



# HET HERBESTEMMINGSPROCES VAN CULTUREEL ERFGOED

De invloed van beleidsnetwerken op het  
herbestemmingsbeleid van de Nusantara-collectie

Floris van Berckel Smit – 5788994  
Begeleider: dr. Sjors Overman  
Tweede lezer: dr. Thomas Schillemans

## Inhoud

1. Inleiding .....	3
1.1 Stand van zaken.....	3
1.2 Verwachtingen .....	6
1.3 Relevantie.....	8
1.4 Vraagstelling .....	9
1.5 Locus.....	9
2. Theoretische benadering.....	12
2.1 De politieke benadering van beleid.....	12
2.2 Beleidsnetwerken.....	12
2.3 Politieke beleidsnetwerken.....	15
2.4 Netwerkanalyse.....	15
2.5 Beleidsontwerp en logica's.....	16
2.6 Theoretische onderzoeksfocus.....	18
3. Methodologie .....	20
3.1 Casusselectie .....	20
3.2 Methode.....	20
3.3 Gegevens.....	20
3.4 Onderzoekscriteria .....	22
3.5 Agenda.....	22
4. Het teruggavebeleid van cultureel erfgoed tot nog toe .....	23
4.1 Teruggavebeleid tot 1975 .....	23
4.2 De ombuiging van 1975.....	24
4.3 Het karakter van het huidige teruggavebeleid.....	25
5. De actoren in het beleidsnetwerk 'Nusantara' .....	26
5.1 De actoren, hun positionering en taak.....	26
5.2 De hoofdbelangen van de betrokken beleidsactoren .....	27
5.3 Verschillende probleempcepties .....	29
5.4 Dominante aanpakpercepties .....	31
5.5 De actoren en hun machtsbronnen .....	32
5.6 Dominante afhankelijkheidspatronen.....	33
5.7 Strategische interactiepatronen.....	35
6. Keerpunten in de herbestemmingsbeleidsvorming.....	37
6.1 De sluiting van het museum Nusantara .....	37
6.2.1 Het herbestemmingsproject: 'De collectie Nusantara. Een nieuwe toekomst' .....	38
6.2.2 Van een grootschalig repatriëringsplan naar een malaise en ommekeer .....	40

6.3 Een nieuw Nusantara?.....	43
6.4 Indonesië voor een tweede keer in beeld.....	44
6.5 Aanleidingen, keerpunten en effecten in overzicht.....	48
7. Het herbestemmingsproces in overzicht.....	49
7.1 De ontwikkelingsstadia van de herbestemming.....	49
7.2 De financiële component van het herbestemmingsproces.....	50
8. Conclusie.....	51
8.1 Teruggavebeleid in het kort.....	51
8.2 De actoren, samenhangende percepties en belangen.....	51
8.3 De verklaring van de beleidskeerpunten.....	52
8.4 Belangrijkste verklaringen en generalisaties.....	54
8.5 Limitaties.....	55
9. Lessen en aanbevelingen.....	56
9.1 Algemene lessen.....	56
9.2 Aanbevelingen per beleidsambitie.....	56
10. Literatuur & bronnen.....	58
10.1 Literatuur.....	58
10.2 Bronnen.....	60
Bijlage 1 Respondenten en vragenoperationalisering interviews.....	62

# 1. Inleiding

Dit hoofdstuk introduceert de stand van zaken van het onderzoek, de doelstelling, haar relevantie en inherente vraagstelling en de empirische locus.

## 1.1 Stand van zaken

Momenteel zit de Nederlandse museumsector in een periode van inperkingen. Er komen museumcollecties vrij, waaronder koloniale collecties (Albers, Van Mil en Taekema, 2014). De vraag is wat er met deze vrijgekomen collecties moet gebeuren. Dit is een issue waar de museumsector mee worstelt. De sector is het afgelopen decennium bezig geweest een antwoord op deze vraag te formuleren, bijvoorbeeld in de vorm van de Ethische Code voor Musea en de Leidraad Afstoting Museale Objecten (LAMO). Veel Nederlandse musea hebben koloniale culturele objecten in hun collectie. Als deze objecten vrijkomen doordat een museum bijvoorbeeld de financiering niet meer rond krijgt, wordt de herbestemmingsvraag complexer. Immers, aan wie behoren deze objecten toe en hoe gaan we hier behoorlijk mee om? Het bestemmingsvraagstuk van koloniale museumobjecten illustreert de huidige verbintenis met het Nederlandse koloniale verleden, zo ook met het Nederlands-Indische koloniale verleden. De omgang met koloniale objecten is in wezen een omgang met de erfenis van het koloniale verleden.

Het Nederlands-Indische koloniale verleden lijkt op tamelijk grote afstand van ons te staan. Immers, wat hebben wij vandaag de dag nog van doen met zulke historische gebeurtenissen? De strijd van toen is gestreden en de soevereiniteit is aan Indonesië overgedragen, wat impliceert dat het Nederlands-Indische koloniale hoofdstuk is gesloten. Toch zien we momenteel nog steeds een doorwerking van het koloniale verleden in het heden. Denk bijvoorbeeld aan rechtszaken die worden gevoerd door vertegenwoordigers van slachtoffers van het Nederlandse koloniale bewind (Rechtbank Den Haag, 2011; Rechtbank Den Haag, 2015; Rechtbank Den Haag, 2016), maar ook aan koloniale objecten die worden teruggegeven aan voormalige kolonies zoals thans gebeurt bij het herbestemmingsproject van de collectie van het Nusantara museum door Erfgoed Delft en de Stichting Nationaal Museum van Wereldculturen (Erfgoed Delft, 2013). Dit project tracht onder andere de teruggave van circa 1485 artefacten aan Indonesië te organiseren (Schaap, 2017).

Deze twee voorbeelden, genoegdoeningseisen in de vorm van rechtszaken en repatriëringsprojecten, suggereren koloniale verwerking op twee niveaus. Allereerst de verwerking van onderop, slachtoffers en hun vertegenwoordigers die als burgers rechtszaken

aanspannen. Ten tweede de verwerking op nationaal niveau. Het repatriëren van cultureel erfgoed vindt plaats in een omgeving waar nationale overheden met elkaar communiceren. Bij deze laatste verwerkingscomponent is het denkbaar dat internationale relaties, in deze context de relatie tussen Nederland en Indonesië, in het geding zijn. Ter illustratie, Mark Rutte was op handelsmissie toen hij een kris, een antieke Indonesische dolk, aan de Indonesische president Joko Widodo overhandigde (Ribbens, 2016). We mogen dus stellen dat er ook economische belangen meespelen bij het repatriëren van koloniaal erfgoed.

Bij het herbestemmingsproject van de collectie van het Nusantara museum verliep en verloopt de teruggave aan Indonesië stroef. In de empirische hoofdstukken van deze scriptie zal dit verder helder worden. De collectie van het Nusantara betrof primair gebruiksvoorwerpen en was hoofdzakelijk vervaardigd door de Indische instelling - een instelling die bestuursambtenaren voor de Nederlands-Indische kolonie opleidde - in de negentiende eeuw. Het Museum Nusantara moest sluiten en derhalve moest er een nieuwe passende plek voor haar objecten worden gezocht (Albers, Van Mil en Taekema, 2014). Dat bleek een lastige kwestie te zijn. De oorsprongplek als passend karakteriseren klinkt logisch. Echter, Indonesië wilde niet zomaar alle objecten, de collectie van het Nusantara museum was omvangrijk en bestond uit 18.000 objecten, terug.

Het herbestemmings- en repatriëringsproject Nusantara ontstond in 2013 toen de gemeente Delft de urgentie van het herbestemmen van de collectie van het gesloten Nusantara onderstreepte onder andere vanwege een andere invulling van het museum pand en de kosten van de collectieopslag (Van Slooten, 2014). Erfgoed Delft werd betrokken bij het proces. De collectie is eerst aan de schenkers en leners aangeboden. Zo'n twintig van deze schenkers en leners wilden enkele objecten terug. Dit zijn marginale getallen in het licht van de gehele collectie. De collectie van het Nusantara museum is toen aangeboden aan andere Nederlandse volkenkundige musea. Bij deze musea zijn 3109 objecten terecht gekomen. 600 objecten zijn naar Delft zelf gegaan (Schaap, 2017). Vervolgens is de collectie aan het Nationaal Museum van Indonesië aangeboden. Dit aanbod is in 2016 door de directeur-generaal van het Ministerie van Cultuur van Indonesië geweigerd. Toen de collectie door Indonesië geweigerd werd is de collectie aan andere Europese musea aangeboden. De huidige stand van zaken is dat de gesprekken met Indonesië wederom zijn geopend (Van Beurden, 2017). We zien hier dus een relatieve selectieve bereidwilligheid voor het repatriëren van koloniaal erfgoed door Nederlandse musea.

Deze bereidwilligheid is historisch gezien echter geen staand gegeven. In 1975 diende Indonesië bij Nederland een wensenlijst in van maar liefst tienduizend voorwerpen.

Nederland gaf uiteindelijk slechts honderden voorwerpen terug (Van Beurden, 2016, p. 236). Het was dan ook een lastig spanningsveld voor de Nederlandse overheid. Aan de ene kant waren er talloze musea die dergelijke culturele objecten in hun collectie hadden en die graag wilden behouden. Aan de andere kant was er het oorsprongland Indonesië dat objecten terug wilde hebben. Als actor opereerde de Nederlandse overheid wezenlijk in het midden, temeer omdat zij goeddeels eigenaar is van de objecten. Denk bijvoorbeeld aan de Nederlandse Rijksmusea die, zoals de naam al suggereert, de rijkscollectie beheren (Nederlandse Museumvereniging, 2012).

De dynamiek van het spanningsveld is momenteel veranderd. Door bezuinigingen en inperkingen binnen de kunst-en-cultuursector is Nederland nu meer bereidwillig om culturele objecten te repatriëren. Echter, we kunnen ook constateren dat herkomstlanden, zoals Indonesië, helemaal niet altijd al deze objecten terug willen hebben. Dit komt onder andere omdat zij er geen passende plek voor hebben, uit frustratie omdat zij geen keuzemogelijkheden hebben en vanwege de grote kosten die aan een herbestemming verbonden zijn (Van Beurden, 2017).

Het initiatief tot teruggave ligt niet louter bij overheden. Musea zijn zelf ook bezig met een gepaste omgang met koloniale objecten. Het *International Council of Museums (ICOM)* publiceerde in 1986 een integrale Ethische Code voor Musea (ICOM, 2004). Deze is in 2004 nog eens herzien. Restitutiebeleid van cultureel erfgoed wordt beschreven in het document. Medewerking aan repatriëring is in deze beleidsuiteenzetting van prominent belang (ICOM, 2004, p. 17). Er wordt hierbij verwezen naar internationale verdragen, die helaas voor sommige eisers niet met terugwerkende kracht opgesteld zijn. Dat betekent dat objecten die voor de inwerkingstelling van de code zijn vergaard, niet terug hoeven worden gegeven. Echter, het toont wel aan dat musea - in ieder geval op papier - begaan zijn met de kwestie. In de praktijk zien we nog geen geslaagde grootschalige teruggave. Denk bijvoorbeeld aan de Indonesische culturele objecten waar vanuit het herkomstland grote vraag naar was (de Indonesische wensenlijst) maar zonder volledig antwoord van de voormalige kolonisator.

De Ethische Code is door alle Nederlandse musea onderschreven en is derhalve een interessant document om de beleidsvisie van musea te begrijpen. De code is niet louter een zelfreguleringsinstrument, maar ook een middel om verwachtingsmanagement naar het publiek te realiseren. Ze laat zien dat er een groot profileringsverschil is tussen wat musea zeggen en wat musea doen. Het standpunt dat geschetst wordt in de code – “Wanneer een land of bevolking van herkomst of bevolkingsgroep verzoekt om teruggave van een object of specimen, waarvan kan worden aangetoond dat het in strijd met de bepalingen van

internationale en nationale verdragen buiten het grondgebied is gebracht en dat het behoort tot het cultureel en natuurlijk erfgoed van dat land of die bevolkingsgroep, dan verleent het betreffende museum, mits daartoe beschikkingsbevoegd, onmiddellijke en verantwoorde medewerking aan de teruggave.” – is een standpunt dat breed is geformuleerd (ICOM, 2004, p. 17). De verdragen waar op wordt gedoeld zijn namelijk vaak nog jong en hebben geen terugwerkende kracht. Zo kunnen in dit reglement veel koloniale objecten behouden worden. Denk bij dergelijke verdragen bijvoorbeeld aan de resolutie van de Verenigde Naties (VN) getiteld *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples* (United Nations, 2007). Dergelijke afspraken hebben slechts een indirecte werking op musea en de invloed die ze wel hebben fungeert niet als terugwerkend (Welsh, 1992, p. 853). Echter, als het om nationale afspraken gaat moet bijvoorbeeld aan de LAMO gedacht worden. De LAMO richt zich in bondige termen primair op nationale herbestemming en secundair op repatriëring (LAMO, 2016).

We zien dus dat voormalige kolonies als Indonesië vragen om teruggave van objecten en zeer recentelijk ook objecten weigerden. We zien ook dat de voormalige kolonisator Nederland sporadisch gehoor aan teruggavewensen gaf, nu meer teruggavebereid is maar dan wel op selectieve wijze, conform de LAMO. We zien verder dat Nederlandse musea zich profileren als teruggavebereid op papier, soms (selectief) teruggavebereid in de praktijk, waar zij zich minder gerieflijk opstellen bijvoorbeeld omdat zij de meest prominente, of in andere termen beschermwaardige, objecten zelf houden zoals is vastgelegd in de LAMO (LAMO, 2016). Deze scriptie beoogt meer duidelijkheid te verschaffen over dit spanningsveld aan de hand van een analyse van het herbestemmings- en repatriëringsproject Nusantara.

## 1.2 Verwachtingen

Het uitgangspunt van deze scriptie is dat het spanningsveld tussen de overheid en de kunst-en-cultuursector van invloed is op het teruggavebeleid van koloniaal erfgoed. Hoe deze invloed zich manifesteert is wat onderzocht moet worden. In het theoretische deel wordt gehypothetiseerd. Vervolgens wordt gekeken of de geformuleerde hypothesen corresponderen met de empirische werkelijkheid. De koloniale voorwerpen liggen hoofdzakelijk bij Nederlandse musea die kunnen rekenen op een vorm van overheidsfinanciering. Dit gegeven wekt de verwachting dat de Nederlandse overheid op deze controle van de financieringsmiddelen ageert. In de context van de herbestemming van het Nusantara Museum is de gemeente Delft de primaire overheidsactor, naast de relevante ministeries van

OCW en BuZa. Dit impliceert dat de Nederlandse overheid het vermogen heeft, vanwege haar rol als financierder, pressie uit te oefenen op de kunst-en-cultuursector. Op deze manier kan een teruggavebeleid van de grond komen, wat allicht positieve diplomatieke consequenties kan hebben. Immers, we hebben gezien dat de teruggave van koloniale objecten in een context van bijvoorbeeld handelsdiplomatie kan plaatsvinden.

Aan de andere kant is het denkbaar dat de kunst-en-cultuursector dit niet zonder enige vorm van weerstand zal laten gebeuren. Immers, als het hypothetische scenario waarbij alle koloniale objecten worden teruggegeven aan hun herkomstland uitkomt, dan zullen de Nederlandse musea aanzienlijke delen van hun collecties verliezen en sommige musea hun gehele bestaansbetekenis. Een veronderstelling die bij mij opkomt door de in de inleiding gepresenteerde gegevens met betrekking tot de aantallen objecten die zijn teruggegeven aan Indonesië, is dat musea helemaal niet staan te springen om deze koloniale voorwerpen terug te geven. Immers, als zij zo begaan zijn met de teruggave van de objecten naar herkomstland Indonesië, waarom verloopt dit dan zo moeizaam? Dit schetst de hypothese dat Nederlandse musea moedwillig objecten vasthouden om de kwaliteit van hun collecties te waarborgen.

Een derde denkbaar scenario is dat juist de Nederlandse overheid mondjesmaat meewerkt aan een grootschalig teruggavebeleid. De overheid is voor een groot deel juridisch eigenaar van de collecties. Denk bijvoorbeeld aan de Rijksmusea. Het is voorstelbaar dat het moeilijk is om als voormalig kolonisator een gehele omvangrijke collectie terug te brengen naar de voormalige kolonie. Het impliceert dat de objecten zijn gestolen of op andere oneigenlijke manieren in Nederland terecht zijn gekomen. In dit scenario kunnen het juist de museale actoren zijn die voor een groter teruggave beleid zijn. Denk bijvoorbeeld aan de Ethische Code die illustreert dat de kunst-en-cultuursector met deze culturele objecten en hun herkomst begaan is (ICOM, 2004). Aansluitend zouden actoren, bijvoorbeeld belangengroepen, kunnen streven naar teruggave. De overheid is in dit scenario de conflicterende actor.

Een vierde scenario heeft betrekking op de inperkingsontwikkelingen binnen de museale sector. Hierdoor komen meer collecties vrij die een herbestemming nodig hebben. Het is denkbaar dat deze ontwikkeling de teruggave zal bevorderen. Niettemin is het waarschijnlijk dat waar mogelijk, prominente culturele objecten in eigen land zullen blijven. In dat scenario is er dus sprake van selectieve teruggave.



### 1.3 Relevantie

We zien momenteel dat de doorwerking van het koloniale verleden nog ruimschoots aanwezig is. De verwerking ligt bij de Indonesische slachtoffers van de dekolonisatieoorlog, maar evenzeer bij Nederland, de voormalig kolonisator, bijvoorbeeld bij het nationale collectieve geheugen. Zelfs de handelsdiplomatiek is thans nog met het koloniale verleden gemoeid zoals Mark Rutte illustreerde. Het ontsluiten van de besluitvorming, het arrangeren van een hogere mate van begrip en het organiseren van een behoorlijk beleid is derhalve maatschappelijk relevant.

De literatuur met betrekking tot het repatriëren van culturele objecten is omvangrijk. Ze loopt uiteen van een nadruk op de juridische aspecten (Pearlstein, 1996; Prott, 2009), organisatorische aspecten (Cornu & Renold, 2010) tot de culturele waarde- en verwerkingsaspecten (Silberman, 2009). We zien dat de literatuur rondom teruggavebeleid zich hoofdzakelijk richt op de nationale overheden als stakeholders (Van Beurden, 2016; Van Beurden, 2017). Het spanningsveld tussen de overheid, de kunst-en-cultuursector en andere betrokkenen zoals bestemmingsactoren wordt veel minder sterk belicht wat ruimte biedt voor nieuw onderzoek.

