB de evaluaties baseert. De Terms of Reference uit 2001 en 2014 worden met elkaar vergeleken om een verandering in evalueren te achterhalen. Dit wordt gedaan vanuit het perspectief van de IOB als evaluator met behulp van de theorieën uit het eerste hoofdstuk. Hoewel de IOB vaker beleidsdoorlichtingen heeft uitgevoerd, was de onderzoeksopzet en methodologie voor internationaal cultuurbeleid in 2001 nieuw. De hoofdlijnen van de methodologische aanpak zijn vastgelegd in de Terms of Reference, maar door het experimentele karakter van de doorlichting is deze aanpak tijdens de uitvoering van het onderzoek steeds verder verfijnd. Om een zo compleet mogelijk beeld te bieden van hun werkwijze is er in het eindrapport van de IOB een bijlage toegevoegd met een verfijning van de methodologie. In deze scriptie zal deze bijlage 'Methodologie en Evaluatiecriteria' ook worden meegenomen om de opvatting van de IOB in 2001 zo goed mogelijk te achterhalen. Ten tijden van de totstandkoming van dit onderzoek was het eindrapport van de tweede evaluatie nog niet gepubliceerd. Om deze reden wordt voor de evaluatie van 2014 gebruikt gemaakt van aanvullende, openbare, informatie over de methodologie van de IOB door middel van interviews met de betrokken inspecteurs van de IOB.

De derde fase is een casestudy. Aan de hand van een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland – de culturele afdeling van het CGNY - wordt gekeken hoe er vanuit het perspectief van de geëvalueerde wordt omgegaan met een evaluatie. Ook hier wordt met behulp van de kennis uit de literatuurstudie naar de geëvalueerde actor gekeken om te achterhalen hoe zij zich positioneren in het beleidsproces. Er is naast literatuuronderzoek ook (beperkt) empirisch onderzoek gedaan. Op het CGNY bestond de mogelijkheid om vergaderingen van de culturele afdeling en gesprekken tussen de inspecteurs en beleidsmedewerkers bij te wonen. Daarnaast zijn er oriënterende gesprekken gevoerd met zowel de IOB inspecteurs als de beleidsmedewerkers op het CGNY.

1.5 Verantwoording casestudy

In dit onderzoek zijn de kaders van beleidsevaluatie onderzocht en toegepast op een Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland, namelijk het CGNY. De keuze om deze post als casestudy te gebruiken is gebaseerd op een aantal argumenten.

Ten eerste heeft de Verenigde Staten sinds 2014 het grootste aantal Nederlandse culturele activiteiten en wordt daarmee als belangrijkste culturele bestemming gezien door de Buitengaats kaart van DutchCulture.⁶ Hoewel de Nederlandse Ambassade in Washington staat, is het 'hoofdkwartier' voor cultuur gevestigd in het culturele hart van het land, namelijk New York. Het Consulaat Generaal daar is één van de meest ontwikkelde en professionele posten op het gebied van cultuur. In verhouding tot de grootte van het land is de culturele afdeling in New York relatief klein. Met drie lokaal aangenomen

⁶ Buitengaatskaart DutchCulture. <http://dutchculture.nl/nl/nieuws/nederlandse-cultuurexport-2014-de-buitengaatskaart> gezien op 24 augustus 2015

beleidsmedewerkers en één cultureel attaché, is deze post verantwoordelijk voor de promotie van vrijwel alle Nederlandse culturele activiteiten in de hele Verenigde Staten.⁷

Een tweede reden om het CGNY als casestudy te gebruiken, is het feit dat de onderzoeker in de positie was om aanwezig te zijn bij de evaluatieronde van 2015. Dat bood uitstekende gelegenheid om het proces op microniveau te bestuderen.

Om deze redenen is ervoor gekozen om het CGNY als casestudy te betrekken in dit onderzoek. Het biedt gelegenheid om de rol van de IOB als evaluator te analyseren vanuit een ander perspectief, namelijk vanuit het perspectief van het geëvalueerde CGNY.

⁷ Nederland heeft ook Consulaten en een Ambassade in Washington, Miami, Chicago en San Francisco maar geen van allen hebben een cultureel attaché of een autonome culturele afdeling. Hierdoor ligt het zwaartepunt bij het CGNY.

2. Theoretisch kader

Dit hoofdstuk betreft een literatuurstudie waarbij verschillende theorieën inzicht geven in de evaluatie van internationaal cultuurbeleid. Het hoofdstuk is ingedeeld in twee delen. In het eerste deel constateert Quirijn van den Hoogen een trend om cultuurbeleid te evalueren op basis van *evidence-based policy*. Hierna wordt de theorie over beleidsevaluatie van Frank Fischer behandeld. Beleidsevaluatie wordt daarmee in een bredere context geplaatst om te zien hoe de evaluatie zich verhoudt tot de samenleving.

In dit onderzoek zijn de IOB en het CGNY twee belangrijke actoren die zich tot elkaar moeten verhouden. In het tweede deel van dit hoofdstuk komt daarom de context van deze actoren naar voren. Aan de hand van de theorie van Deborah Stone kan er achterhaald worden hoe de actoren zich verhouden in het proces van beleidsevaluatie. De Actor-Network Theory van Bruno Latour laat het belang en samenhang van de actoren in een netwerk zien.

Dit theoretisch raamwerk wordt in het onderzoek gebruikt om voornamelijk de verschillen te duiden van beide IOB evaluaties. Ook helpen ze te verklaren hoe de ontmoeting tussen twee actoren, de IOB en het CGNY, het beleidsevaluatieproces heeft beïnvloed.

2.1 Cultuurbeleidsevaluatie

2.1.1 Evidence-based policy van Quirijn van den Hoogen

Van den Hoogen ziet een zekere trend in de evaluatie van cultuurbeleid. Hij constateert dat deze trend zich vooral concentreert op *bewijs*: het zogenoemde evidence-based policy. Deze opvatting houdt in dat de overheid moet kunnen aantonen dat haar beleid leidt tot de beoogde effecten in de samenleving. Wanneer de effecten van een beleid niet aangetoond kunnen worden tijdens een evaluatie, bestaat de kans dat het beleid gewijzigd of niet meer uitgevoerd wordt. Deze opvatting is in Nederland ontstaan in de jaren 1980. De overheid kreeg toen steeds meer de behoefte om het beleid te baseren op kennis over fenomenen in de samenleving waarop het beleid invloed probeerde uit te oefenen. Dit gold naast evalueren ook voor het formuleren en uitvoeren van beleid. Hiervoor moesten gegevens worden verzameld die konden aantonen in welke mate dat was gelukt.⁸

Een verklaring voor deze opvatting over het op bewijs gebaseerde beleid is volgens Van den Hoogen terug te vinden in het 'New Public Management' dat ontstaan is in Engeland. Eleonora Belfiore beschrijft deze opvatting in haar artikel '*Auditing Culture; The Subsidised Cultural Sector in the New Public Management*'. Volgens haar komt dit in de praktijk neer op een grotere verantwoordingsplicht van overheidsbeleid door het gebruik

⁸ Hoogen, Q van den. '*Effectief cultuurbeleid. Leren van evalueren.*' Amsterdam: Boekmanstichting, 2012. P. 17

van managementtechnieken uit de private sector.⁹ Dat wil zeggen dat er bewijs moet worden gevonden van de transparantie, effectiviteit en efficiëntie van de openbare besluitvorming.¹⁰ In Nederland relateert Van den Hoogen deze opvatting aan de maakbaarheid van de samenleving. “De economische neergang eind jaren 1970 verzwakte echter het geloof in de maakbaarheid van de samenleving dat de groei van het overheidsapparaat in de jaren 1960 en 1970 opdreef”¹¹. De behoefte aan gegevens over de effecten en efficiëntie van beleid ontstond hierdoor. Het belang van beleidsevaluatie en rapporten van de Algemene Rekenkamer werden daardoor steeds groter. In 1999 werd door de Nederlandse overheid het project *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) gelanceerd. In 2002 resulteerde dit zelfs in de richtlijn dat een beleidsdoel minstens één keer in de vijf jaar geëvalueerd moet worden. Van den Hoogen merkt op dat deze verschuiving ook te maken heeft met een herdefiniëring van waarden en –wanneer toegepast op cultuurbeleid- de rol van kunst in de samenleving. Deze herdefiniëring heeft te maken met intrinsieke en extrinsieke waarden van kunst. Van den Hoogen haalt hiermee de gedachte van Clive Gray aan. “The shift should be characterized as a redefinition of value, marked by a shift from intrinsic notions of use to extrinsic notions of exchange-value.”¹² De manier waarop de overheid met kunstbeleid omgaat, is van belang voor de waarde van kunst in de samenleving. Streeft de overheid naar intrinsieke doelen die voortvloeien uit de kunstzinnige aard van de kunsten? Of streeft zij naar extrinsieke doelen die worden beschouwd als positieve neveneffecten van de kunsten in de samenleving maar niet verbonden zijn aan hun specifieke aard?

De focus op de meetbaarheid van de effecten van kunst heeft ook gevolg voor de evaluatie ervan. Belfiore beschrijft de opkomst van een grotere nadruk op dataverzameling en impactstudies. “The positive impacts of the arts in society are today one of the most crucial sources for justification of public arts subsidy”¹³. De sociale en economische impact van kunst moet worden gemeten waarbij positieve resultaten steeds meer als rechtvaardiging dienen voor cultuursubsidies.

Van den Hoogen schrijft in zijn proefschrift echter dat zowel Gray als Belfiore hun twijfels uiten over deze manier van evalueren. “When instrumental considerations take precedence over aesthetic considerations, art policy and arts practices will be in trouble.”¹⁴ In ditzelfde proefschrift stelt Kees Vuyk dat cultuurbeleid altijd instrumenteel is geweest

⁹ Belfiore, E. ‘Auditing Culture; The Subsidised Cultural Sector in the New Public Management’, *International Journal of Cultural Policy*, vol. 10 (2), 2004. P. 183-202.

¹⁰ Hoogen, Q.L. van den. ‘*Performing Arts and the City Dutch municipal cultural policy in the Brave New World of evidence-based policy*’ Diss. Rijksuniversiteit Groningen. 2010. P. 12

¹¹ Hoogen, Q van den. ‘*Effectief cultuurbeleid. Leren van evalueren.*’ Amsterdam: Boekmanstichting, 2012. P. 21

¹² Gray, C. ‘Commodification and Instrumentality in Cultural Policy’, *International Journal of Cultural Policy*, 13:2, 2007. P. 208

¹³ Belfiore, E. ‘Auditing Culture; The Subsidised Cultural Sector in the New Public Management’, *International Journal of Cultural Policy*, vol. 10 (2), 2004. P. 9

¹⁴ Hoogen, Q.L. van den. ‘*Performing Arts and the City Dutch municipal cultural policy in the Brave New World of evidence-based policy*’ Diss. Rijksuniversiteit Groningen. 2010. P. 16

maar dat dit niet iets slechts is, “as long as the policies align with what the arts actually do in society”.¹⁵ Wanneer cultuurbeleid geëvalueerd wordt kunnen extrinsieke waarden gemeten worden, zolang de connectie wordt gelegd met de intrinsieke waarden en de samenleving waarin dit gebeurt.

Het lastige aan cultuurbeleid is dat er vaak geen heldere doelstellingen zijn geformuleerd terwijl dit wel een voorwaarde is voor evidence-based beleid. Een voorbeeld van een heldere doelstelling uit een ander beleidsterrein is het verminderen van files op drukke punten met 20%. Aan de hand van een pakket van ruim 350 praktische maatregelen kan een dergelijke doelstelling bereikt worden.¹⁶ In de bundel *Effectief Cultuurbeleid* stelt Rudi Turksema dat “het cultuurbeleid een veel lastiger vast te stellen doelstelling heeft, omdat kunst veel meer intrinsieke waarden kent dan bijvoorbeeld het gezondheidszorgbeleid en verkeersveiligheidsbeleid”¹⁷. Doelstellingen van het cultuurbeleid, zoals ‘iedereen kan cultuur beleven’¹⁸, zijn vaak onduidelijker. Wanneer beleef je cultuur en hoe weet je of iedereen het beleefd heeft? Van den Hoogen vindt dat “de uitdaging ligt in het systematisch ontsluiten van onderzoeksuitkomsten en vertalen naar beleidsconclusies”.¹⁹

Het is dus de vraag of ook de complexe maatschappelijke werkelijkheid van cultuurbeleid weergegeven kan worden door gegevens in een evidence base. Van den Hoogen noemt het evidence-based beleid dan ook een ‘schizofreen’ fenomeen. “Het komt voort uit postmoderne twijfel aan de maakbaarheid van de samenleving terwijl het tegelijkertijd teruggrijpt op modernistische opvattingen over eenduidige oorzaak-en-gevolg relaties en de meetbaarheid van maatschappelijke fenomenen.”²⁰ Dit zorgt voor spanningen in het cultuurbeleid. Van den Hoogen formuleert hiervoor geen oplossing, maar biedt handvatten om zo pragmatisch mogelijk met deze spanning om te gaan. Het cultuurbeleid is onderhevig aan een bepaalde druk om te presteren. Van den Hoogen zoekt daarom naar een manier om de evaluatie van cultuurbeleid te verbeteren. Hij stelt dat de toegevoegde waarde van de culturele sector voor de samenleving momenteel niet goed vastgesteld kan worden tijdens een evaluatie. Dit komt omdat de uitkomsten van cultuurbeleid niet gemeten kunnen worden op dezelfde manier als bij andere soorten beleid. Zoals Turksema al zei: “Het aanleggen van rotondes laat zich maar beperkt vergelijken met het verstrekken van

¹⁵ Ibidem. P. 22

¹⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wegen/inhoud/wegen-beter-benutten> gezien op 20 januari 2016.

¹⁷ Hoogen, Q van den. *Effectief cultuurbeleid. Leren van evalueren.* Amsterdam: Boekmanstichting, 2012. P. 149

¹⁸ <https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/inhoud/organisatie> gezien op 20 januari 2016.

