

# Internationaal cultuurbeleid als ideologisch strijdperk

**Toine Minnaert** Het internationaal cultuurbeleid wordt van oudsher bepaald door het ministerie van Buitenlandse Zaken en het cultuurministerie. Afhankelijk van de politieke signatuur van het kabinet slingert het beleid heen en weer tussen liberale en sociaaldemocratische accenten. Leveren schurende ideologieën per definitie een onwerkbaar politieke situatie op of kunnen ze leiden tot beleid dat beter aansluit bij de werkelijkheid.

Internationaal cultuurbeleid (ICB) is altijd een beleidsterrein geweest van afstemming en gedeelde verantwoordelijkheid (Minnaert 2009, 2012). Het ICB wordt bepaald in gezamenlijk overleg door meerdere ministeries. Op dit moment zijn dat het ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW).<sup>1</sup> Dat levert spanning op aangezien de ministeries verschillende beleidsdoelen hanteren. Het interdepartementale karakter veroorzaakt in potentie bovendien ideologische spanningen, vanwege de verschillende politieke kleur van de betrokken bewindslieden, hetgeen compromissen noodzakelijk maakt. Het is sinds de eerste beleidsschreden in 1970 slechts driemaal voorgekomen dat één partij de relevante beleidsposities bezette: onder Kok II (1998-2002) leverde de PvdA Dick Benschop (staatssecretaris BZ) en Rick van der Ploeg (staatssecretaris Cultuur), onder Balkenende IV (2007-2010) leverde de PvdA

Frans Timmermans (staatssecretaris BZ) en Ronald Plasterk (minister OCW) en onder Rutte I (2010-2012) leverde de VVD Uri Rosenthal (minister BZ) en Halbe Zijlstra (staatssecretaris Cultuur). In het huidige kabinet-Rutte II zijn de verantwoordelijke bewindspersonen de PvdA-ministers Timmermans (BZ) en Jet Bussemaker (OCW). Zij hebben te maken met de door hun liberale voorgangers ingezette beleidskoers, waarmee het een van de terreinen is waar het sociaal-liberale compromis van de coalitie tot uitdrukking kan komen.

De internationale context speelt bij beide coalitiepartijen een rol in hun standpunt over kunst en cultuur. De PvdA koppelt het beleid daarbij aan verheffing en ontplooiing: 'Onze musea, monumenten, landschap en molens trekken grote aantallen toeristen naar ons land. Beeldende kunst, dans, dj's en orkesten behoren tot de absolute wereldtop. Dat biedt geweldige mogelijkheden tot leren en

begrijpen, tot verheffen en ontplooiën. We blijven in ons cultuurbeleid kiezen voor internationale excellentie en brede toegankelijkheid.<sup>12</sup> De VVD richt de blik meer op behoud en trots op de eigen cultuur. Op haar website staat te lezen: ‘Kunst en cultuur zijn van waarde voor de Nederlandse samenleving. Behoud van cultureel erfgoed en cultuur-educatie zijn belangrijke taken van de overheid. Nederland heeft namelijk een rijk cultureel erfgoed, en daar mogen we trots op zijn.’<sup>13</sup> Twee standpunten die elkaar niet uitsluiten, maar tegelijkertijd wel een duidelijk andere visie laten zien op de Nederlandse cultuur in relatie tot het buitenland. Twee standpunten ook die in de geschiedenis van het ICB geregeld naar voren zijn gekomen en van links naar rechts slingeren.

### Ideologische standpunten

In 1970 verschijnt onder het centrumrechtse kabinet-De Jong de eerste *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen* (Luns et al. 1970). De auteurs zijn de ministers van BZ, Onderwijs en Wetenschappen (OW) en Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM), alle drie in handen van christelijke partijen. In de nota ligt het accent op de veranderde verhoudingen in de wereld en het belang van culturele uitwisseling tussen burgers. In het Kamerdebat dat volgt wordt uitgebreid stilgestaan bij nationale identiteit als onderdeel van het beleid. Vooral de bedreiging van die identiteit door de oprukkende Europese samenwerking wordt een terugkerend punt in de parlementaire behandeling van het onderwerp. Over de doelgroep van het beleid zijn kabinet en Kamer het eens. De term ‘vermaatschappelijking’ valt geregeld om aan te geven dat het volk de doelgroep van het beleid moet zijn en niet de kunstenaar. Sterker nog, kunst met de grote K is volgens Kamer en kabinet juist te dominant geweest in de culturele uitwisseling. De ontmoeting met andere culturen

moet centraal staan, en culturele verdragen maken deze ontmoeting tussen burgers mogelijk. De Kamer roept in een motie op tot een nadere uitwerking, maar voordat die echt kan aanvangen valt het kabinet.

