

© Toine Minnaert, 2016
ISBN 978-90-393-6647-9
Drukwerk: EZBook.nl BV, Blaricum

Verbinden en verbeelden

De rol van nationale identiteit in het internationaal cultuurbeleid

Connecting and representing
The role of national identity in international cultural policy
(with a summary in English)

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de Universiteit Utrecht
op gezag van de rector magnificus, prof. dr. G.J. van der Zwaan, ingevolge het besluit van het
college voor promoties in het openbaar te verdedigen op vrijdag 30 september 2016 des
middags te 2.30 uur

door

Antonius Johannes Cornelis Minnaert
geboren op 18 juli 1975 te IJsselstein (U)

Promotor:
Prof. dr. J.S. de Leeuw

Copromotor:
Dr. C.M. Vuyk

INHOUD

VOORWOORD

0	INLEIDING	1
0.1	EEN OPLAAIEND DEBAT	1
0.2	PROBLEEMSTELLING EN OPBOUW	6
0.3	TERREINVERKENNING	10
0.3.1	<i>De onderzoeker als bemiddelaar</i>	12
0.3.2	<i>Triangulatie</i>	26
0.4	BRONNENMATERIAAL	27
0.5	KERNCONCEPTEN	29
0.5.1	<i>Internationaal cultuurbeleid: een beleidsterrein vol spanningen</i>	30
0.5.2	<i>Nationale identiteit: veranderde relatie tussen cultuur en natie</i>	33
0.6	METHODOLOGISCH RAAMWERK	38
0.6.1	<i>Kritiek: Consistenties en inconsistenties</i>	39
0.6.2	<i>Ideologie: Politieke ideologie en de doelgroep van beleid</i>	41
0.6.3	<i>Macht: Institutionalisering en afhankelijkheid</i>	43
0.7	LEESWIJZER	45
1	EERSTE PERIODE: AFTASTEN	
	VAN VOORLICHTING NAAR 'HOLLAND PROMOTION' (1970-1986)	47
1.1	WAT VOORAFGING	49
1.1.1	<i>Bilaterale culturele verdragen</i>	49
1.1.2	<i>Voorlichting, samenhang en coördinatie: van NICB naar CICB</i>	55
1.2	DE EERSTE FORMELE BELEIDSNOTA	57
1.3	HET EERSTE DEBAT	60
1.4	VOORLICHTING OVER NEDERLAND	65
1.5	EEN MAGER VERVOLG	69
1.6	EEN STEVIG DEBAT	71
1.7	DE INTRODUCTIE VAN 'HOLLAND PROMOTION'	79
1.8	EEN TELEURGESTELDE KAMER	83
1.9	TUSSENSTAND: CULTUURNATIONALISME	88
2	TWEDE PERIODE: OVERGANG	
	VAN BUITENLANDBELEID NAAR CULTUURBELEID (1987-1996)	91
2.1	CULTUUR ZONDER GRENZEN	92
2.2	EEN REACTIE IN TWEE FASES	96
2.3	EEN TERUGHOUDENDE KAMER	100
2.4	VERSCHUIVINGEN IN DE INSTRUMENTEN	104
2.5	VERDERE VERWIJDERING	106
2.6	INVESTEREN IN CULTUUR	111
2.7	DE STEM VAN DE SECTOR	118

2.8	HERIJKING VAN HET BUITENLANDBELEID	121
2.9	PANTSER OF RUGGE(N)GRAAT	125
2.10	EEN DEBAT OVER DE VRIJHAVEN	127
2.11	TUSSENSTAND: MULTICULTURALISME	132
3	DERDE PERIODE: GEZAMENLIJKHEID	
	HET NIEUWE ICB (1997-2006)	135
3.1	INTENSIVERING VAN HET INTERNATIONAAL CULTUURBELEID	136
3.2	EEN MILDE KAMER	138
3.3	EEN KRITISCHE RAAD VOOR CULTUUR	143
3.4	CULTUUR ALS CONFRONTATIE	147
3.5	DE STEM VAN DE ADVISEUR	154
3.6	MEER DAN DE SOM	160
3.7	STAGNATIE	162
3.8	MEER FOCUS	165
3.9	TUSSENSTAND: CULTUURRELATIVISME	169
4	VIERDE PERIODE: GESCHIEDEN KOERSEN	
	STRATEGIE EN DIPLOMATIE (2007-2012)	175
4.1	STRATEGIE EN STURING	176
4.2	VAN IDENTITEIT NAAR IDENTIFICATIE	181
4.3	KUNST VAN LEVEN EN GRENZELOZE KUNST	184
4.4	EEN DEBAT OVER INCIDENTEN	188
4.5	HET ROER GAAT OM	192
4.6	TUSSENSTAND: INSTRUMENTALISME	195
5	CONCLUSIE	199
5.1	VERBINDEN EN VERBEELDEN: DE DIALECTIEK VAN HET ICB	200
5.2	VERSCHUIVENDE SPANNINGEN	202
5.3	DE IDEOLOGISCHE SLINGERBEWEGING VAN HET BELEID	205
5.4	DE TWEEDE KAMER ALS IDEOLOGISCH STRIJDPERK	206
5.5	VERANDERENDE MACHTSSTRUCTUREN EN POGINGEN TOT INSTITUTIONALISERING	209
5.6	EEN TOEKOMST VOOR HET ICB	212
5.7	REFLECTIE	215
6	BRONNEN	219
6.1	LITERATUUR	219
6.2	BELEIDSADVIEZEN	223
6.3	KAMERSTUKKEN	224
7	SUMMARY	231

VOORWOORD

Mijn eerste uitgebreide kennismaking met het onderwerp internationaal cultuurbeleid (ICB) vond plaats in het najaar van 1999. In de zomer van dat jaar was ik afgestudeerd aan de doctoraalopleiding Theater-, Film- en Televisiewetenschappen aan de Universiteit Utrecht en dankzij mijn scriptiebegeleider Frans Bosboom was ik aansluitend parttime aan de slag bij de toenmalige specialisatie Kunstbeleid en -management. In november wist ik daarnaast een parttime aanstelling als junior-onderzoekswedewerker te bemachtigen bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken. Ik werkte daar mee aan de eerste IOB-evaluatie van het ICB, en kreeg op die manier een mooie inkijk in het interdepartementale beleidsterrein op het snijvlak van buitenlandbeleid en cultuurbeleid. Na het verschijnen van het evaluatierapport ging ik per 1 januari 2002 fulltime aan de slag bij de Universiteit Utrecht. Tot op de dag van vandaag tracht ik daar – mede geïnspireerd door deze periode – een balans aan te brengen tussen wetenschap en praktijk, met bijzondere aandacht voor het cultuurbeleid dat de landsgrenzen overschrijdt en overstijgt.

Het is met veel genoegen dat ik in dit voorwoord enkele mensen en organisaties bedank die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van dit proefschrift.

Ten eerste gaat veel dank uit naar mijn copromotor Kees Vuyk. Hij wist tijdens het begeleidingstraject steeds de juiste manier te vinden om me op gang te trekken en te houden. Ook bedank ik mijn promotor Sonja de Leeuw, die me met haar feedback iedere keer wist uit te dagen om te komen tot scherpere uitspraken en diepere lagen in de analyse.

Uiteraard wil ik ook de vele collega's van het departement Media- en Cultuurwetenschappen bedanken met wie ik in de loop der jaren intensief heb samengewerkt. In het bijzonder bedank ik de collega's van Kunstbeleid- en management: Hestia Bavelaar, Peter Bosma, Jaap Boter, Francesco Chiavalotti, Frank de Glas, wijlen Jos Grazell, Folkert Haanstra, Kim Joostens, Philomeen Lelieveldt, Ingmar Leijen, Anneke Mengerink, Clara Pafort-Overduin en Eva Rovers. Een aparte vermelding verdient de al eerder genoemde Frans Bosboom, die het KBM-vuur in mij heeft aangewakkerd, en die me bij mijn eerste stappen in de universitaire wereld heeft bijgestaan.

Ook ben ik dank verschuldigd aan het OGC/ICON voor de ondersteuning die ik in de loop der jaren heb gekregen bij het promotietraject, en de vele studenten die ik in de afgelopen jaren heb mogen doceren over dit onderwerp. Hun vragen en kritische kanttekeningen hebben mijn denken over deze thematiek verder aangescherpt.

Buiten de muren van de universiteit heb ik in de loop der jaren met vele mensen van gedachten gewisseld over mijn onderzoek. Zo heb ik gesprekken gevoerd met diverse ambtenaren van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Buitenlandse Zaken, medewerkers van de Raad voor Cultuur, van de Boekmanstichting, en van de talloze culturele (sector)instellingen die betrokken zijn geweest bij de formulering en uitvoering van het ICB, waaronder de SICA en het TIN. Het zijn teveel mensen om bij naam te noemen, het risico is te groot dat ik mensen vergeet. Al deze gesprekken hebben mij

geholpen om het verhaal achter het beleid te blijven zien en voorkomen dat het een louter papieren werkelijkheid bleef.

Tot slot zijn er drie mensen wiens liefde en rotsvaste vertrouwen me door vele moeilijke momenten hebben geloodst, en die me hebben gemaakt tot wie ik ben. Ten eerste zijn dat mijn ouders, die me de ruimte gaven om na mijn middelbare school een uitwisselingsjaar in Texas mee te maken – een staat die binnen de context van het ICB nog een bijzondere rol zou vervullen – en die me altijd vol overgave hebben gesteund in de keuzes die ik maakte en de dingen die ik ondernam. Helaas maakt mijn moeder dit bijzondere moment niet meer mee, net zomin zoals de geboorte van onze zoon Louis een paar maanden geleden, maar in gedachten is ze er al die tijd bij geweest. Dit boek draag ik op aan mijn allerliefste, aan mijn echtgenote Hanneke. Samen met haar kan ik de hele wereld aan.

De laatste punt is gezet. Ruimte en tijd voor nieuwe plannen!

0 INLEIDING

0.1 EEN OPLAAIEND DEBAT

Op 29 januari 2000 verscheen in de *NRC* het befaamde artikel “Het multiculturele drama” van publicist en PvdA-prominent Paul Scheffer. Hij stelde daarin bezorgd vast: “Onder de oppervlakte van het openbare leven drijft een zee van verhalen over de botsing van culturen, die niet of nauwelijks worden gehoord” (Scheffer 2000a). Volgens Scheffer had het immigratiebeleid, dat volgens hem werd gekenmerkt door ruimte toelating en beperkte integratie, gezorgd voor een groeiende kloof tussen de culturele bevolkingsgroepen. In zijn optiek was integratie met behoud van eigen identiteit “een vrome leugen, die niet zoals nu door de overheid moet worden aangemoedigd” (Scheffer 2000a), en had die tolerante houding gezorgd voor een gevoel van vervreemding in de samenleving. De negatieve gevolgen van de toegenomen culturele verschillen waren te lang gebagatelliseerd onder het mom van een multiculturele samenleving, en het werd tijd dat de overheid in actie kwam door bijvoorbeeld programma’s te ontwikkelen om immigranten kennis op te laten doen van de Nederlandse taal en cultuur.

Het artikel, dat een belangrijk ijkpunt vormt in het Nederlandse debat over nationale identiteit (WRR 2007: 29), leidde destijds tot een levendige discussie. Daarbij was de vraag niet of de culturele diversiteit in Nederland als gevolg van immigratie was toegenomen, de discussie spitste zich toe op de taak van de overheid bij de mogelijke spanningen die door deze cultuurverschillen werden veroorzaakt.¹ Sommigen vonden dat Scheffer veel te vroeg alarm sloeg, en droegen voorbeelden aan van geslaagde integratie. Anderen voelden zich door zijn artikel juist gesterkt in hun opvatting dat de overheid veel te laks was geweest, en staken een pleidooi af voor een strenger immigratiebeleid. In een reactie twee maanden later onderschreef Scheffer dat er op een aantal fronten inderdaad vooruitgang te zien was. Hij bleef echter bij zijn conclusie dat de multiculturele veranderingen vooral hadden geleid tot ongelijkheid en segregatie, en dat de overheid daar actiever op diende te reageren (Scheffer 2000b).

In de Tweede Kamer kwam het artikel ter sprake tijdens een debat over de integratie van nieuwkomers (TK 1999-2000a). PvdA-fractievoorzitter Ad Melkert prees daarin zijn partijgenoot Scheffer voor het blootleggen van de onzekerheid over de gevaren beleidskoers, maar was het oneens met diens standpunt dat nieuwkomers de Nederlandse normen en waarden dienden aan te leren. Die waren volgens Melkert niet zo eenduidig als Scheffer deed voorkomen: “Ze [de Nederlandse normen en waarden, TM] worden iedere dag opnieuw gevormd vanuit de diversiteit van Nederlanders die hier samen wonen en werken” (TK 1999/2000a: 4701). Ook D66-Kamerlid Thom de Graaf weersprak Scheffers

¹ Zie voor een overzicht van deze discussie <http://retro.nrc.nl/W2/Lab/Multicultureel/inhoud.html>, laatst bezocht 7 juni 2015.

opvatting dat veronachtzaming van de eigen nationale cultuur, taal en geschiedenis had geleid tot ongelijkheid en segregatie. Meer steun kreeg Scheffer van enkele oppositiepartijen. Zo stelde SGP-Kamerlid Bas van der Vlies dat het feit dat er over de integratie van nieuwkomers werd gedebatteerd, een rechtstreeks uitvloeisel was van het artikel, en ondersteunde oppositieleider en voormalig minister van Buitenlandse Zaken Jaap de Hoop Scheffer (CDA) de oproep om een sterker nationaal bewustzijn te bewerkstelligen: “Want als wij minderheden, nieuwkomers, vragen zich hiernaar te richten – ik vind dat wij dat van hen kunnen en moeten vragen – dan moeten we ons er zelf ook veel meer en beter van bewust zijn” (TK 1999/2000a: 4711).

Niet veel later kwamen de spanningen in de samenleving meer naar de oppervlakte. Op 11 september 2001 werd de wereld opgeschrikt door aanslagen in de Verenigde Staten op het World Trade Centre en het Pentagon. De daaropvolgende dagen was het in een aantal Nederlandse steden onrustig, maar een escalatie bleef uit.² Wel werden immigratie en integratie belangrijke thema's in de verkiezingsstrijd voor de gemeenteraadsverkiezingen en de landelijke verkiezingen begin 2002. Een belangrijke rol daarbij was weggelegd voor de flamboyante politicus Pim Fortuyn. Hij had zich eind 2001 in het politieke debat gemengd, eerst als lijsttrekker van Leefbaar Nederland en de lokale partij Leefbaar Rotterdam, later als lijsttrekker van de Lijst Pim Fortuyn (LPF). Vooral zijn standpunten ten aanzien van migratie en integratie waren voor de Nederlandse politiek radicaal en taboedoorbrekend (Wielenga 2012: 352). Hij noemde bijvoorbeeld de islam een achterlijke cultuur³, en pleitte ervoor dat migranten de taal leerden en de Nederlandse wetgeving en omgangsvormen internaliseerden. Dergelijke uitspraken noopten de andere partijen zich ferm over het integratievraagstuk uit te spreken. Op veel bijval hoefde hij niet te rekenen, maar bij de kiezers leken zijn opvattingen wel aan te slaan: bij de gemeenteraadsverkiezingen van 6 maart 2002 werd zijn partij Leefbaar Rotterdam de grootste partij in Rotterdam, en in de landelijke peilingen groeide het aantal zetels voor de LPF gestaag.

Krap twee weken voor de landelijke verkiezingen werd Fortuyn door Volkert van der Graaf op het Mediapark doodgeschoten. In de rechtszaak die volgde werd het motief voor de moord als volgt verwoord: “Verdachte zag in het slachtoffer een steeds groter wordend gevaar voor de samenleving, met name voor kwetsbare groepen, zoals asielzoekers, moslims en mensen met een WAO-uitkering.”⁴ Van der Graaf richtte zich dus op alle kwetsbaren in de samenleving, waaronder hij ook asielzoekers en moslims schaarde. Naast onlusten in de samenleving zorgde de aanslag ook voor grote politieke spanningen. De LPF noemde de moord een gevolg van het demoniseren van Fortuyn door met name de linkse politici. Zo

² Zie o.a. Harm Ede Botje, “Dempen en verbinden – Nederland net na 9/11”, *Vrij Nederland* 5 september 2011.

³ Fortuyn deed deze uitspraak in een interview in *De Volkskrant* van 9 februari 2002, en moest daarop vertrekken als lijsttrekker van Leefbaar Nederland. Hij richtte vervolgens zijn eigen partij op, de Lijst Pim Fortuyn (LPF).

⁴ <http://deeplink.rechtspraak.nl/uitspraak?id=ECLI:NL:RBAMS:2003:AF7291>; laatst bezocht 19 november 2015.

stelde LPF-fractievoorzitter Peter Langendam in een interview in *Het Parool* drie dagen na de moord dat de kogel van links kwam: “Rosenmöller heeft hem voor racist uitgemaakt. Melkert kwam met de vergelijking met Le Pen. Kok zei dat Fortuyn tweedracht zaaide. Dat is niets anders dan een sfeer waarin idioten zich kunnen rechtvaardigen, kunnen denken dat het goed was.”⁵

Na de verkiezingen kwam de LPF met 24 zetels in de Tweede Kamer en vormde de partij samen met het CDA en de VVD korte tijd het kabinet-Balkenende I. Voor het eerst kreeg het rechts-populisme een duidelijke stem in het regeringsbeleid, wat onder andere zichtbaar werd in het strenge integratiebeleid van LPF-minister van Vreemdelingenzaken en Integratie Hilbrand Nawijn.⁶ In de verbinding in diens portefeuille van integratie met vreemdelingenzaken klonk de eerder genoemde opvatting door van Fortuyn dat migranten beter dienden te integreren in de Nederlandse samenleving. Nawijn werd in 2003 opgevolgd door VVD-minister Rita Verdonk, die het strenge integratie- en immigratiebeleid voortzette en zelfs aanscherpte.⁷ Ook ontstond eind 2002 een debat rondom de begrippen ‘normen’ en ‘waarden’. Minister-president Jan-Peter Balkenende (CDA) lanceerde onder meer een voorstel voor een commissie die zich hierop zou toeleggen. Uiteindelijk mondde dit uit in een adviesvraag aan de WRR, die hierover op 21 oktober 2003 een rapport uitbracht met de titel *Waarden, normen en de last van het gedrag* (WRR 2003). In het rapport constateerde de WRR: “In de afgelopen jaren zijn de debatten over integratie in veel landen steeds meer en openlijker debatten geworden over nationale identiteit en de mate waarin immigranten zich daaraan moeten aanpassen” (WRR 2003: 35). De WRR waarschuwde voor een te dwingende rol van de overheid bij het vaststellen van het normatieve kader waarbinnen de individuele identiteit werd beoordeeld, en stelde dat culturele veelvormigheid kenmerkend was voor de moderne samenleving en gewoon geaccepteerd diende te worden.

Twee jaar later sloeg opnieuw de vlam in de pan. Op 2 november 2004 werd de cineast Theo van Gogh vermoord door Mohammed Bouyeri. Anders dan bij Fortuyn, toen de moord duidelijk te maken had met diens politiek-ideologische koers, was deze keer het motief van

⁵ *Het Parool*, 13 mei 2002.

⁶ Onder het centrumlinkse kabinet-Balkenende IV viel de portefeuille onder de PvdA, als eerst Ella Vogelaar en later Eberhard van der Laan de post Wonen, Wijken en Integratie bezet. Integratie werd hiermee korte tijd losgekoppeld van het immigratiedebat en weer aan het stedenbeleid verbonden. In het eerste kabinet-Rutte, dat met gedoogsteun van de PVV tot stand kwam, vervulde CDA'er Gerd Leers de ministerspost Immigratie, Integratie en Asiel. Onder het huidige kabinet-Rutte II is integratie niet langer een taak van een minister, maar mocht staatssecretaris van Veiligheid en Justitie Fred Teeven en mag nu zijn opvolger Klaas Dijkhoff zich in het buitenland minister voor Immigratie noemen. Het lijkt er dus op dat vooral bij regeringsdeelname van rechts-populistische partijen integratie en vreemdelingenbeleid innig met elkaar verweven raken en het debat over nationale identiteit nadrukkelijk gekoppeld wordt aan het aanpassen van immigranten aan de Nederlandse cultuur.

⁷ Uiteindelijk zou er in 2007 een inburgeringstoets komen voor immigranten, waarmee ze dienden aan te tonen voldoende kennis te hebben van de Nederlandse cultuur.

de dader religieus van aard. Op 29 augustus van dat jaar had de VVD-politica⁸ Ayaan Hirsi Ali tijdens de uitzending van *Zomergasten* de korte film *Submission* vertoond, die ze samen met Van Gogh had gemaakt. In de film werd expliciet kritiek geleverd op de positie van de vrouw binnen de islam, onder andere door de projectie van Koranteksten op naakte vrouwenlichamen. Bouyeri verklaarde tijdens het proces dat Van Gogh de islam had beledigd en dat het daarom gerechtvaardigd was dat hij werd vermoord.⁹ De moord op Van Gogh zorgde opnieuw voor onlusten in de samenleving, en ook in het parlement raakten de gemoederen danig verhit. De moord op Van Gogh werd door sommige politici beschouwd als het bewijs dat er in de Nederlandse samenleving geen plaats was voor de islam, en zij kozen frontaal de aanval.

In een poging tegenwicht te bieden aan de verruwing van het debat over nationale identiteit bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op 24 september 2007 op eigen initiatief het adviesrapport *Identificatie met Nederland* uit. De Raad riep beleidsmakers en politici op om vanuit een genuanceerde houding ruimte te bieden aan de grote verscheidenheid aan posities en opvattingen die er over nationale identiteit bestond – zowel de extreme als de gematigde. Het artikel van Scheffer uit 2000 werd een belangrijk ijkpunt genoemd voor de verknoping van de begrippen 'identiteit' en 'integratie'.¹⁰ De WRR was er geen voorstander van, omdat deze verknoping het risico inhield dat nationale identiteit als maatstaf ging gelden voor migranten. Sterker nog, de kans was groot dat van hen niet alleen kennis over deze identiteit gevraagd zou worden, maar dat ze deze ook dienden in te voelen en ernaar moesten handelen. De Raad vroeg zich af welke rol nationale identiteit überhaupt nog speelde in de Nederlandse samenleving, die in etnische en culturele zin veel pluriformer was geworden en niet in één nationale identiteit te vatten was. De WRR gaf de voorkeur aan het begrip identificatie. Door het hanteren van een meervoudige en gelaagde opvatting van nationale identiteit kon worden voorkomen dat door het beleid groeperingen en individuen werden uitgesloten van de samenleving, en daarnaast dat identiteit en integratie te zeer met elkaar verweven raakten.

De meeste aandacht tijdens de presentatie van het rapport ging echter uit naar de toespraak van prinses Maxima. Ze haalde daarin herinneringen op aan haar kennismaking met Nederland: "Zo'n zeven jaar geleden begon mijn zoektocht naar de Nederlandse identiteit. Daarbij werd ik geholpen door tal van lieve en wijze deskundigen. Ik had het voorrecht met veel mensen kennis te maken. Heel veel te zien, te horen en te proeven van

⁸ Ayaan Hirsi Ali was in 2002 overgestapt van de PvdA naar de VVD toen deze partij haar geen verkiesbare plek op de verkiezingslijst aanbood; bovendien was ze het oneens met het standpunt van de PvdA inzake integratie.

⁹ <http://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBAMS:2005:AU0025>; laatst bezocht 19 november 2015.

¹⁰ De Luzern-toespraak van VVD-politicus Frits Bolkestein wordt in het rapport en ook in andere bronnen genoemd als de eerste kritische noot over dit onderwerp. Bolkestein stelde dat over fundamentele politieke beginselen niet kon worden gemarchandeerd: "Ook niet een klein beetje. Iedereen in Nederland, zowel islamiet als niet-islamiet, heeft zich te houden aan de wetten die uit deze beginselen zijn voortgekomen."

Nederland. Het was een prachtige en rijke ervaring waarvoor ik enorm dankbaar ben. Maar 'de' Nederlandse identiteit? Nee, die heb ik niet gevonden."¹¹ De uitspraak leidde tot een golf van verontwaardigde reacties. Vooral het feit dat een lid van het Koninklijk Huis verkondigde dat de Nederlandse identiteit niet bestond, stuitte op veel onbegrip. In de ogen van de criticasters was het koningshuis juist een van de duidelijkste symbolen van de Nederlandse identiteit. Ze droegen in hun reacties tal van voorbeelden aan die als typisch Nederlands konden worden beschouwd, zoals de Nederlandse taal, Dodenherdenking, de viering van Koninginnedag en het uitbundig uitdossen in oranje outfits tijdens wedstrijden van het Nederlands voetbalelftal. Ook vanuit de politiek kwamen overwegend afkeurende reacties binnen. Geert Wilders, oprichter en leider van de rechts-populistische Partij voor de Vrijheid (PVV), bestempelde de uitspraak als goedbedoelde politiek correcte prietpraat¹². Voormalig minister-president Ruud Lubbers (CDA) vond dat er wel degelijk sprake was van de Nederlandse identiteit, omdat men in het buitenland de Nederlander zeker zou herkennen.¹³ Ook de WRR zelf kwam onder vuur te liggen, omdat er in het rapport in de ogen van sommigen te relativerend over de Nederlandse identiteit werd geschreven.¹⁴

De maanden daarop werd het politieke debat over nationale identiteit op het scherpst van de snede voortgezet. De nuance waar de WRR toe had opgeroepen was hierbij overduidelijk afwezig. Zo stelde Geert Wilders op 27 november 2007 in een interview in *Trouw*: "Autochtonen planten zich minder snel voort dan allochtonen. Nu zitten allochtonen, overwegend moslims, voornamelijk in de grote steden. Over twintig jaar zitten ze overal, van Apeldoorn tot Emmen en van Weert tot Middelburg. We verkopen ons land aan de duivel die Mohammed heet, en niemand doet er iets aan."¹⁵ Rita Verdonk, die eind 2007 de VVD verliet en de politieke beweging Trots op Nederland (ToN) oprichtte, verkondigde tijdens de oprichtingspeech van ToN op 3 april 2008: "Om te beginnen is er een sterke weg-met-ons stroming die ons al jaren wil doen geloven dat onze cultuur niet bestaat en die onze waarden en normen zelfs minderwaardig vindt ten opzichte van andere culturen. Ze stellen zelfs het sinterklaasfeest ter discussie. En willen overal slavernijmonumenten om ons als slecht af te schilderen."¹⁶ Vooral door de rechts-populistische partijen werden de autochtone en de allochtone bevolking tegenover elkaar geplaatst, met de nationale cultuur en de daaraan verbonden identiteit als norm waaraan men zich diende te conformeren.

Op 19 augustus 2008 stuurde het centrumlinkse kabinet-Balkenende III een formele reactie op het WRR-rapport naar de Kamer. Het kabinet ging daarin voorbij aan de

¹¹ <http://www.koninklijkhuis.nl/nieuws/toespraken/2007/september/toespraak-van-prinses-maxima-24-september-2007/>, laatst bezocht 8 juli 2013.

¹² Wilders deed deze uitspraak tijdens het RTL-journaal van die avond. Bron: <http://www.elsevier.nl/Politiek/nieuws/2007/9/Wilders-noemt-uitspraken-Maxima-prietpraat-ELSEVIER140101W/>, laatst bezocht 3 juni 2015.

¹³ Lubbers deed deze uitspraak tijdens een debat in de Rode Hoed op 7 oktober 2007.

¹⁴ Cultuur en identiteit: de veranderende plek van Nederland in de wereld. KNAW 2011

¹⁵ <http://www.trouw.nl/tr/nl/4324/Nieuws/article/detail/1366929/2007/11/27/Nederland-wordt-verkocht-aan-de-duivel-Mohammed.dhtml>, laatst bezocht 7 juni 2015.

¹⁶ www.refdag.nl/media/2008/20080404_Speech_Rita_Verdonk.pdf, laatst bezocht 7 juni 2015.

vraagtekens die de WRR had geplaatst bij de inzet van nationale identiteit in het integratiedebat. De reactie, die deel uitmaakte van het dossier over de Jaarnota Integratiebeleid 2007-2011, was namelijk ondertekend door CDA-minister van Justitie Hirsch Ballin en PvdA-minister voor Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar. Het kabinet stelde vast dat in het coalitieakkoord eigenlijk al het beleid stond “waarmee het kabinet het voor alle Nederlanders en voor allen die in Nederland verblijven eenvoudiger wil maken om zich met Nederland te identificeren” (TK 2007/2008: 4). Daarbij hanteerde het kabinet wel een eigen definitie van identificatie: “Identificatie wil in de visie van het kabinet zeggen dat mensen verantwoordelijkheid nemen voor de samenleving waarin zij leven” (TK 2007/2008: 4). Veel aandacht ging uit naar de verbinding met de Nederlandse samenleving, die het beste kon worden bewerkstelligd door burgerschap, onderwijs, gezin en werk. Ten aanzien van deze vier thema’s werden concrete plannen voorgesteld, en verder was het kabinet van mening dat het de eigen verantwoordelijkheid van burgers was om daadwerkelijk mee te doen aan en betrokkenheid te tonen bij de Nederlandse samenleving (TK 2007/2008a: 15-16).

0.2 PROBLEEMSTELLING EN OPBOUW

In het hier besproken oploeiende debat over nationale identiteit is een belangrijke rol weggelegd voor cultuur. Zo werd het begrip ‘nationale identiteit’ veelvuldig in één adem genoemd met ‘nationale cultuur’, en werd de bedreiging van de identiteit toegeschreven aan de groeiende aanwezigheid van mensen met een andere culturele achtergrond. Wat daarnaast opvalt, is de toenemende felheid van het debat. Sociaalwetenschappelijk onderzoekster Fleur Slegers concludeert hierover in *In debat over Nederland*, een WRR-webpublicatie die in aanloop naar bovengenoemd WRR-rapport werd uitgebracht: “Het dominante discours over de multiculturele samenleving van voor het jaar 2000, waarin tolerantie ten opzichte van nieuwkomers en multiculturalisme als ideaal golden, is de afgelopen jaren steeds verder op de achtergrond geraakt” (Slegers 2007: 67). Ze constateert dat er in de jaren zeventig nog sprake was van een open houding jegens migranten, en dat destijds juist het kunnen vasthouden aan de eigen cultuur werd gezien als een goede manier om snel in de Nederlandse samenleving te integreren. Van die tolerantie was haars inziens na 2000 weinig meer over.

In het WRR-rapport en in de kabinetsreactie erop is ruimschoots aandacht voor de veranderde relatie tussen cultuur en de territoriale grenzen van de natiestaat. De Raad houdt bijvoorbeeld een pleidooi voor het hanteren van het begrip ‘identificatie’, omdat dit in tegenstelling tot het begrip ‘identiteit’ de mogelijkheid zou bieden “om in een wereld van open grenzen, culturele diversiteit en transnationale verhoudingen de spanningen tussen mensen in Nederland het hoofd te bieden” (WRR 2007: 18). Verder bevat het rapport een uitgebreid overzicht van het tot dan toe gevoerde overheidsbeleid met betrekking tot nationale identiteit, waaruit valt op te maken dat de nadruk daarbij vooral had gelegen op de omgang met de groeiende culturele diversiteit. Het kabinet stelt in zijn reactie dat er zijns inziens een grote behoefte bestaat in de Nederlandse samenleving aan een herkenbare omgeving met culturele herkenningspunten als de taal, gedeelde ervaringen en verhalen en

ongeschreven manieren en informele gedragscodes (TK 2007/2008: 2-3). Cultuur speelt volgens het kabinet bovendien een belangrijke rol in het tastbaar maken van nationale identiteit en het gevoel van nationale verbondenheid. Die verbondenheid strekt zich zelfs uit tot buiten de landsgrenzen; het kabinet verwijst hiervoor naar het gevoel van Nederlandschap dat kon worden ervaren op vakantie in het buitenland.

Wat opvalt, is dat in de studie van Slegers, het WRR-rapport én de kabinetsreactie geen enkele verwijzing is terug te vinden naar het beleidsterrein waar de veranderende relatie tussen cultuur en nationale identiteit in de voorgaande decennia veelvuldig aan de orde was gekomen, namelijk het interdepartementale beleid dat vanaf 1970 was vormgegeven door het ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) samen met achtereenvolgens het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCW).¹⁷ Des te opmerkelijker is dat de WRR niet eens verwijst naar zijn eigen advies uit 1987 getiteld *Cultuur zonder grenzen* (WRR 1987), waarin hij had aangedrongen op meer aandacht voor de veranderende relatie tussen cultuur en landsgrenzen in het interdepartementale beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen.¹⁸ Een korte blik op de geschiedenis van dat beleid laat zien dat er met enige regelmaat aandacht was voor de gevolgen van mondialisering voor de onderlinge relatie tussen landen en de groeiende culturele diversiteit van de nationale bevolking. Al in de jaren zeventig van de 20ste eeuw was bijvoorbeeld de invloed van immigratie en Europese eenwording op de Nederlandse identiteit ter sprake gebracht in de eerste regeringsnota's over de buitenlandse culturele betrekkingen, en was tijdens de Kamerdebatten hierover de mogelijkheid geopperd om de culturele uitwisseling in te zetten om kennis op te doen over de migrantenculturen. In de jaren tachtig was naar aanleiding van de introductie van het beleidsthema 'Holland Promotion' gesproken over de ontbrekende trots van Nederlanders op de eigen nationale cultuur en de mogelijkheid om gebundelde cultuuruitingen in te zetten als instrument in de economische betrekkingen met het buitenland. In de jaren negentig was onder invloed van het interdepartementale beleid in het cultuurbeleid meer aandacht gekomen voor de groeiende culturele diversiteit van de Nederlandse bevolking en de groeiende internationalisering van de kunst- en cultuurpraktijk, en eind jaren negentig zorgde het beleidsthema 'vrijhaven' voor een uitgebreide discussie over de rol van Nederland als mondiale ontmoetingsplek van culturen. Aan het begin van de 21ste eeuw hadden opeenvolgende bewindslieden getracht om in het internationaal cultuurbeleid in te spelen op de gevolgen van mondialisering voor de culturele samenstelling van de Nederlandse bevolking en de veranderde relatie met het buitenland. Met andere woorden, het interdepartementaal beleid – in deze inleiding voor de leesbaarheid verder aangeduid als het internationaal cultuurbeleid (ICB) – had al geruime tijd gediend als een platform voor

¹⁷ Ook andere ministeries waren, zoals verderop duidelijk wordt, betrokken bij dit interdepartementale beleid. Voor de overzichtelijkheid beperk ik me hier tot de samenwerking tussen BuZa en het cultuurdepartement.

¹⁸ De enige verwijzing naar het eerdere advies is te vinden in de lijst met eerdere WRR-rapporten, die als bijlage in het rapport is opgenomen.

het politieke debat over de relatie tussen nationale identiteit, cultuur en landsgrenzen, waarbij zowel de veranderde culturele samenstelling van de Nederlandse samenleving als de veranderde rol van cultuur in de relatie met het buitenland aandacht hadden gekregen.

De vraag is of het ontbreken van enige aandacht voor het ICB in de discussie rondom het WRR-rapport uit 2007 een omissie is, of dat er eerder sprake is van een koerswijziging in het beleid waardoor zijn relevantie voor het identiteitsdebat was afgenomen. In dezelfde periode vinden namelijk wel duidelijke veranderingen plaats. Zo werd in 2007 een splitsing aangebracht tussen praktisch en strategisch ICB, waardoor de rechtstreekse bemoeienis van de ministeries met de internationale culturele uitwisselingspraktijk vrijwel helemaal verdween. De focus van het interdepartementale beleid verschoof verder naar diplomatie en economie, waarbij de nadruk kwam te liggen op voor het uitdragen van een positief realistisch profiel van Nederland in het buitenland (Minnaert 2012). Het nationale cultuurbeleid en het daarover gevoerde politieke debat werden in de daarop volgende jaren vooral beheerst door de invoering en aanscherping van de basisinfrastructuur en aanzienlijke bezuinigingen, waarbij thema's als 'internationalisering' en 'culturele diversiteit' nauwelijks nog aandacht kregen.

In 2011 merkte de KNAW in zijn onderzoeksagenda voor de geesteswetenschappen met de belangwekkende titel *Cultuur en identiteit: de veranderende plek van Nederland in de wereld* het volgende op: "De processen mondialisering en technologisering zijn nauw verweven en hebben de economische, politieke, culturele en religieuze tegenstellingen binnen de Nederlandse samenleving vergroot. Voor de een biedt de veranderde wereld nieuwe kansen voor de ander vooral bedreigingen. Tegen deze achtergrond kan het sterk gepolariseerde politieke debat worden gezien als een debat tussen (potentiële) winnaars en verliezers" (KNAW 2011: 11). Mijn belangstelling gaat uit naar dat politieke debat, en meer specifiek naar het debat dat is gevoerd rondom het beleid waarin de relatie tussen de nationale cultuur en het buitenland centraal staat. In dit promotieonderzoek staat daarom de vraag centraal welke rol nationale identiteit heeft gespeeld in het ICB en het politieke debat erover in de Tweede Kamer in de periode 1970-2012. Een onderzoek naar dit specifieke beleidsterrein laat zien hoe in de afgelopen decennia de nationale identiteit ook en misschien wel juist werd gerepresenteerd in en gevormd door de relatie met het buitenland, waarbij de dubbele rol van cultuur als verbindende én onderscheidende factor in relatie tot de nationale identiteit meer centraal komt te staan. Het onderzoek biedt daarmee een aanvullend perspectief op het Nederlandse debat over de nationale identiteit, waarin vooral sprake lijkt te zijn van een sterk naar binnen gekeerde blik – door de Raad voor Cultuur in 2005 treffend bestempeld als navelstaarderij (RvC 2005: 8).

Het beginpunt van dit onderzoek ligt in 1970, het jaar waarin de *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen* werd uitgebracht. Het eindpunt van mijn

onderzoek ligt bij de beleidsbrief die op 24 april 2012 naar de Tweede Kamer is gestuurd.¹⁹ In de tussenliggende periode is naar aanleiding van brieven, notities en nota's van opeenvolgende kabinetten en adviezen van diverse adviesorganen in de Tweede Kamer gesproken over onder meer de rol van cultuur in de betrekkingen met het buitenland, de toegenomen internationalisering van de kunst- en cultuurpraktijk en de veranderende relatie tussen cultuur en natie als gevolg van internationalisering en migratie. Nationale identiteit is daarbij impliciet en expliciet ter sprake gekomen, waarbij zowel bewindslieden als Kamerleden hun opvatting over nationale identiteit in de internationale context onder woorden hebben gebracht. In deze dissertatie tracht ik een zo volledig mogelijk beeld te geven van het beleid en het parlementaire debat erover in deze periode, met speciale aandacht voor de politiek-ideologische machtsstrijd die daarbij valt waar te nemen. Dit alles leidt uiteindelijk tot een beleidshistoriografie van het parlementaire debat over het internationaal cultuurbeleid in de periode 1970-2012.

De opbouw van deze dissertatie is als volgt. In het vervolg van deze inleiding werk ik het theoretisch-methodologisch raamwerk verder uit. Daartoe onderneem ik ten eerste een terreinverkenning van het bestaande onderzoek naar internationaal cultuurbeleid, en benoem ik hoe mijn onderzoek zich verhoudt tot een viertal gangbare benaderingen in het cultuurbeleidsonderzoek. Aansluitend licht ik kort mijn onderzoeksmethode en keuze voor bronnenmateriaal toe. Vervolgens werk ik de kernconcepten 'nationale identiteit' en 'internationaal cultuurbeleid' nader uit, waarbij ik vooral inga op de spanningen die in het discours over deze concepten aanwezig zijn. Ter afsluiting van de inleiding werk ik het methodologisch raamwerk verder uit waarmee ik de rol van nationale identiteit binnen het debat over internationaal cultuurbeleid tracht bloot te leggen.

In de vier daaropvolgende hoofdstukken neem ik steeds een periode uit de beleidsgeschiedenis ter hand. Omdat ik vooral geïnteresseerd ben in de veranderingen in het beleid en verschuivingen in het discours, heb ik ervoor gekozen om vooraf op basis van kantelpunten een periodisering aan te brengen in de beleidsgeschiedenis. Kantelpunten zijn momenten waarop belangrijke veranderingen zijn doorgevoerd in het internationaal cultuurbeleid. De *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen* uit 1970 kan worden beschouwd als een eerste kantelpunt. In de jaren voorafgaand aan deze nota werden de culturele betrekkingen met het buitenland geformaliseerd met het afsluiten van veelal bilaterale culturele verdragen, en zijn pogingen gedaan om enige samenhang aan te brengen in de culturele betrekkingen met het buitenland. Omdat het formele beleid ook deze elementen vermeldt als basis voor het beleid, begin ik dat hoofdstuk met een korte

¹⁹ Dit was bij aanvang van mijn onderzoek de meest recente beleidsbrief die specifiek over het internationaal cultuurbeleid ging. Hun PvdA-opvolgers Jet Bussemaker (OCW) en Bert Koenders (BuZa) hebben begin mei 2016 een beleidsbrief over het internationaal cultuurbeleid doen uitgaan. Ook zijn er tijdens de afronding van deze dissertatie twee beleidsevaluaties over het ICB uitgebracht: een adviesbrief van de Raad voor Cultuur en een advies van de Inspectie voor Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie. In de conclusies van de dissertatie zal ik nog wel kort aandacht besteden aan deze drie documenten.

analyse van deze verdragen en de pogingen tot het aanbrengen van samenhang in de culturele betrekkingen. Het rapport *Cultuur zonder grenzen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) uit 1987 vormt het tweede kantelpunt. In dit rapport wordt voor het eerst voorgesteld het primaat van het interdepartementale beleid te verleggen naar het cultuurbeleid en meer aandacht te besteden aan de gevolgen van de toegenomen internationalisering voor dat beleidsterrein. Het derde kantelpunt leg ik tien jaar later, in 1997. In dat jaar komen de HGIS-Cultuurmiddelen beschikbaar, een intensiveringsbudget voor de internationale culturele betrekkingen. Vanaf dat moment wordt gesproken over het nieuwe ICB en zijn de ministeries BuZa en OCW gezamenlijk verantwoordelijk voor de besteding van de extra financiële middelen. Het vierde kantelpunt ten slotte leg ik in het jaar 2007. In dat jaar wordt een deel van de HGIS-Cultuurmiddelen voor het laatst door een gezamenlijke commissie van OCW en BuZa verdeeld. Daarna wordt een deel van de middelen bij de reguliere cultuurfondsen ondergebracht en richten de ministeries zich gezamenlijk meer op de strategische dimensie van het ICB. In de hoofdstukken wordt besproken op welke momenten verschuivingen hebben plaatsgevonden in het beleid en/of in het debat erover, en hoe daarbij verschillende opvattingen ten aanzien van nationale identiteit een rol hebben gespeeld. In het laatste hoofdstuk wordt teruggekeerd naar de hoofdvraag en zullen enkele overkoepelende conclusies worden getrokken over de rol van nationale identiteit in het ICB-debat en wat mogelijke oorzaken en gevolgen zijn van het goeddeels verdwijnen ervan uit dat debat.

0.3 TERREINVERKENNING

In zowel het nationale als het internationale onderzoek naar cultuurbeleid is internationaal cultuurbeleid een onderbelicht thema. De Britse sociaal geograaf David Bell en de eveneens Britse hoogleraar cultuurbeleid Kate Oakley stellen in het recent verschenen overzichtswerk *Cultural policy* dat internationalisering heeft gezorgd voor een nieuwe context voor de productie, distributie en consumptie van cultuurgoederen, maar dat het cultuurbeleid deze ontwikkeling onvoldoende heeft gevolgd (Bell en Oakley 2014: 14). In hun conclusie benadrukken ze de invloed die internationalisering heeft op het cultuurbeleid: “It is in the international arena that many of the battles of twentieth-century cultural policy were fought, and in the twenty-first century we are seeing the emergence of new understandings of the role of culture within society, and new rationale for cultural investment that will produce a new framework for cultural policy” (Bell en Oakley 2015: 166). Ze constateren echter dat binnen het bestaande onderzoek naar cultuurbeleid het onderwerp nog nauwelijks wordt bestudeerd: “cultural policy research has tended to avoid the topic of international cultural policy (ICP), preferring to leave it to scholars of diplomacy or foreign relations” (Bell en Oakley 2014: 142).

Er is inderdaad weinig buitenlands onderzoek naar internationaal cultuurbeleid; bovendien is de bruikbaarheid ervan voor mijn specifieke onderzoeksvraag beperkt. In veel gevallen richt het onderzoek zich op het nader uitdiepen van het beleid van een specifiek land. Zo is er onderzoek gedaan naar culturele diplomatie en *nation branding*, begrippen die in het Nederlandse beleid vanaf 2007 een centrale rol zijn gaan spelen (Minnaert 2012). De

Amerikaanse mediawetenschapper Sue Curry Jansen bijvoorbeeld bespreekt in haar artikel "Designer nations: Neo-liberal nation branding – Brand Estonia" (Jansen 2008) de herpositionering en -profilering van Estland na de Koude Oorlog. Jansen maakt duidelijk dat Estland worstelt met de vraag op welke manier de turbulente geschiedenis, waarin het land onder andere werd overheerst door de Sovjet-Unie, van invloed is op het uit te dragen imago. Vanwege de specifieke geschiedenis en dito beleidsstructuur van Estland blijft een vergelijking met Nederland steken in de algemene constatering dat ook Nederland worstelt met de vraag hoe het verleden een plek krijgt in het beleid en in de gewenste beeldvorming. In het geval van Nederland zou dit wellicht gaan over het VOC-verleden en een traditie als Zwarte Piet. Een vergelijkbare beperking doet zich voor bij het artikel "Exporting national culture: histories of Cultural Institutes abroad" (Paschalidis 2009) van de Griekse politicoloog Gregory Paschalidis. Paschalidis onderzoekt daarin de rol van de buitenlandse culturele instituten van Duitsland en Frankrijk bij het uitdragen van de nationale cultuur. Hij concludeert dat deze instituten een belangrijke rol spelen in het contact met de Duitse en Franse gemeenschap in het vestigingsland. In het Nederlandse beleid wordt nauwelijks gebruikgemaakt van culturele instituten²⁰, en bovendien kenden en kennen de Nederlandse culturele instituten een andere functie en financieringsconstructie dan de Franse en Duitse voorbeelden.

Een aparte categorie vormen de onderzoeken waarin het internationaal cultuurbeleid van een aantal landen met elkaar wordt vergeleken. Voor een zoektocht naar inspiratie voor een andere beleidsinrichting is dit type benchmarkonderzoek zeker bruikbaar, en zoals verderop zal blijken heeft in het Nederlandse ICB een paar keer een dergelijke internationale vergelijking deel uitgemaakt van het beleidsdebat. Maar ook deze internationaal vergelijkende onderzoeken blijven vooral beperkt tot het benoemen van de verschillen en overeenkomsten. Een treffend voorbeeld hiervan is het onderzoek dat in 2003 werd uitgevoerd onder leiding van de Amerikaanse beleidswetenschapper Margaret Wyszomirski (Wyszomirski 2003) naar het internationaal en buitenlands cultuurbeleid in negen verschillende landen. Aan de hand van lokaal uitgevoerde landenstudies concludeerden de onderzoekers dat er een paar meer algemene modellen waren voor de inrichting van het internationaal cultuurbeleid. Zo was in een aantal landen het internationaal cultuurbeleid ondergebracht bij een onafhankelijk instituut, terwijl in andere landen het beleid vanuit het ministerie van Buitenlandse Zaken en/of het ministerie voor Cultuur werd aangestuurd. Het onderzoek biedt wel inzicht in het karakter van beleidsvorming; zo wordt duidelijk dat de inrichting van het buitenlandse cultuurbeleid sterk afhangt van de inrichting van het nationale cultuurbeleid. Maar verder biedt een dergelijke internationale vergelijking weinig aanknopingspunten voor mijn onderzoek; het laat vooral zien dat voor een goed begrip van het internationaal cultuurbeleid inzicht moet bestaan in de beleidspraktijk in het specifieke land. Een ander werk dat de inzichten uit verschillende landenstudies bundelt is

²⁰ Met het sluiten van het Institut Néerlandais eind 2013 is er overigens nog maar één cultureel instituut over, het Erasmushuis te Jakarta.

International cultural policies and power (Singh 2010). De bespreking van internationaal cultuurbeleid daarin is beperkt, en hoewel de bundel zeker interessante thema's aanknoopt is wederom de bruikbaarheid ervan voor mijn onderzoek navenant. Het hoofdstuk over de relatie tussen kunst en staat van de Amerikaanse communicatiewetenschapper Sandra Braman benoemt de soms complexe relatie tussen kunst en staat, maar bevat vooral voorbeelden uit de Verenigde Staten, Groot-Brittannië, Frankrijk en Italië, alsmede de Europese Unie. Het parlementaire debat over de culturele verdragen komt in het geheel niet ter sprake.

Zoals gezegd staat net als in andere landen ook in Nederland het wetenschappelijk onderzoek naar internationaal cultuurbeleid nog in de kinderschoenen en ligt de nadruk op het nationale cultuurbeleid. Een belangrijke uitzondering hierop is het onderzoek naar de internationale verspreiding van Nederlandse kunst en cultuur en de mogelijke gevolgen van internationalisering voor de nationale kunst en cultuur. Dat onderwerp is de afgelopen decennia met enige regelmaat onderzocht (o.a. Bevers e.a. 2015, Van Hest 2012, Hofstede 2000, Heilbron 1995). In dat onderzoek is ook – zij het bescheiden – aandacht voor de rol van de overheid in deze verspreiding. Zo noemt bijvoorbeeld het vorig jaar verschenen boek *Nederlandse kunst in de wereld* (Bevers e.a. 2015) het ICB als een belangrijke factor voor de toename in kwantitatieve zin van de internationale verspreiding van Nederlandse literatuur, architectuur en beeldende kunst. Een meer uitgebreide analyse van het beleid ontbreekt echter, en een directe causaliteit tussen het beleid en de toename wordt ook niet onderzocht of aangetoond.

0.3.1 De onderzoeker als bemiddelaar

De afgelopen decennia hebben onder andere antropologen, filosofen, sociologen, historici, mediawetenschappers, kunstwetenschappers, juristen, economen en beleidswetenschappers zich beziggehouden met het onderzoek naar cultuurbeleid. Al deze vakgebieden kennen eigen onderzoekstradities, waardoor er een zeer divers palet aan methoden voor onderzoek naar kunst- en cultuurbeleid beschikbaar is. Een gevolg van deze grote diversiteit is dat binnen het onderzoek naar kunst- en cultuurbeleid geen dominant paradigma aan te wijzen valt. Volgens de Nederlandse cultuurbeleidsonderzoeker Quirine van der Hoeven vervult de beleidsonderzoeker de rol van bemiddelaar: “De verschillende disciplines die de onderzoeker betreft in zijn analyse (bv. sociologie, politicologie, economie, bestuurskunde, geschiedenis en recht) hoeft hij echter niet allemaal zelf te beheersen; de beleidswetenschapper is eerder een bemiddelaar tussen de verschillende wetenschappen” (Van der Hoeven 2012: 34). Mijn eigen achtergrond ligt in de theater-, film- en televisiewetenschappen met specialisaties in de theaterwetenschap en het kunstbeleid en -management. Daardoor heb ik onder meer een achtergrond in het historisch onderzoek, de beleidswetenschappen en *cultural studies*. Verder heb ik door mijn werk als junior-onderzoeksmedewerker bij de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) ook enige ervaring opgedaan in de evaluatie van beleid. Deze achtergrond speelt een belangrijke rol bij het vaststellen van het analysekader, maar voor een betere bemiddelingspoging is een korte verkenning van het bestaande onderzoek naar

cultuurbeleid noodzakelijk. Van der Hoeven onderneemt in haar dissertatie een vergelijkbare exercitie, en hanteert daarbij een onderverdeling in historisch onderzoek, sociologisch onderzoek en internationaal vergelijkend onderzoek. Ik heb hierboven al toegelicht waarom voor mijn onderzoeksonderwerp het internationaal vergelijkend onderzoek minder bruikbaar is. Historisch onderzoek en kunstsociologie zijn voor mijn onderzoeksvraag wel bruikbare onderzoeksmethoden. Vanwege de economische legitimering van het ICB en de vraag naar de invloed van het begrip 'nationale identiteit' op het beleidsdebat voeg ik twee andere benaderingen toe aan mijn verkenning: de kunsteconomie en de cultural studies.

Ik bespreek kort de kern van elk van deze benaderingen en hun bruikbaarheid voor mijn onderzoek. Deze terreinverkenning pretendeert geenszins een volledig overzicht te geven van al het onderzoek dat op deze deelgebieden heeft plaatsgevonden. Alleen al in Nederland zijn in de afgelopen jaren vele tientallen proefschriften verschenen over het cultuurbeleid en aanverwante thematiek. Het is een verkenning van het bestaande onderzoek in een zoektocht naar bruikbare methodologische aanknopingspunten. Bij sommige invalshoeken en begrippen sta ik uitgebreider stil om hun bruikbaarheid voor mijn onderzoek vast te stellen. Andere invalshoeken en begrippen komen minder uitgebreid aan bod, omdat ik ze minder bruikbaar of relevant acht voor mijn onderzoek. Verder bevatten de beleidsnota's, -notities en -brieven zelf, alsmede beleidsadviezen en -evaluaties vaak uitgebreide overzichten en analyses van het internationaal cultuurbeleid. Omdat deze documenten deel uitmaken van het beleidsproces beschouw ik ze vooral als onderdeel van het onderzoeksmateriaal.