¹⁹ Hoogen, Q van den. *Effectief cultuurbeleid. Leren van evalueren.* Amsterdam: Boekmanstichting, 2012. P. 148

²⁰ Hoogen, Q.L. van den. *Performing Arts and the City Dutch municipal cultural policy in the Brave New World of evidence-based policy* Diss. Rijksuniversiteit Groningen. 2010. P. 435

subsidies aan producerende instellingen of het invoeren van een cultuurkaart”.²¹ Cultuurbeleid wordt echter wel geëvalueerd met dezelfde meetinstrumenten. De culturele sector zal dus per definitie tekortkomen wanneer deze geëvalueerd wordt. “Instead of making clear what the cultural sector’s contribution to a city actually is, these departments may only indicate that the sector is constantly falling short of policy expectations”^{22, 23}

Van den Hoogen stelt dat wanneer de doelstellingen van een beleid niet goed geformuleerd zijn, de absolute niveaus van functioneren niet gemeten kunnen worden. Dit hoeft niet meteen iets te zeggen over het beleid zelf, maar kan ook aan de aard van de evaluatie liggen. Een succesvolle evaluatie hangt af van het gebruikte meetinstrumentarium. Dit instrumentarium moet recht doen aan het soort beleid dat geëvalueerd wordt. Wanneer verkeerde meetinstrumenten tijdens een evaluatie gebruikt worden, kan dit negatieve gevolgen hebben voor de uitkomst van een evaluatie, ongeacht of het beleid goed of slecht is. Voor cultuurbeleid stelt Van den Hoogen daarom een meetinstrumentarium voor dat veranderingen meet in plaats van vaststaande gegevens. In het proefschrift concludeert hij dat een evaluatie moet gaan om de veranderingen die optreden in het functioneren van een beleid en niet om de absolute niveaus van functioneren. “Het meetinstrumentarium betreft dus eerder een barometer dan een thermometer.”²⁴

2.1.2 Logic of Policy Evaluation van Frank Fischer

De theorie van Frank Fischer biedt een belangrijke en relevante toevoeging voor de context van beleidsevaluatie. Hij zet het evalueren van beleid in een groter perspectief en vraagt zich af wat de relatie tussen feiten en waarden is. “In particular, how are the separate but interrelated tasks of empirical and normative inquiry to be dealt with in the field of policy analysis?”²⁵ De theorie van Fischer is “designed to fill a gap”.²⁶ Hij signaleert dat men in staat is om grote hoeveelheden empirische data te verzamelen. Tegelijkertijd ziet hij dat deze data niet van betekenis kan worden voorzien. Dit komt doordat er nog geen goede methode is om het normatieve raamwerk van die empirische data te onderzoeken. Fischer probeert dit gat op te vullen met zijn theorie, de *Logic of Policy Evaluation*, waarbij verschillende maatschappijvisies en ideologische keuzes betrokken worden om tot een oordeel over beleid te komen.²⁷

²¹ Hoogen, Q van den. *Effectief cultuurbeleid. Leren van evalueren.* Amsterdam: Boekmanstichting, 2012. P. 155

²² Hoogen, Q.L. van den. *Performing Arts and the City Dutch municipal cultural policy in the Brave New World of evidence-based policy* Diss. Rijksuniversiteit Groningen. 2010. P. ii

²³ Een deel van de citaten van Van den Hoogen is in het Engels omdat deze afkomstig zijn uit zijn Engelstalige samenvatting. De rest van zijn tekst is in het Nederlands geschreven.

²⁴ Hoogen, Q.L. van den. *Performing Arts and the City Dutch municipal cultural policy in the Brave New World of evidence-based policy* Diss. Rijksuniversiteit Groningen. 2010. P. 440

²⁵ Fischer, F. *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers. 1995 P. ix

²⁶ Ibidem P. x

²⁷ Ibidem P. ix

Bij beleidsevaluatie is namelijk niet alleen het beleidsprogramma zelf belangrijk, maar ook de samenleving waarin dat programma plaatsvindt is van belang. Hier is een link te zien met wat Vuyk al eerder stelde over cultuurbeleid in relatie tot de samenleving. Ook Fischer stelt dat de context van het beleid in een evaluatie betrokken moet worden. Hij heeft daarom een methode ontworpen die de relatie tussen waarden en feiten van betekenis kan voorzien. Zijn theorie bestaat uit een systeem dat twee met elkaar verbonden niveaus van beleidsevaluatie in kaart brengt. In feite gaat het om twee fundamentele niveaus: een concreet en een abstract niveau. Het concrete niveau betreft specifieke programma's, problemen en bepaalde actoren. Het abstracte niveau gaat om de sociale orde, de grotere context, waarin deze concrete programma's plaatsvinden. Deze tweedeling biedt een geschikt kader om naar beleidsevaluatie te kijken. De aanpak van Fischer biedt een volledige beleidsevaluatie die zowel op normatieve als empirische aspecten gericht is. Dat wil zeggen dat de theorie zowel het concrete als het abstracte niveau betreft: "Structured around four interrelated discourses, the approach extends from concrete empirical questions pertinent to a particular situation up to the abstract normative issues concerning a way of life".²⁸ Er bestaan volgens Fischer twee niveaus met elk twee fasen die allemaal in relatie tot elkaar staan. In tabel 1 is The Logic of Policy Evaluation van Fischer schematisch weergegeven.

Tabel 1 ²⁹

Eerste niveau: Beleidsprogramma	
A. Technische programmatoets	Worden de geformuleerde doelen gehaald
B. Contextuele programmatoets	Probleemformulering, dragen de doelen en middelen bij aan de oplossing van het geformuleerde probleem
Tweede niveau: Samenleving	
A. Toets aan geprefereerde maatschappijvisie	Ondersteunt het programma de bestaande geprefereerde, dominante waardesystemen en maatschappijvisies
B. Ideologische keuze	Debat over de keuze van het te prefereren waardesysteem, maatschappijvisie

Het eerste niveau, ook wel 'first-order evaluation' genoemd, bestaat uit twee fasen. Hier gaat het om een specifieke setting van een beleidsinitiatief waarbij gekeken wordt naar zowel de context als de specifieke uitkomsten van beleidsprogramma's.

Het tweede niveau, 'second-order evaluation', heeft ook twee fasen en richt zich op verantwoording van beleid ten opzichte van de maatschappij en de ideologische keuzes die in dit beleid gemaakt worden. De evaluatie gaat met dit tweede niveau een stapje verder door te kijken naar het grotere geheel van beleid. Hier gaat het om de instrumentele impact van de beleidsdoelen op de maatschappij en de normatieve normen en waarden die ten grondslag liggen aan deze sociale orde. Ook Van den Hoogen constateert dat cultuurbeleid verbonden is aan de rol van kunst in de samenleving. Daarbij is het van belang om de intrinsieke en extrinsieke waarden van kunst te erkennen. Fischer doet dit door twee

²⁸ Fischer, F. *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers. 1995 P. 18

²⁹ Bos, E. *Beleid voor cultuur en immigranten: rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004*. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), 7 oktober 2011.

niveaus van evalueren te formuleren waarbij er gekeken wordt naar het behalen van intrinsieke doelen en extrinsieke doelen. De waarde wordt vervolgens niet alleen bepaald door programmatoetsen maar ook door wat kunst daadwerkelijk teweeg brengt in de samenleving. Om een evaluatie goed uit te voeren moeten alle vier de fasen in de twee verschillende niveaus behandeld worden. Er is overigens geen rangorde om de verschillende fasen te benaderen. Per onderzoeksgebied kan dit verschillen en evaluaties kunnen gestart worden op elk niveau.³⁰

Fischer combineert de theoretische kant van beleid met de plek die het beleid inneemt in de maatschappij, ofwel hij combineert normatieve en empirische elementen. Daardoor helpt deze theorie te begrijpen dat probleemformuleringen en technische programmamaatregelen altijd ontleend zijn aan opvattingen over een beleidsterrein en de dieper liggende opvattingen over de samenleving.³¹

2.2 Actoren in het beleid

Het theoretisch raamwerk in dit onderzoek is gericht op evaluatie van cultuurbeleid. Er wordt gekeken naar twee evaluaties van internationaal cultuurbeleid. In beide evaluaties zijn vaste actoren te herkennen, namelijk de IOB en het CGNY. Om de relatie tussen de evaluator en geëvalueerde beter te kunnen duiden, is het van belang om te kijken naar het samenspel van deze actoren. In deze paragraaf wordt daarom ingegaan op algemene theorieën die helpen om te kijken naar de rol van actoren in het beleidsevaluatieproces.

Deborah Stone laat met haar theorie *The Policy Paradox* zien dat beleid een proces is waarbinnen de betrokken actoren altijd in strijd zijn met elkaar. Om te achterhalen hoe de actoren zich tot elkaar verhouden of kunnen verhouden, moeten volgens haar categorieën worden gemaakt. Door het beleidsproces in verschillende categorieën te verdelen, kan er naar elke categorie kritisch gekeken worden. De verbindingen tussen de actoren kunnen verduidelijkt worden door de *Actor-Network Theory* van Bruno Latour. Dit sociologisch denkkader vraagt te kijken naar de wederzijdse beïnvloeding tussen de actoren: hoe ontstaat een netwerk en hoe verhouden daarbinnen de actoren zich tot elkaar? Volgens Latour hangt dit allemaal af van de onderzoeker die het netwerk vormgeeft.

2.2.1 Policy Paradox van Deborah Stone

De theorie van Stone gaat om het beleidsproces en zoals zij het noemt de 'strijd' die daarmee gepaard gaat. Stone is gespecialiseerd in staatswetenschappen en focust in haar boek 'Policy Paradox' op de paradox tussen beleid en beleidsvorming. Zij laat zien dat er niet enkel een rationele, wetenschappelijke analyse van beleid kan worden gemaakt, omdat het

³⁰ Bos, E. *Beleid voor cultuur en immigranten: rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004*. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), 7 oktober 2011.

³¹ Ibidem P. 37

proces van beleid *maken* daaraan voorafgaat. Dit proces is altijd anders en niet eenduidig. Zij concludeert dat beleidsanalyse een politieke discussie of strijd is en geen vaststaande wetenschappelijke uitkomst heeft. Het heeft namelijk altijd te maken met keuzes die gemaakt worden om bepaalde zaken te omvatten en andere buiten te sluiten. Verschillende actoren en factoren die een beleidsproces vormgeven kunnen tegenstrijdig zijn. "Reason proceeds from choices to notice some things but not others, to include some things and exclude others, and to view the world in a particular way when other visions are possible."³² Een beleidsanalyse volgens deze theorie is mogelijk, maar moet wel gezien worden in de context van een constant veranderend proces. Volgens Stone is het een permanente strijd om bepaalde overtuigingen over te brengen en is beleidsanalyse daarmee altijd een 'political argument' en vice versa. Haar interpretatieve beleidsanalyse richt zich daarom op de politieke strijd van constant veranderende doelen en de daarbij horende middelen.³³

Een manier om dit beweeglijke proces toch te analyseren is om het te categoriseren. Beleid gaat in essentie om classificeren en differentiëren: om datgene te categoriseren waar geen categorieën voor bestaan. "The world is composed of continua, not categories"³⁴ zo stelt Stone. Door toch categorieën te maken en te classificeren worden, volgens Stone, de zaken behapbaar en toegankelijk voor een groot publiek. De IOB heeft als evaluator de taak om het internationaal cultuurbeleid te evalueren en maakt in hun onderzoek ook categorieën. Door het onderzoek op te delen in verschillende evaluatiecriteria kan de IOB uiteindelijk iets zeggen over het grotere geheel.

Stone onderscheidt drie hoofdcategorieën die zich voordoen in het beleidsproces: doelen, problemen en oplossingen. Deze driedeling is voor haar de essentie van beleidsvoering: "we have a goal; we have a problem, a discrepancy between reality and the goal; and we seek a solution to the problem."³⁵ Elke hoofdcategorie wordt vervolgens weer onderverdeeld in vijf subcategorieën. Dit doet zij in een poging een vast analysekader te bieden voor beleid. Stone geeft echter ook het volgende aan: "policy issues aren't nearly as simple as this three-part formula would suggest."³⁶ De realiteit volgt immers geen vooropgezette schema's. Soms is er eerst een idee, dat daarna de oplossing biedt voor een nog te definiëren probleem. Stone verdedigt echter de essentie van haar theorie. "I use this framework because it expresses a logic of problem solving that is not only widespread in the policy field but that also makes sense to the rational part of our human nature."³⁷ Wat de theorie van Stone interessant maakt is dat zij de veranderende aard van beleid niet ontkent en tegelijkertijd een duidelijk vertrekpunt en theoretisch toetsbaar kader schept met haar categorisering.