Dit reeds genoemde spanningsveld is juist zeer relevant. De politieke benadering van beleid laat zien dat er binnen beleidsprocessen altijd een strijd gaande is tussen eigenbelang (bijvoorbeeld het eigenbelang van musea) en het publieke belang (bijvoorbeeld het landsbelang) (Bekkers, 2007). Het resultaat van deze permanente politieke strijd vormt de essentie van het beleid (Bovens et al, 2012). Het meenemen van de relatief onderbelichte groep stakeholders, de kunst-en-cultuursector, in het onderzoek is relevant omdat zij een evidente rol innemen in de strijdarena. Het incrementele beleidsproces wordt beïnvloed door deze actor en kan dus alleen behoorlijk verklaard worden door de bestudering van de kunst-en-cultuursector en door de sector een meer prominente plaats in het onderzoek toe te kennen.

We kunnen momenteel een grote contextuele verandering aanschouwen. Waar musea in het verleden, bijvoorbeeld bij de grote Indonesische teruggavevraag van 1975, aan de rem trokken, willen Nederlandse musea nu de objecten liever kwijt als de situatie daar om vraagt. Dit is te verklaren door bezuinigingen en inperkingen in de museale sector. Het kost simpelweg te veel geld om collecties te behouden. Als we nu de vergelijking trekken tussen het Nusantara museum dat 18.000 objecten in haar collectie had, en het Nationaal Museum van Wereldculturen wat circa 375.000 objecten in haar collectie heeft, dan wordt de relevantie van een adequaat teruggavebeleid verder duidelijk (Schoonderwoerd, 2017). Volgende musea zullen worstelen met een passende en werkende vorm van herbestemming en teruggave. Een

analyse van de meest recente aanpak, in een context die sterk is veranderd ten opzichte van 1975, kan het proces verklaren en de inherente te leren lessen blootleggen. We zien al met al een heel moeizaam teruggaveproces omtrent het Nusantara museum en Indonesië, dat vraagt om verbeteringsmogelijkheden. Interessant is te kijken welke elementen uit het proces kunnen dienen voor een adequaat teruggavebeleid in de toekomst.

#### 1.4 Vraagstelling

Uit het voorgaande komt de volgende probleemstelling op: hoe beïnvloedt het spanningsveld tussen de kunst-en-cultuursector, de overheid en overige actoren het herbestemmingsbeleid van de Nusantara-collectie? Om tot een adequate beantwoording van de hoofdvraag te komen zijn respectievelijk drie deelvragen geformuleerd:

1. Hoe zag en ziet het teruggavebeleid van het Indonesisch koloniaal erfgoed eruit?
2. Hoe ziet het spanningsveld rondom de beleidsvorming met betrekking tot de teruggave van de collectie van het Nusantara museum eruit?
3. Hoe verklaren we de beleidsvorming met betrekking tot de herbestemming van de collectie van het Nusantara museum?

#### 1.5 Locus

De onderzoeklocus in deze scriptie bestaat uit de vorming van het herbestemmingsbeleid en teruggavebeleid omtrent de collectie van het Nusantara museum. In deze scriptie worden de twee termen gehanteerd omdat een herbestemmingsbeleid niet a priori een teruggavebeleid betekent. Een teruggavebeleid is echter wel een logische stap die emaneert uit een herbestemmingsbeleid. Het teruggeven van objecten aan het herkomstland is immers een denkbare gang van zaken als er een collectie vrij komt. Herbestemmingsbeleid manifesteert zich op verschillende niveaus, bijvoorbeeld in internationale verdragen zoals dat van de VN, integrale verdragen van musea zoals de Ethische Code en de LAMO en de concrete diplomatieke en museale teruggave handelingen. De genoemde verdragen kenmerken zich met een selectief teruggavebereid karakter.

De vorming van het herbestemmingsbeleid en het gevolgde teruggavebeleid vindt plaats in een beleidsnetwerk en spanningsveld bestaande uit: de Nederlandse nationale overheid met als actoren het ministerie van OCW en het ministerie van BuZa; de gemeente

Delft met als actor het college van burgemeester en wethouders, de gemeenteraad en in het bijzonder wethouder Förster vanwege zijn thematische affiniteit en portefeuille; Erfgoed Delft de archiefinstelling van de gemeente Delft; de museale partijen, met als meest prominente actor het Nationaal Museum van Wereldculturen; particuliere actoren zoals het initiatief Nieuw Nusantara; Indonesische museale en diplomatieke actoren.

Het spanningsveld bestaat dus ruwweg uit drie categorieën, namelijk, overheidsactoren, kunst-en-cultuuractoren en overige actoren. Waarom zijn deze drie groepen nu passend, interessant en met name relevant voor dit beleidsnetwerk? De overheid in de eerste plaats omdat de collectie van hen is; van de gemeente Delft. Verder heeft de gemeente Delft ook een stevige vinger in de pap als het gaat om de financiële beleidsbepaling van het herbestemmingsproject Nusantara. Erfgoed Delft is van prominent belang omdat zij als uitvoeringsorganisatie het nauwst betrokken zijn bij het herbestemmingsproces en tevens de wethouder van advies voorzagen. Vervolgens zijn de ministeries van OCW en BuZa relevant voor hun faciliterende rol. Echter, deze laatste is een achtergrondactor. Het Nationaal Museum van Wereldculturen vindt haar relevantie in een adviserende, faciliterende, uitvoerende en bemiddelende rol. Verder is er de partij die met een eigen alternatief scenario voor de herbestemming kwam, Nieuw Nusantara, zij ageren op verschillende niveaus. Ten slotte is er de Indonesische zijde, de potentiële bestemmingsactor.

<b>Overheid</b>	<b>Kunst-en-cultuursector</b>	<b>Overige actoren</b>
Primair gemeente Delft met als ambtelijke uitingsvorm Erfgoed Delft, secundair ministeries OCW en BuZa.	Integraal (ethisch) museumbeleid, museumkoepelorganisaties, Nationaal Museum van Wereldculturen, Museum Nasional Indonesië.	(Diplomatiek) Indonesië, burger initiatieven.

Actoren onderzoeklocus.

## 2. Theoretische benadering

De theoretische focus in deze scriptie verhoudt zich tot het begrijpen van beleid en is hoofdzakelijk descriptief van aard. De verklarende component van het centrale begrip ‘spanningsveld’ sluit hier op aan. De gekozen literatuur is derhalve gericht op het beschrijven en het verklaren van een beleidsarena vanuit een hoofdzakelijk politiek perspectief. Echter, andere verklaringsmodellen zullen in het geval van relevantie niet worden ontzien.

### 2.1 De politieke benadering van beleid

Bovens et al. (2012) stelt dat de in de literatuur prominente politieke benadering beleid ziet als het resultaat van strijd en conflictenbeslechting. Er bestaan vele belangentegenstellingen bij het ontwerpen en voeren van beleid. Beleidsprocessen verlopen vaak niet stapsgewijs maar zijn beter te duiden als een bestuurlijke chaotische strijd. Agendavorming wordt in deze visie bepaald door de probleemurgentie. Hierbij is het vooral van belang hoe het probleem geformuleerd wordt. Immers, het geloof in de urgentie staat of valt met de formulering. Ter illustratie, als een probleem verbaal als belangrijk, impactvol en ingrijpend wordt gedeut, dan zullen mensen meer urgentie voelen om iets aan dit probleem te doen.

Beleidsvorming en -voering zijn in de politieke benadering sterk met elkaar verweerd. De uitvoering van het beleid heeft een sterk politiek karakter. Ze biedt nieuwe kansen om het beleid te beïnvloeden (Bekkers, 2007). Beleidsuitvoerders kunnen zorgen voor een beperking van het beleidsstreven van de beleidsontwerper. De uitvoering van het beleid kan anders uitpakken dan de intentie. Beleid kan op een bepaalde manier bedacht worden maar de uitvoering is vaak onderhevig aan een flexibele respons van de uitvoerders op de omgeving (Evans en Harris, 2004). Oftewel, de lijn tussen het beschreven beleid en de daadwerkelijke uitvoering is niet lineair. Wat verandert er bijvoorbeeld tussen de museumrichtlijnen en de nastreving en uitvoering van deze richtlijnen?

### 2.2 Beleidsnetwerken

Een beleidsnetwerk bestaat uit meerdere publieke en private actoren die een gezamenlijk doel vaststellen. Terwijl actoren toewerken naar dit gemeenschappelijk doel streven zij hun eigen doelstellingen na. Bijvoorbeeld een teruggave of juist het behouden van culturele objecten. Deze doelstellingen kunnen niet worden bereikt als andere actoren in het beleidsnetwerk geen bijdrage leveren; er ontstaan afhankelijkheidsrelaties. Om voorkeuren te verwezenlijken

kunnen actoren zich met elkaar verbinden waardoor coalities ontstaan. Een coalitie bestaat uit een set van meerdere actoren die er gezamenlijke normatieve en causale opvattingen op nahouden en handelen in samenspel. Coalities formuleren vervolgens beleidsdoelen en vormen strategieën om deze doelen te verwezenlijken. Het is voorstelbaar dat deze strategieën van verschillende coalities binnen een netwerk botsen met elkaar. Een derde groep actoren in een beleidsnetwerk, de zogenaamde *policy brokers* bemiddelen tussen de verschillende coalities om zo compromissen te sluiten (Sabatier, 1988, p. 133) Coalities kunnen op verschillende manieren tegenover elkaar staan. Het kan zijn dat er een centrum ontstaat binnen het beleidsnetwerk van actoren met een inherente visie, en diametraal een periferie van actoren met een conflicterende visie ten aanzien van het centrum (Van den Heuvel, 2012, p. 38). Dit is een wezenlijk krachtenspel.

Beleidsontwerp en beleidsvoering is het resultaat van een krachtenspel tussen verschillende beleidsactoren, uitvoeringsorganisaties en burgers (Bovens et al, 2012). De activiteiten van deze organisaties worden verantwoord door de context waarin de organisatie opereert. De mate van extra-organisatie invloed, de beïnvloeding van een organisatie van buitenaf, kan bijvoorbeeld bepaald worden door de input die de organisatie krijgt en de mate van belang van deze input voor de desbetreffende organisatie. Controle hebben over de resources die een organisatie nodig heeft om te functioneren is essentieel voor het uitoefenen van invloed op een organisatie. Aansluitend is de concentratie – de clustering van resources – van deze resourcecontrole van groot belang. De afhankelijkheid van een organisatie is verbonden aan de concentratie van de controle van de resources die een organisatie gebruikt (Pfeffer en Salancik, 2003). In het kader van deze scriptie moet bijvoorbeeld gedacht worden aan de actor die de resources van musea controleert. Afhankelijkheid en zo ook organisatieafhankelijkheid leidt tot strategisch gedrag met interactiepatronen als overleg, conflict en dwang (Bekkers, 2007).

Het ontsluiten van strategische interactiepatronen is fundamenteel voor het begrijpen van een beleidsnetwerk. Bekkers (2007) stelt dat het strategisch gedrag van netwerkactoren gebaseerd is op de afhankelijkheidsrelaties binnen een netwerk. Zowel feitelijke als verwachte interactiepatronen zijn van belang omdat deze bijdragen tot strategievorming. Deze patronen kunnen ten eerste bestaan uit vermijding of fusie. Hierbij is sprake van non-interactie. Er kan ten tweede ook sprake zijn van conflict of competitie dan is er sprake van conflictueuze interactie. Verder kan ten derde sprake zijn van competitiebeperving door regulering, coalitievorming en samenwerking. In dit geval is er sprake van gecoördineerde interactie. Deze drie elementen noemen we relevante interactiepatronen. Er zijn een aantal inherente

strategieën die zich richten op conflictvermijding of consensusvergroting. De complexiteit van een probleem kan bijvoorbeeld gereduceerd worden of moeilijke vraagstukken kunnen simpelweg terzijde worden verschoven om conflicten te vermijden. Om tot consensus te komen kunnen gemeenschappelijke belangen gezocht worden, actoren kunnen elkaar overtuigen van elkaars gelijk, er kan onderhandeld worden en er kan uiteraard ook dwangmatig tot consensus gekomen worden (pp. 173-175).

Hoe kunnen interactiepatronen herkend worden? Allereerst is het van belang om duidelijk te krijgen over er überhaupt sprake van interactie is. Vermijden actoren elkaar bijvoorbeeld of, tegenovergesteld, fuseren actoren met elkaar? Is het antwoord op deze vraag ja, dan is er duidelijk sprake van non-interactie. Hier tegenover staat uiteraard interactie tussen actoren. Bestaat er conflict tussen actoren? Zoeken actoren naar consensus? Zijn de antwoorden op deze vragen ja, dan is er sprake van gecoördineerde interactie. Deze laatst genoemde interactievorm, consensusvergroting, kan worden herkend door te onderzoeken of actoren zoeken naar gemeenschappelijke belangen, elkaar proberen te overtuigen van elkaars gelijk of elkaar tot consensus dwingen.

Actoren binnen een beleidsnetwerk zijn in de context van de thematiek van dit onderzoek met name organisaties (die door personen worden gerepresenteerd). Ik interpreteer organisaties in deze scriptie in de meest brede zin. De overheidsactoren kunnen bijvoorbeeld ook onder de term worden geschaard. De beleidsvorming wordt dan ook benaderd vanuit een polycentrisch perspectief. Er spelen veel partijen een rol in de politieke strijdarena en de overheid is een van deze actoren. Hoeveel invloed deze partijen hebben op elkaar en aansluitend op het beleid, alsmede hoe de afhankelijkheidsrelaties zich manifesteren, wordt bepaald door de machtsbronnen van een partij. Machtsbronnen zijn onder andere materiële hulpbronnen, financiële hulpbronnen, kennis en vaardigheden, informatie en ICT, positie- en functiemacht op basis van formeel toebedeelde taken, positie in besluitvormingsproces, relaties, imago en collectieve macht (Bekkers, 2007). De differentiatie onder machtsbronnen in deze casus is dus groot en derhalve ook de manier waarop invloed op organisaties en het gevolgde beleid kan worden uitgeoefend.

De mate van machtsbronnen, van resources en van instrumenten bepaalt dus goeddeels de mate van afhankelijkheid van actoren binnen een beleidsnetwerk. Een organisatie die bijvoorbeeld afhankelijk is van veel verschillende financiële bronnen voor haar functioneren is sterk afhankelijk. Cruciaal is de inschatting van de substitutiemogelijkheden van deze bronnen. Als een organisatie goed kan inschatten of een bron onmisbaar is of juist niet, en vervangbaar is, dan is het organisatie inzicht in haar eigen afhankelijkheidskarakter veel

groter en kan de organisatie daarop anticiperen.

Nu we weten wat afhankelijkheid veroorzaakt kan dit ook verbonden worden aan de reductiemogelijkheden van afhankelijkheid. Strategische bronnen van anderen kunnen bijvoorbeeld gecontroleerd worden om zo de afhankelijkheid van deze organisaties te doen afnemen. Ook kan gezocht worden naar alternatieve bronnen. Verder kan een selectie van samenwerkingsactoren plaatsvinden binnen een beleidsnetwerk om als groep minder afhankelijk te worden van andere organisaties. Ten slotte kan de beleidsambitie gereduceerd worden waardoor simpelweg minder bronnen nodig zijn om de ambitie te realiseren (Van den Heuvel, 2012, p. 39). Kortom, robuuste afhankelijkheid binnen een beleidsnetwerk is geen staand gegeven. Afhankelijkheid is veranderlijk.

### 2.3 Politieke beleidsnetwerken

Het is dus zichtbaar dat het politieke beleidsspel, de interactie tussen actoren die elkaar proberen te beïnvloeden, zich manifesteert in beleidsnetwerken, politieke beleidsnetwerken. De manifestatie vindt plaats tussen actoren en binnen actoren. De strijd is niet beslecht als het beleid wordt uitgevoerd maar werkt nog door. In wezen is dit ook een spanningsveld tussen ontwerper en uitvoerder. Binnen dit spanningsveld spelen afhankelijkheidsrelaties een prominente rol. De mate van en controle op bronnen, als brede term, bepalen deze afhankelijkheidsrelaties. Een politiek beleidsnetwerk, een spanningsveld zoals tussen de overheid en de kunst-en-cultuursector, heeft de volgende kenmerken:

- chaotische strijd;
- coalities;
- bronnenkwaliteit en -kwantiteit;
- bronnencontrole;
- aansluitende strategie om afhankelijkheid te sturen.

### 2.4 Netwerkanalyse

De beleidsnetwerktheorie is nu goeddeels uiteengezet. Zaak is nu om deze te concretiseren en modelleren. Om een adequate netwerkanalyse te realiseren zal gebruik worden gemaakt van het model dat Bekkers (2007) presenteert. Het model bestaat uit een aantal belangrijke componenten die de verhoudingen in een beleidsnetwerk helpen te verklaren. Bij de analyse is



het zaak om per actor de kenmerken in kaart te brengen. De constructie helpt het beleidsnetwerk en haar interacties te duiden:

<b>Kenmerken netwerk</b>
Taak en positie
Belang
Dominante perceptie probleem
Dominante perceptie van relevante aanpakken
Ter beschikking staande machtsbronnen
Dominante afhankelijkheidspatronen
Gevolgde en te verwachten strategische interactiepatronen

## 2.5 Beleidsontwerp en logica's

Tot nog toe is hoofdzakelijk ingegaan op de politieke benadering van beleid. Het is echter denkbaar dat er bij het verklaren van de beleidsvorming tevens andere beleidslogica's een rol spelen. Vanuit de theorie kunnen er vier ontwerplogica's onderscheiden worden. Tijdens de bestudering van de empirie wordt gezocht naar andere beleidslogica's. De logica's komen voort uit de vier benaderingen van beleid: de rationele benadering, de politieke benadering, de culturele benadering en de institutionele benadering (Bekkers, 2007, pp. 160-186). De logica's zijn niet eenduidig. Ze zijn dynamisch en plaatsbaar in een veranderlijke context. De ontwerplogica's zijn toegespitst op de thematiek van deze scriptie en kunnen als volgt worden gekarakteriseerd.

<b>Rationele logica</b>	<b>Politieke logica</b>	<b>Culturele logica</b>	<b>Institutionele logica</b>
<p>Causale relaties worden in kaart gebracht.</p> <p>De einddoelen en bijbehorende evaluatiecriteria worden geformuleerd.</p> <p>De verwachte beleidseffecten worden <i>ex ante</i> geformuleerd.</p> <p>Baten en kosten van alternatieve middelen worden vergeleken.</p> <p>Het beleidsmodel wordt ontworpen.</p> <p>Het uitvoeringsproces wordt ontworpen.</p> <p>Het definitieve beleidsontwerp wordt gevormd.</p>	<p>Probleemperceptie beleidsactoren.</p> <p>Belangen beleidsactoren analyseren.</p> <p>Machtspositie aan de hand van machtsbronnen van de beleidsactoren bepalen.</p> <p>De afhankelijkheidsrelaties tussen de verschillende beleidsactoren blootleggen.</p> <p>De strategische opties die het beleidsontwerp vormen in kaart brengen.</p>	<p>Het beleid zelf heeft expressieve of symbolische betekenis voor haar inherente zingeving.</p> <p>Symbolische representatie duidt het beleid.</p> <p>De representatie krijgt hoofdzakelijk vorm en inhoud door construeren van een verhaallijn.</p> <p>De verhaallijn kan wel of niet omarmd worden door de betrokken actoren.</p>	<p>Institutionele spelregels hebben een sturende invloed op de totstandkoming van beleid.</p> <p>Instituties structureren de interacties tussen beleidsactoren en beïnvloeden daarmee de waardering voor een bepaald beleidsontwerp.</p> <p>Bij de waardering speelt de consequentielogica een rol, alsmede de geschiktheidslogica die zich richt op politieke en maatschappelijke klimaat.</p>
<p>Hoe rationeel zijn de beleidsactoren te werk gegaan bij het construeren van een teruggavebeleid? Is er bijvoorbeeld vanaf het begin al rekening gehouden</p>	<p>Hoe verhouden de museale, de particuliere, de gemeentelijke en de overheidsbelangen zich tot elkaar?</p>	<p>Hoe representeert het beleid de wijze waarop de maatschappij het probleem wilt aanpakken op een zingevende manier?</p>	<p>Hoe beïnvloeden de instituties die zich manifesteren rondom het probleem de beleidsvorming?</p>

met een diplomatiek belang?			
--------------------------------	--	--	--

Bij de analyse zal kort aandacht worden besteed aan de beleidslogica's. De vragen in de onderste kolom zijn indicatief voor het analysekader dat de logica's biedt. Er zal worden gekeken in hoeverre de hierboven gepresenteerde kenmerken van de logica's terugkomen in de beleidsvorming.