0.3.1.1 Historisch onderzoek

Een veelgebruikte methode in het onderzoek naar cultuurbeleid is het historisch onderzoek. Kort gesteld richt dit zich op het (her)interpreteren en (re)construeren van gebeurtenissen uit het verleden aan de hand van primair en secundair bronnenmateriaal. Het is van belang om zich te realiseren dat het onderzoek daarbij orde en structuur aanbrengt die op het moment zelf vaak niet op die manier aanwezig waren. In de woorden van de Franse filosoof Michel Foucault: "the history of thought, of knowledge, of philosophy, of literature seems to be seeking, and discovering, more and more discontinuities, whereas history itself appears to be abandoning the irruption of events in favour of stable structures" (Foucault 1972: 6).

Historisch onderzoek naar cultuurbeleid richt zich in de meeste gevallen op een specifiek land, en beperkt zich tot een specifiek deelgebied van het cultuurbeleid. Slechts een paar keer is getracht om de geschiedenis van het Nederlandse cultuurbeleid in zijn geheel te onderzoeken. Het proefschrift *Overheid en Kunst in Nederland* (Boekman 1989) van Emanuel Boekman uit 1939 wordt beschouwd als de eerste chronologische historische studie naar het Nederlandse cultuurbeleid, met veel aandacht voor de eerste schreden van overheidsbemoediging met de kunsten eind 19de eeuw. Het meest uitgebreide historische onderzoek naar de geschiedenis van het Nederlandse cultuurbeleid is van de hand van de Groningse historicus Roel Pots. Pots plaatst in zijn boek *Cultuur, koningen en democraten* (Pots 2000) de eerste overheidsbetrokkenheid met de kunsten tijdens de Bataafse periode eind 18de eeuw, en reconstrueert in een gedetailleerde studie de geschiedenis van het cultuurbeleid tot aan het begin van de 21ste eeuw. Een voordeel van een alomvattende

aanpak is dat beleidsthema's in een groter verband worden geplaatst, waardoor bijvoorbeeld kan worden vastgesteld wanneer een specifiek beleidsthema actueel was. Pots laat zien dat internationalisering als beleidsthema in het cultuurbeleid in de jaren negentig van de 20ste eeuw opduikt en dat in dezelfde periode ook de aandacht voor culturele diversiteit toeneemt.²¹ Pots geeft een uitgebreid overzicht van het tot dan toe verschenen historisch onderzoek naar cultuurbeleid. Hij merkt daarbij op dat het onderzoek zich in de loop van de jaren steeds meer lijkt te hebben verengd tot het kunstbeleid, en dat historisch onderzoek naar de Nederlandse cultuur en identiteit vooral in de 19de eeuw en het begin van de 20ste eeuw voorkwam – met Johan Huizinga als belangrijkste vertegenwoordiger (Pots 2000: 433). Een nadeel van deze aanpak is dat de bespreking van specifieke beleidsterreinen vaak weinig de diepte in gaat, en slechts enkele grote omwentelingen in het beleid benoemt. Een interessant voorbeeld hiervan is ook het werk *Nederland in de wereld: De buitenlandse politiek van Nederland* (Hellema 2014) van de Nederlandse hoogleraar Geschiedenis van de Internationale Betrekkingen Duco Hellema. Hellema geeft in dit werk een zeer leesbaar en gedetailleerd overzicht van het Nederlandse buitenlandbeleid, met veel aandacht voor de periode na de Tweede Wereldoorlog. Interessant daarbij is zijn specifieke aandacht voor de politieke verhoudingen, onder andere in de opeenvolgende kabinetten. Maar voor een deelgebied als het ICB is in het boek nauwelijks aandacht.

Die diepte wordt vaak wel bereikt in historisch onderzoek naar cultuurbeleid dat zich richt op de geschiedenis van een specifieke sector of een specifiek beleidsthema. Een fraai voorbeeld hiervan is het boek *Het Nederlandse toneelbestel van 1945-1995* (Van Maanen 1997) van de Groningse kunstwetenschapper Hans van Maanen. Van Maanen reconstrueert en analyseert de geschiedenis van het Nederlandse toneelbestel langs de lijnen van productie, distributie en vertoning. Dat levert een helder overzicht op van de belangrijkste omwentelingen in het beleid, die Van Maanen in het slothoofdstuk van een theoretische verdieping voorziet. Een voorbeeld van onderzoek naar een specifiek beleidsterrein dat raakt aan mijn onderzoek is dat van de Amsterdamse sociaal-wetenschapper Eltje Bos. Zij onderzoekt in haar dissertatie *Beleid voor cultuur en immigranten: rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004* (Bos 2011) het beleid rondom het thema culturele diversiteit in het Nederlandse cultuurbeleid. In het onderzoek wordt duidelijk dat een beleidsthema van invloed is op tal van lagen van de overheid, en dat er een duidelijke spanning tussen de formulering en de uitvoering van beleid bestaat.

Ook in het beleid zelf speelt de geschiedenis van het beleid een belangrijke rol. Beleidsstukken bevatten vaak een korte geschiedenis van het eerder gevoerde beleid, die een specifieke rol vervult: veranderingen in het beleid worden gepresenteerd als

²¹ Een interessante gebeurtenis waar zowel Boekman als Pots uitgebreid op ingaat is het artikel "Holland op zijn smalst" van Victor de Stuers in *De Gids* uit 1873. Hierin beklagde De Stuers zich over het mogelijke vertrek van Nederlandse schilderijen naar het buitenland en hij riep de regering op om hiertegen in het geweer te komen. In zekere zin werd hier dus een eerste vorm van internationaal cultuurbeleid gevoerd, namelijk het tegengaan van de uitstroom van Nederlands cultureel erfgoed naar het buitenland.

verschuiving c.q. verbetering ten opzichte van het eerdere beleid. Maar door de omschrijving van het eerdere beleid wordt dit ook geïnterpreteerd en vaak becommentarieerd. Daarmee voorziet het beleid als het ware in zijn eigen context. Een interessant voorbeeld hiervan is de cultuurnota *Meer dan kwaliteit* van de voormalige VVD-staatssecretaris voor Cultuur Halbe Zijlstra. Met de titel van zijn cultuurnota – en ook in het daarin gepresenteerde beleid – markeert hij expliciet de breuk met het tot dan toe centrale kwaliteitsbegrip. Ook in de beleidsstukken over het internationaal cultuurbeleid komen dergelijke verwijzingen naar eerder beleid voor en wordt de bespreking van de beleidsgeschiedenis vooral ingezet als context van het nieuwe beleid. Het is van belang om hier bij het bestuderen van het beleid oog voor te hebben, en dergelijke verwijzingen niet te beschouwen als de geschiedenis van het beleid maar als een interpretatie ervan op dat moment.

Mijn onderzoek kan zeker worden beschouwd als een historisch onderzoek. Ik ben in de keuze voor mijn bronnenmateriaal meer gericht op het politieke debat over het beleid dan bijvoorbeeld Pots en Van Maanen. Een historiografie van het Nederlandse internationaal cultuurbeleid en het debat erover vormt een duidelijke aanvulling op het bestaande historische onderzoek naar het Nederlandse cultuurbeleid. Andere historische studies laten zien dat internationalisering als thema binnen het nationale cultuurbeleid in de jaren negentig van de 20ste eeuw naar voren kwam. Overzichtswerken als die van Pots en Hellema kunnen dienen als bruikbaar kader om de ontwikkelingen binnen het ICB te plaatsen binnen de meer algemene ontwikkelingen in respectievelijk het cultuur- en het buitenlandbeleid. Verder is duidelijk dat bij veel van het historisch beleidsonderzoek het accent ligt op de reconstructie van het beleid, maar dat het parlementaire debat over het cultuurbeleid slechts sporadisch wordt meegenomen.

0.3.1.2 Kunstsociologie

De Amerikaanse socioloog Victoria Alexander geeft in het boek *Sociology of the arts* (Alexander 2003) een bruikbaar overzicht van de bestaande theorievorming binnen de kunstsociologie, en het boek *How to study art worlds* (Van Maanen 2009) van de al eerder besproken Hans van Maanen biedt een overzicht van de meest gebruikte kunstsociologische benaderingen in het onderzoek naar kunst- en cultuurbeleid. Een socioloog bestudeert de menselijke samenleving; sociologie levert de terminologie om relaties tussen mensen onderling en tussen mensen en hun omgeving te duiden, en zoekt naar interpretaties voor de handelingen die daaruit voortkomen. De kunstsociologie richt zich daarbij specifiek op de rol van de kunsten in de samenleving. Zo zijn bijvoorbeeld de motieven van mensen om zich met de kunsten bezig te houden, als maker zowel als bezoeker, een belangrijk onderzoeksthema van de kunstsociologie. Ook is er veel aandacht voor de mechanismen binnen de kunstwereld en de rol van de diverse actoren die met hun handelen de kunstwereld beïnvloeden.

Ik beperk me bij de bespreking van de kunstsociologie tot twee benaderingen die ik waardevol acht voor mijn onderzoek: de veldtheorie van de Franse socioloog Pierre Bourdieu (o.a. Bourdieu 1993, 1996) en de actor-netwerktheorie (ANT) van de Franse

socioloog Bruno Latour c.s. (o.a. Latour 2005, Law 1992, 1999, Callon 1996). Het zijn theorieën die vanuit een tegengesteld perspectief de rol van grenzen in een systeem bekijken, en de spanning ertussen biedt een interessante basis voor onderzoek naar de veranderende relatie tussen nationale cultuur en landsgrenzen. Simpel gesteld is bij de veldtheorie de buitengrens van het veld van wezenlijk belang voor het functioneren ervan en neemt een actor een positie in ten opzichte van andere actoren. ANT ziet de actor als het resultaat van verbindingen, waarbij de verbindingen niet vanuit de aanwezigheid in eenzelfde veld verklaard worden maar vanuit een behoefte c.q. een noodzaak ertoe. Ik zal op beide theoretische stromingen wat dieper ingaan en ze verbinden aan internationalisering en het cultuurbeleid.

In het boek *The field of cultural production* (Bourdieu 1993) legt Bourdieu de basis voor zijn theorie over het culturele veld. Hij beschouwt de aanduiding kunst niet als een in het object zelf aanwezige kwaliteit, maar als een kwalificatie die wordt toegekend aan een object of gebeurtenis die door de betrokkenen in het culturele veld wordt gedeeld en erkend. Het kunstveld functioneert op basis van dit soort geschreven en ongeschreven regels, die Bourdieu aanduidt als de habitus. In tegenstelling tot het concept 'kunstwereld' van de Amerikaanse socioloog Howard Becker (zie o.a. Becker 1974, 1982) is volgens Bourdieu het kunstveld niet te reduceren tot "a population, i.e. a sum of individual agents, linked by simple relations of interaction – although the agents and the volume of the population of producers must obviously be taken into account (e.g. an increase in the number of agents engaged in the field has specific effects)" (Bourdieu 1993: 316). Processen binnen de kunstwereld zijn volgens Bourdieu niet enkel te verklaren vanuit het bestaan van conventies, zoals Becker had gesteld. Er vindt volgens Bourdieu juist een voortdurende strijd om posities plaats, waarbij de actoren zich ten opzichte van elkaar positioneren. Dit innemen van posities geschiedt met behulp van verschillende soorten kapitaal, waaronder economisch kapitaal (geld) en sociaal kapitaal (o.a. relaties en netwerken). Voor het toekennen van waarde aan dat kapitaal is – naast formele en informele afspraken over de toekenning van waarde – schaarste nodig, en voor de positionering is het nodig de andere actoren in het veld te kennen. Zowel de notie van schaarste als het uitdrukken van een positie maken het hanteren van een buitengrens noodzakelijk. Kapitaal heeft enkel waarde als er een beperkte hoeveelheid kapitaal aanwezig is binnen het veld, en positie is een loos begrip als niet duidelijk is ten opzichte van wie de actor zich positioneert.

Voor het onderzoek naar cultuurbeleid biedt de veldtheorie tal van bruikbare inzichten. Zo helpt ze bij het benoemen van de complexe relatie van de overheid met de kunstwereld. Aan de ene kant staat de overheid buiten het kunstenveld, omdat zij niet zelf rechtstreeks betrokken is bij het maakproces. De overheid maakt geen kunst, en de Nederlandse overheid spreekt indachtig het Thorbeckeprincipe ook geen inhoudelijk oordeel uit over de kunsten. Hoogstens kunnen instellingen in het kunstenveld door de overheid worden aangespoord tot gewenst gedrag door aan de subsidies voorwaarden te verbinden. Zo verplichtte staatssecretaris Rick van der Ploeg in 2000 de gesubsidieerde instellingen om nieuw publiek te vinden, op straffe van een korting van de subsidie met 3% als dit niet (voldoende) was gebeurd. Maar omdat de overheid door het verstrekken van subsidies in Nederland een

cruciale rol speelt in de financiering van de culturele sector, kan de overheid evengoed wél als een actor binnen het kunstenveld beschouwd worden. De overheid kan in dat geval zelfs gezien worden als een machtige actor, omdat zij de macht heeft – vooral uitgedrukt in economisch kapitaal – om instellingen al dan niet te subsidiëren en tot het gesubsidieerde deel van het veld toe te laten. Bourdieu zelf vond overigens dat de aanwezigheid van de overheid in het kunstenveld nadelige gevolgen kan hebben voor de kwaliteit van de geproduceerde kunst. Hij meende zelfs dat kunst die met ondersteuning van de overheid tot stand is gekomen, meestal middelmatig is, omdat de kunstenaar in het maakproces rekening houdt met de motieven van de overheid en niet met die van het kunstenveld of van zichzelf (Bourdieu 1995).

In het werk van Bourdieu is weinig expliciete aandacht voor internationalisering. Bij het veldmodel introduceert Bourdieu in *The Rules of art* (Bourdieu 1996) een schema waarin de verschillende krachtenvelden worden gevisualiseerd. Vrij terloops is in dat schema het begrip ‘*national*’ bij de sociale ruimte gevoegd (Bourdieu 1996: 124). Deze toevoeging wordt in de verdere tekst nergens geproblematiseerd of toegelicht. Het lijkt alsof Bourdieu nationale grenzen als een natuurlijke omgrenzing van de sociale ruimte hanteerde, een verschijnsel dat door de Britse sociaal theoreticus Jim McGuigan in zijn boek *Rethinking cultural policy* als een standaardfout van de sociologie wordt beschouwd (McGuigan 2004: 16). Op zich is de keuze voor de nationale grenzen als inperking van het kunstenveld verdedigbaar. Ze roept vooral de vraag op welke invloed de activiteiten buiten de nationale ruimte hebben op de processen binnen deze ruimte en welke waarde deze activiteiten vertegenwoordigen binnen die grenzen. Het veldmodel biedt daartoe zeker mogelijkheden.²² Internationalisering kan bijvoorbeeld worden gezien als het inbrengen van economisch en sociaal kapitaal van buiten het nationale veld, al is wel onduidelijk wat bijvoorbeeld de symbolische waarde is die wordt toegekend aan een buitenlandse tournee of onderscheiding. Een ander perspectief op internationalisering vanuit de veldtheorie is dat de grenzen van het culturele veld worden verruimd naar bijvoorbeeld de westerse wereld of zelfs de gehele wereld. Daarmee worden posities betrekkelijker: vooraanstaand in Nederland betekent niet direct vooraanstaand in de wereld, en omgekeerd.

Binnen de Nederlandse kunstsociologie is zoals al eerder besproken de nodige aandacht voor de invloed van internationalisering en globalisering op de nationale cultuur. Daarbij speelt het begrip ‘positie’ een belangrijke rol, al wordt daarbij niet altijd expliciet voortgebouwd op de inzichten van Bourdieu of het veldmodel. In de afgelopen decennia hebben onder andere Johan Goudsblom (Goudsblom 1985), Abram de Swaan (De Swaan 1990, 1995), Bart Hofstede (Hofstede 1995, 2000), Femke van Hest (Van Hest 2012) en Ton Bevers (Bevers 2012, 2015) zich uitgelaten over de internationalisering van Nederlandse kunst. Goudsblom introduceerde in 1985 de metafoer van de doorkijkspiegel: “De uitkijkpost

²² Bij de expertmeeting rondom het al eerder gememoreerde boek van Bevers e.a. kwam deze ommissie in het veldmodel ook ter sprake, en werd gesproken over de verbreding van het veldmodel naar het mondiale veld, waarbinnen de concepten van Bourdieu nog steeds bruikbaar werden geacht voor de bestudering van het kunstenveld.

met de doorkijkspiegel kan dienen als een symbool voor de situatie van Nederlandse intellectuelen. Zij verkeren in een gunstige positie om waar te nemen wat er op hun gebied in het buitenland plaats vindt. Velen van hen zijn verbazend goed ingelicht over de ontwikkelingen elders, vooral in Amerika. Hun eigen activiteiten blijven echter door hun buitenlandse collega's onopgemerkt" (Goudsblom 1985: 632). Deze vorm van eenrichtingsverkeer beschouwt Goudsblom als onwenselijk. Sociaal wetenschapper Abram de Swaan bouwt voort op deze gedachte in zijn artikel "Alles is in beginsel overal (maar de Mosselman is nergens meer)" (De Swaan 1990). Hij constateert daarin dat er enerzijds als gevolg van internationalisering op nationaal niveau een groeiende diversiteit aan culturele uitingen is waar te nemen, maar dat tegelijkertijd in landen het cultuuraanbod steeds meer op elkaar gaat lijken. Een ander belangrijk ijkpunt in de Nederlandse kunstsociologische aandacht voor het verschijnsel internationalisering is de bundel *Waar in een klein land* (Heilbron e.a. 1995) De bundel biedt begin jaren negentig een staalkaart van het wetenschappelijk onderzoek naar de gevolgen van internationalisering voor de Nederlandse kunsten. De bundel is ingedeeld langs de lijnen van disciplines; er wordt onder andere aandacht besteed aan film (Bart Hofstede), muziek (Cas Smithuisen), beeldende kunst (Ton Bevers) en literatuur (Johan Heilbron). De auteurs gaan uitgebreid in op de sectorspecifieke ontwikkelingen, maar het beleid op het terrein van de internationale culturele betrekkingen wordt bijna niet aangeroerd. Dat is ook niet zo verwonderlijk, begin jaren negentig was er nog nauwelijks sprake van internationaal cultuurbeleid.

Ook de afgelopen decennia zijn tal van onderzoeken verschenen over de internationale verspreiding van Nederlandse kunst en cultuur. Zo relateert de Rotterdamse socioloog Bart Hofstede in zijn dissertatie *In het wereldfilmstelsel* (Hofstede 2000) de slechte naam die de Nederlandse film in het buitenland zou hebben. Nederlandse films waren in kwantitatieve zin misschien niet veel aanwezig in het buitenland, maar deden het in de door hem onderzochte periode wel goed op de toonaangevende festivals. Dat de rol van nationaliteit in een deel van de culturele uitwisseling in de loop van de 20ste en 21ste eeuw steeds minder relevant is geworden, blijkt uit het proefschrift *Territorial factors in a globalised art world? The visibility of countries in international contemporary art events* (Van Hest 2012) van de Rotterdamse socioloog Femke van Hest. Zij concludeert in haar onderzoek naar de zichtbaarheid van landen op internationale beeldendekunstmanifestaties dat dergelijke internationale kunstevenementen steeds meer transnationale evenementen geworden zijn in plaats van showcases voor de deelnemende landen om hun voornaamste kunstenaars te tonen. De nationaliteit van kunst(enaar) doet er zelfs steeds minder toe, wat onder andere blijkt uit het feit dat veel kunstenaars op biënnales actief zijn die in Nederland wonen, maar niet de Nederlandse nationaliteit hebben.

In zijn afscheidsrede als hoogleraar van 7 december 2012 stond de Rotterdamse socioloog Ton Bevers stil bij de zichtbaarheid van de Nederlandse kunst in de wereld.²³ Voor

²³ Deze gedachten zijn recentelijk ook verwoord in het boek *Nederlandse kunst in de wereld* (Bevers e.a. 2015).

een definitie van zichtbaarheid verwees hij naar het centrum-periferiemodel, dat onder andere door Johan Heilbron in zijn onderzoek naar transnationaal verkeer was gebruikt (Heilbron 1995). De term 'centrum' verwijst naar de toonaangevende centra in de wereld, en de periferie naar het gebied daaromheen (Bevers 2012: 4). Bevers hanteerde in zijn rede een model van drie reputatiecirkels om toe te lichten hoe het buitenland veroverd kan worden. In de eerste cirkel speelt het beleid volgens Bevers een belangrijke rol: "[De eerste cirkel is – TM] het beschermde, Nederlandse circuit in het buitenland, dat verbonden is met het buitenlands cultuurbeleid van Nederland, de ambassades, de Nederland-huizen, sommige biënnales, wereldtentoonstellingen en andere manifestaties die plaatsvinden op basis van landenvertegenwoordiging. Selectie en presentatie van Nederlandse kunst in het buitenland geschieden dan minder op basis van een buitenlandse vraag, maar van een aanbod en initiatief vanuit Nederland zelf" (Bevers 2012: 5). De tweede cirkel wordt gevormd door curatoren, museumdirecteuren, galeriehouders en redacteurs van kunsttijdschriften, die Nederlandse kunst selecteren en kunstenaars uitnodigen. De derde cirkel ten slotte "wordt bereikt door die kunstenaars die in het buitenland prijzen winnen, onderscheiden worden, succesvol zijn in de kunstmarkt en aandacht krijgen in de massamedia, kortom, de bekendheid van Nederlandse kunstenaars bij een internationaal publiek" (Bevers 2012: 5). Volgens Bevers speelt het beleid slechts een bescheiden rol in een succesvolle internationale carrière van Nederlandse kunstenaars, en is het vooral de kunstwereld zelf die de reputatie van makers bepaalt. Deze conclusie spreekt Bevers overigens bij de presentatie van het al eerder genoemde boek *Nederlandse kunst in de wereld* deels tegen. Bij die gelegenheid noemt hij de rol van het beleid zeer belangrijk, waarbij hij wel opmerkt dat de overheid vooral had gezorgd voor een nationaal bestel dat als een solide uitvalsbasis fungeerde. De goede internationale reputatie was dus vooral het gevolg van goed nationaal beleid.²⁴

Een alternatieve zienswijze binnen de sociologie die in het onderzoek naar cultuurbeleid steeds meer navolging vindt, is de actor-netwerktheorie (ANT). De grondleggers van ANT zijn de Franse sociologen Bruno Latour en Michel Callon en de Britse socioloog John Law (o.a. Latour 1987, 2005, Callon 1996, Law 1992, Law en Hassard 1999). Het basisprincipe van ANT is dat iedere actor het resultaat is van een vernetwerkingsproces – vandaar het streepje tussen de begrippen actor en netwerk. ANT trekt dit uitgangspunt door naar zowel subjecten als objecten en hanteert een aantal kernbegrippen ten aanzien van deze actor-netwerken. Met het begrip 'performativiteit' wijst ANT op de eigenschap van het actor-netwerk dat de verbinding niet statisch is, maar voortdurend moet worden gelegd (Latour 2005: 37-38). Deze *need-to-connect* (zonder verbinding bestaat de actor immers niet) kan leiden tot betrekkelijk stabiele actor-netwerken, maar ook tot instabiele en slechts kort bestaande. In zijn boek *Reassembling the social* noemt Latour de natiestaat als voorbeeld van een type actor-netwerk dat al lange tijd orde aanbrengt in de samenleving, maar tegelijkertijd van tijdelijke aard blijft (Latour 2005: 24). De natiestaat is vanuit deze gedachte geen vaststaand en vanzelfsprekend gegeven, het is het resultaat van tal van betrekkelijk stabiele processen.

²⁴ Presentatie *Nederlandse kunst in de wereld*, 2 juni 2015, Compagnietheater Amsterdam.

John Law stelt dat in principe iedere verbinding in de samenleving tijdelijk is, een verschijnsel dat een groot gevoel van chaos en onzekerheid oproept dat verlamdend kan werken (Law 1992). Er bestaat daarom een sterke behoefte aan stabiele verbindingen en het niet voortdurend benadrukken van het tijdelijke karakter van verbindingen. Het verschijnsel dat het procesmatige karakter niet altijd op de voorgrond treedt, wordt binnen ANT aangeduid met het begrip 'punctualisering' (Law 1992). Ook hierbij is de natiestaat een bruikbaar voorbeeld. Het is voor het functioneren van de natiestaat niet wenselijk dat voortdurend de nadruk komt te liggen op het geconstrueerde en tijdelijke karakter ervan. Door de natiestaat als een stabiele en vanzelfsprekende actor te bestempelen ontstaat een situatie van rust die het functioneren van de natiestaat ten goede komt. Maar conflicten over landsgrenzen en de roep om onafhankelijkheid van minderheden in landen laten zien dat er altijd een mogelijkheid bestaat om de natiestaat te destabiliseren. Een laatste kernbegrip van ANT dat ik hier wil bespreken, is 'transformatie'. Het begrip wijst op de invloed die de actor heeft op het netwerk waaruit het is opgebouwd. Omdat de actor het resultaat is van een netwerkproces, is deze onderdeel van de eigen omgeving. In het voorbeeld van de natiestaat kan worden gesteld dat de ons omringende landen in hun handelen rekening houden met het feit dat Nederland er is, en daarmee is Nederland door zijn aanwezigheid van invloed op zijn eigen omgeving.

Een belangrijk inzicht van ANT is dat de onderzoeker oog moet hebben voor de aard van de verbindingen en de tijdelijkheid ervan. De theorie vraagt aandacht voor het proces zelf en niet voor het resultaat van dat proces. Wat in mijn optiek het ANT-perspectief bruikbaar maakt voor het onderzoek naar cultuurbeleid is dat de dubbele relatie tussen overheid en kunst die bestaat binnen de veldtheorie, binnen ANT eenvoudiger te duiden valt. De relaties tussen de actoren worden binnen ANT niet beschouwd vanuit een vaststaande positie ten opzichte van elkaar, maar vanuit een relatie met elkaar. De overheid wordt niet gezien als een buitenstaander die tegelijkertijd het veld beïnvloedt én een positie inneemt in het veld – een rol die kan wringen – maar als een van de mogelijke verbindingspartners van culturele actoren c.q. instellingen. Het accentueren van deze betrekkelijke rol van de overheid doet in mijn ogen meer recht aan de aanwezigheid van kunst en cultuur in de samenleving. Beide bestaan ook los van overheidsbeleid, een bewustzijn dat de overheid zelf in beleidsteksten geregeld naar voren brengt. Zeker de afgelopen jaren heeft zij nadrukkelijk gewezen op de noodzaak voor meer particulier initiatief op dit terrein, wat ook gezien kan worden als een oproep tot het aangaan van andere verbindingen. Ook wat betreft internationalisering is ANT een bruikbare theorie. Anders dan bij het veldmodel, waarbij internationalisering wordt gerelateerd aan de grenzen rondom het veld, is binnen ANT die landsgrens betrekkelijker en wordt vooral gedacht aan de wederzijdse opbrengst van de verbinding. Die gedachte past bij de vele internationale coproducties die inmiddels plaatsvinden in de culturele sector. Zo werken bijvoorbeeld geregeld theatermakers uit diverse landen samen die deze samenwerking niet benaderen vanuit hun afzonderlijke nationale positie maar vanuit hun creatieve verbondenheid. Dergelijke samenwerkingsverbanden kunnen daarom beter worden aangeduid met het begrip 'transnationaal', dat aangeeft dat er weliswaar sprake is

van samenwerking tussen (actoren uit) verschillende naties, maar dat de grenzen tussen deze naties worden overstegen.

Zoals gezegd is het gebruik van ANT in het onderzoek naar cultuurbeleid en internationalisering in opkomst. De Vlaamse socioloog Pascal Gielen maakt onder andere gebruik van ANT in de bundel *Being an artist in post-Fordist times* (Gielen e.a. 2009), waarin wordt gereflecteerd op de gevolgen van globalisering voor de wereld van kunst en cultuur. In zijn dissertatie *Kunst in netwerken* (Gielen 2003) combineert Gielen de inzichten van ANT met het veldmodel van Bourdieu in zijn poging een ordening aan te brengen in de artistieke selectieprocessen van programmeurs. Daar waar het veldmodel Gielen in staat stelt om de keuzen in de programmering te legitimeren vanuit de positie van de instelling, wordt uit zijn onderzoek duidelijk dat een deel van de keuzen gemotiveerd wordt vanuit de mogelijkheid om deel uit te maken van een internationaal netwerk. Tot een vergelijkbare conclusie komt de filmwetenschapper Marijke de Valck in haar dissertatie *Film Festivals* (De Valck 2006), waarin zij de rol van filmfestivals in het functioneren van de internationale filmwereld onderzoekt. Anders dan instellingen die ten opzichte van elkaar een positie innemen vormen de filmfestivals volgens De Valck tijdelijke knooppunten waar de belangrijkste actoren elkaar keer op keer treffen. Door op die manier naar filmfestivals te kijken wordt duidelijk dat ze door hun aanwezigheid invloed hebben op de wijze waarop de filmsector functioneert, wat weer van invloed is op de filmfestivals zelf.

Kunstsociologisch onderzoek is, zoals uit bovenstaande bespreking duidelijk is geworden, goed bruikbaar voor een onderzoek naar zowel nationale identiteit als het ICB. Het veldmodel en ANT bieden beide aanknopingspunten voor een onderzoek naar de gevolgen en mogelijkheden van internationalisering voor de kunst- en cultuursector en de veranderende relaties tussen de actoren. Het is daarbij belangrijk om een onderscheid te maken tussen het beleidsthema en het beleidsdebat. Begrippen als veld en positie zijn bijvoorbeeld goed bruikbaar in het analyseren van de motieven van de overheid om de internationale activiteiten te ondersteunen. In beleid speelt de mondiale positie van Nederland en Nederlandse kunstenaars geregeld een rol. Daarbij zijn de inzichten van de veldtheorie bruikbaar over hoe een positie verworven wordt en vervolgens gehandhaafd of verbeterd kan worden. Hoewel ik mij niet specifiek richt op de positie van Nederland of de Nederlandse kunstenaars in de wereld – daar is zoals geconstateerd al het nodige onderzoek naar verricht – helpt het model om de aard van de relatie met het buitenland te duiden. Ook is het model bruikbaar om uitspraken te doen over het debat tussen bijvoorbeeld de bewindslieden en de Kamer en de Kamerleden onderling. Er is daarbij immers ook sprake van een machtsverhouding, waarbij de betrokken partijen – en soms zelfs personen – van rol kunnen wisselen en hun positie expliciet kunnen gebruiken om in het debat hun zin door te drijven. Ook ANT biedt ten aanzien van zowel het beleidsthema als het debat interessante aanknopingspunten. Het uitgangspunt van ANT dat er altijd sprake is van wederzijdse beïnvloeding en afhankelijkheid tussen actoren sluit volgens mij goed aan bij de huidige praktijk van internationalisering. Kunstenaars zien zichzelf niet noodzakelijkerwijs als vertegenwoordigers van een land. Niet voor niets spreekt Bevers over de ontkenning van de

geografie door de kunstenaars (Bever 2012: 14). Ook het feit dat binnen ANT niet enkel subjecten maar ook objecten de 'need to connect' hebben, acht ik een waardevol inzicht voor mijn onderzoek. Soms leidt geformuleerd beleid tot bepaald handelen of is een instituut een actor waar los van de betrokken personen van dat instituut over wordt gesproken. Bovendien is ANT en het daaraan verbonden concept 'netwerk' ook bruikbaar als metafoor voor de steeds veranderende samenstelling van de bij het beleid en de uitvoering ervan betrokken actoren. Sommige actoren worden in de loop der tijd vervangen, of hun rol in het netwerk verandert. Met andere woorden, juist de spanning die binnen de sociologie heerst tussen deze benaderingen staat in mijn ogen symbool voor verschillende opvattingen die kunnen bestaan binnen het beleid over de relatie tussen Nederland en zijn omgeving en over de aard van de relaties tussen de betrokken actoren bij het beleid. Die relaties kunnen worden beschouwd als machtsrelaties én als afhankelijkheidsrelaties.

0.3.1.3 Kunsteconomie

Economie als wetenschapsgebied onderzoekt in de basis de productie, distributie en consumptie van goederen en diensten. Bij de economie van de kunsten is er aandacht voor de kunsten als autonoom economisch systeem en voor de economische waarde van kunst en cultuur buiten dit autonome systeem. Vooral de laatste twee decennia zijn de inzichten van dit type onderzoek voor het cultuurbeleid belangrijker geworden. In tijden van afnemende subsidies levert het immers argumenten waarmee de financiële bijdrage van de overheid of van particulieren aan kunst en cultuur kan worden gelegitimeerd door het benoemen van economische opbrengst. Ook wordt met de opkomst van het begrip 'cultureel ondernemerschap' in het cultuurbeleid de sector steeds meer op zijn ondernemerschap aangesproken. Bovendien duiken het begrip 'creativiteit' en het aanverwante begrip 'creatieve industrie' de laatste jaren veelvuldig op in het Nederlandse cultuurbeleid. Zo was de creatieve industrie een van de topsectoren waar het centrumrechtse kabinet-Rutte I in 2009 in investeerde, en richtte PvdA-minister Jet Bussemaker (OCW) uit het PvdA/VVD-kabinet-Rutte II in 2013 het Stimuleringsfonds Creatieve Industrie op. Bij deze beleidsdiscussie wordt geregeld het werk aangehaald van John Howkins over de creatieve economie (Howkins 2001), van Richard Florida over de creatieve klasse (Florida 2002) en van David Hesmondhalgh over de culturele industrie (Hesmondhalgh 2002). Deze werken gaan niet specifiek over overheidsbeleid, maar staan voor een andere manier van kijken naar de samenleving en de rol die kunst en cultuur in die samenleving kunnen spelen. Het cultuurbeleid kan aan deze veranderde rol van de kunst- en cultuursector nieuwe legitimeringsargumenten ontleenen.

Zowel nationaal als internationaal wordt er onderzoek gedaan naar het bijzondere karakter van de kunsteconomie. Als beginpunt van de kunsteconomie wordt de publicatie *On the performing arts: the anatomy of their economic problems* (Baumol en Bowen 1965) gezien. In deze studie bespreken de Amerikaanse economen William Baumol en William Bowen een voor de podiumkunsten specifiek probleem dat de klassieke wetmatigheden van de economie tart. Arbeidsproductiviteit en innovatie vormen de belangrijkste instrumenten tegen een toename van de productiekosten door bijvoorbeeld loonstijging en duurdere grondstoffen. In de kunsten zijn beide echter lastig te verwezenlijken dan wel niet mogelijk.

Baumol en Bowen stellen dat er bijvoorbeeld voor een uitvoering van een strijkkwartet van Beethoven net zoveel muzikanten nodig zijn als toen het stuk een paar eeuwen daarvoor werd geschreven. De salarissen van de muzikanten zijn sindsdien wel gestegen, maar een kostenreductie door vergroting van de arbeidsproductiviteit, bijvoorbeeld door innovaties, is in de podiumkunsten niet te realiseren. De viool is nog steeds dezelfde viool als een paar eeuwen eerder, en die kan niet efficiënter worden bespeeld. Dit mechanisme, dat ook wel *Baumol's disease* wordt genoemd, wordt geregeld gebruikt als argument voor overheidsinmenging; de overheid kan er immers voor zorgen dat niet alle productiekosten hoeven worden doorberekend in de uiteindelijke prijs die de gebruiker ervoor betaalt.

Ook in het Nederlandse onderzoek naar de kunsteconomie is er aandacht voor het bijzondere karakter van de kunsten. In zijn boek *Why are artists poor?* (Abbing 2002) betoogt de Amsterdamse econoom Hans Abbing dat de kunsten een bijzondere aantrekkingskracht hebben en kunstenaars tegen elke economische wetmatigheid in blijven produceren. De overheid speelt in de visie van Abbing drie belangrijke rollen: ten eerste als belangrijke (en daarmee machtige) gever, ten tweede als gedwongen gever die onder de plak zit bij de cultuursector, en ten derde als dienaar van het algemeen belang. Twee redelijk recente Nederlandse dissertaties waarin een visie op de bijzondere positie van de kunsten een belangrijke rol speelt, zijn van de Rotterdamse economen Pim van Klink en Cees Langeveld. In beide gevallen wordt kunst als afwijkend beschouwd ten opzichte van andere goederen of diensten, al hebben de auteurs ieder een andere insteek. Van Klink stelt in zijn dissertatie *Kunsteconomie in nieuw perspectief* (Van Klink 2005) dat de kunsten niet een bijzondere behandeling verdienen en als elk ander economisch goed beschouwd moeten worden. Cees Langeveld richt zich in zijn dissertatie *Economie van het theater* (Langeveld 2006) specifiek op de economie van de podiumkunsten, en geeft daarin aan dat de kunsten niet anders kunnen en juist wel een aparte behandeling verdienen.

Het onderzoek naar kunsteconomie is minder relevant voor het onderzoek dat ik voor ogen heb dan de andere drie benaderingen. De economische benadering vraagt aandacht voor de directe en indirecte opbrengst van cultuurbeleid en de middelen die daarmee zijn gemoeid, en past bij het nadenken over het instrumentele gebruik van kunst en cultuur. In het ICB is geregeld stilgestaan bij de vraag wat de buitenlandse culturele betrekkingen en de internationale activiteiten van Nederlandse culturele instellingen in economische zin kunnen opleveren. Ook is er oog voor een andersoortige opbrengst dan een economische, bijvoorbeeld op het niveau van imago of beeldvorming. Zoals aangegeven is er vooral recentelijk meer aandacht voor deze argumenten. De rol van het ministerie van Economische Zaken (EZ) is prominenter geworden in de recente beleidsbrieven en bij de investering in Dutch Design, Fashion en Architectuur (DDFA) in de periode 2009-2012. Een ander voorbeeld is het sterk op de economische opbrengst gerichte evaluatierapport van de manifestatie NY400, de viering van het vierhonderdjarig bestaan van de stad New York. Deze manifestatie had voor de Nederlandse overheid als belangrijkste doel het versterken van de betrekkingen met de Verenigde Staten. In dit evaluatieonderzoek is vooral veel aandacht voor de economische opbrengst van de manifestatie. Zo is berekend dat deze een advertentiewaarde had van 7,5 miljoen dollar. Een interessant cijfer, want daarmee wordt

NY400 letterlijk bestempeld als een manier om het product Holland onder de aandacht te brengen. In dat rapport en in de bespreking van het effect van de manifestatie valt geregeld de term voetafdruk: het doel van de manifestatie is om een voetafdruk achter te laten in New York, een blijvende indruk. Met andere woorden, een economische benadering zou vooral in een evaluatie van het beleid bruikbaar zijn, maar leent zich minder voor een analyse van het debat dat is gevoerd over het beleid en is al helemaal lastig te verbinden met een zoektocht naar de rol van nationale identiteit in dat debat.

0.3.1.4 Cultural Studies

De benadering van de cultural studies duikt steeds vaker op in het onderzoek naar cultuurbeleid (Lewis en Miller 2003, McGuigan 2004). Cultural studies is een interdisciplinaire wetenschappelijke stroming die zich richt op de bestudering van cultuur in de breedste zin van het woord, waarbij een kritische analyse van cultuur en culturele fenomenen wordt nagestreefd. Binnen die analyse is specifiek aandacht voor het ontmaskeren van de rol die machtsverhoudingen en ideologieën spelen in de samenleving. Cultural studies omvat niet één methode of theorie; het is een zienswijze waarbij gaandeweg het onderzoek analyse-instrumenten worden ontwikkeld om het proces van betekenisgeving bloot te leggen. Daarin vertoont het sterke verwantschap met ANT; het is een benadering die de aandacht van de onderzoeker op specifieke facetten van het onderzoeksobject vestigt.

Belangrijke begrippen binnen de cultural studies zijn 'discours', 'discursief' en 'discursiviteit'. De al eerder geciteerde Foucault spreekt over discoursen als "practices that systematically form the objects of which they speak; Of course, discourses are composed of signs; but what they do is more than use these signs to designate things" (Foucault 1972: 49). De essentie van deze omschrijving ligt in het woord *practice*: er is sprake van een praktijk van betekenisgeving. Betekenissen liggen niet vast in een definitie, ze bestaan in het hanteren van het begrip en in de interpretatie ervan. Het is daarom lastig te spreken over de definitie van het begrip 'discours'; het is immers zelf ook een discours. In het verlengde van het discoursbegrip ligt het begrip 'discursief', dat de Argentijnse politicoloog Ernesto Laclau omschrijft als "the ensemble of phenomena of the societal production of meaning on which a society as such is based. It is not a question of regarding the discursive as a plane or dimension of the social, but as having the same meaning as the social as such. Subsequently, the non-discursive is not opposite to the discursive as if one were dealing with two different planes because there is nothing societal that is determined outside the discursive. History and society are therefore an unfinished text" (Laclau 1980, geciteerd door Wodak 2009: 42). Er is volgens Laclau (o.a. Laclau en Mouffe 1985, Laclau 1989 en 2000) geen sprake van een samenleving waarin processen plaatsvinden, die processen vormen de samenleving. Ditzelfde principe past Laclau (en ook Foucault) toe op geschiedenis. Er is niet zoiets als 'de' geschiedenis, geschiedenis is een tekst die voortdurend wordt aangevuld en door het gebruik ervan in stand blijft. Daarin vertoont het gelijkenissen met het performatieve karakter van het actor-netwerk. Net als bij ANT is ook hier het risico van chaos aanwezig. Er is daarom – vergelijkbaar met de punctualisering binnen ANT – sprake van een tijdelijke fixatie van betekenis, een proces dat wordt aangeduid met het begrip 'discursiviteit'.

Een gangbare onderzoeksmethode binnen cultural studies is de discoursanalyse. Daarvan bestaan verschillende vormen die elk hun eigen accenten hebben. Zo spelen binnen de Critical Discourse Analysis (CDA) de begrippen 'kritiek', 'ideologie' en 'macht' een belangrijke rol. Een voorbeeld van een kritische discoursanalyse van nationale identiteit is het onderzoek van de Oostenrijkse taalwetenschapper Ruth Wodak naar de discursieve constructie van de Oostenrijkse identiteit. In het boek *The discursive construction of national identity* doet zij uitgebreid verslag van het onderzoek dat als doel had "to conceptualise and identify the various macrostrategies employed in the construction of national identities and to describe them using a hermeneutic-abductive approach" (Wodak 1999: 3). Het blootleggen en omschrijven van de strategieën demystificeert het discours: het laat zien dat er sprake is van een doelbewuste strategie, van actoren die doelbewust trachten hun ideologie te laten domineren binnen het discours. De invloed van ideologie en macht wordt binnen een CDA aangetoond door een systematische analyse van zowel geschreven, gesproken als visuele semiotische data (Wodak 2009: 3-4). De Discourse Historic Analysis (DHA) die Wodak gebruikt in haar onderzoek, is een specifieke vorm van CDA. Het accent binnen DHA ligt op verschuivingen binnen de geschiedenis van een specifiek discours.

De Britse socioloog Jim McGuigan besteedt zowel in zijn al eerder genoemde boek *Rethinking cultural policy* (McGuigan 2004) als in zijn bijdrage aan de reader *Critical Cultural Policy Studies* (Lewis en Miller 2003) aandacht aan de mogelijkheden van de cultural studies-benadering voor het onderzoek naar cultuurbeleid. De opkomst van internationalisering maakt het volgens McGuigan interessant om de veranderende relatie tussen overheid, cultuur en natiestaat te onderzoeken (McGuigan 2004: ix). De spanning rondom de natiestaat als culturele eenheid biedt inderdaad interessante aanknopingspunten voor onderzoek naar mogelijke veranderingen in het cultuurbeleid. De benadering van cultuurbeleid als discours kan leiden tot nieuwe vormen van onderzoek naar de beleidspraktijk. Een interessant voorbeeld daarvan is de benadering 'policy-as-discourse', die door de Australische historicus en politicoloog Carol Bacchi wordt uitgewerkt in het artikel "Policy as discourse: what does it mean? where does it get us?" (Bacchi 2000) Deze benadering ziet overheden niet als instellingen die op problemen reageren die in de samenleving leven: "Rather 'problems' are 'created' or 'given shape' in the very policy proposals that are offered as 'responses'" (Bacchi 2000: 48). Beleid is niet een reactie op een probleem dat zich in de samenleving voordoet, maar vormt een proces in de samenleving waarbij betekenis wordt toegekend aan gebeurtenissen met behulp van begrippen als 'probleem' en 'oplossing'. De gehanteerde concepten in het beleid staan niet vast, maar zijn vertrekpunten voor verder handelen (Bacchi 2000: 45). Deze benadering van beleid-als-discours kan een belangrijk probleem ondervangen waar veel onderzoek naar cultuurbeleid mee kampt, namelijk de sterke focus op de legitimering van cultuurbeleid door te kijken naar de doelen en de middelen. Door in het onderzoek naar overheidsbeleid de nadruk te leggen op de legitimering van het beleid, is de onderzoeker vooral op zoek naar de consistentie in de uitleg van de overheid van haar eigen handelen. Met het onderzoek legitimeert de onderzoeker het bestaan van overheidsbeleid op het terrein van cultuur. De benadering van beleid-als-discours voorkomt een dergelijk dilemma. Het beleid wordt niet beoordeeld op

het al dan niet bereiken van een van tevoren vastgesteld doel, het wordt gezien als een onderdeel van het bredere discours over een specifiek thema.

De cultural studies bieden enkele waardevolle aanknopingspunten voor mijn onderzoek. Het concept 'discours' en de aanverwante methode van de discoursanalyse sluiten goed aan bij het type onderzoek dat ik wil verrichten, namelijk een analyse van het debat over een specifiek beleidsterrein – het internationaal cultuurbeleid – waarin verschillende perspectieven ten aanzien van nationale identiteit met elkaar worden geconfronteerd. Vooral de Discourse Historic Analysis biedt bruikbare handvatten, omdat deze zich richt op het laten zien van verschuivingen binnen een discours binnen een specifieke periode. Het onderzoek van Ruth Wodak naar de discursieve constructie van Oostenrijkse identiteit is een waardevolle bron voor het nader uitwerken van het concept 'nationale identiteit', al is het door haar gekozen bronnenmateriaal en de sterke focus op de tekst wat minder relevant voor mijn onderzoek. De benadering 'beleid-als-discours' sluit beter aan bij mijn benadering van het internationaal cultuurbeleid. Ik ben niet op zoek naar een uitspraak over de wijze waarop het beleid al dan niet doelstellingen bereikt. Ik benader het beleid en het debat over dat beleid als een discours dat onderdeel uitmaakt van een breder discours over nationale identiteit. Er is niet zozeer sprake van beleid dat een oplossing biedt voor een helder gedefinieerd probleem; mede als gevolg van het beleid op het terrein van de culturele betrekkingen wordt een debat gevoerd over deze culturele betrekkingen, de rol van cultuur in de buitenlandse betrekkingen en de internationale activiteiten van de kunst- en cultuursector. Door het gebruik van het begrip nationale identiteit in het discours over internationaal cultuurbeleid maakt dit beleid deel uit van het discours over nationale identiteit en vice versa.

0.3.2 Triangulatie

Uit de terreinverkenning komt duidelijk naar voren dat de verschillende benaderingen vrijwel allemaal interessante aanknopingspunten bieden voor een onderzoek naar het internationaal cultuurbeleid en de rol van nationale identiteit daarin. Een historisch onderzoek naar het ICB vormt een belangrijke aanvulling op de reeds bestaande kennis van de geschiedenis van het Nederlandse cultuurbeleid, waarin internationaal cultuurbeleid vooral als thema binnen het algemene cultuurbeleid aan bod is gekomen. Het onderzoek naar het Nederlandse internationaal cultuurbeleid zorgt voor een verbreding van het bestaande sociologische onderzoek naar het cultuurbeleid in algemene zin en het Nederlandse cultuurbeleid in het bijzonder, omdat het veel nadrukkelijker de rol van landsgrenzen en nationale identiteit binnen de nationale kunstsystemen bespreekt. Het ICB problematiseert immers de benadering van de kunstwereld als een in natiestaten ingedeeld systeem en het hanteren van de landsgrenzen als natuurlijke buitengrens voor het cultuurbeleid. Het bestaande Nederlandse onderzoek heeft zich vooral gericht op de positie van Nederlandse kunst in de wereld, maar heeft slechts beperkt oog gehad voor de rol van het formele beleid hierin. Ook voor de kunsteconomie kan het onderzoek naar het ICB een aanvulling vormen op het bestaande onderzoek. In het culturele verkeer vinden steeds meer

economische kapitaalstromen tussen landen plaats en is de kunst- en cultuurmarkt zeker niet louter meer een nationale. Nationale identiteit en veranderde opvattingen hierover zijn binnen cultural studies vrij uitgebreid onderzocht, maar de relatie tot het Nederlandse cultuurbeleid is daarbij niet eerder gelegd. Vooral de inzichten uit de Discourse Historic Analysis lijken bruikbaar om veranderingen in het discours over het begrip 'nationale identiteit' te onderzoeken en te benoemen. De notie van het discours levert bovendien een bruikbare basis om te bepalen welke rol nationale identiteit als thema heeft gehad in het parlementaire debat en hoe een geschiedenis van het internationaal cultuurbeleid opgeschreven kan worden aan de hand van de veranderende opvattingen ten aanzien van nationale identiteit.

Omdat het thema raakt aan de verschillende benaderingen, kies ik ervoor om me niet tot een ervan te beperken maar juist de inzichten met elkaar te verbinden. Een dergelijke flexibele onderzoeksstrategie waarbij uiteenlopende theorieën en bronnen met elkaar worden geconfronteerd, wordt in onderzoeksliteratuur aangeduid met de term 'triangulatie' (o.a. Baarda e.a. 2014: 71). Mijn onderzoeksmethode kan het beste worden omschreven als een historisch beleidsonderzoek, waarbij ik inzichten en termen uit de kunstsociologie en cultural studies gebruik om de verschuivingen in het beleid te benoemen en om de rol te expliciteren die nationale identiteit in het beleid en het debat erover heeft gespeeld. Met mijn onderzoek lever ik in eerste instantie vooral een bijdrage aan de beleidshistoriografie van het Nederlandse internationaal cultuurbeleid, omdat er op deze manier voor het eerst een uitgebreide studie plaatsvindt van het Nederlandse ICB. Daarnaast wil ik laten zien dat het parlementaire debat over het ICB kan worden gezien als een politiek debat over de veranderende rol van nationale identiteit in de culturele betrekkingen met het buitenland en de veranderende relatie tussen de nationale cultuur en haar internationale context. Tot slot wil ik laten zien dat de benadering policy-as-discourse een waardevolle aanvulling kan vormen op het bestaande onderzoek naar cultuurbeleid, omdat daarmee meer inzicht komt in de manier waarop het cultuurbeleid aansluit bij bredere maatschappelijke vraagstukken.

0.4 BRONNENMATERIAAL

In haar dissertatie over het Vlaamse en Nederlandse beleid ten aanzien van cultuureducatie verantwoordt de al eerder aangehaalde Van der Hoeven haar bronnenmateriaal als volgt: "De veronderstellingen die aan een beleid ten grondslag liggen, zijn het meest zichtbaar in de vorm van argumenten die in de beleidsnota worden gehanteerd. Hierin komt vooral de beleidsvisie tot uitdrukking, de middelen die een bewindspersoon wil inzetten om zijn of haar doelen te bereiken. Naast de beleidsnota's en -brieven zijn er meestal andere officiële schriftelijke bronnen die ons inzicht kunnen verschaffen in de argumenten en kennis die aan het beleid ten grondslag liggen, zoals de Handelingen van de Tweede Kamer, memories van Toelichting bij de begroting en bij wet- en regelgeving" (Van der Hoeven 2012: 38). In mijn dissertatie dienen deze officiële schriftelijke bronnen eveneens als een belangrijke basis voor de analyse van het beleid. Ik ga echter nog een stap verder. Ik richt me naast het formele beleid dat op schrift is gesteld ook op het debat dat over en naar aanleiding van deze beleidsstukken is gevoerd in de Tweede Kamer. De reden hiervoor is dat ik op die manier

een completer beeld krijg van het politiek-ideologische debat dat over het ICB is gevoerd. De formele beleidsstukken (nota's, notities, brieven etc.) geven inzicht in de visie van het kabinet ten aanzien van het thema, en vormen zo het kanaal waarlangs politieke partijen hun visie op het thema in concrete beleidsvoorstellen kunnen omzetten. Soms moeten ze daarbij intern met hun coalitiepartner(s) de strijd aangaan, en geeft een beleidsstuk juist een duidelijk tegengestelde visie of een moeizaam compromis op een beleidsthema weer. Maar ook – of wellicht zelfs juist – in het parlement wordt het politiek-ideologische debat op het scherpst van de snede gevoerd. Het parlement is de plek waar oppositie- en coalitiepartijen het publieke debat met elkaar aangaan over de beleidsplannen. Partijen die nooit hebben deelgenomen aan een coalitie kunnen daarbij alsnog hun visie op het thema geven en proberen vanuit de rol van oppositiepartij het beleid te beïnvloeden. Ook komt het voor dat een partij als coalitiepartij een rol heeft gehad in het formuleren van het beleid, en als oppositiepartij in de Kamer het eigen standpunt nog nadrukkelijker naar voren kan laten komen. Bovendien komen in de Kamer ook beleidsdocumenten aan de orde die door andere partijen dan het kabinet zijn opgesteld, bijvoorbeeld beleidsadviezen van de Raad voor Cultuur of een ander onafhankelijk adviesorgaan. In veel gevallen volgt op een dergelijk advies ook een kabinetsreactie, waarin de betrokken bewindspersonen zich uitspreken over de in de evaluatie of het advies gepresenteerde observaties. Met andere woorden, juist de combinatie van de formele geschreven beleidsstukken over het internationaal cultuurbeleid en het parlementaire debat over het beleidsthema biedt in mijn optiek de mogelijkheid om de rol van nationale identiteit in het internationaal cultuurbeleid te onderzoeken.

