



DE INSTRUMENTALISERING VAN HET INTERNATIONAAL CULTUURBELEID



Bachelorscriptie Media & Cultuur
Kunst, Beleid en Management
Universiteit Utrecht
12 maart 2016
Ida Brekelmans (3705005)
Docent: dhr. Vuyk

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
1.1	Aanleiding	3
1.2	Probleemstelling en onderzoeksvraag	5
1.3	Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie	5
1.4	Methode	5
2	De instrumentalisering van het cultuurbeleid	7
2.1	De historie van het cultuurbeleid na de Tweede Wereldoorlog	7
2.1.1	Cultuurspreiding	7
2.1.2	De verzakelijking van het cultuurbeleid	9
2.1.3	De creatieve klasse	12
2.2	De huidige positie van het cultuurbeleid	13
3	De instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid	15
3.1	De historie van het internationaal cultuurbeleid voor 1996	15
3.2	Na de herijking van het internationaal cultuurbeleid	17
4	Conclusie	22
5	Bibliografie	24

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

De overheid moet zich dit laatste jaren steeds meer verantwoorden voor de effecten van haar beleid. Met name de effecten van het cultuurbeleid werden en worden onder de loep genomen. Want wat is immers de waarde van cultuur? Deze vraag wordt veelvuldig gesteld in het maatschappelijke en politieke debat over de subsidiëring van cultuur.¹ Een gevolg van de vraag over de waarde van cultuur was dat er een zoektocht werd gestart naar nieuwe legitimaties voor het cultuurbeleid. Deze zoektocht loopt volgens de Wetenschappelijke Raad van Regeringsbeleid (de WRR) over het algemeen langs twee lijnen: de effecten en waarde van cultuur en de verbinding tussen cultuur en de bevolking.²

Op de zoektocht naar de waarde van cultuur is door vele auteurs kritiek geuit. Zo stelt Anita Twaalfhoven dat de intrinsieke waarde van cultuur niet op een objectieve wijze te onderzoeken is en daarom kan deze waarde ook niet gedefinieerd worden.³ De effecten van cultuur op de samenleving zijn volgens haar enkel subjectief te onderzoeken en daarom niet wetenschappelijk te bewijzen. Deze kritiek wordt door beleidsmakers echter niet gehoord en daarom blijft de zoektocht naar de waarde van cultuur zich voortzetten. Zo riep Minister Bussemaker in 2013 in haar visiebrief nog een discussie op over de waarde van cultuur.⁴

Daarnaast hebben verschillende beleidsmakers de focus gelegd op de verbinding tussen de samenleving en cultuur. Deze verbinding wordt de laatste jaren namelijk steeds meer gebruikt om het cultuurbeleid te verantwoorden. Vanuit dit perspectief wordt cultuur als middel ingezet om doelen te volbrengen van andere beleidsterreinen, zoals het economisch- en migratiebeleid.⁵ Clive Cray spreekt van *policy attachment*, omdat het cultuurbeleid zich feitelijk verbindt aan andere beleidsterreinen die een 'sterkere' positie innemen.⁶ Het beleid is zich dus steeds meer gaan richten op de extrinsieke waarde van kunst en cultuur.⁷ Kees Vuyk stelt echter dat het instrumentele perspectief op cultuur niet alleen van de laatste jaren is, maar dat cultuur altijd al als instrument is ingezet.⁸ Zo werd tijdens de Koude Oorlog cultuur door de Nederlandse regering

¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen* (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015), 17.

² Idem.

³ Anita Twaalfhoven, "Het raadsel rond de intrinsieke waarde," *Boekman*, vol. 77 (december 2008).

⁴ Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving* (Den Haag, 2013).

⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 18-19.

⁶ Clive Gray, "Local government and the arts," *Local government studies* 28, no. 1 (2002): 80-81.

⁷ Clive Gray, "Commodification and instrumentality in cultural policy," *International journal of cultural policy* 13, no. 2 (2007): 203-215.

⁸ Kees Vuyk, "The arts as an instrument? Notes on the controversy surrounding the value of art," *International journal of cultural policy* 16, nr. 2 (2010): 173-183.

als instrument ingezet om het kapitalisme en de democratische ideologie te promoten.⁹ Met het einde van de Koude Oorlog moesten er nieuwe legitimaties worden gezocht voor het cultuurbeleid. Cultuur diende namelijk niet meer als instrument voor de ideologische oorlog tussen het Westen en de Sovjet-Unie. De waarde van cultuur werd vanaf toen in de economische richting gezocht.¹⁰ Kortom, cultuurbeleid heeft altijd in het teken gestaan van haar extrinsieke waarde. Het perspectief op het cultuurbeleid is in de jaren negentig wel veranderd; vanaf toen werden de argumenten voor het cultuurbeleid gezocht in de economische sfeer. Vooral vanaf 2000 kregen cultuur en economie een nauwere relatie.¹¹ Zo werd er door Medy van der Laan, staatssecretaris van OCW, en het ministerie van Economische Zaken het project ‘Ons Creatieve Vermogen’ opgezet waar in de economische waarde van cultuur wordt betoogd.¹²

Ondanks dat volgens Vuyk de instrumentalisering van cultuur in het beleid altijd heeft bestaan, wordt er door de WRR aan beleidsmakers het advies gegeven dat zij zich minder moeten richten op de (instrumentele) waarde en effecten van cultuur voor andere beleidsterreinen. De WRR pleit voor een ‘herwaardering van cultuur’; het beleid zou zich moeten richten op de “inhoudelijke ontwikkelingen binnen de culturele sector zelf”.¹³

Met name de laatste jaren zijn er veel discussies ontstaan en (wetenschappelijke) onderzoeken gedaan naar de instrumentalisering van het cultuurbeleid. Er is echter nog weinig gediscussieerd over en onderzoek gedaan naar de instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid (ICB). Zo spreekt de WRR in *Cultuur Herwaarderen* niet over de instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid. Dit terwijl vanaf de jaren '80 de internationale oriëntatie een steeds belangrijker aspect werd van het cultuurbeleid én in 1997 het internationaal cultuurbeleid werd herijkt.

Met de herijking van het buitenlands beleid ontstond er een nieuw internationaal cultuurbeleid. De ministeries van Buitenlandse Zaken (BuZa) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) werden gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid in plaats van enkel BuZa. Er zou hierdoor meer samenhang in het beleid ontstaan en de kunstinhoudelijke doelstellingen van het ministerie van OCW en de buitenlandpolitieke doelstellingen van het ministerie van BuZa zouden gezamenlijk worden nagestreefd.

⁹ Vuyk, 176.

¹⁰ Vuyk, 177.

¹¹ Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten, Overheid & cultuur in Nederland* (Amsterdam: Boom, 2000), 359-360.

¹² Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Ministerie van Economische Zaken, *Ons Creatieve Vermogen* (Den Haag, 2005).

¹³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 43.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvraag

In 1997 werd het ICB vernieuwd en werden het ministerie van BuZa en OCW gezamenlijk verantwoordelijk voor het beleid in plaats van enkel BuZa. Met dit onderzoek wil ik onderzoeken of het economische en/of maatschappelijke belang binnen het internationaal cultuurbeleid, net zoals bij het nationale cultuurbeleid, de overhand kreeg en er sprake is van instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid. Omdat in 1997 er een nieuw internationaal cultuurbeleid ontstond waarin de ministeries gezamenlijk verantwoordelijk werden voor de formulering van het beleid, zal dit onderzoek zich voornamelijk richten op de ontwikkeling van het beleid na 1997.

De centrale onderzoeksvraag luidt:

“In hoeverre is er sprake van instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid na de herijking van het buitenlands beleid in 1997?”

Deze centrale hoofdvraag zal aan de hand van een aantal deelvragen worden beantwoord:

1. Wat houdt de instrumentalisering van het cultuurbeleid in?
2. Wat houdt het internationaal cultuurbeleid in?
3. In hoeverre zijn de doelstellingen van internationaal cultuurbeleid veranderd sinds de herijking in 1997?