## 2.6 Theoretische onderzoeksfocus

De vorige paragraaf heeft theoretische duidelijkheid verschaft over het verklaren van beleidsnetwerken en beleidsvorming. Dit verklaringskader is componentieel omvangrijk wat suggereert dat voor begrip van een beleidsnetwerk begrip van verschillende componenten nodig is. Het netwerkanalysemodel is het primaire analysemiddel om de empirische gegevens te ordenen. In deze paragraaf zullen de toonaangevende onderzoekbare componenten worden beschreven en verder toepasbaar worden gemaakt. De theoretische focus zal verder worden geconcretiseerd op de onderzoeklocus.

De locus in dit onderzoek bestaat uit het beleidsnetwerk rondom het teruggavebeleid van de collectie van het Nusantara museum. De beleidsvorming kan verklaard worden vanuit de vier reeds gepresenteerde ontwerplogica's en mogelijk door middel van nog uit de empirie te ontdekken ontwerplogica's. De theorie leert verder dat samenwerking en coalitievorming van groot belang zijn om invloed uit te oefenen in een beleidsnetwerk. Het ligt derhalve voor de hand om samenwerking en coalitievorming tussen de overheid-actoren, tussen de sectorale kunst-en-cultuuractoren, tussen de overheid-actoren en de sectorale kunst-en-cultuuractoren te onderzoeken. Hoe beïnvloeden bepaalde coalities binnen het netwerk bijvoorbeeld het teruggavebeleid?

Uiteraard is het toegang hebben tot adequate bronnen cruciaal om een machtspositie binnen een beleidsnetwerk te vergaren en te behouden. Ook het controleren van andere bronnen verstevigt deze machtspositie. Immers, als bronnen gecontroleerd worden die gebruikt worden door andere actoren in het netwerk kan op die manier invloed uitgeoefend worden. Er kan dientengevolge onderzocht worden welke bronnen de reeds geschetste actoren gebruiken en welke bronnen zij controleren. Ook kan worden gekeken hoe deze bronnen

gecontroleerd worden. Hierbij moet onder andere gedacht worden aan financiële bronnen; het is zeer denkbaar dat de overheid bijvoorbeeld financiële bronnen van de kunst-en-cultuursector controleert. Daar tegenover staan de kennisbronnen waarvan het denkbaar is dat het primaat van controle goeddeels bij de kunst-en-cultuursector ligt, denk bijvoorbeeld aan museumconservatoren.

Het bestuderen van bronnen en coalitievorming helpt bij het verklaren van de afhankelijkheidsrelaties binnen beleidsnetwerken. Om deze relaties sterker te sturen vormen beleidsactoren strategieën. De strategievorming heeft uiteraard affiniteit met coalitievorming en bronnenkeuze en -controle. Hoe kunnen beleidsactoren dit het slimste aanpakken? Beleidsambities hebben tevens een prominente plaats in de strategievorming. Het is derhalve interessant om te onderzoeken waarop beleidsactoren in deze afhankelijkheidsrelaties sturen en eveneens hoe ze sturen. Hoe proactief of anticipatief zijn beleidsactoren binnen de overheid en de kunst-en-cultuursector bijvoorbeeld als het aankomt op strategievorming?

### 3. Methodologie

Deze paragraaf formuleert hoe er te werk zal is gegaan tijdens het scriptieonderzoek en tevens waarom er op deze manier te werk is gegaan.

#### 3.1 Casusselectie

Deze scriptie betreft een zogenaemd casestudyonderzoek. Dit betekent dat de scriptie ingaat op een unieke casus, de herbestemming van de Nusantara-collectie, en praktisch gericht is. Er zijn een aantal argumenten die de casus ‘Nusantara’ interessant en uniek maken voor onderzoek. Ten eerste is het de omvangrijkste collectie-afstoting tot nog toe (Schoonderwoerd, 2017, p. 2; Schaap, 2017, p. 5). Ten tweede is de herbestemming gedurende het onderzoeksproces bijna volledig afgerond (Schaap, 2017). Ten derde is het de eerste casus die volgens de combinatie van de LAMO-criteria en de afwijking daarvan heeft plaatsgevonden (Van Mil, 2017, p. 2). De casus houdt verband met een reëel maatschappelijk vraagstuk: de vraag hoe er het slimste kan worden omgegaan met het herbestemmen van een museumcollectie. Het is denkbaar dat in de toekomst dergelijke cases op het toneel zullen verschijnen wat vraagt om passend beleid.

#### 3.2 Methode

De theoretische inzichten met betrekking tot de politieke benadering van beleid suggereren dat een netwerkanalyse - een analyse van het beleidsnetwerk, het spanningsveld - een adequate manier is om een spanningsveld van verschillende partijen en hun handelingen te beschrijven en te verklaren. Immers, de theorie leert ons dat de interactie binnen een beleidsnetwerk fundamenteel is voor de beleidsuitkomsten. Om dit te verwezenlijken liggen kwalitatieve onderzoeksmethoden voor de hand. Documentanalyses en interviews kunnen de perspectieven van de verschillende partijen in het netwerk ‘Nusantra’ blootleggen, alsmede de invloed die de verschillende actoren kunnen uitoefenen, bijvoorbeeld door het controleren van karakteristieke, prominente bronnen.

#### 3.3 Gegevens

Om de vraagstelling in deze scriptie adequaat te kunnen beantwoorden zijn specifieke gegevens nodig. De gegevens moeten de empirische werkelijkheid inzichtelijk maken. Zij zullen bestaan uit bepaalde visionaire, missie-gerelateerde en strategische beleidsdocumenten

en interviews. De documenten moeten de visie van de actor blootleggen omdat daarmee verklaard kan worden hoe een actor pretendeert te handelen. Verder moeten de documenten de missie van de actor blootleggen omdat daarmee de doelstellingen van de actor begrepen kunnen worden. Ten slotte moeten de documenten de strategie van de actor blootleggen omdat daarmee begrepen kan worden waarom en hoe een actor opereert. Interviews daarentegen hebben hun eigen unieke waarde omdat met persoonlijke verhalen het spanningsveld nog beter begrepen kan worden in tegenstelling tot het louter bestuderen van beleidsdocumentatie. Hieronder wordt belangrijke documentatie weergegeven.

1. **Collectieplannen** zoals het collectieprofiel van het Museum Nusantara.
2. **Beleidsdocumentatie** van het Museum Nusantara.
3. **Integrale museale beleidsdocumenten**, bijvoorbeeld de Ethische Code en de LAMO.
4. **Internationale (museale) verdragen**, zoals het UNESCO verdrag met betrekking tot de regulering van de import en export van culturele objecten (UNESCO, 1970).
5. **Gemeentelijke beleidsdocumentatie**.
6. **Ministeriebeleidsdocumenten en Rijksdienstbeleidsdocumenten** zoals het Beleidskader internationaal cultuurbeleid 2017-2020 (OCW en BuZa, 2015).
7. **Collectie inventarisaties**, zoals documentatie omtrent de afstotingsdatabase van het Museum Nusantara.

Tijdens het onderzoeksproces is met de volgende actoren gesproken:

1. **Vertegenwoordigers van Erfgoed Delft**, voormalig Directeur Patrick van Mil en registrar Nico Schaap.
2. **Vertegenwoordiger van het Nationaal Museum van Wereldculturen**, Stijn Schoonderwoerd, algemeen directeur van het Nationaal Museum van Wereldculturen (een fusie van het Rijksmuseum Volkenkunde, het Tropenmuseum en het Afrika Museum).
3. **Vertegenwoordigers van de gemeente Delft**, wethouder Ferrie Förster en programmeur samenleving Hilde van Slooten.
4. **Vertegenwoordiger van de gemeenteraad Delft**, gemeenteraadslid voor het CDA Rob van Woudenberg.
5. **Indonesische bemiddelaar**, Bambang Hari Wibisono, Attaché Onderwijs- en culturele aangelegenheden.
6. **Academici**, Jos van Beurden.

7. **Betrokken burgers**, initiatiefnemers van Nieuw Nusantara Henriette Welle Donker en Hedi Hinzler.

### 3.4 Onderzoekscriteria

Betrouwbaarheid, geloofwaardigheid, overdraagbaarheid en bevestigbaarheid zullen verbonden zijn aan het onderzoek. Hierbij wordt in acht genomen dat deze vier begrippen niet in absolute zin gerealiseerd kunnen worden. Interviews kunnen niet precies herhaald worden zoals ze de eerste keer plaatsvonden. Wel zal worden getracht om zo nauwkeurig mogelijk te werk te gaan. Geloofwaardigheid zal worden nagestreefd door methoden als *respondent validation* (Bryman, 2012). Bij onduidelijkheden zullen de bevindingen uit bijvoorbeeld de interviews worden gecommuniceerd naar de respondenten zodat deze verhelderd worden. Omdat het onderzoek uniek is kan het niet zomaar ergens anders herhaald worden. Wel zal gebruik worden gemaakt van *thick descriptions* (Bryman, 2012). Deze rijke beschrijvingen met veel details zullen ervoor zorgen dat het onderzoek toch enigszins (maar zeker niet absoluut) overdraagbaar is. Ten slotte zal zover mogelijk getracht worden de invloed van persoonlijke waarden niet leidend te maken in het onderzoek.

### 3.5 Agenda

Het scriptieonderzoek heeft in de hieronder weergegeven periodisering plaatsgevonden.

Februari en maart	Onderzoeksvoorstel vormen
April	Theoretisch kader, aansluitende vragen formuleren en respondenten uitnodigen voor de interviews
April en mei	Gegevens verzamelen
Mei en juni	Gegevens verwerken en conclusies formuleren
Juni en juli	Scriptie optimaliseren en voltooien

## 4. Het teruggavebeleid van cultureel erfgoed tot nog toe

Dit hoofdstuk gaat in op belangrijke teruggavemomenten van koloniaal erfgoed die tot nu toe hebben plaatsgevonden. Het hoofdstuk betreft resultaten uit eerder onderzoek die deze scriptie helpen te funderen. Onder koloniaal erfgoed, of in equivalente termen cultureel erfgoed, kunnen we de culturele objecten verstaan die in de Nederlands-Indische koloniale periode door de kolonisator zijn vergaard. De term beleid moet in dit hoofdstuk breed worden geïnterpreteerd. Het beleid hoeft niet proactief te zijn, het kan tevens een reactie zijn op een teruggavevraag. Het gaat er simpelweg om wat er is gebeurd.

### 4.1 Teruggavebeleid tot 1975

Het onafhankelijkheidsproces van Indonesië ging niet over rozen. Geweld was aan de orde van de dag. Tijdens de dekolonisatieoorlog werd door de kolonisator structureel excessief geweld gebruikt. Echter, ook de Indonesische zijde schuwde het gebruik van geweld niet (Limpach, 2016). Dit schetst ook de afstandelijke relatie tussen beiden staten na de soevereiniteitsoverdracht van 27 december 1949 en derhalve een bemoeilijkt repatriëringsbeleid. Toch werd er in datzelfde jaar in het kader van de soevereiniteitsoverdracht, die mede georganiseerd werd door de Verenigde Naties, een culturele overeenkomst gesloten waarin werd bepaald dat objecten die buitenrechtelijk door de VOC waren vergaard moesten worden gerespatieerd. Deze overeenkomst werd echter door Indonesië in 1956 nietig verklaard (Legêne & Postel-Coster, 2000, p. 272).

Van Beurden (2016) stelt dat we in 1952 een eerste echte repatriëringstoenadering kunnen zien. De Indonesische overheid en de Nederlandse overheid spraken af teruggavekwesties door middel van briefwisselingen in ‘ad hoc commissies’ te organiseren. Dit is echter nooit gebeurd. Een decennia verder zien we een belangrijk moment, in positieve zin, voor de Nederlands-Indonesische relatie. Namelijk de overdracht van Papoea Nieuw-Guinea van Nederland naar Indonesië in 1962. Deze ontwikkeling nam een groot obstakel weg en realiseerde nieuwe onderhandelingsruimte. De overdracht was een stap richting betere relaties. Daar bovenop gaf Indonesië aan dat het repatriëren van culturele objecten de Nederlands-Indonesische relaties nog verder zou kunnen verbeteren. Het ging dan met name om voorwerpen die een hoge mate van uniciteit kenden. Dit betekent overigens niet dat hiermee de spanningen tussen beide staten tot het verleden behoorden. Echter, het was wel een behoorlijke stap richting repatriëringsmogelijkheden (pp. 104-106).

Een belangrijk moment was bijvoorbeeld het ondertekenen van de wetenschap-,



cultuur- en kunstovereenkomst door Nederland en Indonesië in 1968. Deze belangrijke stap zorgde voor teruggave van prominente objecten (of kopieën als de objecten te fragiel waren) zoals een Javaans manuscript, nagarakertagama, dat werd gezien als het bewijs voor Indonesië als pre-koloniale entiteit. De teruggave van dit specifieke document werd door Nederland geïnitieerd. De welwillendheid van Nederland werd ogenschijnlijk steeds groter (Van Beurden, 2016, pp. 106-107).

Echter, de sentimenten veranderden. Een aannemelijke proactieve repatriëring golf van culturele objecten bleef uit. Dit valt goeddeels te verklaren aan de hand van het feit dat de leden van Europese gemeenschap in 1970 afspraken dat er ook Europese politieke samenwerking zou worden gerealiseerd. In 1973 mondde dit uit in de afspraak elkaar te consulteren bij buitenlandse beleidskwesties, waaronder het teruggavebeleid van cultureel erfgoed. Het behouden van culturele objecten was gedurende deze Europese ontwikkelingen het dominante standpunt (Van Beurden, 2016, pp. 108-109). Al met al kunnen we op basis van het voorgaande stellen dat de Nederlandse regering tot nog toe een proactief teruggavebeleid voerde als het ging om archieven en andere documenten en een reactief beleid met grote terughoudendheid als het ging om culturele objecten.

#### 4.2 De ombuiging van 1975

Van Beurden (2016) stelt dat de Nederlandse overheid begin 1975 aangaf de samenwerking met Indonesië te intensiveren. Dit omvatte onder andere de intentie om archieven en musea te bouwen in Indonesië. Dit creëerde aan de Indonesische zijde een positieve respons. Indonesië stelde voor twee expertteams te vormen, Indonesisch en Nederlands, om te werken aan de culturele relaties en de daaruit potentieel volgende teruggave van culturele objecten. Het Indonesische voorstel werd geaccordeerd.

Indonesië vroeg in deze periode objecten uit drie categorieën terug. Namelijk, culturele objecten, historische objecten en objecten van esthetische waarde. Ze deden een beroep op de binnen UNESCO vastgestelde afspraken (UNESCO, 1970). 1975 was tevens het jaar dat Indonesië een wensenlijst van maar liefst 10.000 culturele objecten indiende bij de Nederlandse overheid. De teams van experts bleven de komende jaren bij elkaar komen om inhoudelijk tot elkaar te komen en aanbevelingen te vormen. Er zijn in deze periode ook objecten gerepatriëerd. UNESCO beschouwt deze gebeurtenissen dan ook als een succesvolle bilaterale teruggaveovereenkomst. Echter, uiteindelijk zijn de aantallen, enkele honderden

objecten, van teruggegeven objecten zeer marginaal als men deze afzet tegen de wensenlijst (Van Beurden, 2016, pp. 116-121, 236).

#### 4.3 Het karakter van het huidige teruggavebeleid

Momenteel is er een verandering te zien in het initiatief, het niveau en de kanalen van teruggave. In tegenstelling tot de teruggaveperiode omstreeks 1975, waar vanuit de overheid geïnitieerde expertteams werden gevormd, ligt het zwaartepunt thans bij de museale sector zelf. Erfgoedkwesties en inherente handelingen liggen bij musea. Huidige projecten met betrekking tot herbestemming en teruggave dientengevolge evenzeer (Scott, 2014, p. 192). Het initiatief, het niveau en het kanaliseren van teruggave ligt momenteel dus hoofdzakelijk bij musea in transnationaal contact. De empirische hoofdstukken van deze scriptie zullen verder duidelijkheid verschaffen over de huidige stand van zaken.

## 5. De actoren in het beleidsnetwerk 'Nusantara'

Bij het herbestemmingsproces zijn verschillende actoren betrokken. In bondige termen vallen deze actoren in hoofdlijnen samen te vatten onder de categorieën: overheidsactoren, kunst- en cultuuractoren en overige actoren. Al deze verschillende actoren hebben belangen, gemeenschappelijk of juist tegenstrijdig. Dit hoofdstuk karakteriseert de beleidsactoren, gaat in op hun machtsbronnen en leert meer over de interactiepatronen tussen de verschillende beleidsactoren. Het volgende hoofdstuk gaat in op het beleidsproces en beschrijft en verklaart belangrijke keerpunten.

### 5.1 De actoren, hun positionering en taak

Delft is de officiële eigenaar van de collectie en derhalve eindverantwoordelijk voor de herbestemming. De gemeente had in de aanloop van het herbestemmingsvraagstuk te kampen met financiële beperkingen vanwege integrale bezuinigen (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, p. 2; Förster, 2017, pp. 3-4). De primaire taak van de gemeente is dus bezuinigen en diensgevolge herbestemmen. De zelfstandige bestuurseenheid, Erfgoed Delft, werd vervolgens de uitvoering van de herbestemming toegekend (Förster, 2017, p. 3). Erfgoed Delft realiseerde samen met het Nationaal Museum van Wereldculturen (afgekort: Wereldculturen) het project 'De collectie Nusantara. Een nieuwe toekomst'. Dit is het primaire beleidsuitvoeringsproject met betrekking tot de herbestemming van de collectie (Albers, Van Mil en Taekema, 2014). Wereldculturen werkte eveneens mee aan de uitvoering. Ze positioneerde zich echter tevens als bemiddelaar tussen Indonesië en Erfgoed Delft (Schoonderwoerd, p. 1, 5). Als uitvoerende partij was Wereldculturen onderdeel van zowel de werkgroep als de stuurgroep van het herbestemmingsproject (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, pp. 9-10). Dit betekent dus dat Wereldculturen invloed had op zowel het beleidsontwerp als de beleidsuitvoering.