Het is goed mogelijk en zelfs aannemelijk dat er als onderdeel van het bredere debat over het buitenlandbeleid of het cultuurbeleid ook gesproken is over nationale identiteit. Bij mijn keuze is steeds leidend geweest dat bij de vergadering ten minste één beleidsstuk wordt besproken dat deel uitmaakt van het interdepartementale beleid en ook als zodanig door de verantwoordelijke bewindspersoon/personen wordt aangeduid. In de meeste gevallen gaat het om een gecombineerde vergadering van de vaste Kamercommissies van de betrokken departementen, een enkele keer om een aparte vergadering van een van deze commissies. Van deze vergaderingen heb ik de online verslaglegging geraadpleegd, alsmede moties en bijlagen. Een belangrijke beperking is dat ik me in mijn onderzoek niet heb gericht op de praktijk van het internationaal cultuurbeleid of op individuele activiteiten. In de loop der jaren is de registratie van de buitenlandse activiteiten van Nederlandse culturele instellingen steeds overzichtelijker en vollediger geworden. Daardoor is ook de sterke groei van deze activiteiten goed waar te nemen. Een bruikbaar overzicht is de database *Buitengaats* van de Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA), een organisatie die in 2013 is opgegaan in DutchCulture. Voor 2005 vermeldt deze database 3.110 culturele

activiteiten in het buitenland en voor 2009 zelfs 5.890.²⁵ Het is met dergelijke aantallen onmogelijk om ze allemaal grondig te bestuderen, en evenmin om daar een representatieve selectie uit te maken. Ik heb er daarom voor gekozen om geen individuele projecten te bestuderen, maar alleen op projecten in te gaan als er in het beleidsdiscours veelvuldig naar wordt verwezen. Zo wordt bijvoorbeeld tijdens Kamerdebatten af en toe een specifieke culturele instelling genoemd, of wordt in evaluatierapporten verwezen naar concrete projecten. Een deel van de activiteiten zal daardoor indirect ter sprake komen.

Ondanks deze inperking van periode en bronnenmateriaal is het te onderzoeken corpus nog steeds omvangrijk. Ik heb getracht een zo volledig mogelijk overzicht te krijgen van het formele beleid op het snijvlak van het buitenlandbeleid en het cultuurbeleid én het parlementaire debat over dat beleid. Sinds het verschijnen van de eerste formele regeringsnota zijn tal van beleidsstukken verschenen, tientallen Kamerdebatten geweest, honderden Kamervragen gesteld en daarmee duizenden pagina's aan onderzoeksmateriaal beschikbaar. Dankzij de digitalisering van veel van dit materiaal is een groot deel ervan makkelijk toegankelijk en ook eenvoudig te doorzoeken. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk geweest om de bronnen op specifieke begrippen of personen te doorzoeken. De formele verslagen, beleidsdocumenten, adviezen, evaluaties etc. zijn openbaar en daarmee goed toegankelijk, evenals de transcripten van de vergaderingen in de Tweede Kamer. Voor dit onderzoek heb ik me bewust gericht op het openbare deel van het discours. Daarmee is de controleerbaarheid van het materiaal gegarandeerd. Veel van het informele proces, zoals vergaderingen van departementen, gesprekken in de wandelgangen, telefoongesprekken, verslagen van individuele projecten, is opgeborgen in niet vrij toegankelijke archieven, is niet meer beschikbaar of slechts aanwezig in de hoofden van de betrokkenen. Hoewel dit materiaal zeker het beeld van het beleidsdebat zou verrijken, biedt het openbare materiaal voldoende handvatten om het politiek-ideologische debat te reconstrueren en te analyseren.

0.5 KERNCONCEPTEN

Om de rol van nationale identiteit in het debat over internationaal cultuurbeleid te kunnen onderzoeken is het zinvol om het discours over beide begrippen nader te verkennen. Nationale identiteit kan worden beschouwd als een vorm van collectieve identiteit. Er bestaan uiteenlopende opvattingen over wat de leden van dit collectief gemeenschappelijk hebben. Internationaal cultuurbeleid is de aanduiding voor een interdepartementaal beleidsgebied, waarbij meerdere ministeries verantwoordelijkheid dragen voor het beleid. Deze gedeelde verantwoordelijkheid voor formulering en uitvoering van het beleid zorgt

²⁵ De meest recente uitgave van Buitengaats over de activiteiten van 2014 spreekt zelfs over bijna 30.000 activiteiten. De vraag is daarbij wel of er niet een ruis in de data zit, omdat het in de loop der tijd steeds eenvoudiger is geworden om informatie over buitenlandse activiteiten te vinden, waarmee ook de kwaliteit van de dataverzameling is toegenomen. Dit punt werd door de socioloog Olav Velthuis ingebracht bij de expertmeeting rondom de presentatie van het boek *Nederlandse kunst in de wereld*, van Ton Bevers e.a., op 2 juni 2015.

voor spanningen. Er is met andere woorden in beide gevallen sprake van een discours waarin verschillende opvattingen bestaan over het begrip. Juist de spanningen tussen deze opvattingen bieden een bruikbaar handvat voor een onderzoek naar de rol die nationale identiteit heeft gespeeld in het debat over internationaal cultuurbeleid en de verschuivingen die in het beleid hebben plaatsgevonden.

0.5.1 Internationaal cultuurbeleid: een beleidsterrein vol spanningen

Voor de nadere uitwerking van het concept 'internationaal cultuurbeleid' begin ik bij het concept 'beleid', om via 'cultuurbeleid' te eindigen bij 'internationaal cultuurbeleid'. Een bruikbaar vertrekpunt is het eerdergenoemde overzichtswerk *Cultural policy* van Bell en Oakley. Zij volgen een vergelijkbare route en bespreken eerst de begrippen 'cultuur' en 'beleid' los van elkaar, alvorens nader in te gaan op enkele trends in het onderzoek naar cultuurbeleid. Ze beginnen hun definitie van beleid met een verwijzing naar de klassieke beleidscyclus van "agenda setting, policy formulation, legitimation, implementation, evaluation, and policy maintenance, succession or termination" (Bell en Oakley 2014 48), een benadering die volgens hen vooral duidelijk maakt dat verschillende actoren in verschillende fases een bijdrage leveren aan het beleid. Maar verder is die benadering in hun optiek te statisch, en doet zij geen recht aan de dynamiek van het beleid. Vervolgens onderscheiden ze vier verschillende benaderingen van beleid, namelijk als discours, tekst, proces en praktijk. Deze benaderingen zijn complementair, al ligt bij alle vier wel het accent op een ander aspect van beleid. Ze lijken sterk op een onderscheid dat Van den Hoeven in haar onderzoek hanteert. Zij baseert zich in haar verkenning van het beleidsbegrip op vijf perspectieven die beleidswetenschappers Tineke Abma en Roel in 't Veld hanteren in het *Handboek Beleidswetenschap* (Abma e.a. 2001): het rationalistisch perspectief, het netwerkenperspectief, het institutioneel perspectief, het normatief perspectief en het constructivistisch perspectief. Elk van deze perspectieven werkt ze uit in een schematisch overzicht, met onder andere de gehanteerde definitie en het doel van het onderzoek vanuit dat perspectief:

Perspectief	Definitie	Doel
Rationalistisch	beleid is een middel om doelen te realiseren	Verklaren en voorspellen van beleid
Netwerken	beleid is het product van onderhandeling van afhankelijke partijen	Beschrijven en verklaren van beleidsprocessen
Institutioneel	beleid is een traditie, neergelegd in een set van geïnstitutionaliseerde regels, normen en waarden	Beschrijven en verklaren van beleid
Normatief	beleid is een instrument ter legitimering van bestuurlijk handelen, de uitkomst van een redelijk debat	Beschrijven en beoordelen van beleid

Constructivistisch	beleid is een discursieve praktijk, te (re)construeren aan de hand van taal en verhalen door actoren	Verhogen van (wederzijds) inzicht in ervaringen en betekenisconstructies
--------------------	--	--

(gebaseerd op Van den Hoeven 2012: 52-53).

Van den Hoogen kiest uiteindelijk voor een mengvorm van het institutionele en het netwerkperspectief, omdat ze vooral de verschillen in het cultuureducatiebeleid tussen Vlaanderen en Nederland tracht te verklaren. Vanwege mijn uitgebreide aandacht voor het beschrijven van de beleidsteksten en de discussies over het beleid in de Kamer sluit ik met mijn onderzoek eveneens aan bij het institutionele en het netwerkperspectief. Maar omdat ik ook nadrukkelijk geïnteresseerd ben in de betekenisconstructie en het beleid daarbij als een discursieve praktijk beschouw, sluit mijn onderzoek tevens aan bij het constructivistische perspectief op beleid.

Een algemeen geldende definitie van cultuurbeleid is moeilijk te geven. De al eerder aangehaalde McGuigan komt in een door hem uitgevoerde internationaal vergelijkende studie naar veranderingen in het cultuurbeleid tot de conclusie dat cultuurbeleid ondanks pogingen om zich breder op te stellen, toch meestal beperkt blijft tot de kunsten (McGuigan 2004: 34). Ook in het Nederlandse beleid op dit terrein speelt de kwestie, al lijkt uit de benaming van het ministerie dat zich met dit beleidsterrein bezighield, een voorkeur voor het bredere cultuurbegrip te spreken. Toen de eerste overheidsbemoediging op dit terrein zich aandeede in 1928 werd het ministerie van Onderwijs, Kunst en Wetenschap (OKW) opgericht. In 1965 veranderde dit met de oprichting van het ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), waarbij dus het begrip ‘cultuur’ werd gebruikt voor het beleid. Met de oprichting van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) in 1983 bleef de benaming ‘cultuur’ gehandhaafd, maar werd het beleid meer verbonden met het welzijnsbeleid. Door de oprichting in 1993 van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) werd de oude band met onderwijs en wetenschap hersteld. Toch blijft in het cultuurbeleid zelf verwarring bestaan, omdat in beleidsteksten de begrippen ‘kunst’ en ‘cultuur’ veelvuldig met en door elkaar gebruikt worden. Bij de introductie van de vierjarige subsidiesystematiek in 1988 werd bijvoorbeeld gesproken over kunstenplansystematiek; in 1992 verandert dat in de cultuurnotatiesystematiek. In het huidige beleid vallen de directies Kunst, Media en Erfgoed onder het cultuurbeleid. Dat OCW zelf niet erg exact is in het hanteren van de begrippen blijkt uit de toelichting op de reikwijdte van het cultuurbeleid: “Kunst en cultuur zijn veelzijdig. Van schilderijen uit de 17e eeuw tot popmuziek en van een politieke film tot een cabaretvoorstelling. Kunst en cultuur bewaren een gemeenschappelijk verleden, stimuleren talent en verbeteren het imago van Nederland.”²⁶ Deze toelichting is om een aantal redenen opmerkelijk. Kunst en cultuur worden als twee losse begrippen gehanteerd, terwijl in de daaropvolgende omschrijving enkel kunstuitingen worden genoemd. Ook wordt in de omschrijving aangenomen dat kunst

²⁶ <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/kunst-en-cultuur>, laatst bezocht 30 maart 2011.

en cultuur het imago van Nederland verbeteren. Daarmee worden kunst en cultuur gereduceerd tot een instrument. Een risico van zo'n instrumentele benadering is volgens McGuigan dat de intrinsieke waarde van kunst en cultuur verloren gaat: "To talk of cultural policy is to run the risk of potentially instrumentalizing culture, of reducing it to something other than what it is. The discourses of state and market, in effect, treat culture instrumentally, to make it, for example, a means of simply embellishing the nation state, or, as I have suggested, by reducing all value to exchange value by applying market principles to everything in a global cultural economy" (McGuigan 2004: 53).

Internationaal cultuurbeleid bevindt zich dus nadrukkelijk op het snijvlak van het buitenlandbeleid en het cultuurbeleid. Een exacte afbakening van het werkterrein van het buitenlandbeleid is moeilijk te geven. Na 1998 is volgens de al eerder aangehaalde Duco Hellema het buitenlandbeleid bovendien als eigenstandig beleidsterrein overbodig geworden, maar heeft het kans gezien om zich onder andere in de rol van coördinator van het beleid staande te houden. Met het cultuurbeleid is overigens volgens de Britse cultuurbeleidswetenschapper Clive Gray iets vergelijkbaars aan de hand. Hij spreekt in dit verband over 'policy attachment', waarbij het cultuurbeleid zich verbindt aan andere beleidsterreinen, waaronder het buitenlandbeleid. Met andere woorden, het interdepartementale karakter van zowel het cultuurbeleid als het buitenlandbeleid kan worden beschouwd als inherent aan beide beleidsterreinen, wat het spreken over het interdepartementale internationale cultuurbeleid tot een tautologie zou maken. In dit verband is het interessant om de veranderingen in naamgeving van het interdepartementale beleid tegen het licht te houden. De naamswijzigingen vormen een eerste indicatie dat in de loop der jaren een verschuiving heeft plaatsgevonden in de invulling van het interdepartementale beleid. In de eerste beleidsnota's en -notities over dit thema wordt gesproken over de 'buitenlandse culturele betrekkingen'. In 1990 verdwijnt het begrip 'betrekkingen' uit de naamgeving en wordt het vervangen door 'beleid' in de aanduiding 'buitenlands cultureel beleid'. In 1997 wordt voor het eerst de aanduiding 'internationaal cultuurbeleid' gehanteerd en deze wordt tot op de dag van vandaag gebruikt. Uit de veranderde naamgeving blijkt overigens al een verschuiving van beleid dat gericht is op de rol van cultuur in de betrekkingen met andere landen naar beleid dat zich richt op de internationale dimensie van het cultuurbeleid. Omwille van de leesbaarheid zal ik in de meer algemene bespreking van het beleid de aanduiding internationaal cultuurbeleid of de veelgebruikte afkorting ICB gebruiken. Omdat ik me specifiek richt op het snijvlak van het buitenland en het cultuurbeleid zal ik de bijdrage van de andere betrokken departementen niet of nauwelijks behandelen, behalve natuurlijk bij het bespreken van de bij het beleid betrokken actoren.

Ik keer terug naar de verdeling die Bell en Oakley aanbrengen tussen beleid als proces, als praktijk, als tekst en als discours. In dit onderzoek ligt het zwaartepunt bij die laatste twee benaderingen. Voor het proces en de praktijk zou ik namelijk andere bronnen moeten raadplegen; bovendien sluiten beiden minder goed aan bij mijn vraag naar het politieke debat over identiteit en de rol die ideologie daarbinnen speelt. Dat laatste komt het beste tot zijn recht in de benadering van beleid als discours. De beleidstekst beschouw ik als de

belangrijkste input voor het politieke debat dat erover wordt gevoerd in de Kamer. Bij de benadering van het beleid als een discours is het zaak om oog te hebben voor de bij het beleid betrokken actoren en de spanningen die binnen het discours bestaan. Ik onderscheid daartoe drie spanningen die voortkomen uit het interdepartementale karakter van het beleid, en die volgens mij sturend zijn voor het beleid en het politieke debat dat erover is gevoerd. De eerste is de spanning rondom het primaat van het beleid: welk ministerie is leidend in de richting van het beleid? Het interdepartementale karakter van het beleidsthema heeft gezorgd voor discussies tussen de betrokken ministeries over de reikwijdte, de formulering en de uitvoering van het beleid, en over de competenties van en de coördinatie tussen de betrokkenen (Minnaert 2009). De betrokken ministeries hebben een verschillende opvatting over de thematiek en dat kan tot spanningen leiden als een van de ministeries nadrukkelijk de leiding heeft in het beleid. Ook is het nog mogelijk dat er een botsing van ideologieën plaatsvindt tussen de verschillende betrokken bewindspersonen, bijvoorbeeld als deze van verschillende politieke partijen zijn. In het verlengde hiervan ligt een tweede spanning in het ICB, namelijk die van de beleidsdoelstellingen. Ook al ligt het primaat van het beleid misschien bij een van hen, alle betrokken ministeries kunnen hun doelstellingen onderbrengen binnen het interdepartementale beleid. Dat kan leiden tot spanningen tussen de doelstellingen, en tussen doelstellingen en het primaat van het beleid. Een derde spanning ligt in het verlengde van de twee eerste spanningen: wat is de doelgroep van het beleid? Het begrip 'doelgroep' behelst daarbij enerzijds de groep waarvoor het beleid een gewenste opbrengst kan hebben, en anderzijds de groep die met het beleid moet werken. Een voorbeeld van de eerste doelgroep is de kunst- en cultuursector, die voor het realiseren van de internationale ambities afhankelijk kan zijn van het beleid. Van de tweede doelgroep zijn de cultureel attachés een duidelijk voorbeeld; het beleid kan de randvoorwaarden formuleren die door hen lokaal vertaald dienen te worden. De aandacht voor de doelgroep van het beleid en de mogelijk tegengestelde belangen van de verschillende doelgroepen maakt tevens duidelijk dat het beleid geen eenrichtingsverkeer is. De doelgroep is niet enkel de ontvanger van het beleid, maar in lijn met de actor-netwerkgedachte is de doelgroep ook van invloed op de actoren die het beleid vormgeven en bediscussiëren. In dat licht is ook de Tweede Kamer een belangrijke actor voor wie het beleid bedoeld is. Het is immers in de Kamer dat het kabinet de steun moet krijgen om het beleid ook daadwerkelijk uit te voeren. Dat geeft de Kamer een zekere machtspositie, al is het lang niet altijd zo dat het beleid tot doel heeft de Kamer te behagen. In lijn met ANT en het beleid als discours dient het parlement beschouwd te worden als een actor-netwerk dat een eigen dynamiek kent, maar ook gezien kan worden in de wederzijdse relatie tot het beleid. Anders blijft het beleid steken bij beleid als tekst, en dat geeft mijns inziens een te eenzijdige visie op wat beleid is.

0.5.2 Nationale identiteit: veranderde relatie tussen cultuur en natie

Ruth Wodak begint haar onderzoek naar de discursieve constructie van de Oostenrijkse nationaliteit met een korte en voor mijn onderzoek bruikbare inleiding op het wetenschappelijke discours over de concepten 'identiteit', 'nationale identiteit' en 'culturele

identiteit' en de relatie ertussen. Wodak definieert identiteit als "the relationship between two or more related entities in a manner that asserts the sameness or equality" (Wodak 1999: 11). Haar definitie benadrukt dat identiteit betrekking heeft op de relatie tussen twee of meer entiteiten, en daarmee enkel betekenis krijgt in relatie tot de ander. Daarnaast stelt Wodak dat de identiteit gelaagd is, en dat deze identiteitslagen ook op elkaar van invloed zijn: "Individuals as well as collective groups such as nations are in many respects hybrids of identity, and thus the idea of a homogeneous 'pure' identity on the individual or collective level is a deceptive fiction and illusion" (Wodak 1999: 16). Van meervoudige of gelaagde identiteit kan daarom een corrigerend effect uitgaan. Zo betekent uitsluiting op basis van de ene laag niet automatisch uitsluiting op alle andere lagen (Wodak 1999: 17). Tegelijkertijd kunnen binnen de identiteit van het individu conflicten bestaan. Zo kan bijvoorbeeld iemands geaardheid in conflict zijn met iemands religieuze opvatting. Rondom een collectieve identiteit als nationale identiteit kan een vergelijkbare spanning voorkomen: individuen die een nationale identiteit delen kunnen in andere identiteitslagen sterk van elkaar verschillen en omgekeerd. De al eerder geconstateerde spanning tussen culturele en nationale identiteit is daarvan een treffend voorbeeld.

Er bestaan uiteenlopende opvattingen over wat de leden met een gedeelde nationale identiteit met elkaar gemeen hebben. De WRR noemt in het eerder besproken rapport *Identificatie met Nederland* een zestal uiteenlopende opvattingen hierover: een territoriale/ruimtelijke, een etnische, een culturele, een statelijke, een modernistische en een subjectieve (WRR 2007: 43-45). Deze opsomming biedt een goed handvat voor het identificeren van de verschillende opvattingen die binnen het beleid en het politieke debat worden aangehangen ten aanzien van nationale identiteit. Hoewel in het huidige debat over nationale identiteit de territoriale grenzen van de natiestaat door sommigen als een vanzelfsprekende buitengrens worden gehanteerd van de nationale gemeenschap, is de relatie tussen de begrippen 'natie' en 'staat' vele malen complexer. Zoals de Britse filosoof, socioloog en sociaal antropoloog Ernest Gellner het verwoordt: "The state has certainly emerged without the help of the nation. Some nations have certainly emerged without the blessings of their own state. It is more debatable whether the normative idea of the nation, in its modern sense, did not presuppose the prior existence of the state" (Gellner 1983: 6). De opvatting dat nationale identiteit enkel bestaat uit de verbondenheid door de territoriale grenzen van de natiestaat wordt aangeduid als de *territoriale of ruimtelijke* opvatting, terwijl de *modernistische opvatting* nationale identiteit ziet als het resultaat van het proces van moderniteit, zoals de vorming van de natiestaten ook wel wordt aangeduid. De *statelijke opvatting* benadrukt de politieke gemeenschap die is gevormd door het geheel van wetten, normen, rechtsstatelijke beginselen en instituties. Bij de opkomst van de natiestaat als staatsvorm eind 18de eeuw speelde cultuur een belangrijke rol. Gellner stelt dat de leden van de bevolking van de natiestaten meestal met elkaar verbonden waren door een gedeelde cultuur en "the acknowledgement that the other is a fellow national and the recognition of mutual rights and duties to each other in virtue of shared membership in it" (Gellner 1983: 7). Met andere woorden, er was sprake van een gedeelde cultuur en een gevoel van verbondenheid, een omschrijving die sterk aansluit bij de *culturele opvatting* over

nationale identiteit dat er sprake is van een set van gedeelde waarden, opvattingen, gebruiken en aspiraties over 'wie wij zijn en waar we voor staan'. Een meer strikte opvatting van deze traditionele verbondenheid, namelijk dat er bij nationale identiteit sprake is van een oorspronkelijke bevolking met een oorspronkelijke cultuur, wordt gevat onder de *etnische opvatting*. De Amerikaanse antropoloog en politicoloog Benedict Anderson definieert de natie als een denkbeeldige gemeenschap, een *imagined community* (Anderson 2006). De term 'denkbeeldig' verwijst daarbij naar de onmogelijkheid voor de leden van de gemeenschap om alle overige leden van de gemeenschap persoonlijk te kennen. De nationale identiteit verwijst naar een verbinding tussen mensen die elkaar niet allemaal kennen, en die door de vorming van staten met elkaar verbonden zijn geraakt in natiestaten. Dit laatste sluit ten dele aan bij de laatste opvatting van nationale identiteit, namelijk de *subjectieve verbeelding*. De nationale identiteit wordt daarbij enkel beschouwd als een door mensen geconstrueerde identiteit.

Voor het antwoord op de vraag waarom er überhaupt behoefte was aan het concept 'identiteit' verwijst Wodak naar het werk van de Britse socioloog en cultuurwetenschapper Stuart Hall. Net als Gellner legt Hall een verband tussen natievorming en culturele identiteit en wijst hij op het groeiende bewustzijn in de 19de eeuw dat het subject niet autonoom en zelfvoorzienend was, maar werd gevormd in zijn relatie tot "significant others, who mediated to the subject the values, meanings, and symbols – the culture – of the worlds he/she inhabited" (Hall 1996: 597). Het individu werd in die periode niet langer los gezien van de omgeving, ze waren zelfs onlosmakelijk met elkaar verbonden. Bij het spreken over het individu was het daarom noodzakelijk om concepten te gebruiken die de brugfunctie konden vervullen tussen "the 'inside' and the 'outside' – between the personal and the public worlds" (Hall 1996: 597-598). Identiteit vormde zo'n concept, waarbij Hall specifiek over culturele identiteit stelt dat "the fact that we project 'ourselves' into these cultural identities, at the same time internalizing their meanings and values, making them 'part of us', helps to align our subjective feelings with the objective places we occupy in the social and cultural world" (Hall 1996: 597-598). De opkomst van culturele identiteit zorgde voor stabiliteit voor zowel het individu als de omgeving waarin het individu verkeerde. De constructie van een eenduidige nationale cultuur heeft er in de ogen van Hall in belangrijke mate aan bijgedragen dat de natiestaat als staatsvorm een grote rol heeft gespeeld in de wereldgeschiedenis van de 19de en 20ste eeuw: "The formation of a national culture helped to create standards of universal literacy, generalized a single vernacular language as the dominant medium of communication throughout the nation, created a homogeneous culture and maintained national cultural institutions, such as a national education system. In these and other ways, national culture became a key feature of industrialization and an engine of modernity. [...] National cultures construct identities by producing meanings about 'the nation' with which we can identify, they are contained in the stories which are told about it, – memories which connect its present with its past, and images which are constructed of it" (Hall 1996: 612-613). Volgens Hall krijgt nationale identiteit enkel betekenis in de representaties ervan: "It follows that a nation is not only a political entity but something which produces meanings – a system of cultural representation. People are not

only legal citizens of a nation; they participate in the idea of the nation as represented in its national culture” (Hall 1996: 612). Deze gedachte zet Hall overigens ook door in zijn opvatting over de identiteit van het individu, die door hem wordt beschouwd als “a ‘production’, which is never complete, always in process, and always constituted within, not outside, representation” (Hall 1990: 222). Volgens Hall is er geen sprake van de representatie van een identiteit, de representatie *is* de identiteit. Hij geeft daarom trouwens de voorkeur aan het begrip ‘identificatie’, een begrip dat benadrukt dat het gaat om een proces van onderwerping aan een discursieve praktijk (Hall 1996: 16) – een begrip ook dat de WRR in 2007 tracht te introduceren in het Nederlandse debat over identiteit. Deze benadering sluit aan bij de aanpak van Wodak, die in haar analyse van haar bronnen op zoek gaat naar expliciete en impliciete representaties van nationale identiteit.

Hall onderscheidt een aantal strategieën die bij de discursieve constructie van de natie en de daarmee samenhangende identiteit een rol spelen, en Wodak neemt deze strategieën over in haar analyse. Daarin is een belangrijke rol weggelegd voor het concept ‘narratief’. Wodak hanteert in haar onderzoek de aanduiding ‘narratieve identiteit’, een benadering die ze ontleent aan de Franse filosoof Paul Ricoeur. Deze benadering van identiteit doet in haar ogen het meeste recht aan het dynamische karakter ervan: “Narrative identity allows various, different, partially contradictory circumstances to be integrated into a coherent temporal structure, thus making it possible to sketch a person’s identity against the background of a dynamic constancy model which does justice to the coherence of a human life. Thus the concept of narrative identity can go beyond the one-sided model of an invariant, self-identical thing. It can take into account the idea that the self can never be grasped without the other, without change” (Wodak 1999: 14). Niet alleen maakt de benadering van identiteit als narratief duidelijk dat de identiteit van het individu zich altijd tot iets of iemand anders verhoudt, de benadering biedt ruimte om de veranderende omstandigheden te benoemen die de identiteit van het individu vormen. Er is bij identiteit volgens Wodak altijd sprake van een proces van verandering, en dus nooit van een pure, op zichzelf staande identiteit.

Hierop voortbouwend krijg de natie betekenis in “national histories, literatures, the media, and popular culture. These provide a set of stories, images, landscapes, scenarios, historical events, national symbols, and rituals which stand for, or represent, the shared experiences, sorrows, and triumphs and disasters which give meaning to the nation” (Hall 1996: 613). Kenmerkend aan een narratief is dat het keer op keer wordt verteld, en dat de natie gevormd wordt door het vertellen ervan. In het narratief speelt het concept ‘tijd’ een belangrijke rol. Het narratief moet ergens beginnen en wordt in de loop van de geschiedenis telkens aangevuld. Er moet een duidelijk moment zijn dat het begin van de natie markeert; tegelijkertijd moet voorkomen worden dat het ook als iets wordt gezien dat eindig kan zijn (Hall 1996: 614). Nationale identiteit gaat ook over collectiviteit; Hall spreekt in dat verband in navolging van de Britse historicus Eric Hobsbawm (Hobsbawm 1983) over *invented traditions*, tradities die zijn bedacht voor het creëren van een gevoel van saamhorigheid, van verbondenheid. Met deze tradities kan een gedeelde geschiedenis worden bewerkstelligd: “Traditions which appear or claim to be old are often quite recent in origin and sometimes

invented [...] Invented tradition [means] a set of practices,... of a ritual or symbolic nature which seek to inculcate certain values and norms of behaviours by repetition which automatically implies continuity with a suitable historical past" (Hall 1996: 614). Ook een traditie kent een beginpunt, maar het is niet altijd wenselijk dat er over dit begin wordt gesproken, omdat traditie daarmee als een historisch verschijnsel wordt gezien dat ook weer kan worden afgeschaft of veranderd. Daar waar burgers een verschillende culturele identiteit hebben, kunnen tradities gaan schuren met de nagestreefde eenheid van nationale identiteit. De recente discussie over Zwarte Piet als onderdeel van de Sinterklaas-traditie laat bijvoorbeeld zien dat tradities uit het verleden niet altijd houdbaar zijn in het heden. Een laatste belangrijke strategie in het verbinden van de nationale gemeenschap is de gemeenschappelijke taal, een kenmerk van nationale cultuur dat – zo zal verderop in dit onderzoek blijken – veelvuldig wordt genoemd in het beleid en dat als gevolg van migratie en globalisering steeds minder vanzelfsprekend een gedeeld kenmerk is van de inwoners van de naties.

De eenheid van nationale en culturele identiteit is in de ogen van Hall overigens geen vanzelfsprekendheid: "To put it crudely, however different its members may be in terms of class, gender, or race, a national culture seeks to unify them into one cultural identity, to represent them all as belonging to the same great national family. But is national identity a unifying identity of this kind which cancels or subsumes cultural difference? [...] Most modern nations consist of disparate cultures which were only unified by a lengthy process of violent conquest – that is, by the forcible suppression of cultural difference" (Hall 1996: 616-617). Hoewel er met het gebruik van het begrip 'nationale culturele identiteit' wordt geïmpliceerd dat er sprake is van een culturele eenheid, is deze eenheid geregeld afgedwongen en bestaan er binnen de nationale groep tal van andere culturele tegenstellingen die de eenheid ondermijnen. Ook is in de loop van de 20ste eeuw is als gevolg van de globalisering de culturele eenheid van de natiestaten verder ondergraven. Deze ontwikkeling wordt nader uitgewerkt door de Pools-Britse socioloog Zygmunt Bauman in zijn boek *Culture in a liquid modern world* (Bauman 2011), waarin hij het concept 'cultuur' in relatie tot globalisering bespreekt. De vorming van natiestaten en de daarbij behorende rol van nationale cultuur als verbindende factor voor de burgers hebben vele jaren voor stabiliteit gezorgd, maar drie golven van migratie hebben geleid tot een stapsgewijze afbraak van die stabiliteit (Bauman 2011: 34). Bij de eerste migratiegolf was er vooral sprake van emigratie naar nieuwe werelddelen en van kolonisatie. De tweede golf laat de omgekeerde richting – immigratie – zien: vanuit de voormalige koloniën keerden de bewoners terug. "They settled in cities where they were to be fitted into the only worldview and strategic model available to date, the model of assimilation, created in the early phase of nation-building as a way of dealing with ethnic minorities, linguistic or cultural. For the sake of their assimilation, intended to unify the nation being shaped under the aegis of a modern state, the newcomers were turned into 'minorities' (though admittedly with ever diminishing conviction, eagerness or chances of success), into the subjects of cultural crusades, Kulturkampf and proselytizing missions" (Bauman 2011: 34-35). Bauman gebruikt de aanduiding 'diaspora' voor de derde migratiegolf, waarbij volgens hem rek komt in de

voorheen onbrekbare band tussen identiteit en nationaliteit, het individu en zijn woonplaats, de fysieke buurt en culturele identiteit (Bauman 2011: 36). Ook Hall spreekt over dit langzaam verdwijnen van stabiliteit, wat er volgens hem voor zorgt dat het concept 'identiteit' weer in beweging is: "The very process of identification, through which we project ourselves into our cultural identities, has become more open-ended, variable, and problematic" (Hall 1996: 596). De weerstand die hierbij wordt gevoeld komt volgens Hall door het feit dat nationale identiteit een belangrijke rol in de individuele identiteitsvorming speelt en voor velen een vanzelfsprekend onderdeel van hun natuurlijke identiteit vormt (Hall 1996: 611-612). Daarom roepen zowel het betwisten van nationale identiteit als een sterk nationalistische opvatting heftige reacties op. Tot in de jaren negentig werd het als ideologisch verdacht beschouwd om concepten als regionale of nationale identiteit te bediscussieren (Margry en Roodenburg 2007: 1-2). De afgelopen jaren lijkt het minder beladen om te spreken over het invullen van de nationale identiteit en het uitspreken van trots daarover. De al eerder gememoreerde recente opkomst van rechts-populistische politieke partijen als de Partij voor de Vrijheid, die expliciet het beschermen van Nederland en de Nederlandse identiteit tegen buitenlandse invloeden als uitgangspunt nemen, past in een tijdsgewricht waarin een sterk nationalisme minder besmet is. Tegelijkertijd geeft de weerstand die deze partij oproept in de samenleving – Geert Wilders is meer dan eens van extreem-rechtste standpunten beschuldigd – aan dat de spanning binnen de politiek en in de samenleving rondom nationalisme nog volop aanwezig is.

Samengevat staat de gedeelde identiteit die door het gebruik van het concept 'nationale identiteit' wordt geïmpliceerd op gespannen voet met de grote diversiteit die de leden van de natie op andere identiteitsniveaus kunnen vertonen. Een bijzondere rol hierbij is weggelegd voor culturele identiteit als vorm van gedeelde identiteit binnen de natie, omdat aan de basis van de vorming van natiestaten vaak een gemeenschappelijke cultuur ten grondslag heeft gelegen, en cultuur bewust is ingezet ter bevordering van het gevoel van verbondenheid met de natiestaat. Maar de culturele opvatting over nationale identiteit is niet de enige opvatting die bestaat en de leden van de natie kunnen verschillen in waar die verbondenheid door wordt gevormd. Bovendien is door verschillende migratiestromen de oorspronkelijke bevolking zeker niet langer alleen aanwezig binnen de territoriale grenzen. Omdat ik me richt op het debat over het internationaal cultuurbeleid ligt het voor de hand dat daarin de culturele opvatting een belangrijke rol zal spelen, met zowel voor- als tegenstanders van die opvatting. Gebaseerd op de voorgaande analyse staat de opvatting van de nationale gemeenschap als een culturele gemeenschap als gevolg van globalisering in ieder geval binnen het wetenschappelijke discours ter discussie, en biedt het door de WRR gehanteerde overzicht een goed handvat om de verschillen in opvattingen tussen de verschillende actoren te duiden.

0.6 METHODOLOGISCH RAAMWERK

In dit onderzoek werk ik vanuit een benadering die is afgeleid van de Discourse Historic Analysis (DHA). In lijn met de DHA richt ik me op de veranderingen die in het beleid zijn waar te nemen sinds het verschijnen van de eerste formele beleidsnota uit 1970. Daarbij schenk ik

specifiek aandacht aan de opvattingen van de verschillende actoren over nationale identiteit, waarbij ik deze actoren verbind aan hun politiek-ideologische opvattingen. Zoals eerder toegelicht beperk ik mij daarbij tot het formele beleidsdiscours: de officiële beleidsteksten die naar de Kamer zijn gestuurd en het debat dat hierover in de Tweede Kamer heeft plaatsgevonden.

De spanningen die ik eerder heb geconstateerd rondom de begrippen 'nationale identiteit' en 'internationaal cultuurbeleid' vormen belangrijke handvatten bij mijn analyse. De voornaamste spanningen binnen het internationaal cultuurbeleid liggen op het terrein van het primaat, de doelstellingen en de doelgroep van het beleid. Het discours over het kernconcept 'nationale identiteit' kenmerkt zich door verschillende opvattingen over de aard van de verbondenheid van de leden. Voor dit onderzoek lijken vooral de culturele en de statelijke opvatting over nationale identiteit goed te verbinden aan het internationaal cultuurbeleid, maar zouden in principe alle verschillende opvattingen in het debat naar voren gebracht kunnen worden.

Om de rol van de nationale identiteit in het discours over het internationaal cultuurbeleid inzichtelijk te maken maak ik voor mijn analyse gebruik van de drie centrale concepten van DHA: kritiek, ideologie en macht. Daar waar Wodak zich in haar analyse focust tot de strategieën achter de verschillende teksten van staatshoofden en regeringsvertegenwoordigers, kijk ik naar de bijdrage van diverse actoren die bij het beleidsdebat over het ICB zijn betrokken. Daarbij neem ik ook de rol in ogenschouw die de actor speelt in het beleidsproces, waarbij ik ideologie beschouw als drijvende kracht achter diens bijdrage. Het parlementaire debat wordt daarbij beschouwd als het publieke forum waarop actoren met elkaar de ideologische discussie aangaan. Het is voor bewindslieden de plek waar ze publiekelijk verantwoording afleggen voor het door hen geformuleerde beleid, en voor Kamerleden is het de plek waar ze als vertegenwoordiger van een politieke partij het ideologische debat met elkaar aangaan. Het vormt daarmee een bijzondere plek, omdat hier nationale identiteit nadrukkelijk wordt besproken van uit de culturele relatie met het buitenland en de weerslag die de groeiende culturele diversiteit binnen Nederland heeft voor die relatie. Complicerende factor is dat deze rollen in de loop der jaren steeds zijn veranderd. Soms spreken politieke partijen in hun hoedanigheid van coalitiepartij of lid van de regering, dan weer van oppositiepartij. Juist dan is het interessant om te zien of partijen vanuit deze verschillende rollen ook verschillende standpunten innemen, of dat in de analyse juist een consistente ideologische positie is waar te nemen ten aanzien van nationale identiteit en de rol daarvan in het internationaal cultuurbeleid.

0.6.1 Kritiek: Consistenties en inconsistenties

Het gebruik van de term 'kritiek' binnen DHA is tweeledig. Ten eerste verwijst het naar de kritische houding die de onderzoeker tegenover zijn of haar eigen rol moet innemen. Zoals treffend verwoord door onder andere Latour en Woolgar in het boek *Laboratory life* (Latour en Woolgar 1979) maken de onderzoeker en diens werk deel uit van het onderzoeksobject, de samenleving. De onderzoeker dient zich daarvan bewust te zijn, alsmede van zijn of haar eigen perspectief c.q. vooringenomenheid ten opzichte van het onderzoeksobject. Ten

tweede verwijst de term 'kritiek' naar de kritische bestudering van de taal die binnen het discours wordt gehanteerd. Taal dient als middel voor de constructie en verspreiding van kennis, de organisatie van sociale instituties en het uitoefenen van macht (Wodak en Meijer 2009: 7). Het is daarom van belang kritisch te kijken naar de in het beleidsdiscours gehanteerde taal, niet voor niets een van de categorieën in het overzicht van Bell en Oakley. In de studie van Wodak wordt een uitgebreid linguïstisch analysekader gehanteerd, waarbij door middel van close reading expliciete en impliciete verwijzingen naar de geschiedenis van Oostenrijk geïdentificeerd worden in de teksten van staatshoofden en regeringsvertegenwoordigers. Zo werd bijvoorbeeld gekeken of het staatshoofd tijdens een toespraak gebruikmaakte van begrippen als 'ik' of 'wij'. Daarbij hanteert Wodak vijf verschillende strategieën die in de tekst kunnen worden gevolgd: de constructie en het behoud van nationale identiteit, de rechtvaardiging van de claim op een nationale identiteit, transformatie van identiteit en deconstructie van (een deel van) die identiteit, assimilatie en dissimilatie (Wodak 1999: 33). In deze strategieën klinken twee richtingen door die ook in het debat over nationale identiteit teruggevonden kunnen worden. Een deel van de strategieën is gericht op behoud en bescherming van identiteit en beschouwt veranderingen ten aanzien van identiteit als onwenselijk. Ook het spreken over trots op nationale identiteit valt hieronder. Een ander deel van de strategieën richt zich juist op het geconstrueerde karakter van identiteit, en beschouwt verandering als onvermijdelijk en gewenst. Hieronder vallen bijvoorbeeld opmerkingen die sterk relativerend spreken over nationale cultuur. Beide strategieën zijn mogelijk aanwezig binnen het beleid en vormen ze de kern van de tegengestelde opvattingen binnen het parlement. Voor het vaststellen van de positie van de verschillende actoren zijn, zoals al opgemerkt, de door de WRR onderscheiden opvattingen over nationale identiteit bruikbaar. Mogelijk komen ze allemaal voor in het beleid en in het politieke debat, en kunnen verschuivingen in het beleid en conflicten die tussen actoren bestaan worden verklaard met gebruikmaking van deze begrippen.

Een uitgebreide close reading van alle schriftelijke bronnen rondom het beleidsdiscours zoals Wodak doet in haar studie, is nagenoeg ondoenlijk voor 42 jaar beleidsgeschiedenis. Ik heb me voor dit onderzoek beperkt tot de formele beleidsstukken, de meest relevante beleidsadviezen en de verslagen van de parlementaire debatten. Ik heb in het bronnenmateriaal eerst gezocht naar expliciete verwijzingen naar nationale identiteit. Soms wordt er letterlijk gesproken over nationale of culturele identiteit in de beleidsstukken of in het parlementaire debat. Maar daar heb ik me niet toe beperkt, omdat opviel dat er vaak niet zo expliciet over nationale identiteit wordt gesproken. Vervolgens ben ik op zoek geweest naar begrippen die zich richten op de invulling van nationale identiteit, zoals 'profiel', 'beeld' of 'imago'. Soms wordt in doelstellingen of in de toelichting op het beleid niet de term 'identiteit' gehanteerd, maar worden termen gebruikt die verwijzen naar die vermeende identiteit. Ook heb ik gekeken naar uitspraken die betrekking hadden op de relatie tussen cultuur, natie en identiteit, en veranderingen die in die relatie werden geconstateerd. Al dit soort zaken komen in de bestudeerde documenten ter sprake en zal ik zo veel mogelijk benoemen bij de bespreking van de teksten.

DHA richt zich in het bijzonder op de interne consistentie binnen het discours door voor een specifieke periode kritisch te kijken naar de bijdrage van de verschillende actoren aan het discours en eventuele inconsistenties daarbij bloot te leggen. Binnen mijn analyse vormt de zoektocht naar inconsistenties in de gehanteerde begrippen en in de ingenomen standpunten een belangrijk onderdeel. Ik ben er niet op uit om de juistheid van de standpunten te toetsen, maar kijk naar de manier waarop de standpunten worden verwoord en of de ingenomen standpunten consistent zijn. Zijn bijvoorbeeld in de bijdragen van de politieke partijen duidelijke opvattingen over nationale identiteit te herkennen en worden deze zowel in de oppositie- als in de coalitierol uitgedragen? Dit vertaalt zich in een zoektocht naar opvattingen en mogelijke spanningen daartussen. Is bijvoorbeeld spanning tussen bewindspersonen en Kamerleden te verklaren door een andere visie ten aanzien van nationale identiteit? Met deze aanpak tracht ik te laten zien dat het parlementaire debat ook beschouwd kan worden als een debat over verschillende opvattingen ten aanzien van nationale identiteit, en dat verschuivingen in het beleid ook kunnen worden beschouwd vanuit een veranderende opvatting over nationale identiteit.

0.6.2 Ideologie: Politieke ideologie en de doelgroep van beleid

De Britse politicoloog Alan Finlayson geeft een heldere omschrijving van de rol van ideologieën: “[Ideologies] provide us with a sense of who we are and then make us feel proud of it. Ideologies are not just ways of thinking about the world but ways of being within it” (Finlayson 2003: 103). Een ideologie biedt niet alleen een manier om de wereld te verklaren, maar ook om jezelf in die wereld een plek te geven. Een ideologie kan worden gezien als een set van ideeën ten aanzien van de wereld, als een kader dat zowel bij de interpretatie van gebeurtenissen als bij het handelen in die wereld kan worden ingezet. In de bespreking van het concept ‘nationale identiteit’ is de ideologie van nationalisme al ter sprake gekomen. Anders dan de meer gangbare ideologieën als conservatisme, liberalisme of socialisme heeft nationalisme een beperktere toepasbaarheid. De Britse politicoloog Michael Freedon stelt dat die gangbare ideologieën een set aan basisopvattingen bevatten die hen in staat stellen om een ruimer palet aan thema’s te bedienen (Freedon 1996: 752). Finlayson constateert de tegenstrijdigheid dat nationalisme als ideologie te dun is, maar tegelijkertijd een van de meest sterke vormen van verbondenheid oproept. In andere woorden, het vormt de kracht van enkele politieke bewegingen en biedt een raamwerk om de wereld te begrijpen. Hij haalt het onderscheid aan dat de Britse filosoof en politicoloog Isaiah Berlin aanbrengt tussen nationalisme en nationaliteit: het formele lidmaatschap van een groep wordt wel steeds meer als een liberaal standpunt geaccepteerd. Nationalisme is voor Finlayson een ‘*host*’ voor andere ideologieën, omdat het de mogelijkheid biedt om de kern van de ideologie in relatie tot nationalisme uit te drukken. Het standpunt ten aanzien van nationale identiteit kan een manier zijn voor politieke partijen om zichzelf ideologisch te manifesteren. Zo kan het conservatisme, dat volgens Finlayson de natuurlijke aanwezigheid van de natie aankleeft, zich profileren door een defensieve houding tegenover de bedreiging van de autonomie van de natiestaat. Het socialisme daarentegen kan zich volgens hem,

vanwege zijn focus op het volk, juist profileren door niet de staat maar de bevolking als kern te beschouwen van de samenleving.

Ik beschouw in navolging van Finlayson nationale identiteit als een 'host' voor politieke ideologieën. Ik kies ervoor niet van tevoren het standpunt van de politieke ideologieën ten aanzien van nationale identiteit en de rol daarvan binnen het ICB te bepalen, maar te onderzoeken of er in de bijdragen van de verschillende actoren duidelijke consistente ideologische standpunten worden verwoord. Dit past in de lijn van de hiervoor benoemde kritiek; het gaat om de consistentie van het uitgedragen standpunt. Bovendien kan duidelijk worden of bijvoorbeeld de visies van PvdA, CDA, D66 en VVD van elkaar verschillen of juist sterk overeenkomen, of dat partijen nader tot elkaar komen.

In mijn analyse zoek ik naar de invloed van ideologie in de bijdrage van de verschillende actoren in het parlementaire debat. Daarbij zal ik bij het bestuderen van de beleidsdocumenten en de daaraan verbonden debatten op zoek gaan naar sporen van ideologie, en dan meer specifiek van politieke ideologie. In de loop van de door mij bestudeerde periode zijn er tal van partijen actief geweest binnen de Tweede Kamer. Enkele waren dat gedurende de gehele periode, door fusies en nieuwe initiatieven kwamen er nieuwe partijen bij en ook verdwenen er partijen. Sommige partijen zijn zeer frequent in het kabinet vertegenwoordigd, terwijl andere juist niet of nauwelijks bij het kabinetsbeleid betrokken waren. In de beleidsstukken kan over de politieke ideologie van de actoren geen onduidelijkheid bestaan. Zo is van de bewindspersonen en van de parlementariërs de politieke ideologie verbonden met hun lidmaatschap van een politieke partij. Dit biedt de mogelijkheid om te kijken of er vanuit de partijachtergrond duidelijke ideologische keuzen waar te nemen zijn, en of er dus bijvoorbeeld een sterk liberaal, sociaalliberaal, sociaaldemocratisch of christendemocratisch accent wordt gelegd in het beleid of in de standpunten die de Kamerleden verwoorden.

Een tweede manier waarop ik het concept 'ideologie' in mijn analyse verwerk is door te kijken naar de breedte van het gehanteerde cultuurbegrip en de opvatting over de rol van de kunsten in het beleid. Net als het begrip 'nationalisme' zie ik de visie ten aanzien van het gehanteerde cultuurbegrip als een handvat voor de ideologieën om zich ten opzichte van elkaar te positioneren. Soms wordt er in het beleid voor gekozen om een zeer breed cultuurbegrip te hanteren en worden de kunsten zelfs afgewezen als mogelijke doelgroep van het beleid. Op andere momenten wordt juist een betrekkelijk smal cultuurbegrip gehanteerd en zijn de kunsten voor het beleid bij uitstek het middel om Nederland in het buitenland te presenteren. Daarbij valt dan soms weer een onderscheid te zien in de keuze voor hoge of lage kunst, de keuze voor een dansgezelschap, een experimenteel beeldend kunstenaar, een succesvol architect of een dj. De veranderde opvatting over de rol die de kunsten spelen in het beleid biedt in mijn ogen een zinvolle aanvulling op de analyse van de aanwezigheid van politieke ideologie in het ICB, omdat het verschil tussen de betrokken politieke partijen in hun standpunt over de reikwijdte van het beleid zich vaak toespitst op een andere opvatting over de rol die de kunsten in het beleid moeten hebben.

0.6.3 Macht: Institutionaliserings en afhankelijkheid

Foucault vond het begrip 'macht' veel bepalender dan ideologie als het ging om het vaststellen van de relaties tussen actoren. Hij stelde: "If we speak of the power of laws, institutions, and ideologies, if we speak of structures or mechanisms of power, it is only insofar as we suppose that certain persons exercise power over others The term 'power' designates relationships between 'partners'" (Foucault 1983: 337). Macht speelt een belangrijke rol in de relaties tussen de bij het ICB betrokken actoren. Niet voor niets is een van de spanningen binnen het beleid het primaat van het beleid. Op zich bieden machtsrelaties een plausibele verklaring voor de acties die zich tussen de actoren afspelen. Maar enkel de verwijzing naar macht biedt in mijn ogen geen afdoende verklaring waarom de actoren bij elkaar betrokken zijn in het betekenisgevingsproces. Want als een van de actoren de meeste macht heeft, waarom zou deze actor dan niet zonder meer de betekenis doordrukken? En waarom zouden de andere actoren, als ze uiteindelijk minder macht hebben, toch betrokken blijven bij het betekenisgevingsproces? Blijkbaar hebben de betrokken partijen alle baat bij de aanwezigheid van de ander bij het proces en is het belangrijk om de aard van de relatie tussen de betrokken actoren te duiden: er is een gemeenschappelijk belang én er is een machtsrelatie. Hierin klinkt ook het dualisme door dat ik eerder bij de kunstsociologie besprak. Daar waar Bourdieu de machtsrelatie als basis neemt, neemt Latour de onderlinge afhankelijkheid als basis. Beide processen spelen in dit onderzoek een rol. Toch is de machtsrelatie op voorhand verstoord. De overheid heeft niet alleen door de subsidieverschaffing een belangrijke machtspositie, maar ook door het formuleren van beleid en het hanteren van specifieke begrippen, en die kan geen enkele andere actor vervullen. Als de overheid bijvoorbeeld de culturele instellingen vraagt naar hun positie in het culturele veld of hun invulling van het cultureel ondernemerschap, worden culturele instellingen gedwongen in dergelijke termen (positionering, ondernemerschap) na te denken over het werk dat zij verrichten. Daarmee heeft de overheid een vorm van macht over de wijze waarop in de samenleving over cultuur wordt gesproken. Zeker in het discours over nationale identiteit is de machtspositie van de nationale overheid onmiskenbaar groot. Omgekeerd ontleent de nationale overheid haar macht aan het bestaan van de natie.

Foucault trachtte greep te krijgen op deze machtsstructuren in de samenleving, en introduceerde daartoe het concept '*governmentality*'.²⁷ Bij Foucault is de betekenis van *governmentality* driedig:

1. The ensemble formed by the institutions, procedures, analyses and reflections, the calculations and tactics that allow the exercise of this very specific albeit complex form of power, which has as its target population, as its principal form of knowledge political economy, and as its essential technical means apparatuses of security.

²⁷ Foucault sprak uitgebreid over het concept '*governmentality*' tijdens enkele lezingen aan het Collège de France in 1978 en 1979. Deze lezingen zijn in *The Foucault effect: studies in governmentality* (Burchell, Gordon en Miller 1991) nader uitgewerkt.

2. The tendency which, over a long period and throughout the West, has steadily led towards the pre-eminence over all other forms (sovereignty, discipline, etc.) of this type of power which may be termed government, resulting, on the one hand, in formation of a whole series of specific governmental apparatuses, and, on the other, in the development of a whole complex of saviors.

3. The process, or rather the result of the process, through which the state of justice of the Middle Ages, transformed into the administrative state during the fifteenth and sixteenth centuries, gradually becomes 'governmentalized'.

(Burchell e.a. 1991: 102-103)

Ondanks de verbondenheid met de term 'government' heeft governmentality niet alleen betrekking op de overheid. Het duidt op de aanwezigheid van machtsregimes in een samenleving, zowel top-down (opgelegd door de staat) als bottom-up (opgelegd door de burger). Macht wordt tastbaar in instituties in de samenleving. Uiteraard is deze materie veel complexer dan hier omschreven, maar in lijn met het concept 'governmentality' is het belangrijk om aandacht te hebben voor machtsstructuren binnen de samenleving en de instituties die een rol spelen bij het vormgeven c.q. blootleggen van deze machtsstructuren.

