

Toine Minnaert

Een halve eeuw na het verschijnen van de eerste beleidsnota voor internationale culturele betrekkingen (ICB) (Luns et al. 1970) is het een mooi moment om de balans op te maken. Wat heeft het ICB als zelfstandig beleid betekend, en als aanvulling op het reguliere beleid van de betrokken ministeries?

Vijftig jaar ICB-beleid

De stand van zaken

Periodisering helpt bij het benoemen van verschuivingen in en de ideologische spanningen rondom het beleid. Daarom worden de ontwikkelingen op het beleidsterrein en het internationaal cultuurbeleid (ICB)¹ bekeken, waarbij de periodes zijn gebaseerd op de onderlinge relatie van de betrokken ministeries, Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en Buitenlandse Zaken (BZ)², en wordt per periode ingegaan op de dominante beleidsideologie (zie ook Minnaert 2009, 2013, 2014 en 2016).

Cultuurnationalisme

De eerste periode van het ICB (1970-1986) was er een van aftasten tussen de ministeries en werd gekenmerkt door een sterk cultuurnationalisme. In het gezamenlijke beleid werden kunst en cultuur ingezet om het buitenland kennis te laten maken met ons land, omdat cultuur als kenmerkend voor de natie werd bestempeld. In het kunstbeleid lag de nadruk op de inrichting van het nationale bestel. Internationale activiteiten waren beperkt en incidenteel van aard; zo ook de subsidiëring ervan. In het buitenlandbeleid trad na een aanzet tot koersverandering onder het kabinet-Den Uyl een periode aan van consolidatie en conservatisme (Hellema 2014, 270). Daarin was beperkt ruimte voor eigenzinnige kunst, stabiliteit in de betrekkingen stond bovenaan. Het interdepartementale beleid, vormgegeven door de Coördinatiecommissie



Zaal en podium tijdens *Internationaal Kamermuziek festival 2016*.
Fotografie: Eric de Redelijkheid

Internationale Culturele Betrekkingen (CICB), bestond voornamelijk uit het elkaar op de hoogte brengen van de activiteiten. Tijdens de Kamerdebatten over de opeenvolgende regeringsnota's waren zowel coalitie als oppositie uiterst kritisch over het gebrek aan vooruitgang in het beleid (Minnaert 2016). Exemplarisch hiervoor is dat Kamerlid Aad Nuis in 1986 schamper opmerkte dat de voornaamste samenhang bestond uit het nietje dat door het gezamenlijke beleidsstuk was geslagen (Ibid. 2016).

Multiculturalisme

De tweede periode van het ICB (1987-1996) liet een overgang zien naar een sterkere leidende rol voor het cultuurbeleid en werd gekenmerkt door een groeiend multiculturalisme. De opvatting dat culturele en nationale identiteit samenvielen, werd minder houdbaar in een wereld waarin migratie en globalisering leidden tot een groeiende culturele diversiteit binnen landsgrenzen. Aangespoord door het rapport *Cultuur zonder grenzen* (1987) van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) nam het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) het voortouw. De groeiende aandacht voor culturele pluriformiteit in het nationale cultuurbeleid stond op gespannen voet met het buitenlandbeleid. Daarin stond in de aanloop naar de oprichting van de EU juist culturele autonomie hoog op de agenda. De invoering van de cultuurnotasytematiek in 1993 maakte voor culturele instellingen een planning voor langere tijd mogelijk, wat de internationale samenwerking ten goede kwam. Bijkomend voordeel was dat de cultuurnotacyclus een kader bood voor het ICB – en daarmee thema's als diversiteit en internationalisering. Het ontbrak echter nog aan financiële middelen om ambities waar te maken.