Het herbestemmingsbeleid was vanuit Erfgoed Delft en Wereldculturen voor een groot deel gericht op een repatriëring naar bestemmingsactor Indonesië. Indonesië zal een deel van de collectie Nusantara ontvangen na een formele toezegging van de repatriëring (Hari Wibisono, 2017, p. 1; Schaap, 2017, p. 1). Indonesië dient verder volgens de reguliere gang van zaken te betalen voor de repatriëring (Hari Wibisono, 2017, p. 1; Schaap, 2017, p. 1). Dit kan worden gezien als de primaire taak van Indonesië binnen het beleidsproces.

Het initiatief Nieuw Nusantara zag in tegenstelling tot de reeds omschreven actoren weinig in een repatriëring naar Indonesië. Zij positioneren zich als burgerinitiatief dat tracht een nieuw Nusantara museum te realiseren in samenwerkingsverband met Delfts organisaties en etnografische verenigingen (Welle Donker, De Bree en Ronteltrap, 2016, p. 2). Om dit doel te verwezenlijken hebben partijen in de gemeenteraad, waarbij het CDA als representatieve partij kan worden beschouwd, een motie ingediend waarin gevraagd werd het initiatief een kans te geven (Van Woudenberg et al, 2016). De verdere, evidente taak van de gemeenteraad is duidelijke kaders stellen en het controleren van de wethouder.

Al met al kunnen we ruwweg drie posities onderscheiden, die van verzender, namelijk Erfgoed Delft in samenwerking met Wereldculturen, die van ontvanger, Indonesië en die van potentieel alternatieve ontvanger van de Nusantara-collectie, Nieuw Nusantara.

## 5.2 De hoofdbelangen van de betrokken beleidsactoren

Het belang van de gemeente Delft is primair financieel. De gemeente Delft verkeerde in de periode (2011-2012) in aanloop naar de sluiting van het museum Nusantara in financiële problemen. Er moest bij elke portefeuille twintig procent bezuinigd worden, zo ook bij cultuur. De keuze is gemaakt om het museum Nusantara te sluiten (Förster, 2017, p. 1). Het behoud van het museum kost geld, de opslag van de collectie kost geld en het herbestemmingsproject als geheel kost geld. Voor een groot deel was dit gemeentelijk geld, 175.000 euro, afkomstig uit de post Onvoorzien (Van Slooten, 2014, p. 4). De initiële totale kostenraming voor het gehele herbestemmingsproject betrof 340.000 euro (Van Slooten, 2014, p. 2). Hieruit kan opgemaakt worden dat het gemeentelijk hoofdbelang is een goede herbestemming te vinden voor de collectie om zo een structurele uitgave in de portefeuille cultuur weg te nemen en dit alles zo efficiënt mogelijk te laten verlopen zodat de proceskosten geen desastreuze getallen bereiken.

Erfgoed Delft mocht het herbestemmingsproject realiseren. Het was en is in hun belang om conform de LAMO, en op een gegeven moment met een afwijking van de LAMO, een goede nieuwe bestemming voor de Nusantara-collectie te vinden (Van Mil, 2017, p. 1, 3). Dit was immers de initiële gemeentelijke opdracht en derhalve een belangrijk beoordelingscriterium voor de handelingen van Erfgoed Delft. Er bestond een tijdsdruk vanwege de financiering van de collectieopslag. Dit resulteert erin dat het tevens in het belang van Erfgoed Delft was om het project tijdig af te ronden omdat er anders nieuwe onbegrote

kosten gemaakt zouden moeten worden met alle moeilijkheden van dien, evenzeer voor Erfgoed Delft (Van Slooten, 2016, p. 3). De oorspronkelijke doelstelling vastgelegd in het herbestemmingsproject was om het proces in een jaar (2014 – 2015) af te ronden (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, pp. 8-9).

Vervolgens waren er de ministeries van OCW en BuZa. De ministeries hadden voornamelijk een faciliterende en adviserende rol. De ministeries kwamen in het bijzonder aan bod toen Indonesië als partij in beeld kwam, tijdens de voorgenomen repatriëring. Hun gevolgde belang kan als diplomatiek worden geduid, inhoudelijke belangen blijven onduidelijk. Het proces moest secuur verlopen omdat het gevoelige materie betrof (Van Mil, 2017, p. 4).

Erfgoed Delft werkte zoals eerder vermeld nauw samen met het Nationaal Museum van Wereldculturen. Zij hebben collectie-expertise en nauwe banden met het Museum Nasional te Jakarta, Indonesië. Het hoofdbelang voor het Nationaal Museum van Wereldculturen kwam voort uit een ethische en cultuurpolitieke overweging: de collectie moest op een verantwoorde manier een herbestemming krijgen volgens Wereldculturen. Een tweede, eveneens prominent belang van het Nationaal Museum van Wereldculturen was de lessen die getrokken konden worden uit het herbestemmingsproces. Momenteel heeft het museum 375.000 objecten onder haar vlag en dat worden er 500.000 door een aankomende fusie met het Wereldmuseum. De ambitie is alle objecten in één depot onder te brengen. Het is hoogstwaarschijnlijk dat tijdens dit project objecten een herbestemming nodig zullen hebben. Het herbestemmingsproject Nusantara is dus tevens een mooie oefening voor de toekomst (Schoonderwoerd, 2017, pp. 1-2).

Tijdens het herbestemmingsproces heeft Indonesië een behoorlijke rol gespeeld als mogelijke nieuwe bestemming voor een (groot) deel van de collectie. De belangen van Indonesië vallen in te delen in twee fasen, namelijk, de eerste fase waarin Indonesië te kennen gaf 15.000 objecten van de collectie te willen ontvangen. De directeur-generaal ging destijds (2015) akkoord met de repatriëring (Schoonderwoerd, 2017, p. 4). Echter, na een bestuurlijke machtswisseling van de positie van directeur-generaal veranderde de Indonesische insteek. Begin 2016 werd duidelijk dat Indonesië een selectie wilde maken van de collectie. Het was belangrijk voor het Indonesische Ministerie van Cultuur en Onderwijs louter historisch en artistiek waardevolle objecten te selecteren, hoofdzakelijk vanwege de publieke verantwoording. Het Ministerie vond het belangrijk, onder andere vanwege de kosten, dat de waarde van de repatriëring helder was voor het Indonesische volk. Het teruggaveproces zou door Indonesië zelf moeten worden betaald wat het verantwoordingsbelang onderstreept. Een

tweede prominent belang voor Indonesië was een deugdelijk teruggaveproces. Deugdelijk wil onder andere zeggen dat het proces rechtmatig moest verlopen. Vanwege verschillende interpretaties van de LAMO was hier vanuit Indonesisch perspectief onduidelijkheid over. Indonesië stelde vraagtekens bij het steeds kleiner wordende collectieaanbod (Hari Wibisono, 2017, pp. 1-2). In het kort was en is het hoofdbelang van Indonesië een selectie van voor hen waardevolle objecten te maken.

Niet alle actoren zagen een teruggave of herbestemming conform de LAMO, waarbij in alle waarschijnlijkheid uiteindelijk de objecten naar verschillende musea zullen gaan, zitten. Het burgerinitiatief, Nieuw Nusantara, wilt de Nusantara-collectie behouden en streeft ernaar de collectie integraal een hernieuwde plek in Delft te geven. Dit tracht het initiatief te realiseren door grootschalige samenwerking met andere organisaties en zonder beroep te doen op structurele financiering van de gemeente Delft (Welle Donker, De Bree en Ronteltap, 2016). Het hoofdbelang is dus behoud van de collectie door een nieuw museum te realiseren met de integrale collectie Nusantara.

Het burgerinitiatief heeft onder andere via politieke wegen getracht dit doel te bereiken. Een belangrijke actor hier was het CDA, in samenwerking met andere politieke partijen, in de gemeenteraad. Het CDA vindt cultuur belangrijk, ziet graag dat de Nusantara-collectie in Delft wordt gehouden en stelt dat de gemeente particuliere initiatieven, die tevens zichzelf bedruipen, gemeentelijk gesteund moeten worden. Ze zagen in het Initiatief Nusantara, dat echter nog wel meer tijd nodig had om met een sluitend beleidsplan te komen, een kans van slagen (Van Woudenberg, 2017, pp. 1, 4). Om dit beleidsplan optimaal te voltooien is er een motie ingediend door het CDA, Onafhankelijk Delft, de SP en fractie van Koppen waarin het college gevraagd wordt Nieuw Nusantara drie maanden de tijd te geven om met een sluitend plan te komen, de collectie tot die tijd niet op de afstotingsdatabase te plaatsen en ondertussen wel te werken aan een plan B mocht het plan van Nieuw Nusantara niet slagen (Van Woudenberg et al, 2016). Kortom het hoofdbelang en de insteek van het CDA is tweeledig en bestaat uit het behoud van de integrale collectie in Delft en het bieden van de mogelijkheden voor de initiatiefnemers om dit te realiseren.

### 5.3 Verschillende probleempercepties

Bij het herbestemmingsproces waren en zijn diverse beleidsactoren betrokken allen vanuit een ander overweging. Het initiële dominante vraagstuk was: ‘wat te doen met het museum

Nusantara en haar collectie?'. De actoren percipiëren dit vraagstuk op verschillende manieren. De overeenstemmende perceptie is dat het museum Nusantara zoals het vroeger bestond niet langer kon doorgaan. De probleemperceptie is echter breder. We zien dat verschillende actoren verschillende componenten van de problematiek uitlichten.

De gemeente Delft stelt dat er geen plaats meer is voor het museum Nusantara vanwege teruglopende bezoekersaantallen en financiële problemen (Förster, 2017, p. 1). Erfgoed Delft deelt deze perceptie. Het financieel kader is precair (Erfgoed Delft, 2012, p. 16), het museum kost teveel voor wat het oplevert (Schaap, 2017, p. 1) en de bezoekersaantallen waren teruglopend (Van Mil, 2017, p. 1). Volgens Erfgoed Delft is er in Delft slechts ruimte voor één gemeentelijk museum. Er is geen inhoudelijke legitimatie voor het Nusantara (Van Mil, 2017, p. 1).

Indonesië en Wereldculturen zijn begripvol ten aanzien van het standpunt dat het museum Nusantara gesloten moest worden vanwege de nijpende financiële situatie (Hari Wibisono, 2017, p. 5). Dit is hun perceptie van het probleem. Verder weidt Wereldculturen uit over te verwachte procesproblemen. Wereldculturen is zeer beducht voor een ontzaming waar veilen geprioriteerd wordt. Dit wordt als problematisch gezien (Schoonderwoerd, 2017, p. 1).

De probleemperceptie van Nieuw Nusantara is eveneens tweeledig. Ze richt zich op de oorsprong van het probleem, alsmede op het aanpakproces dat Erfgoed Delft heeft georkestreerd. Het initiatief stelt dat Indonesië geen geschikte bestemming is voor de Nusantara-collectie omdat Indonesische musea niet goed voor de collectie zouden kunnen zorgen. Verder stelt Nieuw Nusantara dat de inventarisatie niet goed is verlopen (Hinzler, 2017, pp. 3-4; Welle Donker, 2017, pp. 6-7). De benadering van het CDA als raadspartij ligt hier dichtbij. Zij erkennen dat er financiële problemen waren in Delft waardoor de keuze voor de sluiting van het museum Nusantara gelegitimeerd was. Echter, wordt door het CDA tevens gesteld dat het initiatief Nieuw Nusantara niet serieus wordt genomen door de gemeente (Van Woudenberg, 2017, p.1).

We zien al met al dat de probleemperceptie op basis van de beginfase en latere fases in het proces is geformuleerd. Vrijwel alle actoren begrijpen waarom het oorspronkelijke museum niet meer door kon gaan. Echter, de perceptie op de problematiek die volgt vanwege de sluiting differentieert sterk.

#### 5.4 Dominante aanpakpercepties

Dat de collectie-Nusantara een herbestemming nodig heeft is een staand gegeven. Het museum pand is immers aan een andere partij toebedeeld en de collectie is bij een extern depot onder gebracht. De perceptie op de vraag hoe dit dan dient te gebeuren verschilt bij de betrokken partijen.

We zien aan de ene kant een coalitie van Delft, Erfgoed Delft en Wereldculturen die primair dezelfde perceptie hebben op de relevante aanpakken van het herbestemmingsvraagstuk. De gemeente Delft stelt dat objecten die betrekking hebben op de geschiedenis van Delft behouden moeten worden en dat het overig deel van de collectie in relatief korte tijd een passende herbestemming moet krijgen volgens de LAMO en tevens door middel van een repatriëring naar Indonesië (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, pp. 9-10). Erfgoed Delft wilt de herbestemming tevens volgens de LAMO realiseren met uitzondering van de repatriëring. Zij zien respectievelijk verhuizen, selecteren en ontzamen, en repatriëren voor zich (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, pp. 8-9). Verder streeft Erfgoed Delft naar een sluitende begroting wat de urgentie van het zo snel mogelijk effectueren van deze aanpak onderstreept (Erfgoed Delft, 2012, p. 16). Wereldculturen deelt de aanpakperceptie van Delft en Erfgoed Delft. Zij stellen dat beschermwaardige objecten conform de LAMO in Nederland moeten blijven en dat overige objecten bij voorkeur naar Indonesië gerepatriëerd moeten worden (Schoonderwoerd, 2017, p. 3). De voorgestelde aanpak van de Indonesische zijde verschilt niet veel van die van de coalitie. Echter, de volgorde is anders. Indonesië stelt dat de collectie respectievelijk aan het herkomstland aangeboden moet worden, daarna aan Nederlandse musea en in het slechtste geval moet worden geveild (Hari Wibisono, 2017, p. 1).

Dit alles botst uiteraard met het streven van Nieuw Nusantara en tevens het CDA. Nieuw Nusantara tracht via een brief de wethouder te overtuigen de collectie te behouden in de vorm van hun initiatief (Welle Donker, De Bree & Ronteltap, 2016). Een andere manier om de wethouder op andere gedachten te brengen was door het stimuleren van een motie waarin gevraagd werd het initiatief meer tijd te geven. Het CDA stelt dat het initiatief een kans van slagen heeft (Van Woudenberg, 2017, pp. 1-2). Ook heeft het initiatief nog getracht het pand te bemachtigen aan de hand van een presentatie voor een jury die over de toedeling van het pand ging (De Bree, 2013). Toen al deze punten niet gelukt waren is nog voor de Toetsingscommissie beschermwaardigheid gepoogd 1100 objecten als beschermwaardig te laten karakteriseren (Toetsingscommissie beschermwaardigheid, 2017).



De commissie stelt echter dat er geen beschermwaardigheid in de zin van de LAMO is aangetoond (Toetsingscommissie beschermwaardigheid, 2017, p. 10).

### 5.5 De actoren en hun machtsbronnen

De machtsbronnen die terug te zien zijn bij de beleidsactoren zijn zeer divers. We kunnen financiële bronnen, functiemacht, positiemacht, kennis en vaardigheden, relatiemacht, imagomacht en collectieve macht bij de beleidsactoren betrokken bij het herbestemmingsproces onderscheiden. Hieronder worden de machtsbronnen per actor schematisch weergegeven.

<b>Actor</b>	<b>Machtsbronnen</b>	<b>Omschrijving</b>
Gemeente Delft	Financiële bronnen, functiemacht, positie in besluitvormingsproces.	Delft heeft het eindbesluit vanwege haar eigenaarschap van de collectie (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, p. 2). Verder financiert Delft het herbestemmingsproject hoofdzakelijk (Van Slooten, 2014, p. 4).
Erfgoed Delft	Kennis en vaardigheden, alsmede positie- en functiemacht op basis van formeel toebedeelde taken.	Erfgoed delft is onderdeel van zowel de stuurgroep en de werkgroep (bestaande uit experts). Derhalve heeft Erfgoed Delft grote inhoudelijke invloed op het herbestemmingsproject (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, p. 9). Vervolgens heeft Erfgoed Delft een adviserende rol ten aanzien van de wethouder waarmee invloed kan worden uitgeoefend (Van Mil, 2017, p. 6).
Wereldculturen	Kennis en vaardigheden, positiemacht en relatiemacht.	Wereldculturen heeft grote collectiekennis. Zij positioneren zich onder andere als bemiddelaar waarbij de relaties met Indonesië worden aangewend (Schoonderwoerd, 2017, pp. 2, 4, 9).

Indonesië	Financiële bronnen, relatiemacht en imagomacht.	Indonesië financiert de teruggave zelf. Verder worden de relaties met Wereldculturen meermaals aangehaald om te communiceren en inherent te verduidelijken. Tenslotte heeft Indonesië als herkomstland en voormalige kolonie een zekere imagomacht.
Nieuw Nusantara	Relatiemacht, kennis en vaardigheden, en collectieve macht.	Nieuw Nusantara gaat een samenwerkingsverband aan met veel andere organisaties die zich achter het initiatief scharen (Welle Donker, De Bree & Ronteltap, 2016, p. 1). Verder heeft de archeologe Hinzler kennis van de collectie (Hinzler, 2017). Om haar doel te verwezenlijken wend Nieuw Nusantara haar relaties aan met relaties met bijvoorbeeld Indonesië, Delftse organisaties en etnografische verenigingen (Welle Donker, De Bree & Ronteltap, 2016, p. 2; Welle Donker, 2017, p. 3).
Representatieve gemeenteraadspartij CDA	Funciemacht en positie binnen besluitvormingsproces.	Raadspartijen kunnen door middel van het indienen van moties het besluitvormingsproces proberen te beïnvloeden.

### 5.6 Dominante afhankelijkheidspatronen

De gemeente Delft is hoofdzakelijk afhankelijk van de stuurgroep die het herbestemmingsproject leidt, bestaande uit Erfgoed Delft en het Nationaal Museum van Wereldculturen. Delft is afhankelijk van de stuurgroep voor de uitvoering van het herbestemmingsproject en voor advies welke richting het project op moet gaan. Delft is tevens afhankelijk van Wereldculturen voor bemiddeling, facilitering en uitvoering. Primair vanwege de goede relaties tussen Wereldculturen met het Museum Nasional te Jakarta, en

vanwege de expertise die Wereldculturen in huis heeft (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, p. 9; Van Mil, 2017, p. 1; Schoonderwoerd, 2017, p. 1).