Een manier waarop de overheid haar macht kan uitdragen is – zoals hierboven al omschreven – door het hanteren van specifieke begrippen in het beleid. Daarmee heeft zij invloed op de manier waarop over kunst en cultuur wordt gesproken, en waarop kunstenaars de relevantie van hun werk verwoorden. Ook heeft de overheid de macht over de besteding van de collectieve middelen van de samenleving. Deze machtspositie rechtvaardigt een kritische blik op de wijze waarop in het overheidsbeleid het debat over nationale identiteit wordt gevoerd. De macht moet echter ook worden gerelativeerd. De mate waarin kunstenaars voor een internationale carrière afhankelijk zijn van de overheid is beperkt. Kunstenaars maken kunst omdat zij dat willen, niet omdat de overheid dat van hen verlangt. Ook daarom is het belangrijk om bij macht niet enkel aan beleid te denken, maar ook aan de machtsstructuren binnen de kunstwereld zelf. Niet ieder bezoek van een Nederlandse kunstenaar of culturele instelling wordt rechtstreeks door het overheidsbeleid mogelijk gemaakt. Sterker nog, het merendeel van de uitwisseling vindt plaats zonder dat de band met Nederland daar expliciet deel van uitmaakt. Als een Nederlands theatergezelschap naar het Festival van Avignon gaat, dan is dat het gevolg van een afweging van de Franse organisatie om het in haar ogen interessantste gezelschap te halen. Dat het een Nederlands gezelschap betreft heeft in de meeste gevallen niet te maken met het feit dat zij een Nederlands gezelschap wil hebben. Kortom, de overheid heeft slechts in beperkte mate de regie over de culturele uitwisseling; een belangrijk deel ervan vindt plaats buiten de overheid om. Ondanks deze beperkte rol van de overheid wordt er toch beleid geformuleerd. Bovendien is er in het beleid wel degelijk sprake van een zeer dominante aanwezigheid van de overheid in de buitenlandse culturele betrekkingen en de internationale culturele activiteiten, en is het diezelfde overheid die ook aangeeft dat er een belangrijke taak voor haar is weggelegd in deze domeinen. Dit maakt het relevant om te onderzoeken hoe het instituut dat onlosmakelijk met de natiestaat verbonden is – de

Nederlandse overheid – omgaat met de al eerder uitgebreid besproken afnemende eenduidigheid van nationale identiteit.

Ik zal in mijn analyse oog hebben voor de machtsrelaties binnen het ICB door te kijken naar het netwerk van actoren die bij het parlementaire debat betrokken zijn, en naar de wijze van institutionalisering van het beleid. Door in de geschiedenis de bij het beleid betrokken actoren onder de loep te nemen tracht ik greep te krijgen op het complexe netwerk van personen en instituties dat bij de formulering van het beleid betrokken is. Daarbij zal ik in sommige gevallen op het niveau van een individu uitkomen – een specifieke cultureel attaché, een specifiek Kamerlid – en op andere momenten op het niveau van een instituut – een ministerie, een adviesraad. De spanningen binnen het ICB rondom het primaat, het doel en de doelgroep bieden een bruikbaar handvat voor het onderscheiden van de machtsrelaties. Daarnaast kijk ik naar de pogingen die zijn ondernomen om het beleid en de verschillende afwegingen die daarbinnen moeten worden gemaakt, onder te brengen in instituten. Zoals zal blijken keert in het discours geregeld de vraag terug of er een instituut voor de coördinatie van internationale culturele betrekkingen of de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid moet worden opgericht.

Om meer greep te krijgen op deze onderlinge afhankelijkheidsrelatie tussen de voornaamste actoren binnen het discours, zoek ik aansluiting bij de eerder benoemde sociologische benaderingen van veld en ANT. Door in het ICB te kijken naar de onderlinge afhankelijkheidsrelaties tussen de actoren, wordt het beleid niet versimpeld tot het bestuderen van macht of van een waarheidsclaim, maar blijft er aandacht voor de almaar wisselende verbindingen die worden gelegd bij de totstandkoming van het beleid. Zo is er binnen beide theorieën aandacht voor de spanning tussen rol en rolbekleder. Soms bestaat er geen probleem met de rol (bijvoorbeeld de cultureel attachée) maar wel met de manier waarop de rolbekleder deze invult (Kees van Twist als attachée in New York). Het concept van kapitaal uit de veldtheorie is bijvoorbeeld bruikbaar om de spanningen tussen de betrokken actoren te duiden. Het al dan niet beschikbaar hebben van additionele financiële middelen kan de machtspositie van de bewindslieden positief of negatief beïnvloeden, en de stem van een grote oppositiepartij met veel zetels in het parlement is anders dan die van een eenmansfractie. De beide theorieën bieden kortom voldoende handvaten om de verschillen tussen de actoren te benoemen en te duiden.

0.7 LEESWIJZER

In de vier nu volgende hoofdstukken bespreek ik in chronologische volgorde steeds een periode in de geschiedenis van het ICB aan de hand van de in die periode verschenen teksten en gehouden debatten. Ik sluit iedere paragraaf af met een korte analyse van de belangrijkste observaties uit die paragraaf, en ieder hoofdstuk met enkele bevindingen over de rol van nationale identiteit, het beleid en het politieke debat uit die periode. In het slothoofdstuk presenteer ik een aantal meer algemene conclusies en kijk ik vooruit naar het toekomstige ICB en de mogelijke rol van nationale identiteit daarbinnen.

Ieder hoofdstuk begint met een korte bespreking van de maatschappelijke en politieke ontwikkelingen in Nederland, en bevat een overzicht van de belangrijkste

beleidsdocumenten die in deze periode zijn verschenen. Ook ga ik kort in op de bewindspersonen die het dossier onder hun hoede hebben gehad en de politieke kleur van de opeenvolgende kabinetten. Daarmee tracht ik voorafgaand aan de analyse inzicht te geven in de chronologie en de frequentie van het beleidsdebat, alsmede in de politieke en maatschappelijke context waarbinnen dat debat heeft plaatsgevonden. Voor deze inleidingen heb ik dankbaar gebruikgemaakt van het boek *Geschiedenis van Nederland* van de Nederlandse historicus Friso Wielenga (Wielenga 2012). Zijn werk bestrijkt een veel langere periode dan de door mij bestudeerde, maar hij komt in mijn optiek met enkele rake observaties ten aanzien van deze periode. Hij duidt de periode 1966-2002 aan met de begrippen 'ontpoldering', 'polarisatie' en 'poldermodel' en de periode na 2002 met de begrippen 'rechts-populisme' en 'verloren normaliteit'. Ook heb ik gebruikgemaakt van het al eerder genoemde werk *Nederland in de wereld* (Hellema 2014), waarin Duco Hellema niet alleen grondig de belangrijkste ontwikkelingen in het buitenlandbeleid van Nederland bespreekt, maar ook de politieke verwickelingen binnen het Nederlandse parlementaire bestel. Zijn boek *Nederland en de jaren zeventig* (Hellema 2012) geeft daarnaast een fraaie inkijk in het Nederland van de jaren zeventig, en vormt een mooie aanvulling op het werk van Wielenga. Ik pretendeer met deze korte inleidingen geenszins een volledig overzicht te geven. Ook laat ik de internationale ontwikkelingen buiten beschouwing, op een enkele uitzondering na. Het is uiteraard vanzelfsprekend dat ook de internationale context invloed heeft gehad op het Nederlandse overheidsbeleid. Zo kende de onderzochte periode onder andere de Koude Oorlog, economische crises, opkomende globalisering en de 'war-on-terror', allemaal gebeurtenissen die van invloed zijn geweest op de betrekkingen met het buitenland en de heersende opvattingen over cultuur.

1 EERSTE PERIODE: AFTASTEN

VAN VOORLICHTING NAAR 'HOLLAND PROMOTION' (1970-1986)

Het beleidsdebat over de buitenlandse culturele betrekkingen begint in een periode die wordt gekenmerkt door een groeiende polarisatie binnen de Nederlandse politiek. Vooral tussen de PvdA onder leiding van Joop den Uyl en de VVD onder leiding van Hans Wiegel woedde een stevige politiek-ideologische strijd, die volgens de Nederlandse historicus Duco Hellema uitviel in het voordeel van de VVD (Hellema 2012: 174). Hij typeert de jaren zeventig als “jaren die, na een tijdelijke hervormingsgezinde of linkse dominantie, als gevolg van economische crisis en groeiende sociale onvrede, uitmondde in een nieuwe, deels neoliberal georiënteerde, deels ook conservatieve, meer geïndividualiseerde maatschappij” (Hellema 2012: 17). Met de ‘linkse dominantie’ wordt verwezen naar de periode 1973-1977, waarin PvdA-minister-president Joop den Uyl aan het hoofd stond van een centrumlinkse coalitie van PvdA, KVP, ARP, PPR en D66. Na 1977 is er echter lange tijd sprake van een centrumrechtse koers van CDA en VVD; het duurt uiteindelijk tot 1989 voordat de PvdA opnieuw deelneemt aan een kabinet.²⁸ In het politieke midden vormt de KVP in deze periode een constante factor in het landsbestuur. Sinds zijn oprichting direct na de oorlog had deze partij deel aan ieder kabinet, en leverde ze daarbij ook vrijwel voortdurend de minister-president. In 1977 vormden de christelijke partijen voor het eerst een gezamenlijke lijst onder de naam ChristenDemocratisch Appèl (CDA), en in 1980 werd het CDA officieel opgericht. Net als de KVP zal ook het CDA lange tijd in het centrum van de macht verkeren en daarbij veelvuldig de minister-president leveren.

Volgens Hellema nam aan het eind van de jaren zestig de maatschappelijke en politieke aandacht voor internationale vraagstukken toe. Tot dan toe was er sprake van een buitenlands-politieke elite van ongeveer 800 personen waarbinnen een redelijke consensus bestond over de uitgangspunten van het Nederlandse buitenlands beleid (Hellema 2014: 315). Het begin van het beleidsdebat over de buitenlandse culturele betrekkingen past daarmee dus in een breder patroon. Op 18 september 1970 stuurde het centrumrechtse kabinet-De Jong de *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen* naar de Kamer. De nota vormt het begin van het beleidsdebat over de rol van cultuur in het buitenlandbeleid, en het debat over deze nota in 1972 bood de Kamer voor het eerst de gelegenheid zich uit te spreken over deze thematiek. Het vervolg laat enige jaren op zich wachten; ondertussen werd in de daaropvolgende jaren met voorlichtingsmateriaal getracht het buitenland een beeld te geven van Nederland en zijn cultuur. Het duurde uiteindelijk tot 1976 voordat het centrumlinkse kabinet-Den Uyl met de *Tweede Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen* een vervolg gaf op de nota uit 1970. Na de bespreking

²⁸ In de periode 1981-1982 was er een kortstondige coalitie van PvdA en CDA in het kabinet-Van Agt II. Al bij het opstellen van de regeringsverklaring viel het kabinet, maar de ontslaanvraag werd in eerste instantie geweigerd. Enige maanden later viel het kabinet alsnog.

van deze tweede nota in 1979 bleef het opnieuw geruime tijd stil. Pas in 1985 zette het centrumrechtse kabinet-Lubbers I een nieuwe stap met het uitbrengen van een beleidsnotitie. Deze notitie werd nog datzelfde jaar in de Kamer besproken, en volgend op het Kamerdebat worden nog enkele korte brieven naar de Kamer gestuurd.

De verdeling van de portefeuilles van BuZa en Cultuur²⁹ laat het volgende beeld zien:

Periode	Kabinet	BuZa	Cultuur
1967-1971	De Jong	Minister Joseph Luns (KVP)	Minister Marga Klompé (KVP)
1971-1972	Biesheuvel I	Minister Norbert Schmelzer (KVP) Staatssecretaris Tjerk Westerterp (KVP)	Minister Piet Engels (KVP)
1972-1973	Biesheuvel II	Minister Norbert Schmelzer (KVP) Staatssecretaris Tjerk Westerterp (KVP)	Minister Piet Engels (KVP)
1973-1977	Den Uyl	Minister Max van der Stoel (PvdA) Staatssecretaris Laurens Jan Brinkhorst (D66)	Minister Harry van Doorn (PPR)
1977-1981	Van Agt I	Minister Chris van der Klaauw (VVD) Staatssecretaris Durk van der Mei (CDA)	Minister Til Gardeniers-Berendsen (CDA)
1981-1982	Van Agt II	Minister Max van der Stoel (PvdA) Staatssecretaris Hans van den Broek (CDA)	Minister André van der Louw (PvdA)
1982	Van Agt III	Minister Dries van Agt (CDA) Staatssecretaris Hans van den Broek (CDA)	Minister Hans de Boer (CDA)
1982-1986	Lubbers I	Minister Hans van den Broek (CDA) Staatssecretaris Wim van Eekelen (VVD)	Minister Elco Brinkman (CDA)

Bij het opstellen van de eerste regeringsnota zijn de ministersposten van CRM en BuZa in handen van de KVP. Bij de bespreking van de nota zitten namens de KVP andere bewindslieden op de posten. Bij het verschijnen van de tweede regeringsnota leveren de PvdA en de PPR respectievelijk de minister van BuZa en de minister van CRM. De bespreking van de tweede regeringsnota vindt daarentegen plaats onder het centrumrechtse kabinet-Van Agt I, met daarin de VVD en het net opgerichte CDA. De VVD levert in dat kabinet de minister van BuZa, het CDA de minister van CRM. Tijdens het kabinet-Van Agt II bezet de

²⁹ Omwille van de overzichtelijkheid beperk ik dit overzicht tot de bewindslieden voor het buitenlandbeleid en het cultuurbeleid. Bij de bespreking van de beleidsstukken komen wel alle betrokken bewindspersonen aan de orde, waaronder die van Onderwijs en Wetenschap.

PvdA korte tijd de beide posten, maar er is in deze periode geen beleidsdebat over dit thema. Na 1982 komt het dossier voor langere tijd in handen van het CDA en de VVD tijdens twee opeenvolgende kabinetten-Lubbers.

1.1 WAT VOORAFGING

In de jaren voorafgaand aan het formele ICB is het buitenlandbeleid volop in beweging.³⁰ De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog vond in het buitenlandbeleid van Nederland een duidelijke koerswijziging plaats: onder het kabinet-Drees I, waarin in 1948 naast de KVP en de CHU zowel de PvdA als de VVD plaatsnamen, “wendde de steven in Atlantische richting” (Hellema 2014: 148). De Verenigde Staten en de Sovjet-Unie kwamen in die periode steeds meer tegenover elkaar te staan in een Koude Oorlog, die uiteraard grote invloed had op de Nederlandse betrekkingen met het buitenland. Tegelijkertijd werd een begin gemaakt met een meer intensieve Europese samenwerking met de oprichting van de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS) in 1952 en de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en Euratom in 1958. Deze combinatie c.q. dualiteit tussen een Atlantische en een Europese koers vormt een rode draad door het buitenlandbeleid van de 20ste eeuw.

Als onderdeel van het buitenlandbeleid begon Nederland kort na het einde van de Tweede Wereldoorlog met het afsluiten van bilaterale culturele verdragen. Met deze verdragen werd de culturele relatie met het buitenland geformaliseerd en kwamen bescheiden financiële middelen beschikbaar voor de culturele uitwisseling van zowel professionals als amateurs. Al in de jaren vijftig en zestig werden de eerste pogingen ondernomen om meer samenhang aan te brengen in de culturele betrekkingen. Dit gebeurde in eerste instantie met de oprichting van een onafhankelijk coördinerend instituut, later door het formaliseren van het overleg tussen de meest betrokken ministeries in een coördinatiecommissie. De verdragen en de pogingen tot institutionalisering zouden de basis vormen waarop begin jaren zeventig het formele beleid gestalte zou krijgen.

1.1.1 Bilaterale culturele verdragen

Op 16 mei 1946 ondertekenden de Nederlandse minister van Buitenlandse Zaken Herman van Roijen en de Belgische ambassadeur in Nederland Léon Nemry een verdrag betreffende de culturele en intellectuele betrekkingen tussen Nederland en België.³¹ Het verdrag markeert een belangrijke omslag in de houding van de Nederlandse overheid jegens de buitenlandse culturele betrekkingen. Tot dan toe was de overheid bewust terughoudend geweest om een actieve rol te spelen in deze uitwisseling, en was het particulier initiatief leidend geweest in de culturele betrekkingen. De oorlog had de slagkracht van de Nederlandse particulieren echter ernstig aangetast, in de ogen van het kabinet-

³⁰ Hellema kenschetst het buitenlandbeleid van de jaren vijftig met de termen ‘frustratie’ en ‘vernieuwing’ en de jaren zestig als de hoogtijdagen van het atlanticisme.

³¹ In 1927 hadden de landen al een Intellectueel Akkoord gesloten, maar dat was nooit geratificeerd.

Schermerdoorn-Drees was een actievere rol van de overheid daarom noodzakelijk en gewenst.

Het verdrag bevatte afspraken op hoofdlijnen over de uitwisseling en samenwerking op de terreinen cultuur en onderwijs.³² Verder werd in het verdrag vastgelegd dat de landen een cultureel instituut mochten vestigen op elkaars grondgebied, en werd de intentie uitgesproken tot “de instandhouding en de uitbreiding van hare gemeenschappelijke culturele belangen in het buitenland”.³³ Vooral dit laatste is interessant in het licht van de territoriale afbakening van de nationale identiteit. Enerzijds werd door het verdrag cultuur bestempeld als hetgeen waarin de twee landen van elkaar verschilden en was de uitwisseling erop gericht elkaars cultuur beter te leren kennen. Anderzijds werd in relatie tot het buitenland juist gesproken over een gemeenschappelijk cultureel belang, waarbij het (beperkte) gemeenschappelijke verleden³⁴ en de gedeelde taal als uitgangspunt dienden. Het zou overigens nog tot 1980 duren totdat met de oprichting van de Taalunie een duidelijk gemeenschappelijk beleid ten aanzien van de Nederlandse taal van de grond zou komen.

Na het verdrag met België volgden meer verdragen: tussen 1946 en 1970 sloot Nederland in totaal 22 bilaterale culturele verdragen af (TK 1970/1971b: 2, TK 1970/1971c). Van een overkoepelend beleidskader of -document waarin de keuze voor de verdragspartners of de invulling van de verdragen nader wordt uitgediept, was echter geen sprake.³⁵ De verdragen werden primair ingegeven door de behoefte de culturele relatie met het buitenland te verdiepen en de daarmee samenhangende culturele uitwisseling te bevorderen. Toch was het doel van de verdragen niet altijd louter cultureel, zoals bijvoorbeeld blijkt uit het antwoord van KVP-minister-president Jan de Quay en diens partijgenoot minister Jo Cals van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OKW) in 1962 op de vraag van PvdA-Kamerlid Marinus van der Goes van Naters naar een motivering van de tot dan toe afgesloten culturele verdragen: “Nu eens zal de overweging van het belang van het afsluiten van zulk een verdrag voor de verrijking van de eigen cultuur en wetenschap van doorslaggevende betekenis zijn, dan weer zullen motieven van niet-culturele aard een rol spelen, hoewel ook dan als eerste vereiste voor het tot stand komen van een cultureel verdrag zal gelden, dat een voldoende mate van belangstelling, alsook een vruchtbare voedingsbodem voor het ontwikkelen van culturele betrekkingen bij de beide partners aanwezig moet zijn” (TK 1961/1962). Hoewel aan de basis van alle culturele verdragen volgens de bewindslieden een wens tot culturele samenwerking ten grondslag lag, werden

³² Met de opening van de Brakke Grond werd in 1981 door de Vlaamse overheid een cultureel centrum in Nederland opgericht; een Nederlands cultureel instituut in België/Vlaanderen is er tot op de dag van vandaag niet gekomen.

³³ Cultureel verdrag België–Nederland 1946, artikel 13.

³⁴ Met het Verdrag van Wenen in 1815 werd het Verenigde Koninkrijk der Nederlanden uitgeroepen. Over de exacte duur van het samengaan verschillen de opvattingen. Op 4 oktober 1830 riepen de Belgen de onafhankelijkheid al uit, maar pas in 1839 werd deze door koning Willem I ook geaccepteerd.

³⁵ De teksten van al de culturele verdragen en de aanvullingen hierop zijn te vinden via <http://www.minbuza.nl/producten-en-diensten/verdragen/zoek-in-de-verdragenbank>.

sommige verdragen dus ook expliciet ingezet voor de bevordering van economische of politieke betrekkingen.

Op twee niveaus vallen de culturele verdragen te verbinden aan nationale identiteit. Ten eerste laat de lijst met verdragspartners zien hoe Nederland in deze periode cultuur inzet bij de positionering binnen de mondiale krachtsverhoudingen en de bestendiging van historische betrekkingen.³⁶ Ten tweede laat de veranderende invulling van de culturele dimensie van de verdragen een verschuiving zien in het idee van nationale cultuur en de rol van de kunsten. Beide niveaus zullen hier nader worden geëxploreerd.

1.1.1.1 De aard van de betrekking

De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog lag het accent op het afsluiten van culturele verdragen met West-Europese landen. Na het verdrag met het ook in cultureel opzicht meest naburige land België volgden verdragen met West-Europese (buur)landen: Frankrijk (1946), het Verenigd Koninkrijk (1948), Luxemburg (1949), Italië (1951), Griekenland (1953), Noorwegen (1955) en de Bondsrepubliek Duitsland (1961). De inhoud van deze verdragen is redelijk vergelijkbaar met die van het verdrag met België: er werden op hoofdlijnen afspraken gemaakt over de uitwisseling het terrein van cultuur en onderwijs.

Het formaliseren van culturele relaties met enkele van de Europese bondgenoten beperkte zich overigens niet tot het bilaterale niveau. Ook binnen de Raad van Europa was in deze periode een culturele toenadering tussen de lidstaten een gespreksonderwerp, wat in 1954 uitmondde in het opstellen van een Europese Culturele Conventie. In deze conventie werd onder andere vastgelegd dat het wenselijk was “niet alleen bilaterale culturele verdragen tussen de Leden van de Raad te sluiten maar ook een politiek te voeren welke is gericht op het volgen van een gemeenschappelijke gedragslijn en welke ten doel heeft de ontwikkeling der Europese cultuur veilig te stellen en aan te moedigen”.³⁷ Klaarblijkelijk bestond er bij de deelnemende lidstaten de behoefte om ook op Europees niveau culturele verbondenheid te voelen. In het woord “veiligstellen” klonk de bezorgdheid door dat de Europese cultuur onder de voet werd gelopen, een interessante uitspraak in het licht van de vrees die die niet veel later in het Nederlandse beleidsdebat klonk over de bedreiging van de Nederlandse identiteit door de verreгаande Europese integratie. De invloed van de conventie is terug te zien in het verdrag tussen Nederland en de Bondsrepubliek Duitsland uit 1961. Daarin werd, in tegenstelling tot de eerdere verdragen, verwezen naar de “gemeenschappelijke zaak van de Europese cultuur”.³⁸

Na deze verdragen met culturele burens, waarin vooral een reeds bestaande verbondenheid leek te worden geformaliseerd, werd het culturele verdrag in de tweede helft van de jaren zestig meer een instrument binnen het buitenlandbeleid. In die periode sloot Nederland culturele verdragen met een aantal landen uit het Oostblok: Joegoslavië

³⁶ In de notitie uit 1985 wordt een vergelijkbare categorisering aangebracht en toegelicht. Daar worden wel andere labels aan de categorieën toegekend (TK 1985/1986b: 12-13).

³⁷ Cultureel verdrag Raad van Europa, 1954.

³⁸ Cultureel verdrag Nederland–Bondsrepubliek Duitsland 1961, p. 2.

(1966), Polen (1967), Roemenië (1967), de Sovjet-Unie (1967) en Hongarije (1968). Met deze verdragen werd getracht om op cultureel niveau in contact te komen en te blijven met landen aan de andere kant van het IJzeren Gordijn. Deze aanpak leidde – in tegenstelling tot de Europese Culturele Conventie en de verdragen met de West-Europese landen – tot discussies in de Tweede Kamer. Vooral het verdrag met de Sovjet-Unie zorgde voor hoogoplopende emoties, wat onder andere blijkt uit de tijdelijke opschorting van de ratificatieprocedure in 1968 vanwege de inval van de Sovjet-Unie in Tsjecho-Slowakije. Op 10 september 1969, iets meer dan een jaar na het abrupte einde aan de Praagse Lente en de daaropvolgende opschorting van het verdrag kwamen voor- en tegenstanders van het verdrag aan het woord in het Kamerdebat over de hervatting van de procedure. PvdA-Kamerlid Piet Dankert – die eind jaren negentig als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken zelf medeverantwoordelijk zou worden voor het beleid – bracht tijdens het debat in: “Een cultureel verdrag tussen Nederland en de Sovjet-Unie is alleen een ratificatie waard, wanneer wij het willen hanteren als een middel om Oost en West dichter naar elkaar toe te brengen” (TK 1968/1969: 3809). Met deze opvatting van het verdrag als politiek instrument stond hij lijnrecht tegenover GPV-Kamerlid Piet Jongeling, die er niets voor voelde “te gaan pacteren met tirannen, ook niet op cultureel gebied” (TK 1968/1969: 3809). Jongeling vond weliswaar bijval voor zijn kritische houding jegens het Sovjetbewind, maar voor het merendeel van de Kamerleden woog uiteindelijk het argument zwaarder dat het verdrag als een bruikbaar instrument kon dienen voor de ontspanningspolitiek. Het verdrag werd datzelfde jaar nog opnieuw in werking gesteld.

Naast verdragen met Europese landen sloot Nederland in de jaren vijftig en zestig ook culturele verdragen af met een aantal landen buiten Europa, te weten Zuid-Afrika (1951), Iran (1959), Egypte (1960), Turkije (1960), Mexico (1964), Tunesië (1964), Brazilië (1966), Colombia (1966) en Indonesië (1968). Op het eerste oog is de lijst vrij eclectisch, maar bij nadere beschouwing lijken deze verdragen mede ingegeven door de behoefte om (letterlijk) toegang te krijgen tot sporen uit de Nederlandse geschiedenis. Met Zuid-Afrika en Indonesië hadden in het verleden koloniale banden bestaan, maar naar deze complexe en gevoelige geschiedenis werd in de verdragen niet rechtstreeks verwezen. Zo werd in het verdrag met Indonesië gesproken over het verstevigen van de bestaande relatie tussen de beide landen en in het verdrag met Zuid-Afrika werd het verlangen uitgesproken “om de vriendschappelijke betrekkingen, die steeds tussen de beide volken hebben bestaan, te bestendigen”.³⁹ Ook deze verdragen leidden tot discussies in de Kamer, waarbij het heftigste debat ontstond over het verdrag met Zuid-Afrika. In de jaren zeventig stonden de culturele betrekkingen met dat land ter discussie vanwege de apartheidspolitiek. De onvrede hierover leidde tot opschorting van het verdrag, die pas weer teniet werd gedaan na afschaffing van het apartheidregime in 1990. Met de andere niet-Europese verdragslanden waren in het verleden uitgebreide (handels)betrekkingen, die met het culturele verdrag weer werden

³⁹ Cultureel verdrag Nederland–Zuid-Afrika 1951, artikel 2.

aangehaald.⁴⁰ Zo bestonden met Turkije al sinds 1612 diplomatieke banden, waren in Iran (destijds Perzië) tal van VOC-posten aanwezig, en vormden Mexico, Brazilië en Colombia belangrijke handelspartners in de Zuid-Amerikaanse regio.

Er vond ook culturele uitwisseling plaats met landen zonder dat er een formeel verdrag aan ten grondslag lag. Zo waren er geen verdragen met Japan, de Verenigde Staten, Australië, en Nieuw Zeeland, terwijl er wel sprake was van culturele uitwisseling met deze gebieden. De reden hiervoor is vrij eenvoudig: ze waren zeer terughoudend met het sluiten van verdragen, en voor de uitwisseling met deze landen was een verdrag niet noodzakelijk. Bij andere landen lag dit ingewikkelder. Soms was een formele overeenkomst nodig om überhaupt uitwisseling te laten plaatsvinden of om deze van voldoende financiële armslag te voorzien. Dergelijke argumenten werden onder andere ingebracht bij het legitimeren van de verdragsrelatie met de landen uit het Oostblok.

Een opvallend verschil tussen de verdragen is de wisselende territoriale afbakening ervan. In het merendeel van de niet-Europese verdragen werd het gehele koninkrijk als verdragspartner genoemd. Zo bevatten de verdragen met Mexico, Brazilië en Colombia een passage waarin werd gemeld dat de overeenkomst betrekking had op het Koninkrijk der Nederlanden, bestaande uit Nederland, Suriname en de Nederlandse Antillen. Een logische verklaring hiervoor lijkt dat voor de handel met de regio Zuid-Amerika Suriname en de Nederlandse Antillen belangrijke uitvalsbases vormden. In het verdrag met Indonesië viel een vergelijkbare passage te lezen, wat gezien de koloniale band ook logisch lijkt. In het verdrag met Zuid-Afrika stond daarentegen expliciet dat onder Nederland enkel het rijk in Europa wordt verstaan.

In alle verdragen met Europese landen stond daarentegen uitdrukkelijk opgenomen dat het verdrag werd afgesloten met het deel van het koninkrijk Nederland op het Europese vasteland. Zo stond bijvoorbeeld in de overeenkomst met België uit 1958: “Wat het Koninkrijk der Nederlanden betreft, geldt de overeenkomst alleen voor Nederland.”⁴¹ Een verantwoording voor deze inperking werd in de verdragen niet gegeven, maar het is vanuit praktisch oogpunt niet vreemd dat voor de uitwisseling binnen Europa ook letterlijk de Europese grenzen werden aangehouden. Ook was de culturele verbondenheid tussen de Europese landen van een andere aard dan de verbondenheid met de voormalige koloniën. Toch is juist vanuit het oogpunt van de identiteitsvraag het onderscheid opmerkelijk. Het culturele verdrag werd aangegrepen om historische banden aan te halen en de toegang tot dat verleden veilig te stellen, terwijl tegelijkertijd een duidelijk onderscheid werd aangebracht tussen het Koninkrijk der Nederlanden en de natiestaat Nederland.

1.1.1.2 Een uitdijend cultuurbegrip

Hoewel culturele verdragen soms werden ingezet als instrument voor economische of buitenlandpolitieke doelstellingen, bleef het hoofddoel ervan het faciliteren en bevorderen

⁴⁰ Colombia ontvangt na Brazilië en Mexico de meeste Nederlandse investeringen in Latijns-Amerika (<http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/betrekkingen-met-nederland/colombia>).

⁴¹ Cultureel verdrag België–Nederland 1958, artikel 2.

van de culturele uitwisseling. De verdragen bevatten formeel vastgelegde intenties om de culturele en intellectuele uitwisseling tussen de landen te intensiveren. Specifieke activiteiten werden niet in het verdrag opgenomen; wel werd vastgesteld op welke deelterreinen er uitwisseling ging plaatsvinden. Om over de concrete invulling van deze uitwisseling afspraken te maken kwam voor ieder verdrag meestal tweejaarlijks een commissie bijeen met vertegenwoordigers uit beide verdragslanden. Hoewel het ondoenlijk is om alle activiteiten uit alle culturele verdragen over de gehele periode te bestuderen, valt uit de formulering van de verdragen wel op te maken welke invulling het cultuurbegrip kreeg. In ieder verdrag werd namelijk vermeld op welke terreinen de culturele uitwisseling betrekking had. Op basis daarvan valt een interessante verschuiving waar te nemen in de invulling van wat onder de culturele uitwisseling werd gevat, namelijk van een betrekkelijk smal naar een zeer breed cultuurbegrip.

De eerste culturele verdragen hanteerden een betrekkelijk smal cultuurbegrip. Zo stond in het verdrag met België uit 1946 dat de uitwisseling zou worden geïntensiveerd “door het organiseren van concerten, toneelvoorstellingen, voordrachten, tentoonstellingen van artistieke en wetenschappelijke aard, door de verspreiding van boeken en periodieken, door de film en de radio”.⁴² De daaropvolgende verdragen met onder andere Luxemburg, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk bevatten een vrijwel identieke lijst van kunst en media. Zowel de wat meer traditionele kunsten als literatuur, muziek en de beeldende kunst als de media (radio en film) vielen onder de uitwisseling. Het doel van de uitwisseling werd ook vermeld in de verdragstekst: de presentatie van de eigen cultuur in het andere land. Over verregaande samenwerking of coproductie stond niets in de verdragen, de focus lag op voorlichting en presentatie. De enige uitzondering hierop vormde het verdrag met België, waarin wel afspraken werden gemaakt over de coproductie van films en de gemeenschappelijke presentatie van de Nederlandstalige cultuur in het buitenland.

De daaropvolgende jaren breidde het domein cultuur zich stapsgewijs uit. In de jaren vijftig was een eerste verbreding waar te nemen. Zo valt in het verdrag met Griekenland uit 1953 te lezen: “Zij zullen kunstmanifestaties, zoals tentoonstellingen, concerten, lezingen, welke betrekking hebben op de cultuur van het andere land, aanmoedigen, evenals de culturele uitwisseling op het gebied van film, radio en sport.”⁴³ De toevoeging van sport werd nergens in het verdrag verder toegelicht. Het verdrag met Noorwegen uit 1955 kende een andere afwijkende invulling: “De Verdragssluitende Partijen zullen bijzondere aandacht besteden aan het vraagstuk van de herziening van handboeken op het gebied van de geschiedenis en de aardrijkskunde der beide landen. Zij zullen in het bijzonder alle mogelijke hulp verlenen aan organen en personen die zich aan deze taak wijden, en zullen al het materiaal dat daartoe dienstig kan zijn, te hunner beschikking stellen. Deze herziening zal zich eventueel moeten uitstrekken tot al het andere audiovisuele materiaal gebruikt voor het geschiedenis- en aardrijkskunde-onderwijs, in het bijzonder: kaarten, muurplaten,

⁴² Cultureel verdrag België–Nederland 1946, artikel 12.

⁴³ Cultureel verdrag Nederland–Griekenland 1953, artikel 3.

lantaarnplaatjes en films.”⁴⁴ Waarom deze uitgebreide toevoeging in het verdrag met Noorwegen werd opgenomen, wordt nergens in het verdrag toegelicht. In de Kamer vond geen uitgebreide discussie plaats bij de ratificatie van het verdrag (TK 1955/1956: 911). De toevoegingen laten vooral zien dat de invulling van de cultuurdimensie van de verdragen een rekbaar begrip was en op het betreffende land werd afgestemd. In de verdragen uit de jaren zestig is opnieuw een verbreding van het gehanteerde cultuurbegrip te zien. In het verdrag met Tunesië uit 1964 wordt er gesproken over uitwisseling op het terrein van het maatschappelijk leven, en in het verdrag met de Sovjet-Unie uit 1967 over het uitwisselen van wetenschappelijke en educatieve films, films over kunst en cultuur, alsmede “andere contacten op het gebied van de filmkunst [en] het ontwikkelen van het toerisme, teneinde leven, werk en cultuur van het andere land beter te leren kennen”.⁴⁵ Zoals al aangegeven werd over het verdrag met de Sovjet-Unie flink gedebatteerd, maar niet over de daadwerkelijke invulling. De toevoeging van toerisme laat zien dat het domein van de verdragen steeds groter werd, en dat het instrumentele karakter ervan toenam. Het is aannemelijk dat de reden voor deze verbreding vooral lag in economische motieven: sport en toerisme hadden een beduidend hoger verdienpotentieel dan de kunst- en cultuuruitingen. Bovendien werd op deze manier ook een groter deel van de bevolking bereikt.

1.1.2 Voorlichting, samenhang en coördinatie: van NICB naar CICB

Als gevolg van de toename van het aantal verdragen en de daaruit voortvloeiende verplichtingen groeide de behoefte aan meer samenhang en coördinatie. Met de oprichting van het Nederlands Instituut voor Internationale Culturele Betrekkingen (NICB) in 1951 plaatste de overheid deze coördinatietaak in eerste instantie buiten de muren van de betrokken ministeries.⁴⁶ De doelstelling van het NICB was simpel: bevordering van de culturele betrekkingen tussen Nederland en het buitenland. Maar zo simpel als de doelstelling klinkt, zo lastig bleek deze taak in de praktijk uitvoerbaar te zijn. Tijdens het korte bestaan van het instituut werd er vanuit de Kamer voortdurend kritiek geleverd op het functioneren ervan. De kritiek richtte zich vooral op de samenstelling van het bestuur. Dat diende volgens de statuten te bestaan uit zeven à tien leden uit onderscheiden kringen van het culturele en maatschappelijke leven, en drie leden die werden benoemd door respectievelijk de minister van OKW, de minister van BuZa en de minister van Algemene Zaken.⁴⁷ Vooral over de vertegenwoordigers uit de culturele en maatschappelijke sector was veel discussie. Deze zouden volgens de kritische Kamerleden te veel bestuurlijk zijn en te weinig gespreid over de verschillende regio's. Ook was er kritiek op de onafhankelijkheid van het NICB. Deze werd ondermijnd door de verplichting die de overheid had opgelegd aan het

⁴⁴ Cultureel verdrag Nederland–Noorwegen 1955, artikel 2.

⁴⁵ Cultureel verdrag Nederland–Sovjet-Unie 1967, artikel 2.

⁴⁶ Over de geschiedenis van dit instituut wordt uitgebreid bericht in het WRR Werkdocument 23, dat verscheen ter voorbereiding op het WRR-rapport *Cultuur zonder grenzen*.

⁴⁷ Terreinverkenning WRR (1987), p. 18.

instituut dat het voor de uitvoering van zijn activiteiten zo veel mogelijk gebruik moest maken van de bestaande overheidsdiensten. Dit zorgde er per saldo voor dat het NICB toch een overheidsdienst was.

Het voornaamste wapenfeit van het NICB was de oprichting in 1957 van het tijdschrift *Delta: a review of arts life and thought in the Netherlands*. In dit Engelstalige tijdschrift over Nederland verschenen artikelen over een breed scala aan onderwerpen, waarbij kritische stukken over controversiële onderwerpen niet geschuwd werden. Amper drie jaar na de oprichting werd het instituut in 1959 alweer opgeheven. Als officiële reden werd gewezen op het toenemend beleidsmatige karakter van de internationale culturele samenwerking en de daaruit voortvloeiende noodzaak om de coördinatie dichter bij de ministeries te plaatsen. In de pers werd echter bericht dat het vooral de moeizame samenwerking tussen de departementen van BuZa en OKW was die had geleid tot het niet van de grond komen van dit instituut.⁴⁸

Met het opheffen van het NICB verdween niet de behoefte aan samenhang en coördinatie. Op 8 december 1961 richtten de bij de culturele uitwisseling betrokken departementen daarom de Coördinatiecommissie Internationale Culturele Betrekkingen (CICB) op. Op twee punten verschilde dit instituut sterk van de NICB. Ten eerste werd de coördinatie binnen de muren van de ministeries ondergebracht. Ten tweede ontbraken als actoren de culturele en maatschappelijke organisaties: de CICB formaliseerde het ambtelijk overleg tussen de betrokken departementen. Daarmee versmalde het doel van het coördinerend orgaan, namelijk het komen tot overeenstemming over de invulling van de internationale culturele betrekkingen op het niveau van de betrokken ministeries. Uit de discussie rondom het NICB was gebleken dat die overeenstemming niet altijd aanwezig was. Dat valt ook te concluderen uit een passage uit de instellingsbeschikking, waarin werd vastgelegd dat de Coördinatiecommissie haar besluiten met eenstemmigheid nam “met dien verstande dat voor elk der departementen slechts een stem wordt uitgebracht, alsmede dat bij gebreke van eenstemmigheid de voorzitter de betreffende kwestie onverwijld schriftelijk ter beslissing aan de Ministers van Buitenlandse Zaken, van Onderwijs en Wetenschappen en van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk voorlegt” (TK 1976/1977b: 21). Door deze twee veranderingen werd duidelijk dat er vooral behoefte was aan een betere afstemming tussen de betrokken departementen.

De CICB kwam met enige regelmaat bijeen, maar de notulen van deze vergaderingen waren lange tijd niet openbaar. Bij het Kamerdebat in 1978 over de tweede regeringsnota gaven de bewindspersonen daar de volgende verklaring voor: “De verslagen van de Commissie dragen een vertrouwelijk en adviserend karakter voor de betrokken bewindslieden en zijn naar hun aard niet geschikt om aan de commissie [die het debat over de tweede regeringsnota voorbereidde, TM] ter inzage te worden gegeven” (TK 1978/1979: 1). Wellicht wilden de betrokken departementen niet dat de interne conflicten over de koers

⁴⁸ Terreinverkenning WRR (1987), p. 18.

van het beleid aan het licht zouden komen.⁴⁹ Lange tijd kwamen er geen zichtbare resultaten naar buiten. Het eerste zichtbare resultaat was de *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*, die in 1970 naar de Kamer werd gestuurd.

1.2 DE EERSTE FORMELE BELEIDSNOTA

Op 18 september 1970 stuurde minister Joseph Luns (BuZa) mede namens zijn collega-ministers Gerard Veringa (O&W) en Marga Klompé (CRM) de *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen* (TK 1970/1971b) naar de Kamer. Met krap vijf pagina's is de nota niet heel omvangrijk, maar het vormt wel het eerste formele beleidskader voor de culturele betrekkingen met het buitenland en de daaraan verbonden culturele uitwisseling. De nota was weliswaar afkomstig van het centrumrechtse kabinet-De Jong (KVP, VVD, ARP, CHU), maar kan om meerdere redenen worden gezien als het werk van de KVP. Deze partij had in 1969 het kabinet formeel om een regeringsnota gevraagd, en was in datzelfde jaar met een eigen notitie over de thematiek gekomen.⁵⁰ Bovendien behoorden alle drie de betrokken bewindslieden tot de KVP.

De nota begint met een uitspraak over het primaat van het beleid en de rol van alle bij het beleid betrokken ministeries: "Uitgangspunt van de nota is de overtuiging dat enerzijds het beleid ten aanzien van de internationale culturele betrekkingen als een element moet worden beschouwd van het algemeen buitenlands beleid, waarvoor de eerste ondergetekende de verantwoordelijkheid draagt, en anderzijds met inachtneming daarvan de conceptie van dat beleid en in belangrijke mate de uitvoering, tot de competentie van de tweede en derde ondergetekenden behoren" (TK 1970/1971b: 1). Hiermee wordt al direct de complexiteit van het beleidsterrein aan de orde gesteld. Met het beleid moet worden geprobeerd om samenhang aan te brengen in de activiteiten van drie verschillende ministeries. Het uitgangspunt daarbij was dat het primaat van het beleid volgens de bewindslieden bij het buitenlandbeleid lag, terwijl het onderwijsbeleid en het cultuurbeleid richtinggevend waren voor de conceptie en de uitvoering van de culturele betrekkingen. Anders gesteld werd het algemene als richtinggevend beschouwd voor het beleid, maar werd de voornaamste invulling van de culturele betrekkingen verzorgd door de twee andere ministeries.

In de nota wordt stilgestaan bij de vraag waarom er na jaren van culturele uitwisseling zonder een overkoepelend beleidskader nu wel werd gekozen voor een actievere rol van de overheid in die uitwisseling. In hun antwoord verwezen de bewindslieden onder meer naar een Unesco-verklaring uit 1967 over de rol van cultuur in de buitenlandbetrekkingen van de lidstaten: "Deze verklaring erkent enerzijds het recht op de handhaving der eigen nationale cultuur en waarde daarvan, anderzijds geeft zij aan hoe deze nationale culturen het algemeen belang kunnen dienen" (TK 1970/1971b: 2). In navolging van deze verklaring

⁴⁹ Inmiddels is het archief van de CICB wel openbaar en in te zien bij het Nationaal Archief.

⁵⁰ Tijdens het debat over de Eerste Regeringsnota komen deze vraag en notitie ter sprake: TK 1972/1973a: B5.

richtte de regering zich in haar beleid zowel op de bescherming van de nationale cultuur tegen de overheersing c.q. verdrukking door andere culturen, als op de ontmoeting tussen culturen ter bevordering van het begrip voor anderen.

In de nota werd tevens een verandering aangekondigd ten aanzien van de rol van de kunsten in de culturele betrekkingen. Volgens de bewindslieden moest er bij de culturele betrekkingen een breder cultuurbegrip worden gehanteerd dan tot dan toe gangbaar was. Ze stelden: "Dit houdt in, dat onder Nederlandse cultuur een grotere verscheidenheid van uitingen van ons volk wordt verstaan dan voorheen, en tevens dat het deelhebben aan culturele waarden niet langer het voorrecht is van enkelen, maar een mogelijkheid die een ieder toekomt" (TK 1970/1971b: 3). In deze passage klinkt duidelijk kritiek door op de invulling van de culturele betrekkingen tot dan toe, waarin de kunsten volgens de bewindslieden een te grote plaats innamen. Met de verbreding van het gehanteerde cultuurbegrip hoopten ze daar verandering in te brengen: "In concreto betekent het voorgaande dat, naast kunsten en wetenschappen, ook objecten als het volksoontwikkelingswerk, de samenlevingsopbouw, het jeugdwerk, de openluchtrecreatie en de sport, en de massacommunicatiemiddelen een sterkere functie dan voorheen kunnen gaan vervullen bij dit beleid" (TK 1970/1971b: 3). Helemaal terecht was het verwijt overigens niet. Kunst en wetenschappen vormden weliswaar een belangrijk onderdeel van de tot dan toe afgesloten culturele verdragen, maar zoals eerder dit hoofdstuk al is geconstateerd was het daarbij gehanteerde cultuurbegrip in de loop der jaren al breder geworden. De zinsnede lijkt vooral een signaal dat bij de daadwerkelijke uitvoering van de verdragen de uitwisseling op het terrein van de kunsten het meest voorkwam en bovendien werd gedomineerd door de grote cultuurinstellingen. Als alternatief voor de kunsten wezen de bewindslieden naar de Nederlandse bevolking als de doelgroep van het beleid. Ze stelden dat het beleid zich meer dan voorheen moest richten op het bevorderen van het contact tussen burgers. Het was in hun ogen onwenselijk dat slechts een beperkt deel van de Nederlandse bevolking aan de culturele uitwisselingsactiviteiten deelnam. Het was daarom de taak van de overheid om toe te zien op een meer gelijkwaardige representatie van de Nederlandse bevolking in de diverse uitwisselingen.

De burger was ook op een andere manier een doelgroep van het beleid. De bewindslieden meenden dat de Nederlandse bevolking trotser mocht zijn op haar eigen nationale cultuur, die het verdiende om uitgedragen te worden "in haar oorspronkelijk-Nederlandse aspecten" (TK 1970/1971b: 2). Het gebruik van de term 'oorspronkelijk' is opvallend, omdat het impliceert dat er volgens hen sprake was van een oorspronkelijke nationale cultuur. Deze gedachte werd in de nota verder niet uitgewerkt. Wel werd de hoop uitgesproken dat een verhoging van het aanzien van de Nederlandse cultuur in het buitenland "ook in het eigen land de waardering voor het Nederlandse culturele leefklimaat en het besef van de betekenis ervan voor een waardig en waardevol menselijk bestaan kan bevorderen" (TK 1970/1971b: 2). In zekere zin werd verwacht dat een groter aanzien in het buitenland ook in Nederland zelf kon leiden tot een toename van het culturele besef.

In het laatste deel van de nota werd uitgebreid stilgestaan bij de beschikbare middelen voor culturele uitwisseling. Het merendeel van de middelen werd opgeslokt door de

verplichtingen die voortkwamen uit de culturele verdragen, zowel de financiële als de personele: “Het is duidelijk, dat het relatief kleine Nederland beschikt over een slechts beperkt potentieel aan geleerden, wetenschappelijke onderzoekers, studenten, deskundigen op velerlei terrein, kunstenaars, kunstwerken en ander materieel dat ten behoeve van de presentatie in het buitenland beschikbaar kan worden gesteld” (TK 1970/1971b: 4). De bewindslieden hoopten met de nota hun pleidooi voor meer middelen kracht bij te zetten, al bleven ze terughoudend: “Het voorgaande betekent allerm minst dat de ondergetekenden van oordeel zouden zijn autoritair te kunnen of willen beschikken over die Nederlanders, Nederlandse personen en instellingen, die huns inziens voor internationale culturele activiteiten in aanmerking komen: de beslissing om daaraan al of niet deel te nemen blijft uiteraard het gerespecteerd domein van betrokkenen zelf” (TK 1970/1971b: 4). In deze grote terughoudendheid klonk opnieuw de heersende opvatting door dat het particuliere initiatief leidend was in de culturele uitwisseling, en dat de overheid slechts een bescheiden rol daarbij speelde.

Nationale identiteit komt in de nota niet expliciet ter sprake, al blijkt uit de gekozen formuleringen wel dat de nationale identiteit nadrukkelijk als een culturele identiteit wordt opgevat. Interessant is daarom de uitgebreide aandacht in de nota voor het onderscheid tussen het verstrekken van voorlichting en culturele uitwisseling: “De Nederlandse overheidsvoorlichting in het buitenland, waarvan de culturele voorlichting een belangrijk onderdeel is, dient het ondersteunen van het buitenlands beleid door voorlichting te geven over Nederland en Nederlandse doelstellingen, terwijl het tevens Nederland in het buitenland presenteert op een zodanige wijze dat inzicht verbreed wordt over alle aspecten van Nederlandse instellingen, cultuur en leefwijze. Deze voorlichting heeft het karakter van éénrichtingsverkeer. De internationale culturele betrekkingen daarentegen hebben door de uitwisseling het karakter van tweerichtingsverkeer. Er wordt mede bereikt, dat men van elkanders leefwijze, instellingen, enz. kennis neemt. Bij de culturele betrekkingen is de samenwerking tussen de volken primair. Zij stimuleren wederzijdse waardering en begrip. De beide partijen van deze culturele samenwerking hebben er voordeel van en in beginsel dragen beiden gelijkmatig in de kosten bij” (TK 1970/1971b: 4). Voorlichting en uitwisseling konden wel in elkaars verlengde liggen en waar mogelijk elkaar versterken, maar de doelgroep van beide activiteiten was verschillend. Voorlichting ging over het uitdragen van een beeld van Nederland, waarbij de doelgroep niet nader werd gespecificeerd. Omdat de Nederlandse burgers als voornaamste doelgroep van het uitwisselingsbeleid werden aangemerkt, is het aannemelijk dat het voorlichtingsmateriaal ook vooral geënt was op de burgers van de landen waarin het materiaal verspreid werd. In het voorlichtingsmateriaal werd cultuur als typerend voor Nederland beschouwd, en droeg het bij aan het uitleggen aan de ander wat Nederland was. Bij het beleid ten aanzien van de culturele betrekkingen was naast de bevolking van het andere land de eigen bevolking nadrukkelijk een doelgroep, en was het voornaamste doel het kweken van wederzijds begrip.

De regeringsnota is de eerste poging om een samenhangend beleidskader te formuleren voor de buitenlandse culturele betrekkingen. Het is ook een poging om draagvlak te creëren

voor een actievere rol van de overheid op het terrein van de culturele uitwisseling. Voor die actievere rol ontbreken echter de middelen, zowel de financiële als de personele. Interessant is dat de Kamer medeverantwoordelijk wordt gesteld voor de reeds gestegen kosten door te memoreren dat het parlement zelf heeft ingestemd met de afgesloten verdragen. Helemaal terecht is dit verwijt niet; zoals eerder in dit hoofdstuk al geconstateerd was er in de voorgaande jaren in de Kamer nauwelijks een debat over de culturele verdragen gevoerd. Als het al was gebeurd, was dat in het debat over het buitenlandbeleid. Toch lijken de bewindslieden met hun oproep te willen aanhaken bij geluiden die zij in de Kamer hebben opgevangen voor een actiever overheidsoptreden op dit terrein. Daarom wordt in de nota het verzoek gedaan voor extra middelen voor de uitvoering van de culturele verdragen.

Er is de nodige aandacht voor de nationale identiteit in de nota, die nadrukkelijk wordt opgevat als een culturele identiteit. Er wordt gewezen op de noodzaak tot het beschermen van de eigen cultuur, maar ook op de meerwaarde van de ontmoeting met andere culturen. Voor beide is het noodzakelijk dat er een groter cultureel bewustzijn ontstaat bij de Nederlandse bevolking. De oproep aan het Nederlandse volk om trotser te zijn op de eigen nationale cultuur past bij die opvatting, waarbij uit het woord trots de overtuiging spreekt dat de ontmoeting met de ander tot een groter bewustzijn en een positiever beeld van de eigen cultuur kan leiden, en op die manier kan bijdragen aan de constructie van een gedeelde nationale identiteit. Dat daarin de ontmoeting ook kan bijdragen aan meer begrip voor de ander en de culturele relatie met het buitenland dus nadrukkelijk als een wederkerige wordt beschouwd, is tekenend voor de terughoudendheid om in de relatie met het buitenland de eigen cultuur vol trots uit te dragen. Wel hoopt het kabinet dat het culturele zelfbewustzijn van de Nederlander als gevolg van de culturele uitwisseling groeit.

1.3 HET EERSTE DEBAT

Bij de verkiezingen van 1971 verloor het centrumrechtse kabinet-De Jong zijn meerderheid en trad DS'70, een afsplitsing van de PvdA, toe tot het eveneens centrumrechtse kabinet-Biesheuvel I van KVP, CHU, ARP en VVD. Hiermee wijkt volgens Hellema de situatie in Nederland af van de meeste andere West-Europese landen, waar de sociaal-democratische partijen in deze periode wel deelnamen aan de regering (Hellema 2014: 264). Ondanks de veranderde kabinetssamenstelling bleef het dossier van de buitenlandse culturele betrekkingen stevig in handen van de KVP met minister Piet Engels op CRM en minister Norbert Schmelzer en staatssecretaris Tjerk Westerterp op BuZa. Onder Schmelzer werd in het buitenlandbeleid een meer Europees georiënteerde koers ingezet, waarbij de Atlantische koers van zijn voorganger Luns deels werd losgelaten (Hellema 2014: 264).

Op 4 mei 1972 werd de eerste regeringsnota besproken in een gecombineerde vergadering van de vaste commissies voor BuZa, O&W en CRM. Hoewel veel Kamerleden blij waren dat er eindelijk een nota was verschenen over dit onderwerp, overheerste de teleurstelling over de bescheiden inhoud ervan. Men had een meer doordacht stuk verwacht met een duidelijkere opvatting over de rol van de overheid in de culturele betrekkingen met het buitenland. Deze teleurstelling vertaalde zich in een stevig debat, waarin vooral

tegengestelde standpunten werden ingenomen ten aanzien van het primaat en de inrichting van het beleid.