1.3 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

Sinds eind jaren tachtig worden de legitimaties voor het cultuurbeleid steeds vaker gezocht in de economische en/of maatschappelijke hoek. Dit heeft als gevolg gehad dat er vele politieke en publieke discussies zijn ontstaan over onder andere de waarde van cultuur en instrumentalisering van het cultuurbeleid. Ook wetenschappelijke onderzoekers hebben zich met dit thema bezig gehouden.¹⁴ Het debat over de instrumentalisering van cultuur richt zich echter vooral op het nationaal cultuurbeleid en niet op het internationaal cultuurbeleid. In dit onderzoek zal er wel worden gericht op de instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid.

1.4 Methode

Om de hoofdvraag, “In hoeverre is er sprake van instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid na de herijking van het buitenlands beleid in 1997?”, te beantwoorden zal zowel

¹⁴ Zie o.a. Gray 2002, Vuyk 2010, WRR (2015).

het cultuurbeleid als het internationaal cultuurbeleid worden geanalyseerd. Hierdoor kan de (ontwikkeling van de) instrumentalisering van beide beleidsterreinen worden vergeleken. Dit zal worden gedaan door middel van een kwalitatief onderzoek.

Ten eerste zal het cultuurbeleid worden geanalyseerd om aan te tonen dat er sprake is van een ontwikkeling van instrumentalisering van het cultuurbeleid. Er zal vooral worden ingegaan op (het publieke en politieke debat over) de verschillende legitimaties die het ICB na de Tweede Wereldoorlog heeft gekend en dat er vanaf de jaren tachtig in toenemende mate sprake is van verzakelijking van het cultuurbeleid. Deze analyse zal worden gedaan door het bestuderen van wetenschappelijke artikelen en boeken van Clive Gray, Richard Florida, Warna Oosterbaan Martinius, Roel Pots, Anita Twaalfhoven, Kees Vuyk en Jan Luiten van Zanden, alle relevante Tweede Kamerstukken en nota's en het beleidsadvies *Cultuur Herwaarderen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.

Ten tweede zal er in hoofdstuk 3 worden ingegaan op het internationaal cultuurbeleid om te achterhalen of en hoe er net zoals bij het cultuurbeleid sprake is van instrumentalisering. Eerst zal er worden ingegaan op wat het ICB inhoudt. Zo zullen de geschiedenis van het beleid en voornamelijk de herijking van het buitenlands beleid en de veranderingen die dit met zich heeft gebracht, worden bestudeerd met in het achterhoofd de vraag of en hoe er in het ICB ook sprake is van instrumentalisering. Eerst zal de periode voor de Herijkingsnota van 1996 worden geanalyseerd. Hiervoor zullen alle nota's betreffende de Internationaal Culturele Betrekkingen en het ICB en alle relevante kamerstukken en beleidsadviezen en –evaluaties uit deze periode worden geraadpleegd, zoals het beleidsadvies *Cultuur zonder grenzen* van de WRR. Daarna zal de periode na de Herijkingsnota worden geanalyseerd om de derde deelvraag te beantwoorden. Er zal met name aandacht uitgaan naar de verandering van de doelstellingen en legitimaties van het ICB aangezien met de herijking van het buitenlands beleid het ICB werd vernieuwd. Daarbij wordt er gebruik gemaakt van de wetenschappelijke werken van Toine Minnaert en Roel Pots, alle relevante kamerstukken, nota's, beleidsadviezen en –doorlichtingen, zoals het *Adviesrapport culturele vertegenwoordiging in het buitenland* van de Raad voor Cultuur.

Na de analyse van alle wetenschappelijke boeken en artikelen, kamerstukken, nota's en beleidsadviezen en -doorlichtingen van het cultuurbeleid en het internationaal cultuurbeleid kan er een vergelijking worden gemaakt tussen de instrumentalisering van beide beleidsterreinen en zal er uiteindelijk antwoord worden gegeven op de hoofdvraag "In hoeverre is er sprake van instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid na de herijking van het buitenlands beleid in 1997?". Tenslotte zullen er suggesties worden gedaan voor vervolgonderzoek.

2 De instrumentalisering van het cultuurbeleid

2.1 De historie van het cultuurbeleid na de Tweede Wereldoorlog

Na de Tweede Wereldoorlog startte de Nederlandse overheid met het structureel subsidiëren van kunst en cultuur. Volgens de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft het cultuurbeleid na de oorlog verschillende fasen gekend. In deze fasen werd de nadruk gelegd op diverse doelstellingen en criteria. Het cultuurbeleid in de eerste fase (1945-1975) stond in het teken van cultuurspreiding, in de tweede fase (1975-2000) werd cultuur gebruikt als middel voor *city branding* en in de derde fase (2000-heden) stond de zoektocht naar de creatieve klasse centraal.¹⁵ Daarnaast is volgens Warna Oosterbaan Martinius het kunstbeleid tussen 1945-1989 ontleend aan diverse hogere doelen. In de volgende paragrafen worden deze fasen en hogere doelen geanalyseerd.

2.1.1 Cultuurspreiding

In de eerste fase, die circa van 1945 tot aan 1975 liep, werd cultuur beschouwd als een ‘merit goed’. Dit zijn goederen die de overheid wil stimuleren. Voor de subsidiëring van cultuur was in deze periode amper verantwoording nodig.¹⁶ Het kunstbeleid werd verantwoord door te stellen dat kunst en cultuur van waarde zijn voor de samenleving. Daarom werd het als een taak van de overheid gezien om kunst en cultuur (financieel) te steunen zodat deze zoveel mogelijk werden ‘verspreid’ onder de bevolking.¹⁷

Volgens Oosterbaan Martinus werd van 1945 tot circa 1960 in het kunstbeleid de nadruk gelegd op de vormende waarde van kunst.¹⁸ Kunst stond namelijk gelijk aan schoonheid en had daarom volgens de bestaande regeringen een vormende waarde voor de Nederlandse bevolking. Zo stelde de minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, Franciscus Rutten, in 1949 dat schoonheid een levensvoorwaarde is voor iedereen in de samenleving. Daarom wilde hij kunst ook onder de aandacht brengen bij ‘ruimere kringen van onze bevolking’. Deze doelstelling werd steeds vaker aangeduid met de term “kunstspreiding” en “cultuurspreiding”. Deze spreiding werd zowel op geografisch als op sociaal niveau ingezet. Mensen moesten namelijk zoveel mogelijk toegang krijgen tot kunst en cultuur en deze moest bij hen onder de aandacht worden gebracht.¹⁹ Zo werden de subsidies besteed aan het opzetten van theaters door het gehele land. Maar de

¹⁵ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 85-88.

¹⁶ Kees Vuyk, 173.

¹⁷ Warna Oosterbaan Martinius, *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945* (Den Haag: SDU, 1990), 8.

¹⁸ Warna Oosterbaan Martinius, 65-66.

¹⁹ Warna Oosterbaan Martinius, 67.

overheid richtte zich niet enkel op het verspreiden van kunst en cultuur, maar dacht ook te weten wat onder de term cultuur moest vallen. Met cultuur werd in deze periode eigenlijk ‘hoge cultuur’ bedoeld.²⁰