Het centrumlinkse kabinet-Den Uyl (1973-1977) presenteert in 1976 de tweede *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen* (Stoel et al. 1976). Verantwoordelijk voor deze nota waren PvdA-ministers Max van der Stoel (BZ) en Jos van Kemenade (OW), D66-staatssecretaris Laurens-Jan Brinkhorst (BZ) en PPR-minister Harry van Doorn (CRM). De bespreking van deze nota vindt pas plaats onder het centrumrechtse kabinet-Van Agt I (1977-1981). CDA-staatssecretaris Durk van der Meij (BZ), CDA-minister Til Gardeniers-Berendsen (CRM) en VVD-minister Arie Pais (OW) moeten dus een beleidsnota van hun voorgangers verdedigen, waarmee de rol van oppositie en coalitie voor PvdA en VVD is omgewisseld. Daardoor kunnen beide zich

---

**Vooral de bedreiging van de nationale identiteit door de oprukkende Europese samenwerking wordt een terugkerend punt in de parlementaire behandeling van het onderwerp**

---

kritisch over het beleid uitlaten. Het debat zit wellicht daarom vol met ideologisch getinte uitspraken. Zo ziet PvdA-kamerlid Aad Kosto het beleid ook als richtinggevend voor het nationale integratiedebat: ‘Het ziet ernaar uit dat aanzienlijke groepen vreemdelingen zich metterwoon in ons land vestigen. [...] mijn fractie is wel van mening dat de internationale culturele betrekkingen kunnen worden benut om het begrip tussen Nederlanders en vreemdelingen [te] vergroten.’<sup>4</sup> Opnieuw is dus voor de PvdA het begrip tussen culturen een belangrijk doel. In datzelfde debat verwoordt VVD-kamerlid Annelien Kappeyne van de Coppello de liberale visie: ‘De problematiek van minderheden, volkeren, groepen in een groter verband, staat internationaal meer in de belangstelling dan vroeger. Daarbij blijkt dat de eigen identiteit van een volk of een groep sterk gebonden is aan het voortbestaan van een eigen taal. Als een volk zijn taal verwaarloost, is het bezig zijn eigen cultuur te vernietigen.’<sup>5</sup> De twee ideologische zijden van de medaille klinken door: het begrip voor de andere culturen en de bescherming van de eigen cultuur.

En weer is het lang stil. Het zou tot 1985 duren alvorens een korte vervolgnote verschijnt. Inmiddels is het centrumrechtse kabinet-Lubbers I (1982-1986) aangetreden en waait er een meer liberale wind door Nederland. In deze notitie van VVD-staatssecretaris Wim van Eekelen (BZ) en de CDA-ministers Wim Deetman (OW) en Elco Brinkman (WVC) wordt de term Holland Promotion als beleidsdoel geïntroduceerd (Eekelen et al. 1985). Eerder dat jaar had Brinkman tijdens de Ambassadeursconferentie het begrip al laten vallen, ongelukkig gecombineerd met de uitspraak dat kunst als glijmiddel voor economische betrekkingen kan dienen.<sup>6</sup> Het buitenland krijgt de rol als potentiële markt toebedeeld, en om op die markt van betekenis te kunnen zijn dient Nederland een positief

profiel te hebben. De kunsten kunnen bij dat profiel een rol vervullen, maar die is in dat geval nadrukkelijk instrumenteel. Brinkman tracht dit te verzachten door in het debat te blijven benadrukken dat dat wat hem betreft niet het enige doel is van internationale uitwisseling, maar het kwaad lijkt al geschied.

