

# De kunst van het kiezen

**Lodewijk Reijs** De brief *Grenzeloze kunst* geeft een nieuwe weg aan voor het internationaal cultuurbeleid maar lijkt ook scherpere grenzen te trekken tussen de departementen. In hoeverre houdt het beleid nog gelijke tred met de ontwikkelingen in het veld?

Zoals alle rijkscultuurbeleid speelt ook het internationaal cultuurbeleid van Nederland zich af in een krachtenveld tussen enerzijds de overheid als financier en stimulator, en anderzijds de uitvoerders en initiatoren in het veld. Wat deze balans in het geval van het internationaal cultuurbeleid nog complexer maakt, is dat de overheidsrol zich op het kruisvlak van de belangen van twee ministeries bevindt.

Het lijkt misschien vanzelfsprekend dat het internationaal cultuurbeleid een gedeeld beleidsgebied is tussen OCW en BZ en door deze ministeries in gezamenlijkheid wordt uitgevoerd – het is immers én buitenlands én cultureel – maar Nederland is een van de weinige landen die dit zo hebben ingericht. In andere landen komt het thema doorgaans bij een van beide vakministeries terecht, terwijl het andere tandenknarsend toekijkt.

De samenwerking tussen de twee ministeries kreeg vooral concreet gestalte vanaf 1997.<sup>1</sup> Dat

jaar zag het Cultuurfonds van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) het licht, een door BZ en OCW gezamenlijk te besteden budget voor de versterking van het internationaal cultuurbeleid van destijds 16 miljoen gulden per jaar, dat een grote impuls zou geven aan dit beleid. In het verlengde hiervan werd ook besloten de inhoudelijke culturele expertise van culturele attachés te versterken via een uitwisselingsprogramma dat sommige OCW-ambtenaren bij ambassades detacheerde en enkele BZ'ers een aantal jaren op het cultuurdepartement onderbracht. Een brief van de staatssecretarissen Benschop (BZ) en Van der Ploeg (OCW) bekrachtigde deze samenwerking in de zomer van 1999. Ook enkele andere beleids-thema's werden in deze brief sterk neergezet, zoals de aandacht voor gemeenschappelijk cultureel erfgoed,<sup>2</sup> besteding van een deel van het HGIS-budget via meerjarige afspraken met fondsen en sectorinstellingen, de positionering

van de net opgerichte Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA) en de keuze voor een beperkt aantal prioriteitslanden.

Deze brief uit 1999 is te beschouwen als een belangrijk ijkpunt in de recente ontwikkeling van het internationaal cultuurbeleid. De hoofdthema's die hierin naar voren komen, bleven nog lang leidend in de beleidsopvattingen. De brieven over internationaal cultuurbeleid die bewindspersonen in de erop volgende tien jaar schreven, bleven het staande beleid in grote lijnen volgen en zijn vooral te beschouwen als periodiek onderhoud: het nog eens aandraaien van een paar schroefjes en druppelen van een beetje olie om de machinerie gaande te houden.

### **Grenzeloze kunst**

Vorig jaar verscheen echter een nieuwe brief over het internationaal cultuurbeleid met de titel *Grenzeloze kunst* (Plasterk 2008), die zich in tegenstelling tot de eerdere beleidsbrieven niet beperkte tot bevestiging van het staande beleid. Dat het langzamerhand tijd was voor een ingrijpender aanpassing bewees onder meer de in 2005 verschenen bundel *All that Dutch*, die beleid en praktijk van de internationale cultuurpolitiek vanuit diverse invalshoeken onder de loep nam. Alle reden dus om de beschreven beleidsuitgangspunten eens nader te beschouwen.

Het eerste wat opvalt aan de brief zijn de namen van de afzenders: naast de handtekening van de bewindspersoon voor cultuur bij OCW en de verantwoordelijke voor internationale cultuur bij BZ, staat er voor het eerst de handtekening van de minister van Ontwikkelings-samenwerking. Dit ministerie kent al sinds 1991 een expliciete culturele poot, door minister Pronk in gang gezet onder de noemer 'cultuur en ontwikkeling', met invloedrijke organisaties als het Prins Claus Fonds en Hivos als belangrijke uitvoerders, maar deze is nooit eerder verbonden geweest aan het cultuurbeleid van OCW. In de praktijk van culturele organisaties en

ambassades waren er natuurlijk allang cross-overs, maar een verbinding op ministerieel niveau is nooit eerder tot stand gekomen. Op het eerste gezicht is dit wellicht een kleine en voor de hand liggende stap, maar de gemeenschappelijke ondertekening is een kleine revolutie in de interministeriële samenwerking, die zeer valt te prijzen.