³² Stone, Deborah. *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton&Company, 2002. P. 11

³³ Ibidem P. 12

³⁴ Stone, Deborah. *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton&Company, 2002. P. 23

³⁵ Ibidem P. 13

³⁶ Ibidem P. 13

³⁷ Ibidem P. 13

2.2.2 Actor-Network Theory van Bruno Latour

Het sociologisch denkkader van de *Actor-Network Theory* kan vervolgens gebruikt worden om de samenhang te beschrijven tussen de verschillende actoren. In deze theorie van Latour wordt duidelijk dat actoren tegelijkertijd afhankelijk en onafhankelijk zijn van elkaar. Een netwerk is in deze theorie niet een standaard opgebouwd systeem waarbij één actor een andere actor beïnvloedt. De actor is in dit systeem dat wat beïnvloed wordt en tegelijkertijd beïnvloedt het zelf andere actoren. In dit denkkader evalueert de IOB niet alleen het CGNY, maar kan het CGNY ook de evaluatie beïnvloeden. Bij de Actor-Network Theory is het netwerk daarnaast ook afhankelijk van de onderzoeker die het netwerk vormgeeft. De onderzoeker bepaalt welke actoren worden betrokken en dus hoe het netwerk wordt vormgegeven. De theorie leert dat de actoren die afgestemd zijn op elkaar en samen een netwerk vormen, afhankelijk zijn van degene die het netwerk vormgeeft. Latour beschrijft dit als “[...] the network in Actor-Network Theory is an unstructured structure constructed by the researcher[...]”.³⁸

De Actor-Network Theory is een algemene theorie die gebruikt kan worden om naar beleid te kijken. Latour introduceert namelijk de begrippen translatie en transmutatie om naar het concept ‘vertalen’ te kijken. Wanneer een vertaling van bijvoorbeeld overheidsbeleid plaatsvindt, zal dit nooit compleet zuiver zijn. De vertaler zal zich namelijk een eigen betekenis toe-eigenen. Op deze manier is translatie ook altijd een transmutatie. Gielen verduidelijkt dit: “De boodschap die van zender naar ontvanger reist, brengt haar eigen ‘ruis’ mee.”³⁹ Deze ruis is niet problematisch, maar juist noodzakelijk omdat het ervoor zorgt dat het netwerk dynamisch en levendig blijft. Translatie is dus geen geruisloze beweging, maar een proces. Daarbij is het begrip ‘agency’ een interessante toevoeging. De bewegingsvrijheid van een actor laat zien hoeveel vrijheid er is binnen het gestelde kader. De transmutatie laat door een nieuw toegeëigende betekenis de mate van agency of bewegingsvrijheid van die actor zien.⁴⁰

2.3 Conclusie

Dit beknopte overzicht van verschillende theorieën laat een samenhang zien in het kijken naar cultuurbeleidsevaluatie en de samenhang van betrokken actoren. De visie van Van den Hoogen is interessant om inzicht te krijgen in het evalueren van cultuurbeleid. Een zekere druk wordt zichtbaar wanneer cultuurbeleid geëvalueerd wordt op basis van evidence-based policy. Zodra de effecten van het beleid niet meteen zichtbaar of te achterhalen zijn, wordt het beleid daarop negatief beoordeeld, hoewel het beleid niet per definitie slecht is. In

³⁸ Maanen, H. van. *How to study art worlds*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009. P. 86

³⁹ Gielen, P. *Kunst in Netwerken. Artistieke selecties in de Hedendaagse Dans en de Beeldende Kunst*. Uitgeverij Lannoo, Tielt, 2^{de} druk: april 2008. P. 130-132

⁴⁰ Ibidem P. 130-132

plaats van het beleid aan te passen, kan er ook gekeken worden naar betere manieren van evalueren. Een beter meetinstrumentarium voor cultuurbeleid betreft volgens Van den Hogen een meting die veranderingen meet in plaats van absolute niveaus.

De visie van Fischer is van betekenis doordat hij verder gaat op de evaluatie van beleid en daarbij de context van de samenleving betreft. Volgens de Logic of Policy Evaluation is het van belang om twee niveaus van evalueren te onderscheiden: het normatieve en empirische niveau. Wanneer het functioneren van beleid geëvalueerd wordt, moet er niet alleen naar beleid zelf worden gekeken. De connectie en context van de samenleving waarin dat beleid staat en tot stand komt, bepaald mede de uitwerking ervan.

Stone en Latour zijn van betekenis voor het benaderen van beleid in algemene zin. Stone laat met de Policy Paradox zien dat beleid niet een standaard opgebouwd systeem is, maar juist van verschillende actoren afhankelijk is. Hierdoor ontstaat een strijd, die kenmerkend is voor het proces van beleid. Latour benadrukt de afstemming van actoren in een netwerk door te wijzen op de samenhang ertussen. Een vast systeem bestaat niet: de onderzoeker vertaalt en geeft daarbij automatisch een eigen betekenis. Door deze wederzijdse beïnvloeding verandert het hele netwerk.

Deze bevindingen worden toegepast op de twee actoren die in de volgende hoofdstukken betrokken zijn in het proces van beleidsevaluatie. In de analyses van volgende hoofdstukken zal er worden gelet op de terminologie die bovenstaande wetenschappers gebruiken en in hoeverre dit terugkomt in het beleidsevaluatieproces. De actor IOB fungeert in dit proces als evaluator. Aan de hand van de theorie van Fischer zullen de verschillende niveaus van evalueren geïdentificeerd worden om zo de opvatting van de IOB over cultuurbeleidsevaluatie te achterhalen. Hierbij wordt gekeken in welke mate intrinsieke en extrinsieke doelen een rol spelen in beide IOB evaluaties. Het CGNY is de geëvalueerde actor. Hier zal de visie van beleid als proces in termen van Stone centraal staan. Daarbij wordt er ook gelet op de mate van impact die het CGNY voor ogen heeft met het uitvoeren van het internationaal cultuurbeleid. De Actor-Network Theory helpt vervolgens te achterhalen hoe de translatie en transmutatie plaatsvindt van en door het CGNY. Het CGNY kan het beleid dus op een andere manier vertalen en veranderen dan de IOB. Deze transmutatie kan strijd opleveren in het evaluatieproces. De visie van Van der Hoogen helpt bij het samenbrengen van de twee actoren om een betekenis te geven aan het veranderende karakter van beleidsevaluatie door de IOB.

3. Perspectief: Evaluator

In dit hoofdstuk wordt het perspectief van de IOB als evaluator uitgelicht aan de hand van een analyse van de Terms of Reference. Door de Terms of Reference van 2001 en 2014 in detail met elkaar te vergelijken, wordt duidelijk welke verschillen er zijn in de IOB evaluaties van internationaal cultuurbeleid. Om de aanpak van de IOB te kunnen analyseren worden de documenten vergeleken op basis van evaluatiecriteria, deelstudies en landenstudies zoals die beschreven staan in beide Terms of References.

De IOB heeft een bijzondere positie in het beleidsproces. Ze sturen het beleid officieel niet aan, ze formuleren geen beleid en voeren het ook niet uit. Toch zijn de werkzaamheden die de IOB verricht en de uitkomsten daarvan van belang voor het beleidsproces. Betrokken actoren worden beïnvloed door de bevindingen van de beleidsdoorlichting van de IOB en uitkomsten van de evaluatie worden gebruikt als feedback om beleidsdoelstellingen en beleidsuitvoering te verbeteren.⁴¹

De verschillende actoren die betrokken zijn bij de doorlichting, zijn met elkaar verbonden en vormen een netwerk. In de termen van de Actor-Network Theory kan de IOB beschreven worden als het netwerk zelf: de IOB evalueert namelijk nog andere beleidsterreinen van de Rijksoverheid en vormt daardoor een netwerk van evaluaties over verschillende beleidsterreinen. De IOB kan echter ook gezien worden, op basis van de Actor-Network Theory, als actor *binnen* een netwerk. Deze actor zegt namelijk iets over internationaal cultuurbeleid en plaatst daarmee zichzelf in het beleidsevaluatieproces van internationaal cultuurbeleid. De IOB zal haar evaluatie uitvoeren op de manier die zij het beste acht en geeft daarmee een eigen invulling en betekenis aan de evaluatie. Deze invulling is genoteerd in de Terms of Reference die voorafgaand aan de doorlichting gemaakt wordt. Door dit document te analyseren, kan de opvatting van de IOB over beleidsevaluatie achterhaald worden. Vijftien jaar geleden heeft de IOB zich ook moeten positioneren in het beleidsproces om een uitspraak te doen over internationaal cultuurbeleid. Hoe deden zij dat toen? Welke opvatting hadden zij toen over beleidsevaluatie?

Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft de richtlijnen voor evaluaties beschreven in het document 'Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties'.⁴² Hoewel de inspecteurs van de IOB zich aan deze algemene richtlijnen moeten houden, is er geen eenduidig evaluatiekader voor internationaal cultuurbeleid.⁴³ Op deze manier beschikt de IOB over een zekere mate van bewegingsvrijheid om de doorlichting vorm te geven. Door beide doorlichtingen van internationaal cultuurbeleid systematisch te vergelijken, wordt

⁴¹ Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P. 240

⁴² Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Evaluatiebeleid en richtlijnen voor evaluaties*. Oktober 2009

⁴³ Kranen, J en Van der Wel, F. Interview beleid inspecteurs IOB, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag. 10 sep 2015

gekeken in hoeverre ze van elkaar verschillen en hoe de IOB met deze bewegingsvrijheid omgaat.

3.2 Terms of Reference 2001

De vorige beleidsdoorlichting van de IOB van het internationaal cultuurbeleid vond plaats in 2001. Hierin werd de beleidsperiode van 1997 tot en met 2000 geëvalueerd met als doel *het internationaal cultuurbeleid te analyseren en na te gaan of het beleid leidt tot de beoogde resultaten*.⁴⁴ Dit resultaatgerichte onderzoek ging over het wel of niet bereiken van doelstellingen. Hoewel er verschillende resultaatniveaus zijn, wordt hier voornamelijk gekeken “of de spelregels wel worden nageleefd”⁴⁵ en minder wat de verschillende effecten van die spelregels zijn. Het internationaal cultuurbeleid was daar voor nog nooit geëvalueerd en ook het nationaal cultuurbeleid was zeer beperkt onderzocht. “Een complicerende factor voor deze evaluatie is geweest dat noch nationaal, noch internationaal veel ervaring is opgedaan met de evaluatie van cultuurbeleid.”⁴⁶

De IOB gaat na of het beleid leidt tot de beoogde resultaten, maar deze resultaten blijken lastig te achterhalen. Tijdens de periode 1997-2000 zat het internationaal cultuurbeleid in haar zogenaamde derde fase en was het ‘nieuwe’ cultuurbeleid net van start gegaan. Deze fase stond in het teken van samenhang door de invoering van de HGIS cultuurmiddelen in 1997, waarbij de ministeries Buitenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap samenwerkten en een extra impuls gaven aan de internationale culturele samenwerking. De fondsen en sectorinstellingen werden ingezet om deze samenhang te bewerkstelligen door een grotere rol te krijgen in de verdeling van de middelen.⁴⁷ De hoofdlijnen die zijn onderscheiden in dit beleid gaan om de intensivering van het beleid middels de additionele HGIS middelen, de versterking van de culturele functies op ambassades en de aanwijzing van prioriteitslanden. Hoewel dit deels over de inhoud van beleid gaat, maakt het duidelijk dat ‘meer samenhang’, ‘versterking’ en ‘intensivering’ geen scherp geformuleerde doelen zijn. Er is eerder sprake van beleidsuitgangspunten dan van beleidsdoelstellingen.⁴⁸

⁴⁴ Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P. 240

⁴⁵ Ibidem P. 240

⁴⁶ Ibidem P. III

⁴⁷ Minnaert, T. ‘Drang naar samenhang. Het internationaal cultuurbeleid van Nederland.’ *Boekman 80, kunst over de grens*. Amsterdam, najaar 2009. P. 10

⁴⁸ Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P. 239

3.2.1 Evaluatiecriteria

Het algemeen methodologisch kader van de beleidsevaluatie is uiteengezet door een aantal evaluatiecriteria te onderscheiden. Deze evaluatiecriteria, die vergelijkbaar zijn met de door Stone beschreven categorieën, helpen om de doelen van de doorlichting te achterhalen. In de doorlichting zijn de evaluatiecriteria relevantie, effectiviteit, efficiëntie en transparantie onderscheiden. Dat wil zeggen dat elk van deze criteria bij moeten dragen aan het hoofddoel, namelijk nagaan of het beleid leidt tot de beoogde resultaten.

Onder *relevantie* wordt een mate van overeenkomst verstaan. Er wordt nagegaan of het programma, specifieke activiteiten en de daaruit volgende specifiek voor beleidsinstrumenten vastgelegde criteria overeenkomen met de beleidsintenties. Hierbij staat het Nederlands belang of het Nederlands cultureel profiel in het buitenland centraal.

Het criterium *effectiviteit* gaat over de analyse in hoeverre de activiteiten en instrumenten bijdragen aan de verwezenlijking van de beleidsdoelstellingen. Hierbij wordt door de IOB meteen een probleem aan de orde gesteld. Er zijn meerdere beleidsdoelstellingen niet geoperationaliseerd, er zijn gebrekkige basisgegevens, het beleid is nieuw en de beleidsinstrumenten hebben een beperkte samenhang. Hierdoor wordt er door de IOB geconcludeerd dat de doorlichting geen algemeen oordeel kan geven over de effectiviteit van het beleid. Om die reden is er voor gekozen om de doorlichting te richten op slechts enkele beleidsinstrumenten die gerelateerd zijn aan beleidsdoelstellingen, zoals publiek, publiciteit en vervolgactiviteiten.