Cultuurrelativisme

In de derde periode van het ICB (1997-2007) werkten de betrokken departementen hechter samen en kwam het cultuurrelativisme op. Binnen de internationale uitwisseling werd de relatie tussen cultuur en natie nagenoeg losgelaten. De extra financiële middelen vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS-Cultuurmiddelen) gaven in deze periode een forse impuls aan de internationale activitei-

ten. In het ICB konden cultuur- en buitenlandbeleid naast elkaar bestaan en elkaar geregeld versterken. Het kosmopolitische denken vierde hoogtij in het nationale cultuurbeleid en de verdediging daarvan. Dit stond wel op gespannen voet met het groeiend nationalisme dat in deze periode zichtbaar werd, denk aan de opkomst van Pim Fortuyn.. Helaas werd niet het cultuurbeleid maar het integratiebeleid de plaats voor discussies over culturele identiteit en natie. In het buitenlandbeleid vonden deze ontwikkelingen overigens wel hun weerslag. Het ontbreken van een heldere culturele identiteit maakte het lastiger om in de veranderende mondiale krachtsverhoudingen een duidelijk beeld van Nederland uit te dragen.

Instrumentele houding

Tijdens de vierde periode van het ICB (2007-2015) voeren de departementen gescheiden koersen, en domineerde een instrumentele houding jegens cultuur. De oploeiende economische crisis leidde tot een pragmatischer houding in het buitenlandbeleid, de handelsgeest domineerde. Het ICB bestempelde het buitenland vooral als afzetgebied en leek in dienst te staan van het topsectorenbeleid van het ministerie van Economische Zaken en Innovatie (EZI). De grote ingreep in het nationale cultuurbestel, de invoering van de Basisinfrastructuur (BIS) in 2009, resulteerde onder andere in het verdwijnen van sectorinstituten en expertise op het terrein van internationalisering. Dit werd ten dele opgevangen door DutchCulture, de drijvende bovensectorale kracht achter de uitvoering van het beleid. De cultuurbezuinigingen in 2012 versmalden de basis van het gesubsidieerde bestel, en beperkten de ruimte voor internationale ambities. Daarmee werd de rol van – en druk op – de landelijke fondsen groter in de subsidiëring van internationale ambities. In de tweede periode van de BIS (2013-2016) ontstond iets meer ruimte, maar de nadruk bleef liggen op de nationale voorziening.

Idealisme

De vijfde periode van het ICB brak aan in 2016. In reactie op de sterke focus op het instrumentele gebruik leek in het ICB-beleid voor 2017-2020 een nieuwe wind van idealisme te waaien. Typerend voor de brede ambities zijn de →

bijdrage van cultuur ‘aan een veilige, rechtvaardige en toekomstbestendige wereld’ (Koenders et al. 2016, 7) en de link met de Sustainable Development Goals in de plannen voor 2021-2024 (Blok et al. 2019, 11). In deze woorden klonk de echo door van de eerste Regeringsnota uit 1970, waarin ook deze bijdrage aan een betere wereld als ambitie werd opgenomen (Luns et al. 1970). De ministeries beschrijven een gezamenlijke horizon, al gaat de weg erheen over eigen paden en spelen instituten een dominante rol in de uitvoering van het beleid. Hoewel er werd benadrukt dat het gaat om een gezamenlijk beleid van beide ministeries en dat het feit dat ‘meerdere perspectieven en beleidsagenda’s samenkomen’ (Blok et al. 2019, 3) een meerwaarde vormden, leidde samenkomen niet tot samenhang. De toegevoegde waarde van het ICB als zelfstandig beleidsterrein kwam daardoor onder druk te staan, temeer omdat de doelstellingen dusdanig generiek zijn dat ze leidden tot een uitholling van het ICB.

Departementale dwarsdoorsnede

Het beleid van BZ is van nature gericht op het Nederlandse belang binnen de wereld. In de beginnagen van het ICB was de Koude Oorlog nog volop gaande en werd cultuur als diplomatiek instrument ingezet, onder andere in de dialoog met de Oostbloklanden. Het einde van de Koude Oorlog en de Europese integratie noopten in de jaren negentig BZ tot een heroverweging van dit beleid. Het resultaat was een integrale aanpak, binnen de HGIS, waarin de verwevenheid van onderlinge relaties (economische, medische, sociale zekerheid, werkgelegenheid, milieubeleid, et cetera) centraal stond. Cultuur speelde een ondergeschikte rol in culturele en publieksdiplomatie, die in de meest recente beleidsplannen in de verbinding van het ICB aan de SDG's³ zijn weerslag vond. Hiermee verdween de specifieke rol van kunst en cultuur nog meer naar de achtergrond.