In 1960 werd door minister Cals een nieuw beleidsdoelstelling geïntroduceerd: welzijn. Onder andere kunst en cultuur moesten gaan bijdragen aan het bevorderen van de ‘geestelijke en stoffelijke welzijn van het Nederlandse volk in al zijn geledingen’.²¹ In deze periode werd de gedachte sterker dat naast de materiele welvaart, ook de kwaliteit van het leven moest worden gestimuleerd. Ook de vorming van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in 1965 droeg bij aan de totstandkoming van een nieuw perspectief op het kunst- en cultuurbeleid. Het doel werd niet langer als schoonheidsbeleving geformuleerd, maar als welzijn voor de gehele Nederlandse bevolking.²² Deze accentverschuiving leek in eerste instantie niet te zorgen voor een koerswijziging van het beleid. Vanaf 1945 had het kunst- en cultuurbeleid namelijk al als doelstelling om het mentale welzijn van de bevolking te vergroten. Het beleid veranderde wel in het opzicht dat kunst een andere functie in de samenleving moest krijgen. Ondanks dat het kunstaanbod namelijk zo sterk was gegroeid, leek de interesse voor kunst onder grote delen van de bevolking juist te verminderen.²³ De afstand tussen kunst en de bevolking moest daarom worden verkleind en kunst moest een veel centralere functie krijgen in de samenleving. Het beleid was er echter niet op gericht om meer kunstenaars te creëren, maar om de individuele creativiteit te stimuleren.²⁴ Het beleid richtte zich niet langer enkel op de schoonheidsbeleving van kunst en cultuur, maar het kreeg een meer maatschappelijke waarde. Vernieuwing en democratisering werden de kern van het vernieuwde beleid.²⁵ Later zou echter blijken dat deze twee doelstellingen niet samen zouden gaan, maar voorlopig werd er nog vooral veel aandacht besteed aan vernieuwing. Zo pleitte minister Van Doorn er nog voor dat kunstenaars konden zorgen voor een bevordering van noodzakelijke vernieuwingen in de maatschappij.²⁶

Volgens de WRR en Kees Vuyk waren ‘schoonheid’ en ‘welzijn’ echter niet de enige achterliggende redenen voor de overheid om na de oorlog kunst en cultuur structureel te steunen.²⁷ Het kunstbeleid had namelijk ook een ideologisch motief. De periode voor de Tweede Wereldoorlog had laten blijken wat voor krachtig instrument propaganda was. Het fascisme en

²⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderden*, 86.

²¹ Tweede Kamer, Handelingen II, 1959-1960, 5700 VI (2), 14.

²² Warna Oosterbaan Martinius, 68.

²³ Roel Pots, 291.

²⁴ Roel Pots, 292.

²⁵ Warna Oosterbaan Martinius, 69.

²⁶ Warna Oosterbaan Martinius, 70.

²⁷ Vuyk, 175-176.

communisme hadden zich immers verspreid met behulp van propaganda. Na de oorlog nam het gebruik van propaganda echter niet af, maar het werd juist meer en extensiever gebruikt. Volgens Vuyk moet in dit daglicht de hernieuwde belangstellingen van het Westen voor de kunsten worden gezien. Kunst en cultuur werden namelijk in verschillende Westerse landen ingezet om het kapitalisme te promoten en als schild gebruikt tegen het fascisme en communisme in de Koude Oorlog.²⁸ De doelstellingen van het kunstenbeleid, zoals vernieuwing en democratie, kwamen overheen met het politieke klimaat dat zich weerde tegen het totalitarisme.²⁹

2.1.2 De verzakelijking van het cultuurbeleid

Aan het begin van de jaren zeventig was er een einde gekomen aan de naoorlogse periode van economische groei. Volgens Jan van Zanden konden hier een aantal veranderingen in de structuur van de economie, de rol van de overheid en de sociaal-culturele sfeer aan worden gekoppeld.³⁰ Zo kwam met de groei van het neoliberalisme de actieve rol van de overheid in de economie onder vuur te liggen en had zich een culturele revolutie voltrokken wat als gevolg had dat het onderscheid tussen ‘hoge’ en ‘lage’ cultuur werd beschouwd als een verouderde uiting waarin de politieke elite kon uitmaken wat onder cultuur viel. Daarnaast waren nationale en stedelijke economieën veranderd door het wegvallen van handelsbarrières en de ontwikkeling van de dienstensector. Volgens de WRR moeten er met deze veranderingen rekening worden gehouden wanneer er wordt gekeken naar het cultuurbeleid van deze tijd.³¹ Cultuur werd steeds minder een op zichzelf staand doel en steeds meer als instrument ingezet voor *city branding*. Stedelijke besturen gingen namelijk steeds vaker de strijd aan met andere steden ten behoeve van onder andere het toerisme en de werkgelegenheid. Gemeentes konden door middel van kunst en cultuur hun stad laten onderscheiden.³² Zo werd er geïnvesteerd in musea, culturele evenementen en in het bijzonder architectuur. Een stad kon zich namelijk gemakkelijker karakteriseren door middel van een sensationeel gebouw, dan door middel van een fantastische tentoonstelling.

Een gevolg van het verwerpen van het cultuurspreidingsbeleid was dat er met het aantreden van het eerste kabinet-Lubbers in 1982 een heroriëntatie van het kunst- en cultuurbeleid plaatsvond. Net nadat Elco Brinkman werd aangesteld als minister van het nieuwe ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, werd besloten dat het cultuurbeleid niet

²⁸ Idem.

²⁹ Vuyk, 176.

³⁰ Jan Luiten van Zanden, *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995* (Utrecht: Het Spectrum, 1997).

³¹ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 86-87.

³² Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 87.

langer in teken zou staan van de welzijnsbevordering.³³ De voornaamste reden hiervoor was dat volgens de overheid het cultuurspreidingsbeleid had gefaald. De regering verwachtte van de minister dat hij met een concreet plan zou komen voor een nieuw cultuurbeleid en deze op krachtige wijze zou uitvoeren. Binnen linkse- en kunstenaarskringen werd er gevreesd voor bezuinigingen op het kunst- en cultuurbeleid, maar Brinkman stelde dat de kunsten relatief zouden worden ontzien.³⁴ Daarnaast stelde hij dat zijn belangrijkste taak niet zou verschillen met die van zijn voorganger, namelijk om een ‘bloeiend kunstleven, waarin kunst en kunstenaar zich kunnen ontwikkelen, in stand te houden en te bevorderen’.³⁵ Hij stelde dat er een superieur aanbod moest zijn, hoewel daar niet altijd de meeste publieke belangstelling voor was. Hij vond dat zijn voorgangers zich te veel had gefixeerd op het vernieuwende aspect in plaats van het kwaliteitsaspect.³⁶ Daarom werd het criterium ‘vernieuwing’ door hem verworpen. Kwaliteit werd het nieuwe leidende principe voor overheidssteun en deze moest niet afhangen van de publieke belangstelling. Er moest juist meer aandacht komen voor relatief minder spraakmakende kunst. Om de publieke belangstelling te vergroten, moest het beleid zich meer richten op het inzetten van instrumenten die de culturele en creatieve capaciteiten van de bevolking zouden stimuleren.³⁷ Dit wilde hij bewerkstellingen door onder andere meer aandacht te schenken aan kunstzinnige vorming en amateurkunst.³⁸ Kortom, het welzijnsdenken werd verworpen en de legitimaties voor het beleid zouden nu ontleend worden aan de kwaliteit van kunst en cultuur zelf en het ontwikkelen van een florerend kunstleven.

Daarnaast stelde Brinkman dat er in plaats van het cultuurspreidingsbeleid een marktstrategie moest worden ontwikkeld om de publieke belangstelling te vergroten. Alleen wanneer de vraag van het publiek werd vergroot, zou de subsidiering van cultuur verantwoord kunnen worden. Zo sprak Brinkman over de mogelijkheden van onder andere sponsoring en privatisering, zodat de sector minder afhankelijk zou worden van de steun van de overheid.³⁹ Vanwege de mondialisering van de kunsten die zich vanaf de jaren tachtig voltrok, pleitte Brinkman voor meer aandacht voor de nationale- en culturele identiteit van Nederland.⁴⁰ Dit zou niet alleen in het binnenland, maar ook in het buitenland tot meer waardering leiden voor de

³³ Roel Pots, 323-324.

³⁴ Idem.

³⁵ Warna Oosterbaan Martinius, 72.

³⁶ Roel Pots, 325.

³⁷ Roel Pots, 325-326.

³⁸ Roel Pots, 326.

³⁹ Warna Oosterbaan Martinius, 73.

⁴⁰ Roel Pots, 326.