Als we kijken naar de leden van de stuurgroep, Erfgoed Delft en Wereldculturen, dan zien we dat Erfgoed Delft sterk afhankelijk is van de gemeente Delft voor financieringsopleggingen (Erfgoed Delft, 2012, p. 29). Verder is Erfgoed Delft uiteraard afhankelijk van Wereldculturen, het tweede lid van de stuurgroep vanwege hun inbreng in de stuurgroep, in de werkgroep en vanwege hun contacten met Indonesië (Van Mil, 2017, p. 4). Afhankelijkheid van Indonesië zelf bestaat uiteraard ook met name voor een doeltreffend procesverloop van het herbestemmingsproject (Van Mil, 2017, pp. 4-5). Natuurlijk is Wereldculturen als tweede lid van de stuurgroep ook afhankelijk van Indonesië voor een doeltreffend procesverloop. Wereldculturen is afhankelijk van de welwillendheid van zowel Delft als Indonesië om haar beleidsambitie te realiseren. Echter, in tegenstelling tot Erfgoed Delft kan de beleidsambitie van Wereldculturen gemakkelijk gereduceerd worden zonder grote consequenties. Ter illustratie, er zullen geen grote organisatieproblemen ontstaan bij Wereldculturen als er geen repatriëring van de Nusantara-collectie naar Indonesië plaatsvindt.

Voor bestemmingsactor Indonesië geldt dit niet. Zaken als publieke verantwoording en internationale relaties staan bijvoorbeeld op het spel, wat er in resulteert dat beleidsambities niet zomaar teniet kunnen worden gedaan. Om haar beleidsambities te realiseren is Indonesië sterk afhankelijk van Erfgoed Delft. In het bijzonder voor de mogelijkheid tot selectieve teruggave (Hari Wibisono, 2017, p. 2; Van Mil, 2017, p. 6; Schoonderwoerd, 2017, p. 5). Verder is Indonesië afhankelijk van het Wereldculturen voor hun rol als bemiddelaar (Schoonderwoerd, 2017, pp. 5-6).

Ten slotte hebben we nog de partijen die het herbestemmingsbeleid graag een andere richting op zagen gaan. Nieuw Nusantara is afhankelijk van het college voor toezeggingen met betrekking tot hun plannen. Verder is Nieuw Nusantara samen met het CDA als representatieve raadspartij afhankelijk van de raad voor het succesvol indienen van een motie die kansen schept voor het initiatief. Dit alles heeft betrekking op verandering van het initiële beleid in een kans voor het initiatief. Voor beïnvloeding van de huidige beleidsweg is Nieuw Nusantara afhankelijk van Erfgoed Delft en Wereldculturen voor inhoudelijke ingang binnen de besluitvorming.

Uiteindelijk kan er gesteld worden dat alle partijen het sterkst van de gemeente Delft afhankelijk zijn omdat de gemeente de eindbeslissing neemt. We zien vervolgens een coalitie van Erfgoed Delft en Wereldculturen, die het beleid ontwerpen en die sterk van de gemeente Delft en elkaar afhankelijk zijn voor het realiseren van hun beleidsambities. Om deze ambities

zo adequaat mogelijk te realiseren zijn ze beide partijen een samenwerkingsverband aangegaan. De gevolgde afhankelijkheid van bestemmingsactor Indonesië is ambivalent. Als de initiële beleidsambities van grootschalige repatriëring gerealiseerd willen worden, dan is het natuurlijk van groot belang dat Indonesië meewerkt. Echter, er kan zonder grote consequenties een reductie van beleidsambities door de stuurgroep van het herbestemmingsproject plaatsvinden, wat suggereert dat de mate van afhankelijkheid van anderen uit Indonesië wel mee valt. Dit geldt uiteraard ook voor Indonesië. Een repatriëring zou mooi zijn, maar is niet strikt noodzakelijk voor het land. Een efficiënt herbestemmingsproces voor de stuurgroep is echter wel noodzakelijk, vanwege de beperkte financiële middelen die er zijn, wat de afhankelijkheid van de gemeente Delft onderstreept. De afhankelijkheid van Nieuw Nusantara en de gelijkgestemde gemeenteraadspartijen van de gemeente Delft, voor hun doelstellingen van collectiebehoud, is evenzeer evident en onderschrijft nog verder de prominente rol van de gemeente in het herbestemmingsproces.

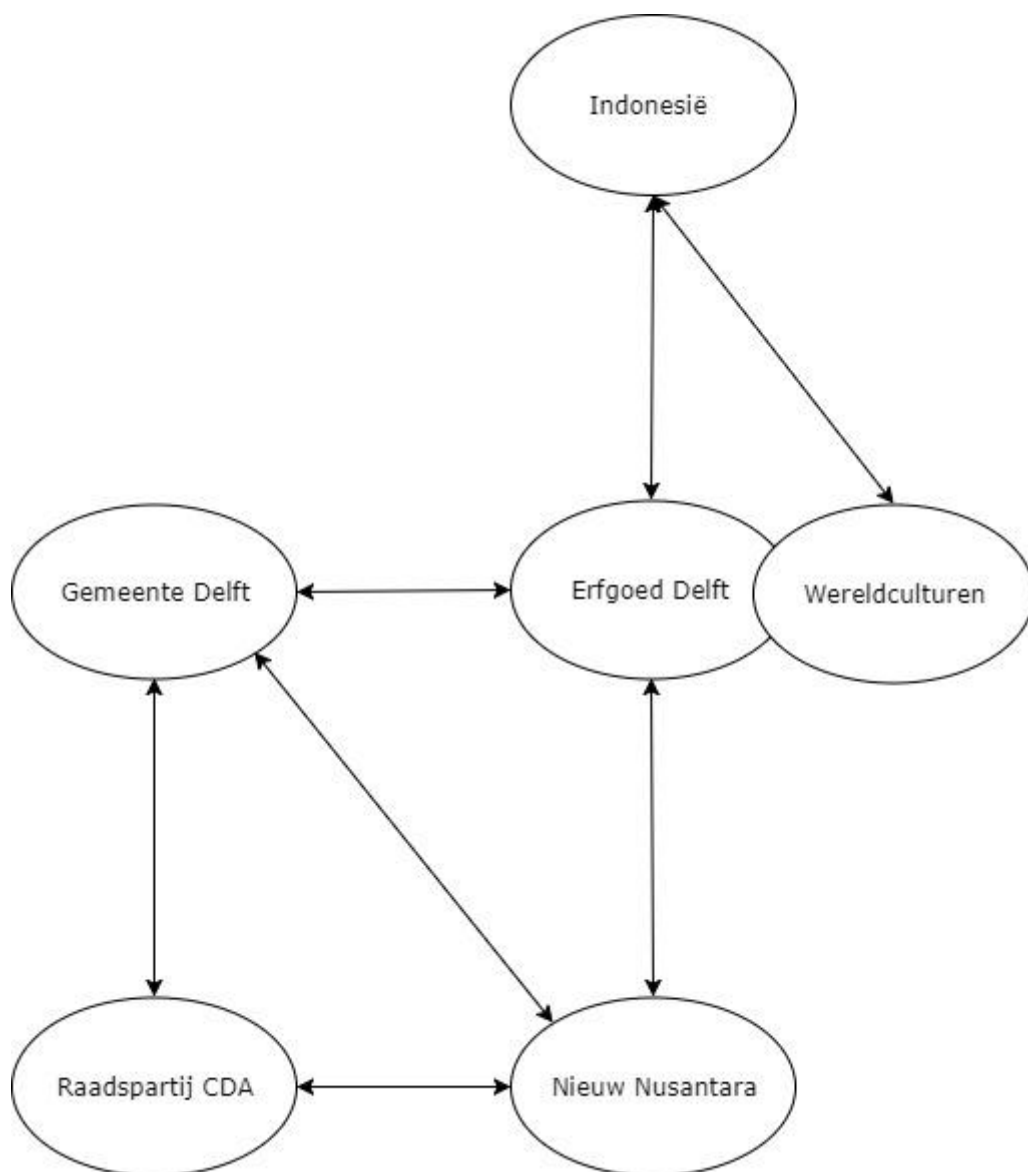
### 5.7 Strategische interactiepatronen

In het herbestemmingsproces zijn verschillende vormen van strategische interactiepatronen te onderscheiden zoals gepresenteerd in hoofdstuk twee. Er kan ruwweg een onderscheid worden gemaakt tussen conflictueuze interactie en competitie beperkende interactie.

Tussen Nieuw Nusantara en de gemeente Delft bestaat conflictueuze interactie. Dit betekent niet dat Nieuw Nusantara geen pogingen onderneemt om competitie beperkende strategieën te realiseren. Er wordt bijvoorbeeld door Nieuw Nusantara getracht de gemeente te overtuigen van het belang van het behoud van de collectie in Delft. Echter, de gemeente denkt er anders over en de beleidsambities botsen. Tussen alle overige actoren zien we consensusvergroting. De consensusvergroting tussen de gemeente Delft en Erfgoed Delft kan als dwangmatig beschouwd worden. Immers, door de financiële middelen die geboden worden moet Erfgoed Delft een beperkte tijdsspanne en procesverloop aanhouden zoals ook duidelijk wordt in de doelstelling van het herbestemmingsproject. De consensusvergroting tussen Erfgoed Delft en Wereldculturen is anders. De partijen hebben en zoeken gemeenschappelijke belangen. Er wordt zelfs gefuseerd voor een groot deel, denk bijvoorbeeld aan de stuur- en werkgroep van het herbestemmingsproject. Tussen de coalitie en bestemmingsactor Indonesië zien we ook consensusvergroting. We zien bijvoorbeeld dat de complexiteit van het repatriëringsvraagstuk (denk aan de selectiemogelijkheid van de objecten die later aan Indonesië geboden wordt) gereduceerd wordt naarmate het

herbestemmingsproces vordert.

Al met al zien we een grote diversiteit van interactie tussen de beleidsactoren. De theorie impliceert dat het beleid een neerslag is van hetgeen er tussen de actoren gebeurt, de interactie. De volgende hoofdstukken zullen meer gedetailleerde duidelijkheid bieden over de door de actoren gebruikte interactiestrategieën en de gevolgde beleidsontwikkelingen.



Het bovenstaande overzicht illustreert de interactiepatronen in het beleidsnetwerk.

## 6. Keerpunten in de herbestemmingsbeleidsvorming

De verbinding tussen theorie en empirie stond in hoofdstuk vijf centraal en wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Het verklaringskader dat naar voren kwam in het vorige hoofdstuk wordt aan de hand van een chronologisch overzicht van vier belangrijke keerpunten in het herbestemmingsproces verheldert. De gebeurtenissen in het herbestemmingsproces zullen steeds eerst worden beschreven en daaropvolgend worden verklaart aan de hand van de theoretische inzichten. De besluitvorming wordt op chronologische wijze geanalyseerd, waarbij de interactie tussen de verschillende actoren centraal staat. Het hoofdstuk gaat uit van een verandering van opvattingen van de actoren ten aanzien van de herbestemmingsaanpak, derhalve een verandering in het beleidsnetwerk wat, doordat de interactiepatronen veranderen, er in resulteert dat het daadwerkelijke beleid verandert. Het hoofdstuk bestaat concreet uit een aantal paragrafen die de keerpunten in het besluitvormingsproces beschrijven en verklaren. Ten slotte zal in dit hoofdstuk aandacht worden besteed aan logica's die zich openbaren in de beleidsontwikkeling en verklarend werken.

### 6.1 De sluiting van het museum Nusantara

De katalysator voor het dan nog aankomende herbestemmingsproces is de beslissing van het college van Burgemeester en Wethouders in het voorjaar van 2012 om het museum Nusantara te sluiten (Van Slooten, 2014, p. 1). Het museum viel onder Erfgoed Delft samen met museum Lambert van Meerten, dat tevens is gesloten, en het museum Prinsenhof dat open bleef. De gemeente Delft moest destijds integraal bezuinigen (twintig procent per portefeuille). De bezoekersaantallen van het Nusantara liepen terug van 40.000 bezoekers voorheen (Förster, 2017, p. 1) naar 15.000 bezoekers in negen maanden in 2011 (Erfgoed Delft, 2012, p. 16). Erfgoed Delft zag door de financiële situatie slechts ruimte voor één museum, het Prinsenhof. Voor het Nusantara zag de directie van Erfgoed Delft tevens geen inhoudelijke legitimatie (Van Mil, 2017, p. 1). Deze twee factoren kunnen worden gezien als de dominante probleemperceptie van Erfgoed Delft en de gemeente Delft. We zien consensus, een logische gewaarwording want de wethouder luistert naar zijn ambtenaren, in dit geval ambtenaren werkzaam bij Erfgoed Delft. Deze twee issues, de financiën en de bezoekersaantallen, resulteerde in de keuze het museum Nusantara per 6 januari 2013 te sluiten (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, p. 2).

Bij de sluiting van het museum is te zien dat de perceptie op het probleem van belang is maar dat ook naar causale relaties wordt gekeken. Bezoekersaantallen nemen af wat

uiteeraard tot gevolg heeft dat de financiële situatie er niet beter op wordt voor het museum, een causale relatie. Met de toch al precare financiële situatie van de gemeente Delft destijds, verklaart dat de perceptie van het probleem. Dit zijn respectievelijk rationale en politieke logica's. Vervolgens wordt het museum gesloten. Op de te verwachte effecten wordt gelijk geanticipeerd en nieuw beleid ontworpen, een zeer rationale manier van beleidsvorming door Erfgoed Delft en de gemeente Delft.

Er kan gesteld worden dat bij dit keerpunt alle betrokken actoren hebben gekregen wat ze wilden. Dit wordt ten eerste verklaard door het feit dat er slechts twee actoren, de gemeente Delft en Erfgoed Delft, betrokken waren bij de besluitvorming. Oftewel, er waren niet bijzonder veel belangen in het spel in vergelijking met latere fasen van het herbestemmingsproces. Verder had de gemeente Delft een belangrijke financiële machtsbron, de financiering voor de gemeentelijke musea, die kleiner werd. Er moest dus een beslissing gemaakt worden. Erfgoed Delft heeft toen haar adviserende rol gespeeld, wat resulteerde in de keuze het museum Nusantara te sluiten. De theorie biedt voor dit keerpunt een sluitend verklaringskader.

#### 6.2.1 Het herbestemmingsproject: 'De collectie Nusantara. Een nieuwe toekomst'

De sluiting van het museum was een groot collectiekeerpunt. Er ontstond een noodzaak voor nieuw beleid, herbestemmingsbeleid. Er was immers een collectie die nu een nieuwe bestemming nodig had. Naar aanleiding van de sluiting van het museum ging begin januari 2013 het herbestemmingsproces voor de Nusantara-collectie van start (Van Mil, 2017, p. 1). Het daadwerkelijke herbestemmingsproject, met de betrokken en stuurgroep bestrijken hoofdfactoren Erfgoed Delft en het Nationaal Museum van Wereldculturen, begon in het najaar van 2014 (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, p. 8). De collectie werd toen ook bij het depot Hizkia van Kralingen ondergebracht waar het inventarisatieproces kon beginnen. Erfgoed Delft was bij het herbestemmingsproject de penvoerder (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, p. 9). Zij gingen het project in vanuit een bezuinigingsopdracht die het gevolg had dat er een goede bestemming voor de Nusantara-collectie gevonden moest worden, maar evenzeer een relatief snelle bestemming vanwege financieringsbeperkingen (Van Mil, 2017, p. 5).

De essentiële vraag was natuurlijk: waar moet de collectie naar toe? De Ethische Code voor Musea fundeert de initiële opvatting over de aanpak van dit vraagstuk (Museumvereniging, 2006, pp. 10-11). Deze code verwijst voor dergelijke afstotingskwesaties

naar de LAMO (Museum Vereniging, 2016). De LAMO houdt op haar beurt verband met de Erfgoed Wet die in 2016 van kracht werd. Hierin wordt gesteld dat gemeenten in de geest van de professionele standaarden conform de LAMO dienen te handelen (Tweede Kamer, 2014, p. 24). De LAMO is dus sturend. In het kort stelt de leidraad dat objecten getoetst moeten worden op hun beschermwaardigheid. Als de museale objecten beschermwaardig zijn, dan moet het object binnen de Nederlandse museumsector blijven. Ook stelt de LAMO dat het eigenaarschap van de objecten moet worden onderzocht. Schenkers en bruikleengevers moeten bijvoorbeeld worden achterhaald met de vraag wat zij willen dat er met de van hen afkomstige objecten gebeurt. Dat is van belang. Mocht het object niet beschermwaardig zijn en niet aan een ander toebehoren, dan dienen de objecten voor twee maanden te worden geplaatst op de afstotingsdatabase. Als er na deze twee maanden geen actor is geweest die op basis van de gunningscriteria conform de LAMO aanspraak heeft gemaakt op de objecten, dan mogen de objecten buiten de museale sector worden aangeboden. Pas op dat moment mag er ook aan veilen worden gedacht. De uiterste vorm van afstoten, in het geval dat niemand de objecten wilt hebben, is vernietigen (LAMO, 2016).

Deze regelgeving schetst de regulerende context waarin de beleidsvormers van het herbestemmingsproject Nusantara beleid moesten ontwerpen. Hoe moest dit beleidsplan eruit gaan zien? Erfgoed Delft vond dat er in eerste instantie conform de LAMO gehandeld moest worden. Er moest worden beoordeeld welke objecten beschermwaardig waren. Selecteren, ontzamen en repatriëren waren leidend in het initiële beleidsplan van Erfgoed Delft en het Nationaal Museum van Wereldculturen (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, pp. 8-9). Echter, in dit projectplan is er afgeweken van de LAMO, althans na de eerste fase van het aanbieden aan de schenkers en bruikleengevers en het behoud van beschermwaardige objecten. Erfgoed Delft wilde repatriëren naar Indonesië vanuit een gedachte dat de objecten gedeeld erfgoed zijn. Oftewel: het belang van Erfgoed Delft werd veranderd. Dit is in samenspraak met de Museumvereniging gegaan. De ethische commissie van de vereniging heeft niet expliciet toestemming gegeven. Ze mogen alleen achteraf beoordelen hoe het is gegaan. Wel hebben ze hun vertrouwen uitgesproken naar aanleiding van communicatie van de plannen vanuit Erfgoed Delft (Van Mil, 2017, pp. 2-5). De perceptie op de aanpak van de herbestemming vanuit de tweede betrokken actor bij het herbestemmingsproject, het Nationaal Museum van Wereldculturen, kan als gelijkwaardig worden geïdentificeerd. Zij stellen dat beschermwaardige objecten in Nederland moeten blijven en dat de overige objecten bij voorkeur naar Indonesië gerepatriëerd moeten worden (Schoonderwoerd, 2017, p. 3).

Deels valt deze consensus institutioneel te verklaren. Immers, de spelregels voor het



afstoten van een museumcollectie, vastgelegd in de LAMO, zijn institutioneel en hebben een sturende invloed op de totstandkoming van het beleid. Echter, Erfgoed Delft en Wereldculturen hebben ook hun eigen perceptie en vinden dat er ook afgeweken dient te worden van de LAMO. Zij zien graag een repatriëring naar Indonesië. Er wordt dus in beginsel ook sterk gekeken naar de probleemperceptie van de prominente coalitieactoren, Erfgoed Delft en Wereldculturen, wat een zeer politieke logica is. De coalitie vormt het daadwerkelijke beleid bestaande uit inventariseren, beschermwaardige objecten behouden en de overige objecten repatriëren, vanuit een politieke en rationele logica. Ze wendt machtsbronnen aan zoals kennis en vaardigheden, financiële middelen en relaties. Ook wordt de kostenraming helder geïntegreerd in het beleidsontwerp door Erfgoed Delft en Wereldculturen.