Het cultuurbeleid heeft maar mondjesmaat gereageerd op deze verandering. Toen eind jaren tachtig het ICB-primaat naar het cultuurbeleid verschoof, was een van de argumenten dat de mondiale ontwikkelingen vroegen om een herbezinning op de rol van (nationale) cultuur. Dat gebeurde aanvankelijk ook; met name de cultuurnota's *Pantser en ruggengraat* (Nuis

1995) en *Cultuur als confrontatie* (Ploeg 2000) benadrukten het dualistische karakter van cultuur als aanduiding voor wat mensen delen en waarin ze van elkaar verschillen. Toen het debat rondom de nationale identiteit opblaasde, lag de focus binnen het cultuurbeleid echter op de bestelherziening. Het diversiteitsdebat versmalde tot een integratiedebat. Pas in de laatste beleidsperiode staat een breder cultuurbegrip weer op de agenda, net als de hernieuwde aandacht voor cultureel erfgoed in relatie tot nationale identiteit. De instelling van de Code Diversiteit & Inclusie⁴ is exemplarisch voor de reactieve en naar binnen gerichte manier waarop het thema wordt opgepikt. Een actieve rol van het cultuurbeleid in actuele nationale discussies over culturele diversiteit en inclusie ontbreekt: een gemiste kans voor het beleidsterrein van ICB dat bij uitstek gaat over de veranderde relatie tussen cultuur en natie. Want als het beleid niet de olifant in de kamer benoemt, hoeft het debat er ook niet over te gaan, en blijft het integratiedebat overheersend in de bespreking van culturele diversiteit.

Een verschuivende rol van beleid

De eerste nota uit 1970 sprak over de noodzaak tot een samenhangend beleid te komen, gericht ‘op een cultuurbegrip dat de beschaving in haar totaliteit omvat’ (Luns et al. 1970, 3). Vijftig jaar later wordt het ICB verbonden aan verschillende maatschappelijke doelstellingen, zoals de SDG's. In die zin is de cirkel rond. Maar zoals we in de

Balanceren tussen de belangen van diplomatie (BZ) en culturele uitwisseling (OCW)

geschiedenis vaker hebben gezien ontbreekt in het beleid een scherpe positionering en concretisering van plannen en de daaraan gepaarde verantwoordelijkheid.

In dit artikel heb ik getracht greep te krijgen op de geschiedenis van het beleid door de belangrijkste kantelpunten te markeren. Het ICB als zelfstandig beleidsterrein blijft een lastige kwestie, omdat het impliceert dat er doelen zijn die enkel te verwezenlijken zijn vanuit de samenwerking tussen OCW en BZ. De verbinding tussen de brede waaier aan onderwerpen leidt echter tot doelstellingen die langs departementale lijnen liepen. Het ICB is verschoven van beleid als middel om doelen te realiseren, naar een normatief en constructivistisch beleid, waarin het een instrument is ter legitimering van bestuurlijk handelen, de uitkomst van een redelijk debat.