Deze samenkomst is mede te danken aan het initiatief van een groepje culturele organisaties onder leiding van het Prins Claus Fonds, de Mondriaan Stichting, de SICA en Stichting DOEN. Zij voelden al langer de wens tot ont-schotting van de tot dan toe gescheiden beleids-werelden, en hebben hun wens om cultuur & ontwikkeling en internationaal cultuurbeleid samen te brengen tot 'een werkelijk internationaal cultuurbeleid' de afgelopen jaren publiekelijk op de agenda gezet, culminerend in de bijeenkomst 'Grenzeloze Nieuwsgierigheid' in het voorjaar van 2008. Zonder hun inzet en gesprekken was de beleidsverbinding vermoedelijk nooit tot stand gekomen.

Het belang van de gezamenlijke ondertekening van deze brief is zeker niet te onderschatten, maar toch is het jammer dat de beleidsmakers relatief weinig praktische aanknopingspunten bieden voor daadwerkelijke verbindingen tussen cultuur en ontwikkeling en het internationaal cultuurbeleid. Er is wel een verwijzing naar de praktijkervaring die op de ambassade in Zuid-Afrika is opgedaan op het grensvlak van deze beleidsterreinen, maar tot concrete beleidssuggesties komt het nog niet echt. Was het niet een idee geweest om bijvoorbeeld het beleid voor gemeenschappelijk cultureel erfgoed verder in relatie te brengen met cultuur & ontwikkeling? Beide beleidsterreinen ondersteunen lokale zelfredzaamheid en kennen behoorlijke geografische overlap. Ook bij de eerdergenoemde bijeenkomst 'Grenzeloze Nieuwsgierigheid' passeerden allerlei inhoudelijke suggesties de revue.

Die moeizame samenwerking tussen ministeries blijkt op meer plekken in de brief. Al liep de samenwerking tussen BZ en OCW het afgelopen decennium niet altijd even soepel, het beleids-terrein vertegenwoordigde toch de belangen van beide partijen. Waar dit gedeelde belang onder meer tot uiting kwam in het eerdergenoemde gezamenlijke beheer van de HGIS-cultuurmiddelen en de wederzijdse personele uitwisseling van ambtenaren, blijkt er de laatste tijd langzamerhand sprake te zijn van een scheiding van tafel en bed. De ambtenaren-uitwisseling tussen beide ministeries beperkte zich de laatste tijd al tot een minimum,<sup>3</sup> en in de brief lijkt de boedelscheiding definitief te worden uitgesproken wanneer wordt uitgelegd dat OCW zijn helft van de HGIS-middelen over de fondsen verdeelt en BZ met de andere helft het strategische beleid gaat financieren. Het is hiermee de vraag in hoeverre OCW nog een inhoudelijke rol van betekenis kan spelen op het terrein van internationaal cultuurbeleid, nu alle middelen zijn gedelegeerd en vrijwel alle beleidsexpertise van het ministerie is weggelekt.<sup>4</sup>

### **Economisch belang**

Ook de verbinding met het beleid van Economische Zaken is een gemiste kans. Met de beleidsontwikkeling rondom cultuur en economie van de laatste jaren, in het kielzog van veel geciteerde theoretici als Richard Florida (*The rise of the creative class*) en Elizabeth Currid (*The Warhol economy*), hebben OCW en EZ nauw samengewerkt en veel tot stand weten te brengen. In de brief *Grenzeloze kunst* wordt EZ hier en daar wel zijdelings genoemd, maar komt het er relatief bekaaid af. Boegbeelden van de culturele industrie die met hun culturele producties grote successen vierten in het buitenland (zoals Endemol, André Rieu, deejays als Tiësto en Armin van Buuren) vertegenwoordigen een aanzienlijke economische waarde, maar deze

invalshoek blijft onvermeld. De voorbeelden van internationale culturele uitwisseling die de brief noemt zijn Rembrandt en Van Gogh, Mozart en Mahler: ontegenzeggelijk culturele grootheden, maar weinig actueel. Dat Brazilië, Rusland, India en China (de BRIC-landen) een voorname rol in de geografische keuzes spelen, heeft natuurlijk een economische grondslag, maar deze wordt niet geëxpliciteerd. Nergens is een poging tot uitleg te vinden hoe economische en culturele samenwerking hier hand in hand kunnen gaan: de twee beleidsgebieden lijken elkaar internationaal nog weinig te inspireren. In navolging van grote culturele ondernemingen als U2 en The Rolling Stones die tegenwoordig in Nederland zijn gevestigd, zou een klassiek economisch beleidsspeerpunt als het vestigingsbeleid bij wijze van spreken ook een culturele uitingsvorm kunnen krijgen.

