

Artikel

EU-cultuurbeleid en Nederland

De nationale effecten van Europese samenwerking

Wat wordt er op Europees niveau zoal geagendeerd als het aankomt op kunst-productie en erfgoedbeheer, hoe zit het met de ontwikkeling van regelgeving op, bijvoorbeeld, het gebied van copyright en AI? En in hoeverre is dat Europese beleid weer beïnvloed door of van invloed op het nationale cultuurbeleid? Om deze vragen te beantwoorden dook ik in de Europese wirwar aan *Frameworks*, *Strategies*, *Instruments*, *Missions* en *Agendas for Culture*, en sprak ik met Cathérine Magnant, hoofd Cultureel beleid van de Europese Commissie, en Flora van Regteren Altena, coördinator van het team Caribische en internationale culturele samenwerking bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Leidende principes

Om de verhouding tussen Europees en landelijk beleid te bepalen zijn in de EU scherpe richtlijnen opgesteld rond de drie begrippen subsidiariteit, proportionaliteit en complementariteit.

Subsidiariteit betekent dat beleidsbeslissingen op het laagste niveau worden genomen (dus door de lidstaten zelf) tenzij een hoger niveau

(de EU) effectiever is, bijvoorbeeld omdat de benodigde of gefinancierde acties grensoverschrijdend zijn.

Proportionaliteit betekent dat de maatregelen niet verder mogen gaan dan noodzakelijk is voor het behalen van het gewenste doel.

Complementariteit betekent dat de verschillende bestuursniveaus samenwerken om elkaar aan te vullen. Wat al landelijk wordt gefinancierd, wordt dat niet ook nog eens op Europees niveau en wat wettelijk al is vastgelegd in een landelijk stelsel wordt zelden op EU-niveau overklast. Zo stelt de EU bijvoorbeeld wel richtlijnen op voor de sociale zekerheid van kunstenaars, maar geschiedt de wetgeving daarover op nationaal niveau conform het eigen sociale stelsel.

Een coherente culturele eenheid

In Culture 2000, het eerste meerjarige cultuurprogramma op Europees niveau, had cultuur als voornaamste opgaaf 'een gemeenschappelijke culturele ruimte' te ontwikkelen. Hierin vormden uitwisseling van ideeën en kennis, internationale samenwerkingsprojecten en Europees erfgoed de kern van een beleid dat kunst en

Nan van Houte

Wie wil bepalen wat het belang is van Europees cultuurbeleid voor Nederland, kijkt al gauw naar de EU-programma's en -fondsen voor makers, kunst- en erfgoedorganisaties, zoals Creative Europe. Minstens zo belangrijk, maar minder zichtbaar, is de directe en indirecte invloed die de Europese samenwerking heeft op het Nederlandse kunstbeleid.

cultuur vooral waardeerde als een middel waarmee een verenigd Europa 'met behoud van zijn pluriformiteit' tot een coherente culturele eenheid gesmeed kon worden. In de daaropvolgende programma's werden de opdrachten aan de culturele en creatieve sector steeds specifieker en toenemend dienstbaar aan de zich opstapelende uitdagingen binnen het project Europa.¹ Zo is de *Agenda for culture 2019-2024* geheel opgesteld in lijn met de zes prioriteiten van de Europese Commissie. De sector krijgt een rol in de verdediging van de – inmiddels als gemeenschappelijk veronderstelde – Europese cultuur tegen de dreigingen (en soms ook kansen) 'van buiten' in de vorm van klimaatverandering, aanslag op democratische waarden, sociale gerechtigheid, de digitale transitie en AI en de externe relaties.

Reikwijdte

Net zoals deze uitdagingen zich niet aan Europese grenzen houden is ook de invloedssfeer van het Europees cultuurbeleid groter dan de EU. Het is in EU-kringen vanzelfsprekend dat de Raad van Europa² met zijn 44 leden – waaronder ook niet-EU-landen als IJsland en

Azerbeidzjan – een belangrijke functie vervult als denktank en beleidsvoorbereider voor beleid binnen de EU. Van Regteren Altena: 'De Raad van Europa is belangrijk als het gaat om het ontwerpen van verdragen, zoals het Verdrag van Faro over de waarde van erfgoed voor de samenleving. Hun Stuurgroep cultuur, erfgoed en landschap heeft bijvoorbeeld een slinger gegeven aan beleidsontwikkeling met verschillende verdragen voor monumenten, archeologie en landschap. Niet alleen de lidstaten, maar ook buurlanden als Turkije onderschrijven wat in die verdragen is vastgelegd.'

Met het Europees Erfgoedjaar in 2018 heeft de EU een inhaalslag gepleegd, om dit onderwerp dat vooral bij de Raad van Europa lag, meer te betrekken bij het EU-beleid en meer crossovers te maken naar bijvoorbeeld participatie, klimaat en leefomgeving, zoals in het New European Bauhaus-programma.