### Verschuiving

Een belangrijk keerpunt in het ICB vormt *Cultuur zonder grenzen*, het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR 1987). Tot dan toe lag de coördinatie c.q. het primaat bij BZ en zorgden OW en CRM/WVC meer voor de inhoudelijke invulling. De WRR pleit ervoor om in het beleid het cultuurbeleid als vertrekpunt te nemen. Dit leidt tot een verschuiving van de inhoudelijke discussie over het ICB naar de beleidsnota's van het nationale cultuurbeleid. De Nederlandse kunst- en cultuursector wordt daarmee meer de doelgroep dan het instrument van het beleid. Met het aantreden van het centrumlinkse kabinet-Lubbers III in 1989 keert de sociaaldemocratische ontmoetingsgedachte weer terug in het centrum van het beleid. Ontwikkelingen als de val van de Muur en de oprichting van de Europese Unie zorgen voor een sterkere internationale c.q. mondiale oriëntatie. Het buitenland is niet de bedreiging van nationale identiteit of de potentiële markt, maar de context waarbinnen kunst en cultuur betekenis krijgen. Dit leidt bijvoorbeeld tot een aparte paragraaf in de cultuurnota van PvdA-minister Hedy d'Ancona (WVC). In deze nota, *Investeren in cultuur* (WVC 1992), wordt onder andere gesteld dat artistieke kwaliteit wordt bepaald in een internationale context.

Van 1994 tot 2002 kent Nederland zijn eerste sociaal-liberale kabinetten, Paars I en Paars II. Het sociaal-liberale standpunt komt in Paars I vanzelfsprekend van de hand van D66-

staatssecretaris Aad Nuis (OCW). Samen met PvdA-staatssecretaris Michiel Patijn (BZ) schrijft hij in 1997 de beleidsbrief waarin de verdeling van de HGIS-Cultuurmiddelen uiteen wordt gezet (Patijn et al. 1997).<sup>7</sup> Een belangrijk begrip in die brief is ‘vrijhaven’: een mooi compromis tussen het liberale vrijheidsideaal en de sociaaldemocratische ontmoetingsplek. Het beleid richt zich op de internationale culturele ontmoeting door het beschikbaar stellen van extra middelen, en benoemt tegelijkertijd de positie die Nederland in die internationale context kan vervullen. Lang bestaat deze sociaal-liberale balans niet: tijdens Paars II wordt door de PvdA-staatssecretarissen Rick van der Ploeg (OCW) en Dick Benschop (BZ) de koers omgebogen naar een ICB waarin de profilering van Nederland centraal staat. Het ICB is dan in handen van de PvdA, maar dit leidt niet tot een sterke koerswijziging.

Begin 21ste eeuw verandert er veel in de context van het beleid. De aanslagen van 11 september 2001 in de VS en de moord op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004) zetten het debat over nationale identiteit en de aanwezigheid van de vreemdeling in Nederland op scherp. Op nationaal niveau vindt een zoektocht plaats naar het benoemen van de nationale identiteit. Het verschijnen van de Canon van Nederland (Oostrom 2006) en het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* (WRR 2007) zijn twee waardevolle resultaten van deze zoektocht. Tegelijkertijd wordt in het centrumrechtse beleid van Balkenende I, II en III (2003-2006) door VVD'er Atzo Nicolaï (staatssecretaris BZ) en D66'er Medy van der Laan (staatssecretaris OCW) gewerkt aan een meer strategisch ICB: ‘Er is in het verlengde van het advies van de Raad voor Cultuur ook aanleiding voor meer coördinatie en strategie in het internationaal cultuurbeleid. We kunnen meer resultaten bereiken wanneer we niet alleen vele bloemen laten bloeien, maar ook

op een aantal welgekozen gebieden samenhang en ambitie aan de dag leggen’ (Nicolaï et al. 2006, 5). De ontmoetingen blijven, maar ze worden steeds minder vrijblijvend. Het economische motief is weer aan een opmars bezig.

De laatste jaren lijken het cultuurbeleid en het buitenlandbeleid ieder meer een eigen koers te varen (Minnaert 2009). De financiële middelen voor internationale activiteiten van het Nederlandse cultuurveld zijn met het wegvallen van de HGIS-Cultuurmiddelen in

---

## De laatste jaren lijken het cultuurbeleid en het buitenlandbeleid ieder meer een eigen koers te varen

---

2009 tijdens Balkenende IV beperkt en door de bezuinigingen onder Rutte I nog verder opgedroogd. Opnieuw leidt een PvdA-dominantie niet tot een duidelijk links accent. In de laatste beleidsbrief uit 2012 van VVD-minister Uri Rosenthal (BZ) en VVD-staatssecretaris Halbe Zijlstra (OCW) met daarin de kabinetsvisie op het ICB keren de liberale begrippen ‘marktpositie’ en ‘de versterking van het economisch belang’ weer prominent terug (Rosenthal et al. 2012, 2). De

term 'culturele diplomatie' wijst nog op de wens tot ontmoeting en begrip tussen culturen, maar vertoont soms trekken van *nation branding* (Minnaert 2012).