Als laatste worden de evaluatiecriteria *efficiëntie* en *transparantie* samen genoemd. Hierbij wordt niet concreet uitgelegd wat er wordt bedoeld met deze begrippen maar wordt er wel een onderscheid gemaakt tussen efficiëntie en transparantie op het activiteitsniveau en programmabeheer. Hierbij gaat het om de werkelijke realisatie van de voorgenomen activiteiten en in hoeverre het programma inzichtelijk is.⁴⁹

3.2.2. Deelstudies

In de doorlichting van de IOB zijn vier deelstudies uitgevoerd. De deelstudies behelzen onderzoek naar beleidsanalyse, beleidsuitvoering, beleidsuitvoering in prioriteitslanden en naar het HGIS-cultuurfonds. Er is in de breedte onderzoek gedaan door middel van beleidsformulering en beleidsuitvoering. Daarnaast is er ook een diepteonderzoek gedaan door middel van enkele onderdelen van beleidsuitvoering te bestuderen.⁵⁰

Een opvallende deelstudie is de beleidsanalyse waarin de basis wordt gelegd voor de volgende deelstudies. De beleidsanalyse gaat over het analyseren van beleidsdoelstellingen, de rol van actoren in de formulering en uitvoering van beleid en de coördinatie en samenhang tussen beleidsterreinen. Er is hier een poging gedaan bloot te leggen welke aannames er in het beleid schuilgaan. In de jaren negentig zijn er veel veranderingen in het

⁴⁹ Ibidem P. 250-252

⁵⁰ Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P 241-242

cultuurbeleid geweest die een herijking van dit beleid teweeg hebben gebracht. De deelstudie beleidsanalyse concentreert zich hier op. Er kan een link gelegd worden met de theorie van Van den Hoogen over het kijken naar verandering in beleid in plaats van absolute niveaus van evalueren. De belangrijkste informatiebron voor deze deelstudie betreft dan ook diepte interviews met beleidsmakers, vertegenwoordigers van het culturele veld en externe deskundigen.⁵¹ Op deze manier laat de IOB in haar onderzoeksmethode zien dat de zoektocht binnen het beleidsproces bij verschillende actoren ligt. De visie van verschillende actoren, zowel in het culturele veld als op de ministeries, wordt betrokken bij het onderzoek om te achterhalen hoe de formulering en uitvoering van het beleid bijdragen aan het behalen van de beoogde resultaten. Er wordt veel aandacht besteed aan de beleidsuitgangspunten en hoe die als spelregels dienen.⁵²

De onderzoeksopzet van de IOB lijkt zich te bewegen richting het tweede niveau van evalueren zoals Fischer dat heeft omschreven. Er wordt getracht aannames achter beleid bloot te leggen door middel van diepte-interviews om zo wellicht de ideologische keuzes zichtbaar te maken. Opvallend is dat de doelstelling van de doorlichting niet tot dit tweede niveau komt. De wens om de beoogde resultaten van beleid na te gaan lijkt meer op een technische programmatoets. Het probleem dat de IOB zelf al constateert is dat het gebrek aan duidelijke doelstellingen een eenduidige meting van resultaten in de weg staat. Daarom wordt er geconcentreerd op de beleidsuitgangspunten –en principes en of deze in duidelijke spelregels zijn vertaald en worden nageleefd.⁵³ Dit soort evaluatieonderzoek komt overeen met het eerste niveau van evalueren waarbij een contextuele programmatoets wordt uitgevoerd.

3.2.3. Landenstudies

De IOB heeft ook een landenstudie gedaan om onderzoek te doen naar de beleidsuitvoering in de praktijk. Er zijn vijf landen bezocht waarvan de selectie tot stand is gekomen door het gebruik van een gevarieerd beleidsinstrumentarium. De keuze van de IOB om de beleidsuitvoering in prioriteitslanden als deelstudie te onderzoeken, laat zien dat er naar diepgaand inzicht in de beleidspraktijk gezocht wordt. Dit houdt in dat er medewerkers van Nederlandse posten geïnterviewd zijn, evenals posten van andere landen om te kijken hoe zij in dezelfde omgeving hun internationale cultuurbeleid hebben vormgegeven.

In de Verenigde Staten heeft de IOB de steden Los Angeles, Washington en New York bezocht. Daar hebben zij 58 medewerkers geïnterviewd van Nederlandse en buitenlandse Consulaten en Ambassades. Ook zijn een aantal partners uit het Amerikaanse culturele veld geïnterviewd door de IOB. In het tiendaagse bezoek aan New York zijn er ongeveer twintig

⁵¹ Ibidem P. 241-242

⁵² Ibidem P. 241-242

⁵³ Ibidem P. 240

tot dertig interviews afgenomen.⁵⁴ De posten nemen een actieve rol in de praktijk van de beleidsuitvoering in. Het CGNY werd gezien als voorbeeldfunctie voor andere posten. Dit kwam door innovatieve projecten die daar plaatsvonden en de ervaring met een Culturele Zaken functionaris als culturele makelaar. De IOB kaart echter ook in de Terms of Reference aan dat er onder andere een coördinatieprobleem is. Doordat er niet één duidelijke coördinator van het CGNY aan te wijzen is, neemt het CGNY een lastige positie in het beleidsevaluatieproces in. Dit wordt door de IOB onderzocht in een deelstudie. De meeste aandacht is besteed aan de makelaars- en subsidiefunctie van de posten. Hier was vooral het criterium effectiviteit van belang bij de makelaarsrol. De evaluatiemogelijkheden van dit criterium zijn echter beperkt gebleken omdat de beleidsuitvoering in de meeste prioriteitslanden nog in de kinderschoenen stond. Er werd geconcludeerd dat het te vroeg was om de culturele functie op de prioriteitsposten in dit stadium al te evalueren, maar dat er wel lessen kunnen worden getrokken uit de praktijk. Ook al is het CGNY als actor eigenlijk nog te jong om te evalueren, wordt er toch een waarde toegekend omdat deze actor een belangrijke plek inneemt in de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid. Hoewel er nog geen harde resultaten zijn, wordt er des te meer ingezet op interviews om te achterhalen hoe deze actor zich in de maatschappij beweegt en welke resultaten dat teweegbrengt.

In tabel 2 is het schema van Fischer ingevuld met de bevindingen en activiteiten van de IOB uit 2001 om weer te geven hoe de IOB de verschillende niveaus van beleidsevaluatie doorloopt.

Tabel 2

Eerste niveau: Beleidsprogramma	
A. Technische programmatoets	Volgens de IOB zijn er geen duidelijke doelen geformuleerd. Vanwege de wens om de beoogde resultaten te achterhalen, wordt het programma vervolgens getoetst op onder andere uitvoering en transparantie rond beleidsvoering.
B. Contextuele programmatoets	De IOB herkent geen duidelijke doelstelling waardoor niet duidelijk is wat precies het probleem is. Hierdoor weet de IOB niet of de middelen bijdragen aan de oplossing van het probleem. Vervolgens kan een contextuele programmatoets eigenlijk niet plaatsvinden.
Tweede niveau: Samenleving	
A. Toets aan geprefereerde maatschappijvisie	Door middel van een landenstudie wordt

⁵⁴ Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P 274-276

	getracht om inzicht te krijgen in de beleidspraktijk. De focus ligt hier echter bij de resultaten van het beleid en niet bij de maatschappij.
B. Ideologische keuze	Diepte-interviews met het culturele veld worden gebruikt om te achterhalen hoe bijvoorbeeld het CGNY zich in de maatschappij beweegt. Maar ook hier ligt de focus bij beleidsresultaten in plaats van bij een debat over een waardesysteem of maatschappijvisie.

3.3 Terms of Reference 2014

De Terms of Reference van de meest recente beleidsdoorlichting van internationaal cultuurbeleid komt uit 2014. Het doel van de doorlichting is om een antwoord te geven op de vraag “Welke bijdrage de door de overheid gefinancierde ICB-interventies hebben geleverd aan het versterken van het internationaal niveau van Nederlandse topinstellingen en de bekendheid en (markt)positie van Nederlandse cultuur in het buitenland?”⁵⁵ De IOB stelt zich hierbij ten doel een bijdrage te leveren aan de kennis over de uitvoering en effecten van het Nederlands buitenlandsbeleid.⁵⁶ In dit effectgerichte onderzoek kunnen de effecten omschreven worden als “resultaten op verschillende niveaus.”⁵⁷ In deze beleidsdoorlichting ligt de focus niet meer op resultaatgericht onderzoek zoals in het vorige onderzoek, maar zijn vooral de effecten belangrijk. Hieruit spreekt een bredere blik op beleid waarbij er verder wordt gekeken dan alleen de doelstelling of het resultaat ervan.

De Rijksregeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE 2012) schrijft voor dat elk beleidsterrein om de vier tot zeven jaar geëvalueerd moet worden om verantwoording af te leggen over overheidsuitgaven.⁵⁸ Toch zit er vijftien jaar tussen de publicaties van de eindrapporten. Voor de beleidsdoorlichting uit 2014 is ook een Terms of Reference gemaakt met een uiteenzetting van het doel en de daarbij gebruikte onderzoeksofzet en methodologie. Opmerkelijk is dat in deze beleidsdoorlichting niets staat over de aanpak van de vorige doorlichting van internationaal cultuurbeleid. Dit onderzoek lijkt dan ook in haar opzet en aanpak helemaal los te staan van het vorige onderzoek uit 2001.

⁵⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag, 11 december 2014. P 16

⁵⁶ <http://www.iob-evaluatie.nl/doel> Gezien op 14 september 2015.

⁵⁷ Kranen, J en Van der Wel, F. Interview beleid inspecteurs IOB. 10 sep 2015

⁵⁸ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag, 11 december 2014. P 3

De context van deze beleidsdoorlichting is anders dan veertien jaar geleden. In de loop der jaren heeft het systeem van de HGIS cultuurmiddelen zich kunnen ontwikkelen maar is de veelbelovende samenhang niet per definitie tot stand gekomen. De zogenaamde vierde fase, die vanaf 2008 inging, stond voor een periode waarin er weer eigen koersen gevaren werden en grenzen tussen departementen scherper werden. “Internationale culturele samenwerking draagt bij aan de ontwikkeling van de Nederlandse cultuur en beïnvloedt ook de bredere politieke, sociale en economische betrekkingen met andere landen.”⁵⁹ In de brief ‘Grenzeloze Kunst’ worden ook de adviezen van de Raad voor Cultuur verwerkt. Hier wordt gepleit voor een effectiever beleid met een duidelijke visie en strategische samenwerking. Er moest worden ingezet op het beter benutten van de bestaande internationale infrastructuur en een duidelijke verdeling komen van taken en verantwoordelijkheden. De Raad concludeerde dat verandering noodzakelijk was om het imago van Nederland in het buitenland te versterken.⁶⁰

3.3.1 Evaluatiecriteria

Om iets te zeggen over internationaal cultuurbeleid in de periode 2009-2014 zijn er door de IOB categorieën gemaakt rondom de evaluatiecriteria: relevantie, efficiency, effectiviteit, coherentie en overig. De categorie *overig* betreft een benchmark van het internationaal cultuurbeleid waarbij evaluatierapporten, beleidsstukken, rapportages van uitvoerende organisaties en literatuur worden gebruikt als informatiebronnen. Per criterium zijn er evaluatievragen gesteld met de bijbehorende aandachtspunten en informatiebronnen voor het onderzoek. De reden waarom deze criteria gebruikt worden, is niet gespecificeerd in de Terms of Reference. Hoogstwaarschijnlijk zijn deze criteria overgenomen uit het document van de Rijksregeling Periodiek Evaluatieonderzoek. “Daarbij worden in de doorlichting de in de RPE voorgeschreven evaluatiecriteria relevantie, effectiviteit (doeltreffendheid), doelmatigheid (efficiency) en coherentie afgedekt.”⁶¹

Voor het criterium *relevantie* wordt er ingezet op het oordeel over het Nederlandse beleid. Het gaat hier om de rol van de overheid, wat haar voorwaardenscheppend beleid inhoudt en hoe dit is afgestemd met de verschillende actoren. Het gaat dus vooral om de wijze waarop het Nederlandse belang is vertaald naar operationele doelstellingen in beleid. Dit is een lastig aspect zoals de transmutatie uit de Actor-Network Theory al liet zien. De vertaling is immers nooit compleet zuiver en zal er altijd een eigen betekenis aan het beleid worden toegeëigend. Om iets over de relevantie van het beleid te zeggen moet er dus rekening worden gehouden met deze mutaties.

Bij *efficiency* wordt er vervolgens gekeken naar de uitvoering van het beleid en of dit doelmatig is geweest. De doelmatigheid hangt voornamelijk af van meetbare inzichten. De

⁵⁹ Plasterk. R. *Grenzeloze Kunst*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag. 17 september 2008

⁶⁰ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag, 11 december 2014. P 4-5

⁶¹ *Ibidem*. P. 16

IOB wil daarom een – beperkte – kosten-baten analyse en een overzicht van uitvoerings- en overheadkosten doen. De IOB beaamt dat er verschillende manieren zijn van waardering. Een citaat van het OECD uit 2007 dat in de Terms of Reference gebruikt wordt, stelt vraagtekens bij het gebruik van een kosten-baten analyse: "economic outcomes are not why most people become involved in culture and, therefore, economic indicators alone cannot be expected to provide exhaustive measures of the benefits cultural involvement brings to individuals and to the societies formed by these individuals."⁶² Opvallend is dat er toch gekeken wordt naar de kosten per instrument/doelgroep, de opbrengsten per doelgroep en de koppeling aan het aantal procent van overheidsfinanciering, ondanks de beperkingen en geringe bruikbare resultaten.⁶³

Fischer biedt voor dit vraagstuk een ander instrument om de efficiency te meten, namelijk een 'cost-effectiveness analysis'. Voor de zaken die niet uitgedrukt kunnen worden in geld, moet een andere manier van evaluatie gevonden worden. Bij een *cost-effectiveness* analyse wordt er geen financiële waarde gekoppeld aan de input of output. Kosten worden gemeten in mate van bepaalde output.⁶⁴ Dit kan heel specifiek zijn, zoals het aantal Nederlandse kunstenaars dat meedoet aan een Amerikaans festival. De effectiviteit van een programma wordt uitgedrukt in de waarde van effecten. Met deze manier van evalueren wordt er rekening gehouden met een bredere context waarbij de keuzes en visies in de samenleving staan en verder gaan dan de doelen en problemen van specifieke beleidsprogramma's. Volgens Fischer zou de rechtvaardiging voor cultuursubsidies dus niet meer moeten liggen bij positieve resultaten, maar bij de waarde van effecten die hieruit voortkomen. Hierbij is het van belang om de intrinsieke en extrinsieke waarden van cultuur te combineren.

Het criterium *effectiviteit* is gericht op directe en indirecte 'outcomes', zoals de IOB het verwoordt. De directe outcomes gaan over het bereik, zoals bijvoorbeeld publieksbereik, specifieke doelstellingen en publiciteit. Indirecte outcomes gaan over waardering en bekendheid waarbij de reputatie van de Nederlandse cultuur en culturele betrekkingen centraal staan. Belfiore en Gray waarschuwen voor een te grote focus op directe outcomes en pleiten voor de meer intrinsieke, indirecte waarden van cultuur.