Wat opvalt, is dat vooral de confessionele partijen hun bezorgdheid uitspraken over de bedreiging van de Nederlandse culturele identiteit door de toenemende Europese integratie. KVP-Kamerlid Joep Mommersteeg stelde bijvoorbeeld: "Wanneer op langere termijn het Nederlandse buitenlandse beleid steeds meer wordt gecoördineerd – en wellicht verdergaand geïntegreerd in Europees verband – wordt juist de culturele factor steeds belangrijker. Het handhaven van de Nederlandse identiteit in de veelvormigheid van de Europese cultuur wordt daarbij bijzonder belangrijk" (TK 1971-1972b: B2). GPV-Kamerlid Piet Jongeling was nog stilliger in zijn oproep tot beschermende maatregelen in reactie op een toenemende Europese eenwording: "Hoe meer Europa integreert, hoe groter de noodzaak wordt onze eigen culturele identiteit te verdedigen" (TK1971/1972b: B3). Met begrippen als 'handhaving' en 'verdediging' benadrukten beide Kamerleden dat wat hun fracties betreft het beleid zich primair moest richten op het beschermen van de Nederlandse identiteit, die door hen zonder enige kanttekening gelijkgesteld werd aan een eigen culturele identiteit.

De vrees voor de bedreiging van de eigen nationale cultuur klonk vooral door in de discussie over de positie van de Nederlandse taal in het buitenlandbeleid. Diverse Kamerleden uitten hun zorg dat het Nederlands het onderspit zou delven in het internationale verkeer als de overheid niet zou overgaan tot actie. Jongeling stelde bijvoorbeeld dat de gesproken en geschreven Nederlandse taal de basis moest blijven vormen van het internationale culturele beleid van Nederland, waarbij hij overigens ook doelde op "delen van de wereld, waar de Nederlandse taal en cultuur is uitgezaaid door kolonisatie en emigratie" (TK 1971/1972b: B3). Concreet stelde hij voor Zuid-Afrika en Indonesië vanwege deze taalverbondenheid als prioriteitslanden aan te merken, en de samenwerking op het gebied van taal verder uit te werken in het culturele verdrag met deze landen. Hij vond een bondgenoot in PvdA-Kamerlid Piet Dankert, die in zijn bijdrage eveneens de verspreiding van de Nederlandse taal en cultuur expliciet verbond aan de koloniale periode uit de Nederlandse geschiedenis: "Door ons langdurige koloniale bewind en de gevolgen hiervan voor de taal waarin voor de Indonesische cultuur relevante documenten zijn gesteld, zijn de contacten met dit land van uitermate groot belang. Ik meen zelfs, dat de jurisprudentie van de Indonesische wetgeving nog in grote mate in het Nederlands is gesteld. Het is dan ook zeer verantwoord, het Nederlands te hanteren als instrument in de contacten met Indonesië" (TK 1971/1972b: B4). Van enige gevoeligheid over deze toch historisch beladen oorzaak van de verspreiding van het Nederlands lijkt in het debat geen sprake te zijn.

In zijn antwoord ging BuZa-staatssecretaris Westerterp uitvoerig in op de kritiek die door de Kamer was geuit en onderkende de noodzaak de nationale identiteit te beschermen: "Juist in dit licht [van de verdere Europese integratie, TM] is het noodzakelijk zich bewust te zijn van de noodzaak van handhaving van de eigen culturele identiteit. Terecht is er vanmorgen op gewezen, dat juist in dit perspectief de internationale culturele politiek van de Nederlandse Regering in de toekomst meer accent zal moeten krijgen, omdat dit één van de elementen is die naar mijn mening zal blijven behoren tot de nationale soevereiniteit"

(TK1971/1972b: B14). In navolging van de Kamer onderschreef Westerterp verder dat taal belangrijke kenmerken van de Nederlandse cultuur herbergde en zag hij het hanteren van de eigen taal in internationaal en supranationaal verband als een voorwaarde voor het deelnemen aan de multilaterale samenwerkingsverbanden (TK 1971/1972b: B13). Hij nam de term 'handhaving' over van de Kamer en zegde toe in toekomstig beleid mogelijke bedreigingen van de eigen nationale identiteit serieus te nemen.

Ook wat betreft het vermaatschappelijken van de contacten zaten Kamer en kabinet op één lijn. Er heerste een brede consensus in de Kamer dat een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse bevolking met de culturele uitwisseling in aanraking moest komen, en dat de rol van de kunsten in de culturele betrekkingen bescheidener diende te zijn. Tekenend voor de breed gedragen opvatting over de te dominante rol van de kunsten is dat zowel PvdA als VVD zich hier expliciet over uitspraken. Zo meende Dankert "dat men tot op zekere hoogte moet vermijden, dat de culturele uitwisseling met Oost-Europa uitsluitend betrekking heeft op balletten, kozakken enz. Zij zijn schoon om te aanschouwen, maar wat de contacten tussen de volken betreft noch wat de politieke verhoudingen betreft is dit de meest zinvolle aanpak" (TK 1971/1972b: B4). Hij was duidelijk geen voorstander van een louter traditionele invulling van de culturele uitwisseling. VVD-Kamerlid Klaas van Dijk vond dat in de culturele activiteiten die vanuit Nederland naar het buitenland werden gestuurd best wel wat minder hoge kunst mocht zitten: "Eenzelfde probleem doet zich voor bij de vraag wat wij nu eigenlijk moeten verstaan onder nationale cultuur. Daaronder moet niet alleen worden verstaan – ik moet het weer kort zeggen – het Concertgebouworkest, maar daaronder valt ook een groep als Release of als het Angolacomité. Evenzeer vallen daaronder mimegroepen, bewonerscomités en niet alleen een tentoonstelling van Nederlands zilver" (TK 1971/1972b: B6). Dergelijke negatieve bewoordingen over de traditionele kunsten staan overigens vrijwel haaks op de oproep om meer trots te zijn op de eigen cultuur.

CRM-minister Engels adresseerde in zijn bijdrage deze onduidelijke oproep van de Kamer om het gehanteerde cultuurbegrip te verbreden: "De heer Voogd [PvdA-Kamerlid Joop Voogd, TM] vroeg zich in dat verband af of er ook in deze nota nog niet iets te veel het begrip van elitecultuur naar voren komt en of wel voldoende het uitgebreide begrip cultuur, dat ook omvat het totaal van creativiteit en de participatie van de bevolking, tot uiting komt. Met enige nadruk wil ik er toch op wijzen, dat het juist het Ministerie van CRM is geweest dat ernaar heeft gestreefd, in de contacten, het gelijkstellen van het begrip cultuur met kunst te doorbreken. Het is ook begrijpelijk dat dit van de kant van dit ministerie is gekomen, omdat de combinatie van cultuur, recreatie en maatschappelijk werk, die in dit ministerie verenigd zijn, een zekere waarborg kan zijn dat men het begrip cultuur niet wil verengen tot de kunsten alleen" (TK 1971/1972b: B18). In het antwoord van Engels schemert door dat er bij CRM wel de bereidheid was om een breder cultuurbegrip te hanteren, en dat de verantwoordelijkheid voor de hantering van het smallere cultuurbegrip bij de andere ministeries lag.

Meer kritiek kreeg het kabinet op de coördinatie van het beleid. Zowel oppositie- als coalitiepartijen lieten zich zeer kritisch uit over de wijze waarop de coördinatie van het beleid in de nota ter sprake was gekomen. Mommersteeg maakte zich ernstige zorgen over

de kansen op een samenhangend beleid: “Het is misschien wat hard gezegd, maar wij hebben de indruk, dat het internationale culturele beleid de speelbal is geworden [...] van drie ministeries. Op deze wijze kan nauwelijks een samenhangend en gecoördineerd beleid tot stand komen” (TK 1971/1972b: B2). De bewindspersonen pareerden deze kritiek. Volgens staatsecretaris Westerterp was de CICB wel degelijk een goed werkende constructie: “Naar onze indruk is sinds het instellen van de interdepartementale coördinatiecommissie in 1967 belangrijke vooruitgang geboekt ten aanzien van de coördinatie op dit terrein tussen de drie departementen. De drie bewindslieden zullen trachten tot nog intensiever overleg te komen” (TK 1971/1972b: B12-13). Maar deze positieve woorden van de staatssecretaris konden de zorgen bij de Kamer over de afstemming tussen de betrokken departementen niet wegnemen.

Tegen het slot van het debat deden enkele Kamerleden suggesties over hoe het maatschappelijke veld bij de advisering van het beleid betrokken kon worden. Hoewel er destijds veel kritiek was geweest op het NICB leefde kamerbreed de vrees dat de CICB te veel op het niveau van beleidsafstemming bleef hangen en te weinig met de concrete uitwisseling van doen had. Zo kwam Mommersteeg met het plan een Nationale Raad van Advies op te richten om het kabinet te assisteren bij het voorbereiden van een nieuwe nota met een verdere uitwerking van het beleid. Dit plan werd door tal van fracties onderschreven, evenals zijn roep om een nieuwe nota. Staatssecretaris Westerterp uitte nadrukkelijk zijn reserves: “Toch zou ik mij met klem willen afvragen, of de oprichting van een nieuw lichaam als een nationale raad van advies voor de internationale culturele betrekkingen niet te zwaar moet worden geacht voor de realisering van deze ook door de Regering gewenste samenspraak tussen particulier initiatief en overheid en of deze samenspraak niet langs andere en eenvoudiger wegen kan worden bevorderd” (TK 1971/1972b: B12).

Op 23 mei 1972 werd tijdens het debat in de Eerste Kamer⁵¹ over het buitenlandbeleid door een aantal van de senatoren stilgestaan bij de nota. Belangwekkend daarbij was de bijdrage van CHU-Kamerlid Johan van Hulst, die aandacht vroeg voor een KVP-notitie uit 1971 over het internationaal cultureel beleid. Hij had een interessante verklaring voor het tot dan toe ontbreken van een actief internationaal cultureel beleid; hij beschouwde het als een tekort dat was veroorzaakt door de oude neutraliteitspolitiek van Nederland (TK 1971/1972c: 907). Ook wees hij op de gebrekkige aansturing van het beleid in de twintig voorgaande jaren, waardoor “het internationale culturele beleid speelbal is geworden van drie ministeries zonder voldoende afbakening van ieders taak en verantwoordelijkheid” (TK 1971/1972c: 907). Het wegvallen van politieke en economische grenzen maakte het volgens hem noodzakelijk om een duidelijk cultureel beleid te voeren waarin openheid jegens de ander centraal diende te staan. Voor een reële ontmoeting met de ander vond Van Hulst een besef van de eigen culturele identiteit onontbeerlijk. De oproep van Van Hulst voor meer

⁵¹ Dit is de eerste en enige keer dat het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen ook uitgebreid in de Eerste Kamer werd besproken.

middelen en een duidelijk vervolg op de eerste nota vond veel bijval in de Eerste Kamer. Het meest uitgesproken daarin was Wilhelm de Gaay Fortman (ARP), die stelde dat Nederland totaal geen beleid op het terrein van de internationale culturele betrekkingen had en hoopte dat staatssecretaris Westerterp zijn belofte dat er echt werk gemaakt ging worden van het vervolg op de nota zou waarmaken.

Het debat over het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen laat een beeld zien van een eensgezinde Kamer en een luisterend oor bij het kabinet. De Kamer is eensgezind in de vreugde over het verschijnen van een nota over dit onderwerp én in de onvrede over het magere karakter ervan. Ook is er grote bezorgdheid over de coördinerende rol van BuZa en de afstemming van het beleid binnen de CICB, waardoor volgens de Kamer te veel ruimte bestaat voor verschillende koersen van de betrokken ministeries. Over waar het primaat van het beleid dient te liggen verschillen de meningen wel. De confessionele partijen en de VVD vinden dat het primaat bij het buitenlandbeleid dient te liggen. Aangezien deze partijen de regering vormen, ligt in het voorgestelde beleid het primaat bij BuZa. De linkse partijen vinden juist dat het primaat bij het cultuurbeleid dient te liggen, en grijpen het debat aan om hun eigen visie hierover te laten horen.

Meer dan in de regeringsnota is in het debat erover aandacht voor de mogelijke bedreiging van de nationale identiteit. De confessionele partijen zijn het meest expliciet in hun zorgen hierover, maar ook andere partijen spreken hun vrees uit dat door de toegenomen politieke en economische verwevenheid tussen landen ook de culturele soevereiniteit van Nederland onder druk komt te staan. Veel aandacht daarbij is er voor de Nederlandse taal als kenmerkende exponent van de nationale cultuur, en worden vragen gesteld over het verdwijnen van het Nederlandse taalonderwijs in het buitenland en het afnemende gebruik van het Nederlands in de internationale samenwerkingsverbanden. Volgens de Kamer heeft de overheid hierbij een beschermende taak, een opvatting die volmondig door het kabinet wordt onderschreven. Minder eensgezindheid is er over de breedte van het gehanteerde cultuurbegrip. Kamer en kabinet twijfelen niet over de noodzaak en de meerwaarde van de culturele ontmoeting met de ander, maar er is verschil van inzicht over de rol van met name de traditionele kunsten daarin. Door vrijwel alle partijen in de Kamer wordt de dominantie van de kunsten als invulling van de culturele verdragen bekritiseerd. De reacties van de bewindslieden laten zien dat er hierover een verschil van inzicht bestaat tussen de ministeries: CRM-minister Engels wijst zijn ministerie aan als de partij die het gelijkstellen van kunst en cultuur tracht te doorbreken. De schuld voor de dominantie van de – vaak traditionele – kunsten wordt daarmee vooral gelegd bij de andere betrokken ministeries, en dan met name bij BuZa.

1.4 VOORLICHTING OVER NEDERLAND

Niet lang na het Kamerdebat viel het kabinet-Biesheuvel I, omdat DS'70 uit het kabinet stapte uit onvrede over de bezuinigingsplannen en door een interne partijcrisis. Bij de daaropvolgende verkiezingen eind 1972⁵² was er sprake van een duidelijke verschuiving in de politieke machtsverhoudingen. De PvdA kwam als grootste partij uit de bus, waardoor zij voor het eerst sinds de kabinetten-Drees in de jaren vijftig weer de minister-president mocht leveren. Ook de VVD groeide, terwijl de christelijke partijen samen tien zetels verloren (Hellema 2014: 270). Na een lange formatieperiode – waarin alsnog eerst werd getracht een nieuw centrumrechts kabinet te vormen – trad in 1973 het centrumlinkse kabinet-Den Uyl aan, met daarin naast de Progressieve Partij Radikalen (PPR)⁵³ en D66 wel de KVP en de ARP maar niet de CHU. Er kwamen nieuwe bewindspersonen voor de buitenlandse culturele betrekkingen: op BuZa minister Max van der Stoel (PvdA) en staatssecretaris Laurens Jan Brinkhorst (D66)⁵⁴ en op CRM minister Harry van Doorn (PPR). Daarmee werd voor het eerst het KVP-monopolie op het dossier doorbroken en leek er ruimte voor een meer progressieve koers. Tijdens het debat over de eerste regeringsnota had immers de PvdA zich nadrukkelijk opgeworpen voor een sterkere vermaatschappelijking van de buitenlandse culturele betrekkingen.

Hoewel zowel de Tweede als de Eerste Kamer in 1972 hadden aangedrongen op een snel vervolg, liet een nieuw beleidsstuk enige jaren op zich wachten. Een mogelijke oorzaak hiervoor is – naast de oliecrisis en de daaropvolgende economische crisis – de impasse waarin het buitenlandbeleid in deze periode verkeerde. In het gemeenschappelijke verkiezingsprogramma *Keerpunt '72* hadden de progressieve partijen (PvdA, D66 en PPR) gepleit voor een wijziging in het buitenlands beleid, maar deze partijen beschikten niet over een meerderheid in de Kamer. PvdA-minister Max van der Stoel was bovendien geen fervent voorstander van de voorgestelde koerswijziging, wat ook intern bij de PvdA zorgde voor spanningen (Hellema 2014: 270-271). Wel kwam er in deze periode een grote stroom aan door de overheid gefinancierd voorlichtingsmateriaal op gang. In de regeringsnota was stilgestaan bij het onderscheid tussen voorlichting en uitwisseling. Voorlichting was verbonden aan de beeldvorming van Nederland in het buitenland en de rol van cultuur daarbij, terwijl uitwisseling uitdrukkelijk verbonden was aan een tweerichtingsverkeer tussen de deelnemende landen. De aandacht voor de voorlichting over Nederland lijkt daarom vooral een eerste signaal dat het kabinet in deze periode actief werk wilde maken van het expliciet uitdragen van een beeld van Nederland in het buitenland.

⁵² Van 9 augustus 1972 tot 11 mei 1973 was het rompkabinet-Biesheuvel II aan het bewind, gevormd door ARP, KVP, VVD en CHU. Tijdens deze periode verscheen er geen noemenswaardig stuk voor het ICB-debat.

⁵³ De PPR was een afsplitsing van de ARP, die ontstond in 1967 toen de ARP in het kabinet-Biesheuvel I ging samenwerken met de VVD. Verder traden ook enkele KVP'ers toe tot deze nieuwe partij.

⁵⁴ Er was nog een staatssecretaris van BuZa, Pieter Kooijmans van de ARP. Deze speelde echter in het dossier buitenlandse culturele betrekkingen geen rol.

In de Memorie van Toelichting van de rijksbegroting voor 1974 worden bij de bespreking van de buitenlandse culturele betrekkingen enkele publicaties genoemd die in voorbereiding waren, waaronder het naslagwerk *Het Koninkrijk der Nederlanden*, de brochure *Nederland in kort bestek*, het boek *The Dutch today* van de Engelse schrijver-journalist Frank E. Huggett en een herdruk van *Kleine Geografie van Nederland*, vergezeld van een nieuwe schoolkaart van Nederland (TK 1973/1974a: 42). De doelgroep, de oplage en de wijze van verspreiding van deze materialen worden in de begrotingsbesprekingen niet expliciet toegelicht, maar uit de aard van de materialen en de omschrijving valt op te maken dat deze voornamelijk ingezet werden in het onderwijs. Ook was duidelijk dat ze voor een brede verspreiding bedoeld waren; zo werd *Het Koninkrijk der Nederlanden* in zeventien talen uitgegeven en *Nederland in kort bestek* zelfs in twintig. Opvallend is de afwezigheid van het tijdschrift *Delta: a review of arts, life and thought* in dit overzicht. Het sinds 1957 door de overheid gesubsidieerde Engelstalige tijdschrift met een onafhankelijke redactie had tot doel het buitenland in brede zin te informeren over het Nederlandse culturele leven. De circa zesduizend exemplaren werden via de diplomatieke posten in het buitenland en particuliere abonnementen verspreid. Kritische artikelen over het Nederlandse overheidsbeleid en de samenleving hadden herhaaldelijk geleid tot aanvaringen met politiek en ambtelijk Den Haag. Uiteindelijk vormde de uitgave over euthanasie in 1974 de directe aanleiding tot stopzetting van de subsidie (WRR 1987: 29). Tijdens het overleg van de vaste Kamercommissie voor CRM op 12 februari 1974 werden aan minister Van Doorn (CRM) de volgende vragen gesteld over het tijdschrift: "Betekent het feit dat het tijdschrift Delta niets meer hoort, een stilzwijgende liquidatie? Zou de Minister dan willen bevorderen dat Delta spoedig antwoord krijgt op vragen, van ongeveer twee jaar geleden, over de pensioenvoorzieningen van de enkele werknemers die het heeft? Of is er nog enigerlei mogelijkheid om, in samenspel met Buitenlandse Zaken, dit blad te handhaven?" (TK 1973-1974b) Dat antwoord bleef uit, maar in mei van dat jaar verscheen wel de laatste editie. De gang van zaken rondom *Delta* maakt duidelijk dat de overheid bezorgd was dat het buitenland een slechte indruk kreeg van Nederland. Overigens blijkt uit een rapport van de Commissie Heroriëntatie Overheidsvoorlichting uit 1973 dat de overheid niet zonder meer tegen een kritisch geluid was. De commissie stelde dat een tegendraads geluid wel degelijk wenselijk was om de schijn van censuur tegen te gaan: "De commissie meent daarom de overheid de raad te moeten geven het buitenland niet in de waan te brengen, dat in Nederland de culturele golven een schuimende top zouden ontbereren. Wat waarlijk nieuw is, is zelden orthodox; toch verdient het wel degelijk een plaats in het totale beeld van een cultuur."⁵⁵

Welk beeld van Nederland komt naar voren in het voorlichtingsmateriaal uit deze periode? Zoals de naam van de brochure al doet vermoeden, was er in de brochure *Kleine geografie van Nederland* uit 1974 vooral aandacht voor de geografische kenmerken.

⁵⁵ Het oorspronkelijke rapport van de commissie heb ik niet ingezien. Bovenstaand citaat is afkomstig uit het werkdocument van de WRR dat bij het WRR-rapport *Cultuur zonder grenzen* (WRR 1987) hoort. Het citaat staat op p. 73.

Nederland wordt gekenschetst met de kreet “laag en vlak, klein en vol” (*Kleine geografie van Nederland* 1974: 4). De brochure bevat onder andere informatie over de geologie, de landontwikkeling en de strijd tegen het water. Er wordt informatie gegeven over de samenstelling van de bevolking, waarbij zonder enige terughoudendheid wordt gesproken over een oorspronkelijke bevolking. Ook wordt gesteld dat de bevolkingsgroei niet het gevolg was van immigratie, maar van een natuurlijke bevolkingsaanwas; voor het immigratievraagstuk en de invloed hiervan op de bevolkingssamenstelling is in deze jaren klaarblijkelijk nog weinig aandacht. Verder gaat de brochure in op de geschiedenis van Nederland, waarbij nadrukkelijk – en gezien het doel van de brochure ook wel begrijpelijk – een positief beeld wordt gegeven. Nederland kende volgens de brochure een belangrijke bloeiperiode in de 17e eeuw, aangemerkt als de Gouden Eeuw, waarin het land de spil vormde in een wereldomspannend handelsnet. Deze internationaal prominente positie van Nederland wordt bestempeld als een belangrijk kenmerk van de nationale identiteit. De bloei van de kunst en cultuur in Nederland wordt verbonden aan de economische welvaart van de Gouden Eeuw, met de oude meesters Rembrandt en Vondel als sprekende voorbeelden (*Kleine geografie van Nederland* 1974: 4). Opmerkelijk is ten slotte de opmerking dat de oorzaak voor de stagnatie van de bloeiperiode lag in de beschermende maatregelen van andere Europese staten voor hun eigen opkomende handel. De invloed van het buitenland wordt daarmee als negatief bestempeld, een opvatting die ook eerder in de Tweede Kamer te horen was geweest in relatie tot de toegenomen samenwerking binnen Europa op economisch terrein.

In de brochure *Nederland in kort bestek* uit 1974 ligt de nadruk op de geschiedenis van Nederland. Zo is er aandacht voor de Tachtigjarige Oorlog en de oprichting van de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, waarmee de basis werd gelegd voor de latere natiestaat Nederland. Uiteraard worden ook de Gouden Eeuw en de in die tijd opgerichte handelsondernemingen in de brochure behandeld. De omschrijving van de culturele bloei beperkt zich in de brochure tot de grote klassieke meesters: “Met name de zeventiende-eeuwse schilderkunst (Rembrandt, Vermeer, Frans Hals en vele anderen) is wereldberoemd” (*Nederland in kort bestek* 1974: 50). Maar met aandacht voor de Franse bezetting, de afscheiding van de Zuidelijke Nederlanden en de herziening van de Grondwet biedt deze brochure een veel completer beeld van de geschiedenis dan *Kleine geografie van Nederland*. De bezettingen en het ontstaan van de natiestaat worden besproken, evenals het koloniale verleden en de positieve invloed van het buitenland op de Nederlandse ontwikkeling; Nederland wordt bestempeld als “een grote voorstander van Europese integratie, het Atlantische bondgenootschap en samenwerking in de Westerse wereld” (*Nederland in kort bestek* 1974: 6). De brochure bevat verder een interessante beschouwing op de oorspronkelijke bevolking van Nederland: “Men kan in het algemeen niet zeggen, dat de Nederlander een uitgesproken Noords type is. Vermengingen hebben duidelijke kenmerken veelal vervaagd. In grote lijnen is men het er wel over eens, dat bij de bevolking van Nederland Noordse en Alpine kenmerken worden aangetroffen. De Noordse zouden het zuiverst voorkomen bij de Friezen en langs de Noordzeekust van de provincies Noord-Holland en Zuid-Holland. De Alpine kenmerken zouden het meest in de drie zuidelijke

provincies, Limburg, Noord-Brabant en Zeeland worden aangetroffen" (*Nederland in kort bestek* 1974: 16-17). Het beeld van een eenduidige oorsprong van de Nederlandse bevolking wordt dus weersproken, in tegenstelling tot de eerder besproken *Kleine geografie van Nederland*. De nadruk op de oorsprong van de Nederlander past in het uitgangspunt van de brochure: de gedeelde geschiedenis vormt een belangrijke component van de nationale identiteit, en het uitdragen van deze geschiedenis speelt een belangrijke rol in de voorlichting van het buitenland over Nederland.

Een wat vreemde eend in de bijt vormt het door BuZa uitgegeven boek *The Dutch today* (Huggett 1974) van de Britse historicus Frank Huggett.⁵⁶ Het boek bevat geen uitgebreide geschiedenisles, maar een aantal observaties. Huggett benadrukt voortdurend het dualistische karakter van Nederland (Huggett 1974: 23). Zo is Nederland klein in omvang, maar stond het aan de oorsprong van enkele van de grootste bedrijven ter wereld (bijvoorbeeld Unilever, Shell en Philips). De grote ramen in Nederlandse huizen hebben volgens de auteur een dubbele rol: de Nederlanders kunnen zo goed naar buiten kijken, terwijl tegelijkertijd de mensen ook makkelijker naar binnen kunnen kijken. Op een aantal plaatsen in het boek zijn interessante uitspraken te vinden die gekoppeld kunnen worden aan nationale identiteit. Zo stelt Huggett: "They [the Dutch, TM] are patriotic rather than nationalistic, relating to their country through symbols of national unity and achievement of which they are so proud – the Royal family, the Dutch airline, KLM, the oldest airline in the world operating under its original name, and the Zuyder Zee and Delta works, to which they all contribute through their taxes" (Huggett 1974: 44-45). Het zijn dergelijke prestaties waar Nederland destijds in het buitenland om bekendstond. Ook de tolerantie ten opzichte van de ander wordt aangemerkt als een belangrijk kenmerk van de Nederlander. Exemplarisch voor die tolerantie is in de ogen van Huggett het Nederlandse gevoel voor humor: "The Dutch don't shrug their shoulders much, but mentally they are always doing so. They need their sense of humour. It is one of the ways in which they manage to preserve their sense of tolerance towards other people in what is now the most densely populated country in the world" (Huggett 1974: 8). Hoewel het boek wordt gepresenteerd als een verhaal van een onbevooroordeelde waarnemer over Nederland en de Nederlanders, heeft het vooral veel weg van een promotieboek met leuke anekdotes.

De drie publicaties uit 1974 geven een aardige indruk van de manier waarop destijds het buitenland werd geïnformeerd over Nederland en de Nederlandse identiteit. Het voorlichtingsmateriaal past goed in de zoektocht die uit de eerste beleidsnota sprak en de behoefte om niet enkel de kunsten als dragers van de nationale culturele identiteit te zien. Tekenend daarvoor is de brede opvatting over nationale identiteit die in het materiaal wordt uitgedragen. Er is aandacht voor de geografie en demografie, voor de geschiedenis en voor het gedrag van de Nederlanders. Het voorlichtingsmateriaal bevat concrete voorbeelden van

⁵⁶ Huggett heeft meerdere boeken over Nederland geschreven. Zo verschenen van zijn hand verder onder andere *The Netherlands: the land and its people* (1976) en *The Dutch connection* (1981).

de Nederlandse cultuur, en met het verspreiden van het materiaal (vooral via scholen en vaste contacten van de posten in het buitenland) wordt het buitenland vrij eenvoudig geïnformeerd over wat Nederland is. Tegelijkertijd wordt duidelijk dat de voorlichting vooral gericht is op het verspreiden van een positief beeld van Nederland en de Nederlandse samenleving. De aanvankelijke overheidssteun voor het tijdschrift *Delta* is een signaal dat er enige ruimte bestaat voor een kritisch geluid. De stopzetting van de steun aan *Delta* is daarentegen een duidelijk teken dat er grenzen zijn aan de tolerantie jegens de kritische beschouwing van de eigen identiteit, of in ieder geval aan de bijdrage die de overheid daarbij wil leveren als subsidiënt.

1.5 EEN MAGER VERVOLG

In het najaar van 1975 verzocht de Kamer het kabinet tijdens de bespreking van de BuZa-begroting te komen met een vervolg op de eerste regeringsnota (TK 1974/1975a). Tekenend voor de breed gedragen behoefte aan een vervolg was dat de motie met die strekking van VVD-Kamerlid Jan de Koster mede werd ondertekend door onder andere Harm Waalkens (PvdA) en Dolf Coppes (PPR). Op 1 november 1976 verscheen de *Tweede Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen* (TK 1976/1977b). Met de nota, die met achttien pagina's en elf bijlagen veel omvangrijker was dan de eerste, werd de Kamer ingelicht over wat er sinds de vorige nota was gebeurd op het terrein van de buitenlandse culturele betrekkingen, en werd getracht een meer structurele koers uit te zetten door voor de daaropvolgende jaren enkele doelstellingen te formuleren (TK 1976/1977b: 2).

Typend voor de weinig ambitieuze houding van het kabinet is dat al direct in de inleiding drie opmerkingen werden geplaatst over de beperkte reikwijdte van de nota. Het particuliere initiatief bleef in de ogen van het kabinet leidend bij de buitenlandse culturele betrekkingen, de multilaterale culturele betrekkingen waren bewust niet in de nota meegenomen, en het beleid werd beschouwd als een interdepartementale kwestie tussen BuZa, O&W en CRM. Anders dan bij de eerste regeringsnota, waarin het beleid vooral in het verlengde lag van de culturele verdragen, werd in deze tweede nota getracht een meer eigenstandig beleid te formuleren. Dit manifesteerde zich onder andere in het opstellen van de volgende vier doelstellingen:

- Het ontwikkelen van onderwijs, wetenschap en cultuur in brede zin door middel van internationale contacten en door het scheppen en ontwikkelen van wegen en instrumenten die zulke contacten mogelijk maken.
- Het bekendmaken in het buitenland van de eigen cultuur, en het verlenen van medewerking aan de presentatie van de cultuur van andere landen in het eigen land.
- Het ondersteunen van de algemene positie van Nederland in de wereld door bevordering van Nederlandse wetenschappelijke en culturele activiteiten in de verschillende landen.
- Het bevorderen van beter begrip en goede verstandhouding tussen mensen, groepen en volken.

(TK 1976/1977b: 4-5)

Uit de doelstellingen wordt duidelijk dat er in het beleid een balans werd gezocht tussen het presenteren van de Nederlandse cultuur in het buitenland en het benoemen van de opbrengst van de deelname aan het internationale culturele verkeer. Het bevorderen van de culturele uitwisseling bleef een belangrijk doel van het beleid, waarbij het streven bleef het buitenland kennis te laten maken met de Nederlandse cultuur en vice versa. Maar in de derde doelstelling schemert een verschuiving door in het beleid, namelijk van de ontmoeting met andere culturen naar de positionering van Nederland in de wereld. Cultuur werd sterker dan eerst het instrument waarmee Nederland zich, los van de bilaterale betrekkingen, ging positioneren en profileren in de wereld. Daarmee kwam het beleid wat meer in het verlengde te liggen van het hiervoor besproken voorlichtingsmateriaal, dat als doel had een bijdrage te leveren aan de beeldvorming van Nederland in het buitenland.

De Nederlandse bevolking kwam als doelgroep van het beleid wat nadrukkelijker in beeld door het uitgesproken streven van het kabinet naar een verdere vermaatschappelijking van de internationale culturele contacten. Het kabinet zag het als zijn verantwoordelijkheid “zoveel mogelijk groeperingen uit de bevolking de mogelijkheid te bieden deel te nemen aan de internationale culturele contacten” (TK 1976/1977b: 5). Nog nadrukkelijker dan in de eerste nota kwamen als gevolg hiervan de traditionele kunsten onder vuur te liggen. De bewindslieden wilden dat er vooral aandacht zou komen “voor in het buitenland nog weinig bekende artistieke uitingen, hedendaagse kunstenaars e.d.” (TK 1976-1977b: 5). Deze opvatting leek haaks te staan op een andere doelstelling van het beleid, namelijk het streven naar een duidelijke positionering van Nederland in het buitenland. Uit het overzicht van de ondersteunde activiteiten, dat als bijlage in de nota was opgenomen, kwam een duidelijk beeld naar voren van een land dat zich juist wel met de inzet van bekende kunstenaars wilde profileren. Het feit dat de activiteiten gerangschikt werden per ministerie maakte overigens duidelijk dat ieder departement andere accenten legde, en er van een samenhangend beeld weinig sprake was. In het deel over CRM werd vermeld dat er langs verschillende wegen informatie werd verschaft over ontwikkelingen in Nederland, bijvoorbeeld met factsheets en het tijdschrift *Holland Herald*. Ook werd melding gemaakt van de beschikbaarheid van 205 monografieën in het Engels, Duits en Frans, waarmee instellingen en activiteiten op het terrein van CRM in het buitenland onder de aandacht konden worden gebracht. Al deze activiteiten waren gericht op de beeldvorming van Nederland in het buitenland en het stimuleren van culturele samenwerking met het buitenland (TK 1975/1976b: 13). Ook in het deel over de activiteiten van BuZa stond een overzicht van het voorlichtingsmateriaal, waarin kunstenaars als Rudi van Dantzig, Piet Mondriaan en Frans Hals voor het voetlicht traden (TK 1975/1976b: 33). Uit het overzicht komt naar voren dat voor beide ministeries beeldvorming een belangrijke rol speelde, maar dat voor CRM daarnaast culturele uitwisseling van belang was. In de bijdrage van BuZa werd over die uitwisseling niet gesproken. In wezen was de opmerking van CRM-minister Engels uit het Kamerdebat van 1972 dat de afzonderlijke ministeries een eigen opvatting over de breedte van het cultuurbegrip hanteerden, nog steeds actueel.

Hoewel de nota wordt aangekondigd als een vervolg op de eerste regeringsnota, is daar in feite nauwelijks sprake van. Dat is niet vreemd gezien de wisseling van de wacht op de ministeries; de eerste nota was afkomstig van een centrumrechts kabinet met KVP-bewindslieden op het dossier, de tweede nota van een centrumlinks kabinet met bewindslieden van de PPR en de PvdA op dit dossier. De links-progressieve signatuur van het kabinet manifesteert zich vooral in een expliciet verwoord streven naar de vermaatschappelijking van de internationale culturele betrekkingen – in lijn met het gedachtegoed van *Keerpunt '72*. Er wordt nog meer dan voorheen gestreefd naar een veel bredere vertegenwoordiging van de Nederlandse samenleving in de internationale culturele betrekkingen. Toch valt de vertaalslag van dit streven in het uiteindelijke beleid tegen. Er worden weliswaar andere doelstellingen en beleidsaccenten verwoord, maar kijkend naar de concrete activiteiten die hieruit voortvloeien blijft het beleid vooral bestaan uit een bundeling van reeds bestaande activiteiten van de ministeries. Uit de lijst met activiteiten blijkt bovendien een spanning tussen de nagestreefde vermaatschappelijking enerzijds en de nadruk op beeldvorming en positionering van Nederland anderzijds. In dat laatste blijven vooral in de activiteiten van BuZa de traditionele kunsten domineren, terwijl bij CRM wel meer verbreding wordt nagestreefd. Het lijkt er kortom op dat de wens van de regering tot meer vermaatschappelijking zich (nog) niet vertaalt in een gezamenlijke koersverandering.

Hoewel het begrip 'nationale identiteit' zelf niet in de nota niet voorkomt, valt er een duidelijke verschuiving waar te nemen in de rol die het speelt in het beleid. In de eerste nota werd de opbrengst van de culturele relatie met het buitenland gevonden in de kennis die via de culturele uitwisseling kon worden opgedaan over de ander en vice versa. In deze tweede nota wordt duidelijk dat het kabinet actiever werkt aan de positionering van Nederland in de wereld, waarbij cultuur nog steeds een belangrijke rol vervult in de representatie van de nationale identiteit. Maar als gevolg van de verschuiving van het beleid richting positionering en de daarmee verbonden beeldvorming neemt het belang van een bilaterale benadering van de betrekkingen af. De positionering richt zich namelijk op het buitenland als geheel. Des te opmerkelijker is daarom het loskoppelen van de multilaterale culturele betrekkingen van de bilaterale, zoals in de inleiding van de nota gebeurt door de bewindslieden. Tegelijkertijd komt als gevolg van deze wijziging in koers de spanning tussen de betrokken ministeries nog duidelijker naar boven. Wetenschap en cultuur worden in het beleid gezien als bruikbare instrumenten voor de positionering van Nederland; de intrinsieke opbrengst van de internationale uitwisseling lijkt daarmee een minder prominente plek te krijgen in het beleid.

1.6 EEN STEVIG DEBAT

Net als bij de eerste regeringsnota kwam het ook deze keer niet tot een snelle bespreking in de Kamer. Een belangrijke oorzaak daarvoor is dat bij de verkiezingen van 25 mei 1977 de PvdA met 53 zetels weliswaar de grootste partij werd, maar het uiteindelijk het CDA was dat samen met de VVD op 19 december 1977 het centrumrechtse kabinet-Van Agt I vormde. Daarmee kwam de situatie in Nederland weer wat meer overeen met die in de rest van West-Europa, waar de sociaaldemocratische partijen in deze periode eveneens terrein verloren aan de conservatieve partijen en een periode van financiële bezuinigingen en

liberalisme werd ingezet (Hellema 2014: 304). Met VVD-minister Chris van der Klaauw en CHU-staatssecretaris Durk van der Mei op BuZa en CDA-minister Til Gardeniers-Berendsen op CRM werd de greep van de confessionele partijen op het beleidsterrein weer steviger.

De behandeling van de tweede regeringsnota werd eerst in handen gelegd van de 'Bijzondere commissie voor de Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen'. Deze commissie, waarin alle politieke partijen in de Kamer zitting namen, zette in 1979 een enquête uit onder circa tweehonderd organisaties die actief waren bij de culturele betrekkingen. De Kamer wilde ter voorbereiding op de bespreking van de tweede regeringsnota een beter beeld krijgen van de behoeften die in de samenleving leefden ten aanzien van de buitenlandse culturele betrekkingen (TK 1978/1979a: 1). Een bijkomend voordeel was dat met deze consultatie werk werd gemaakt van het vergroten van het maatschappelijke draagvlak voor het beleid. In lijn met de verbreding van de cultuurdefinitie werden er naast instellingen uit de podiumkunsten, de beeldende kunst en de taal- en letterkunde tal van sportorganisaties en onderwijsinstellingen geconsulteerd. Uiteindelijk ontving de commissie 71 schriftelijke reacties en sprak ze met negen instellingen tijdens een openbare hoorzitting. Dit alles resulteerde in een lijst met 123 vragen (TK 1978/1979b, c), die op 10 mei 1979 aan het kabinet werd gestuurd. Helaas is uit de vragenlijst niet op te maken welke partij met welke vragen kwam, maar er komt wel een duidelijk beeld naar voren van de vele vragen die bestonden rondom het beleid. Het overgrote deel ervan had betrekking op de organisatie en de betrokken actoren. De Kamer miste nog steeds een visie van het kabinet op de culturele relatie met het buitenland en een duidelijke structuur om die visie uit te voeren, twee zaken die in het Kamerdebat in 1972 ook al uitgebreid ter sprake waren gekomen. Zo waren er vragen over de afstemming tussen de betrokken departementen en de rol van de adviesorganen, de ambassades en de culturele instituten. Verder werden er vragen gesteld over specifieke samenwerkingsverbanden (met Oost-Europa, België en Zuid-Afrika) en de inzet van culturele verdragen als beleidsinstrument. Interessant voor het identiteitsdebat is de speciale aandacht die werd gevraagd voor het ontbreken van een expliciete verwijzing naar de Friese taal en cultuur (TK 1978/1979b: 7). Het enige wat eigenlijk niet ter discussie leek te staan was de noodzaak van overheidsbeleid op dit terrein.

Op 12 juni 1979, een week voor het Kamerdebat, ontving de Kamer een uitgebreide brief met antwoorden (TK 1978/1979d). Een van de meer opmerkelijke antwoorden volgde op de vraag of de Kamer vertrouwelijk inzage kon krijgen in de notulen van het overleg binnen de CICB. Het kabinet antwoordde: "De verslagen van de Commissie dragen een vertrouwelijk en adviserend karakter voor de betrokken bewindslieden en zijn naar hun aard niet geschikt om aan de commissie ter inzage te worden gegeven" (TK 1978/1979d: 1). Het blijft gissen wat de reden was voor deze afwijzing, maar het maakt duidelijk dat het kabinet niet voornemens was om eventuele geschillen die binnen deze commissie bestonden naar buiten te brengen. Ook opvallend is het antwoord op de vraag waarom het kabinet nimmer had gereageerd op de adviezen die namens de Raad voor de Kunst over internationaal cultureel beleid waren uitgebracht. De vraag maakt duidelijk dat de rol van de Raad voor de Kunst in de ogen van de Kamer tot dan toe te beperkt was geweest. Het kabinet antwoordde dat er in de regel altijd

werd gereageerd, maar dat dit soms beperkt bleef tot de mondelinge contacten tussen de Raad en ambtenaren van CRM. Maar dat verklaart nog niet waarom er in de regeringsnota's of de Kamerdebatten niet werd gerefereerd aan de adviezen van de Raad. Een meer plausibele verklaring voor deze afwezigheid is dat het primaat van het beleid bij BuZa lag en dat om die reden de adviezen van het adviesorgaan over het kunstbeleid als minder relevant werden bestempeld. Verder geven de antwoorden vooral aanvullende informatie over de afwegingen om bepaalde projecten niet te steunen – vaak vanwege onvoldoende financiële middelen – en de werkwijze van specifieke actoren (o.a. de functionele commissies bij de culturele verdragen, het Institut Néerlandais). Maar zoals gezegd waren vrijwel alle vragen gericht op de verduidelijking van de structuur en de verdeling van de beschikbare middelen. Op de vraag over de Friese taal en cultuur antwoordde het kabinet overigens dat er geen reden voor extra aandacht was, omdat er binnen de bestaande activiteiten ruimte was voor de Friese taal en cultuur. Zo had de Fryske Akademie op initiatief van CRM deelgenomen aan een conferentie in Joegoslavië over intensivering van de samenwerking tussen kleinere taalgebieden in Europa (TK 1978/1979d: 15).

Het Kamerdebat, waarin naast de tweede regeringsnota ook de brief met antwoorden van de regering op de lijst met Kamervragen werd behandeld, vond plaats op 18 juni 1979. Wat direct opvalt in het verslag is het aantal aanwezige Kamerleden. Bij de bespreking van de eerste regeringsnota waren 39 Kamerleden aanwezig, bij de bespreking van deze tweede nota nog maar 11. De eenvoudige verklaring hiervoor is dat bij de tweede bijeenkomst alleen de leden van de speciale Kamercommissie aanwezig waren en niet de leden van de afzonderlijke commissies voor BuZa, O&W en CRM. Toch is het ook een signaal dat het debat over het beleid zich in een kleinere kring ging afspelen, en dat sommige partijen meer belang hechtten aan het beleid dan andere. Zo was de PvdA bijvoorbeeld in tegenstelling tot de andere grote partijen met twee vertegenwoordigers aanwezig. Interessant voor het debat is verder dat de PvdA en D66 als coalitiepartijen betrokken waren geweest bij de totstandkoming van de regeringsnota, maar deze nu in de rol van oppositiepartij moesten bespreken. Omgekeerd was de VVD als voormalige oppositiepartij juist niet bij de nota betrokken geweest, maar was nu als lid van het kabinet medeverantwoordelijk voor de inhoud ervan.

Zoals al uit de lange lijst met vragen viel op te maken waren de Kamerleden teleurgesteld over het gebrek aan voortgang. Bijzonder fel daarin was het CDA-Kamerlid Wim Deetman, die in zijn bijdrage expliciet verwees naar de wisseling van de wacht op de ministeries: "Mijn fractie meent dat de bewindslieden die destijds voor het verschijnen van de nota directe verantwoordelijkheid droegen, namelijk de heren Van der Stoel, Brinkhorst, Van Kemenade en Van Doorn, zich er enigszins met een Jantje van Leiden van af hebben gemaakt. Wij hopen en verwachten dat die conclusie later niet zal behoeven te worden getrokken voor de bewindslieden die nu achter de regeringstafel zitten" (TK 1978/1979^e: 1257). In deze sneer naar het vorige kabinet zat ook een duidelijke oproep aan de eigen bewindslieden verpakt; het CDA hoopte dat de eigen bewindslieden meer werk gingen maken van het beleid.

Meerdere Kamerleden spraken de vrees uit dat het debat zou uitdraaien op een herhaling van het debat uit 1972. Die vrees werd grotendeels bewaarheid: veel van de thema's en standpunten uit het eerste debat kwamen inderdaad weer langs. Zo werd opnieuw gesproken over de verantwoordelijkheid van de overheid om de eigen nationale identiteit te beschermen tegen de toenemende invloed van de Europese Gemeenschap. PvdA-Kamerlid Aad Kosto uitte daarbij de angst dat de Nederlandse aspecten van de Europese cultuur zouden verschromelen als er niet voldoende financiële middelen werden ingezet, en D66-Kamerlid Chel Mertens constateerde een spanning tussen culturele identiteiten in Europa en de positie van de Nederlandse identiteit daarbinnen. Mertens had zichzelf de vraag gesteld wat er zou overblijven van de Nederlandse culturele identiteit "ook in de bilaterale contacten, versus de zich langzaam maar zeker ontwikkelende Europese culturele identiteit" (TK 1978/1979e: 1265). Dat was volgens hem vrij weinig, omdat een groot deel van de cultuurconsumptie universeel was geworden. Interessant is het onderscheid dat hij maakt tussen de culturele identiteit in bilateraal en multilateraal verband; klaarblijkelijk had Mertens het idee dat de bilaterale contacten geen bedreiging vormden voor de Nederlandse culturele identiteit, maar dat het juist in multilateraal verband zou ondersneeuwen. Een ander terugkerend onderwerp in dit debat was de rol van taal als belangrijke drager van de nationale identiteit. Taal was daarbij in de ogen van VVD-Kamerlid Annelien Kappeyne van de Coppello niet zomaar een communicatiemiddel, maar sterk bepalend voor de collectieve identiteit: "De taal heeft sociale, politieke en vooral ook historische wortels die zich zeer ver onttrekken aan het loutere vehikel [...] De problematiek van minderheden, volkeren, groepen in een groter verband, staat internationaal meer in de belangstelling dan vroeger. Daarbij blijkt dat de eigen identiteit van een volk of een groep sterk gebonden is aan het voortbestaan van een eigen taal. Als een volk zijn taal verwaarloost, is het bezig zijn eigen cultuur te vernietigen" (TK 1978/1979e: 1268). Harde woorden die duidelijk maakten dat de vrees groot was dat de marginalisering van het gebruik van de eigen taal in internationaal verband van invloed was op de levensvatbaarheid van die taal en de daaraan verbonden cultuur.

Een interessante tegenstelling in de Kamer tekent zich af rondom nationale culturele identiteit en trots. Kappeyne van de Coppello was weinig hoopvol dat het thema echt de aandacht zou krijgen die het verdiende; in haar optiek was er in Nederland sprake van een groot gebrek aan trots voor de eigen cultuur: "Een dieper liggende oorzaak is naar mijn mening dat men in Nederland gewoonlijk niet warm loopt voor cultuur in het algemeen en dat men geen hoge pet op heeft van de eigen cultuur, ook omdat men deze onvoldoende kent, laat staan dat men zich dan nog druk maakt voor culturele betrekkingen met andere landen en het overdragen en verbreiden van de eigen cultuur" (TK 1978/1979e: 1265). Deze oproep tot meer trots had ook al in de eerste regeringsnota doorgeklonken, en was een duidelijk stokpaardje van de VVD; hij stond haaks op de opvatting van enkele andere

partijen. Het meest expliciet hierin was PSP⁵⁷-Kamerlid Fred van der Spek. In zijn bijdrage besprak hij uitgebreid het kunstmatige nationale stempel op activiteiten die door de overheid werden gesteund. In zijn met cultuurrelativiteit doorspekte betoog stelde hij onder andere: "Ik [vraag me af] wat men eigenlijk verstaat onder 'de eigen cultuur' en waarom deze zo nodig in het buitenland 'bekend' moet worden gemaakt. Door bevordering van welke activiteiten in de verschillende landen wordt nu precies 'de algemene positie van Nederland in de wereld' ondersteund? Wat wil men in het buitenland bekendheid geven? Gaat het erom, de ver ontwikkelde capaciteiten van Nederlandse wetenschappers, kunstenaars en dergelijken bekendheid te geven of is het de bedoeling dat men onze samenleving leert kennen en, in het laatste geval, welke activiteiten moet men dan bekendheid geven en welk deel en welk aspect van de samenleving moet vooral worden getoond? Hierover staat in de nota niets, terwijl uit de feitelijke gang van zaken kan worden opgemaakt dat er van alles gebeurt" (TK 1978/1979e: 1273). Van der Spek constateerde dat de nota vooral een opsomming van activiteiten bevatte, zonder dat daarbij de concrete opbrengst voor de positie van Nederland werd benoemd. Dit riep bij hem het beeld op van een beleidsterrein waarbij de praktijk leidend was en het beleid ter legitimering ervan diende. Omdat er in het beleid behoefte bestond aan een positief beeld van Nederland was er volgens Van der Spek te weinig ruimte voor problemen die in de samenleving leefden, en kennis daarvan was nu juist onontbeerlijk om de Nederlandse samenleving goed te leren kennen. De vermaatschappelijking van de buitenlandse culturele betrekkingen was in zijn ogen dan ook een goede ontwikkeling. Desondanks bleef volgens hem het label 'Nederlands' kunstmatig: "Als een stapje voorwaarts wordt gezet door een Nederlandse wetenschapper – toevallig een Nederlander, die dit heeft gedaan omdat hij is geïnspireerd door een voorgaand stapje dat door bij voorbeeld een Noor is gezet – vind ik dat niet iets Nederlands. Hoeveel activiteiten waarop het begrip 'vermaatschappelijking' doelt zijn niet juist het gevolg van verzet tegen bestaande cultuurpatronen, zijn niet vormen van een tegencultuur? Hoeveel kunstenaars laten zich niet juist inspireren door andere culturen of werken vanuit verzet tegen het Westerse cultuurpatroon?" (TK 1978/1979e: 1274)

Met deze laatste opmerking snijdt Van der Spek een interessant punt aan in de relatie van de kunst en de kunstenaar tot nationale cultuur. De kunsten hadden tot dan toe steeds onder vuur gelegen als een te nauwe invulling van cultuur. Van der Spek maakte duidelijk dat de internationale uitwissering voor de kunstenaar zelf ook een meerwaarde kon hebben. In het beleid werd nationale cultuur toch vooral beschouwd als een verbindende factor, waar eenduidigheid en herkenbaarheid een belangrijke rol in speelden. Van der Spek stelde dat binnen de natiestaat cultuur helemaal niet zo eenduidig hoefde te zijn, en dat bij uitstek kunstenaars zich lieten gelden door protest tegen de algemeen geldende cultuur. Hij legde hiermee de complexe situatie tussen de kunstenaar en de samenleving bloot: de kunstenaar kon als representant én als vormgever van nationale cultuur worden bestempeld maar zich

⁵⁷ De PSP was de Pacifistische Socialistische Partij, een links-socialistische partij die grotendeels is opgegaan in Groen Links.

tegelijktijd tegen diezelfde nationale cultuur afzetten. Door het beleid werd de kunstenaar vooral gezien als een representant van de Nederlandse cultuur in het buitenland, maar door de focus op beeldvorming was voor de meer kritische houding van de kunstenaar tegenover de samenleving geen plaats. Ook D66-Kamerlid Mertens zette tijdens zijn betoog de cultuurdefinitie centraal en stelde de relatie tussen kunst en cultuur aan de orde: "Ik noem de vier lagen. De eerste is, de materiële omgeving. De tweede betreft de wijze van samenleving: rechtsstelsels, onderwijssystemen, kerkelijke organisaties enzovoort. De derde categorie omvat de normen, gewoonten en gedragsregels van de mensen onder elkaar. De vierde categorie gaat misschien wel het diepst, want die gaat over de menselijke motiveringen, waarden, idealen, hoop en geloof" (TK 1978/1979e: 1264). Mertens stelde voor het beleid meer los te trekken van de traditionele kunsten, en een bredere cultuurdefinitie in het beleid te laten prevaleren. Daarmee gaf hij net als Van der Spek aan dat het beleid te veel bestond uit losse activiteiten in het buitenland en te weinig uit een bredere visie op de relatie tussen cultuur en natie. Hij schaarde D66 hiermee in het kamp dat vond dat het primaat bij het cultuurbeleid diende te liggen en dat de visie verder moest gaan dan het tonen van de eigen cultuur aan het buitenland.