Nederlandse cultuur. Het gevolg was dat naast BuZa ook het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur een buitenlands cultuurbeleid ging voeren.⁴¹

Het beleid van Brinkman werd echter in de kunstenwereld niet goed ontvangen. Naast dat het als oppervlakkig werd beschouwd, werd er kritiek geuit op het inzetten van cultuur als instrument om de economie en internationale banden te stimuleren.⁴² Ook de Partij van de Arbeid bekritiseerde zijn opvattingen betreffende marktwerking en het bereiken van publiek. Deze verbinding van de doelstellingen van het cultuurbeleid aan de doelen van andere beleidsterreinen, door Clive Gray geformuleerd als *policy attachment*, werd dus niet goed ontvangen. Hoewel de verzakelijking van het cultuurbeleid vanuit verschillende kanten werd gehekel, heeft hij toch wat fundamentele veranderingen weten te realiseren. Zo legden al zijn opvolgers de nadruk op het bereiken van publiek en zetten zij de verbinding met de doelstellingen van ‘sterkere’ beleidsterreinen voort.⁴³

De opvattingen van zijn opvolgster PvdA’er Hedy d’Anona, die van 1989 tot 1994 minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur was, kwamen dan ook sterk overheen met die van Brinkman. Dit is opvallend omdat dezelfde partij in de jaren tachtig nog flink kritiek leverden op zijn opvattingen over marktwerking en publieksbereik. Aan het begin van de jaren negentig was deze kritiek echter verdwenen; de verzakelijkingstrend werd voortgezet. Brinkman en d’Anona verschilden wel op het gebied van het uitdragen van de Nederlandse cultuur in het buitenland.⁴⁴ Beiden zagen de Nederlandse cultuur als prioriteit, maar d’Anona wenste niet om deze cultuur geforceerd te promoten. In plaats daarvan wilde zij meer aandacht besteden aan het internationale karakter van de Nederlandse cultuur.

Ook in de eerste echte cultuurnota, *Nota Cultuurbeleid 1993-1996. Investeren in cultuur*, kwam de verzakelijkingstrend naar voren. In deze nota werd door d’Anona het accent op publieksbereik en marketing gelegd en deelde zij mee dat zij wilde korten op de subsidies voor regionale orkesten en operavoorzieningen.⁴⁵ Deze nota zorgde voor veel ophef binnen de kunst- en cultuursector, die tevens werd opgepikt door de media. Er werd kritiek gegeven op het overtreden van het adagium van Thorbecke uit 1862, waarin werd gesteld dat de regering geen beoordelaar mag zijn van wetenschap en kunst, omdat zij teveel nadruk legde op marktwerking en publieksbereik. Daarnaast kwam er kritiek omdat ze het advies van de Raad voor de Kunst links had laten liggen.⁴⁶ De minister werd gedwongen om de bezuinigingsvoorstellen ongedaan

⁴¹ Roel Pots, 423-424.

⁴² Roel Pots, 323-324.

⁴³ Roel Pots, 358.

⁴⁴ Roel Pots, 329.

⁴⁵ Roel Pots, 330.

⁴⁶ Idem.

te maken, maar zij kreeg het wel voor elkaar om het aantal externe adviesorganen te verminderen en samen te voegen. De reden hiervoor was dat de Raad zich te veel had gericht op het belang van kunstprofessionals en niet op het publieke belang. De overheid had geen behoefte meer aan een adviesorgaan dat als actiegroep functioneerde. De Raad voor de Kunst fuseerde in 1995 met de Raad voor Cultuurbeheer, de Mediaraad en de Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging in de Raad voor Cultuur.⁴⁷

Bij het aantreden van het eerste kabinet-Kok in 1994 vond er weer een departementale herindeling van cultuur plaats; cultuur werd nu ondergebracht bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Aad Nuis trad aan als staatssecretaris van Cultuur en schreef de cultuurnota voor 1997-2000, *Pantser of Ruggengraat*.⁴⁸ Deze nota sloot aan op het zakelijke beleid van zijn voorgangers D'Ancona en Brinkman. In deze nieuwe cultuurnota werden er namelijk ook begrippen aangehaald zoals 'marktwerking' en 'publieksbereik'. Nuis ging echter verder door te stellen dat het integrale cultuurbeleid moest bijdragen aan het besef van nationale identiteit, de sociale cohesie en solidariteit in de multiculturele samenleving.⁴⁹ Het accent in deze cultuurnota werd gelegd op cultuureducatie, cultuurbehoud en internationale profilering. Cultuurbehoud zorgde voor meer aandacht voor cultuureducatie in het onderwijs en voor cultuur in de stad. Nuis was namelijk van mening dat de Nederlandse (culturele) historie zich voornamelijk in de stad bevond.⁵⁰

In deze fase is het cultuurbeleid zich dus steeds meer gaan 'koppelen' aan de doelstellingen van andere beleidsterreinen, zoals het bevorderen van de sociale cohesie en de economische groei. Het beleid is zich steeds meer gaan richten op de extrinsieke waarde in plaats van de intrinsieke waarde van kunst en cultuur.⁵¹ Clive Gray spreekt hier van *policy attachment* omdat het cultuurbeleid zich eigenlijk verbindt aan andere beleidsterreinen die een 'sterkere' positie innemen.⁵²

2.1.3 De creatieve klasse

Volgens de WRR brak rond de eeuwwisseling een nieuwe fase aan in de verzakelijking van het cultuurbeleid: "op zoek naar de creatieve klasse". In deze fase wordt cultuur tevens ingezet ten behoeve van de economische groei.⁵³ Stadsbesturen wilden hun stad zo aantrekkelijk mogelijk

⁴⁷ Roel Pots, 331-332.

⁴⁸ Aad Nuis, *Pantser of ruggengraat. Uitgangspunten voor cultuurbeleid* (Den Haag, 1995).

⁴⁹ Aad Nuis, 27.

⁵⁰ Roel Pots, 336-337.

⁵¹ Clive Gray, "Commodification and instrumentality in cultural policy," *International journal of cultural policy* 13, no. 2 (2007): 203-215.

⁵² Clive Gray, "Local government and the arts," *Local government studies* 28, no. 1 (2002): 80-81.

⁵³ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 87-88.

maken voor ‘de creatieve klasse’, want deze klasse zou namelijk volgens Richard Florida de sleutel zijn tot een positieve economische ontwikkeling.⁵⁴ De creatieve klasse bestaat uit mensen binnen de beroepsbevolking die op creatieve en innovatieve wijze werken, ongeacht in welke sector zij werkzaam zijn. Zij bepalen hun woon- en werkstad aan de hand van de kwaliteit van een stad en onderscheiden zich van anderen door onder andere hun hedonistische levensstijl waardoor zij bepaalde stedelijke en culturele functies waarderen, zoals musea, theaters en festivals.⁵⁵ De kwaliteit van een stad is voor hen sterk afhankelijk van deze functies, waardoor deze uitermate van belang zijn voor het aantrekken van de creatieve klasse en hierdoor ook voor de economische groei van een stad. Volgens Florida is cultuur dus van waarde voor de (stedelijke) economie. Daarnaast maakt hij geen onderscheid tussen *high culture* en *low culture*, waarin door de overheid voorheen wel een sterk onderscheid werd gemaakt. In deze fase werd en wordt, het beleid bevindt zich immers nog in deze fase, er daarom meer gericht op kleinere culturele voorzieningen, zoals cafés waar muzikoptredens plaatsvinden.

2.2 De huidige positie van het cultuurbeleid

Volgens Roel Pots had de beleidsvorming rond cultuur in Nederland de afgelopen tweehonderd jaar een stabiele basis. Aan het begin van deze eeuw werd er amper gesproken over het veranderen van cultuurbeleid.⁵⁶ Dit is echter snel veranderd; het cultuurbeleid wankelt sinds een aantal jaar. Deze instabiele positie van het cultuurbeleid heeft een aantal oorzaken, zoals de financiële crisis in 2008. De overheid ging met een kritischer blik naar de uitgaven voor het cultuurbeleid kijken. Hoewel het cultuurbeleid vaak is ontzien bij de bezuinigingen, werden deze uiteindelijk door kabinet Rutte I in 2011 aangekondigd. De bezuinigingen vielen tevens hoger uit dan bij andere beleidsterreinen.⁵⁷ De voornaamste reden voor de bezuiniging was dat het maatschappelijke en politieke draagvlak voor de subsidiëring van cultuur was verminderd.⁵⁸ Het cultuurbeleid staat bij de Nederlandse bevolking namelijk al geruime tijd in de top drie van beleidsterreinen waarop kan worden bezuinigd.⁵⁹ De positie van het cultuurbeleid werd dus in vergelijking met andere beleidsterreinen, zoals Buitenlandse Zaken, zwakker.