Ten slotte gaat het evaluatiecriterium *coherentie* vooral om de samenhang tussen de ministeries Buitenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Hierbij gaat het om de afstemming van prioriteiten, consistentie en interne coördinatie en organisatie.

Opvallend is dat de IOB met deze doorlichting op zoek wil gaan naar de bijdrage van het beleid aan het internationale niveau van Nederland, maar in de uiteenzetting van de evaluatiecriteria een onderzoek voorstelt waarbij voornamelijk naar het interne beleidsproces wordt gekeken. Voor de evaluatie van dit beleid bepleit Fischer dat er ook

⁶² Ibidem. P. 19

⁶³ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag, 11 december 2014. P 17

⁶⁴ Fischer, F. *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers. 1995. P 35

buiten de beleidsprogramma's gekeken moet worden, naar de samenleving waarin die programma's plaatsvinden. De evaluatievragen die de IOB nu stelt lijken te refereren aan de grotere context van de samenleving maar de antwoorden op deze vragen worden gezocht binnen het beleidsproces zelf. De keuze voor deze evaluatiecriteria laat ook zien hoe de IOB kijkt naar het doel, probleem en oplossing binnen beleid. Het is de vraag of de manier waarop de IOB de efficiëntie meet, bijdraagt aan een juiste weergave van deze efficiëntie. Waarom wordt de efficiëntie gemeten met een kosten-batenanalyse wanneer dit eigenlijk niet uitvoerbaar is? Waarom wordt de relevantie van het beleid achterhaald wanneer het onderhevig is aan translatie en transmutatie? De IOB geeft echter geen antwoord op de vraag *waarom* zij kiezen voor deze instrumenten, maar leggen alleen uit hoe ze gebruikt gaan worden.

3.3.2 Deelstudies

In de beleidsdoorlichting van 2014 zijn vijf deelstudies geformuleerd. Deze deelstudies zijn een literatuur review van culturele diplomatie, een benchmark van Nederland ten overstaande van andere landen, een netwerkanalyse van organisaties en hun partners binnen internationaal cultuurbeleid, een beleidsreconstructie en- analyse en een beleidsuitvoering met casestudy's.⁶⁵

Een interessante deelstudie om uit te lichten is de netwerkanalyse van internationaal cultuurbeleid organisaties en hun partners. Dit wordt uitgevoerd door een externe consultant. Deze deelstudie betreft een netwerkanalyse waarbij op een aantal 'dimensies' organisaties met elkaar vergeleken worden. Hierbij wordt ook een overzicht gemaakt van de reikwijdte van het Nederlandse culturele netwerk in het buitenland. Dit doet de IOB bijvoorbeeld door formele en informele structuren en samenwerkingsverbanden te analyseren. Door de meerdere dimensies te betrekken, draagt de analyse bij aan een tweede niveau van evalueren.

De literatuur review van culturele diplomatie voeren de inspecteurs wel zelf uit. In deze studie is vooral gekeken naar de achtergrond en theoretisering van de inzet van culturele diplomatie in relatie tot andere vormen van 'soft power'. Hier is het beleid van de Nederlandse overheid aan gekoppeld. Er wordt verder niet ingegaan op de manier waarop deze informatie bijdraagt aan de doorlichting. Ook de 'andere vormen van soft power' worden niet gespecificeerd. De IOB gaat met deze deelstudie zeer theoretisch te werk terwijl culturele diplomatie zich bij uitstek leent om naast de theorie ook het culturele veld te raadplegen. De IOB omschrijft zelf in de Terms of Reference: "Culturele diplomatie is ook een vorm van moderne diplomatie; voor het werk van onze vertegenwoordigingen in het buitenland is het van belang in contact te zijn met buitenlandse cultuurdragers van dit moment."⁶⁶ Toch wordt culturele diplomatie alleen in de literatuur door de IOB onderzocht.

⁶⁵ Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag, 11 december 2014. P 19

⁶⁶ Ibidem P. 7

3.3.3 Landenstudies

In de deelstudie 'beleidsuitvoering: synthese en case-studies' wordt op landenniveau onderzocht of de beleidsdoelstellingen worden behaald, en zo ja, in welke mate. De IOB gaat niet in op de beleidsinstrumenten, hun samenhang en relevantie in de landen. De keuze hiervoor wordt onderbouwd. De selectie van de casestudy landen is namelijk gebaseerd op een aantal criteria waarbij onder andere economische, politieke en geografische aspecten een rol spelen. Er zijn uiteindelijk zes landen uitgekomen die geëvalueerd worden. Daarnaast wordt nog beperkt onderzoek gedaan in drie andere landen. Bij de landenstudies wordt er ingegaan op de samenhang en relevantie van het beleid. De keuze voor bepaalde beleidsinstrumenten wordt achterhaald middels een survey en diepte-interviews met de beleidsmedewerkers. De opzet en uitkomsten van deze interventies worden gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen.

De casestudy in de Verenigde Staten betrof een bezoek aan de steden Washington, Miami en New York. Uit de opzet van het onderzoek in New York kan geconcludeerd worden dat de focus vooral op het CGNY gericht was en in mindere mate op het Amerikaanse culturele veld. In het vierdaagse bezoek aan de stad is er voornamelijk ingezet op interviews met betrokken beleidsmedewerkers om te achterhalen hoe de ingezette instrumenten, in onderlinge samenhang, hebben bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen.

In tabel 3 is het schema van Fischer ingevuld aan de hand van de Terms of Reference van de IOB uit 2014.

Tabel 3

Eerste niveau: Beleidsprogramma	
A. Technische programmatoets	De IOB toetst het programma door op zoek te gaan naar de effecten en de bijdrage van het beleid.
B. Contextuele programmatoets	De bewegingsvrijheid van de betrokken actoren wordt onderzocht, waardoor de context en het proces van het beleidsprogramma wordt erkend.
Tweede niveau: Samenleving	
A. Toets aan geprefereerde maatschappijvisie	Het lijkt of de IOB dit niveau toetst. De focus op effecten - in plaats van resultaten - van het beleid lijkt zich te richten op de uitwerking in de maatschappij. Toch is de methode vooral gericht op het interne beleidsprogramma in plaats van op de uitwerking in de maatschappij.
B. Ideologische keuze	Door het beperkte aantal interviews met mensen in het culturele veld en een onderzoeksopzet die vooral gericht is op de beleidsprogramma's, is er vrijwel geen sprake

3.4 Conclusie

De analyses van de Terms of Reference van beide beleidsperiodes geven inzicht in de visie van de IOB over internationaal cultuurbeleidsevaluatie. Het is duidelijk dat de doorlichting van 2001 meer gericht was op een technische programmatoets van het beleid. Het ‘nieuwe beleid’ van die periode creëerde een impuls om de uitkomsten van dat beleid te onderzoeken. Hoewel al snel werd geconcludeerd dat het beleid nog te jong was daarvoor, is er wel ingegaan op de ‘spelregels’ en in hoeverre deze werden nageleefd. Deze manier van evalueren raakt aan het eerste evaluatieniveau uit de theorie van Fischer.

De Terms of Reference van 2014 biedt een andere invalshoek. Er werd niet meer gekeken naar de spelregels en of deze werden nageleefd, maar juist naar de verschillende uitkomsten en vooral hoe deze tot stand kwamen. Er werd voorbijgegaan aan de technische programmatoets. De eigen invulling die voortkwam uit de bewegingsvrijheid van de betrokken actoren zoals het CGNY werd onderzocht. Dit is in lijn met de Actor-Network Theory waarbij de wisselwerking tussen het CGNY en de IOB meer erkend werd. De onderzoeksopzet van deze doorlichting erkent dan ook meer het *proces* van beleid.

Uit de analyse van beide documenten komt een aantal opmerkelijke zaken naar voren. In 2001 werd er geëvalueerd met als doel het internationaal cultuurbeleid te analyseren en na te gaan of de uitvoering van het beleid leidde tot de beoogde resultaten. In de evaluatie van 2014 was het doel om te kijken welke bijdrage de overheid heeft geleverd door middel van gefinancierde interventies in het internationaal cultuurbeleid. Ook deed de IOB in 2014 een poging een bijdrage te leveren aan de kennis over de effecten van het Nederlands Buitenlandbeleid. Dit nuanceverschil – worden de *resultaten* bereikt versus *welke bijdrage* levert het beleid - laat zien dat het doel van evalueren is veranderd.

Daarnaast wordt in de Terms of Reference van 2001 al snel duidelijk dat een aantal zaken lastig te evalueren is. Er zijn gebrekkige basisgegevens doordat het beleid nog nieuw is, de beleidsdoelstellingen zijn niet concreet en de instrumenten hebben geen samenhang. Ook bij de Terms of Reference van 2014 zijn de beperkingen van de evaluatie snel zichtbaar. Er kan geconcludeerd worden dat de evaluatie die de IOB in 2001 uitvoerde op het eerste niveau van evalueren, zoals Fischer deze heeft beschreven, plaatsvond en voornamelijk technische en contextuele programmatoetsen betrof. In 2014 bevindt het onderzoek van de IOB zich ook nog in dit eerste niveau, maar lijkt het voorzichtig ook het tweede niveau van evalueren te betrekken. Er wordt meer gekeken naar de effecten van een beleid, de erkenning van het proces en naar de bewegingsvrijheid van de actoren. Hierdoor lijkt het onderzoek ook de maatschappijvisie te toetsen en begeeft de evaluatie zich meer op het tweede niveau van evalueren. Het tweede niveau wordt echter niet helemaal geïntegreerd doordat de uitwerking van het onderzoek binnen het beleidsproces blijft en niet de

maatschappij betreft. Er is echter wel een verschuiving te herkennen in de manier waarop de IOB het onderzoek operationaliseert. In 2001 werden evaluatiecriteria nog scherp ingedeeld in categorieën en beoordeeld op bijvoorbeeld transparantie en effectiviteit zoals Belfiore die termen beschreef. In 2014 lijkt deze terminologie iets meer naar de achtergrond te verdwijnen en ligt de focus van de evaluatie meer bij de impact van cultuur. Deze opkomst van een grotere nadruk op dataverzameling en impactstudies werd eerder al omschreven door Belfiore.

De schema's van Fischer kunnen eigenlijk maar deels worden ingevuld omdat duidelijke doelen in het beleid ontbreken. In deze context is het schema van Fischer dan ook niet helemaal bruikbaar en blijven de evaluaties steken op het eerste niveau van evalueren. Hier is een link te leggen met de opvatting over het evidence-based beleid waar, bij een technische programmatoets, bepaalde resultaten gemeten moeten kunnen worden. Van den Hoogen pleit daarom voor een nieuw meetinstrumentarium. Wanneer de meetinstrumenten beter aansluiten bij het doel van de evaluatie, kan wellicht het tweede niveau van evalueren bereikt worden. Zijn theorie beschrijft dat het effectiever is om bij een evaluatie de verschillen te meten in plaats van absolute resultaten. De IOB zou de evaluatie van 2001 naast de evaluatie van 2014 kunnen leggen om zich zo te verhouden tot de veranderingen die zich hebben voorgedaan in het internationaal cultuurbeleid. Toch staan de twee evaluaties van de IOB opmerkelijk genoeg compleet op zichzelf.

In het volgende hoofdstuk wordt dieper ingegaan op de landenstudies uit de doorlichting van de IOB uit 2014. Het bezoek van de IOB in april 2015 aan het CGNY wordt uitgelicht. Daarbij wordt eerst de context geschetst vanuit het perspectief van de geëvalueerde, namelijk het CGNY, om vervolgens te zien in hoeverre zij invloed hebben gehad op de verandering in evalueren door de IOB.

4. Perspectief: Geëvalueerde

In dit hoofdstuk wordt er onderzocht in welke mate de IOB beïnvloedt wordt door datgene wat zij evalueren. Dit gebeurt door het CGNY te analyseren vanuit hun eigen perspectief, namelijk dat van de geëvalueerde. Stone geeft aan dat een beleidsproces uit meerdere actoren bestaat. Binnen de grenzen van dit onderzoek is het dan ook essentieel om meer dan één actor te onderzoeken. Het denkkader van de Actor-Network Theory laat zien dat alle actoren elkaar kunnen beïnvloeden in het proces van evaluatie. De geëvalueerde is de grootste actor tegenover de evaluator en is daarom de ideale antagonist binnen dit onderzoek. Het is interessant om te kijken hoe deze actor zich verhoudt tot een evaluatie omdat het CGNY de evaluatie ook kan beïnvloeden. Het CGNY heeft namelijk een belangrijke positie als vertegenwoordiger en uitvoerder van het internationaal cultuurbeleid. Om iets te kunnen zeggen over de huidige rol van het CGNY en haar positionering in het beleidsevaluatieproces, volgt in het eerste deel van dit hoofdstuk een kort overzicht van de ontwikkeling van het CGNY door de jaren. In het tweede deel van dit hoofdstuk wordt tevens het programma van de IOB geanalyseerd dat zij uitvoerden in New York. Er wordt gekeken naar hoe de Terms of Reference vertaald is naar de praktijk en hoe de landenstudie is uitgevoerd op het CGNY.

4.1 Consulaat Generaal New York

De wijze waarop het internationaal cultuurbeleid wordt uitgevoerd door het CGNY wordt verwoord in de beleidsplannen en documenten die zijn opgesteld door de cultureel attaché op de post. De verschillende visies van de cultureel attachés door de jaren heen bieden een goed beeld van de rol die het CGNY inneemt en de mate van bewegingsvrijheid waarover de cultureel attachés beschikken. De beleidsplannen weergeven het perspectief op de eigen rol van het CGNY binnen het internationaal cultuurbeleid. De vorm die de culturele afdeling van het CGNY nu heeft, is in 1990 tot stand gekomen. Het CGNY heeft in de afgelopen 25 jaar verschillende rollen aangenomen. Zo is de culturele afdeling bestempeld als cultuurmakelaar, heeft het beleid uitgevoerd en beleid gemaakt. Maar het is ook een beeldvormer, cultureel diplomaat, een verbindende schakel en nog veel meer combinaties aan rollen geweest.