De relatie tot het nationale beleid werd ook door de twee aanwezige PvdA-Kamerleden uitvoerig besproken. Zo was volgens PvdA-Kamerlid Voogd een goed nationaal cultuurbeleid inmiddels verwezenlijkt. Dit kon volgens hem als opmaat dienen voor een volwaardig beleid ten aanzien van de internationale culturele betrekkingen. Voor de kunsten was daarin volgens zijn partijgenoot Kosto zeker een rol weggelegd, al plaatste deze wel een belangrijke kanttekening: "De vermaatschappelijking van de contacten, het verleggen van de nadruk op traditionele grote en kostbare projecten in de kunstsfeer naar kleinere projecten, die ook buiten hoofdsteden kunnen plaatsvinden, het geven van meer aandacht aan hedendaagse kunst, hebben onze hartelijke instemming" (TK 1979/1978e: 1261). Ook vond Kosto de te sterke nadruk op het gebruiken van nationale cultuur als middel voor de economische betrekkingen niet gewenst: "De praktijk waarin de culturele contacten beperkt blijven tot het aanbieden van door tijd heilig (en veilig) geworden kunstgenot aan de elite van een ander land moet verdwijnen. Cultuur dient niet als franje te worden gebruikt bij het behartigen van handelsbelangen. Evenmin dient onze cultuur op imperialistische wijze te worden uitgedragen om Nederland een prestige te geven, dat op het terrein van politiek en economie wellicht tanende is. Dit alles lijkt nogal veraf te staan van de denkwereld van de huidige culturele verdragen. Daar is sprake van wetenschap en kunst met een grote K" (TK 1978/1979e: 1261). Hij nam hiermee expliciet afstand van het beleid als voortzetting van de culturele verdragen, en sprak de vrees uit dat cultuur instrumenteel werd aan andere belangen. Dat laatste leidde tot de bezorgdheid dat een gerichtheid op prestige zou leiden tot veilige keuzen, zeker bij BuZa. Zo vroeg Kosto zich hardop af "of bij Buitenlandse Zaken de mentaliteit wel aanwezig is, of de menskracht – lofwaardige uitzonderingen daargelaten – om met enige visie gestalte te geven aan internationale culturele betrekkingen. Men speelt op veilig, op cultuur met erkend gezag, Concertgebouworkest, Rembrandt, Van Gogh. [...] Men wil geen aanstoot geven. Uitingen van hedendaagse kunst in muziek, toneel, film, dans of letteren zijn per definitie riskant. Culturele verdragen komen meer tot stand op grond van

politieke opportuniteit dan op grond van weloverwogen cultureel beleid” (TK 1978/1979e: 1263).

Ook op een andere manier brachten Kosto en zijn PvdA-collega Joop Voogd de nationale opbrengst van het beleid ter sprake, en lieten daarbij duidelijk de PvdA-gedachte van de vermaatschappelijking doorklinken. Kosto opperde dat het beleid ten aanzien van de buitenlandse culturele betrekkingen zou kunnen worden ingezet voor het vergroten van het begrip tussen Nederlanders en vreemdelingen in Nederland: “Culturele betrekkingen met de – vaak Mohammedaanse – landen van oorsprong kunnen worden benut om een beter begrip bij Nederlanders te kweken en tweede-generatievreemding te bestrijden. Waarom zou tegenover een aantal in Nederland studerende Turken of Marokkanen niet een goed voorbereid bezoek kunnen staan aan Turkije of Marokko, (landen waaruit verreweg de meeste vreemdelingen komen) van een groep bewoners uit een buurt waarin veel Turken of Marokkanen zich hebben gevestigd of van onderwijzers, die met grote groepen buitenlandse kinderen werken?” (TK 1978/1979e: 1262) Het beleid diende volgens Kosto niet enkel gericht te zijn op de ontmoeting met de andere cultuur in het buitenland en de presentatie van de Nederlandse cultuur, maar ook op betere kennis van de andere culturen die zich in Nederland bevonden. Tekenend voor de tijdgeest overigens is het spreken over ‘vreemdelingen’ en zelfs ‘tweede-generatievreemdelingen’. Maar het punt is helder: het beleid was volgens de PvdA-fractie te sterk gericht op de presentatie van Nederland in het buitenland.

De reactie van de bewindslieden was vooral verdedigend. Zo stelde BuZa-staatssecretaris Durk van der Mei (CDA), die overigens door de Kamervoorzitter werd aangekondigd als de coördinator van het internationale culturele buitenlandbeleid, in antwoord op het verzoek naar een vergelijkende studie naar het beleid van andere landen: “Wij moeten wel reëel zijn. Als de Regering toezegt een studie te verrichten en de Kamer in te lichten, dan moet men zich niet een al te overdreven voorstelling maken van de informatie die wij in die studie aan de Kamer kunnen geven” (TK 1978/1979e: 1276). Ook op andere punten in zijn bijdrage antwoordde Van der Mei weinig concreet, wat leidde tot veel interrupties vanuit de Kamer. Dat de bewindslieden vooral vanuit het eigen perspectief spraken, wordt duidelijk uit de manier waarop CRM-minister Til-Gardeniers-Berendsen (CDA) haar bijdrage begon met de opmerking dat ze nadrukkelijk vanuit haar ministerie over deze materie zou spreken. Ook zij was in haar bijdrage verdedigend, bijvoorbeeld in de toelichting waarom tegen de wens van de Kamer in toch de nodige kunstprojecten met grote namen deel uitmaken van de culturele uitwisseling: “omdat vaak van daaruit nogal eens naar voren wordt gebracht dat men prijs stelt op tentoonstellingen van werken van zeer bekende kunstenaars als Rembrandt, Van Gogh en Mondriaan, terwijl men wat minder kennis draagt van het werk van nog levende kunstenaars” (TK 1978/1979e:1280). Een interessante kwestie, omdat Gardeniers-Berendsen hiermee duidelijk maakte dat er sprake was van twee soorten activiteiten: activiteiten waarin men reageerde op de vraag uit het buitenland en activiteiten waarin men zelf de regie had.

Het werd duidelijk dat de Kamer een veel duidelijker visie van het kabinet wilde ontvangen, en dat de antwoorden op de schriftelijke vragen en de antwoorden tijdens het

debat niet voldeden. Met het indienen van tien moties trachtte de Kamer te voorkomen dat het debat als afgerond werd beschouwd. Zo werd er in moties onder andere aangedrongen op een vervolgstudie naar het beleid van andere landen, op een geformuleerd cultuurbeleid binnen het beleid van de ontwikkelingssamenwerking en op het zo spoedig mogelijk realiseren van een Nederlands cultureel instituut in Brussel.⁵⁸

In dit tweede debat wordt duidelijk dat de ministeries in de ogen van de Kamer nog steeds te veel blijven hangen in een door activiteiten gedreven beleid, waarbij de beleidsdoelstellingen vooral ingegeven zijn door de behoefte de eigen activiteiten te legitimeren. Daarin domineren volgens de Kamer te veel de traditionele kunsten en de focus op beeldvorming. Ook lokt de nota bij de Kamer discussies uit over de betrekkelijkheid van de nationale culturele identiteit en over de rol van de kunsten in het beleid. De groeiende ontevredenheid over het gebrek aan voortgang wordt niet onder stoelen of banken geschoven, maar vertaalt zich in een duidelijke poging van de Kamerleden het beleid van meer diepgang te voorzien.

Door de wisseling van de wacht op de ministeries is er sprake van een vreemde situatie. Het zittende kabinet lijkt zich niet verantwoordelijk te voelen voor het geformuleerde beleid, wat blijkt uit de beperkte bereidheid om de nota te verdedigen of toe te lichten. De uitspraak van Deetman, die opgevat kan worden als een trap na aan de voormalige coalitiegenoten PvdA, D66 en PPR, maakt duidelijk dat de enige constante factor in de twee kabinetten (het CDA) zichzelf in dit debat ook als oppositiepartij beschouwt. Kortom, alle partijen in de Kamer lijken het debat aan te grijpen om hun eigen standpunt ten aanzien van de buitenlandse culturele betrekkingen te verwoorden. Door de PvdA-Kamerleden wordt het beleid – in lijn met de vermaatschappelijking ervan – ook aan de culturele diversiteit in Nederland zelf verbonden, waarmee de spanning wordt benoemd die kan bestaan tussen een gedeelde nationale identiteit en de culturele identiteit van het individu. De VVD doet opnieuw de oproep om trotser te zijn op de eigen cultuur, en het CDA maakt duidelijk dat het buitenlandbeleid leidend dient te zijn in het beleid, en de rol van de overheid bescheiden. Ook andere partijen komen nadrukkelijk aan het woord, waarbij vooral D66 en de PSP in hun bijdragen de betrekkelijkheid van een nationale culturele identiteit benadrukken. De keuze om kunst en cultuur in te zetten in de profilering van Nederland kan

⁵⁸ De culturele relatie met België is een bijzondere en voert veel verder dan in deze dissertatie aan de orde kan komen. De hier aangehaalde discussie over een cultureel instituut past binnen deze complexe geschiedenis. Al vanaf de ondertekening van het culturele verdrag tussen Nederland en België was er een discussie gaande over de vestiging van een cultureel instituut in Brussel. Daartoe hadden de Kamerleden in de voorgaande jaren al moties ingediend en vragen gesteld aan de bewindspersonen. Keer op keer werd hierop positief geantwoord, maar het duurde uiteindelijk tot 2005 voordat er een Nederlands instituut in Brussel werd geopend. En zelfs dit Huis deBuren is geen Nederlands cultureel instituut, het is een gezamenlijk instituut van Vlaanderen en Nederland om het Nederlandstalige belang binnen de EU te behartigen. In 1986 werd wel het Vlaams Cultureel Centrum de Brakke Grond in Amsterdam geopend, wat vervolgens ook leidde tot een terugkerende oproep vanuit Vlaanderen voor een vergelijkbaar Nederlands instituut in Vlaanderen.

niet bij iedere partij op steun rekenen. Zo vindt de GPV kunst niet geschikt als uitdrager van nationale identiteit vanwege het soms smakeloze karakter ervan. Langs twee manieren wordt daarmee door vooral de oppositiepartijen de eenduidigheid van nationale culturele identiteit betwist: binnen de landsgrenzen is sprake van een groeiende culturele diversiteit, en de landsgrenzen zelf vormen slechts een kunstmatige dimensie van de identiteit van het individu.

1.7 DE INTRODUCTIE VAN 'HOLLAND PROMOTION'

Ondanks de tien moties die aan het einde van het debat in 1978 waren ingediend, leek het kabinet geen haast te hebben om verder invulling te geven aan het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen. Het zou uiteindelijk bijna zes jaar duren voordat er een vervolgotitie naar de Kamer werd gestuurd. In de tussentijd werd wel de al eerder genoemde Taalunie opgericht, een samenwerkingsverband tussen de Nederlandse en Vlaamse overheid⁵⁹ ter ondersteuning van onder andere het onderwijs in en de verspreiding van de Nederlandse taal. De instabiele politieke situatie begin jaren tachtig heeft daar ongetwijfeld ook een rol in gespeeld. Het kabinet-Van Agt I van CDA en VVD zat de rit uit tot 1981, maar de coalitie verloor bij de verkiezingen haar nipte meerderheid. De grote verkiezingswinst van D66 vertaalde zich in deelname van die partij aan het kabinet-Van Agt II (CDA, PvdA, D66), maar dat kabinet viel nog geen jaar later over de bezuinigingsplannen voor de daaropvolgende jaren. Het rompkabinet-Van Agt III (CDA, D66) bleef aan tot aan de verkiezingen in november 1982, waarbij D66 fors verloor. Hoewel de PvdA opnieuw de grootste partij werd, was het toch het CDA dat uiteindelijk samen met de VVD een nieuw kabinet vormde.

Met het aantreden van het kabinet-Lubbers I van CDA en VVD werd de neoliberale koers die onder Van Agt was ingezet verder voortgezet. Dit had ook gevolgen voor het beleid ten aanzien van de buitenlandse culturele betrekkingen, waar met VVD-staatssecretaris Wim van Eekelen (BuZa) en CDA-minister Elco Brinkman op het inmiddels opgerichte ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) een nieuwe richting werd ingeslagen. In het kunstbeleid werd in deze periode gediscussieerd over een nieuw stelsel om de kosten beter beheersbaar te maken. Dit mondde in 1984 uit in een afspraak over de taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen (Pots 2000: 331-332). In het buitenlandbeleid was er discussie over de rol van Nederland in de wereld, en over een mogelijke afname van de invloed en status van Nederland (Hellema 2014: 342-345). Langzaam werd zichtbaar dat het kabinet een meer economisch gerichte koers voor ogen had ten aanzien van de buitenlandse culturele betrekkingen. Dat werd pijnlijk duidelijk tijdens de fameuze vergelijking die minister Brinkman maakte tijdens zijn toespraak⁶⁰ op de Economische Dag van de Algemene Ambassadeursconferentie in 1984. Hij stelde daarin dat kunst goed als glijmiddel voor

⁵⁹ In 2003 treedt ook Suriname toe tot de Taalunie.

⁶⁰ In de Staatscourant van 2 september 1985 staat de tekst van deze toespraak afgedrukt.

economische betrekkingen kon dienen (TK 1984/1985b: 4), een uitspraak die hem vooral op veel hoon uit de cultuursector kwam te staan.

In de notitie over de buitenlandse culturele betrekkingen die op 8 februari 1985 naar de Kamer werd gestuurd, werd het wat subtieler verwoord: de bewindslieden spraken over de versterking van de economische doelen met behulp van culturele presentaties. Daarbij werd gedacht aan een meer geclusterde aanpak, door het combineren van meerdere culturele activiteiten en het verbinden ervan aan bijvoorbeeld economische handelsmissies. Al direct in de inleiding van de notitie trachtten de bewindslieden de verwachtingen te temperen: "Deze notitie beoogt niet alle activiteiten die plaatsvinden, op te sommen, maar beperkt zich tot het aangeven van exponenten van nieuw beleid en enkele nieuwe initiatieven" (TK 1984/1985b: 3). Het verschijnen van een vervolg op de regeringsnota uit 1976 had zo lang op zich had laten wachten, omdat er eerst zekerheid moest komen over de financiële middelen op langere termijn. Die zekerheid was er inmiddels, maar van een duidelijk samenhangende visie in de notitie was desondanks nauwelijks sprake. Opnieuw bestond het beleidsstuk vooral uit een opsomming en kwantificering van de activiteiten van de drie betrokken departementen, die ieder in hun eigen hoofdstuk ingingen op de prioriteiten en de belangrijkste activiteiten uit de tussenliggende periode. Daarmee werd eens te meer duidelijk dat het beleid nog steeds bestond uit een optelsom van activiteiten die hun basis vonden in de werkzaamheden en prioriteiten van de afzonderlijke departementen. Van een gezamenlijk optrekken was daarbij niet of nauwelijks sprake.

Hoewel de bewindspersonen in de inleiding van de notitie aankondigden geen grote veranderingen door te voeren in het beleid, is er wel degelijk sprake van een omslag in het beleid. Van enige belangstelling voor het leren kennen van de andere culturen is nauwelijks nog sprake, en ook de vermaatschappelijking van de betrekkingen lijkt uit het beleid verdwenen. Het beleid keert terug naar het ondersteunen van de betrekkingen met het buitenland. Veel nadrukkelijker dan in de eerdere beleidsstukken kwam daarbij naar voren dat het buitenland een belangrijke factor was voor de binnenlandse economische ontwikkelingen. Goede betrekkingen met het buitenland vormden daarom een belangrijke drijfveer voor het beleid. Anders dan in de jaren zeventig stond nu echter de ontmoeting met de ander niet langer centraal. Het buitenland moest vooral een positief beeld krijgen van Nederland. Daarom klonk er een hernieuwd streven door om de status van Nederland in het buitenland te verstevigen. Symbolisch voor deze omslag was het gebruik van de term 'Holland Promotion'. In eerdere jaren was het begrip gebruikt als term om aan te geven welke richting het beleid níét op diende te gaan. Aan het al bestaande spanningsveld tussen het cultuurbeleid en het buitenlandbeleid werd dat tussen de intrinsieke artistieke motieven en de extrinsieke economische motieven toegevoegd. Volgens de bewindslieden was de dubbele motivering niet problematisch maar juist efficiënt: "Waar de geldmiddelen voor de economische «Holland Promotion» en voor de culturele presentatie in het buitenland beperkt zijn, dient de overheid ernaar te streven, dat deze twee activiteiten zodanig worden gecoördineerd, dat zij elkaar optimaal versterken" (TK 1984/1985b: 4).

Naast de meer algemene doelstellingen van het beleid werden in de notitie ook op het niveau van de afzonderlijke ministeries enkele accenten gelegd. In de bijdrage van WVC

werden drie veranderingen aangekondigd: een verdere verbreding van het cultuurbegrip, een verschuiving naar brede manifestaties en meer aandacht voor minder bekende kunstenaars. De eerste en de derde verandering waren ook al in de eerdere nota's ter sprake gekomen. De verbreding van het cultuurbegrip paste volgens het ministerie bij een in 1970 ingezette beleidslijn. Thema's als milieu, emancipatie en sociale verandering vielen hiermee ook onder het terrein van de culturele betrekkingen, omdat ze een belangrijke rol speelden in de Nederlandse samenleving (TK 1984/1985b: 7). De keuze voor meer brede manifestaties vormde een tweede duidelijke wijziging ten opzichte van het tot dan toe gevoerde beleid. In de eerste regeringsnota was nog nadrukkelijk gesteld dat de middelen juist voor de meer kleinschalige activiteiten moesten worden ingezet, en niet voor grootse; in de nota uit 1976 was die oproep herhaald. In deze notitie werd echter nadrukkelijk gekozen voor gebundelde en grootschalige presentaties vanuit de overtuiging dat deze een groter effect konden hebben. Een consequentie hiervan was dat de bevolking als doelgroep wat meer op de achtergrond raakte. De invloed van de overheid werd hiermee groter, en het gangbare uitgangspunt dat het particuliere initiatief leidend diende te zijn bij de culturele uitwisseling, werd losgelaten. De keuze voor het minder bekende aanbod werd verantwoord door te stellen dat het vertrouwde aanbod zichzelf prima kon presenteren en bedruipen zonder de steun van de overheid. Met al deze veranderingen braken de bewindspersonen nadrukkelijk met het beleid van hun voorgangers. Die breuk kwam vooral naar voren in de keuze voor "het welbewust tonen van het specifieke gezicht van de totale samenleving, pluriform en multicultureel, met haar verworvenheden en problemen" (TK 1984/1985b: 7). Het beeld van een eenduidige nationale identiteit werd expliciet losgelaten. De voor de Nederlandse samenleving kenmerkende pluriformiteit diende ook in de culturele betrekkingen met het buitenland zichtbaar te zijn. In de notitie werd expliciet aandacht besteed aan de bescherming van de Nederlandse identiteit. Als bedreigende factor werd echter niet zoals in de eerdere Kamerdebatten de toenemende Europese integratie genoemd: "In de zich toespitsende internationale communicatieproblematiek staat voor Nederland centraal de bescherming van de Nederlandse identiteit tegen de steeds snellere opeenvolging van culturele impulsen uit het buitenland door de stormachtige ontwikkeling van de communicatiesystemen" (TK 1984/1985b: 7). Het bleef echter bij signaleren, in de notitie werden geen concrete maatregelen aangekondigd om deze bedreigingen te ondervangen.

Typerend voor de weinig eenduidige koers in het beleid was de tegengestelde invulling van het concept 'Holland Promotion'. Zowel WVC als BuZa verwezen naar dit begrip in hun activiteitenoverzicht. Zo stelde WVC: "Zo mogelijk worden ook gelijktijdig economisch gerichte presentaties gegeven: synchronisatie met exportbevorderende activiteiten, een zogenaamde geïntegreerde «Holland Promotion», wordt bij deze «clusters» nagestreefd. Op deze wijze kan een vergroot uitstralingseffect worden bereikt en ruimer aandacht voor Nederland worden verkregen" (TK 1984/1985b: 7-8). Over dezelfde activiteiten meldde BuZa: "Daarnaast heeft de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur het budget voor bilateraal cultureel beleid met ingang van 1985 structureel verhoogd met 1,8 miljoen gulden. Dit bedrag is bestemd voor de invulling van de voorgenomen beleidsintensivering ten aanzien van een geïntegreerd bilateraal cultureel beleid: gebundelde presentaties in het

buitenland en in Nederland, onder andere ten behoeve van de exportbevordering, bevordering van de beeldvorming van ons land met het oog op aanzuigende werking op bezoekers, toeristen, congressen (Holland Promotion)” (TK 1984/1985b: 11). Daar waar WVC de nadruk legde op de culturele activiteit en de eventuele opbrengst op het terrein van economie en beeldvorming als extra werd aangemerkt, klonk in de formulering van BuZa door dat de extra middelen juist bedoeld waren voor activiteiten op het terrein van exportbevordering en beeldvorming. In die redenering van BuZa werd ook het ministerie van Economische Zaken meegenomen: “Daarnaast krijgen manifestaties in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken prioriteit, gezien het uitstralingseffect dat van een goede culturele presentatie van Nederland op de politieke en economische betrekkingen uitgaat” (TK 1984/1985b: 11). Het verschil van inzicht ten aanzien van het begrip ‘Holland Promotion’ stond symbool voor de groeiende spanning tussen de culturele en economische doelstellingen die volgens de betrokken ministeries met het beleid dienden te worden verwezenlijkt.

Het einde van de notitie is zeer rommelig. De tekst wordt niet helder afgerond, bijlagen en hoofdtekst lopen in elkaar over. Op bladzijde 13 staat een omschrijving van de directeur van het Nederlandse instituut in Rome, en daarop volgen 45 bladzijden met een uitgebreide uitwerking van het vergelijkbare beleid van enkele landen. Met deze internationale vergelijking werd invulling gegeven aan een motie uit het Kamerdebat van 1979. Het beleid van achtereenvolgens Frankrijk, Denemarken en het Verenigd Koninkrijk komt aan bod in de hoofdtekst, en vervolgens is een aantal bijlagen toegevoegd die horen bij het verslag van het Verenigd Koninkrijk. Daarna gaat de vergelijking verder met het beleid van de Bondsrepubliek Duitsland, waarna opnieuw drie bijlagen volgen. De brief wordt afgesloten met het beleid van Zweden en een tweetal daarbij behorende bijlagen. Er vindt geen enkele terugkoppeling plaats van deze voorbeelden naar de Nederlandse situatie, waarmee de buitenlandse voorbeelden vooral een door de Kamer gewenste bijlage lijken te vormen maar geen onderdeel zijn van de in de notitie uitgeschreven visie op het beleid.

Er waren bijna zes jaar verstreken sinds het uitgebreide Kamerdebat over de tweede regeringsnota, waarin was aangedrongen op een veel duidelijker beleidskader. Met deze regeringsnotitie wordt echter opnieuw nauwelijks voortgang geboekt. Nog steeds vormen de bestaande activiteiten van de afzonderlijke ministeries de kern van het beleid, in plaats van dat het beleid leidt tot nieuwe activiteiten of een duidelijke afstemming van de bestaande initiatieven. Het gebrek aan voortgang manifesteert zich ook in het feit dat de notitie vrijwel dezelfde doelstellingen bevat als de nota uit 1976.

Wel staat de notitie door de introductie van het begrip ‘Holland Promotion’ voor een verdere verschuiving van het beleid richting de positionering van Nederland middels de culturele uitwisseling. Er spreekt het idee uit dat Nederland als een merk gepromoot kan worden, en dat cultuur door het kabinet wordt gezien als een bruikbaar instrument om deze promotierol te vervullen. Bij de culturele verdragen vervullen de kunsten een vergelijkbare voortrekkersrol, maar wordt expliciet uitgesproken dat de intrinsieke opbrengst van de uitwisseling minstens zo belangrijk is. Ook is bij de verdragen en bij het debat over het beleid

in 1979 veel aandacht voor de bevolking als doelgroep van de buitenlandse culturele betrekkingen. Het begrip ‘vermaatschappelijking’ is echter in deze notitie verdwenen en op geen enkele wijze lijkt de bevolking nog als doelgroep te worden aangemerkt. Met deze notitie wordt kortom duidelijk afstand genomen van de lijn die in de vorige nota door het centrumlinkse kabinet-Den Uyl was ingezet, en krijgt het beleid een meer centrumrechtse signatuur.

1.8 EEN TELEURGESTELDE KAMER

Deze keer zit er beduidend minder tijd tussen het verschijnen van het beleidsstuk en de parlementaire bespreking ervan. Voor het eerst zijn daardoor de bewindslieden die het beleidsstuk hebben opgesteld, ook bij het Kamerdebat erover aanwezig. Op 28 oktober 1985 werd de notitie besproken in de gecombineerde vergadering van de vaste commissies voor Welzijn en Cultuur (W&C, dus zonder Volksgezondheid) en BuZa. Minister Brinkman meldde aan het begin dat zijn collega-minister Deetman (O&W) niet aanwezig was in verband met een andere vergadering. Dit verklaart ook waarom de commissie Onderwijs en Wetenschap niet bij deze gecombineerde vergadering aanwezig was.

Er was sprake van een breed gedragen frustratie over het gebrek aan progressie in de ontwikkeling van een samenhangende beleidsvisie. Diverse Kamerleden verwezen daarbij naar de eerder gevoerde debatten over dit onderwerp. Zo stelde PvdA-Kamerlid Frits Niessen: “Ik vind het ronduit onbegrijpelijk, dat na het serieuze debat dat de Kamer in 1979 aan de internationale culturele betrekkingen wijdde, de regering met zo’n flodderig, nietszeggend verhaal naar de Kamer durft te komen. Driekwart van de tekst bestaat uit een overzicht van de vaak voortreffelijke manier waarop in het buitenland de internationale culturele betrekkingen zijn georganiseerd. In de hieraan voorafgaande tien pagina’s met eigen tekst heeft men zich voornamelijk ingespannen om van deze internationale ervaringen geen enkel profijt te trekken” (TK 1985/1986a: 12-1). Het steeds verder uitdijende cultuurbegrip was voor hem een duidelijk signaal dat het beleid steeds minder richting kreeg. Tijdens eerdere debatten was de PvdA een voorstander geweest van het oprekken van het cultuurbegrip tot meer dan enkel kunst, maar in zijn ogen kon er nu werkelijk alles onder vallen. Hij deed daarom de suggestie om een minder breed cultuurbegrip te gaan hanteren: “Wat wij primair en vooral het buitenland op dit terrein moeten bieden, is excellente kunst, cultuur in engere zin en wetenschap. Daarbinnen moet er weer een speciale zorg zijn voor onze taal- en letterkunde” (TK 1985/1986a: 12-2). De term excellent is in dit verband opvallend, en staat erg ver af van de vermaatschappelijking waar de PvdA eerder nog pleitbezorger voor was geweest.

Tekenend voor de breed gedragen teleurstelling in de Kamer was dat ook de coalitiepartijen uitgesproken ontevreden waren over de voorliggende notitie. CDA-Kamerlid Ria Oomen-Ruijten verwoordde het als volgt: “Het is erg triest dat alle punten van kritiek die in die vergadering [van 18 juni 1979, TM] zijn opgesomd, naar de mening van de CDA-fractie ook nu weer aan de orde moeten komen” (TK 1985/1986a: 12-4). VVD-Kamerlid Sari van Heemskerck Pillis-Duvekot blikte in haar bijdrage zelfs nog wat verder terug: “De eerste nota over ICB dateert van 1970: een viertal pagina’s, die zich beperken tot een opsomming van

activiteiten. In 1976 verschijnt een tweede nota: uitgebreider, nog steeds met een groot aantal concrete gegevens, maar al aanzienlijk vager dan de voorgaande. In 1985 verschijnt dan het voor ons liggende stuk: geen nota meer, maar afgeslankt tot een notitie" (TK 1985/1986a: 12-6). Van Heemskerck Pillis-Duvekot zag in het gebrek aan voortgang een signaal dat de aandacht van de regering voor het onderwerp tanende was.

Ondanks al deze harde kritiek zorgde de notitie wel voor een inhoudelijk debat. Daar waar het Kamerdebat uit 1979 was uitgelopen op een discussie over de opbrengst van de culturele uitwisseling voor Nederland, zette het begrip 'Holland Promotion' de Kamerleden aan tot bespiegelingen over het beeld dat er van Nederland in het buitenland kon worden uitgedragen c.q. gepromoot en over de economische mogelijkheden van het buitenland voor de Nederlandse kunst- en cultuursector. Zo citeerde Niessen een deel van de inleiding die de Nederlandse dichter en prozaschrijver Sybren Polet (pseudoniem van Sybe Minnema) schreef voor een bloemlezing van 'buitenlandse poëzie over Nederland en Nederlanders van de zeventiende eeuw tot heden': "In een Japanse senryu uit de achttiende eeuw – de senryu is als dichtvorm de boerse tegenhanger van de haiku – staat nogal plompverloren te lezen: De Hollandse kooplui schrijven hun brieven met kwijl van hun koeien. [...] Sir William Temple, in de zeventiende eeuw Engels ambassadeur in Den Haag, schreef in een befaamd boek dat bij ons 'voordeel meer gezocht is dan eer'. René Descartes had dit een halve eeuw eerder al geconstateerd: 'Iedereen is zo op zijn profijt bedacht, dat ik in Holland mijn hele leven zou kunnen wonen zonder ooit door iemand gezien te zijn'. Zijn landgenoot Mirabeau zegt het nog wat pregnanter: 'De Hollanders berekenen altijd wat de opbrengst zal zijn als zij iets uitgeven; eigenbelang is hun grote drijfveer, de enige bron van hun deugden, waarbij de vlucht van alle overige passies in de kiem wordt gesmoord'" (TK 1985/1986a: 12-4).

Wat dit citaat extra interessant maakt is dat er niet een heel positief beeld over Nederland in naar voren komt. Niessen wilde wellicht aangeven dat er in het buitenland een redelijk negatief beeld van Nederland bestond. Ook andere Kamerleden voelden zich geroepen om uitspraken te doen over de beeldvorming. Sommigen focusten daarbij sterk op de eigen perceptie van de culturele identiteit en hadden moeite met trots te spreken over nationale identiteit. D66-Kamerlid Elida Wessel-Tuinstra maakte bijvoorbeeld een onderscheid tussen "trots zijn op de eigen culturele, wellicht nationale identiteit en een zeker nationalisme" (TK 1985-1986: 12-10). Trots op de nationale identiteit was in de ogen van D66 prima, maar nationalisme had een bijmaak. Diezelfde trots en het gebrek eraan werden door Van Heemskerck Pillis-Duvekot aan de orde gesteld: "Cultuur, zo is gezegd, is het karakter van een samenleving. Waar het bij het beleid ter zake van internationale culturele betrekkingen dus in feite over behoort te gaan, is het overbrengen van wat ons als samenleving beweegt en bezighoudt en anderzijds, het ons verdiepen in wat in andere landen leeft en nadruk krijgt. Wat ons daarbij parten speelt, is de calvinistische instelling die ons ernaar doet streven, vooral nuttig bezig te zijn. Niet alleen de dominee blijft koopmanstrekjes houden; ook bij de bevordering van cultuurexport blijft het utiliteitsbeginsel hoog in ons vaandel. Wij moeten ernaar blijven streven, onze cultuuruitingen ook te tonen alléén omdat wij er trots op zijn" (TK 1985/1986a: 12-6). De

term 'Holland Promotion' leek de Kamerleden te inspireren tot een meer scherpe politieke profilering.

Over de mogelijke inzet van cultuur voor economische doeleinden waren de meningen in de Kamer sterk verdeeld. Volgens Niessen was het kabinet doorgeschoten in het instrumentele gebruik van kunst. Hij citeerde minister Brinkman uit dezelfde toespraak waarin de glijmiddelvergelijking was gemaakt: "De exportbevordering gebruikt de cultuur (...) als droom die als het ware wordt mee verkocht, zoals zonnige stranden, zee en blauwe lucht bij de promotie van de versnapering van chocola', aldus onze minister van Cultuur. De kunst als wikkeldus!" (TK 1985/1986a: 12-4). Maar lang niet alle Kamerleden zagen de versterkte aandacht voor de economische opbrengst als een negatieve ontwikkeling. Van Heemskerck Pillis-Duvekot was bijvoorbeeld wel positief over deze nieuwe richting, en merkte op dat een dergelijke koers de noodzaak onderstreepte dat BuZa als coördinator op dit beleidsterrein optrad. De VVD zag verder het buitenland als een potentiële markt voor de Nederlandse kunst- en cultuursector: "Zo kan, in meer zakelijk opzicht, voorts worden bereikt dat het werkkterrein van kunstenaars en uitvoerenden en dat van degenen die zich om den brode met kunst bezighouden aanzienlijk wordt vergroot. [...] Niet alle kunst is koopwaar – daar ben ik mij terdege van bewust – maar vergroting van deze mogelijkheden in het kader van de export van kunst steunen wij van harte" (TK 1985/1986a: 12-8).

De Kamer had nog steeds scherpe kritiek op het gebrek aan afstemming van de activiteiten tussen de ministeries, alsmede op de geringe financiële middelen die beschikbaar waren voor het beleid. Niessen, die in dit debat veelvuldig aan het woord was, stelde in dat verband vast: "Naarmate in Europees kader meer politieke en economische soevereiniteit overgaat naar multilaterale verbanden zal de nationale identiteit in toenemende mate op cultureel gebied dienen te worden waargemaakt. De culturele identiteit zal om die reden duidelijker en actiever moeten worden uitgedragen. Binnen het buitenlands beleid heeft de culturele samenwerking een eigen functie. Het streven is erop gericht deze functie te versterken. Dat liegt er niet om, tenzij je als cynische Hollandse kniesoor alleen let op de iets meer dan een miljoen gulden op de begroting van Buitenlandse Zaken waarmee deze niet geringe pretentie moet worden waargemaakt" (TK 1985/1986a: 12-1). Deze oproep tot een actievere houding van de overheid in dit dossier was in lijn met het PvdA-standpunt, en de duidelijke rol voor culturele identiteit om het eigene van het land te bewaken gaf aan dat nationale identiteit en culturele identiteit duidelijk met elkaar verweven waren.

In zijn bijdrage trachtte minister Brinkman vooral het beeld recht te zetten dat hij de culturele belangen ondergeschikt achtte aan de economische belangen: "[E]r heerst, lijkt het wel, hardnekkig de opvatting dat bij het in deze kabinetsperiode in gang gezette beleid ten aanzien van grote manifestaties in het buitenland, de cultuur, en dan in de brede betekenis van het woord, ondergeschikt wordt gemaakt aan economische belangen. Ik wil proberen vanachter deze tafel deze beeldvorming 'recht te zetten'" (TK 1985/1986a: 12-14). Hij zette deze poging kracht bij door te verwijzen naar de aandacht die in het beleid werd besteed aan kleinschalige initiatieven en jonge onbekende kunstenaars. Volgens Brinkman hadden deze te weinig kans om impact te hebben, en daarom waren de grootschalige geclusterde

manifestaties nodig. Hij sprak tegen dat voor hem het artistieke belang daarbij ondergeschikt was aan het economische; het was voor de excellente kunst juist noodzakelijk om aan het internationale circuit deel te nemen. Met dit laatste punt bevestigde Brinkman de gewijzigde houding jegens de kunsten in het beleid. Deze hadden in het eerdere beleid moeten wijken voor de vermaatschappelijking, maar speelden in het nieuwe beleid nadrukkelijk een rol in de beeldvorming van Nederland. Bovendien trachtte Brinkman duidelijk te maken dat de internationalisering ook voor de kunsten zelf van belang was, en dus niet enkel ondergeschikt was aan de economische betrekkingen. De Kamer leek echter weinig overtuigd; de term 'glijmiddel' bleef Brinkman in dit debat achtervolgen.

Culturele identiteit kwam een paar keer ter sprake. Aan het eind van het debat gaf minister Brinkman aan wat in zijn optiek de kern van het beleid was, waarbij hij uitgebreid verwees naar de Nederlandse culturele identiteit en de middelen die voor de verdediging en het uitdragen ervan beschikbaar dienden te zijn: "Als wij zeggen dat de Nederlandse culturele identiteit het waard is om verdedigd en tot uitdrukking gebracht te worden, dan dringt de vraag zich op welke middelen ons daarvoor ter beschikking staan. Het is uiteraard niet mijn bedoeling een mediadiscussie te beginnen over de ge- en verboden. Maar het gaat er wel om of wij in financiële, technische of in andere zin middelen beschikbaar hebben om dit beleid gestalte te geven en of er instituties zijn waarbinnen wij dit vorm kunnen geven. Naar mijn gevoel is dit de politieke hamvraag. Wij kunnen dan uiteraard met elkaar van mening verschillen of wij dit links, rechts of met een compromis in het midden moeten uitvoeren. Maar het kernpunt is dat je niet kunt zeggen dat de Nederlandse culturele identiteit jaar in jaar uit verdedigd moet worden, als niet tegelijkertijd de overheid de middelen hiervoor krijgt. Het is mogelijk dat over deze kwestie enig verschil van inzicht bestaat, maar daarover kan bij een andere gelegenheid worden gediscussieerd" (TK 1985/1986a: 12-25). Brinkman verwijt de Kamer een halfslachtige houding: men wenste een duidelijk optredende overheid, maar zette daar niet de benodigde financiële middelen tegenover. In zekere zin kaatst hij hierbij de bal terug: als de Kamer vindt dat kunst en cultuur niet instrumenteel moeten zijn aan de economische betrekkingen, dienen ze van voldoende financiële ruimte te worden voorzien.

VVD-staatssecretaris Van Eekelen verwees naar culturele identiteit bij zijn poging de Kamer gerust te stellen op het punt dat Nederland in de onderhandelingen over de oprichting van de Europese Unie stond voor de bescherming van de Nederlandse identiteit: "In de tweede plaats wordt in het Nederlandse voorstel nadrukkelijk gewezen op het bestaan van een Europese culturele identiteit naast de specifieke nationale culturele identiteit. Met beide identiteiten zal dus rekening moeten worden gehouden" (TK 1985/1986a: 12-19). Toch was de Kamer niet gerust. Juist de wisseling van toon naar de promotie van Nederland in het buitenland voedde de bezorgdheid dat het beleid zou vervallen in een vlakkere benadering van cultuur. Wessel-Tuinstra was daarin het meest direct: "De staatssecretaris heeft sterk de nadruk gelegd op het uitdragen van de eigen identiteit en niet op de samenhang van de verschillende culturen. Het laatste zou in een volgende notitie wat meer in ogenschouw moeten worden genomen, anders blijft het toch wat meer een promotie-artikel" (TK 1985/1986a: 12-22).

De felle discussie in het Kamerdebat miste zijn uitwerking niet. Kort na het debat verschenen twee beleidsstukken met betrekking tot de buitenlandse culturele betrekkingen: een nota over de multilaterale culturele betrekkingen en een brief over de relatie tussen cultuur en exportbevordering. Maar ondanks de voortvarendheid in kwantiteit was de inhoud nog steeds teleurstellend. De nota over de multilaterale culturele betrekkingen vertoonde grote overeenkomsten met de eerdere nota's over de bilaterale betrekkingen. Er werd vooral een overzicht gegeven van alle instellingen die op dit terrein actief waren. Verder werd er in vergelijkbare termen over identiteit gesproken; zo kwam ook hier de kwetsbaarheid van betrekkelijk kleine culturele eenheden ter sprake, zoals sommige natiestaten: "Het proces van schaalvergroting, zoals zich dat bijvoorbeeld in de internationale communicatieverhoudingen voltrekt, maakt het steeds moeilijker de eigen culturele identiteit te bewaren, respectievelijk «zelfstandig» te ontwikkelen. Het komt erop aan vanuit een kritisch zelfbewustzijn een eigen geluid in de wereldsamenleving te doen horen" (TK 1985/1986d: 6). Toch was er een belangrijk verschil met de nota's over de bilaterale betrekkingen. In deze nota werd ook gesproken over de positieve werking van de internationale context op de nationale cultuur. Het beleid diende zich niet alleen te richten op de bescherming van de eigen culturele identiteit en het uitdragen van "de in Nederland levende culturele waarden, maar ook [op, TM] de rol en de betekenis van andere, ons omringende cultuurpatronen, hetgeen van positieve invloed kan zijn op de culturele ontwikkelingen hier te lande" (TK 1985/1986d: 41). De brief over de exportbevordering bevatte geen verwijzingen naar identiteit, maar maakte wel duidelijk dat de economische koers van het beleid werd doorgezet.

De notitie uit 1985 vormt in meerdere opzichten een katalysator voor het debat over de rol van de nationale identiteit in de buitenlandse culturele betrekkingen. Met de keuze voor Holland Promotion als kerngedachte en het spreken over cultuur als glijmiddel voor de economie wordt in het beleid een duidelijke keuze gemaakt om de betrekkingen met het buitenland te zien als een relatie die een bepaalde opbrengst kan hebben. Het is niet verwonderlijk dat vooral het begrip 'Holland Promotion' voor veel discussie zorgt. Enerzijds staat het begrip voor de instrumentele waarde van kunst en cultuur en de mogelijkheden om de economische betrekkingen met het buitenland middels culturele uitwisseling te versterken. De coalitiepartijen ondersteunen deze opvatting, en vinden daarin de oppositie tegenover zich. Hierin klinkt de discussie over het primaat van het beleid door: de coalitie van VVD en CDA legt dat primaat bij het buitenlandbeleid, terwijl met name de linkse partijen pleiten voor het primaat bij het cultuurbeleid. Anderzijds zorgt het begrip voor een uitgebreide discussie over beeldvorming en nationale trots. Daarin klinkt een echo door van de eerste regeringsnota, waarin door het eveneens centrumrechtse kabinet was gewezen op de neiging van Nederlanders om die trots niet uit te dragen. Vooral de VVD vindt dat er meer trots mag zijn op de nationale cultuur, en spreekt de hoop uit dat deze ook aan de basis ligt van de culturele uitwisseling. Andere Kamerleden denken hardop na over het beeld dat het buitenland van Nederland heeft of zou moeten krijgen. Kunst en cultuur spelen in die

beeldvorming een belangrijke rol, waarmee de culturele opvatting over de nationale identiteit nog steeds breed gedragen wordt.

1.9 TUSSENSTAND: CULTUURNATIONALISME

Het kernwoord van deze eerste periode is 'cultuurnationalisme'. In het beleid domineert de opvatting dat de natie en de daaraan verbonden identiteit worden gedefinieerd door een gemeenschappelijke cultuur. Cultuur, natie en identiteit vormen daarbij een hechte eenheid. In het beleid inzake de culturele betrekkingen leidt deze opvatting in eerste instantie tot een debat waarin nadrukkelijk aandacht komt voor de taak van de overheid om de nationale identiteit te beschermen tegen de bedreigingen van buitenaf. Dit beschermen manifesteert zich steeds sterker in het opkomen voor het nationale belang in de internationale betrekkingen, waarbij met name de taal en het gebruik ervan in het internationale verkeer wordt gezien als een kenmerk van de nationale cultuur dat actief beschermd dient te worden. Aan de keuze om via 'Holland Promotion' de nationale identiteit naar buiten toe actiever uit te dragen ligt een andere wens tot bescherming ten grondslag, namelijk die van de economische betrekkingen en de zichtbaarheid van de Nederlandse identiteit in de wereld. Daarnaast staat het begrip voor de opvatting dat de nationale identiteit met trots uitgedragen mag worden, waarbij cultuur nadrukkelijk een instrumentele rol speelt in de economische betrekkingen met het buitenland. Het begrip 'bescherming' past ook op een andere manier bij het discours uit deze periode: er is sprake van een duidelijke bescherming van het eigenbelang door de betrokken ministeries, waardoor er in deze periode nauwelijks vooruitgang wordt geboekt.

Vrij snel na de Tweede Wereldoorlog krijgt de overheid met het tekenen van bilaterale culturele verdragen een meer prominente rol bij de culturele uitwisseling met het buitenland. Daarbij wordt de relatie met het buitenland nog niet als bedreigend voor de eigen identiteit ervaren, en is het hoofddoel de wederzijdse kennismaking met de ander. Door het aan het buitenland tonen van de eigen cultuur wordt de nationale identiteit – om in termen van Stuart Hall te spreken – gevormd door de representatie ervan. Het wederkerige karakter van de verdragen laat zien dat dit proces ook de andere kant op werkt; Nederland doet via de verdragen kennis op over de ander. In de bilaterale uitwisseling blijft verder het particulier initiatief leidend, al is er door de keuze voor verdragspartners een beperkte mate van sturing door de overheid en spelen naast culturele ook nadrukkelijk politieke en economische belangen een rol. Verder wordt met de verdragen uitdrukking gegeven aan de verbondenheid van Nederland met specifieke landen en de rijke internationale geschiedenis van Nederland als handelsnatie. Met het langzaam verdwijnen van de soevereiniteit van de natiestaat op economisch en politiek vlak groeit de angst voor de bedreiging van de soevereiniteit van de natiestaat en wordt cultuur in de jaren zestig van de vorige eeuw steeds meer beschouwd als de belangrijkste drager van de nationale identiteit. Deze angst voedt de behoefte aan een meer actieve rol van de overheid. De oprichting van een interdepartementaal overlegorgaan, de CICB, in 1961 is een eerste poging van de overheid meer de regie in handen te nemen. Door de institutionalisering van het overleg wordt getracht samenhang aan te brengen in de buitenlandse culturele

betrekkingen, maar de beperkte financiële ruimte belemmert een grote rol voor de overheid. Voor extra middelen is de steun van de Kamer nodig, en om die te krijgen geformuleerd beleid een voorwaarde. Om die reden verschijnt in 1970 de eerste regeringsnota.

Belangrijk voor de gehanteerde terminologie in het beleid in deze eerste periode is de dominantie van de KVP, waardoor de conservatieve opvatting domineert dat het primaat van het beleid dient te liggen bij het buitenlandbeleid, en dat de identiteit vooral wordt gevormd door de bevolking. Ook wordt er gewezen op de trots op de eigen cultuur die onder de eigen bevolking dient te worden aangewakkerd, een standpunt dat vooral de VVD meermaals inbrengt. Onder het centrumlinkse kabinet-Den Uyl blijft deze koers gehandhaafd, al wordt met de inbreng van het begrip vermaatschappelijking wel getracht om een bredere cultuurdefinitie te hanteren. Ondanks deze op het oog terughoudende opstelling wordt de rol van de overheid bij de actieve constructie van de nationale identiteit vanaf dat moment omvangrijker dan het enkel coördineren van particuliere initiatieven en het afstemmen van de uitwisseling als gevolg van de culturele verdragen. De vrees dat de nationale identiteit het onderspit delft in de internationale context leidt tot een meer proactief beleid van voorlichting en promotie. In het voorlichtingsmateriaal wordt een beeld gevormd van de natie als een land met een rijke geschiedenis, en met de uiteindelijke keuze voor de term Holland Promotion wordt het instrumentele gebruik van de nationale cultuur voor de goede betrekkingen met het buitenland nog openlijker vormgegeven. De nationale identiteit wordt met andere woorden beschermd door deze actief te presenteren en daarmee ook de trots op de eigen identiteit te benadrukken. De uitspraak dat cultuur daarbij als glijmiddel voor de economische betrekkingen kan dienen maakt pijnlijk duidelijk dat deze steun voor cultuur toch met name een economisch doel dient.

Omdat het beleid vooral bestaat uit de ondersteuning van een breed scala aan losse activiteiten, waarbij de afzonderlijke departementen hun eigen belang beschermen, ligt de nadruk in het debat op pogingen tot het aanbrengen van coördinatie van activiteiten. Er heerst bij de betrokken ministeries namelijk geen consensus: BuZa kiest nadrukkelijk voor de voorlichting over Nederland en het beschermen van de diplomatieke betrekkingen, en WVC voor de bescherming van het belang van de eigen kunst- en cultuursector. Het zijn ondanks de kritiek van zowel de Kamer als door de bewindslieden uiteindelijk toch de kunsten die een belangrijke rol spelen in het vormen van een beeld van de Nederlandse cultuur en dus van de Nederlandse identiteit. Wat opvalt is de steeds verder afnemende betrokkenheid die uit de stukken spreekt. In de eerste nota wordt gesproken over 'ondergetekenden', waarmee duidelijk wordt dat de nota vanuit het perspectief van de bewindslieden is geschreven. De nota wordt daarmee haast een persoonlijk pleidooi. De tweede nota wordt het al iets minder persoonlijk, als over 'de Regering' wordt gesproken. De notitie uit 1985 wordt nog afstandelijker; er is geen sprake van een duidelijk perspectief. Steeds minder lijken de bewindspersonen zich als auteurs van de tekst te willen presenteren. Kan de eerste nota nog bijna als een persoonlijk pleidooi van de bewindslieden voor extra middelen worden beschouwd, de notitie is eerder een afstandelijke opsomming van de activiteiten en enkele vrij algemene doelstellingen.

Het politieke debat over het beleid verloopt in deze periode stroef. Omdat het beleid de betrokken departementen verplicht om meer openheid van zaken te geven, wordt ook voor de Kamer zichtbaar dat deze actoren de uitwisseling elk op een eigen manier invullen. Het ontbreekt aan echte afstemming en samenhang, en daarin komt in deze eerste periode geen verbetering. De beleidsstukken laten keer op keer zien dat de departementen het eigen belang blijven beschermen. Het beleid omvat weinig meer dan enkele algemene doelstellingen en een lijst met activiteiten die door de departementen zijn gerealiseerd. De Kamer voelt zich steeds minder serieus genomen. Die onvrede komt tot een hoogtepunt in het debat in 1985, als zowel coalitie- als oppositiepartijen zich hardop afvragen of de bijdrage van de Kamer wel enige zin heeft. Een andere reden dat het debat stagneert is dat de politieke machtsverhoudingen nauwelijks verschuiven.

De focus op bescherming in deze periode lijkt gevoed te worden door een verstarring van het netwerk en onvoldoende ruimte om het in beweging te krijgen. Nadat jarenlang de culturele uitwisselingspraktijk voldeed als instrument om in de bilaterale betrekkingen met het buitenland duidelijk te maken wie wij waren, moet er nu worden nagedacht over een meer samenhangend beeld van Nederland als culturele natie. Maar echt ruimte voor een open gedachtwisseling is er nauwelijks. De ministeries beschermen in het beleid vooral de eigen invulling van de culturele relatie met het buitenland, en het gebrek aan financiële middelen of aan politieke wil om een andere beleidskoers mogelijk te maken zorgt ervoor dat zowel het beleid als het politieke debat erover vastlopen. Het is daarom goed te begrijpen dat de inbreng van extra actoren in het beleidsdebat en een politieke omslag in de volgende periode uiteindelijk moeten zorgen voor het vlottrekken van het proces.

2 TWEDE PERIODE: OVERGANG VAN BUITENLANDBELEID NAAR CULTUURBELEID (1987-1996)

De val van de muur op 9 november 1989 markeert het einde van de Koude Oorlog, en daarmee het begin van een nieuw tijdperk in het buitenlandbeleid van Nederland. Volgens Wielenga leidde deze gebeurtenis in eerste instantie vooral tot een traditionele pro-Atlantische consensus, die later verschoof naar een meer op Europese samenwerking gerichte koers (Hellema 2014: 349). Ook kwam er in 1989 na een lange periode van centrumrechtse kabinetten met het kabinet-Lubbers III een centrumlinks kabinet van CDA en PvdA, dat overigens grotendeels de neoliberale koers aanhield en onder andere sterke bezuinigingen op de sociale zekerheid doorvoerde. In 1992 wordt met de ondertekening van het verdrag van Maastricht de Europese Unie opgericht, waarmee de Europese samenwerking een nieuwe fase ingaat. Met artikel 128 wordt in dat verdrag ook het kader aangebracht voor het Europees cultuurbeleid, waarin het leidende principe luidt 'eenheid in verscheidenheid'. De verkiezingen in 1994 vormden volgens Wielenga een belangrijke cesuur in de Nederlandse politiek: niet eerder stemden zoveel mensen op een andere partij dan daarvoor en voor het eerst sinds 1918 kwam er een kabinet tot stand waaraan geen confessionele partij deelnam (Wielenga 2012: 350). Onder dit kabinet kwam het befaamde poldermodel tot wasdom, waarin voor het eerst sinds de jaren vijftig weer brede politiek-maatschappelijke consensus bestond over de te voeren sociaaleconomische politiek (Wielenga 2012: 350).

Ook in het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen is in deze periode een duidelijke omslag te zien. In 1987 bracht de WRR het rapport *Cultuur zonder grenzen* uit, een advies over het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen. Daarin werd voorgesteld om het primaat van het gezamenlijke beleid te verleggen naar het cultuurbeleid, en meer aandacht te schenken aan de veranderingen voor het cultuurbeleid als gevolg van de toegenomen internationalisering. Dit leidde ertoe dat het thema een prominente plek kreeg in het cultuurbeleid van achtereenvolgens PvdA-minister voor Cultuur Hedy d'Ancona en D66-staatssecretaris voor Cultuur Aad Nuis. In het buitenlandbeleid werd in dezelfde periode gereflecteerd op welke manier de hierboven genoemde veranderingen in de wereld invloed hadden op de relatie met het buitenland. Dit mondde onder andere uit in een evaluatie van de beleidsinstrumenten voor de buitenlandse culturele betrekkingen in 1989 en een onderzoek naar de mogelijkheden voor een instituut voor de buitenlandse culturele betrekkingen in 1993. Uiteindelijk werd met de Herijkingsnota in 1995 de volledige samenhang in de samenwerking met het buitenland opnieuw ingekaderd in de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), waarbij onder andere extra geld werd vrijgemaakt voor een intensivering van het internationaal cultuurbeleid.