We zien al met al coalitievorming tussen Erfgoed Delft en het Nationaal Museum van Wereldculturen als het gaat om de dominante perceptie op de relevante aanpak van de herbestemming. We kunnen deze twee partijen derhalve als coalitieactoren karakteriseren. De gelijkgestemdheid binnen de coalitie wordt deels verklaard door regulering, de LAMO. Competitie bij de initiële beleidsontwerpers is niet voor de hand liggend. Er is immers duidelijke regelgeving omtrent het ontzamen van een museumcollectie. Het is een juridische logica deze regelgeving als beleidsontwerper te volgen. Verder werken Erfgoed Delft en Wereldculturen vanaf het begin af aan samen, wat resulteert in verdere competitiebeperking. Als we de stuur- en werkgroep van het herbestemmingsproject als fusie beschouwen zou zelfs gesteld kunnen worden dat er sprake is van non-interactie als het gaat om de consensusvorming van de herbestemmingsaanpak. Echter, dit gaat er aan voorbij dat beide partijen op zichzelf staande organisaties blijven met eigen belangen. Van absolute fusering is derhalve geen sprake. Het blijft bij coalitievorming en samenwerking van waaruit het eerste herbestemmingsbeleid wordt geconstrueerd. We zien tussen de coalitiepartijen dus gecoördineerde interactie.

### 6.2.2 Van een grootschalig repatriëringsplan naar een malaise en ommekeer

Nadat enkele objecten naar aanleiding van de wens van enkele schenkers naar de vereniging van vrienden der Aziatische Kunst waren gegaan (Van Mil, 2017, p. 4) en 3109 beschermwaardige objecten naar het Nationaal Museum van Wereldculturen waren gegaan (Schaap, 2017), kwamen de overige objecten, circa 15.000 objecten, in aanmerking voor repatriëring. Deze objecten werden aan Indonesië aangeboden mits zij voor het inklaren en

het transport zouden betalen. Via Wereldculturen is het Museum Nasional te Indonesië benaderd, dat positief reageerde. De ministeries in beide landen zijn toen benaderd om het proces van repatriëring in gang te zetten (Van Mil, 2017, p. 3).

Een officieel signaal vanuit Indonesië van akkoord bleef uit. Daarom hebben de directeuren van Erfgoed Delft en van het Nationaal Museum van Wereldculturen in oktober 2015 een afspraak gemaakt met de directeur-generaal van het Indonesische Ministerie van Cultuur om te kijken wat er mogelijk was. Deze bijeenkomst verliep zeer goed volgens de Nederlandse zijde. Er is toen ook een mondelinge overeenkomst gesloten met de directeur-generaal waarin werd vastgelegd dat de repatriëring van de 15.000 objecten op 1 april 2016 zou plaatsvinden. Wat nog nodig was, was een memorandum van overeenstemming tussen beide partijen, maar de deal was in principe gesloten (Van Mil, 2017, pp. 4-5; Schoonderwoerd, 2017, p. 4). Het is een belangrijk punt in het proces omdat het initiële beleidsdoel van Erfgoed Delft en Wereldculturen hiermee gerealiseerd leek te worden.

Het herbestemmingsproces leek dus voor de wind te gaan na dit doeltreffende keerpunt. Echter, er kwamen steeds meer ambivalente signalen vanuit Indonesië die erop duiden dat de wind aan het draaien was. De conceptversie van het memorandum van overeenstemming werd door Erfgoed Delft voor de kerst in 2015 opgestuurd naar Indonesië. Wat volgde was een lange stilte. Er was in deze periode tevens een wisseling van de directeur-generaal in Indonesië. Een dergelijke machtswisseling heeft uiteraard invloed op het herbestemmingsproces; de directeur-generaal staat aan de Indonesische zijde ontzettend hoog in de hiërarchie. Echter, de indruk die Erfgoed Delft kreeg was dat de nieuwe directeur-generaal uit Indonesië iemand uit de wetenschappelijke wereld was die cultuur een warm hart toe zou dragen, een positieve indruk (Van Mil, 2017). Niettemin bleef het stil aan de Indonesische zijde.

Het blijkt dat er bepaalde issues speelden voor Indonesië. Indonesië wilde, zo bleek achteraf aan Wereldculturen en Erfgoed Delft, graag een selectie maken van de objecten en niet alle 15.000 objecten overnemen omdat de culturele waarde van de objecten bij het Indonesische publiek verantwoord moest worden. Een verdere aarzeling bij Indonesië ontstond door een misinterpretatie van Indonesië omtrent de LAMO. De Indonesische cultureel attaché gaf aan dat de Indonesische betrokkenen bij het teruggaveproces, dachten dat conform de LAMO, het herkomstland de eerste prioriteit zou moeten krijgen en vonden het derhalve opmerkelijk dat er al objecten waren vergeven (Hari Wibisono, 2017, p. 2). Deze punten zijn in deze periode naar aanloop van de initiële repatriëring van 15.000 objecten niet duidelijk geworden voor Erfgoed Delft en Wereldculturen (Van Mil, 2017, p. 5;

Schoonderwoerd, 2017, p. 4).

Erfgoed Delft heeft in die periode nog wel meermaals contact gezocht met Indonesië maar het bleef stil. Tot 23 maart 2016 toen de directeur van het Museum Nasional, Wereldculturen in tranen mede deelde dat de directeur-generaal had besloten dat de collectieovername niet door ging, oftewel een desastreuse verandering in opvatting van de directeur-generaal. Dit werd 31 maart, de dag voor de beoogde repatriëring, officieel gemaakt met een fax naar Erfgoed Delft (Van Mil, 2017, p. 5; Schoonderwoerd, 2017, p. 4). Dit was een nieuw keerpunt. Wat begon als een werkend repatriëringsproces, eindigde op dit moment met een negatieve respons vanuit Indonesië. De repatriëring ging niet meer door.

Het niet doorgaan van de repatriëring van de 15.000 objecten naar Indonesië, had een grote impact op het herbestemmingsproces. De afhankelijkheid van Indonesië voor een doeltreffend procesverloop openbaart zich hier. Indonesië gebruikt haar positie (en derhalve haar macht) als bestemmingsactor om het aanbod van de coalitie te weigeren. De beleidsdoelen werden door Erfgoed Delft dan ook meteen bijgesteld. Waar eerst een uitzondering op de LAMO werd gemaakt werd het herbestemmingsproject nu weer conform de LAMO uitgevoerd. De objecten zouden dus op de afstotingsdatabase komen om aan andere erkende musea aan te bieden. Daarna was het plan om de overige objecten te veilen (Van Mil, 2017, p. 6). Met deze handeling wordt de beleidsambitie dus gereduceerd en wordt de afhankelijkheid voor Erfgoed Delft van Indonesië kleiner. Erfgoed Delft gebruikt haar positie om snel een nieuwe weg in te slaan.

De reductie van de beleidsambitie op grote schaal te repatriëren is een effect van het reeds omschreven keerpunt, het annuleren van de repatriëring. We kunnen dus stellen dat geen enkele actor zijn beleidsambitie heeft bereikt op dit punt in het herbestemmingsproces. Tevens verheldert zich hier het afhankelijkheidspatroon tussen de coalitieactoren Erfgoed Delft en Wereldculturen, en Indonesië. De coalitie is sterk afhankelijk van Indonesië voor de repatriëringsdoelstelling van 15.000 culturele objecten. Het opmerkelijke is dat bij dit keerpunt eerst sprake is van samenwerkende interactie en daarna conflictueuze interactie, respectievelijk een mondelinge overeenkomst met betrekking tot de repatriëring van 15.000 objecten tussen de relevante partijen (samenwerkende interactie) en een telefoontje en fax met de boodschap dat de repatriëring niet meer door zal gaan (conflictueuze interactie). De machtswisseling van de directeur-generaal in Indonesië alsmede de wens een selectie van de collectie te maken dragen bij aan het verklaren van deze gebeurtenis. De gegevens die er nu liggen impliceren dat een karaktershift van interactiepatronen tussen de coalitie en Indonesië heeft plaatsgevonden, een shift van overeenstemming naar frictie. De gevolgen van deze shift

zijn desastreus voor de beleidsdoelen van de coalitie. Waar er enige overeenstemming leek te bestaan toen er een akkoord werd gesloten met de vorige Indonesische directeur-generaal, bijvoorbeeld door de relationele machtsbronnen, verviel dit met de machtswisseling in Indonesië. Er kan wezenlijk gesteld worden dat er een nieuwe actor het beleidsnetwerk in stapt, weliswaar onder dezelfde naam, maar met klaarblijkelijk andere ambities.

### 6.3 Een nieuw Nusantara?

Ondertussen doet zich een andere kwestie voor in Delft. De initiatiefnemers van Nieuw Nusantara schrijven in een brief gericht aan het college van Burgermeester en Wethouders dat zij de Nusantara-collectie willen behouden en een plan hebben voor een nieuw museum, in samenwerking met Delftse organisaties en etnografische verenigingen, waarbij geen structureel beroep wordt gedaan op gemeentelijke financiering (Welle Donker, De Bree en Ronteltap, 2016, p. 2). Het initiatief vindt dat de collectie publiekelijk toegankelijk moet blijven (Welle Donker, 2017, p. 5). Het initiatief vindt tevens dat de inventarisatie van de objecten niet goed is verlopen en ziet Indonesië als ongeschikte bestemming voor de collectie (Hinzler, 2017, pp. 3-4; Welle Donker, 2017, pp. 6-7). Nieuw Nusantara vindt in het lokale CDA en andere gemeenteraadspartijen, zoals de SP en Onafhankelijk Delft, medestand. Het CDA ziet een kans van slagen in de plannen van het initiatief en vindt dat er een kans moet worden geboden (Van Woudenberg, 2017, p.1).

De wethouder buigt zich naar aanleiding van de brief over de voorstellen van de initiatiefnemers. Echter hij wordt door Erfgoed Delft geadviseerd er niet op in te gaan. Het museum had geen bestaansrecht meer en zou dat volgens de directie van Erfgoed Delft nu door deze verbonden groep mensen niet opnieuw krijgen. Verder werd gesuggereerd dat de partijen onprofessioneel zouden zijn (Van Mil, 2017, p. 6). Het ambtelijk advies luidde dus: doe het niet.

De wethouder zelf geeft aan om twee hoofdredenen niet mee te zijn gegaan met de wensen van de initiatiefnemers. Allereerst zou dan afgeweken moeten worden van de LAMO regelgeving. Ten tweede ontbrak er volgens de wethouder een goede businesscase. Er zouden uiteraard wel constructies bestaan waarmee de collectie toch binnen de mazen van de wet bij Nieuw Nusantara zou kunnen belanden. Echter, dit zou zeer ongebruikelijk zijn en zo lang duren dat de kosten voor uitstel van de ontzaming, welke het initiatief vroeg, te hoog zouden zijn (Förster, 2017, pp. 5-6).

Via de gemeenteraad is toch getracht tijd te vragen voor het initiatief. 29 september

werd een motie ingediend waarin meer tijd voor de ontwikkeling van het initiatief Nieuw Nusantara werd gevraagd. De motie werd verworpen (Van Woudenberg et al, 2016). Dit alles schetst een context waarin procesvertragingen niet mogelijk zijn vanuit een budgettair oogmerk. Nieuw Nusantara zou immers tijd in beslag nemen en derhalve meer kosten met zich meebrengen, in het bijzonder als het initiatief uiteindelijk niet gerealiseerd zou worden, hetgeen waarschijnlijk leek omdat de wethouder er geen potentie in zag. Het eigenaarschap en de financiële middelen van Delft blijken de doorslaggevende machtsbronnen in de besluitvorming. De potentiële verandering, toch een behoud van de collectie in Delft, wordt geen realiteit. Toch is er wel degelijk sprake van een keerpunt omdat er een nieuwe actor het beleidsnetwerk betreed met een totaal andere visie op het herbestemmingsbeleid.

Uiteindelijk zien we dat hier de gemeente Delft, de wethouder, en Erfgoed Delft hun zin krijgen. Er is sprake van een grote belangentegenstelling, snel ontzamen versus het behouden van de collectie. Het na dit keerpunt gevolgde beleid, het doorzette van de herbestemming conform de LAMO, is duidelijk het resultaat van politieke strijd. Het ontsluit een centrum en periferie in het beleidsproces. De gemeente Delft, Erfgoed Delft en Wereldculturen vormen het centrum. Zij ontworpen het initiële beleid en hun ambities zijn leidend. Diametraal hiertegenover staat Nieuw Nusantara die thans geen van haar beleidsambities realiteit ziet worden. Het interactiepatroon dat we zien tussen centrum en periferie kenmerkt zich door conflict dat zich uit in onvruchtbare gesprekken en een verworpen motie. Bij het keerpunt is wel degelijk getracht de consensus tussen de betrokken actoren te vergroten. Immers, Nieuw Nusantara poogde Delft te overtuigen van haar gelijk. Om deze consensusvergroting te realiseren heeft Nieuw Nusantara haar machtsbronnen aangewend. Collectieve macht en relatiemacht vanwege meerdere samenwerkingsverbanden, alsmede kennismacht. De bronnen bleken niet sterk genoeg. Het suggereert dat een perifere actor zoals Nieuw Nusantara geen kans maakt tegen een sterke centrum coalitie die beschikt over een breed scala aan machtsbronnen waaronder de meest evidente, functiemacht vanwege het eigenaarschap van de collectie. Het is dus niet alleen de kwantiteit van machtsbronnen die er toe doet maar tevens de kwaliteit, het karakter van de machtsbron.

#### 6.4 Indonesië voor een tweede keer in beeld

Met het 'nee' van Indonesië op 31 maart 2016 leek de kans op repatriëring verkeken. Toch was er bij de partijen nog wil om het nog een keer te proberen, primair bij het Nationaal Museum van Wereldculturen en secundair bij Erfgoed Delft en Indonesië. Het initiatief

hiertoe lag bij Wereldculturen. Wereldculturen ging actief opzoek naar een nieuwe opening. Zij vonden het bijzonder jammer dat de repatriëring was mislukt en waren zeer beducht voor de nu steeds reëler wordende mogelijkheid dat de collectie zou worden geveild of nog erger, zou worden vernietigd. Van de directeur van het Museum Nasional kregen ze tevens via persoonlijk contact signalen dat zij het stopzetten van het teruggaveproces betreurde. Wereldculturen heeft zichzelf vervolgens opgesteld als bemiddelaar en haar relaties met zowel Indonesië als Erfgoed Delft aangewend om alsnog een teruggavevorm, op kleinere schaal, van de grond te krijgen (Schoonderwoerd, 2017, pp. 4-5, 9; Van Mil, 2017, p. 6).

Allereerst de Indonesische kant van het verhaal. Wereldculturen heeft de Indonesische ambassadeur 21 juni 2016 uitgenodigd om op bezoek te komen bij het museum Volkenkunde te Leiden om het museum te bezichtigen. Echter wel met het oogmerk om de Nusantara kwestie weer enigszins positief aan te wakkeren. In het toenmalige gesprek met de Indonesische ambassadeur werd duidelijk dat de voornaamste reden voor het vallen van de eerste repatriëringspoging, het niet kunnen maken van een eigen selectie was. De ambassadeur vond het tevens jammer dat de repatriëring niet gelukt was. Wereldculturen maakt de budgetissues van Erfgoed Delft kenbaar en daarmee de tijdsdruk. De ambassadeur geeft vervolgens aan zich in te willen zetten en te kijken of een repatriëring alsnog kan lukken (Schoonderwoerd, 2017, pp. 4-5). Het is dus niet zo dat Indonesië helemaal niets terug wilde hebben. De voorwaarden waren voor hen echter niet wenselijk.

Vervolgens zoekt Wereldculturen een opening bij Erfgoed Delft. De positieve interactie met de Indonesische ambassadeur wordt door Wereldculturen gecommuniceerd naar Erfgoed Delft en het standpunt, van Wereldculturen, dat er toch eigenlijk wel geprobeerd moet worden een deel van de collectie over te dragen, wordt verkondigd. De reactie van Erfgoed Delft is dat het onderzoeken van een opening door Wereldculturen akkoord is, maar dat ondertussen het proces van ontzamen wel doorgaat. Erfgoed Delft was bang voor het denkbare scenario dat Indonesië wederom plotseling zou afzien van de repatriëring (Schoonderwoerd, 2017, pp. 4-5).

Voorts zien we ook beweging bij Erfgoed Delft. 4 augustus 2016 laat Erfgoed Delft de Indonesische ambassadeur weten dat het mogelijk is een selectie van de collectie te maken, maar dat het ontzamen echter wordt gestart en dat er derhalve enige urgentie bestaat. Verder wordt vanuit Erfgoed Delft geschreven dat het goed zou zijn om een dialoog te starten over de wensen, mogelijkheden en procedures (Schoonderwoerd, 2017, p. 6; Van Mil, 2017, p. 6). Er is dus een opening en welwillendheid bij de betrokken partijen maar niettemin blijft een echte totstandkoming van nieuwe afspraken uit.

Dan komt er in oktober 2016 opeens een keerpunt in een geheel andere vorm. 9 oktober wordt er in de Indonesische krant 'Tempo' een artikel over het mislukte repatriëringsproces gepubliceerd (Sudarto, 2016, pp. 46-47). 10 oktober krijgt Wereldculturen opeens het bericht van de directeur van Museum Nasional dat de directeur-generaal positief is over een nieuwe, selectieve repatriëring. 12 oktober komt er dan een brief vanuit Indonesië waarin ze zeggen te komen selecteren (Schoonderwoerd, 2017, pp. 6-7). Het proces gaat plotseling een stroomversnelling in. Echter, door de budgettaire kwestie die bij Erfgoed Delft speelt, mag het ontzamelingsproces geen vertraging oplopen. Er is simpelweg geen geld meer voor begroot. Het initiatief Nieuw Nusantara had gepoogd uitstel te realiseren door middel van de motie. Echter, de motie werd verworpen. Het zou dan allicht niet passend zijn om wel meer tijd aan Indonesië te geven. Dit obstakel wordt overwonnen en 30 oktober blijkt dat de Indonesische delegatie succesvol een selectie heeft gemaakt (Schoonderwoerd, 2017 p. 8). De selectie betreft circa 1485 objecten en moet thans nog gerepatriëerd worden (Schaap, 2017, p. 1). Eén object is echter al wel aan Indonesië overhandigd. Erfgoed Delft kreeg er hoogte van dat minister-president Mark Rutte in november op handelsmissie naar Indonesië zou gaan. Zij hebben toen met het oog op de betekenis van een dergelijke overdracht Rutte een kris meegegeven welke overhandigd is aan de Indonesische president Joko Widodo. Dit was de bezegeling van de repatriëring op het hoogste niveau (Van Mil, 2017, p. 7; Hari Wibisono, 2017, p. 4).