4.2 Positionering - door het Consulaat Generaal in New York

In 1990 deed het toenmalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) een experiment waarbij één persoon, namelijk Reyn van der Lugt, fulltime werd ingezet voor cultuur. Deze proeffase slaagde en in 1994 werd hij hoofd van de afdeling Pers en Culturele Zaken (PCZ) voor heel Noord Amerika, inclusief Canada. Hierbij stond promotie en uitwisseling van de Nederlandse kunsten centraal.⁶⁷ De afdeling professionaliseerde in haar

⁶⁷ Kloos, R. Interview beleidsmedewerker op het Consulaat Generaal te New York. 4 juni 2015.

taak om Nederlandse kunst en cultuur in het buitenland te versterken. Deze ontwikkeling betekende dat de overheid meer ging letten op de effectiviteit van de afdeling en de implementatie daarvan in het internationale cultuurbeleid.⁶⁸

In 1999 werd het beleid verder vormgegeven door cultureel attaché Frank Ligtvoet. Er werd een coherent beleidsplan geschreven dat door het cultuur ministerie en het ministerie van Buitenlandse Zaken werd erkend. De focus op Canada verviel. Ligtvoet schreef in 1999 een 'Beleidsplan Cultuur Verenigde Staten' met het doel een kader te schetsen voor de werkzaamheden van het CGNY, zodat continuïteit in het beleid en stabiliteit in de Nederlandse culturele aanwezigheid in de Verenigde Staten konden ontstaan. Voor het eerst werd er ingezet op het creëren van langdurige en structurele relaties tussen kunstinstellingen en kunstprofessionals tussen twee landen. Het gevolg was een serieuze receptie van Nederlandse kunstuitingen en daadwerkelijke worteling in de Amerikaanse gemeenschap, wat leidde tot vervolgsactiviteiten. In deze tijd werd er een vraagopwekkend beleid gecreëerd: "men probeert de counterparts zodanig te informeren, dat zij op basis van die kennis die Nederlandse kunsten gaan programmeren die actueel zijn in hun eigen artistieke situatie."⁶⁹ De projecten werden niet zelf geïnitieerd en dus werd in principe het boeken van resultaten aan anderen overgelaten. Belangrijk om op te merken is de afwezigheid van andere beleidspijlers in de documenten. Het beleidsplan beperkt zich tot de werkzaamheden van cultuur in enge zin en gaat bewust niet in op de relaties tussen cultuur en economie en de rol van Holland Promotionele activiteiten.⁷⁰ Hoewel Ligtvoet heeft bijgedragen aan de professionalisering van de post, sprak hij in 2001 in een artikel in Trouw zijn onvrede uit over de samenwerking met de ministeries. Ligtvoet vond dat het systeem moest veranderen aangezien voorgestelde veranderingen uitbleven. Dit verweet hij grotendeels aan de hiërarchie binnen het beleidsproces. "Er zal, of die ministeries dat nu willen of niet, een internationaal cultuurbeleid ontstaan op afstand van de overheid, waarvan inhoud en organisatie bepaald zullen worden door professionals uit de kunstwereld."⁷¹

In 2005 is er een meerjarenplan geschreven voor de periode 2005-2008 door cultureel attaché Jeanne Wikler. Hoewel het beleid en de visie grotendeels aansluiten op het beleid van de vorige periode is er een aantal kleine verschuivingen of veranderde focuspunten te

⁶⁸ Borkum, van S. *Beeldvormer of makelaar? De invloed van beleidsveranderingen op de communicatie- activiteiten van de Culturele Afdeling van het CGNY*. Universiteit van Utrecht, 7 augustus 2014. P. 3

⁶⁹ Ligtvoet, F. *Beleidsplan Cultuur Verenigde Staten*. Consulaat Generaal te New York. 16 maart 1999. P. 6

⁷⁰ Ibidem

⁷¹ <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2778302/2001/06/30/De-macht-van-de-cultureel-attache.dhtml> gezien op 19-01-2015

onderscheiden. Zo verhoogde een goed gestructureerde website de efficiency en beeldvorming naar buiten. Daarnaast werd voorzichtig het beleid op de post verbreed door samenwerking van het internationaal cultuurbeleid en andere beleidsterreinen als 'goed mogelijk' te zien. "In de komende jaren zal bij culturele evenementen vaker worden gekeken naar een mogelijke economisch of public diplomacy element."⁷² De rol van het CGNY als cultuurdiplomaat ligt voornamelijk bij het makelen, begeleiden, informeren, advies verlenen, faciliteren en representeren. Wikler concludeert dat dit meerjarenplan grotendeels een voortzetting is van het al bestaande beleid en dat een rigoureuze aanpassing overbodig en contraproductief zal zijn.⁷³

Een opvallende wending in de beleidsplannen van het CGNY kwam door de komst van Kees van Twist. Op 15 augustus 2008 kwam zijn visiedocument uit waarin hij de Nederlandse overheid probeerde te overtuigen om een onafhankelijk instituut op te richten voor kunst, cultuur, wetenschap en onderzoek in New York. Het pleidooi bevatte veel vragen aan de politiek over de bredere context van het internationaal cultuurbeleid. Van Twist ging op zoek naar hoe de werkzaamheden van buitenlandse vertegenwoordigingen het meest effectief konden worden uitgevoerd. In het visiedocument concludeerde hij: "Een onafhankelijk centrum realiseert een betere aansluiting bij de cultuur en werkwijze van de Amerikaanse onderwijs- en kunstinstellingen en een eigen zelfstandige positie onder een eigen naam bevordert de zichtbaarheid van de Nederlandse cultuur, kunst, onderzoek, onderwijs en wetenschap in New York".⁷⁴ Het budget voor een dergelijk instituut zou jaarlijks 4 à 5 miljoen euro zijn, afgezien van de investeringskosten. De reactie vanuit de politiek was negatief. Van Twist kon niet rekenen op steun. Op 19 september 2008 liet de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Frans Timmermans weten dat "de fondsen en sectorinstututen, daarnaar gevraagd door OCW, unaniem waren in de afwijzing van een cultureel instituut in New York"⁷⁵. Zij zagen meer redenen om zich te concentreren op opkomende economieën zoals Brazilië, Rusland, India en China.⁷⁶ Dit was de tweede keer dat deze roep om onafhankelijkheid tegengehouden werd door de Nederlandse overheid. De overheid vond dat er geen ruimte was voor een autonome positie van individuele ambtenaren.⁷⁷

⁷² Wikler, J. *Uitvoering van het internationaal cultuurbeleid in de Verenigde Staten: Meerjarenplan 2005-2008*. Consulaat Generaal te New York. Maart 2005. P 6

⁷³ Ibidem P. 14

⁷⁴ Twist, van K. *Ruimte voor Ambitie*. Ambassaderaad voor culturele aangelegenheden USA (2008). Opgehaald 19 januari 2015.

⁷⁵ Swaab, E. H, en Weeda, K. *Cultuursubsidies 2009–2012*. Den Haag: Raad voor Cultuur, 17-11-2010. P. 6

⁷⁶ Ibidem

⁷⁷ Vragen van lid Dittrich (D66) over het werk en de positie van de cultureel attaché in relatie tot de kwaliteit van het internationaal cultuurbeleid aan staatssecretaris Van der Ploeg. Kamervragen met antwoord 2000-2001, nr. 1683, Tweede Kamer. 11-09-2001

In 2010 staat de nieuwe cultureel attaché Ferdinand Dorsman voor de uitdaging een meerjarenplan te schrijven. De periode van Dorsman staat voor een veranderende sfeer en meer openheid in de Verenigde Staten. Er zijn nieuwe kansen voor de Nederlandse culturele sector om zich te profileren. Volgens Dorsman zal een consequente investering in het internationaal cultuurbeleid zich vertalen naar daadwerkelijke opbrengsten. Dorsman vergroot het bewustzijn van wat cultuur kan betekenen voor andere beleidsterreinen. Een prioriteit die in 2013 behaald moest zijn, was zelfs om de samenwerking te intensiveren “met andere spelers in het netwerk, zoals EA (Economische Afdeling), PPC (Pers Publieksdiplomatie Cultuur) en OCW”.⁷⁸

De meest recente doelen die geformuleerd zijn voor het CGNY komen uit 2012. Het gedeelte Pers en Culturele Zaken (PCZ) voor het Meerjarig Interdepartementaal Beleidskader (MIB) van de Nederlandse ambassade en postennet in de Verenigde Staten is door beleidsmedewerker Robert Kloos opgesteld in afwezigheid van een Ambassade Raad Culturele Aangelegenheden (ARCA). Jan Kennis zou niet lang daarna aantreden als ARCA en de functie van cultureel attaché op het CGNY vervullen. Deze vervult hij tot op heden.

Kennis heeft de doelstellingen, zoals geformuleerd in het MIB, verder uitgewerkt in resultaten en activiteiten. De instrumenten, die gebruikt worden om de doelen te bereiken, bestaan uit financiële ondersteuning en adviezen. Ook het identificeren van relevante personen en ontwikkelingen, netwerken en het leggen van dwarsverbanden tussen kunstdisciplines staan op de planning. Het hoofddoel wordt omschreven als “nauwe betrokkenheid van CG bij nieuwe ontwikkelingen relevante trends bij voorkeur op snijvlak van cultuur met andere disciplines. Nederland als eerste in de lijn bij nieuwe interessante ontwikkelingen.”⁷⁹

Het CGNY laat hiermee zien dat er een nieuwe weg is ingeslagen. Er wordt ingezet op nieuwe ontwikkelingen die zich op een snijvlak met andere sectoren bevinden. Vanwege het verhoogde belang van publieksdiplomatie, het gebruik van social media en grote campagnes is het CGNY veel meer op de voorgrond. Het identificeren van relevante ontwikkelingen of dwarsverbanden leggen tussen disciplines, laat echter een rol zien die meer op de achtergrond aanwezig is. Het verlangen om langdurige relaties tot stand te brengen, spreekt uit de aanpak om kunstenaars te koppelen aan culturele instituten of belangrijke personen. Zoals Kennis zei tijdens een vergadering met de culturele afdeling: “We willen weg van het traditionele. Het snijvlak met de creatieve industrie, dáár zit onze kracht en die moeten we laten zien.”⁸⁰ De rol van het CGNY is dus zowel op de voorgrond als op de achtergrond.

⁷⁸ Dorsman, F. *Meerjarenbeleidsplan Cultuur Verenigde Staten 2010- 2013*. Consulaat Generaal te New York. Februari 2010. P. 9, 15

⁷⁹ Kennis, J. *Doelen en Resultaten 2013 2015*. Consulaat Generaal New York. P. 1

⁸⁰ Kennis, J. Notulen van vergadering Pers en Culturele Zaken, Consulaat Generaal te New York. 24 maart 2015.

4.3 De ontmoeting

In februari 2015 is het landenonderzoek van de IOB van start gegaan. Deze landenstudie had een verdiepende functie waarbij de inspecteurs een beeld wilden krijgen van de variëteit aan inzet en uitkomsten in verschillende typen landen. Er werd een survey gehouden onder de Nederlandse vertegenwoordigingen in het buitenland. Dit werd aangevuld met een programma op locatie dat was vastgesteld door beleidsmedewerkers op het CGNY. Dit programma betrof diepte-interviews onder de uitvoerders van het internationaal cultuurbeleid en hun partners.

In april 2015 bezochten IOB inspecteurs Frans van der Wel en Jisse Kranen het CGNY. Het bezoek aan het CGNY en de Amerikaanse partners duurde vier dagen. Voor de doorlichting van het internationaal cultuurbeleid is er gesproken met vijf medewerkers van het CGNY, twee medewerkers van vertegenwoordigingen uit Vlaanderen en Finland en zijn er vijf bijeenkomsten met Amerikaanse partners geweest. Opvallend is dat dit beduidend minder gesprekken zijn dan in de beleidsdoorlichting van 2001 waar er in New York met ongeveer twintig tot dertig mensen werd gesproken.⁸¹

De huidige doorlichting van de IOB is in haar onderzoekopzet sterk gericht op het achterhalen van keuzes voor beleidsinstrumenten, samenhang en relevantie. De gesprekken waren erop gericht om de aannames achter het beleid expliciet te maken. Vooral met betrokken beleidsmedewerkers op het CGNY werd gesproken over de interventielogica, waarbij zowel cultuur- als buitenlandpolitiek in overweging werd genomen. Tijdens het bezoek aan het CGNY werd er niet zozeer gelet op de bereikte resultaten, maar meer op hoe die resultaten tot stand waren gekomen. De IOB lijkt hiermee de aandacht te hebben verschoven richting het proces. Hoe hebben de ingezette instrumenten op het CGNY bijgedragen aan het bereiken van de doelstellingen voor internationaal beleid? Hierbij werd rekening gehouden met de positie en bewegingsvrijheid van het CGNY. De IOB keek hierdoor niet alleen naar de resultaten van het geformuleerde beleid, maar ook naar het proces van het uitgevoerde beleid. De transmutatie, ofwel de 'ruis' die het CGNY toevoegt bij het vertalen van het geformuleerde beleid, werd meegenomen in de evaluatie van de IOB.