EU-cultuurprogramma's, projecten en instrumenten worden niet alleen achter een bureau ontwikkeld. In de jaarlijkse werkplannen regent het vermeldingen van ronde tafels, *structured dialogues*, *peerlearning* en *stocktaking events* en symposia. Vertegenwoordigers uit →

alle delen van de sector komen bijeen in expertgroepen om beleidsvoornemens te onderzoeken en voorstellen te formuleren. Soms bewijst alleen al het onderling uitwisselen van *best practices* het voordeel van internationaal beleid, een andere keer plaveit een internationale, multidisciplinaire onderzoeks- of expertgroep de weg naar nieuw beleid op EU-, nationaal én lokaal niveau.

Magnant: 'In 2022 had slechts een minderheid van de lidstaten een beleid voor de invloed van klimaatverandering op materieel en immaterieel erfgoed. We hadden een expertgroep op dit onderwerp in dat jaar, met deskundigen op het gebied van cultuur en milieu. Die kwam met een uitstekend rapport met aanbevelingen dat sindsdien meer dan 150 keer is gepresenteerd door de voorzitter van de groep, zelfs in de VS.'

In hoeverre het Europese beleid het cultuurbeleid in de lidstaten beïnvloedt verschilt per land. Hetzelfde geldt voor de mate waarin kunstinstellingen mee-eten uit de subsidieruimte van de EU. Sommige zijn extreem behendig in het binnenhalen van Europees geld voor hun erfgoedbeheer; in andere landen weten kunstinstellingen weer heel goed hoe zij hun lokale en provinciale overheden ervan kunnen overtuigen dat hun impact, projecten of vastgoed eenvoudig kunnen worden ingevlochten in de aanvragen voor de vanuit Brussel gefinancierde structuurfondsen³ op het gebied van – bijvoorbeeld – sociale cohesie of landschapsbeheer.

Het Directoraat-generaal Onderwijs, Jongerenzaken, Sport en Cultuur (DGEAC), dat onder leiding staat van Magnant, ontwik-

kelde de toegankelijke webtool en online gids [*CulturEU Funding Guide*](#) met alle twintig Europese programma's en (structuur)fondsen die toegankelijk zijn voor aanvragen vanuit de culturele en creatieve sector.

'Het kunstenveld in Nederland kan ook andere fondsen aanschrijven dan Creative Europe', geeft Van Regteren Altena aan. 'Er is Erasmus+ voor alles met een educatief karakter, maar ook de structuurfondsen, waarvoor gemeenten en provincies hun plannen indienen via de landsdelen kunnen meer worden gebruikt. Voordeel is dat dat geld veel dichterbij ligt dan het geld in Brussel, en je plan hoeft niet te concurreren met de rest van Europa. Daarbij past wel de opmerking dat landen als Polen en Italië een veelvoud aan structuurfondsen ontvangen in vergelijking met Nederland. Het wordt namelijk berekend op basis van inwonertal, opleidingsniveau et cetera.'

Nederlandse instellingen doen het redelijk goed in de *success rating* van Creative Europe-projecten, maar in de ledenbestanden van de meeste van de 37 binnen Creative Europe ondersteunde culturele netwerken⁴ staan ze zeker niet aan de top. Toch zijn dat de plekken waar informatie-uitwisseling en internationale samenwerking vaak begint. Minstens zo belangrijk is hun rol als lobbyist in Brussel. Het Europese jaar voor cultureel erfgoed (*EYCH2018*), de twee mobiliteitsprogramma's *Culture Moves Europe* (voor individuele kunstprofessionals) en *Perform Europe* (voor de internationale spreiding van voorstellingen) zijn voorbeelden van programma's die er niet zouden zijn gekomen zonder juist die Europese netwerken.

Focus

Het is opvallend hoe vaak Magnant en Van Regteren Altena refereren aan successen in de erfgoedsector. Het EYCH2018 heeft niet alleen aandacht, maar ook veel doelbudgetten gegenereerd waarmee een golf aan programma's, projecten en activiteiten is gestart. De omarming van deze sector is ongetwijfeld vergemakkelijkt door haar inpasbaarheid in economische en sociale agenda's (toerisme, leefomgeving), maar is wellicht ook een signaal voor de politieke verkleuring in Europa, aangezien erfgoed een belangrijk onderdeel vormt van de nationale identiteit.