Het gevolg van dit keerpunt is dat er nu hoogstwaarschijnlijk wel een repatriëring van de Nusantara-collectie naar Indonesië gaat plaatsvinden. Dit is te verklaren door de reductie van de complexiteit van het probleem; de collectie hoefde niet meer integraal terug naar Indonesië maar er mocht van Erfgoed Delft nu ook een selectie gemaakt worden. Er was sprake van consensusvergroting. Wereldculturen heeft Erfgoed Delft en Indonesië overtuigd dat het van gemeenschappelijk belang is dat er toch nog een repatriëring plaatsvindt. Dit is echter nog steeds niet gebeurd. Volgens Delft zouden de objecten eind mei en begin juni naar Indonesië moeten gaan maar is dit onder andere vanwege het nog niet betalen van de transporteur door Indonesië nog niet gebeurd (Schaap, 2017, p. 1). Indonesië zelf stelt dat de objecten in juli naar Indonesië zullen gaan (Wibisono, 2017, p. 3). Het zijn ambivalente signalen waar tot nog toe geen complete duidelijkheid over bestaat.

Er wordt bij dit keerpunt vanuit rationele, politieke en een op de theorie additionele juridische logica gehandeld. In het bijzonder worden causale relaties in kaart gebracht. Indonesië krijgt nu geen voorkeursbehandeling meer omdat het vertrouwen bij Erfgoed Delft blijkbaar enigszins is gekrenkt. We zien tevens Wereldculturen als bemiddelaar zeer

strategisch handelen. Vanuit een relationele machtspositie wordt door Wereldculturen naar consensus gezocht. Bij Erfgoed Delft zien we bij dit laatste keerpunt hoofdzakelijk een rationele logica. Erfgoed Delft kijkt naar de baten en kosten en baseert daarop hun afweging wat nu te doen. Wereldculturen doet in een politieke logica succesvol een strategische zet om toch haar visie op wat er zou moeten gebeuren te realiseren.

Na de afwending en wezenlijk door het hele herbestemmingsproces heen, wordt vastgehouden aan een juridische beleidslogica. Deze logica ligt dicht bij de institutionele logica van beleid. We zien dat in dit beleidsproces actoren heel erg vasthouden aan juridische wegen en interpretaties. De LAMO is een prominente leidraad voor de coalitie die het herbestemmingsproject stuurt. De LAMO is tevens van belang voor Indonesië. Beide partijen houden sterk vast aan de LAMO en stellen dat er op basis van deze regelgeving beleid zou moeten worden ontworpen. Echter, Indonesië interpreteert de leidraad anders, onjuist zou je kunnen stellen omdat de LAMO helemaal niet zegt dat er in eerste instantie naar het land van herkomst gerepatriëerd moet worden. Deze misinterpretatie van de LAMO draagt tevens bij aan de afwending van de repatriëring van 15.000 objecten en de ambitie bij Indonesië een selectie van de Nusantara-collectie te mogen maken.

Op dit moment in het herbestemmingsproces stel ik dat Indonesië primair haar zin heeft gekregen. De beleidsambities van coalitiepartners Erfgoed Delft en Wereldculturen zijn bijgesteld in de richting van de Indonesische wens een selectie te mogen maken van de Nusantara-collectie. Toch betekent dit niet dat de coalitie haar beleidsdoelstellingen niet heeft gehaald. De coalitie heeft simpelweg de beleidsdoelstellingen op een ambitie reducerende manier geherformuleerd. Een repatriëring, één van de initiële beleidsdoelstellingen, gaat nog steeds plaatsvinden echter in kleinere vorm. Het gegeven dat Indonesië hier hoofdzakelijk haar zin krijgt, kan worden verklaard door het feit dat er voor het repatriëren van objecten uit de Nusantara-collectie eigenlijk geen substitutiemogelijkheid bestaat. Indonesië heeft de absolute macht als het gaat om haar imago van een voormalige kolonie waar de objecten vandaan komen. Verder is het voor de coalitie geen groot issue om de beleidsambities voorwaardelijk aan te passen, als het proces maar niet verder vertraagd wordt. De ambitie van een grootschalige repatriëring wordt gereduceerd naar een kleinschalige repatriëring. Dit heeft echter geen grote gevolgen want het resterende collectiedeel kan gewoon conform de LAMO ontzamel worden.

Het ontbreken van substitutiemogelijkheden om te repatriëren is generaliseerbaar. Immers, koloniale objecten kennen hun herkomst uit één specifiek land, een staand gegeven, ook in andere (hypothetische) repatriëringszaken. Het zal dus in alle cases iets



onvervangbaars zijn. Iets om rekening mee te houden in het geval dat er repatriëringsbeleid opgesteld wordt. Een museum is dus sterk afhankelijk van de bestemmingsactor mocht repatriëren de initiële beleidsambitie zijn. Opmerkelijk is dat zodra de media bericht geeft over de kwestie, er actie ontstaat bij bestemmingsactor Indonesië. Blijkbaar zijn er wel (onbedoelde) manieren om een bestemmingsland tot actie aan te zetten die tot op het moment van de publicatie in *Tempo* uit bleven. Tevens blijkt welwillendheid onder de betrokkenen bij een repatriëring niet altijd helder te zijn. In het geval van het repatriëringsproject Nusantara moest de welwillendheid worden aangewakkerd en ontsluitert door de bemiddelaar, Wereldculturen. Wereldculturen speelt in principe dus een dubbele rol die van coalitiegenoot en van *policy broker*. Door de controle van Wereldculturen over de interactie tussen de coalitieactor Erfgoed Delft en Indonesië wordt uiteindelijk een compromis gevonden.

#### 6.5 Aanleidingen, keerpunten en effecten in overzicht

Gedurende het herbestemmingsproces vonden, zoals reeds beschreven, vier prominente keerpunten plaats. De keerpunten worden hieronder nog een schematisch weergegeven.

<b>Aanleiding</b>	<b>Keerpunt</b>	<b>Effect</b>
Teruglopende bezoekersaantallen museum Nusantara en financiële problemen gemeente Delft.	Sluiting museum Nusantara.	Behoefte herbestemming collectie-Nusantara.
Gedeelde visie handelen conform LAMO maar tevens repatriëring.	Van potentiële teruggave integrale collectie van 15.000 objecten naar een repatriëringsweigering.	Vertraging en comprimeren herbestemmingsproces, geen uitzonderingen meer die het ontzamelingsproces vertragen.
Dreiging verlies collectie Nusantara.	Intreding nieuwe actor beleidsnetwerk, maar niettemin afwending initiatief Nieuw Nusantara.	Collectie wordt niet integraal in Delft behouden.
Bemiddelingen door Wereldculturen, toenadering door zowel Erfgoed Delft als Indonesië, publicatie artikel in <i>Tempo</i> .	Indonesië gewillig selectie Nusantara-collectie over te nemen.	Repatriëring circa 1485 objecten naar Indonesië.

## 7. Het herbestemmingsproces in overzicht

In het voorjaar van 2012 heeft het college van burgemeester en wethouders besloten om het museum Nusantara te sluiten per 1 januari 2013. Het herbestemmingstraject is toen ingegaan. Belangrijk is om te realiseren dat dit proces tot op de dag van vandaag bezig is. Om een beter beeld te creëren van het herbestemmingsproces en haar karakteristieke, opmerkelijke en interessante momenten wordt het tijdsverloop van de gebeurtenissen en besluitvorming hieronder schematisch weergegeven.

### 7.1 De ontwikkelingsstadia van de herbestemming

<b>Datum</b>	<b>Gebeurtenis</b>
Voorjaar 2012	College B&W besluit museum Nusantara te sluiten.
6 januari 2013	Museum Nusantara gesloten.
Begin januari 2013	Start herbestemmingsproject.
September 2014	Collectie wordt bij het depot van Kralingen onder gebracht.
September 2014	Het inventarisatieproces begint.
2015	3109 beschermwaardige objecten gaan naar het Nationaal Museum van Wereldculturen.
Oktober 2015	Directeur Generaal Indonesië en Erfgoed Delft sluiten mondelinge overeenkomst repatriëring 15.000 objecten.
23 maart 2016	Directeur Museum National Indonesië belt naar het Nationaal Museum van Wereldculturen met het nieuws dat de deal niet doorgaat.
31 maart 2016	Fax Directeur Generaal Indonesië naar Erfgoed Delft met bericht dat de deal niet doorgaat.
1 april 2016	Deadline initiële overeenkomst Indonesië – Delft.
Medio 2016	Beëindiging inventarisatie.
21 juni 2016	Nationaal Museum van Wereldculturen nodigt de Indonesische ambassadeur uit in Leiden.
4 augustus 2016	Erfgoed Delft maakt een opening en communiceert naar Indonesië dat selectieve teruggave ook mogelijk is.
15 september 2016	Brief Nieuw Nusantara aan college B&W met verzoek behoud collectie.
29 september 2016	Motie Uitsstel Afstoting museumstukken (verworpen).
9 oktober 2016	Artikel in de Indonesische krant ‘Tempo’ waarin de repatriëringskwestie wordt bediscussieerd.
10 oktober 2016	Bericht Museum Nasional naar het Nationaal Museum van Wereldculturen dat de Directeur Generaal geïnteresseerd is in een repatriëring.
12 oktober 2016	Indonesië geeft aan te komen selecteren.
17 november	Erfgoed Delft neemt contact op met de betrokken ambtenaren van de aankomende Nederlands-Indonesische handelsmissie om de gouden kris over te dragen.

23 november 2016	Minister-president Rutte overhandigt een gouden kris (onderdeel collectie Nusantara) aan president Joko Widodo.
Begin 2017	Objecten komen voor 8 weken op de afstotingsdatabase. 433 objecten gaan naar Museon, 345 naar Coda, 63 naar Pipe.
Begin 2017	Verdediging bij de afstotingscommissie door initiatief Nieuw Nusantara om objecten toch als beschermwaardig te duiden en derhalve te behouden (uitslag thans onbekend).
Voorjaar 2017	Koreaanse partij biedt aan alle resterende objecten op te kopen.
Mei/juni 2017	Circa 1485 objecten gaan terug naar Indonesië volgens Erfgoed Delft. Eerste deadline niet gehaald.
Juli 2017	1500 objecten terug naar Indonesië volgens de ambassade.

## 7.2 De financiële component van het herbestemmingsproces

De primaire motivatie om het museum Nusantara te sluiten was van financiële aard. Financiën zijn steeds weer een belangrijke factor bij de herbestemming van de Nusantara-collectie. Met de collectie-afstoting wordt een structurele gemeentelijke uitgave bespaard, om later als gemeente minder geld uit te geven (Förster, 2017, p. 1). Het ontzamelen van een collectie kost geld. Het ontzamelingsproject, dat oorspronkelijk zou lopen tot 1 september 2015, was initieel begroot op 451.900 euro. Het grootste deel bestaat uit de fysieke verhuizing, de handling, het transport en de opslag van de objecten, namelijk 198.000 euro. Het selectieproces staat met 124.900 euro op plaats twee (Albers, Van Mil en Taekema, 2014, pp. 9-10). Uiteindelijk zijn de kosten door de uitloop van het project richting de zes ton gegaan (Förster, 2017, p. 4). Medio 2016 werd de dekking voor deze extra kosten die gemaakt zullen worden in 2016 en 2017, zo'n 175.000 tot 250.000 euro, vastgelegd (Van Slooten, 2016, p. 3).

## 8. Conclusie

De centrale vraag in deze scriptie is: hoe beïnvloedt het spanningsveld tussen de kunst-en-cultuursector, de overheid en overige actoren het herbestemmingsbeleid van de Nusantara-collectie? Dit hoofdstuk bestaat uit een samenvatting van de bevindingen die opbouwt naar de beantwoording van deze hoofdvraag.

### 8.1 Teruggavebeleid in het kort

Allereerst het teruggavebeleid van Indonesisch koloniaal erfgoed tot nu toe. We kunnen stellen dat de Nederlandse regering tot 1975 een proactief teruggavebeleid voerde als het gaat om archieven en andere documenten en een reactief beleid met grote terughoudendheid als het gaat om culturele objecten. In de periode na 1975 zijn er enkele succesvolle teruggavepogingen geweest. Echter, dit gaat om slechts honderden objecten terwijl Indonesië in een wenselijk 10.000 culturele objecten terug had gevraagd. We zien tot en met deze periode dat teruggavekwesties hoofdzakelijk via overheidskanalen plaatsvonden. Het huidige klimaat differentieert. Initiatieven voor actuele projecten, zoals tevens dat van het Nusantara, liggen bij de museumsector zelf.

### 8.2 De actoren, samenhangende percepties en belangen

We zien bij de herbestemming van de Nusantara-collectie een spanningsveld tussen verschillende beleidsactoren met soms overeenkomende, maar ook zeker conflicterende belangen. Het belang van de gemeente Delft was en is primair financieel. Vanuit een financiële overweging, samenhangend met teruglopende bezoekersaantallen, werd het museum gesloten. Het gevolgde belang voor de gemeente was een snel en efficiënt herbestemmingsproces in verband met de kosten. Het beleidsdoel van Erfgoed Delft, de zelfstandige bestuursseenheid van de gemeente Delft, was een herbestemming conform de LAMO alsmede het repatriëren van een groot deel van de collectie. Hier is te zien dat Erfgoed Delft vanuit een ethische institutionele logica redeneert. De LAMO en repatriëren zijn immers geïntegreerd in de Ethische Code voor Musea. Museale instituties structureren het beleid. Het belang voor Erfgoed Delft is het beleidsdoel van herbestemmen volgens de LAMO en eveneens repatriëren, te verwezenlijken en het herbestemmingsproject tevens tijdig af te ronden in verband met begrotingsbeperkingen. Het belang van het Nationaal Museum van Wereldculturen sluit hier op aan. Zij wilden een verantwoorde herbestemming, tevens

conform de LAMO en tevens een repatriëring, wederom een ethische beleidslogica. Het tweede belang voor hen was het trekken van lessen uit het herbestemmingsproces omdat ze naar verwachting zelf in de toekomst met dergelijke kwesties te maken zullen krijgen. We kunnen Erfgoed Delft en Wereldculturen als coalitie identificeren. Hun belangen komen hoofdzakelijk overeen. Echter, er is ook lichte spanning. Financiële pressie beïnvloedt de herbestemming, bijvoorbeeld door een tijdsdruk te creëren.

In de herbestemmingscontext van de Nusantara-collectie zien we nog andere overwegend conflicterende belangen. Allereerst het Indonesische belang. In tegenstelling tot de coalitie, die eerst pogt de collectie integraal te repatriëren, is dat niet in het belang van de Indonesische zijde. Indonesië impliceert dat Erfgoed Delft vanuit een culturele logica zou moeten handelen. De preselectie van de 15.000 objecten (de beschermwaardige objecten werden geselecteerd alvorens de collectie aan Indonesië aangeboden werd) is volgens Indonesië niet rechtmatig. Indonesië wilde mede daarom een selectieve repatriëring vanwege binnenlandse verantwoording en hun interpretatie van de LAMO regelgeving. Verder zien we het initiatief Nieuw Nusantara en partijen in de gemeenteraad die hen een kans willen geven. Het belang voor Nieuw Nusantara is de collectie in Delft te behouden. Zij trachten dit via politieke en juridische wegen te verwezenlijken. Dit staat uiteraard haaks op de belangen van de coalitie. De spanningen vormen zich rondom de vraag op wat voor een wijze de herbestemming moet plaatsvinden.

### 8.3 De verklaring van de beleidskeerpunten

De herbestemmingsbeleidsontwikkeling kent vier keerpunten. Deze keerpunten bestaan uit de sluiting van het museum, de potentiële integrale repatriëring van 15.000 met een negatieve respons vanuit Indonesië, de afwijking van het initiatief Nieuw Nusantara en de hernieuwde gewilligheid van Indonesië een selectie van circa 1485 objecten van de Nusantara-collectie over te nemen.

Bij het eerste keerpunt, de sluiting van het museum, kan worden gesteld dat alle betrokken actoren kregen wat ze beoogden. Dit wordt verklaart door het feit dat er slechts een beperkt aantal actoren, de gemeente Delft en Erfgoed Delft, betrokken waren bij de besluitvorming waardoor er op dat moment minder belangen in het spel waren. De gemeente Delft had een fundamentele financiële machtsbron, de financiering voor de gemeentelijke musea. Door financiële beperkingen en het advies van Erfgoed Delft werd gekozen het

museum Nusantara te sluiten. Het luisteren van de gemeente naar Erfgoed Delft staft de machtspositie van Erfgoed Delft.

Vervolgens ontstaat vanuit gecoördineerde interactie coalitievorming tussen Erfgoed Delft en het Nationaal Museum van Wereldculturen. Dit wordt het reeds genoemde centrum van het beleidsnetwerk. De gelijkgestemdheid binnen de coalitie wordt deels verklaart door het navolgen van de LAMO. Door deze duidelijke regelgeving ligt competitie binnen de coalitie niet voor de hand. Het is een juridische, institutionele logica deze regelgeving als beleidsontwerper te volgen. Nauwe samenwerking tussen Erfgoed Delft en Wereldculturen resulteert in verdere competitiebeperking.

De initiële beleidsambitie van de coalitie wordt echter geen realiteit. De repatriëring van 15.000 objecten gaat niet door. Een belangrijke verklaring hiervoor is de wisseling van de Indonesische directeur-generaal en de inherente verandering van opvatting. Als gevolg hiervan wordt de beleidsambitie gereduceerd. We kunnen dus stellen dat geen enkele actor zijn beleidsambitie heeft bereikt op dit punt in het herbestemmingsproces. Er wordt hier een sterk afhankelijkheidspatroon tussen de coalitie en Indonesië duidelijk. De coalitie is sterk afhankelijk van Indonesië voor de repatriëringsdoelstelling van 15.000 culturele objecten. De verkeerde interpretatie van de LAMO, de machtswisseling van de directeur-generaal in Indonesië en de wens een selectie van de collectie te maken verklaren dit keerpunt.

Vervolgens komt er een nieuwe actor op het toneel te verschijnen, het initiatief Nieuw Nusantara. Dit betekende het derde keerpunt. Het initiatief probeert via de gemeenteraad haar ambitie te verwezenlijken. Echter, raadspartij CDA en haar medestanders hadden een te zwakke positie om een motie die het initiatief Nieuw Nusantara steunt er doorheen te krijgen. Het initiatief wordt afgewend en we zien dat de gemeente Delft, de wethouder, en Erfgoed Delft hun zin krijgen. Er is op dit moment sprake van een grote belangentegenstelling: snel ontzamen versus het behouden van de collectie. Het is een politieke strijd. De ontwikkeling ontsluit een centrum en periferie in het beleidsproces. De gemeente Delft, Erfgoed Delft en Wereldculturen vormen het centrum. Hiertegenover staat Nieuw Nusantara, die geen van haar beleidsambities werkelijkheid ziet worden. Bij dit derde keerpunt is wel degelijk getracht de consensus tussen de betrokken actoren te vergroten, bijvoorbeeld door overtuigingspogingen. Hierbij werden door Nieuw Nusantara collectieve machtsbronnen, relationele machtsbronnen en kennismachtsbronnen gebruikt. Dit gebeurde zonder succes. Nieuw Nusantara maakte geen kans tegen de centrumcoalitie die beschikte over het eigenaarschap van de collectie. We leren hier dat niet alleen kwantiteit van machtsbronnen er toe doet, maar evenzeer de kwaliteit van de machtsbronnen.