Het balanceren tussen de belangen van diplomatie (BZ) en culturele uitwisseling (OCW) is niet typisch Nederlands, en net als in bijvoorbeeld Finland en Frankrijk staat BZ daarbij in deze periode iets steviger aan het roer. Alle landen kennen een uitgebreid postennetwerk, waarbinnen cultureel attachés opereren, en vaak is er sprake van een centraal instituut. In bijvoorbeeld Denemarken en het Verenigd Koninkrijk zijn de uitvoering van het beleid en de bijbehorende financiering in handen van centrale instituten. In Frankrijk en Duitsland spelen respectievelijk het Institut Français en het Goethe-Institut een belangrijke rol, met een internationaal netwerk aan lokale instituten. Wel typisch Nederlands is het polderen in de uitvoerende structuur in de driehoek Dutch-Culture-culturele vertegenwoordiging-landelijke fondsen. Bij de laatste is het leeuwendeel van de financiële (HGIS-)middelen ondergebracht. Deze constructie en de scheiding tussen strategie en praktijk hebben de regie vanuit beleid kwetsbaar gemaakt, want internationalisering is daarmee binnen het ICB vooral een uitvoeringskwestie geworden. Daarmee staat het debat over het ICB ver van de cultuurpolitieke en principiële discussie die het wil voeren. De coronacrisis maakt eens te meer duidelijk hoezeer we met elkaar als mondiale samenleving verweven zijn geraakt, maar tegelijkertijd sterk nationaal opereren in de aanpak. Er is een grote behoefte aan interdepartementaal beleid om de brug

tussen deze op het oog tegengestelde bewegingen te slaan. Maar dan moet het beleid wel de aanleiding vormen voor een debat, en stelling durven nemen in het identiteitsdebat. Een brug verbindt, maar laat beide oevers in hun waarde. Stop met polderen, start met bruggen bouwen. ●

Literatuur

- Blok, S., S.A.M. Kaag en I. van Engelshoven (2019) *Beleidskader internationaal cultuurbeleid 2021-2024*. Tweede Kamer 31482, nr. 108.
- Hellema, D. (2014) *Nederland in de wereld: de buitenlandse politiek van Nederland*. Amsterdam: Spectrum.
- Koenders, B. en J. Bussemaker (2016) *Beleidskader internationaal cultuurbeleid 2017-2020*. Tweede Kamer 31482, nr. 97.
- Luns, J. en M. Klompé (1970) *Nota betreffende de internationale culturele betrekkingen*. Tweede Kamer 10916, nr. 2.
- Minnaert, T. (2009) 'Drang naar samenhang: het internationaal cultuurbeleid van Nederland'. In: *Boekman*, jrg. 21, nr. 80, 6-13.
- Minnaert, T. (2013) 'Internationaal cultuurbeleid als ideologisch strijdperk'. In: *Boekman*, jrg. 25, nr. 95, 79-85.
- Minnaert, T. (2014) 'Footprint or fingerprint: international cultural policy as identity policy'. In: *The International Journal of Cultural Policy*, jrg. 20, nr. 1, 99-113.
- Minnaert, T. (2016) *Verbinden en verbeelden: de rol van nationale identiteit in het internationaal cultuurbeleid*. Utrecht: [s.n.] (proefschrift Universiteit Utrecht).
- Nuis, A. (1996) *Cultuurnota 1997-2000: pantser of ruggengraat*. Tweede Kamer 25013, nr. 1.
- Ploeg, R. van der (2000) *Cultuur als confrontatie: cultuurnota 2001-2004*. Tweede Kamer 26591, nr. 2.
- WRR (1987) *Cultuur zonder grenzen*. Den Haag: Staatsuitgeverij.

Noten

- 1 Destijds werd het aangeduid als het Beleid inzake de Buitenlandse Culturele Betrekkingen. Voor de leesbaarheid wordt het beleid van de gehele periode aangeduid als internationaal cultuurbeleid.
- 2 Er zijn in de loop der tijd meerdere ministeries betrokken geweest bij het beleid: Onderwijs en Wetenschappen (toen cultuur nog niet bij dat ministerie was ondergebracht), Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking. Dat laatste ministerie, ondergebracht bij Buitenlandse Zaken, komt verderop nog ter sprake.
- 3 De Sustainable Development Goals, werelddoelen voor duurzame ontwikkeling, die de VN voor 2015-2030 hebben vastgesteld.
- 4 codeculturelediversiteit.com/de-code/



Toine Minnaert is universitair docent aan de Universiteit Utrecht, waar hij onder andere de masteropleiding Arts & Society coördineert