Het ICB beweegt zich dus op en neer tussen liberale en sociaaldemocratische accenten. De spanning tussen het liberalisme van de markt en de sociaaldemocratie van de gelijkheid en de ontmoeting met de ander wisselen elkaar af in het centrum van het beleid. Soms is het beleid gericht op de verruiming van de markt, en beschouwt het het buitenland vanuit een nationaal perspectief als een wereld van mogelijkheden. Dan weer is de Nederlandse markt een plek die kan worden veroverd door het buitenland en wordt het buitenland als bedreigend ervaren. Soms is het buitenland met zijn andere culturen een bedreiging voor de nationale identiteit, zeker als mensen uit die andere culturen zich in Nederland bevinden. Dan weer is het buitenland de context die betekenis geeft aan nationale identiteit en dus noodzakelijk voor het kunnen bestaan van nationale identiteit; buitenlandse invloeden kunnen juist bijdragen aan de vorming van nationale identiteit. Met al deze zaken dient het beleid rekening te houden: een schier onmogelijke opgave.

### Identificatie met ideologie

Schurende ideologieën hoeven geen onwerkbaar politieke situatie op te leveren. Ze kunnen leiden tot beleid dat beter aansluit bij de werkelijkheid, waarin ook mensen met verschillende ideologische overtuigingen leven. Politieke tegenstellingen zijn sowieso minder sterk dan voorheen. De oorzaak hiervoor ligt in de lange traditie van coalitieregeringen, waarin partijen van uiteenlopende ideologieën bij gebrek aan absolute meerderheden wel samen moeten werken (Koole 1996). Dat in de naoorlogse geschiedenis naast centrumlinkse en centrumrechtse coalities ook al drie kabinetten zijn gevormd

door op het oog ideologische tegenpolen lijkt dit punt te onderschrijven. Het kabinet-Rutte II is hiervan het meest recente voorbeeld: de sociaaldemocratie en het liberalisme bouwen samen bruggen uit de crisis.

Hoe kunnen dergelijke bruggen tussen uiteenlopende ideologieën een stevig fundament krijgen, om te voorkomen dat ze wegzinken in het moeras van kleurloze compromissen of dat hun standpunten elkaar uitdoven? Daartoe is het interessant om terug te grijpen op de door de WRR voorgestelde terminologische verandering in het debat over identiteit (WRR 2007). 'In plaats van een blauwdruk te geven van de nationale identiteit pleit de raad voor het onderhouden en bevorderen van meerdere routes voor identificatie met Nederland. Het gaat daarbij om drie processen die vaak tegelijkertijd spelen: functionele, normatieve en emotionele identificatie. Een dergelijke benadering biedt meer aanknopingspunten – wetenschappelijk en beleidsmatig – om huidige en toekomstige spanningen in de samenleving te lijf te gaan' (WRR 2007, 11).

De driedeling die de WRR voorstelt, is een functionele, emotionele en normatieve verbinding met de groep. Een *functionele* verbinding is de meest rationele verbinding. Een dergelijke verbinding ontstaat door een gemeenschappelijk belang als gevolg van een wederzijdse afhankelijkheid. Investeren in de omgeving is indirect ook een investering in zichzelf. Een *normatieve* verbinding wordt aangemerkt als de mogelijkheid om eigen normen en opvattingen te kunnen volgen en in te brengen in het publieke en politieke domein. Doordat deze normen en opvattingen kunnen worden ingebracht in het politieke spel, kunnen meer mensen zich ermee verwant voelen. De ruimte voor niet eerder gehoorde meningen en opvattingen door betere toegang tot het politieke spel maakt identificatie ermee mogelijk. De derde verbinding is de meest abstracte. Het gaat

---

## De erkenning van de complementariteit van verschillende emotionele bindingen, bijvoorbeeld met het land van herkomst en het land van vestiging, kan de verbondenheid met Nederland juist versterken

---

over *emotionele* identificatie, een gevoel van verbondenheid met Nederland, in de woorden van de WRR over een *sense of belonging*. De erkenning van de complementariteit van verschillende emotionele bindingen, bijvoorbeeld met het land van herkomst en het land van vestiging, kan de verbondenheid met Nederland juist versterken.