Bij het vierde en laatste keerpunt - de ogenshijnlijke repatriëring van circa 1485 objecten uit de collectie - in het herbestemmingsproces, zien we dat primair Indonesië haar beleidsambitie verwezenlijkt. De gewilligheid van Indonesië wordt in stroomversnelling gezet door een mediapublicatie omtrent het herbestemmingsproject. De beleidsambities van de coalitie worden gereduceerd en bijgesteld in de richting van de Indonesische wens een selectie te maken. De repatriëring gaat nu op kleinere schaal plaatsvinden. Deze ontwikkeling wordt verklaart door het feit dat er voor het repatriëren van objecten uit de Nusantara-collectie eigenlijk geen substitutiemogelijkheid bestaat. Verder is het voor de coalitie geen groot probleem om de beleidsambities voorwaardelijk aan te passen.

#### 8.4 Belangrijkste verklaringen en generalisaties

Al met al kan geconcludeerd worden dat het spanningsveld bestaande uit de kunst-en-cultuursector, de overheid en overige actoren, het herbestemmingsbeleid van de Nusantara-collectie beïnvloedt, hoofdzakelijk door de conflictueuze en consensus vergrotende interactie. Deze interactie vindt plaats tussen een sterke centrumcoalitie bestaande uit Delft en Wereldculturen, een perifere actor, Nieuw Nusantara, en een bestemmingsactor, Indonesië. De beleidsontwikkeling en inherente keerpunten zijn een neerslag van deze interactie.

We kunnen ten eerste stellen dat naarmate de interactie groeit, de beleidsverandering meegroeit. De interactie tussen de coalitie en Indonesië zorgt voor verandering in het herbestemmingsbeleid. Vervolgens kan gesteld worden dat er vanuit een juridische beleidslogica competitiebeperving plaatsvindt en coalitievorming tot stand komt. Dit zorgt ervoor dat er sterke initiële, door de coalitie geformuleerde beleidsfundamenten komen te liggen, die door het hele beleidsproces richtinggevend zijn. De centrumcoalitie in het beleidsnetwerk is in deze casus zo sterk dat de perifere actor, Nieuw Nusantara, nagenoeg geen kans maakt het beleid te beïnvloeden, ondanks pogingen tot consensusvergroting. De politieke strijd wordt gewonnen door de coalitie met als prominente machtsbron het eigenaarschap van de museumcollectie. Wel zien we dat de bestemmingsactor, Indonesië, een sterke invloed op het herbestemmingsbeleid heeft. Dit komt door het gebrek aan substitutiemogelijkheden voor de repatriëringsambitie van de coalitie. Echter, resulteert dit niet in een fundamentele beleidsverandering. De initiële door de coalitie geformuleerde richting blijft staan. Een sterke centrumcoalitie in het beleidsnetwerk Nusantara is toonaangevend voor het herbestemmingsbeleid.

Mechanismen die ten grondslag liggen aan de beleidskeerpunten uiteengezet in de

vorige paragraaf, zijn toepasbaar in andere mogelijke cases. Het is denkbaar dat de gevoeligheden die bestaan bij de relevante bestuurlijke actoren in het bestemmingsland, in deze casus onder andere de directeur-generaal cultuur van Indonesië, ook zullen bestaan in volgende cases. Het gebrek aan substitutiemogelijkheden onderstreept het belang rekening te houden met deze gevoeligheden, omdat er niet simpelweg een tweede bestemmingsland bestaat, objecten zijn primair afkomstig uit één specifiek land. Verder is het voorstelbaar dat er bij toekomstige cases wederom burgerinitiatieven zijn die streven naar collectiebehoud. Ook daar zou het karakter van het businessplan van een dergelijk initiatief belangrijk kunnen zijn voor het verloop van het herbestemmingsproces. Het optimaliseren van het businessplan, alvorens er de gemeentelijke bestuurders gecontacteerd worden, is voor een burgerinitiatief raadzaam.

#### 8.5 Limitaties

Dit scriptie onderzoek kende een aantal beperkingen. De verzamelde gegevens zijn niet alomvattend. Niet alle bij de herbestemming betrokken personen zijn geïnterviewd. Er is gekozen om met vertegenwoordigers te spreken vanwege de behapbaarheid en haalbaarheid van het onderzoek. Ter illustratie, met de Indonesische directeur-generaal is niet gesproken, niet alle medewerkers van Erfgoed Delft zijn gesproken, et cetera. Dit betekent dat sommige resultaten gebaseerd zijn op uitspraken van respondenten over andere betrokkenen, evenzeer interessante en relevante informatie maar wel interpretatie-gebonden. Verder is het moeilijk vanwege de uniciteit en contextgebondenheid van het onderzoek om resultaten heel stellig te generaliseren naar mogelijke andere cases. Het herbestemmingsproject was een uniek en een nieuw geval.



## 9. Lessen en aanbevelingen

Het onderzoeken van het herbestemmingsproces heeft lessen ontsluit, nuttig voor toekomstige beleidsvorming. Dit hoofdstuk zet deze leerelementen bondig uiteen.

### 9.1 Algemene lessen

Inperkingen binnen de museumsector zorgen voor de noodzaak een behoorlijk herbestemmingsbeleid te construeren. Dit beleid bestaat en wordt gefundeerd door de LAMO. Echter, een herbestemmingsproces is nog nooit op dusdanig grote schaal uitgevoerd zoals bij het herbestemmingsproject Nusantara. Tevens worden er door verschillende actoren, zoals de coalitie van Erfgoed Delft en Wereldculturen, beleidsambities geformuleerd die afwijken van de LAMO.

Bij navolging van de LAMO is de ontzaming in deze casus zeer tijdrovend en omvangrijk. Door de complexiteit van een dergelijk project is kans op obstakels die het proces comprimeren groot. Deze hindernissen zullen hoogstwaarschijnlijk voor uitloop van het herbestemmingsproces zorgen. Hier dient rekening mee gehouden te worden in de begroting. De obstakels zullen vaak onvoorzien maar wel aanwezig zijn.

Bij afwijking van de LAMO en keuze voor (gedeeltelijke) repatriëring wordt het beleidsnetwerk vergroot en komen derhalve andere issues boven water. Een bijzonder belangrijke les uit het herbestemmingsproces van de Nusantara-collectie heeft namelijk betrekking op de repatriëringsambitie van de coalitie. De afhankelijkheid van een bestemmingsland, in deze casus Indonesië, is zo groot vanwege het gebrek aan substitutiemogelijkheden, dat een shift bij de bestemmingsactor het beleidsproces sterk kan comprimeren. Het is daarom raadzaam in de beginfase de verwachtingen en wensen van de verschillende partijen betrokken bij de repatriëring bijzonder helder te maken. Tevens is het van groot belang om pas na het formeel vastleggen van afspraken, een beleidsrichting in te slaan. Hiermee kunnen procesvertragingen en gevolgde oplopende proceskosten beperkt worden.

### 9.2 Aanbevelingen per beleidsambitie

Beleidsactoren die eigenaarschap hebben van de te herbestemmen museumcollectie en een zo efficiënt, soepel en snel mogelijk procesverloop willen realiseren kunnen het beste volledig conform de LAMO handelen. Vanwege het ontbreken van

repatriëringssubstitutiemogelijkheden, een object behoort vrijwel altijd maar één herkomstland toe, is het integreren van een repatriëring in het beleidsplan een potentiële drempel.

In het geval beleidsactoren betrokken bij een collectieherbestemming wel streven naar een repatriëring, is het van prominent belang onderzoek te doen naar eventuele gevoeligheden die liggen bij de bestemmingsactor, het herkomstland. Door deze gevoeligheden initieel te onderzoeken kan een procesvertraging en een inherente beleidsambitiereductie van de oorspronkelijke ontwerpers van het beleid, in dit geval Erfgoed Delft en Wereldculturen, voorkomen worden. Bij de casus ‘Nusantara’ hadden er op deze manier veel kosten en ergernissen bespaard kunnen worden.

Mocht collectiebehoud de beleidsambitie zijn, dan is belangrijk een sluitend businessplan op te stellen. Door het opstellen van een sluitend businessmodel kan de relevante wethouder overtuigd worden. In het geval een initiatief dit doel via de gemeenteraad wilt bereiken, dan is het van evident belang om van te voren te zorgen dat de raad achter de ambitie van collectiebehoud staat. Uiteraard is na weigering van de wethouder een initiatief tot collectiebehoud via de gemeenteraad realiseren veel ingewikkelder. Coalitiepartijen zullen niet snel hun wethouder afvallen. Via een sterk businessplan de wethouder en de betrokken ambtenaren overtuigen zou in deze casus de meeste kans van slagen hebben.

## 10. Literatuur & bronnen

### 10.1 Literatuur

Albers, M., Mil van, P. en Taekema, J. (2014). *De collectie Nusantara. Een nieuwe toekomst. Projectplan*. Delft: Erfgoed Delft / Nationaal Museum van Wereldculturen.

Bekkers, V. (2007). *Beleid in beweging achtergronden, benaderingen, fasen en aspecten van beleid in de publieke sector*. Amsterdam: Boom Lemma uitgevers.

Beurden van, J. (2016). *Treasures in Trusted Hand Negotiating the future of colonial cultural objects*. Amsterdam: Vrije Universiteit.

Bovens, M., Hart 't, P. en Twist van, M. (2012). *Openbaar bestuur. Beleid, organisatie en politiek*. Deventer: Kluwer.

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods. 4th Edition*. Oxford University Press.

Cornu, M. & Renold, M. (2010). New Developments in the Restitution of Cultural Property: Alternative Means of Dispute Resolution. *International Journal of Cultural Property*, 17, 1-31.

Erfgoed Delft (2012). *Bedrijfsplan Erfgoed Delft en omstreken 2012-2015 (versie 6-6-2012)*. Delft: Erfgoed Delft.

Erfgoed Delft (2013). *Project*. Geraadpleegd via <http://nusantara-delft.weebly.com/project.html> (11-2-2017).

Evans, T. and Harris, J. (2004), Street-level bureaucracy, social work, and the (exaggerated) death of discretion, *British Journal of Social Work*, 34, 871-895.

Heuvel van den, J. H. J. (2012). *Beleidsinstrumentatie. Sturingsinstrumenten voor het overheidsbeleid*. Den Haag: Boom Lemma uitgevers.

International Council of Museums (ICOM) (2004). *Ethische code voor musea*. Seoul: ICOM.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) en het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BZ) (2015). *Beleidskader internationaal cultuurbeleid 2017-2020*. Den Haag: OCW en BZ.

Museum Inventarisatie Project (2004). *Museum Inventarisatie Project*. Geraadpleegd via <http://www.musip.nl/> (11-2-2017).

- Museumvereniging (2006). *Ethische code voor musea. Nederlandse vertaling*. Amsterdam: ICOM-NL.
- Museumvereniging (2016). *LAMO 2016*. Amsterdam: Museumvereniging.
- Nederlandse Museumvereniging (2012). *De gevolgen van de bezuinigingen op musea*. Amsterdam: Nederlandse Museumvereniging.
- Pearlstein, W. G. (1996). Claims for the Repatriation of Cultural Property: Prospects for a Managed Antiquities Market. *Law & Policy in International Business*, 28, 123-150.
- Pfeffer, J., & Salancik, G. R. (2003). The external control of organizations: A resource dependence perspective. *Stanford University Press*, 39-61.
- Prott, L. (2009). The Ethics and Law of Returns. *ICOM*, 61(1-2), 101-106.
- Ribbens, A. (2016, 23 november). Schenking met gedoe. *NRC Handelsblad*. Geraadpleegd via <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/11/23/schenking-met-gedoe-5400881-a1533313>
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2-3), 129-168.
- Silberman, N. A. (2009). Process Not Product: The ICOMOS Ename Charter (2008) and the Practice of Heritage Stewardship. *CRM: The Journal of Heritage Stewardship*, 10, 7-15.
- Slooten van, H. (2014). *Ontzamelen collectie Nusantara*. Delft: Gemeente Delft.
- Slooten van, H. (2016). *Herbestemming collectie Nusantara*. Delft: Gemeente Delft.
- Sudarto, L. (2016, 9 oktober). Historic Dutch-Indonesian Collection Seeks New Home. *Tempo*
- Toetsingscommissie beschermwaardigheid (TCB) (2017). *Beschermwaardigheidstoetsing collectie Nusantara*. Hilversum: TCB.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (TK) (2014). *Bundeling en aanpassing van regels op het terrein van cultureel erfgoed (Erfgoedwet)*. Den Haag: TK.
- United Nations (2007). *United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. New York City: United Nations.

United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) (1970). *Convention on the Means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property 1970*. New York City: UNESCO.

Welle Donker, H., Bree de, P. en Ronteltap, C. (2016). *Naar een nieuw Nusantara. Eilanden tussen twee werelden*. Delft: Nieuw Nusantara.

Welsh, P. H. (1992). Repatriation and Cultural Preservation: Potent Objects, Potent Pasts. *University of Michigan Journal of Law Reform*, 25(3-4), 837-865.

Woudenberg van, R., Stoelinga, M., Zonneveld, T. & Koppen van, J. (2016). *Motie uitstel afstoting museumstukken*. Delft: Gemeente Delft.

## 10.2 Bronnen

Beurden van, J. (persoonlijke communicatie, 5 april 2017).

Förster, F. (29 mei 2017).

Hari Wibisono, B. (10 mei 2017).

Hinzler, H. (4 mei 2017).

Mil van, P. (15 mei 2017).

Rechtbank Den Haag, X [overleden 2014] *versus* Staat der Nederlanden (13-03-2015), Compensatie voor een Indonesische weduwe wiens echtgenoot geëxecuteerd werd op Java in 1949; geen verjaringstermijn.

Rechtbank Den Haag, X *versus* Staat der Nederlanden: marteling, verkrachting (27-01-2016), Compensatie voor een Indonesische weduwe voor marteling en verkrachting op Java in 1949; geen verjaringstermijn.

Rechtbank 's-Gravenhage, X [9 burgers uit Balongsari] & Comité Nederlandse Ereschulden *versus* Staat der Nederlanden (14 september 2011), Koloniale massamoord in Rawagedeh, Indonesië, in December 1947.

Schaap, N. (22 mei 2017).

Schaap, N. (persoonlijke communicatie, 24 mei 2017).

Schoonderwoerd, S. (17 mei 2017).

Welle Donker, H. (9 mei 2017).

Woudenberg van, R. (23 mei 2017).

## Bijlage 1 Respondenten en vragenoperationalisering interviews

De interviews zullen semigestructureerd verlopen. Dit betekent dat de hieronder opgestelde vragen als ijkpunt gelden, maar niet als opsomming worden behandeld. Sub-vragen zijn van prominent belang tijdens het interview om bepaalde thema's zo helder mogelijk te krijgen of nieuwe relevante thema's te ontdekken. Dit kunnen volstrekt nieuwe onderwerpen zijn, maar ook specifieke details over verwachte onderwerpen die helpen om meer betekenis aan de ervaringen van de respondenten toe te kennen. De structuur van de interviews zal bestaan uit, een korte introductie van de interviewer over het onderzoek, de aard van de vragen en de mogelijkheid tot anonimiteit; (overwegende positieve) introducerende vragen; complexere vragen; besluitend enkele relatief gemakkelijk te beantwoorden positieve vragen (Hermanowicz, 2002). De interviewvragen zijn hoofdzakelijk gebaseerd op het in paragraaf 2.4 gepresenteerde netwerkanalysemodel. De overkoepelende vraag hoe het herbestemmingsproces van het begin tot nu er heeft uitgezien. De vragenlijst bestaat uit doelen- en belangenvragen, netwerkvragen, interactievragen en evaluatieve vragen.

<b>Naam</b>	<b>Functie</b>	<b>Locatie</b>	<b>Duur</b>	<b>Datum</b>
Mevrouw Hinzler	Archeologe/Nieuw Nusantara	Leiden	1.13.23 uur	4 mei
Mevrouw Welle Donker	Nieuw Nusantara	Delft	1.38.53 uur	9 mei
De heer Hari Wibisono	Bemiddelaar/Cultureel Attaché	Den Haag	0.45.40 uur	10 mei
De heer van Mil	Voormalig directeur Erfgoed Delft	Alkmaar	1.05.00 uur	15 mei
De heer Schoonderwoerd	Directeur Nationaal Museum van Wereldculturen	Amsterdam	1.14.37 uur	17 mei
De heer van Woudenberg	Raadslid CDA	Delft	0.57.16 uur	23 mei
De heer Schaap	Conservator Erfgoed Delft	Delft	0.42.18 uur	22 mei
De heer Förster samen met mevrouw van Slooten	Respectievelijk wethouder economie, cultuur, ruimtelijke ordening en programmeur samenleving	Delft	0.48.07 uur	29 mei

Respondenten interviews.





	Strategische interactiepatronen	Hoe probeert u andere partijen te beïnvloeden?
--	---------------------------------	--

Theoretische operationalisering interviewvragen.

**Vragen:**

1. Vanaf wanneer en hoe bent u precies betrokken bij het herbestemmingsproject van de collectie van het Museum Nusantara?
2. Wat was uw doel/het doel van uw organisatie als het gaat om de bestemming van de collectie van het Museum Nusantara?
3. Wat was uw precieze taak tijdens het herbestemmingsproces?
4. Hoe voerde u deze taak uit?
5. Welke middelen had u ter beschikking om uw doelen te behalen?
6. Met wie had u te maken tijdens het herbestemmingsproces? Wat waren hun taken en/of doelen?
7. Hoe was uw relatie met deze andere betrokkenen?
8. Welke middelen hadden zij tot hun beschikking om hun doelen te verwezenlijken?
9. Wat voor een invloed hadden zij op uw handelen?
10. Hoe zorgde u ervoor dat zij handelden in lijn met uw doelstellingen?
11. Hoe positioneerden u en uw organisatie zich ten opzichte van de andere betrokkenen bij het herbestemmingsproject?
12. Wat vond u van deze positionering?
13. Hoe hebt u het herbestemmingsproces ervaren? Wat ging er goed en wat kon er beter?
14. Wat moest/moet er volgens u met de collectie van het Museum Nusantara gebeuren?
15. Hoe kon en kan dit het beste aangepakt worden?
16. Waar bent u al met al het meest tevreden over terugblikkend op het herbestemmingsproces?
17. Hoe ziet u de toekomst met betrekking tot de herbestemming voor u?

18. Welke personen of documenten moet ik naar uw mening zeker betrekken bij het onderzoek?