⁵⁴ Richard Florida, *The rise of the creative class* (New York: Basic Books, 2002).

⁵⁵ Florida, 167.

⁵⁶ Roel Pots, 437-438.

⁵⁷ Anouk van Kampen, “Bussemaker: bezuinigingen kunstsubsidies einde 41 instellingen,” *NRC*, 3 januari 2014, <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/03/meeste-kunstinstellingen-overleven-bezuinigingen>.

⁵⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 9.

⁵⁹ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Kwartaalbericht 3* (Den Haag: SCP, 2009).

Uit dit hoofdstuk kan worden geconcludeerd dat de overheid na de Tweede Wereldoorlog cultuur structureel is gaan subsidiëren, maar dat het cultuurbeleid verschillende legitimaties heeft gekend en dat deze diverse doelstellingen en hogere doelen heeft gehad. De maatschappelijke waarde van cultuur is vanaf de jaren '70 steeds centraler komen te staan en er heeft zich een verzakelijkingstrend voltrokken waardoor cultuur steeds meer een instrument is geworden voor de (lokale) economie. Volgens de WRR is er sprake van een instrumentalisering van het cultuurbeleid; het draagvlak voor de legitimaties van het cultuurbeleid wordt voornamelijk gezocht bij andere beleidsterreinen die een sterkere positie innemen. Clive Gray noemt dit *policy attachment* omdat het cultuurbeleid zich verbindt aan een ander beleidsterrein. De WRR pleit echter voor een herwaardering van cultuur: het primaat binnen het cultuurbeleid zouden de “inhoudelijke ontwikkelingen binnen de culturele sector zelf” moeten zijn”.⁶⁰ Over het internationale cultuurbeleid wordt in het rapport van de WRR echter niet gesproken. Tevens is hier door andere adviesorganen of wetenschappers weinig tot geen (wetenschappelijk) onderzoek naar gedaan. In het volgende hoofdstuk zal worden geanalyseerd of er tevens sprake is van instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid.

⁶⁰ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur herwaarderen*, 43-44.

3 De instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid

3.1 De historie van het internationaal cultuurbeleid voor 1996

Na de Tweede Wereldoorlog werd onder leiding van het ministerie van Buitenlandse Zaken gestart met het buitenlands cultuurbeleid om de internationale relaties te versterken. Het duurde echter nog een lange tijd voordat er sprake was van een internationaal cultuurbeleid; pas in 1970 werd de eerste *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen* uitgebracht.⁶¹ Deze nota stelde inhoudelijk nog niet veel voor, er werden namelijk geen concrete doelstellingen geformuleerd. Het is wel opvallend dat er werd gesteld dat de culturele samenwerking met het buitenland uit meer bestaat dan enkel “een soort handelsverkeer van culturele waarden”⁶² en dat de internationale culturele betrekkingen onder het algemeen buitenlands beleid vielen en in dienst stonden van politieke en economische belangen. Bij het ontstaan van het ICB werd cultuur dus meteen al gebruikt voor andere doeleinden. Het begrip cultuur werd tevens anders en breder geformuleerd dan nu gebruikelijk is, onder cultuur werd namelijk de gehele samenleving verstaan.⁶³ De Tweede Kamer vond deze nota te algemeen en vroeg om een concretere verdieping. Dit resulteerde in 1976 in een tweede nota. In deze *Nota betreffende de Internationale Culture Betrekkingen* werden vier doelstellingen geformuleerd: het verspreiden van de Nederlandse cultuur, het versterken van de algemene positie van Nederland, het creëren en ontwikkelen van culturele betrekkingen en het stimuleren van wederzijds begrip tussen diverse culturen.⁶⁴ Daarnaast werd de nadruk, in vergelijking tot de eerste nota, meer gelegd op het feit dat de internationale culturele betrekking ondergeschikt was aan het algemeen buitenlands beleid.⁶⁵ Zo bepaalde het buitenlands beleid in welke landen de Nederlandse cultuur werd verspreid. Het ICB had en heeft zogenaamde ‘prioriteitslanden’, die voornamelijk bestaan uit landen die vanwege politieke en/of economische redenen zijn gekozen. Zo bestaat een gedeelte uit herkomstlanden van immigranten.

Zoals besproken in het voorgaande hoofdstuk werd bij het aantreden van kabinet-Lubbers I in 1982 het welzijnsdenken verworpen en vond er een heroriëntatie van het cultuurbeleid plaats.

⁶¹ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nota betreffende Internationale Betrekkingen*. Zitting 1970 – 1971, 10916, nr.1.

⁶² Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Zitting 1970 – 1971, 10916 nr. 2, 1-4.

⁶³ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Zitting 1970 – 1971, 10916 nr. 2, 2-3.

⁶⁴ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Zitting 1976 – 1977, 14206, nr. 2, 3-5.

⁶⁵ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Zitting 1976 – 1977, 14206, nr. 2, 5.

De overheid wilde een “actiever eigen cultuurbeleid” en tegelijkertijd kwam er in deze periode meer aandacht voor de maatschappelijke en economische waarde van cultuur. Dit had uiteraard zijn gevolgen voor het internationaal cultuurbeleid. Bij de derde *Nota Internationale Culturele Betrekking* (1985) werd duidelijk dat de buitenlandpolitieke doelstellingen de overhand hadden. Het accent werd namelijk gelegd op het verspreiden van de Nederlandse cultuur om de economische groei te stimuleren. Met de ‘Holland Promotion’ had de overheid als doel om Nederland aantrekkelijker te maken voor bezoekers, dat zou namelijk het toerisme stimuleren wat de economie ten goede kwam. Daarom zouden culturele projecten die vanuit het perspectief van het buitenlands beleid van belang waren door BuZa worden gesteund.⁶⁶ Kortom, het internationaal cultuurbeleid stond in het teken van haar instrumentele waarde voor de economie en de internationale relaties.

Dit perspectief van de overheid op het ICB werd echter in 1987 door de WRR in haar rapport *Cultuur zonder grenzen* bekritiseerd.⁶⁷ Volgens de WRR had het buitenlands cultuurbeleid twee doelstellingen: er wordt vanuit gegaan dat internationale culturele relaties zorgen voor een stimulans voor de cultuurbeoefening in Nederland en dat deze contacten de internationale economische en politieke relaties versterken. Er bestaan dus cultuurpolitieke en buitenlandpolitieke doelstellingen naast elkaar, maar deze kunnen volgens de WRR niet altijd samen worden bewerkstelligd. Vanwege een schaarste aan middelen moet er vaak worden gekozen voor één van de doeleinden of wordt er met één activiteit getracht om toch beide doeleinden te realiseren. Dit kan er echter toe leiden dat beide doelstellingen niet optimaal worden volbracht. De WRR raadt daarom aan om deze doelstellingen van elkaar te scheiden. Daarnaast zou het belangrijkste doel van het buitenlands cultuurbeleid “het versterken van de internationale positie van de cultuurbeoefening in Nederland” moeten zijn.⁶⁸ Het primaat van het beleid zou dus niet bij het ministerie van Buitenlandse Zaken moeten liggen, maar bij het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Volgens Toine Minnaert werd het merendeel van de adviezen door de regering niet gerealiseerd en bleef tot de herijking van het buitenlandsbeleid in 1996 het primaat van het beleid liggen bij het ministerie van BuZa.⁶⁹ Dit had als gevolg dat de discussie of het internationaal cultuurbeleid kunstinhoudelijke of buitenlandpolitieke doelstellingen moest nastreven, zich tot aan de herijking in 1996 voortzette en dat de doelstellingen naast elkaar bleven bestaan.⁷⁰

⁶⁶ Handelingen van de Tweede Kamer der Staten Generaal, *Nota Internationale Culturele Betrekkingen*, Zitting 1984 - 1985, 18856 nr. 1 en 2, 8-11.