De brief weet economisch en cultureel belang wel goed samen te brengen bij de aangekondigde gerichte inzet op vormgeving, mode en architectuur, mede uitgevoerd door de nieuwe instelling DDFA (Dutch Design, Fashion and Architecture). De keuze voor juist deze drie disciplines wordt in de brief verantwoord door te verwijzen naar een advies van de Raad voor Cultuur uit 2008. Wie deze adviesbrief erop naslaat, zal lezen dat de raad architectuur en vormgeving inderdaad belangrijk acht, maar mode helemaal niet noemt: in plaats daarvan wordt literatuur van harte aanbevolen als sector om strategisch beleid op in te zetten. Waarschijnlijk heeft het raadsadvies daarom niet echt een rol gespeeld bij de totstandkoming van de disciplinesselectie: de trits vormgeving, mode en architectuur komt immers vooral samen wanneer die wordt bekeken door een economische bril. Het is simpelweg een uitvloeisel van het Programma voor de Creatieve Industrie, waarbij vooral EZ het voortouw heeft genomen voor de oprichting van DDFA; OCW en BZ sloten zich erbij aan en maakten er dankbaar gebruik

van in de formulering van het internationaal cultuurbeleid.

Dergelijke discutabele argumentatie is op meer plekken in de brief te vinden. Zo wordt de schatting dat 7 procent van het 'reguliere' cultuurbeleid direct of indirect internationaal wordt besteed 'beredeneerd en op praktijkervaring gebaseerd' genoemd, onder verwijzing naar een Kamerbrief uit 2000. In werkelijkheid was deze schatting tien jaar geleden een slag in de lucht die niet op feitenmateriaal was te baseren: nu probeert men het getal te valideren door het simpelweg nog maar eens te herhalen.

#### **Beargumenteerde keuzes**

Ondanks die gebrekkige onderbouwing is de keuze om het strategisch beleid specifiek in te zetten op een drietal sectoren op zichzelf wel een grote vooruitgang: het feit dat er überhaupt een keus gemaakt wordt in plaats van de diverse sectoren min of meer gelijkmatig te willen bedienen, is een belangrijk novum. Beleid is natuurlijk niks anders dan beargumenteerde keuzes maken, maar het internationaal cultuurbeleid was nooit een ster in scherpe keuzes: er werden alleen prioriteiten gesteld die andere opties nergens hoefden uit te sluiten.

Een goed voorbeeld van de gewoonte in het internationaal

## Het internationaal cultuurbeleid was nooit een ster in scherpe keuzes

cultuurbeleid om keuzes liever uit de weg te gaan, is de geografische prioritering. Het ruim tien jaar geleden onder Benschop en Van der Ploeg opgestelde lijstje prioriteitslanden was al tamelijk ruim geformuleerd, en was eerder een overzicht van de landen waar de meeste culturele relaties zich op natuurlijke wijze afspeelden dan een richtinggevende selectie. Binnen enkele maanden<sup>5</sup> werd bovendien al expliciet gesteld dat men het cultureel verkeer zeker niet tot de prioriteitslanden wenste te beperken. Vervolgens is de lijst alleen maar uitgebreid: hij telde inmiddels een kleine vijftig landen, met China en het Midden-Oosten als laatstelijk toegevoegde geografische thema's.

In de huidige brief wordt gelukkig niet meer gesproken van het langzamerhand onwerkbaar prioriteitslandenbegrip. Veel duidelijkheid komt er echter niet voor in de plaats. De leidende thema's ('Culturele Hotspots', 'Historische banden', 'Afrika', 'Midden-Europa', et cetera) krijgen slechts een schetsmatige uitwerking. India en Brazilië komen naar voren als plekken waar Nederland zich om historische redenen toe wil relateren, waarmee hun mondiale rol als economische (en in toenemende mate culturele) grootmachten eigenlijk onder het tapijt wordt geveegd. Naast het bekende kwartet Londen, Parijs, Berlijn, New York komen (de ontwikkelingssamenwerking indachtig) ook Bamako, Bombay en Dakar als nieuwe hotspots aan de orde, en de open formulering van de tekst maakt duidelijk dat men zich niet tot deze zeven wil beperken (Istanbul, São Paulo?). Opgeteld lijkt de resulterende geografische focus vrijwel alle hoeken van de aardbol te beslaan; van de onwerkbaar oude prioriteitslijst vallen alleen Canada en Rusland voortaan buiten de boot. Gerichte geografische focus biedt het nieuwe overzicht in ieder geval niet.