'Nederlandse instellingen doen het redelijk goed in de succes rating van Creative Europe-projecten'

Cultuurbeleid ontwikkelt zich nooit in het luchtledige en soms reageert het Europese cultuurbeleid met een voor zo'n bureaucratisch instituut onwaarschijnlijke alertheid op onverwachte gebeurtenissen in Europa, maar ook daarbuiten. Zo gaf de oorlog in Oekraïne een push om het cultureel leven en erfgoed in Oekraïne te steunen en vluchtelingen in staat te stellen hun praktijk voort te zetten. En dankzij de coronapandemie kwamen de werkomstandigheden en levensstandaard van kunstenaars onder de aandacht van de Europese Commissie.

‘Vóór corona was het niet mogelijk om dit onderwerp op de agenda van de EU te krijgen’, vertelt Magnant. ‘Vanwege de impact van de lockdown formuleerden of hervormden een aantal landen de status van kunstenaar (zoals Spanje, Portugal, België), ze namen een “fairness” regulering aan (Nederland, Oostenrijk), of begonnen te experimenteren, zoals Ierland met het basisinkomen. En het Europees Parlement vroeg de commissie een nieuw framework te ontwikkelen. De werkomstandigheden van kunstenaars is nu een onderwerp in de [opdrachtbrief](#) aan de toekomstige commissaris voor cultuur.’ Die ‘opdrachtbrief’ die Ursula von der Leyen op 20 september verstuurd draagt de commissaris voor cultuur ook op om nauw te gaan samenwerken met de uitvoerend vicepresident voor digitale soevereiniteit, veiligheid en democratie bij het ontwikkelen van een AI-beleid voor de culturele en creatieve sector en de verbetering van het copyright.

‘Bij de hervorming van de EU-wetgeving inzake auteursrecht, hebben we de meest dringende problemen van commerciële exploitatie aangepakt, zodat kunstenaars een eerlijke vergoeding krijgen’, stelt Magnant. ‘We hebben ook een AI-wet aangenomen – we zijn het enige continent met zo’n uitgebreide wetgeving. Dit is een belangrijke mijlpaal om de risico’s van AI-technologieën aan te pakken en een mensgerichte benadering van AI te bevorderen.’

De toekomstige commissaris voor cultuur is de 35-jarige Maltees Glenn Micallef. Zijn gecombineerde portfolio *Intergenerational fairness, youth, culture and sport* is aanzienlijk smaller dan dat van zijn voorganger doordat innovatie, educatie en onderzoek bij andere

commissarissen zijn ondergebracht. Dat het wegvallen van innovatie en educatie betekent dat de commissaris een beduidend kleiner budget zal beheren is zeker, maar of de gerichtere focus een voordeel oplevert (Micallef is gevraagd een geheel nieuwe cultuurstrategie te ontwerpen) of een verlies door het wegvallen van synergie en cross-sectorale samenwerking, zal moeten blijken.

Magnant: ‘De afgelopen jaren hebben we veel vooruitgang geboekt bij het integreren van cultuur en cultureel erfgoed in ander EU-beleid. Toch is er nog veel te doen. Het is zo duidelijk wat het belang is van kunst in het onderwijs, en er is overweldigend bewijs van de heilzame werking van kunst en cultuur op welzijn en gezondheid. Maar we moeten toegeven dat het erg moeilijk is om de sectoren samen te laten werken.’

Het is duidelijk dat als het aan Magnant en het DGEAC ligt, zij de sector blijven stimuleren en behoeden voor dreigend onheil. Hoe ze daarin zullen slagen met de donkere wolken die zich aandienen sinds de Europese verkiezingen is nog de vraag. De meerderheid in de Commissie Cultuur en Onderwijs (CULT) van het Europees Parlement komt uit rechts-nationalistische hoek. Het is te hopen dat het voorgenomen en ingezette beleid weerbaar genoeg blijkt om de roep om cultuur ter versteviging van nationale identiteiten te weerstaan. •

Noten

- 1 In de voorlopige aanzet voor de EU prioriteiten voor 2024-2029 ligt de focus zelfs geheel op democratisch, veilig en competitief. Wat dat betekent voor het komend cultuurbeleid moet de nieuwe Commissaris uitwerken in zijn ‘Culture Compass’.
- 2 De Raad van Europa in Straatsburg (niet te verwarren met de Raad van de EU) werd opgericht in 1949 als beschermengel van mensenrechten en democratie.
- 3 Structuurfondsen moeten de ontwikkeling van minder ontwikkelde regio's ondersteunen en ongelijkheden tussen verschillende gebieden verkleinen. De uitvoering en het beheer ervan vinden plaats op nationaal niveau, maar de plannen worden gesmeed op lokaal, provinciaal en regionaal niveau. De Europese Commissie houdt toezicht op de besteding van de middelen.
- 4 Zie culture.ec.europa.eu/creative-europe/creative-europe-culture-strand/european-networks.



Nan van Houte heeft sinds haar studie Theaterwetenschap talloze functies vervuld in de eigentijdse podiumkunsten in binnen- en buitenland, waaronder zes jaar in Brussel