⁶⁷ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur zonder grenzen* (Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987).

⁶⁸ Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Cultuur zonder grenzen*, 7.

⁶⁹ Toine Minnaert, “Drang naar samenhang. Het internationaal cultuurbeleid van Nederland,” *Boekman* 21 (80), 9.

⁷⁰ Raad voor Cultuur, *Adviesrapport culturele vertegenwoordiging in het buitenland* (Den Haag, 7 november, 2010), 6.

De profilering van Nederland bleef echter de dominante legitimering van het internationaal cultuurbeleid. Zo werd minister Brinkman verweten dat hij cultuur als glijmiddel gebruikte voor de economie en de internationale relaties en wees Aad Nuis, die van 1994 tot 1998 staatssecretaris van Cultuur was, op de buitenlandpolitieke belangen van het internationaal cultuurbeleid.⁷¹ Het advies van de WRR werd dus in feiten niet gepraktiseerd en zo bleef het internationaal cultuurbeleid in het teken staan van de buitenlandpolitieke doelstellingen.⁷²

3.2 Na de herijking van het internationaal cultuurbeleid

In 1996 werd de Herijkingsnota uitgebracht. In deze nota werd aangekondigd dat er een herijking van het buitenlands beleid zou plaatsvinden. Met deze herijking wilde de Tweede Kamer onder andere bewerkstellingen dat het ministerie van OCW een sterkere rol zou krijgen binnen het internationaal cultuurbeleid, zodat dit beleid minder afhankelijk werd van het buitenlands beleid. Dit zou het gewenste effect hebben dat de kunst- en cultuurinhoudelijke doelstellingen een prominenter plek in het ICB zouden krijgen. Het is echter opvallend dat de regering juist in de periode waarin de instrumentalisering het cultuurbeleid steeds meer toenam en er in toenemende sprake was van *policy attachment*, er tegelijkertijd naar werd gestreefd om cultuur minder instrumenteel te maken binnen het internationaal cultuurbeleid. Het zou meer voor de hand hebben gelegen dat net zoals bij het cultuurbeleid de legitimaties voor het internationaal cultuurbeleid meer zouden worden gezocht in de economische en/of maatschappelijke richting.

Naast dat er werd getracht om OCW minder afhankelijk te maken van het buitenlands beleid, werd er naar gestreefd om de samenwerking tussen BuZa en OCW binnen het internationaal cultuurbeleid te bevorderen. Hiervoor werden er extra middelen beschikbaar gesteld binnen de Homogene Groep voor Internationale Samenwerking (de HGIS-cultuurmiddelen). Beide ministeries werden verantwoordelijk gesteld voor de besteding van deze middelen, die het belangrijkste instrument van het nieuwe cultuurbeleid waren. Niet alleen de ministeries, maar ook sectorinstututen en in het bijzonder cultuurfondsen werden mede verantwoordelijk voor het ICB. Er werd namelijk besloten dat maximaal de helft van de HGIS-cultuurmiddelen door middel van meerjarige subsidies werd uitbesteed aan cultuurfondsen en sectorinstellingen.⁷³ Deze gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de HGIS-cultuurmiddelen zorgde volgens Minnaert voor de vorming van een samenhangend internationaal cultuurbeleid.⁷⁴

⁷¹ Roel Pots, 333-334.

⁷² Inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie, *De kunst van het Internationaal cultuurbeleid. Evaluatie 1997 – 2000* (Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001), 18.

⁷³ Inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie, *De kunst van het Internationaal cultuurbeleid. Evaluatie 1997 – 2000*, 84-85.

⁷⁴ Toine Minnaert, 9-11.

Daarnaast trad er een verandering op in de formulering van de doelstellingen van het ICB. Tot aan de herijking werden de doelstellingen nog breed geformuleerd en verwezen deze tevens naar niet alleen cultuur, maar ook naar onderwijs en wetenschap. Zo werd er gestreefd naar “het ontwikkelen van het onderwijs, cultuur en wetenschappen”. Na de herijking werd in de brief aan de Tweede Kamer van 5 maart 1997, die ook wel als de start van het nieuwe internationaal cultuurbeleid wordt gezien, verwezen naar de doelstellingen uit de Herijkingsnota, die tevens breed geformuleerd waren. Maar de belangrijkste doelstelling werd later kenbaar gemaakt: “versterking van het internationale profiel van Nederland en het stimuleren van goede wederzijdse betrekkingen met bepaalde landen”. In deze formulering kwam echter (nog) niet de kunst- of cultuurinhoudelijke kant van het beleid naar voren.⁷⁵ In de beleidsnota’s tussen 1997 en 2000 werden deze doelstellingen echter aangevuld waarin deze kant wel meer naar voren kwam: “het versterken van het internationale profiel van de kunst- en cultuurbeoefening van Nederland en het verdiepen van de culturele betrekkingen met bepaalde landen en regio’s”.⁷⁶ Volgens de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie kregen echter niet de doelstellingen de meeste aandacht in deze nota’s, maar werd de focus voornamelijk gelegd op het (nieuwe) beleidsinstrumentarium, zoals de HGIS-cultuurmiddelen.

Hoewel de overheid met de herijking de samenhang binnen het internationaal cultuurbeleid wilde stimuleren, kwam er aan het begin van de twintigste eeuw juist veel kritiek op het ontbreken van deze samenhang. Zo schreef de Raad voor Cultuur in haar rapport van 2005 dat er door de vele actoren in het internationaal cultuurbeleid een duidelijke beleidsstrategie amper vindbaar was.⁷⁷ Daarnaast stelde de Raad dat er vanwege de toenemende veranderingen in de wereld, onder andere door globalisering, meer aandacht moest worden gevestigd op het internationaal cultuurbeleid. Ook de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie stelde dat er geen samenhang binnen het beleid was gerealiseerd, maar dat er zelfs ‘nieuwe schotten’ waren ontstaan doordat cultuur als zelfstandig component functioneert en er daardoor geen samenhang bestaat tussen de culturele en buitenlandpolitieke doelstellingen.⁷⁸ De onafhankelijker positie van OCW zat dus de samenwerking met BuZa binnen het ICB in de weg. Volgens de Raad voor Cultuur zouden de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, Buitenlandse Zaken én Economische Zaken hun samenwerking moeten intensiveren, zodat er een sterke relatie in het ICB zou ontstaan tussen culturele, economische en

⁷⁵ Inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie, *De kunst van het Internationaal cultuurbeleid. Evaluatie 1997 – 2000*, 17-18.

⁷⁶ Idem.

⁷⁷ Raad voor Cultuur, “SICA en strategisch internationaal cultuurbeleid” (Den Haag: Raad voor Cultuur, 2005): 5.

⁷⁸ Inspectie ontwikkelingssamenwerking en beleidsevaluatie, *De kunst van het Internationaal cultuurbeleid. Evaluatie 1997 – 2000*, 3.

maatschappelijke belangen.⁷⁹ Ook in *All that Dutch* van SICA, een boek dat in 2005 werd uitgegeven waarin onder andere mensen uit de kunst- en cultuursector en beleidsmakers zich uitspreken over het internationaal cultuurbeleid, werd geconstateerd dat er meer visie en sturing moest komen in het internationaal cultuurbeleid.⁸⁰ De eerder genoemde doelen van de herijking van het buitenlands beleid zaten elkaar dus in de weg; de onafhankelijker positie van OCW ten opzichte van het buitenlands beleid had met zich meegebracht dat de samenhang was verminderd.