In het landenonderzoek van de IOB komt naar voren dat de doorlichting niet gericht is op het achterhalen van resultaten van deze samenwerkingen, maar meer op de mate waarin de opzet en uitkomsten kunnen worden gekoppeld aan beleidsdoelstellingen. Waarom is het bijvoorbeeld van belang dat Nederland zichtbaar is tijdens het Northside Festival in Brooklyn? De synthese van beleidsinstrumenten en beleidsdoelstellingen zijn door de IOB achterhaald door middel van (diepte)interviews met voornamelijk medewerkers van het CGNY. Hoewel er ook gesproken is met externe partners, ligt de nadruk vooral bij de

⁸¹ Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P. 274

beleidsmedewerkers en het achterhalen van hun motivatie. Het CGNY fungeert als uitvoerder van het buitenlandbeleid dat door de overheid voorgeschreven wordt. Aangezien dit beleid vrij breed en algemeen geformuleerd is, kan elke buitenlandse vertegenwoordiging hier op zijn eigen manier invulling aan geven. Dit heeft ook te maken met het maatwerk dat op locatie moet worden verricht. Het CGNY heeft gekozen om in te zetten op onder andere langdurige samenwerkingen met voorkeur op het snijvlak met andere disciplines. Deze doelstellingen zijn in lijn met het overkoepelende beleid en laten een zekere bewegingsvrijheid zien. De inspecteurs van de IOB hebben bij de uitvoering van hun landenstudie op het CGNY vooral gekeken naar hoe deze eigen invulling beargumenteerd is. Zoals ook in de Terms of Reference beschreven is, beoogt de IOB te achterhalen welke bijdrage het beleid heeft geleverd. De aard van de gesprekken was dan ook explorerend en in mindere mate controlerend.

Het CGNY heeft zich sinds 1990 professioneel ontwikkeld en een instrument dat dit goed laat zien is de evenementenlijst. Deze lijst is bekeken door de IOB inspecteurs tijdens het bezoek aan het CGNY. In deze lijst staan Nederlandse culturele activiteiten beschreven die in de Verenigde Staten plaatsvinden. Uit de doorlichting van de IOB uit 2001 blijkt dat deze monitoring nog in de kinderschoenen staat en ongeveer de helft van de ondervraagde posten een dergelijke lijst heeft. New York is een van de weinige die sinds 1992 een lijst bijhoudt en wordt in het rapport als voorbeeld genoemd. Deze monitoring wordt gelinkt aan de makelaarsrol van een buitenlandse vertegenwoordiging.⁸² Tegenwoordig is de makelaarsrol van het CGNY en de evenementenlijst verder ontwikkeld en nauwkeuriger bijgehouden. Uit de doorlichting van 2001 blijkt dat er in totaal 180 Nederlandse culturele evenementen in de hele Verenigde Staten in 1992 genoteerd zijn.⁸³ In 2000 was dit opgelopen tot 368 evenementen.⁸⁴ Uit actuele documenten van het CGNY blijkt dat in 2014 maar liefst 1431 Nederlandse culturele activiteiten hebben plaats gevonden in de Verenigde Staten.⁸⁵ De Buitengaatslijst van Dutch Culture rapporteert zelfs over 2000 activiteiten in de Verenigde Staten. Daarmee staat de Verenigde Staten voor het eerst bovenaan de lijst van hoeveelheid buitenlandse culturele activiteiten.⁸⁶ Het CGNY is hiermee één van de voorlopers wat betreft monitoring en probeert op deze manier zichzelf duidelijk te

⁸² Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P. 58

⁸³ Dit is naar alle waarschijnlijkheid niet volledig.

⁸⁴ Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001. P. 58

⁸⁵ Buitengaatslijst 2014, Consulaat Generaal New York. Gezien op 24 augustus 2015.

⁸⁶ Buitengaatskaart DutchCulture. <http://dutchculture.nl/nl/nieuws/nederlandse-cultuurexport-2014-de-buitengaatskaart> gezien op 24 augustus 2015.

positioneren. Door de monitoring van alle Nederlandse activiteiten, en het al dan niet (financieel) ondersteunen ervan, draagt het CGNY bij aan de beeldvorming van Nederland in het buitenland.

Naast het genereren van meetbare resultaten, heeft de IOB ook niet meetbare, intrinsieke waarden achterhaald tijdens de landenstudie. Tijdens het bezoek is er gesproken met de coördinatoren van de social media van zowel het platform van de culturele afdeling 'Dutch Culture USA' als met de social media coördinator van het CGNY zelf. Hierbij werd ingezet op de veelzijdigheid en achterliggende motivaties om een online connectie te maken met de buitenwereld. Hoewel het gebruik van social media niet in de richtlijnen voor buitenlandbeleid staat, vonden de beleidsmedewerkers van het CGNY het belangrijk om dit instrument voor te leggen aan de inspecteurs van de IOB. Deze keuze laat de onderliggende opvattingen en visies van het CGNY over de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid zien. Dit voorbeeld laat zien dat het CGNY als actor in het beleidsevaluatieproces de vrijheid neemt om extra nadruk te leggen op onlinecommunicatie. Op deze manier is de doorlichting niet eenzijdig. Er wordt niet alleen gecontroleerd op 'goed' of 'fout' beleid, maar er wordt ook gekeken naar hoe de uitkomsten van de evaluatie bij kunnen dragen aan aanbevelingen voor de toekomst.

4.4 Conclusie

Tijdens de ontmoeting van de IOB en het CGNY kruisten er twee perspectieven. Dat deze twee actoren elkaar 'ontmoeten' tijdens het landenbezoek in de context van een beleidsdoorlichting, is voor beide actoren een belangrijk moment. De door de overheid geformuleerde doelstellingen voor internationaal cultuurbeleid bieden een kader waarbinnen de post haar eigen beleid kan vormgeven en daardoor een zekere mate van bewegingsvrijheid heeft. Deze bewegingsvrijheid kwam duidelijk naar voren in de ontmoeting met de IOB inspecteurs.

Vanaf 1990 zit het internationaal cultuurbeleid in de lift en is het een proces dat continu in beweging is. De theorie van Stone helpt om dit proces goed te kunnen vatten. Het raamwerk dat zij heeft opgesteld bestaat uit een verdeling tussen doelen, problemen en oplossingen voor overheidsbeleid. Volgens haar biedt dit niet alleen een logische volgorde voor probleemoplossing in beleid, maar spreekt het ook voor de menselijke aard van rationaliseren. Voor deze specifieke post is het menselijke aspect, dat bepaald wordt door de cultureel attachés, van invloed op het beleid van de post. Daarbij moet onderscheid gemaakt worden tussen de rol en rolbekleder. De functieomschrijving van de attaché is namelijk redelijk hetzelfde gebleven in de afgelopen jaren, maar de invulling van die functie is steeds veranderd door verschillende personen die de functie bekleedden. De rol van het CGNY is door de jaren heen door de verschillende cultureel attachés aangescherpt en anders verwoord. In het begin was de taak van de post bijvoorbeeld om de Nederlandse kunst en cultuur in het buitenland te versterken. Na verloop van tijd veranderde dit doel naar

versterking van de beeldvorming van Nederland in het buitenland. De oplossingen om deze doelen te bereiken werden na verloop van tijd niet meer alleen gezocht in puur culturele pijlers, maar ook in economische.

De ontwikkeling van de post laat zien dat het CGNY meer een diplomaat is geworden en minder praktisch; dat het beleid strategischer is geworden, in plaats van een veilige adviserende rol aanneemt. Het CGNY probeert nieuwe trends zo vroeg mogelijk te signaleren om vervolgens zinvolle banden tussen Nederlandse kunstenaars en culturele *decisionmakers* te creëren, die tot een langdurige samenwerking zullen leiden. Hierbij is cultuur niet meer de enige pijler in het debat over internationaal cultuurbeleid.

Het is opvallend dat in de recente geschiedenis van het CGNY in New York tweemaal eenzelfde spanning voelbaar is geweest. Zowel Kees van Twist als Frank Ligtvoet wilden losbreken van de overheid en haar kaders. In 2001 en 2008 veranderde de cultureel attachés kort het perspectief. De rol en taken van de post kwamen volgens hen niet meer overeen met de positie waarin ze verkeerden. Door niet meer officieel onderdeel te zijn van het beleidsproces, maar juist een positie in de samenleving in te nemen, zou het doel van de post veel beter tot uiting komen. Deze denkwijze maakte opeens de beperkingen van het systeem duidelijk. Organisatie en inhoud moesten bepaald worden door professionals uit de kunstwereld, niet meer door de overheid en haar ministeries. Deze roep om onafhankelijkheid werd echter tweemaal tegengehouden door de Nederlandse overheid die vond dat er geen ruimte was voor een autonome positie van individuele ambtenaren. Deze spanningen laten zien dat het CGNY een grotere mate van bewegingsvrijheid probeerde te verkrijgen. De roep om autonomie is een voorbeeld waarbij het CGNY de wens toont een nauwe verbintenis aan te gaan met de samenleving. De zoektocht naar een visie op de maatschappij en de ideologische keuzes die gemaakt worden, laten zien dat het CGNY functioneert op het tweede niveau van evalueren. Uit voorgaande analyses blijkt dat de IOB nog voornamelijk in het eerste niveau van evalueren blijft. Het CGNY is, zoals Fischer het zou omschrijven, op zoek naar het debat over het geprefereerde waardesysteem en haar rol daarin. Of deze nu binnen of buiten het kader van de overheid ligt.

Doordat de IOB het CGNY bezocht heeft, zijn twee perspectieven voor een korte tijd samengekomen. De IOB heeft categorieën gemaakt om het beleid systematisch te kunnen benaderen. Stone ziet dit als een goede manier om beleid te benaderen. Tijdens de uitwerking van het landenbezoek op het CGNY bleek dat de IOB op zoek was naar samenhang en verantwoording in de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid. Door in gesprek te gaan met de betrokken beleidsmedewerkers, werd de bewegingsvrijheid van het CGNY erkend. Het CGNY krijgt een opdracht mee van de overheid, maar heeft zelf ook een eigen bewegingsvrijheid om dit beleid verder vorm te geven. De uitkomsten van deze beleidsevaluatie van de IOB kunnen het CGNY als actor beïnvloeden. Tegelijkertijd heeft het CGNY de mogelijkheid gehad het programma van de evaluatie in te vullen. Hiermee kan het CGNY op haar beurt de IOB beïnvloeden. Hieruit blijkt dat de IOB een deel van de regie uit

handen geeft aan het CGNY. Het blijft dan ook opmerkelijk dat het proces en de agency van het CGNY erkend worden door de IOB, maar dat zij de evaluatie vervolgens niet volledig op een tweede niveau van evalueren brengen. Het landenonderzoek in New York bleef gericht op het interne beleidsproces waardoor nieuwe inzichten vanuit de samenleving niet gegeven konden worden en het meetinstrumentarium dus niet volledig aansloot op de doelstelling van de doorlichting.

5. Conclusie en aanbevelingen

5.1 Conclusie

De belangrijkste vraag in dit onderzoek, *wat is het verschil in de aanpak van de evaluaties van het internationaal cultuurbeleid in 2001 en 2014 door de IOB en wat toont dit aan voor het proces van internationaal cultuurbeleidsevaluatie*, kan nu beantwoord worden. Uit dit onderzoek blijkt dat het grootste verschil in aanpak tussen de IOB evaluaties te maken heeft met de geformuleerde doelstellingen. In 2001 heeft er een resultaatgericht onderzoek plaatsgevonden en in 2014 een effectgericht onderzoek. Dit nuanceverschil – worden de resultaten bereikt versus welke bijdrage levert het beleid - laat zien dat het doel van evalueren is veranderd. Waar de evaluatie eerst gericht was op de naleving van de ‘spelregels’, is de evaluatie veertien jaar later gericht op het achterhalen van ‘resultaten op verschillende niveaus’.

Uit de casestudy over het CGNY blijkt een ander groot verschil. De bewegingsvrijheid van de beleidsuitvoerder, in dit geval het CGNY wordt meer erkend in de IOB evaluatie van 2014 dan de evaluatie van 2001. Dit heeft te maken met de veranderde doelstelling tijdens de evaluatie van 2014. Hierbij lijkt de inbedding van het internationaal cultuurbeleid in de samenleving meer centraal te staan. Toch blijven beide evaluaties steken op het evalueren van beleidsprogramma’s en niet – of in mindere mate – op de samenleving waarin dat programma staat. Hoewel de IOB in 2014 meer op zoek gaat naar effecten van internationaal cultuurbeleid, kunnen antwoorden waarschijnlijk nog niet scherp geformuleerd worden. Uit de analyse van de evaluaties van de IOB blijkt namelijk ook dat er nog geen juist meetinstrumentarium is gevonden voor cultuurbeleidsevaluatie. Hiervoor moet er ingespeeld worden op het beleidsproces, de maatschappij, de mate van bewegingsvrijheid en de samenhang van verschillende actoren in dat beleidsevaluatieproces. Alleen dan kan een goed meetinstrumentarium ervoor zorgen dat de beleidsevaluatie nieuwe inzichten biedt en daadwerkelijk iets toevoegt. Deze conclusies worden hieronder nader toegelicht.

De verklaring voor de anders geformuleerde doelstelling van de IOB ligt onder andere in de veranderde beleidscontext die wordt voorgeschreven door de Nederlandse overheid. In de jaren negentig werd een nieuw HGIS beleid ingezet dat vanuit de overheid zorgde voor de wens van reflectie op dit nieuwe beleid. In 2001 was de aard van de doorlichting vervolgens gericht op de nieuwe spelregels en of deze goed werden nageleefd. De huidige doorlichting is meer effectgericht van aard, wat te verklaren is door de veranderde beleidscontext. De HGIS cultuurmiddelen zijn immers niet meer nieuw en behoeven geen specifieke reflectie meer. De overheid adviseert nu een duidelijke verdeling van taken en verantwoordelijkheden. Daarnaast moet er ingezet worden op het beter benutten van de bestaande internationale infrastructuur. Vanuit dit opzicht is het logisch dat de IOB meer naar het interne proces van beleidsformulering en beleidsuitvoering kijkt.

Er kan geconcludeerd worden dat de visie van de IOB op beleidsevaluatie in 2001 voornamelijk ging over technische en contextuele programmatoetsen. De evaluatie werd uitgevoerd op het eerste niveau van evalueren, volgens het schema van Fischer. Van den Hoogen stelt dat duidelijke doelstellingen bijdragen aan een goede evaluatie. Hoewel de doelstelling van het onderzoek helder geformuleerd was, werd vrijwel meteen duidelijk dat concrete antwoorden zeer lastig te vinden waren. Het bezoek van de IOB aan New York in 2001 laat zien dat er gezocht is naar controle van de ingezette middelen om de doelen te behalen. Hierbij is er onder andere met een groot aantal mensen in het Amerikaanse culturele veld gesproken en in mindere mate met de beleidsmedewerkers op het CGNY. Hoewel de connectie met de samenleving hier naar voren lijkt te komen, bleven de gesprekken controlerend van aard. Dit benadrukt het eerste niveau van evalueren en erkent minder de bewegingsvrijheid van het CGNY.