Op het gebied van grootschalige manifestaties wordt een poging gedaan helderheid te scheppen: de brief geeft een groslijst van enkele aan-

**Lodewijk Reijs**

is freelance cultureel adviseur op het kruisvlak van cultuurbeleid en culturele praktijk, actief op het gebied van internationale culturele samenwerking en culturele diversiteit

staande memorabele momenten (zoals het huidige Hudsonjaar en de viering van 400 jaar relaties met Turkije in 2012). Nu worstelen beide ministeries al jarenlang met de vraag hoe eigenlijk om te gaan met dit soort jubilea en manifestaties, wie er initiatief zou moeten nemen, organiseert, coördineert en verantwoordelijk is. Een SICA-advies over Statelijke Manifestaties uit 2002 heeft hier evenmin verandering in gebracht. Na het korte overzichtje van komende manifestaties beschrijft de brief echter alleen een aanvraagloket voor financiering: een algemeen idee over hoe dergelijke manifestaties idealiter worden vormgegeven ontbreekt. Na onder meer het chaotische particuliere initiatief voor het Marokkojaar in 2005, en het onder de vleugels van BZ georganiseerde Hudsonjaar dat evenmin soepel lijkt te verlopen, was meer strategie en visie op dit vlak welkom geweest.

**Strategische visie**

Het begin van dit stuk beschreef hoe in het cultuurbeleid departementale beleidsvorming en praktische invulling door het veld elkaar doorgaans in balans houden, elkaar continu beïnvloeden en in permanente dialoog op elkaar reageren. De brief *Grenzeloze kunst* geeft op het eerste gezicht een nieuwe impuls aan deze balans door nieuwe initiatieven aan te kondigen, scherpe keuzes voor te nemen en de beleidspraktijk te willen veranderen. Bij nadere beschouwing van de brief blijkt de vernieuwing echter nogal tegen te vallen: het beleid is inmiddels allang ingehaald door de praktijk, en weet slechts moeizaam achter de ontwikkelingen in het veld aan te hobbelen. De poging het internationaal cultuurbeleid meer te willen verbinden met ontwikkelingssamenwerking is een goed idee, maar is min of meer afgedwongen door het veld, dat deze verbinding al jaren in de praktijk brengt. De aankondiging van een gerichte geografische focus resulteert in een

onduidelijke opstapeling van ongelijkvormige thematiek. Het bijzondere beleidshuwelijk tussen BZ en OCW lijkt na jarenlange cohabitatie te worden opgegeven. De belangrijkste vernieuwende keuze die wordt beschreven (DDFA) blijkt dankbaar uit een naburig beleidsterrein te zijn overgenomen. Er blijkt al met al weinig visie uit de brief: de ideeën krijgen nauwelijks uitwerking of verdieping, de bewindspersonen agenderen vrijwel niet, bieden geen richting of kader.

Sommige sceptici pleiten al jaren voor een beleidsmoratorium voor cultuur, om zo de continue stroom van politiek ingestoken ideetjes een halt toe te roepen en het initiatief bij het veld te laten. Een uitgekledde, beleidsarme brief over internationaal cultuurbeleid zou in dit opzicht misschien best verfrissend kunnen zijn. Deze brief probeert echter het tekort aan strategische visie op het gebied van internationaal cultuurbeleid vooral te verhullen, en beschrijft daarmee slechts de nieuwe kleren van de keizer.

**Literatuur**

Plasterk, R. en F. Timmermans (2008) *Grenzeloze kunst*. Den Haag: Ministerie van OCW; Ministerie van Buitenlandse Zaken.

**Noten**

- 1 Voor een uitgebreide analyse van de relatie tussen de ministeries verwijs ik graag naar de bijdrage van Toine Minnaert elders in deze bundel.
- 2 Gemeenschappelijk cultureel erfgoed behelst behoud en beheer van erfgoed dat Nederland deelt met de landen waarmee het in het verleden een band heeft opgebouwd, bijvoorbeeld op grond van handelsbetrekkingen van de VOC en WIC of het koloniale verleden (forten, stellingen, archieven, et cetera).
- 3 Op dit moment bevinden zich twee OCW'ers op posten in Duitsland en is een BZ'er gedetacheerd bij de SICA; vanaf zomer 2009 zal een BZ-ambtenaar bij OCW van start gaan. De culturele post New York, sinds 1990 ingevuld en betaald door OCW, wordt sinds kort ook door een BZ-diplomaat vervuld.
- 4 Al in 2007 constateerde de NRC dat 'de hoeveelheid ambtenaren [bij OCW] die verstand hebben van internationaal cultuurbeleid, verschrompeld [is] tot twee' (5 april 2007).
- 5 'Uitgangspunten voor het internationale cultuurbeleid 2001-2004', 15 oktober 1999.