De staatssecretaris van BuZa, Atzo Nicolai, en de staatssecretaris van OCW, Medy van der Laan, stelden in 2006 in hun brief ‘Koers kiezen’ dat er inderdaad een koers moet worden gekozen in het internationaal cultuurbeleid.⁸¹ Er werd besloten dat er een herbezinning van het beleid moest komen en een beleid moest worden gevormd dat aansloot op zowel de ontwikkelingen in Nederland als in het buitenland. Daarnaast wilden de staatssecretarissen de komende jaren naast een praktisch, tevens een strategisch internationaal cultuurbeleid voeren. Er konden namelijk betere en meerdere resultaten worden verkregen wanneer het beleid zich richt op een aantal geselecteerde gebieden en via meerjarige programma’s wordt gevoerd. Dit resulteerde in de keuze voor het invoeren van meerjarige programma’s binnen de volgende drie categorieën: verbinding tussen nationaal en internationaal cultuurbeleid, buitenlandpolitieke prioriteiten en sectorspecifieke intensiveringen.

Uit de *Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)* bleek echter dat de ministeries nog steeds zelfstandige doelstellingen hadden. Zo streefde OCW naar een “sterke, pluriforme, toegankelijke en kwalitatief hoogwaardige cultuursectoren en het zorgen voor het erfgoed”, terwijl het ministerie van BuZa er naar streefde om de Nederlandse cultuur bekender te maken en haar positie te verbeteren in buitenland zodat deze zichtbaarder en positief overkwam.⁸² De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie constateerde wel dat de uitgangspunten van deze ministeries in deze periode waren veranderd.⁸³ In de kamerbrief ‘Grenzeloze Kunst’ uit 2008, waarin de visie op het ICB van 2009-2012 werd gepresenteerd, werd de nadruk namelijk gelegd op de internationale culturele uitwisseling, die Nederland en het buitenland op verschillende vlakken verrijkt en de positie van Nederland kan versterken op onder ander het gebied van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. Er werd vooral aansluiting gezocht bij het uitgangspunt om het internationaal cultuurbeleid en ontwikkelingsbeleid aan

⁷⁹ Raad voor Cultuur, 5-7.

⁸⁰ Stichting Internationale Culturele Activiteiten, *All that Dutch: over het internationaal cultuurbeleid* (Den Haag: NAI uitgevers, 2005).

⁸¹ De Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, *Koers kiezen* (Den Haag, 2006).

⁸² Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)* (Den Haag: 11 december, 2014), 24.

⁸³ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*, 4-5.

elkaar te verbinden.⁸⁴ In de Kamerbrief *Visie op het Internationaal Cultuurbeleid*, die vier jaar later werd uitgebracht, werd er echter meer gericht op het economische belang en dat culturele instellingen zich meer moeten richten op de buitenlandse markt. Cultuur werd hier als het ware ingezet als ‘smeerolie’ en diende dus andere belangen dan enkel cultuur. Er worden vier subdoelstellingen genoemd:

- Het verkrijgen van een internationaal niveau van Nederlandse topinstellingen, zoals het Koninklijk Concertgebouworkest;
- De internationale marktpositie van culturele instellingen en kunstenaars verbeteren;
- De internationale betrekkingen versterken en;
- Het Nederlandse economische belang versterken.

Het is de eerste keer dat het economische belang expliciet als doel van het ICB wordt benoemd. Deze ontwikkeling van verzakelijking van het beleid is echter niet verrassend, aangezien de waarde van cultuur binnen cultuurbeleid na de Koude Oorlog steeds meer werd gezocht in de economische richting.⁸⁵ Zoals besproken in hoofdstuk 2, werden de legitimaties voor het cultuurbeleid steeds meer gezocht bij andere beleidsterreinen die een sterkere positie innamen; er was in toenemende mate sprake van instrumentalisering van het cultuurbeleid en van *policy attachment*. Het ICB is echter uniek in het opzicht dat er twee ministeries verantwoordelijk zijn voor de formulering van het beleid en dat de positie van een van de ministeries steeds ‘zwakker’ werd. Het economische en maatschappelijke aspect van cultuur kreeg namelijk steeds meer de overhand in het internationaal cultuurbeleid ondanks dat de regering met de herijking juist wilde bewerkstellingen dat het internationaal cultuurbeleid meer de richting van het cultuurbeleid opging. OCW keerde echter weer terug in haar ondergeschikte rol ondanks dat er dus na de herijking werd getracht om haar positie binnen het internationaal cultuurbeleid te versterken.

Er is echter een groot verschil in hoeverre er sprake is van instrumentalisering in het internationale en nationale cultuurbeleid. Het ministerie van BuZa is sinds het ontstaan van het internationale cultuurbeleid (mede) verantwoordelijk geweest voor de formulering van het beleid. In de eerste nota uit 1970 werd zelfs gesteld dat de internationale culturele betrekkingen in dienst stonden van politieke en economische belangen. Het is dan ook logisch dat er binnen dit beleid naast kunstinhoudelijke doestellingen, altijd buitenlandpolitieke doelstellingen hebben bestaan. Met de herijking van het buitenlands beleid wilde de overheid juist bewerkstellingen dat het ministerie van OCW een sterkere positie kreeg binnen het ICB, zodat het ICB minder

⁸⁴ Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*, 4.

⁸⁵ U. Rosenthal en H. Zijlstra, *Kamerbrief met visie op internationaal cultuurbeleid* (Den Haag, 2012).

afhankelijk werd van het buitenlands beleid. Het is wel opvallend dat in de tijd van de herijkingnota, de instrumentalisering van het cultuurbeleid zich wel voortzette. Daarom is het achteraf ook logisch dat het doel om OCW minder afhankelijk te laten worden van het buitenlands beleid waarschijnlijk niet zouden worden behaald. De legitimaties of doelstellingen voor het internationaal cultuurbeleid werden echter niet gezocht bij andere beleidsterreinen, want deze doelstellingen waren afkomstig van het ministerie van BuZa. Er is dus bij het internationaal cultuurbeleid geen sprake van *policy attachment*, zoals daarvan bij het nationale cultuurbeleid vanaf de jaren tachtig wel sprake was, hoewel Kees Vuyk beargumenteert dat er altijd sprake is geweest van instrumentalisering van het cultuurbeleid.

Dus hoewel de economische en maatschappelijke aspecten in het internationaal cultuurbeleid meer naar voren worden gebracht dan de kunstinhoudelijke aspecten, kan er niet worden gesteld dat bij er bij het ICB in dezelfde mate sprake is van instrumentalisering als bij het nationaal cultuurbeleid. Het internationaal cultuurbeleid heeft immers altijd gedraaid om kunstinhoudelijke én buitenlandpolitieke doelstellingen. Hier was bij het cultuurbeleid echter oorspronkelijk geen sprake van. Na de Tweede Wereldoorlog werd er namelijk gestart met het structureel subsidiëren van cultuur, simpelweg om de reden dat kunst en cultuur van waarde waren voor de samenleving. Het verspreiden ervan werd gezien als een taak van de overheid. Economische en/of maatschappelijke doelstellingen werden toentertijd niet (expliciet) genoemd. De legitimaties voor het cultuurbeleid werden na de oorlog ontleend aan diverse vage doelstellingen, zoals schoonheid en welzijn. Dat veranderde echter in de jaren tachtig, toen de legitimaties voor het cultuurbeleid steeds meer werden gezocht bij andere beleidsterreinen, zoals het bevorderen van de economie, en de overheid zich steeds meer moest gaan verantwoorden voor het beleid.

Het verschil in mate van instrumentalisering van het internationaal en nationaal cultuurbeleid ligt dus in de oorsprong van beide beleidsterreinen. Door de overheid is er na de Tweede Wereldoorlog gestart met het structureel subsidiëren van cultuur om kunstinhoudelijke redenen, terwijl het ICB gevormd is om met kunst en cultuur buitenlandpolitieke doelstellingen te bewerkstelligen. Cultuur werd én wordt dus binnen het ICB als instrument ingezet voor onder andere internationale betrekkingen, maar dat is altijd al het doel van het beleid geweest. Dus ja, er is sprake is van instrumentalisering van cultuur in het ICB, maar niet zozeer sprake van instrumentalisering van het ICB.

4 Conclusie

Terugkomend op de hoofdvraag ‘In hoeverre is er sprake van instrumentalisering van het internationaal cultuurbeleid in de periode 1997-2015?’ heb ik een aantal zaken belicht.