In 2014 bevindt het onderzoek van de IOB zich ook nog in dit eerste evaluatieniveau van Fischer, maar lijkt het voorzichtig ook het tweede niveau van evalueren te betrekken. Door te kijken naar effecten van een beleid, de erkenning van het proces en de bewegingsvrijheid van de actoren, lijkt het onderzoek ook de maatschappijvisie te toetsen. Hierdoor komt de evaluatie meer op het niveau van de samenleving te staan. De betrokken beleidsmedewerkers op het CGNY zijn immers uitgebreid aan het woord geweest en hebben hun positie en rol kunnen verantwoorden bij de IOB. Het tweede niveau van evalueren wordt echter niet helemaal geïntegreerd doordat de uitwerking van dit onderzoek voornamelijk programma's toetst en niet de maatschappij daarbuiten betreft.

De theorie voor dit onderzoek is nuttig geweest tijdens het beschouwen van cultuurbeleid en de IOB evaluatie. Het helpt om kritisch te kijken naar de doeltreffendheid van een evaluatie. Inzichten over samenhang, strijd en wederkerigheid komen voort uit de koppeling van de theorie met de IOB en het CGNY. Toch moet er ook kritisch naar de theorie worden gekeken. Zeker uit de theorie van Fischer is gebleken dat bij het ontbreken van duidelijke doelstellingen voor beleid, het schema met verschillende niveaus eigenlijk niet relevant is voor de evaluatie van cultuurbeleid. Beide beleidsevaluaties van de IOB kwamen niet of nauwelijks tot het tweede niveau van evalueren omdat de doelen van het internationaal cultuurbeleid onduidelijk geformuleerd zijn. De theorie van Fischer over beleidsevaluatie is dus niet toepasbaar op alle evaluaties.

In dit onderzoek is er ook gekeken vanuit het andere perspectief van beleidsevaluatie, namelijk dat van het geëvalueerde CGNY. In 2001 werden de werkzaamheden en uitkomsten van het beleid op de post geëvalueerd door de IOB. De rol en positionering van de post zijn steeds opnieuw geformuleerd door de verschillende cultureel attachés. Hierbij kan er opgemerkt worden dat het CGNY een grotere mate van bewegingsvrijheid heeft gecreëerd binnen de richtlijnen voor internationaal cultuurbeleid. De translatie en daarmee transmutatie worden zichtbaar wanneer het CGNY een eigen invulling geeft aan het geformuleerde beleid dat zij vervolgens uitvoeren. Stone helpt deze ontwikkeling te verklaren door beleid in een proces te zien dat afhankelijk is van allerlei actoren. De actor-Network Theory geeft daarbij het inzicht dat al deze actoren een bepaalde

samenhang hebben en behoren tot een netwerk. Het CGNY is dus een actor in het netwerk van beleidsevaluatie maar is tegelijkertijd zelf ook het netwerk. Op deze manier kan het CGNY de beleidsevaluatie beïnvloeden en er tegelijkertijd zelf beïnvloed door worden.

Deze wederzijdse beïnvloeding kwam duidelijk naar voren tijdens het landenonderzoek van de IOB in New York in 2015. Doordat het onderzoek van de IOB gericht is op de bestaande internationale infrastructuur, wordt er voornamelijk ingezet op een programma binnen het beleidsproces. Dit programma is vormgegeven door het CGNY zelf. Hiermee erkent de IOB de bewegingsvrijheid van de post en staan zij open voor de verantwoording van de beleidsuitvoering. Tegelijkertijd is het opmerkelijk dat het CGNY in zekere zin zelf kan kiezen op welke manier zij geëvalueerd wordt.

Uit de ontmoeting die plaatsvond in 2015 tussen de IOB en het CGNY in New York kan een slotconclusie getrokken worden. De IOB kijkt naar het beleid dat door Stone gezien wordt als een proces dat continu in beweging is. Bij een evaluatie komt de categorisering die zij voorstelt, goed van pas. Daarnaast lijkt de IOB op het tweede niveau van Fischer te evalueren, door te kijken naar de effecten van het internationaal cultuurbeleid in plaats van naar de resultaten. Dit tweede niveau wordt in de praktijk echter niet aangeraakt, door het uitblijven van een connectie met de maatschappij. Het zwaartepunt van het bezoek aan het CGNY ligt bij interviews met beleidsmedewerkers en in veel mindere mate in het culturele veld. De IOB staat open voor de verantwoording van de beleidsuitvoering op de post, maar zoekt hun antwoorden niet buiten dit interne beleidsproces. Van den Hoogen pleit voor een goed meetinstrumentarium voor het slagen van een cultuurbeleidsevaluatie. Het meetinstrumentarium dat nu gebruikt wordt, voldoet echter niet aan de wens om op een tweede niveau te evalueren.

De verschillen in beide evaluaties tonen een veranderde context van cultuurbeleidsevaluatie aan. Door het behandelen van twee perspectieven wordt niet alleen de veranderde context van beleidsevaluatie duidelijk, maar ook de context van datgene wat geëvalueerd wordt. De wederkerigheid van de beide actoren laat de samenhang in het beleidsevaluatieproces zien. De IOB en het CGNY beïnvloeden elkaar, maar de uitkomsten hiervan zijn niet altijd glashelder te duiden. Wat in dit onderzoek geconcludeerd kan worden uit de verschillen tussen de evaluaties, is dat de focus van de evaluatiemethodiek veranderd is. Deze verandering behelst een verschuiving van programma naar proces en kan verklaard worden door de ontwikkelde visies op beleid. Niet alleen de visie van de Nederlandse overheid speelt hierin een rol, ook de IOB en het CGNY kunnen het evaluatieproces van internationaal cultuurbeleid beïnvloeden.

5.2 Aanbevelingen en discussie

Een zeer belangrijke aanbeveling voor verder onderzoek betreft het ontwikkelen van een goed meetinstrumentarium voor de evaluatie van cultuurbeleid. Met de conclusies van dit onderzoek kan er aangestuurd worden op een instrumentarium dat zich richt op verandering en de erkenning van een proces waarin het cultuurbeleid zich continu blijft ontwikkelen en

verhouden tot de praktijk. De uitvoerders van (internationaal) cultuurbeleid zullen gebaat zijn bij een evaluatie die niet alleen feiten en cijfers registreert, maar ook het gesprek is aangegaan met de samenleving waarop dat beleid van toepassing is.

Wat betreft het academische deel is er met behulp van enkele wetenschappers op microniveau gekeken naar beleid en (cultuur)beleidsevaluatie. Voor een uitgebreider onderzoek, kan er in de toekomst ook gekeken worden naar verschillende praktijkvoorbeelden van beleidsevaluaties en hoe het wetenschappelijk veld daar tegenover staat. Een grotere analyse van evaluaties van cultuurbeleid kan wellicht bijdragen aan het verbeteren van dergelijke evaluaties.

Daarnaast is duidelijk geworden bij het perspectief van de geëvalueerde, dat de ontwikkeling van de post in New York sterk afhankelijk is van de personen die de post vertegenwoordigen. Dit gaat zowel om de cultureel attachés als om de beleidsmedewerkers. De richtlijnen van het Nederlands buitenlandbeleid worden door deze mensen geïnterpreteerd en vertaald naar doelstellingen die op het CGNY geoperationaliseerd worden. In de positionering en ontwikkelingen van de post in New York is dan ook goed te zien dat verschillende cultureel attachés verschillende visies hadden op de rol van het CGNY. Voor verder onderzoek is het daarom van belang om het verschil in rol en rolbekleder in overweging te nemen. De rol wordt immers van bovenaf ingegeven door het Nederlands beleid, maar de rolbekleder voert het beleid vervolgens uit op de manier waarop hij of zij dit geschikt acht.

Dit onderzoek heeft zich afzijdig gehouden van de inhoudelijke kant van evaluaties. De inhoudelijke uitkomsten van de evaluatie zijn echter ook een interessant onderwerp voor vervolgonderzoek. De inhoudelijke conclusies van een evaluatie kunnen veel toevoegen aan de ontwikkeling van het formuleren en uitvoeren van beleid. Waar nu de methodiek en het verschil daarvan in twee tijdsperiodes van beleidsevaluatie onderzocht is, kan de evaluatie ook vergeleken worden op inhoudelijk niveau. Dit biedt vervolgens weer inzichten hoe een veranderde evaluatiemethode wellicht tot andere conclusies en aanbevelingen leidt.

Met de publicatie van een evaluatierapport van de IOB begint er

Literatuurlijst

Akkermans, H.J.M., e.a. *Heldere Vensters. Evaluatie HGIS-cultuurprogramma 1998-2006 en implementatie 'Koers Kiezen'*. Bestuur & Management Consultants. Februari 2007.

Belfiore, E. 'Auditing Culture; The Subsidised Cultural Sector in the New Public Management', *International Journal of Cultural Policy*, vol. 10 (2), 2004.

Bos, E. *Beleid voor cultuur en immigranten: rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004*. Amsterdam Institute for Social Science Research (AISSR), 7 oktober 2011. <http://dare.uva.nl/document/2/97896>
<http://dare.uva.nl/document/2/97896>

Borkum, S van. *Beeldvormer of makelaar? De invloed van beleidsveranderingen op de communicatie- activiteiten van de Culturele Afdeling van het CGNY*. Universiteit van Utrecht, 7 augustus 2014.
<http://dutchculture.nl/nl/nieuws/nederlandse-cultuurexport-2014-de-buitengaatskaart>

Dorsman, F. *Meerjarenbeleidsplan Cultuur Verenigde Staten 2010- 2013*. Consulaat Generaal te New York. Februari 2010.

Fischer, F. *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers. 1995

Fischer, F. *Reframing Public Policy, Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University Press. 2003

Gielen, P. *Kunst in Netwerken. Artistieke selecties in de Hedendaagse Dans en de Beeldende Kunst*. Uitgeverij Lannoo, Tielt, 2de druk: april 2008.

Gray, C. 'Commodification and Instrumentality in Cultural Policy', *International Journal of Cultural Policy*, 13:2, 2007

Hoogen, Q.L. van den. 'Performing Arts and the City Dutch municipal cultural policy in the Brave New World of evidence-based policy' Diss. Rijksuniversiteit Groningen. 2010.

Kennis. J. *Doelen en Resultaten 2013- 2015*. Consulaat Generaal te New York.

Kennis, J. Notulen van vergadering Pers en Culturele Zaken, Consulaat Generaal te New York. 24 maart 2015.

Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie, Ministerie van Buitenlandse Zaken. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001.

Ligtvoet, F. *Beleidsplan Cultuur Verenigde Staten*. Consulaat Generaal te New York. 16 maart 1999.

Maanen, H. van. *How to study art worlds*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2009. P. 53-103

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Het Nederlands Cultureel Bestel*. Brochure 17-06-2013

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Grenzeloze Kunst beschrijft de gezamenlijke prioriteiten en instrumenten voor de periode 2009-2012*. Kamerstuk, 17-09-2008

Ministerie van Buitenlandse Zaken (2010). *NY400 Holland on the Hudson 2009. Resultaten, conclusies en aanbevelingen*. Opgehaald op 5 november 2013 via <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/blg-93884.pdf>

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag, 11 december 2014

Ministerie van Buitenlandse Zaken, Inspectie Ontwikkelingssamenwerking Beleidsevaluatie. *Terms of Reference. Beleidsdoorlichting Publieksdiplomatie*. Den Haag, 9 februari 2015.

Minnaert, T. 'Drang naar samenhang. Het internationaal cultuurbeleid van Nederland.' *Boekman 80, kunst over de grens*. Amsterdam, najaar 2009.

Plasterk. R. *Grenzeloze Kunst*. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Den Haag. 17 september 2008

Slob, A. *De Kunst van het Internationaal Cultuurbeleid. Evaluatie 1997-2000*. Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. TDS drukwerken, Schiedam. December 2001.

Stone, D. *Policy Paradox. The Art of Political Decision Making*. New York: W.W. Norton&Company, 2002.

Swaab, E. H, en Weeda, K. *Cultuursubsidies 2009–2012*. Den Haag: Raad voor Cultuur, 17-11-2010. P. 6

Twist, van K. *Ruimte voor Ambitie*. Ambassaderaad voor culturele aangelegenheden USA (2008). Opgehaald 19 januari 2015.

Wikler, J. *Uitvoering van het internationaal cultuurbeleid in de Verenigde Staten: Meerjarenplan 2005-2008*. Consulaat Generaal te New York. Maart 2005.

Gesproken bronnen:

Kloos, R. Interview beleidsmedewerker op het Consulaat Generaal te New York. 4 juni 2015.

Kranen, J en Van der Wel, F. Interview beleid inspecteurs IOB, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag. 10 sep 2015

Kennis, J. Notulen van vergadering Pers en Culturele Zaken, Consulaat Generaal te New York. 24 maart 2015.

Websites:

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. <http://www.iob-evaluatie.nl/doel> gezien op 22 februari 2015

Buitengaats kaart DutchCulture. <http://dutchculture.nl/nl/nieuws/nederlandse-cultuurexport-2014-de-buitengaatskaart> gezien op 24 augustus 2015.

Artikel Frank Ligtoet van 30 juni 2001.

<http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2778302/2001/06/30/De-macht-van-de-cultureel-attache.dhtml> gezien op 15 januari 2015.

<https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/wegen/inhoud/wegen-beter-benutten> gezien op 20 januari 2016.

<https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-onderwijs-cultuur-en-wetenschap/inhoud/organisatie> gezien op 20 januari 2016.