De WRR merkte op dat de emotionele identificatie lijkt te domineren in het identiteitsdebat, terwijl het vooral een bijproduct is van de functionele en normatieve identificatie. De terminologie lijkt bruikbaar om de huidige spanningen in de samenleving te lijf te gaan, bijvoorbeeld ten aanzien van de dubbele houding jegens het buitenland. Enerzijds is het buitenland bedreigend voor de nationale identiteit en de nationale autonomie. Anderzijds is het buitenland nog meer dan voorheen de doelgroep van het beleid geworden, omdat de afhankelijkheid van het buitenland om uit

de crisis te komen groot is. Daarbij is een naar binnen gekeerd debat weinig constructief, of leidt tot een sterk ingraven in ideologische loopgraven. De vrijhavengedachte was zo gek nog niet met de vereniging van de profilering met een open houding. Wellicht dat het een mooi aanknopingspunt kan bieden voor de huidige sociaal-liberale samenwerking.

### Literatuur

- Eekelen, W.F. van, W. Deetman en E. Brinkman (1985) *Internationale culturele betrekkingen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1984-1985, 18856, nr. 2. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Koole, R. (1996), *Politieke partijen in Nederland: ontstaan en ontwikkeling van partijen en partijstelsel*. Utrecht: Het Spectrum.
- Luns, J. en M. Klompé (1970) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1970-1971, 10916, nr. 2. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Ministerie van WVC (1992) *Investeren in cultuur: nota cultuurbeleid 1993-1996*. Den Haag: Sdu.
- Minnaert, T. (2009) 'Drang naar samenhang'. In: *Boekman*, jrg. 21, nr. 80, 6-13.
- Minnaert, T. (2012) 'Footprint or fingerprint: international cultural policy as identity policy'. In: *International Journal of Cultural Policy*. DOI:10.1080/10286632.2012.722997 (<http://dx.doi.org/10.1080/10286632.2012.722997>)
- Nicolaï, A. en M.C. van der Laan (2006) *Koers kiezen: meer samenhang in het internationale cultuurbeleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2005-2006, 28989, nr. 34. 's-Gravenhage: Sdu.
- Oostrom, F. (voorz.) (2006) *Entoen.nu: de canon van Nederland*. Den Haag: Ministerie van OCW.
- Patijn, M. en A. Nuis (1997) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1996-1997, 25270, nr. 1. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Rosenthal, U. en H. Zijlstra (2012) *Cultuursubsidies 2009-2012: brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2011-2012, 31482, nr. 84. 's-Gravenhage: Sdu.
- Stoel, M. van der (et al.) (1976) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1976-1977, 14206, nr. 2. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR (1987) *Cultuur zonder grenzen*. 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- WRR (2007) *Identificatie met Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

**Toine Minnaert**

is junior docent-onderzoeker aan  
de Universiteit Utrecht

**Noten**

- 1 Voorheen waren de departementen Cultuur, Onderwijs en Wetenschap bij verschillende ministeries ondergebracht, en vond de onderlinge afstemming plaats in de Coördinatiecommissie Internationale Culturele Betrekkingen. Ook zijn de ministeries van Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking in het verleden betrokken bij het beleid. Voor een uitgebreide historische beschouwing van de departementale verantwoordelijkheid, zie Minnaert (2009).
- 2 [www.pvda.nl](http://www.pvda.nl), bezocht 13 april 2013.
- 3 [www.vvd.nl](http://www.vvd.nl), bezocht 13 april 2013.
- 4 Openbare commissievergadering Vaste Commissies voor Buitenl. Zaken, voor Onderwijs en voor C.R.M., 18 juni 1979, p. 1262.
- 5 Openbare commissievergadering Vaste Commissies voor Buitenl. Zaken, voor Onderwijs en voor C.R.M., 18 juni 1979, p. 1268.
- 6 Openbare commissievergadering Vaste Commissies voor Welzijn en Cultuur en voor Buitenlandse Zaken, 28 oktober 1985, 12-4.
- 7 HGIS staat voor Homogene Groep Internationale Samenwerking, een bundeling van de middelen voor internationale samenwerking. Daarbinnen werd budget vrijgemaakt (HGIS-Cultuurmiddelen) voor de intensivering van het internationaal cultuurbeleid.