Hoofdstuk 2 gaat in op de eerste deelvraag, “Wat houdt de instrumentalisering van het cultuurbeleid in?”. Aan de hand van met name de wetenschappelijke werken *Cultuur, koningen en democraten*, *Overheid & Cultuur in Nederland* van Roel Pots en *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945* van Warna Oosterbaan Martinius is er aangetoond dat het cultuurbeleid na de Tweede Wereldoorlog verschillende legitimaties en doelstellingen heeft gekend. Daarnaast heb ik aangetoond dat vanaf de jaren zeventig de maatschappelijke waarde van cultuur steeds meer van belang werd en dat vanaf de jaren tachtig zich een verzakelijkingstrend voltrok, waardoor de legitimaties voor het cultuurbeleid steeds meer werden gezocht in de economische en maatschappelijke richting. In de afgelopen dertig jaar is er dus in toenemende mate sprake van instrumentalisering van het cultuurbeleid. Het cultuurbeleid begon zich steeds meer te verbinden aan andere beleidsterreinen die een sterkere positie innamen, wat door Clive Gray geformuleerd wordt als *policy attachment*.

In hoofdstuk 3 ben ik ingegaan op de twee deelvragen, “Wat houdt het internationaal cultuurbeleid in?” en “In hoeverre zijn de doelstellingen van internationaal cultuurbeleid veranderd sinds herijking van het buitenlands beleid in 1997?”. Daarbij heb ik aangetoond dat het ICB altijd kunstinhoudelijke en buitenlandpolitieke doelstellingen heeft gekend, maar dat de buitenlandpolitieke doelstellingen het grootste gedeelte van de tijd de overhand hadden. De WRR gaf in 1987 het advies om de kunstinhoudelijke doelstellingen als primaat van het ICB te stellen, maar dit advies werd door de overheid niet in de praktijk gebracht waardoor tot de herijking van het buitenlands beleid de discussie of het ICB kunstinhoudelijke of buitenlandpolitieke doelstellingen moest nastreven, bleef bestaan. Tevens bleven de buitenlandpolitieke doelstellingen dominant. Met de herijking van het buitenlands beleid wilde de overheid onder andere bewerkstelligen dat de samenwerking tussen BuZa en OCW binnen het ICB werd bevorderd en dat OCW een sterkere positie kreeg zodat het internationaal cultuurbeleid minder dienstbaar werd aan het buitenlands beleid. Volgens verschillende auteurs, zoals de Raad voor Cultuur, was de samenhang echter niet bevorderd en ontstonden er zelfs nieuwe ‘schotten’: de kunstinhoudelijke en buitenlandpolitieke doelstellingen stonden nog steeds apart van elkaar. Daarnaast nam de onafhankelijke positie van OCW weer af en kregen de buitenlandpolitieke doelstellingen weer de overhand. Zo werd in de kamerbrief ‘Grenzeloze kunst’ uit 2008 gesteld dat door het intensiveren van de internationale culturele uitwisselingen, de positie van Nederland

sterker kan worden op onder andere het gebied van ontwikkelingssamenwerking en mensenrechten. Vier jaar later werd er in de kamerbrief 'Visie op het Internationaal Cultuurbeleid' de nadruk gelegd op het economische belang. Deze ontwikkeling is echter niet verrassend, aangezien dit in lijn ligt met het cultuurbeleid en het algemeen kabinetsbeleid.

Dus ja, er is sprake van instrumentalisering van cultuur binnen het internationaal cultuurbeleid. Sinds het ontstaan van het ICB is cultuur instrumenteel behandeld, maar het is opvallend dat er zich in de jaren negentig een beweging voordeed waarin werd getracht om de instrumentalisering van cultuur binnen het ICB te verminderen terwijl de instrumentalisering van het cultuurbeleid zich juist voortzette. Daarnaast is het opvallend dat hier überhaupt naar werd gestreefd aangezien het internationaal cultuurbeleid oorspronkelijk werd gevormd om met kunst en cultuur buitenlandpolitieke doelstellingen te bewerkstelligen. Cultuur werd én wordt dus binnen het ICB als instrument ingezet ten behoeven van de buitenlandpolitieke doelstellingen, maar met de herijking werd er wel getracht om binnen het ICB juist meer het culturele aspect naar voren te laten komen.

In dit onderzoek heb ik me voornamelijk gericht op de doelstellingen die in de nota's en brieven werden genoemd. Door de beperkte tijd heb ik besloten om me niet te richten op de Tweede Kamer debatten. Hier zou in een vervolgonderzoek echter wel op gericht kunnen worden. Daarnaast wordt er binnenkort weer een beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid uitgebracht en zal Jet Bussemaker hierna haar visie geven op het internationaal cultuurbeleid. Wellicht zal dit weer nieuwe perspectieven op dit onderzoek bieden.

5 Bibliografie

Boeken en artikelen

Florida, R. *The rise of the creative class*. New York: Basic Books, 2002.

Gray, Clive. "Commodification and instrumentality in cultural policy." *International journal of cultural policy* 13, nr. 2 (2007): 203-215. DOI:10.1080/10286630701342899

Gray, Clive. "Local government and the arts." *Local government studies* 28, nr. 1 (2002): 77-90. DOI:10.1080/714004133

Kampen, Anouk. "Bussemaker: bezuinigingen kunstsubsidies einde 41 instellingen". *NRC*, 3 januari 2014, <http://www.nrc.nl/nieuws/2014/01/03/meeste-kunstinstellingen-overleven-bezuinigingen>.

Minnaert, Toine. "Drang naar samenhang. Het internationaal cultuurbeleid van Nederland." *Boekman*, vol. 21, nr. 80 (april 2009): 6-13.

Oosterbaan Martinius, Warna. *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Den Haag: SDU, 1990.

Pots, Roel. *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland*. Amsterdam: Boom, 2000.

Sociaal en Cultureel Planbureau. *Kwartaalbericht 3*. Den Haag: SCP, 2009.

Twaalfhoven, Anita. "Het raadsel rond de intrinsieke waarde." *Boekman*, vol. 77 (december 2008).

Vuyk, Kees. "The arts as an instrument? Notes on the controversy surrounding the value of art." *International journal of cultural policy* 16, nr. 2 (2010): 173-183. DOI: 10.1080/10286630903029641

Zanden, J.L. van. *Een klein land in de 20e eeuw. Economische geschiedenis van Nederland 1914-1995*. Utrecht: Het Spectrum, 1997.

Beleidsstukken

Bussemaker, J. *Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving. Kamerbrief met visie op cultuur*. Den Haag, 10 juni 2013.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. *De kunst van het Internationaal cultuurbeleid. Evaluatie 1997 – 2000*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2001.

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie en het Ministerie van Buitenlandse Zaken. *Beleidsdoorlichting Internationaal Cultuurbeleid (2009-2014)*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2014.

Nuis, A. *Pantser of ruggengraat. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid*. Den Haag, 1995.

Rosental, U. en Zijlstra, H. *Kamerbrief met visie op internationaal cultuurbeleid*. Kenmerk ICE-052/2012.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota Herijking van het Buitenlands Beleid, brief met bijlage van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Financiën*. 24 337, nrs. 1 en 2. 11 september, 1995.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Handelingen II*. 1959-1960, 5700 VI (2).

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota betreffende Internationale Betrekkingen*. Zitting 1970 – 1971. 10916. Nrs. 1 en 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Zitting 1976 – 1977. 14206. Nr. 2.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. *Nota Internationale Culturele Betrekkingen*. Zitting 1984 – 1985. 18856. nr. 1 en 2.

Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Koers kiezen*. Den Haag, 2006.

Beleidsadviezen

Raad voor Cultuur. *Adviesrapport culturele vertegenwoordiging in het buitenland*. Den Haag, 2010.

Raad voor Cultuur. *SICA en strategisch internationaal cultuurbeleid*. Den Haag, 2005.

Stichting Internationale Culturele Activiteiten. *All that Dutch: over het internationaal cultuurbeleid*. Den Haag: NAI uitgevers, 2005.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Cultuur herwaarderen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 2015.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. *Cultuur zonder grenzen*. Den Haag: Staatsuitgeverij, 1987.