De WRR richtte zijn advies aan de regering, en de reactie op het rapport werd daarom ondertekend door minister-president Lubbers. Bij het debat erover waren vervolgens de ministers van O&W en WVC en de staatssecretaris van BuZa aanwezig. Bij BuZa bleef deze hele periode de staatssecretaris verantwoordelijk voor het beleidsterrein, bij O&W en WVC

was dat in eerste instantie de minister. Daarin kwam onder het kabinet-Kok I verandering, toen bij OCW een staatssecretaris voor Cultuur aantrad. Verschillende partijen leverden deze periode de verantwoordelijke bewindslieden, maar deze bleven wel voor langere tijd aan:

Periode	Kabinet	BuZa	Cultuur
1986-1989	Lubbers II	Staatssecretaris René van der Linden (CDA) (tot 1987) Staatssecretaris Berend-Jan van Voorst tot Voorst (CDA)	Minister Elco Brinkman (CDA)
1989-1994	Lubbers III	Staatssecretaris Piet Dankert (PvdA)	Minister Hedy d'Ancona (PvdA)
1994-1998	Kok I	Staatssecretaris Michiel Patijn (VVD)	Staatssecretaris Aad Nuis (D66)

Het dossier is tijdens het kabinet-Lubbers II volledig in handen van één partij, het CDA. Bijzonder is ook het feit dat dezelfde cultuurminister voor een tweede termijn verantwoordelijk blijft voor het dossier. Onder het kabinet-Lubbers III komt het dossier van het buitenlands cultuurbeleid wederom in handen van één partij, de PvdA. Het CDA levert nog wel de minister voor Buitenlandse Zaken. Onder het kabinet-Kok I krijgt het domein cultuur een eigen staatssecretaris: D66'er Aad Nuis. Bij BuZa wordt D66-oprichter Hans van Mierlo minister en vervult VVD'er Michiel Patijn de post van staatssecretaris. Onder de verantwoordelijkheid van Nuis en Patijn krijgt het beleid de benaming 'internationaal cultuurbeleid', waarmee de verschuiving van het primaat naar het cultuurbeleid nog explicieter wordt.

2.1 CULTUUR ZONDER GRENZEN

Na de verkiezingen in 1986 behield de zittende coalitie van CDA en VVD haar meerderheid en werd de samenwerking tussen de twee partijen voortgezet in het kabinet-Lubbers II. CDA-minister Elco Brinkman (WVC) bleef aan en op BuZa volgde VVD-staatssecretaris René van der Linden zijn partijgenoot Van Eekelen op. Van den Broek bleef minister van BuZa, waarmee ook de koers van het buitenlandbeleid werd voortgezet. Kortom, voor het eerst sinds het begin van het beleid was er enige mate van continuïteit in de bezetting van de voornaamste posities.

Nog voordat gehoor kon worden gegeven aan de vele suggesties en kritiekpunten uit het Kamerdebat van 1985, bracht de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) op 22 juni 1987 op eigen initiatief een advies uit over het buitenlands cultureel beleid getiteld *Cultuur zonder grenzen* (WRR 1987). De WRR onderzocht in het advies of het beleid ten aanzien van culturele betrekkingen nog voldoende aansloot bij de veranderingen in de wereld. Staten waren op politiek en economisch terrein in toenemende mate afhankelijk van elkaar geworden. Die afhankelijkheid manifesteerde zich volgens de WRR op twee manieren: "De consequenties van beleidsmaatregelen, vooral van grote mogelijkheden, worden ook buiten de eigen landsgrenzen gevoeld. En het tempo van gebeurtenissen neemt toe: door de nieuwe communicatietechnieken zijn ontwikkelingen zeer snel overal bekend en kunnen zij

op vele plaatsen tot reacties leiden. De wereld vertoont zo in toenemende mate trekken van wat is genoemd 'a global village'" (WRR 1987: 9). Ten aanzien van cultuur nam de WRR een vergelijkbare ontwikkeling waar. De verspreiding van cultuurproducten kon door nieuwe communicatiemiddelen sneller en verder plaatsvinden, wat tal van nieuwe kansen bood om Nederlandse culturele uitingen aan de wereld te tonen. Tegelijkertijd liep de eigen cultuur het risico te worden overstemd door culturele uitingen uit het buitenland. De WRR constateerde dat dit laatste soms leidde tot cultuurpessimisme: "Vanwege deze internationalisering maken sommige cultuurfilosofen en nationale overheden zich zelfs zorgen over de bedreiging van de 'culturele identiteit' van hun land" (WRR 1987: 9). Dit pessimisme was volgens de WRR weinig zinvol: internationalisering was een nieuwe realiteit waar men zich aan diende aan te passen. Hiermee ging de WRR in tegen het geluid dat tot dan toe in het parlementaire debat te horen was geweest. De WRR bestempelde de verregaande Europese integratie niet als bedreigende ontwikkeling. Sterker nog, het argument dat Nederland zou kunnen worden geabsorbeerd door de Europese cultuur werd door de WRR bestempeld als een te statische visie op cultuur "die de beweeglijkheid en het aanpassend vermogen van culturen bij sociale verandering miskent en onvoldoende rekening houdt met de verrijking die juist aan het internationaliseringsproces is te ontnemen" (WRR 1987: 14). Nederland diende in de ogen van de Raad juist volop deel te nemen aan de internationalisering, vooral omdat het land er in economische zin sterk van afhankelijk was.

Het kernprobleem van het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen was volgens de WRR dat de overheid met het beleid trachtte zowel buitenlandpolitieke als cultuurpolitieke doelstellingen te verwezenlijken. De conclusie van de WRR was dat ondanks het interdepartementale overleg hierover "de veelheid aan doelstellingen en de hiermee samenhangende betrokkenheid van verschillende departementen bij het buitenlands cultureel beleid ertoe bijdragen dat geen van de belangen die in het geding zijn, optimaal tot zijn recht komt" (WRR 1987: 36). Met andere woorden, het overleg kon de spanningen tussen de verschillende belangen van de betrokken departementen niet wegnemen. De belangrijkste doelstellingen van het buitenlandbeleid waren volgens de WRR versterking van het wederzijds begrip tussen landen, vergroting van het aanzien en prestige van Nederland en bescherming van de nationale identiteit. Omdat het primaat en de coördinatie van het beleid bij BuZa lagen, waren deze doelen tot dan toe leidend geweest bij het zoeken naar samenhang in het gemeenschappelijke beleid. Het cultuurbeleid richtte zich volgens de WRR vooral op het realiseren van een cultuurbestel, waarbij met geografische en sociale spreidingsdoelen werd getracht een zo groot mogelijk deel van de Nederlandse bevolking toegang te verschaffen tot deze voorziening. Binnen het cultuurbeleid werd internationalisering vooral ingevuld door een bescheiden internationale uitwisseling, waarbij door een gebrek aan middelen slechts in beperkte mate invulling gegeven kon worden aan de internationale ambities van de kunst- en cultuursector. Daarom lukte het ook niet om deze doelstellingen binnen het gemeenschappelijke beleid goed onder te brengen. De kunsten bevonden zich volgens de Raad echter vanzelfsprekend in een internationale context en als gevolg daarvan vond het debat over de normstelling ten aanzien van de kwaliteit van de kunsten plaats in de internationale praktijk en in toonaangevende

dagbladen en tijdschriften: "Culturele 'trends', waardering voor een 'avant-garde', worden in internationaal verband gevormd" (WRR 1987: 15). Het beleid moest daar beter op gaan aansluiten.

Om deze impasse te doorbreken diende het primaat van het buitenlands culturele beleid te verschuiven, en diende het beleid zich in de eerste plaats te richten op de versterking van de internationale positie van de cultuurbeoefening in Nederland als onderdeel van het algemene cultuurbeleid (WRR 1987: 39). De WRR sprak in dat kader uitgebreid over de intrinsieke en extrinsieke waarde van de kunst- en cultuurbeoefening: "Een kwalitatief hoogwaardige cultuurbeoefening in eigen land is in de eerste plaats een goed op zich zelf. Daarnaast gaat er een positieve uitstraling van uit op andere sectoren van de samenleving. De economische bedrijvigheid kan profiteren van culturele uitwisselingen, van grensverleggend wetenschappelijk onderzoek, van excellente onderwijsprestaties en van interesse in de kunst" (WRR 1987: 10). Deze formulering ligt dicht bij de visie zoals die was neergelegd in de nota van het ministerie van WVC uit 1986, alleen lag daarin het accent sterk op de mogelijke economische opbrengst. Het instrumentele gebruik van de kunst- en cultuurbeoefening mocht volgens de WRR niet het zwaarst wegen; de gevolgen van de toegenomen internationalisering voor kunst en vooral cultuur waren het belangrijkste en dienden meer centraal te staan in het beleid. De WRR meende dat de door BuZa nagestreefde doelen ook zeker gebaat waren bij een goed functionerend cultuurbeleid, en dat een verschuiving van het primaat dus niet zou betekenen dat die doelen niet langer verwezenlijkt konden worden in het gezamenlijke beleid.

De WRR had als onderdeel van het advies ook het beleid van enkele omliggende landen onderzocht. Daarmee vertoonde het rapport een sterke gelijkenis met de beleidsnotitie uit 1985, waarin destijds studies waren opgenomen naar het beleid van Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, de Bondsrepubliek Duitsland, België, Denemarken en Zweden. De WRR had een verkenning uitgevoerd naar het beleid in Groot-Brittannië, Zweden en de Bondsrepubliek Duitsland. Maar anders dan in die notitie, waarin geen motivatie was opgenomen voor de keuze voor de landen, motiveerde de WRR zijn keuze voor de drie cases: "Aangezien Engels een wereldtaal is en mensen in vele landen Duits willen leren, ligt het voor de hand dat in het Britse en Westduitse beleid een tamelijk zwaar accent wordt gelegd op de taalgebonden activiteiten. Mede hierom is ook de situatie in Zweden bestudeerd, een land dat in dit opzicht beter met Nederland vergelijkbaar is" (WRR 1987: 17). Interessant is dat taal in het beleid een belangrijke rol had gespeeld bij de keuze; in het Nederlandse beleid was met de instelling van de Taalunie in 1980 het beleid op dit terrein juist verder van de overheid af geplaatst. Ook kwam de WRR met een korte conclusie naar aanleiding van de voorbeelden, iets dat in de beleidsnotitie uit 1985 had ontbroken. De WRR constateerde dat in alle drie de landen het beleid gericht was op buitenlandpolitieke doeleinden, waarbij de nadruk lag op de verspreiding van kennis van de eigen taal, en dat de uitvoering van het beleid in alle drie de landen in handen lag van zelfstandige instellingen (WRR 1987: 23). Toch pleitte de WRR voor Nederland voor een andere insteek, omdat de uitvoering van het cultuurbeleid hier op een andere manier gestalte kreeg dan in de onderzochte landen. Ook hierin klonk de visie

door die de WRR had op het beleid, namelijk dat het cultuurbeleid meer leidend diende te worden bij de koersbepaling van het gezamenlijke beleid van BuZa, O&W en WVC.

Aan het slot van de analyse ging de WRR in op de doelstellingen en de instrumenten van het beleid. Daarbij merkte de Raad op dat het merendeel van de culturele betrekkingen zich buiten het beleid om afspeelde, een visie die kabinet en Kamer al eerder onderschreven. Concreet werden enkele gebreken van het bestaande beleid geformuleerd en voorstellen gedaan voor toekomstig beleid: het ontbrak aan echte geografische prioriteiten, aan een motief voor beleid, en aan goede coördinatie, veroorzaakt door verschillende inzichten tussen de betrokken departementen (WRR 1987: 35-36). De WRR stelde op vier terreinen veranderingen voor: een splitsing van doelstellingen en verantwoordelijkheden, het stellen van scherpere prioriteiten, de verzelfstandiging van de uitvoering van het beleid en een verandering in de interdepartementale coördinatie. De meeste problemen werden, zo valt uit deze punten te concluderen, voorzien in de organisatie van het beleid. Alleen het advies over de scherpere prioriteiten richtte zich op de inhoud van het beleid. Ook in de bespreking van de middelen die voor het beleid konden worden ingezet, was veel aandacht voor de institutionele inbedding. De WRR stelde voor het beleid onder te brengen bij zelfstandige bestuursorganen met betrokkenheid van deskundigen uit het veld in de vorm van een Nederlands Cultureel Instituut (NCI). Dit voorstel leek sterk op de situatie in de jaren vijftig, toen met het Nederlands Instituut voor Culturele Betrekkingen een orgaan was opgericht voor de advisering en uitvoering van de internationale culturele uitwisseling. Dat instituut was weinig succesvol gebleken, vooral omdat het zich moest schikken naar de bestaande infrastructuur. Het nieuwe instituut moest daarom een duidelijk zelfstandiger positie krijgen in het bestel. Ook pleitte de WRR voor de oprichting van nieuwe Nederlandhuizen, concrete gebouwen in het buitenland die als knooppunten voor het internationale verkeer en voorposten van de Nederlandse cultuur konden dienen. Voor de vestigingsplaatsen van deze Nederlandhuizen had de WRR ook concrete suggesties: "De Raad stelt voor ze met prioriteit in die landen te vestigen waarmee Nederland de meest intensieve en veelzijdige culturele betrekkingen onderhoudt, in casu een aantal Westeuropese landen, de Verenigde Staten en Indonesië. Dit betekent derhalve versterking en, waar nodig, herstructurering van de bestaande vestigingen in Parijs, Rome en Jakarta. Tevens betekent het oprichting van nieuwe vestigingen in Brussel (zoals reeds eerder door regering en parlement overeengekomen), een stad in de Bondsrepubliek (Keulen lijkt daartoe het meest geschikt), Londen en New York (dit laatste zoals aanbevolen in het advies van de Raad voor de Kunst van 1983)" (WRR 1987: 45-46). Met dit voorstel schaarde de Raad zich achter eerdere verzoeken uit de Kamer, waar meerdere partijen met vergelijkbare voorstellen waren gekomen.

Met het advies tracht de WRR de impasse te doorbreken die is ontstaan in de relatie tussen kabinet en Kamer. Dat advies is helder: door migratiestromen en door de komst van nieuwe technologie is binnen de landsgrenzen niet langer sprake van een homogene culturele gemeenschap, en de mogelijkheden voor internationale culturele uitwisseling zijn door de nieuwe technologie sterk toegenomen. Deze ontwikkelingen maken het volgens de Raad wenselijk dat het primaat van het beleid verschuift naar het cultuurbeleid. Dat het beleid

inzake de buitenlandse culturele betrekkingen wordt aangewezen als het kader waarin deze veranderende relatie tussen cultuur en nationale identiteit een plaats moet krijgen, maakt wel duidelijk dat de WRR hecht aan interdepartementaal overleg over het onderwerp. Men had immers ook kunnen volstaan met een advies over het cultuurbeleid of een volledige verschuiving van het thema naar het cultuurbeleid. Het advies lijkt vooral een oproep tot nevenschikking van het beleid en het loslaten van een louter uitvoerende rol voor WVC.

Het voorstel van de WRR vraagt van alle actoren enige beweging. De Raad steunt de roep van de Kamer om een nadere specificering van de beleidsdoelstellingen, en neemt met de keuze voor het primaat van het cultuurbeleid duidelijk stelling tegen het bestaande beleid en tegen de opvattingen van de coalitiepartijen CDA en de VVD over het primaat. Maar met de oproep tot een betere aansluiting op de internationale praktijk van de kunst- en cultuursector wordt ook stelling genomen tegen onder meer de PvdA en diens kritiek op de dominante aanwezigheid van de kunsten in de culturele uitwisseling met het buitenland. Het WRR-advies is overigens niet het eerste advies over deze beleidsthematiek. De Raad voor de Kunst had zich al eerder over de culturele uitwisseling met het buitenland uitgesproken, maar die adviezen waren in de Kamerdebatten rondom de twee regeringsnota's niet aan de orde gekomen.⁶¹ Mogelijk speelt hierbij een rol dat het mandaat van de Raad voor de Kunst zich beperkte tot het kunst- en cultuurbeleid, en dat het beleid juist nadrukkelijk in het verlengde van het buitenlandbeleid was geplaatst. Wat dat betreft was de WRR in het voordeel, omdat het als adviesorgaan over het gehele overheidsbeleid juist over beleid op het snijvlak van departementen kon adviseren.

2.2 EEN REACTIE IN TWEE FASES

Het kabinet was niet blij met het advies, zo valt duidelijk op te maken uit de officiële reactie die op 18 april 1988 aan de Kamer wordt gestuurd (TK 1987/1988a, b). Tekenend voor de defensieve reactie is de opmerking in de inleiding dat het kabinet eraan hecht om eerst enkele kanttekeningen te plaatsen bij het advies alvorens in te gaan op de aanbevelingen (TK 1987/1988: 3). Zo gaven bijvoorbeeld de door de WRR gemelde financiële kaders volgens het kabinet een verkeerd beeld van de beschikbare speelruimte. Ook werd meerdere keren gewezen op de breedte van het beleidsterrein, waardoor coördinatie en samenhang lastig te verwezenlijken waren. Het kabinet bleef verder van mening dat BuZa op dit complexe beleidsterrein een coördinerende rol diende te spelen. Het zegde toe enkele van de suggesties van de WRR nader te onderzoeken, en er werden enkele concrete voorstellen tot verandering besproken. De nadruk daarbij lag op veranderingen in de structuur van het beleid. Van de elf concrete stappen die het kabinet voorstelde, was de enige inhoudelijke aanpassing het voorstel om het culturele blad *Dutch Heights* ook in het Duits en het Frans uit te brengen.

⁶¹ Hoewel de Raad voor de Kunst al in 1971 een aparte commissie voor internationale culturele betrekkingen had opgericht, hadden zijn adviezen nooit deel uitgemaakt van de beraadslagingen in het parlement.

In alles klinkt door dat het kabinet niet voornemens was om grote wijzigingen in het beleid door te voeren. Illustratief voor deze houding is de bespreking van de mogelijke beleidswijzigingen bij WVC. Het kabinet onderkende dat er bij WVC sprake was van stagnatie, en stelde voor de beschikbare middelen om te buigen: "Als consequentie hiervan zullen subsidies vooral aan die activiteiten worden besteed die een positieve doorwerking kunnen hebben voor wat betreft het bekend maken van de Nederlandse cultuuruitingen, die daarmee tevens een marktverruimende werking hebben" (TK 1987/1988b: 6). Concreet stelde het kabinet voor de beeldende kunst en de vertaling van Nederlandse literatuur als speerpunten te bestempelen, daarbij ook verwijzend naar de samenwerking die in dat verband met Vlaanderen bestond middels de Taalunie. Maar het feit dat deze verschuiving binnen de bestaande financiële ruimte moest plaatsvinden, betekende dat voor andere onderdelen van het beleid minder middelen beschikbaar zouden zijn. Per saldo zou er dus geen verschuiving zijn van het primaat, maar van prioriteiten binnen de bestaande departementale kaders.

Maar dan gebeurt er iets wonderlijks. Nog voordat het WRR-rapport in de Kamer werd besproken, stuurden de drie verantwoordelijke bewindspersonen op 25 augustus 1988 een nieuwe notitie toe aan de Kamer. Het WRR-rapport lijkt toch een groter effect te hebben gehad op de onderlinge verhoudingen tussen BuZa en WVC dan uit de eerste kabinetsreactie naar voren was gekomen. In deze notitie, opgesteld op dringende uitnodiging van de Kamer (TK 1988/1989a: 2-5), presenteerden de bewindslieden voorstellen voor een verregaande verdeling van concrete verantwoordelijkheden tussen de betrokken departementen. Dit betekende in hun ogen "geen scheiding in verschillende soorten buitenlands cultureel beleid, maar biedt juist de mogelijkheid van een meer efficiënte en doeltreffende afstemming" (TK 1987/1988c: 4). Tekenend voor deze gescheiden koersen is dat de reactie letterlijk is onderverdeeld in een 'BuZa-gedeelte', een 'WVC-gedeelte' en een 'O&W-gedeelte'. De nieuwe verdeling van verantwoordelijkheden liet overigens onverlet dat in de ogen van de bewindslieden de algemeen politieke verantwoordelijkheid bleef liggen bij BuZa.

Om enigszins tegemoet te komen aan het advies van de WRR stelden de bewindslieden voor een scheiding aan te brengen tussen buitenlands-politieke en buitenlands-culturele doelen. Ze gaven daarbij als toelichting: "Het algemene doel van buitenlands cultuurbeleid (in striktere zin) is, conform het WRR-rapport, het bevorderen van (de kwaliteit van) de Nederlandse cultuurbeoefening. Dit dan zo ruim uitgelegd dat hier behalve het streven naar marktverruiming voor Nederlandse cultuuruitingen en cultuurbeoefenaars ook de participatie in het internationaal culturele forum en de promotie van de verschillende Nederlandse culturele disciplines als doelstellingen onder te rekenen zijn. In het buitenlands cultureel beleid in ruimere zin wordt meer de nadruk gelegd op oogmerken als het bevorderen van internationaal begrip en het uitdragen van Nederlandse waarden en normen; doelen die binnen het buitenlands cultuurbeleid (in striktere zin) wel belangrijk zijn, maar waar het beleid niet speciaal op gericht is" (TK 1987/1988c: 4). BuZa zou zich op het buitenlands cultureel beleid in ruimere zin richten, en WVC en O&W op het buitenlands cultuurbeleid in strikte zin.

Het begrip 'nationale identiteit' speelt in deze notitie een cruciale rol. De scheidslijn tussen BuZa en WVC wordt namelijk gevormd door een verschil van inzicht over de relatie tussen culturele identiteit en de landsgrenzen. In het BuZa-gedeelte valt te lezen: "Ter versterking van de Nederlandse cultuur kan het concept culturele identiteit worden aangewend. Het zich bewust zijn van een eigen culturele identiteit dient vooral vergroot te worden door een sterker besef van het belang en het niveau van specifieke Nederlandse culturele kwaliteiten. Voor zover culturele identiteit een rol speelt in het buitenlands cultureel beleid dient het meer om de Nederlandse cultuur te versterken en uit te dragen dan om deze afwerend te beschermen" (TK 1987/1988c: 15). BuZa lijkt hierin het WRR-rapport te volgen in de keuze niet de bescherming van de culturele identiteit na te streven. Het was volgens BuZa zinvoller Nederland goed voor te bereiden op de nieuwe realiteit, waarbij ervoor werd gekozen om te werken aan een groter bewustzijn van de eigen cultuur. Dat groeiende bewustzijn kon van pas komen om de Nederlandse cultuur krachtig uit te dragen in internationaal verband. In het WVC-gedeelte komt deze nieuwe realiteit ook ter sprake: "Overeenkomstig eerdere antwoorden op Kamervragen is te stellen dat juist vanuit het besef van de kracht en kwaliteit en het eigene van de eigen cultuuruitingen zinvolle confrontaties kunnen plaatsvinden met andere cultuuruitingen die tot een vruchtbaar internationaal cultureel discours leiden" (TK 1987/1988c: 12). Ook hierin klinkt door dat de tijd van bescherming van de nationale culturele identiteit voorbij was, en dat het aan de overheid was om de confrontaties met de internationale omgeving tot iets positiefs te laten leiden.

Maar in het WVC-gedeelte wordt vervolgens een duidelijk afwijkend standpunt ingenomen ten aanzien van de rol die landsgrenzen speelden bij het bepalen van culturele identiteit: "De gedachte dat culturele identiteit bepaald wordt door nationale grenzen is in zekere zin een negentiende-eeuws idee waar de laatste decennia op goede gronden gedeeltelijk op wordt teruggekomen" (TK 1987/1988c: 14). De verwijzing naar de 19de eeuw refereert aan de periode waarin binnen Europa de natiestaten werden opgericht; bij dat proces speelde – zoals al in de inleiding is opgemerkt – cultuur een belangrijke rol als verenigend element voor de bevolking en tegelijkertijd als onderscheidend element ten opzichte van de andere landen. Over cultuuruitingen werd verder gesteld dat deze altijd voortkwamen uit een bepaalde omgeving of voedingsbodem, en dat ten behoeve van het versterken van deze cultuur het concept 'culturele identiteit' kon worden aangewend. Dat concept werd van enige kanttekeningen voorzien: "Het gaat hierbij om moeilijk in beleidstermen te vatten aspecten als de specifieke wijze van in de wereld staan. Bovendien is in de geschiedenis gebleken dat een concentratie op de nationale culturele identiteit niet noodzakelijk is voor het bloeien van de eigen en van de internationale cultuur" (TK 1987/1988c: 14). WVC neemt dus in zijn bijdrage duidelijk afstand van de manier waarop BuZa het beleid invulde. In het buitenlandbeleid werd nationale cultuur namelijk wel expliciet aangewend als herkenbaar beeldmerk in de versterking van de internationale betrekkingen.

Met deze veranderde opvatting, waarbij het beschermen of behouden van de nationale culturele identiteit wat minder prominent in het beleid werd nagestreefd, trachtte WVC

ruimte te creëren voor eigen beleid op dit terrein. Door cultuuruitingen mogelijk te maken en deze ook in de internationale betrekkingen een plaats te geven – en ze niet als instrument voor een ander doel in te zetten – kon het culturele zelfbewustzijn groeien en kon Nederland zich beter wapenen tegen de veranderende omgeving waarin culturele verschillen door een toenemend grensoverschrijdend verkeer steeds betrekkelijker leken te worden. In de woorden van WVC: “Zoals ook reeds aangegeven in de notitie Cultuurbeleid van 1985 dient het zich bewust zijn van de nationale culturele identiteit vooral vergroot te worden door een sterker besef van de kwaliteit van de Nederlandse cultuur, of beter: van de specifieke Nederlandse kwaliteiten. Hierbij gaat het om de internationaal gewaardeerde Nederlandse culturele kwaliteiten die in de verschillende disciplines aanwezig zijn en hun relevante achtergrond of traditie” (TK 1987/1988c: 14). Het departement betrok hierbij zowel de professionele als de amateuristische kunstbeoefening, waarbij de laatste als een ondergrond werd aangeduid voor de eerste. Hierin was nog een laatste spoor te zien van het eerdere beleid, waarin de bevolking als doelgroep van het beleid werd genoemd. Maar met deze nota verschoof het accent duidelijk en werden de professionele kunstbeoefenaars doelgroep.

Toch verdween de bescherming van de nationale cultuur niet helemaal van de beleidsagenda. In de notitie werd ingegaan op wat in de ogen van de regering het meest eigene was aan de nationale cultuur: de Nederlandse taal. De negatieve houding jegens de rol van de Nederlandse taal in de wereld was volgens de bewindslieden tekenend voor het gebrek aan trots van de Nederlandse bevolking in de culturele aanwezigheid: “Vanuit het overtuigd zijn van het belang en het niveau van dergelijke kwaliteiten dient gehandeld te worden, niet vanuit de gangbare Nederlandse culturele bescheidenheid. Deze schroomvalligheid op het culturele vlak, die overigens in groot contrast staat met de Nederlandse houding op het morele vlak, is onterecht” (TK 1987/1988c: 15). Deze laatste constatering is in het licht van het voorgaande wonderlijk. Hoewel de nationale identiteit in de brief sterk gerelativeerd wordt, geeft WVC hier een duidelijke kwalificatie van de Nederlandse mentaliteit. Nederland kende weinig terughoudendheid om zich als land te doen gelden, maar ten aanzien van cultuur was er juist een grote schroom en bescheidenheid, zo werd gesteld. Nederland moest de schroom van zich afschudden en met meer trots de eigen culturele uitingen tonen. Nationale culturele identiteit werd daarmee niet iets om te beschermen, maar om uit te dragen.

Het blijft gissen waarom het kabinet in eerste instantie zo afhoudend reageert op het WRR-rapport. In de tweede reactie komt in ieder geval de spanning tussen WVC en BuZa overduidelijk naar de oppervlakte. De heroverweging van de grondslagen van het beleid naar aanleiding van het advies laten zien dat de beide ministeries een tegengestelde opvatting hebben over de rol die nationale identiteit in het beleid moet spelen. De opvatting van WVC dat landsgrenzen een steeds minder belangrijke rol speelden ten aanzien van culturele identiteit en dat een te grote focus op een nationale culturele identiteit niet zonder meer gunstig was voor de bloei van de culturele identiteit, staat lijnrecht tegenover de opvatting van BuZa dat een beter bewustzijn van nationale culturele identiteit in positieve

zin kan bijdragen aan de beeldvorming over Nederland en het uitdragen van dat beeld. Een echte uitweg uit deze impasse is er niet, anders dan dat de beide ministeries openlijk een wat meer gescheiden koers gaan varen in de vorm van buitenlands-politieke en buitenlands-culturele doelen. De tweede reactie op het WRR-rapport maakt duidelijk dat de boodschap van de WRR is overgekomen dat er iets moet veranderen, maar dat de voorgestelde verschuiving van het primaat van het beleid naar het cultuurbeleid de opmaat vormt tot een scheiding der wegen van de betrokken ministeries.

2.3 EEN TERUGHOUDENDE KAMER

Op 10 oktober 1988 werden het regeringsstandpunt ten aanzien van het WRR-rapport en het rapport zelf besproken in de vergadering van de vaste commissies voor BuZa, O&W en W&C. Opnieuw heerste er bij de Kamer grote onvrede over de gang van zaken. Het was PvdA-Kamerlid Frits Niessen die als woordvoerder van de grootste oppositiepartij als eerste mocht spreken. Hij verwoordde zijn kritiek op de scheiding tussen het buitenlands cultuurbeleid in strikte en in ruime zin als volgt: "De indruk wordt gevestigd dat ieder nu het eigen winkeltje mag gaan uitbaten en dat men elkaar wat minder coördinerend voor de voeten zal lopen" (TK 1988/1989a: 3). Hij had weinig vertrouwen in de nieuw voorgestelde taakverdeling en vreesde dat de beide ministeries steeds meer moeite zouden krijgen om hun taken op dit terrein adequaat uit te voeren. Over de coördinerende rol van de CICB was Niessen ook kritisch: "In het eerste Interimrapport Sanering Interdepartementale Commissies werd over deze commissie [de CICB, TM] dan ook een hard negatief oordeel geveld. Zelfs degene die er alles aan gedaan heeft om deze coördinatie in de afgelopen jaren te verbeteren en die er zich nog het meest positief over uitlaat, ik bedoel uiteraard de heer Mourik, schrijft in Elsevier van 21 mei 1988 dat 'alle betrokkenen' aan de coördinatie weliswaar 'energiek en loyaal' deelnemen, zij het 'met uitzondering van WVC dat grote moeite bleek te hebben met de coördinatie door BZ'" (TK 1988/1989a: 2). De PvdA pleitte daarom voor een serieus onderzoek naar de mogelijkheden van de oprichting van een semionafhankelijk instituut voor de internationale culturele betrekkingen, in lijn met het voorstel in het WRR-rapport. Verder memoreerde Niessen dat de Taalunie nog steeds niet naar behoren functioneerde, en dat wederom thema's als ontwikkelingssamenwerking en de multilaterale culturele samenwerking – en meer in het bijzonder de Europese integratie – ontbraken. Vooral het gebrek aan een visie op de Europese integratie en het trage tempo waarin het beleid zich op dit terrein ontwikkelde, vond hij een groot gemis. Hij kreeg voor dat laatste bijval van de beide coalitiepartijen CDA en VVD. CDA-Kamerlid Marten Beinema verwees in dat verband naar een motie die daarover bij de bespreking van de vorige notitie uit 1985 was ingediend. Het tempo van ontwikkelingen op dit beleidsterrein lag volgens hem zo laag "dat het woord tempo alleen in ironische zin kan worden gebruikt" (TK1988/1989a: 8).

Net als in de notitie was er ook in het debat de nodige aandacht voor nationale en culturele identiteit. Zo sprak Beinema over het calvinistische streven naar maat. Hij verwees tevens naar het begrip 'ekstercultuur', dat door D66-Kamerlid Aad Nuis was geïntroduceerd als aanduiding voor de Nederlandse eigenschap zaken uit het buitenland te halen en tot iets

Nederlands te maken (TK 1988/1989a: 7). Ook haalde hij de visie van de historicus Johan Huizinga aan op de Nederlander: "In zijn visie is de eenheid van het Nederlandse volk bovenal gelegen in zijn burgerlijk karakter. Onze nationale cultuur is burgerlijk in elke zin die men aan het woord hechten wil" (TK 1988/1989a: 6). De band tussen het volk en de nationale cultuur was in lijn met de eerdere bijdragen van het CDA. Beinema was zeer stellig in zijn opvatting dat er een nationale identiteit bestond, ook in de kunsten. Bovendien was Beinema er niet van overtuigd dat identiteit niet beschermd diende te worden: "Versterken en beschermen sluiten elkaar niet uit. Integendeel, als wij niet beschermen, dan valt er op den duur weinig te versterken" (TK 1988/1989a: 7). Een dergelijke culturele opvatting over nationale identiteit werd niet door iedereen in de Kamer gedeeld. Het D66-Kamerlid Aad Nuis zag eerder in de wijze waarop het beleid vormgegeven werd een duidelijke weerslag van de Nederlandse culturele identiteit: "Zou het misschien zelfs een trekje van onze culturele identiteit kunnen zijn om de introverte gène voor uiterlijk vertoon en de neiging om, als er dan toch gepronkt moet worden, dat liever te doen met andermans veren dan met de eigen, dat de relatieve geringschatting verklaart voor ons buitenlands cultuurbeleid?" (TK 1988/1989a: 11) Het was ook Nuis die inging op het nationale culturele klimaat en de noodzaak tot het handhaven van een zo open mogelijke houding. Hij was van mening dat "in een tijd van naar mijn gevoel toenemend cultureel nationalisme het karakter van de Nederlandse cultuur een toonbeeld kan zijn van een gevoel van eigenwaarde dat niet gepaard gaat met een dergelijk nationalisme. Dat open culturele klimaat lijkt mij van essentieel belang bij het uitstippelen van een cultuurbeleid" (TK 1988/1989a: 11). Nuis pleitte verder voor een nauwere samenwerking met Vlaanderen op taal- en cultuurgebied. Zijn bijdrage was een duidelijke tik op de vingers van het kabinet: op vele fronten miste hij voortvarendheid en een houding die aansloot bij de internationale ontwikkelingen.

De confessionele partijen lieten in dit debat uitdrukkelijk van zich horen. Zowel de RPF als de SGP waren bezorgd over de richting die het beleid inging. Toen Nuis het blad *Delta* memoreerde, dat in zijn ogen destijds stond voor een sterk cultureel bewustzijn, sprak RPF-Kamerlid Meindert Leerling zijn vrees uit voor een dergelijk onafhankelijk tijdschrift. Die onafhankelijkheid had in het verleden geleid tot controversiële nummers, zo stelde hij. SGP-Kamerlid Bas van der Vlies benoemde het christelijk nationaal verleden als een van de wortels van de culturele identiteit. Ook hij leverde flinke kritiek op datgene wat namens Nederland naar het buitenland werd gezonden: "In het verlengde van onze stellingname aangaande de culturele identiteit moet worden gesteld dat er in onze visie geen sprake kan en mag zijn – ik speel wat met de titel van de nota – van een cultuur zonder grenzen. Alle cultuuruitingen namelijk moeten naar de vaste overtuiging van mijn fractie kunnen worden getoetst aan de normen van het Woord van God. Concreet betekent dit bij voorbeeld dat er geen sprake mag zijn van godslastering of zedenkwetsing. Helaas moeten wij vaststellen dat in nogal wat culturele uitingen van de dag van vandaag nauwelijks nog algemene fatsoensnormen in acht worden genomen, laat staan dat met religieuze gevoelens van mensen voluit rekening wordt gehouden. Wij betreuren dat zeer" (TK 1988/1989a: 12). De twee bijdragen brengen een interessant dilemma naar boven: als beeldvorming een belangrijke functie wordt van het uitdragen van de nationale culturele identiteit, hoe ga je

dan om met controversiële of kwetsende uitingen? Ze lieten duidelijk merken dat er hierover binnen de Kamer geen consensus bestond. Andere Kamerleden onthielden zich bewust van het definiëren van een nationale cultuur of nationale culturele identiteit. Zo stelde VVD-Kamerlid Sari van Heemskerck Pillis-Duvekot dat er in haar ogen wel zoiets bestond als een culturele identiteit van een land, anders zouden er ook geen culturele betrekkingen tussen landen kunnen bestaan. Maar het definiëren ervan was volgens haar onbegonnen werk: “Er zijn geen twee Nederlanders die het hierover eens zouden kunnen raken” (TK 1988/1989a: 8). Helemaal consequent was zij niet want verderop in haar betoog sprak ze over “onze traditioneel zo sterke beeldende kunst” (TK 1988/1989a: 8). Het gaf eens te meer aan hoe complex de begrippen waren en hoe lastig het was om ze zorgvuldig te gebruiken.

Minister Brinkman bemerkte dat er weerstand was binnen de Kamer voor het idee om de nationale cultuur meer uit te dragen en de plannen om dit meer geclusterd aan te pakken. Hij wilde daarbij niet enkel aandacht voor het smalle cultuurbegrip en de bijbehorende grote instellingen als het Concertgebouworkest of het Nederlands Dans Theater; in zijn optiek ging het over cultuurbeleid in brede zin. Hij ging ook in op de vaagheid die in de notitie bleef bestaan rondom het begrip identiteit: “Identiteit, hoe moeilijk ook te definiëren – ik ben dat op zichzelf wel met mevrouw Van Heemskerck eens – is voor ons iets dat vooral het element van de verscheidenheid toont. Dat is het kenmerk van onze culturele traditie, niet alleen in de zin van ‘iedere straat zijn eigen kerk en dat moet je ook laten zien’, zoals de heer Van der Vlies vanuit een bepaalde invalshoek terecht heeft gezegd, maar ook in de zin van een grote gevarieerdheid aan kunstdisciplines. Daarom zijn wij misschien wel wat relativerend geweest rondom dat begrip ‘identiteit’” (TK 1988/1989a: 22). Met het inbrengen van de verscheidenheid als kenmerk van nationale culturele identiteit werd afstand genomen van het idee dat er een eenduidige identiteit kon worden vastgesteld. Die pluriformiteit had ook consequenties voor het beleid, zo stelde Brinkman: “Wij kunnen er nog wel verder over filosoferen in de zin van dat dit past bij onze algemene tendens om tolerant te zijn ten opzichte van verschillende opvattingen en levensbeschouwingen, maar laten wij praktisch blijven waar het gaat om het cultuurbeleid in de zin van kunstbeleid. Ik geloof dat in de praktijk van alledag wel degelijk tot uitdrukking komt dat wij daar een bepaalde filosofie over huldigen en die probeer ik hier globaal te formuleren” (TK 1988/1989a: 22). Uit de opmerking van Brinkman kon worden opgemaakt dat hij vond dat de veranderde opvatting ten aanzien van culturele identiteit – namelijk dat deze een sterke diversiteit kende – ook consequenties diende te hebben voor het nationale cultuurbeleid en de daarin gehanteerde cultuuropvatting. Een consequentie van een meer pluriforme cultuuropvatting was dat het lastiger werd om te bepalen welke elementen van nationale cultuur beschermd dienden te worden. In het debat maakte Brinkman duidelijk dat de traditionele taak van de overheid om de nationale culturele identiteit te beschermen niet direct overboord gezet werd, maar dat de discussie over de beschermenswaardige nationale identiteiten nog lang niet was afgelopen (TK 1988/1989a: 23).

Het beeld dat er in het beleid sprake was van een heroriëntatie werd versterkt door het betrekken van enkele andere beleidsterreinen bij de bespreking. Een belangrijke aanvulling die het kabinet in het Kamerdebat gaf op de discussie over nationale identiteit was dat er

niet tot een culturele dominantie moet worden overgegaan bij ontwikkelingssamenwerking. “Wij hebben het dan namelijk niet in de eerste plaats over de Nederlandse identiteit die wij ook buitenslands hoog willen houden of willen overdragen. Bij ontwikkelingssamenwerking is de invalshoek toch in de eerste plaats het voorkomen dat door moderniseringsprocessen, die als zodanig toch de doelstellingen van het ontwikkelingsbeleid zijn, lokale culturen in het gedrang komen” (TK 1988/1989a: 17). Ook het onderwijs- en wetenschapsbeleid kwam bij de bespreking ter sprake. CDA-minister Wim Deetman (O&W) was bij de bespreking aanwezig en sprak onder andere over de Taalunie. Er bestond een verschil van inzicht over de overdracht van taken naar de Taalunie; de minister beweerde dat die overdracht had plaatsgevonden, bij de Kamer waren andere signalen binnengekomen (TK 1988/1989a: 21). Opnieuw leek het overdragen van beleid aan een autonoom instituut vast te lopen. CDA-staatssecretaris Berend-Jan van Voorst tot Voorst (BuZa) kwam wel aan het woord in het debat, maar tekenend voor de duidelijke focus op het cultuurbeleid werd rondom zijn bijdrage vooral gesproken over de veranderde taakverdeling tussen de betrokken departementen en de veranderde benadering van Oost-Europa. In het begin van zijn bijdrage sprak ook hij zich uit over culturele identiteit: “Als ik het heb over cultuur en culturele identiteit, dan denk ik dat er bij elke cultuurdrager, instituten en anderen die daarmee bezig zijn, een trots rust. Van daaruit kun je zelf al een zekere uitstraling krijgen. Andersom geredeneerd: als men zich niet zelf voldoende bewust is van zijn culturele identiteit en waarde, dan wordt het moeilijk om met het overheidsbeleid de internationale dimensie daarvan tot gelding te brengen” (TK 1988/1989a: 14). Hij sprak in zijn bijdrage over het internationale cultuurbeleid, waarmee duidelijk werd dat bij BuZa de verschuiving naar het cultuurbeleid al was ingezet. Hij sprak tegen dat het ging om een boedelscheiding en bestempelde de meer gescheiden wegen die werden ingeslagen als een nevenschikking. Maar de veranderingen in de beheersstructuur van de culturele verdragen en de culturele instituten maakten duidelijk dat de verschuiving van het primaat van het beleid naar het cultuurbeleid in eerste instantie zorgde voor een heroverweging van de beleidsinstrumenten die traditioneel onder BuZa vielen.

Na de openlijke botsing van WVC en BuZa heeft de Kamer weinig vertrouwen dat het beleid nog van de grond gaat komen. Sterker nog, de verdeeldheid tussen de ministeries voedt de bezorgdheid dat van een gezamenlijke koers helemaal geen sprake meer zal zijn. Maar ondanks de teleurstelling over het gebrek aan voortgang komt het in de Kamer tot een interessante en uitgebreide gedachtewisseling over de wortels van de nationale identiteit van Nederland en de rol die het zou kunnen spelen in het beleid. Anders dan bij het debat over Holland Promotion wordt de blik meer naar binnen gewend, en wordt niet alleen gesproken over wat aan het buitenland getoond zou moeten worden. Interessant daarbij is de bijdrage van de confessionele partijen, die opnieuw hun bezorgdheid uiten dat in hun ogen onbetamelijke kunst naar het buitenland gestuurd gaat worden als de overheid niet enige mate van controle uitoefent op wat er dan uit naam van Nederland naar het buitenland gaat.

Het feit dat het advies van de WRR zoveel aandacht krijgt in het debat maakt de beperkte aandacht voor de adviezen van de Raad voor de Kunst extra pijnlijk. Want ondanks het feit dat de kunstraad wel degelijk adviezen over deze thematiek uit geeft gebracht, wordt daar in het Kamerdebat niet of nauwelijks aan gerefereerd. In zijn informatiebulletin van 5 december 1988 spreekt de Raad hierover zijn teleurstelling uit: "Betreurd wordt, dat zowel t.a.v. het WRR-rapport 'Cultuur zonder grenzen' als t.a.v. het regeringsstandpunt terzake, nagelaten is de Raad voor de kunst om advies te vragen. Binnenkort zal een nieuwe Commissie buitenland binnen de Raad worden geïnstalleerd, zodat de advisering over het buitenlands cultureel beleid gecontinueerd kan worden."⁶² Deze wijziging in organisatie binnen de Raad maakt duidelijk dat hij voor zichzelf wel degelijk een rol weggelegd ziet. Maar zolang het primaat bij het buitenlandbeleid ligt, lijkt vooral BuZa zich niet erg geroepen te voelen om de Raad voor de Kunst uitgebreid bij het beleid te betrekken.

2.4 VERSCHUIVINGEN IN DE INSTRUMENTEN

Op 19 september 1989 stuurde het demissionaire kabinet-Lubbers II een aparte nota naar de Kamer over de Nederlandse culturele instituten in het buitenland (TK 1989/1990b). De Kamer had het kabinet in het overleg in 1988 gevraagd om een specifiek op dit beleidsinstrument gerichte nota. Het is voor het eerst dat er van een dergelijke nota sprake is, en de inhoud ervan maakt duidelijk dat er een herziening van het beleid en de taakverdeling tussen de ministeries gaande is. In de inleiding van de nota werd aangegeven dat het kabinet ook reageerde op drie ontvangen adviezen inzake de culturele instituten: een advies van de Raad voor de Kunst van 20 juni 1984, het al eerder besproken WRR-advies *Cultuur zonder grenzen* en een advies van de Commissie Reinink van augustus 1988 over culturele instituten (TK 1989/1990b: 2). Het advies van de Raad voor de Kunst – dat dus al vijf jaar oud was – bevatte een voorstel om een onderscheid te hanteren tussen instituten met een duidelijk culturele taak en instituten met een taak binnen het onderwijs en onderzoek. Eenzelfde opvatting was te vinden in het advies van de Commissie Reinink, die zich specifiek richtte op een instituut in Rome. Reinink c.s. pleitte voor een focus op de wetenschappelijke functie van dit instituut en een verdere loskoppeling ervan van de overheid.

Al in de inleiding geven de bewindspersonen aan te streven naar een nadereerschikking van verantwoordelijkheden voor het merendeel van de instituten. Deze mededeling was in lijn met eerdere antwoorden op Kamervragen in het debat van 1988. De bewindspersonen maakten daarbij een onderscheid tussen instellingen die meer gericht waren op presentie en presentatie en instellingen die de focus meer hadden liggen op onderzoek. Van het eerste type had Nederland er op dat moment twee: het Institut Néerlandais in Parijs en het Erasmushuis in Jakarta. Deze instituten ontwikkelden tal van activiteiten waarmee het publiek in deze landen kennis kon nemen van de Nederlandse cultuur. De hoofdtaak van deze instituten diende nog meer te verschuiven naar een rol

⁶² Informatiebulletin Raad voor de Kunst. Nummer 2020 (1989) 1 (9-10).

binnen de culturele uitwisseling, al werd een opbrengst op andere domeinen als economie en toerisme niet uitgesloten: “Het promotionele effect van deze activiteiten is de vertaling van algemene belangstelling voor Nederland in een geconcretiseerde specifieke belangstelling op welk terrein dan ook, dus inclusief dat van handel en industrie en dat van het toerisme” (TK 1989/1990b: 3). De tweede categorie instituten werd losgekoppeld van het beleid van de culturele betrekkingen door ze onder te brengen bij de samenwerkende universiteiten en het bijbehorende onderwijs- en wetenschapsbeleid.

Over de instituten in Jakarta en Parijs werd geconcludeerd dat beide een belangrijke rol konden vervullen in het nieuwe buitenlands cultuurbeleid. Maar voor het Institut Néerlandais in Parijs diende de huurovereenkomst met de Stichting Custodia – de eigenaar van het pand en van de collectie van Frits Lugt die oorspronkelijk de kern vormde van de activiteiten – beëindigd te worden, omdat er door de hoge huur nauwelijks budget voor activiteiten overbleef. De instituten in Jakarta en Parijs kregen een meer op het cultuurbeleid gerichte taak: “Door de presentatie van Nederlandse kunst en kunstenaars dragen de instituten bij aan marktverruiming voor Nederlandse kunstuitingen en bevorderen zij de internationalisering van Nederlandse kunst. Door hun permanente aanwezigheid zijn de instituten in staat zich te integreren in buitenlandse en Nederlandse netwerken en zijn als zodanig een steunpunt en uitkijkpost voor Nederlandse en buitenlandse cultuurbeoefenaars” (TK 1989/1990b: 5). Met deze wijziging werd concreet invulling gegeven aan het advies van de WRR, die immers had gepleit voor een meer op de culturele uitwisseling gericht beleid, en de opmerkingen die hierover in het Kamerdebat over het advies waren gemaakt.

Net als bij de regeringsnotitie uit 1985 en de WRR-nota uit 1987 werd ook in deze nota naar het buitenland gekeken voor inspiratie. Nederland had een bescheiden aantal culturele instituten in het buitenland, zeker in vergelijking met landen als Duitsland, Frankrijk en Italië. In plaats daarvan had Nederland een uitgebreid netwerk van diplomatieke posten met een afdeling Pers en Culturele Zaken (PCZ). Dit netwerk vormde volgens de bewindspersonen een belangrijke schakel in de culturele vertegenwoordiging van Nederland in het buitenland. Vanwege de beperktere financiële middelen konden deze attachés weliswaar een minder initiërende rol spelen dan de grote instituten, maar ze vormden een belangrijk contactpunt voor de kunstenaars die gebruikmaakten van hun diensten. De bewindspersonen besloten – tegen het advies van de WRR in – niet over te gaan tot detachering van vakambtenaren op deze posten. Wel kregen enkele ambassades een beperkt extra budget om wat actiever op te kunnen treden.

De nota was een poging om een verandering in het beleid te bewerkstelligen; er waren maar liefst twaalf conclusies. Een daarvan was dat het institutenbeleid deel uit bleef maken van het internationale culturele beleid. Een algemeen beleid ten aanzien van de instituten kon – gezien hun diverse karakter – volgens de bewindspersonen niet worden geformuleerd. Toch werd uit de nota duidelijk dat de overheid in haar activiteiten meer richting de ondersteuning van de internationale ambities van het Nederlandse culturele veld verschoof. Daartoe werden vooral de cultureel attachés naar voren geschoven als stabiele samenwerkingspartners.

De nota lijkt vooral op een poging om het oude beleidsinstrument nieuw leven in te blazen. Ook klinkt er de oude beleidsvisie in door dat het primaat van het beleid ligt bij het buitenlandbeleid. Dat wordt versterkt door het hanteren van het begrip 'Nederlandpromotie' als alternatief voor het controversiële begrip 'Holland Promotion'. De meest verregaande conclusie in het rapport is dat de samenwerking met de Stichting Custodia wordt beëindigd uit onvrede over de te hoge huurprijs die zij vraagt voor de huisvesting van het instituut – een besluit dat niet veel later wordt teruggedraaid. Per saldo is de nota vooral een eerste stap in de ontmanteling van het culturele instituut als beleidsinstrument. Door het merendeel van de instituten in het onderwijsbeleid onder te brengen wordt opnieuw een deel van de overheidsbemoediging met taal uit de directe culturele beleids sfeer weggehaald. Bovendien wordt hiermee een eerste stap gezet in de aangekondigde heroverweging van de taken van de verschillende ministeries.

Met het debat over de nationale identiteit heeft de nota niet direct te maken. Wel valt het werk van de instituten te zien in het licht van het uitdragen van de Nederlandse cultuur, en is het losmaken ervan uit het beleid een signaal dat deze vorm van cultuurverspreiding niet zal worden gecontinueerd. Het netwerk van attachés heeft ook geen taak in de verspreiding van de Nederlandse cultuur, en het feit dat men daar geen specialistische ambtenaren op plaatst is wel een teken dat de rol nog niet als volwaardig wordt beschouwd. Dat WVC zich niet bij deze koers neerlegt, blijkt uit het feit dat het in 1988 op het consulaat in New York een ambtenaar van dat ministerie plaatst met als specifieke taak het verder vormgeven van de culturele uitwisseling met de Verenigde Staten, Reyn van der Lugt.

2.5 VERDERE VERWIJDERING

Op 7 november 1989 trad het centrumlinkse kabinet-Lubbers III aan. Na meer dan tien jaar nam de PvdA weer deel aan de coalitie en belandde de VVD in de oppositiebanken. CDA'er Hans van den Broek bleef minister van BuZa, maar als staatssecretaris trad PvdA'er Piet Dankert aan. Op WVC werd CDA'er Elco Brinkman opgevolgd door PvdA-minister Hedy d'Ancona. Daarmee kwam het dossier van het buitenlands cultuurbeleid voor het eerst volledig in handen van de PvdA.

Op 29 januari 1990 werd de institutennota besproken in de gecombineerde vergadering van de vaste commissies voor BuZa, O&W en W&C. Het debat is om meerdere redenen wonderlijk. Zo waren er slechts vijf Kamerleden aanwezig: naast de coalitiepartijen CDA en PvdA waren enkel de VVD en D66 vertegenwoordigd (de PvdA leverde met Frits Castricum namelijk ook de voorzitter). Bovendien was er door de veranderde samenstelling van het kabinet opnieuw sprake van een wisseling van rollen, en moest een minister het beleid van de voorganger verdedigen. Meer nog dan de vorige keer leidde dit tot een lastige situatie, omdat de PvdA zich als oppositiepartij tijdens het debat over de regeringsnotitie van Lubbers II een uitgesproken tegenstander had getoond van de geclusterde aanpak en een voorstander van het primaat bij het cultuurbeleid, terwijl het CDA juist een voorstander was

geweest van deze geclusterde presentaties en het primaat bij het buitenlandbeleid legde. Dat maakte de positie van D'Ancona ingewikkeld.

In de aanloop naar het debat was er veel commotie over de voorgenomen sluiting van het Institut Néerlandais. Het debat begint daarom met een korte verklaring van de PvdA-staatssecretaris Piet Dankert (BuZa) over de actuele ontwikkelingen rondom het instituut. Volgens Dankert speelden er twee kwesties: de huurprijs voor het pand en de koppeling van de functie van directeur van het instituut aan het voorzitterschap van de culturele raad van de ambassade, c.q. het ambt van cultureel attaché. Dankert meldde dat er overeenstemming was bereikt over de huurprijs en de nieuwe bestuursvorm. Daarmee werd de angel uit het debat gehaald, omdat het sluiten van het instituut daarmee van de baan was. In de aanloop naar het debat was daarover in de media pittig gediscussieerd waarbij diverse woordvoerders hun visie op die voorgenomen sluiting hadden gegeven.

Hoewel in de nota een specifiek beleidsinstrument aan de orde kwam, grepen de paar aanwezige Kamerleden het debat aan om opnieuw hun teleurstelling over het gebrek aan voortgang in het beleid te ventileren. VVD-Kamerlid Sari van Heemskerck Pillis-Duvekot constateerde in haar bijdrage dat "men in de nota weinig oog heeft voor het beleidsmatige karakter, wat juist zo bitter nodig zou zijn. Er wordt weinig geschreven over allerlei initiatieven die in de loop der tijd zijn ontstaan. Door gebrek aan beleid is het buitengewoon moeilijk om een strategisch inzicht te ontwikkelen, bij voorbeeld in de vraag waar wij welke middelen kunnen inzetten" (TK 1989/1990d: 2). Haar CDA-collega Marten Beinema was zo mogelijk nog negatiever over de nota. Hij merkte schamper op: "Met een uiterst extensief taalgebruik is men er schrijvender- maar vooral beschrijvenderwijze in geslaagd om nauwelijks een dozijn pagina's te vullen" (TK 1989/1990: 3). Verderop in zijn betoog was Beinema vooral kritisch over de bijdrage van WVC, gezien het standpunt van het CDA op dit dossier ook wel te verwachten. WVC sprong in de ogen van Beinema weinig zorgvuldig met de beschikbare middelen om: "Een ander financieel argument zou kunnen zijn, dat het beperkte budget bij het departement van Buitenlandse Zaken wellicht een tikkeltje veiliger is dan bij het zeer creatieve departement van WVC" (TK 1989/1990: 4). Beinema verbaasde zich over de afwezigheid van PvdA-minister Ritzen van Onderwijs en Wetenschappen. Bij de bespreking van het WRR-rapport was de voorganger van Ritzen, Wim Deetman, namelijk wel aanwezig geweest. Ook PvdA-Kamerlid Frits Niessen had de afwezigheid van Ritzen opgemerkt, al was hij daar minder verbaasd over en verdedigde hij zijn partijgenoot: "Uit mijn inleiding is intussen wel duidelijk geworden dat ik van mening ben dat deze nota uit de vorige regeringsperiode het eigenlijk niet waard is, dat twee ministers en een staatssecretaris van de Kroon zich daar samen met een aantal Kamerleden urenlang over buigen. Minister Ritzen heeft dat kennelijk ook ingezien en het daarom af laten weten" (TK 1989/1990d: 8). Zijn opmerking kan ook worden gezien als een verklaring voor de afwezigheid van de rest van de politieke partijen bij dit debat: het gebrek aan enige voortgang was wellicht voor hen ook een reden om weg te blijven bij deze bespreking. D66-Kamerlid Aad Nuis viel Beinema bij in zijn frustratie over opnieuw een mager beleidsstuk: "Mijnheer de voorzitter! Wat een treurige nota is dit! Zodra ook maar een begin van een visie dreigt te ontstaan op die twaalf pagina's, worden de handen onmiddellijk voor de ogen

geslagen uit geldgebrek. In plaats daarvan krijgen wij een beschrijving van het bestaande, dat wil zeggen van het allegaartje van gevallen, waarin particulieren of instellingen de overheid ooit in een onbewaakt ogenblik geld hebben weten af te troggelen voor hun instituut. In die reeks van incidenten zit natuurlijk weinig lijn. [...] Kortom, de malaise waarin het beleid ten aanzien van de internationale culturele betrekkingen al zolang verkeert, is ook hier weer voluit merkbaar” (TK 1989/1990d: 6). Nuis benadrukte dat cultuur door de posten en door BuZa als aardig maar ondergeschikt aan hogere belangen werd geacht. Daarmee sprak hij het beeld tegen dat volgens hem in de institutennota was gewekt, namelijk dat deze posten een belangrijke schakel in het beleid vormden.

Niessen reconstrueerde wat er sinds het verschijnen van het WRR-rapport voor stappen waren gezet en hoe de regering daarbij volgens hem telkens in gebreke is gebleven. Zo was het Nederlandse instituut in Brussel er nog steeds niet, en waren ook andere adviezen van de WRR niet opgevolgd. Hij was weinig optimistisch over het effect van de activiteiten die door het beleid mogelijk werden gemaakt: “Het effect van de miljoenen die in onze internationale culturele betrekkingen worden gestoken, blijft buitengewoon beperkt, omdat stelselmatig te veel wordt gekozen voor vrijblijvende of incidentele activiteiten die niet beklijven. Het Texas-project – dat ook ik nu voor de allerlaatste keer zal noemen – is daar een schoolvoorbeeld van, maar het staat bepaald niet alleen!” (TK 1989/1990d: 9). Met deze opmerking verwees hij naar een poging van het kabinet om door een extra budget de culturele aanwezigheid van Nederland in de Verenigde Staten een impuls te geven. Deze was jammerlijk mislukt, omdat de belangstelling voor de Nederlandse cultuurinitiatieven in Texas minimaal bleek te zijn.⁶³ Een formele evaluatie had de Kamer nooit bereikt, en in de vergaderingen waarin eraan gerefereerd werd, werd steeds in negatieve zin over het project gesproken. De opmerking van Niessen kan ook worden beschouwd als een duidelijke kritiek op het inmiddels losgelaten clusterbeleid van de vorige minister van WVC.

Naast het commentaar op de algemene beleidslijnen ging Niessen ook in op de situatie bij het Institut Néerlandais. Hem was daarover gevoelige informatie ter ore gekomen: “Ons werd buitengewoon diplomatiek door de ambassadeur te verstaan gegeven, dat een scheiding van beide functies ongewenst is en dat de ambassade niet meer zo in het instituut geïnteresseerd zou zijn, als de directe greep erop zou verdwijnen. Daaraan werd fijntjes toegevoegd, dat het in dat geval wel eens dubieus kon worden of nog wel sponsorgelden voor het instituut beschikbaar bleven” (TK 1989/1990d: 12). Met deze opmerking over de sponsorgelden verwees hij naar een opmerking in de nota, die wees op de mogelijkheden

⁶³ Een argument voor de keuze voor Texas wordt in het debat nergens gegeven. Het ligt voor de hand dat de economische kracht van deze staat, die door de vondst van olie tot een van de meest welvarende staten van de VS was uitgegroeid, een belangrijke rol speelde. De evaluatie van dit project is o.a. beschikbaar in de Boekman-bibliotheek. Ook geeft Robbert Veltman in *Kunst en beleid 6* een uitgebreide reconstructie van het project (Veltman 1993: 125-150).

om culturele activiteiten in het buitenland te laten sponsoren. Die nieuwe vorm van financiering, die vooral als een VVD-standpunt kon worden gezien, bestempelde Niessen als uiterst onwenselijk.

De net aangetreden PvdA-minister voor Cultuur Hedy d'Ancona kon zich wel wat voorstellen bij de teleurstelling die de Kamer uitsprak, maar weersprak dat er weinig veranderd was. Er waren simpelweg niet veel middelen beschikbaar voor een actieve rol van de overheid, zo stelde ze. Het voelde voor haar "alsof je een half ons chocoladehagel moet gaan uitdelen aan een vol stadion" (TK 1989-1990d: 15). Ze herhaalde de nieuwe koers die WVC had ingezet in het beleid: "Het ministerie van WVC legt thans het accent meer op verbinding van het buitenlands cultureel beleid met het nationaal cultuurbeleid. Doelstellingen als de promotie van de Nederlandse kunst in het buitenland en de verruiming van de marktmogelijkheden van Nederlandse cultuuruitingen en cultuurbeoefenaars, staan daarbij voorop" (TK 1989-1990d: 13). Opvallend is dat daarbij d'Ancona vooral spreekt over economische en politieke doelen, namelijk marktverruiming en promotie. Die verbinding met het nationale beleid werd verder ingevuld door het betrekken van instituten als Gaudeamus en het Nederlands Theaterinstituut bij de uitvoering van het beleid. Er was in de ogen van D'Ancona dus wel degelijk vooruitgang geboekt, en vooral het gebrek aan middelen speelde de bewindslieden parten bij het verder verwezenlijken van de ambities.

De forse kritiek van de Kamer miste zijn uitwerking niet. De beleidsstukken volgden elkaar in rap tempo op, met brieven van staatssecretaris Dankert (TK 1989/1990f, h, TK 1990/1991a, b), minister D'Ancona (TK 1989/1990e) en minister Ritzen (TK1989/1990g), alle met reacties op vragen die tijdens het debat waren gesteld. Zo werd het Institut Néerlandais bij BuZa ondergebracht en het culturele instituut in Rome bij O&W. Op 5 juni 1990 verscheen een werknootie van de hand van staatssecretaris Dankert over de wijze waarop "uitvoering wordt gegeven aan de taken op het gebied van de uitvoering van de Culturele Verdragen die medio 1989 van het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur zijn overgedragen aan het Ministerie van Buitenlandse Zaken" (TK 1989/1990i: 1). Deze werknootie volgde overigens op een toezegging tijdens de bespreking van de BuZa-begroting in de Eerste Kamer, zo staat in de inleiding te lezen.

Bijzonder aan deze werknootie is dat hij exclusief vanuit BuZa werd verstuurd, en gewijd was aan de concrete wijzigingen in het beleid van dat ministerie. In de inleiding wordt overigens wel een gezamenlijke vervolgnoot aangekondigd over de nadere invulling van het bilaterale en het multilaterale beleid. Ook opvallend is de uitspraak van Dankert in deze notitie dat de samenhang tussen de activiteiten van de departementen niet vanzelfsprekend was: "De afzonderlijke departementale uitwerking van de hiervoor genoemde doelstellingen kan verrijkend werken. Aangezien er geen vanzelfsprekende samenhang bestaat tussen de doelstellingen kan het voorkomen, dat door verschillende Ministeries hetzelfde terrein in het buitenland wordt bestreken" (TK 1989/1990: 3). In eerdere nota's en in de bijbehorende Kamerdebatten was juist gesproken over het vermijden van overlap en de behoefte aan samenhang. Dat was ook het doel van de CICB geweest, maar het aantal leden – bij aanvang vier – was inmiddels uitgebreid tot twaalf (Veltman 1993: 115). Met deze opmerking lijkt Dankert dan ook vooral aan te willen geven dat van enige gezamenlijkheid op dit terrein

nauwelijks nog sprake was. De notitie bestond – zoals ook vrijwel alle voorgaande stukken – opnieuw vooral uit het opsommen van de beschikbare middelen en het aanduiden van de verdeling van verantwoordelijkheden. Verder werd aangekondigd dat de secretariaten van de culturele verdragen overgingen van WVC naar BuZa, met als argument dat bij de uitvoerende taken van het ministerie van Buitenlandse Zaken het accent lag op culturele activiteiten in brede zin, waarbij uitwisseling en samenwerking centraal stonden (TK 1989/1990i: 5). Het leek er meer op dat BuZa zich distantieerde van de versmalling van het cultuurbegrip die in het gezamenlijke beleid langzaam werd doorgevoerd. Ook werd de voorlichting over Nederland als een belangrijke taak van BuZa aangemerkt. In het kader van de algemene voorlichting verscheen een nieuw kwartaalblad *Holland Horizon*, waarin ook aan Nederlandse culturele activiteiten en ontwikkelingen ruim aandacht zou worden besteed (TK 1989/1990i: 6). De doelstelling van dit blad hield het midden tussen het bieden van een overzicht van culturele activiteiten in het buitenland en het geven van voorlichting.

Met de notitie leek BuZa zich vooral weer te gaan richten op de twee basistaken die in de jaren zeventig de kern van het beleid hadden uitgemaakt: het culturele verdrag en voorlichting in het buitenland. Tijdens het overleg over de institutennota had vooral minister D'Ancona namens de bewindslieden het woord gevoerd. In de notitie maakte staatssecretaris Dankert duidelijk dat BuZa zich minder intensief met het beleid ging bezighouden en het initiatief ervoor doorschoof naar WVC. Die gedachtelijn was ook al zichtbaar geweest in de vergadering van de vaste commissie voor W&C over het cultuurbeleid op 19 februari 1990. In dat overleg stond de cultuurnota op de agenda, maar er werd uitgebreid stilgestaan bij de invloed van internationalisering op het nationale cultuurbeleid. Een van de instellingen die daarbij aan de orde kwamen was de Taalunie, die volgens minister D'Ancona een belangrijke rol speelde bij het versterken van de Nederlandse culturele identiteit: "Omdat onze taal een kernbestanddeel is van onze culturele identiteit, is de Nederlandse Taalunie een belangrijk instrument ter versterking van die identiteit" (TK 1989/1990j: 4).

In het debat werd expliciet gerefereerd aan identiteit, waarbij vooral de Europese Unie als een bedreiging van de autonomie van de Nederlandse culturele identiteit werd bestempeld. GroenLinks-Kamerlid Andrée van Es vroeg bijvoorbeeld aan de minister of deze in het overleg over het Europese cultuurbeleid de verscheidenheid van cultuur in het oog wilde houden: "De vraag is wel, of de minister van plan is en zich in staat voelt, een eigen positieve bijdrage te leveren aan het Europese cultuurbeleid. Dat is volgens mij namelijk de beste weg om de Nederlandse cultuuridentiteit in al haar schakeringen en in haar veranderde mogelijkheden in stand te houden" (TK 1989/1990i: 16). Met een motie werd het kabinet aangespoord zich in te zetten voor aanvulling van het Europees Verdrag met een culturele paragraaf die gericht was op het behoud en de versterking van nationale culturen.

Ook tijdens dit debat over de culturele instituten spreken de Kamerleden hun teleurstelling en frustratie uit over de magere, volgens sommigen zelfs volkomen afwezige beleidslijn. Het begrip 'instituut' domineert de discussie. Dat is gezien het onderwerp van de besproken nota ook wel begrijpelijk, maar een gevolg ervan is wel dat het debat daardoor vrijwel exclusief

gaat over de uitvoeringsstructuur van het beleid. Het begrip 'nationale identiteit', dat in het debat in 1988 nog zo'n prominente rol had, komt in dit debat welgeteld één keer ter sprake.

De notitie vormt wel een belangrijke eerste stap in de verschuiving in de uitvoering van het beleid. Naast een verdere decentralisatie van het beleid naar de culturele diplomatieke posten wordt een deel van de uitvoering ervan vrij geruisloos verschoven naar de culturele sectorinstituten. In plaats van een apart instituut voor de internationale culturele uitwisseling kiest het kabinet hiermee voor een inbedding in de culturele infrastructuur en daarmee voor een nadere vervlechting met het cultuurbeleid. Met het spreken over de marktverruiming en promotie van Nederlandse kunst lijkt bovendien een eerste stap gezet om het beleid meer in dienst te stellen van de ondersteuning van de Nederlandse kunst- en cultuursector en minder in het in brede zin uitdragen van de nationale identiteit.

2.6 INVESTEREN IN CULTUUR

Het uit elkaar lopen van de beleidslijnen van WVC en BuZa bereikte in 1992 een hoogtepunt. Op 21 februari van dat jaar stuurde staatssecretaris Dankert mede namens zijn collega's van WVC en O&W de *Nota internationale culturele betrekkingen*. Op die nota volgde op 21 maart een lijst met vragen vanuit de vaste commissie van BuZa, W&C en O&W, waarop de Kamer op 30 juni antwoord kreeg, en op 27 augustus een aanvullend antwoord met enkele lijsten van activiteiten. Op 28 september vond vervolgens het debat plaats over de nota. Daartussendoor loopt het debat over de cultuurnota *Investeren in cultuur* (WVC 1992), die op 27 april 1992 aan de Kamer werd gestuurd en op 15 juni 1992 in de vaste commissie voor W&C werd besproken. In die cultuurnota werd expliciet stilgestaan bij internationalisering als onderdeel van het cultuurbeleid. Dus hoewel de nota over het buitenlands cultureel beleid al eerder aan de Kamer was gestuurd, besprak de Kamer eerst de cultuurnota. Opvallend is dat bij de gecombineerde vergadering van de commissies voor BuZa, O&W en W&C over de nota inzake het buitenlands cultureel beleid alleen de cultuurwoordvoerders aanwezig waren, waardoor er in zekere zin een voortzetting dan wel herhaling van het eerdere debat plaatsvond.

In de cultuurnota *Investeren in cultuur* stond minister D'Ancona uitgebreid stil bij de rol van het buitenland bij de bepaling van de kwaliteitsstandaard en de relatie tussen nationale culturele identiteit en het gesubsidieerde culturele aanbod. Daarmee wordt voor het eerst duidelijk dat het nationale cultuurbeleid en het gezamenlijke buitenlandse cultuurbeleid meer in elkaar gaan overlopen. Op een paar plaatsen in de cultuurnota klinkt de stem van de WRR door, bijvoorbeeld in de conclusie dat "eerder versterking nodig is van ons culturele zelfbewustzijn dan van een onbepaalde factor als onze nationale culturele identiteit" (WVC 1992: 46). Toch werd in de nota gesproken over een gedeelde nationale culturele identiteit, die volgens D'Ancona tot uitdrukking kwam "in de normen, vooronderstellingen en afspraken die veelal onbewust ten grondslag liggen aan onze leefwijze en de manier waarop de samenleving in ons land is geordend" (WVC 1992: 43). In het culturele aanbod was de aanwezigheid van een Nederlandse culturele identiteit eerder het gevolg van de overwegend Nederlandse identiteit van de kunstenaars in ons land dan van een doelbewuste poging om middels beleid een nationale culturele identiteit te ontwikkelen. In lijn met de uitlatingen

van Brinkman in 1988 benadrukte ze hiermee de diversiteit van het nationale culturele aanbod. In het internationaal cultuurbeleid was het volgens D'Ancona wel zinvol om een notie van nationale culturele identiteit te hanteren. Toch was ook daarbij terughoudendheid geboden, en diende de overheid enkel op te treden als er van vervlakking sprake was of als de positie van de taalgebonden cultuur werd aangetast.

Op de paragraaf over culturele diversiteit volgde een paragraaf over internationaal cultuurbeleid, waarin D'Ancona op meerdere perspectieven wees die in haar ogen mogelijk waren ten aanzien van het internationale cultuurbeleid: ideëel, cultuurinhoudelijk, economisch en buitenlandpolitiek (WVC 1992: 46). In deze perspectieven klinken de doelstellingen uit de eerdere, gezamenlijke beleidsnota's goed door. De woordkeus is in dit verband veelzeggend: het feit dat de verschillende doelstellingen in deze cultuurnota als verschillende perspectieven werden aangeduid, maakt duidelijk dat het tot dan toe gevoerde beleid, waarin het buitenlandpolitieke en economische perspectief hadden gedomineerd, nu gezien werd als een van de mogelijke perspectieven. D'Ancona gaf de voorkeur aan het cultuurinhoudelijke en ideële perspectief, wat onder andere blijkt uit het spreken over het internationaal forum waar Nederland op aanwezig moest zijn. Ze gebruikte niet de term 'markt', waarmee duidelijk werd dat het niet in eerste instantie ging om een economisch doel. De aanwezigheid op de internationale fora, en de daarbij behorende erkenning gaven een gevoel van eigenwaarde; dat vormde volgens de minister "misschien wel de voornaamste – zij het dikwijls weinig expliciet uitgesproken – drijfveer voor het voeren van een internationaal cultuurbeleid" (WVC 1992: 47). De cultuurnota was uiteraard gericht op het nationale cultuurbestel. De deelname aan het internationale forum kon een kwaliteitsimpuls opleveren voor de professionele cultuurbeoefening, maar voorkomen moest worden dat de internationale maatstaf exclusief zou bepalen wat echte cultuur was. In het nationale voorzieningenstelsel diende ruimte te zijn voor een breed scala aan cultuuruitingen: naast een internationaal opererend Koninklijk Concertgebouworkest in het nationale bestel moest er ook ruimte zijn voor meer regionaal georiënteerde orkesten. Tekenend voor het primaat van het nationale bestel was de uiteindelijke constatering in de nota dat "alleen als het 'eigen huis op orde is', de uitgangspositie gunstig is voor het voeren van een zelfbewust internationaal beleid" (WVC 1992: 49).

De cultuurnota werd op 15 juni 1992 in de vaste commissie voor W&C besproken. Niet alle Kamerleden waren even enthousiast over de grote nadruk die kwam te liggen op internationalisering. Zo merkte CDA-Kamerlid Marten Beinema op dat wat zijn fractie betreft de voornaamste opbrengst van het cultuurbeleid de Nederlandse kunstenaar en de Nederlandse kunstliefhebber dienden te zijn: "De verhoopde gevolgen daarvan zijn dat, primair, in Nederland de kunst bloeit en het kunstpubliek groeit en dat, secundair, Nederlandse kunstenaars en kunst ook internationaal waardering ondervinden" (TK 1991/1992a: 1). Net zomin als in het buitenlands cultuurbeleid het cultuurbeleid diende te domineren, diende in het cultuurbeleid het buitenland te domineren. Ook in de bijdragen van GroenLinks en de SGP klonk door dat zij het primaat van het cultuurbeleid vonden liggen bij de nationale cultuurvoorziening. Bij alle partijen klonk bovendien de kritiek door dat de

ambities op dit terrein niet werden gestaafd door de financiële middelen die ervoor beschikbaar werden gesteld.

Ook in dit debat waren de bijdragen van de Kamerleden duidelijk geïnspireerd op de kernbegrippen uit de nota. Zo lokte het spreken over de invloed van internationalisering op nationale cultuur uitspraken uit over de nationale identiteit. Beinema koppelde bijvoorbeeld het voortbestaan van de Europese Gemeenschap aan het behoud van nationale identiteit: “De pluriformiteit van de Europese Gemeenschap kan alleen bestaan en blijven bestaan als de lidstaten hun eigen culturele identiteit behouden en bestaande onderlinge verwantschappen versterken” (TK 1991/1992a: 2). PvdA-Kamerlid Frits Niessen bracht daarbij een nieuwe dimensie in, die van de regionale identiteit: “Aan de ene kant is er door de internationalisering immers sprake van een zogenaamde veralgemenisering van de cultuur, aan de andere kant is er echter een tegenbeweging, een herwaardering van de eigen, al dan niet regionale, tradities” (TK 1991/1992a: 2). Die link met de regio was op zich niet verwonderlijk; ook in het overleg over het Europees cultuurbeleid dat op dat moment gaande was werd behalve over de nationale identiteit gesproken over de regionale identiteit. Het maakte wel eens te meer duidelijk dat het spreken over een verenigende nationale culturele identiteit een versimpeling van de werkelijke situatie inhield. D66-Kamerlid Aad Nuis trok de relativering ten aanzien van nationale identiteit door naar de discussie die in de Kamer ontstond over de eerlijke verdeling van de middelen over de diverse provincies: “De heren Beinema en Niessen leggen de nadruk meer bij de provincies. Ik zie dit niet zo voor mij. Ik weet niet wat ik mij bij de culturele identiteit van een landsdeel moet voorstellen, laat staan bij de bestuurskracht van zo’n plukje provincies als het er echt op aankomt” (TK 1991/1992a: 26). GPV-Kamerlid Eimert van Middelkoop was blij met de nieuwe aandacht voor de culturele identiteit, al vond hij wel dat het nog weinig substantie had. Inhoudelijk had hij toch enige moeite met, zoals het verwoord was, “de bevrijding van het cultuurbeleid van politieke, religieuze of levensbeschouwelijke overwegingen”. Hij zei daarover: “Deze stelling onderschrijf ik ten dele. In lijn met de voorganger van de minister, die eens de P.C. Hoofdprijs weigerde uit te reiken, stel ik dat de overheid wel degelijk marginaal een inhoudelijke toetsing mag toepassen” (TK 1991/1992a: 34). Dat geluid had al eerder geklonken, en paste bij de visie van de confessionele partijen over de vrijheid van de kunsten in relatie tot godslasterlijke en kwetsende uitingen. De vrijheid van de kunstenaar die zich enkel nog op de kunsten richt had volgens Van Middelkoop zelfs gezorgd voor een breuk met het grote publiek: “Dit in wezen liberale motto [van het bevrijde cultuurbeleid] is historisch van betrekkelijk recente datum, is geworteld in de Verlichting en heeft kunstenaars soms een vrijbrief gegeven voor het *épater le bourgeois* en – om met de historicus Huizinga te spreken – voor *stijlverlies* en *irrationalisme*” (TK 1991/1992a: 34). Hij was dan ook benieuwd wie leiding ging geven aan het nieuwe instituut voor buitenlands culturele betrekkingen.

VVD-Kamerlid Sari van Heemskerck Pillis-Duvekot verwees in haar bijdrage expliciet naar het aanstaande debat over het buitenlands cultureel beleid, waarbij in ieder geval duidelijk werd hoe zij aankeek tegen de samenwerking tussen de betrokken ministeries: “Wij praten in september over internationale culturele betrekkingen; het is een stammenstrijd tussen

Buitenlandse Zaken en WVC" (TK 1991/1992a: 21). Zij was daarmee overigens de enige die expliciet naar het parallelle debat over het buitenlands cultureel beleid verwees. Verderop bekritiseerde ze het verschil tussen de ambities en het daadwerkelijke beleid van de minister: "Tot mijn spijt heb ik moeten constateren dat de woorden en de intenties van de minister uitstekend zijn, maar dat er geen beleid onder ligt" (TK 1991/1992a: 21). Ondanks deze aandacht voor internationalisering ging het grootste deel van het debat over het nationale bestel. Daarin werd door D'Ancona ingezet op grotere eigen inkomsten van de culturele instellingen en het grondig herzien van het orkestenbestel. Internationalisering speelde in dat proces slechts een bescheiden rol, al laat bovenstaande discussie wel zien dat er door de cultuurwoordvoerders werd nagedacht over de gevolgen van het opkomende Europese cultuurbeleid voor het nationale culturele bestel en een verschuivend primaat van het buitenlands cultuurbeleid naar het Nederlandse cultuurbeleid.

Parallel aan dit debat vond er dus een debat plaats over het buitenlands cultureel beleid. In februari 1992 werd een nota aan de Kamer gestuurd over de internationale culturele betrekkingen (TK 1991/1992b, c). De toegenomen internationalisering van de samenleving maakte het volgens de bewindspersonen noodzakelijk dat nationaal en internationaal beleid meer op elkaar aansloten. Tegelijkertijd gaven ze aan dat de overheid ten aanzien van deze ontwikkeling meer op afstand stond en vooral een coördinerende en stimulerende taak had. Dat hoefde niet ten koste te gaan van het bereiken van de doelen, want door de indirecte betrokkenheid "wordt de uitstraling van de Nederlandse taal en cultuur naar het buitenland op indirecte wijze versterkt. In dat kader bestaat een toenemende behoefte om deskundigen en veldorganisaties sterker te betrekken bij de beleidsontwikkeling en -uitvoering" (TK 1991/1992c: 4). Met deze laatste constatering werd duidelijk dat het beleid zich op de professionele kunst- en cultuurinstellingen ging richten. Er viel in deze notitie verder weinig nieuws te bespeuren. Opnieuw werd de coördinerende rol van BuZa benoemd. De doelstellingen uit de notitie van 1985 werden letterlijk herhaald, waarbij enkel werd opgemerkt dat deze in het licht van de ontwikkelingen aangescherpt zouden worden. Om dat te bereiken werd in de nota een samenhangend kader geschetst, "waarbinnen een gecoördineerd overheidsbeleid tot stand kan komen, dat aansluit bij de nieuwe ontwikkelingen en dat een coherente bijdrage van de Nederlandse cultuur in de meest ruime zin van het woord aan de internationale samenleving sterker profileert" (TK 1991/1992c: 5). Maar een concrete invulling van deze aanscherping valt in de nota niet terug te vinden.

Wat wel nieuw was aan de notitie, was het feit dat voor het eerst het bilaterale en het multilaterale beleid gezamenlijk werden besproken en er meer aandacht was voor het culturele beleid inzake ontwikkelingssamenwerking. In die zin vond er dus een minimale verduidelijking van het kader plaats; er werd aangegeven op welke terreinen het beleid allemaal betrekking had. Maar verder bevatte de notitie als vanouds een zo volledig mogelijke opsomming van de beschikbare middelen en de betrokken instellingen. Daarbij was er aandacht voor de bilaterale betrekkingen, waarbij vooral bij de relatie met Vlaanderen wat uitgebreider werd stilgestaan. Aan het eind van de notitie werd aangekondigd dat er een nieuw onderzoek kwam naar de oprichting van een instituut voor de coördinatie van de internationale culturele activiteiten. Een dergelijk instituut zou in de

lijnen passen die WVC voor het nationale cultuurbeleid doorvoerde, namelijk een grotere verantwoordelijkheid voor intermediaire instellingen bij de uitvoering van het beleid.

Naar aanleiding van de notitie zond de Kamer op 21 maart 1992 de bewindspersonen een lijst met vragen (TK 1991/1992d) die behoorlijk kritisch van toon waren. Zo werd gevraagd: "Kan – na de scherpe kritiek die hierop, ook in de Kamer, is geleverd – nog eens worden aangegeven wat onder «Holland promotion» wordt verstaan en hoe er concreet gestalte aan wordt gegeven?" (TK 1991/1992d: 2) Veel vragen betroffen specifieke betrekkingen en culturele verdragen, de Taalunie en de mogelijke oprichting van een instituut voor internationale culturele betrekkingen. Een vraag die er uitspringt was: "Op welke wijze kan de coördinatie door het ministerie van Buitenlandse Zaken op het gebied van de culturele samenwerking worden versterkt?" (TK 1991/1992d: 6) Daarin klonk een verwijt door richting BuZa, dat in de ogen van de vragenstellers die coördinerende taak niet goed vervulde. Dat er bij de Kamer nog tegengestelde visies bestonden ten aanzien van het primaat, blijkt uit de vraag waarom niet WVC het coördinaat over het buitenlands cultureel beleid had. In de CICB had men weinig vertrouwen, zo bleek uit de vraag waarin de oude taakomschrijving van de commissie verschilde van de nieuwe. De laatste vraag richtte zich expliciet op de beeldvorming van Nederland in het buitenland: "Uit de nota valt af te leiden dat er meer dan ooit behoefte is aan een goede beeldvorming over Nederland in het buitenland. Zijn de daar op betrekking hebbende voorlichtingsactiviteiten nog wel mogelijk gezien de afslanking, inkrimping en efficiency-operaties van de laatste jaren en wat denkt de regering hiertegen te doen?" (TK 1991/1992d: 6-7) Ook hierin werd kritiek geleverd op het beleid, waarop te veel was bezuinigd. Al met al klonk er redelijk wat frustratie door in de vragen. De Kamer vroeg op vele punten om verduidelijking en stak zijn ergernis over het gebrek aan voortgang in het beleid en het gebrek aan middelen niet onder stoelen of banken.

Op 30 juni 1992 ontving de Kamer een lijst met antwoorden (TK1991/1992e), opvallend genoeg enkel ondertekend door de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Veel van de antwoorden bestonden uit het concretiseren van de activiteiten die onder de verschillende samenwerkingsverbanden waren uitgevoerd. Het antwoord op de vraag naar de nieuwe taakstelling van de CICB liet zien dat getracht werd het beleid vooral over de hoofdlijnen te laten gaan: "In de CICB is de nadruk van de afstemming van concrete activiteiten verschoven in de richting van afstemming van het beleid" (TK 1991/1992e: 2). Deze loskoppeling van beleid en activiteiten liet eens te meer zien dat er binnen de CICB verschillen van inzicht bestonden over concrete activiteiten. Het antwoord over de definitie van Holland Promotion was ontwijkend. Onder Holland Promotion werd volgens Dankert verstaan: "het systematisch bevorderen van een zo volledig mogelijk beeld van Nederland in het buitenland. De hoofddoelstelling van voorlichting over Nederland in het buitenland is het verspreiden van kennis over het Nederlandse volk en zijn cultuur, zijn staatkundige, economische en sociale structuur en zijn historie" (TK 1991/1992e: 2). In het antwoord werden allerlei voorlichtingsactiviteiten en -materialen genoemd waarvan vooral een sterk promotie karakter uitging, zoals tijdschriften, rondreizende tentoonstellingen en voorlichtingsfilms over fietsen, water en technologie. Holland Promotion stond nog steeds

voor de positieve beeldvorming in het buitenland van Nederland; het herhalen ervan in de nota leek toch een laatste poging om het buitenlands cultuurbeleid instrumenteel te laten zijn voor de goede buitenlandbetrekkingen en de daaraan gekoppelde economische betrekkingen, en het daarmee ook breder te houden dan enkel het internationale element van het cultuurbeleid.

Op 28 september 1992 kwam de Kamer bijeen om de nota te bespreken. Zoals te verwachten viel was de teleurstelling opnieuw groot, en ook deze keer staken de Kamerleden deze niet onder stoelen of banken. Zo vroeg PvdA-Kamerlid Gerrit Valk zich hardop af of het zou opvallen als hij de bijdrage van zijn voorgangers uit eerdere besprekingen zou voorlezen. VVD-Kamerlid Sari van Heemskerck Pillis-Duvekot verwoordde haar teleurstelling als volgt: "En dan krijgen wij de nota: een beetje kort, 24 1/2 pagina, eigenlijk niets nieuws, niets creatiefs, geen richtlijnen, vage opvattingen van wat men nu precies wil. Eigenlijk is het meer een momentopname van een, met respect, wat miezerig beleid" (TK 1991/1992g: 5). Ook D66-Kamerlid Aad Nuis bekritiseerde de nota, die hem aan eerdere discussies herinnerde: "Zeker, het stuk zelf maakt niet meer de indruk een verzameling te zijn van aan elkaar geniete, maar overigens weinig verband vertonende stukken van de verschillende departementen, zoals dat vroeger wel eens het geval was" (TK 1991/1992g: 7). Het nietje als enige samenhang in het beleid, een pijnlijke maar treffende beeldspraak. Door deze teleurstelling bleef de bijdrage van de Kamerleden beperkt tot het vragen om nadere uitleg bij de nota. Daarbij waren veel vragen over de voorgestelde nieuwe invulling van het beleid door het op afstand plaatsen van de uitvoering. Tekenend voor de teleurstelling was dat er nauwelijks werd ingegaan op het feit dat in deze nota ook de multilaterale culturele betrekkingen waren opgenomen. Net als de nota over de culturele instituten werd deze nota vooral aangegrepen om te spreken over het algemene beleid. GPV-Kamerlid Eimert van Middelkoop was in zijn bijdrage nog het meest bezig met het begrip 'nationale identiteit'. Hij zag een helder besef van de nationale culturele identiteit als een voorwaarde voor het buitenlands culturele beleid (TK 1991/1992g: 9). Het verbaasde hem dan ook dat de minister van Buitenlandse Zaken bij een fundamentele lezing over het buitenlandbeleid met geen woord had gerept over het buitenlands culturele beleid. In reactie op zijn inbreng stelde minister Ritzen, die in tegenstelling tot zijn voorganger Deetman wel een paar keer bij het overleg over het interdepartementale beleid aanwezig was, dat hij sterk de visie van Rentes de Carvalho⁶⁴ aanhing, die de Nederlander zag als "een buitengewoon zelfbewust persoon die zijn eigen cultuur heel goed kent en die die dus ook op heel veel fronten – soms zelfs tegen de klippen op – uitdraagt" (TK 1991/1992g: 22). Van Middelkoop pareerde dit met een verwijzing naar Kees Fens⁶⁵, die volgens hem treffend constateerde: "dat wij als Nederlanders alles graag in een groot verband willen zien, om vervolgens tot onze eigen nietigheid te komen" (TK 1991/1992g: 22).

⁶⁴ Rentes de Carvalho is een Portugese schrijver die in 1956 naar Amsterdam was verhuisd en lange tijd Portugese Taal en Cultuur doceerde aan de UvA. Hij heeft enkele boeken geschreven over Nederland, waaronder het boek *Waar die andere God woont* (De Carvalho 1972).

⁶⁵ Kees Fens was een Nederlands literatuurcriticus, essayist en letterkundige.

Staatssecretaris Dankert was het oneens met de kritiek dat de nota weinig nieuws bevatte. Hij stelde: “De nieuwe aanpak blijkt uit de nadruk op de intermediaire organisaties, het werken met de culturele verdragen als los kader in plaats van als instrument om relaties tot in details in te vullen en ten aanzien van de prioriteiten” (TK 1991/1992g: 11). Hij wees op de sterkere verwevenheid van de multilaterale contacten met de reeds bestaande bilaterale contacten. De vele interrupties tijdens zijn bijdrage waren een duidelijke indicatie van de irritatie bij de Kamer en maakten vooral duidelijk dat er bij de Kamer veel vragen overbleven over wat er nu precies in het beleid was veranderd. Een verandering die in de antwoorden van Dankert wel naar boven kwam, was dat er over de invulling van de culturele diplomatieke posten intensiever contact met WVC was. Op de post in New York had WVC zelf een cultureel attaché aangesteld om de belangen van de Nederlandse culturele sector aldaar te vertegenwoordigen. Na het debacle van het Texas-project was er nu gekozen voor een plek waarvan de relevantie voor de culturele uitwisseling boven iedere twijfel verheven was.

Het CDA speelt in dit debat een curieuze rol. Al eerder was duidelijk dat de partij het primaat van het beleid liever bij het buitenlandbeleid zag liggen. Als coalitiepartij had het CDA PvdA-minister D’Ancona niet gesteund in haar pogingen om tijdens het cultuurnotadebat ook te spreken over het internationaal cultuurbeleid. Tijdens het overleg over de specifieke beleidsbrief over het ICB kwam die cultuurnota echter ook niet ter sprake. Dit verklaart wellicht ook de teleurstelling die D’Ancona uitsprak, die juist had gewild dat de nota als onderdeel van het cultuurbeleid was besproken: “Bij de behandeling van de Cultuurnota, vlak voor het reces, had ik het effectiever en zinvoller gevonden om het buitenlands cultureel beleid erbij te nemen. Het staat wel beschreven in de nota ‘Investeren in cultuur’, maar wij hadden er te weinig tijd voor. Wij dachten dat wij dit toch nog wel aan de hand van de nota ‘Internationale culturele betrekkingen’ zouden doen, waarbij wij er wat meer tijd voor zouden hebben. En dat was juist. Nu zou de suggestie kunnen ontstaan dat er een soort waterscheiding is tussen het nationale en het internationale culturele beleid, maar dat is niet zo. Er is sprake van een bijna onlosmakelijke samenhang in de huidige tijd” (TK 1991/1992g: 16). In lijn daarmee past de opmerking van minister van O&W Jo Ritzen dat er in feite sprake was van een modernisering van het internationale culturele beleid: “De staatssecretaris van Buitenlandse Zaken heeft dat ook al met zoveel woorden aangegeven: veel van vooral de internationale culturele verdragen hadden – als ik het mag zeggen – iets muffigs. Het waren verdragen, die waren afgesloten tijdens een bezoek van de ene minister aan de andere. Daar horen een paar beurzen bij en een paar internationale wetenschappelijke uitwisselingen. Een aantal van ons hebben daarmee in de praktijk kennis gemaakt en zij kwamen tot de conclusie, dat dit niet de meest efficiënte besteding was van middelen” (TK 1991/1992g: 20). Hiermee werd een voorschot genomen op de aanstaande wijzigingen in het beleid, waarbij de oude instrumenten van de culturele verdragen en de culturele instituten aan relevantie hadden ingeboet ten faveure van de ondersteuning van de culturele uitwisseling als onderdeel van het cultuurbeleid .

In deze periode wordt duidelijk dat van gezamenlijk beleid nauwelijks nog sprake is. Dat is vreemd, want de meest betrokken bewindslieden behoren tot dezelfde politieke partij, de PvdA. De duidelijke voorkeur van deze partij voor het primaat bij het cultuurbeleid sluit goed aan bij de lijn die na het WRR-rapport ingezet was. In de cultuurnota worden dan ook duidelijke stappen gezet in het vervlechten van internationalisering met het nationale cultuurbeleid. Met de introductie van het concept 'culturele diversiteit' wordt de eenduidigheid van een nationale culturele identiteit ondergraven, iets dat ook in het WVC-gedeelte in reactie op het WRR-rapport al was gebeurd. Verder maakt D'Ancona duidelijk dat ook de buitengrenzen van het bestel betrekkelijk zijn, en dat de nationale cultuur zich altijd in relatie tot het buitenland verhoudt. Het feit dat in de nota gesproken wordt over 'forum' en niet over 'markt', markeert de poging om in ieder geval vanuit het cultuurbeleid een duidelijk andere koers te varen dan de economische die onder het vorige kabinet was ingezet. Nieuw in het debat is de kritiek op de te internationale koers van het nationale cultuurbeleid; wat vooral opvalt daarbij is dat de coalitiepartijen CDA en PvdA hierin tegenover elkaar lijken te staan.

De bescheiden voortgang in het cultuurbeleid staat in schril contrast met de impasse waarin het gezamenlijke buitenlands cultuurbeleid inmiddels verkeert. De gezamenlijke notitie over het buitenlands cultuurbeleid bevat nauwelijks iets nieuws; de doelstellingen blijven hetzelfde, en opnieuw bestaat de notitie uit een overzicht van de activiteiten van de betrokken ministeries. Het feit dat de cultuurwoordvoerders namens de partijen in zowel het debat over het nationale als het buitenlands cultuurbeleid aan het woord komen, maakt duidelijk dat er voor het buitenlands cultuurbeleid weinig specifieke belangstelling meer bestaat vanuit het buitenlandbeleid, en dat de ingezette verschuiving van het debat naar het cultuurbeleid wordt doorgezet. Ook wordt duidelijk dat de kring waarbinnen het debat plaatsvindt klein is, en dat dezelfde vertegenwoordigers nu op twee verschillende momenten het debat moeten aangaan. Het is dan ook niet verwonderlijk dat er juist in deze periode weer input van buiten de Kamer nodig is om het debat verder vlot te trekken.

2.7 DE STEM VAN DE SECTOR

De discussie over de nota over het buitenlands cultuurbeleid liet zien dat het buitenlandbeleid in de ogen van de Kamer stil was blijven staan en dat het primaat van het beleid was verschoven naar het cultuurbeleid. Dit had een nieuw element in de beleidsdiscussie gebracht, namelijk de manier waarop het cultuurveld bij het beleid betrokken kon worden en het overleg tussen de betrokken ministeries verder vorm kon krijgen. In het Kamerdebat had vooral de PvdA verwezen naar het voorstel van WVC om de mogelijkheden te onderzoeken van een instituut voor de coördinatie van de internationale culturele activiteiten. Deze focus op de structuur van het beleid had tot gevolg dat de discussie over de inhoud – en daarmee over nationale identiteit – tijdelijk uit beeld verdween.

Na de eerdere stopzetting van het NICB in 1958 was er lange tijd geen instelling geweest waarin het cultuurveld was vertegenwoordigd en het advies van de WRR voor zelfstandige organen op dit terrein had de regering niet opgevolgd. In 1993 kwam de kwestie opnieuw

aan de orde, toen er naar aanleiding van een rapport van de door WVC in het leven geroepen Commissie Gevers werd gepleit voor een Vereniging voor Buitenlandse Culturele Betrekkingen. De commissie had als opdracht meegekregen te onderzoeken of Nederland culturele instituten in de stijl van het Goethe Instituut of de British Council moest oprichten voor de uitvoering van het buitenlands cultuurbeleid. In het rapport van de commissie werd, net zoals in eerdere beleidsnota's, benadrukt dat de rol van de overheid bij de culturele aanwezigheid beperkt was. In het jaar 1992 bijvoorbeeld was slechts bij 10% van de culturele initiatieven in het buitenland voor de overheid een initiërende rol weggelegd, en bij slechts 20% van de activiteiten kwam de financiering voor de helft op rekening van de Nederlandse overheid (Van Leeuwen 1995: 373).⁶⁶ De commissie deed enkele voorstellen voor extra middelen: zo zou er jaarlijks extra geld moeten komen voor bijvoorbeeld de Nederlandse culturele en wetenschappelijke instituten in het buitenland (1 miljoen gulden), voor de culturele attachés van tien belangrijke posten (1 miljoen gulden), voor een speciaal fonds voor grote manifestaties (1 miljoen gulden) en voor een internationaal garantiefonds voor de ondersteuning van internationale coproducties (2 miljoen gulden). Verder werd voorgesteld dat de universitaire leerstoelen Nederlands een grotere rol zouden gaan spelen bij cultuurpromotie (1 miljoen gulden). In totaal stelde de commissie voor een extra budget van jaarlijks 8,5 miljoen gulden vrij te maken (Van Leeuwen 1995: 373). Verder was de commissie van mening dat de oprichting van een apart instituut een te zware constructie was, maar dat een nauwer contact met de Nederlandse culturele instellingen zeer gewenst was. In feite wilde de commissie naar een oplossing toe die sterk leek op de constructie uit de jaren vijftig met het Nederlands Instituut Culturele Betrekkingen.

Naar aanleiding van het rapport werd datzelfde jaar, nog voordat het rapport in de Kamer was besproken, de Vereniging Internationale Culturele Betrekkingen (VICB) opgericht. In de VICB waren de belangrijkste koepelorganisaties en fondsen en tal van culturele instellingen vertegenwoordigd.⁶⁷ Dit gebeurde overigens tegen het advies in van de Raad voor de Kunst, die in 1993 over de oprichting van de vereniging het volgende had opgemerkt: "De Raad voor de kunst heeft er geen vertrouwen in dat een private Vereniging voor buitenlandse culturele betrekkingen tot een wezenlijke verbetering van het internationale kunstbeleid zal leiden" (RvdK 1993: 1). Het negeren van dit advies van de Raad was het zoveelste bewijs dat zijn invloed binnen het ICB nog steeds zeer beperkt was. De VICB had als doel de krachten van de verschillende actoren te bundelen en als een actor het gesprek met WVC aan te gaan, maar zoals later zou blijken bleek het vooral een organisatie te zijn waar de verschillende actoren hun eigen belang inbrachten. Het heeft er

⁶⁶ Het oorspronkelijke rapport is niet online te vinden, maar de inhoud ervan wordt wel in een artikel van Chris van Leeuwen in *Ons Erfdeel* besproken.

⁶⁷ "Het VICB-bestuur had veel goede ideeën, maar de vereniging leidde een kwijnend bestaan omdat de middelen vooral moesten worden opgebracht door haar leden. De leden waren vooral de zogenaamde boegbeelden van de Nederlandse kunst als Concertgebouworkest, Holland Festival en het Nederlands Danstheater. Van de zestig leden betaalde slechts een derde een behoorlijke contributie," aldus Inez Boogaarts, zie <http://www.sica.nl/content/nl-%E2%80%9Cgica-moet-de-toekomst-meer-de-agenda-kunnen-bepalen%E2%80%9D>.

veel van weg dat de VICB eenzelfde lot beschoren was als de CICB, waarin de ministeries op soortgelijke wijze vooral aan de andere partijen vertelden welke activiteiten ze ontwikkelden.

Ruim anderhalf jaar later, op 28 maart 1994, reageerde minister D'Ancona mede namens de staatssecretaris van BuZa schriftelijk op het advies van de Commissie Gevers. Het was op zich logisch dat de minister van WVC de brief stuurde, omdat de adviesvraag ook vanuit dat ministerie was gekomen. Tegelijkertijd was het tekenend voor de veranderde rolverdeling tussen WVC en BuZa dat WVC nu de leiding nam. Volgens D'Ancona was de centrale conclusie dat de commissie een onderscheid wilde aanbrengen "tussen de internationale culturele presentatie die voortkomt uit initiatieven vanuit de samenleving en de internationale culturele presentie vanwege wat genoemd wordt de Staat der Nederlanden" (TK 1993/1994a: 3). Voor die tweede categorie was het beleid bedoeld. Voor de coördinatie van de activiteiten van de Staat der Nederlanden deelden de bewindspersonen het standpunt dat de CICB door het nieuwe mandaat nog beter zou kunnen functioneren. Voor de coördinatie van de maatschappelijke activiteiten zou de vereniging een goede oplossing kunnen zijn. Onder de tweede categorie werden ook de activiteiten geschaard die door de fondsen en sectorinstituten werden geïnitieerd. De bewindslieden beschouwden deze klaarblijkelijk als activiteiten die uit het cultuurveld zelf opkwamen en niet direct het gevolg waren van overheidsbeleid.

Typerend voor de terughoudendheid van het kabinet was de opmerking in de conclusie dat de aanbevelingen van de commissie zeker werden onderschreven maar dat er geen extra middelen konden worden ingezet. Een andere interessante uitspraak was dat de op te richten vereniging volgens het kabinet ook open zou moeten staan "voor deelname van Vlaamse zijde en dat er sprake is van een gedegen juridische en organisatorische opzet" (TK 26637-13: 4). Daarmee werd onderstreept dat de culturele samenwerking met Vlaanderen voor het kabinet nadrukkelijk op de beleidsagenda stond. In het verlengde daarvan kwam opnieuw het voornemen tot een Nederlands cultuurhuis in Brussel ter sprake. Ondanks het veelvuldig aandringen door de Kamer op een dergelijk instituut was om financiële redenen opnieuw afgezien van de oprichting ervan. Maar met de oprichting van de VICB was wel voor het eerst sprake van een coördinerende instelling die los van de ministeries betrokken was bij de uitvoering van het buitenlands cultuurbeleid.

Opnieuw treden enkele actoren van buitenaf toe tot de discussie en zorgen ze voor het nemen van een hobbelpunt in het beleid. Ten eerste zorgen externe deskundigen via beleidsadviezen voor nieuwe gezichtspunten in het debat. Zowel de Commissie Gevers als de Raad voor de Kunst spreken zich uit over de plannen voor een instituut voor de internationale culturele betrekkingen. Het advies van de Commissie Gevers wordt ten dele opgevolgd. Met de Vereniging Internationale Culturele Betrekkingen komt er voor het eerst een actor in het beleidsdebat die als vertegenwoordiger van het cultuurveld als aanspreekpartner van de overheid kan dienen. Daarmee wordt de verbinding tussen het beleidsdebat en de internationale praktijk van de kunst- en cultuursector verder kracht bijgezet. Tegelijkertijd wordt daarmee de Nederlandse bevolking als doelgroep nog meer

buiten het beleid geplaatst. Via het parlement wordt in formele zin nog wel het algemeen belang vertegenwoordigd, maar meer en meer lijkt het ICB zich te gaan richten op de professionals.

Met de oprichting van de VICB wordt voor het eerst een concrete stap gezet in de institutionalisering van het beleid. In het debat over de culturele instituten een paar jaar eerder was juist vrijwel volledig gestopt met het gebruik van culturele instituten in het buitenland. In het WRR-rapport was al wel over een dergelijk instituut gesproken, maar net als in het advies van de Commissie Gevers was er terughoudendheid om een al te zware institutionele constructie op te bouwen voor dit beleidsterrein. De exacte functie van een dergelijk instituut was ook niet echt helder. Wellicht was de hoop dat een dergelijke vereniging kon wat binnen de CICB niet leek te lukken, namelijk voor afstemming zorgen op het niveau van concrete activiteiten. Maar al snel zou blijken dat ook de VICB daartoe niet het juiste orgaan was.

2.8 HERIJKING VAN HET BUITENLANDBELEID

In 1994 onderging het politieke landschap een flinke metamorfose. Het CDA leed een forse verkiezingsnederlaag en belandde voor het eerst in zijn bestaan in de oppositie. Onder leiding van PvdA-minister-president Wim Kok werd het eerste Paarse kabinet gevormd, waarin de ideologische tegenpolen PvdA en VVD samen met D66 een coalitie vormden. Het kabinet ging voortvarend van start. Men had het economische tij mee, en er kon een aantal veranderingen worden doorgevoerd – waaronder wetgeving rondom euthanasie – die door de aanwezigheid van de confessionele partijen in de coalitie in alle naoorlogse kabinetten tot dan toe onmogelijk waren geweest. Ook het internationaal cultuurbeleid kreeg onder Paars I te maken met een duidelijke intensivering. Met D66'er Aad Nuis trad voor het eerst een staatssecretaris voor cultuur aan, en met de oprichting van het ministerie voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen vielen de domeinen onderwijs, wetenschappen en cultuur voortaan onder één ministerie. Op BuZa kwam het ministerschap met Hans van Mierlo eveneens in handen van D66 en bezette VVD'er Michiel Patijn de post van staatssecretaris.

Een belangrijke stap van het kabinet was een herziening van het buitenlandbeleid. Ter voorbereiding daarop stuurden de ministers van Buitenlandse Zaken, Economische Zaken, Defensie, Financiën en die voor Ontwikkelingssamenwerking een brief naar de Kamer (TK 1995/1996a, b). De wereld was volgens het kabinet sterk veranderd: "Terwijl de wereld door de mondialiserende krachten van economie en technologie steeds meer één wordt, zien wij op politiek en cultureel gebied veeleer een tendens tot fragmentatie. De vroegere ideologische tegenstelling is weggefallen, maar etnische, religieuze en culturele scheidslijnen komen nu sterker naar voren" (TK 1995/1996b: 5-6). De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen behoorde niet tot de ondertekenaars, hoewel er in het herijkingproces wel degelijk over diens domeinen werd gesproken.

De in de brief aangekondigde heroriëntatie verscheen op 11 september 1995. Deze nota ging uitgebreid in op het beleid inzake de culturele samenwerking. In de nota werd een vrij traditionele opvatting gepresenteerd van de buitenlandse culturele betrekkingen: "Culturele samenwerking bevordert de verstandhouding tussen volkeren en werkt wederzijds

verrijkend. Het gaat daarbij om vele vormen van uitwisseling op het gebied van de kunsten, onderwijs, wetenschappen en welzijn, inclusief sport. Deze culturele samenwerking in ruime zin geeft het gezicht van Nederland naar de buitenwereld meer profiel en heeft een wijdere uitstraling op onze betrekkingen met andere landen. Ook onze economische positie kan hierbij gebaat zijn. De mogelijkheden om op deze manier Nederland internationaal beter op de kaart te zetten, dienen intensiever te worden benut" (TK 1995/1996b: 23-24). Over het internationale forum – het begrip dat D'Ancona had gebruikt bij haar visie op de gevolgen van internationalisering voor het cultuurbeleid – werd met geen woord gerept; BuZa koos duidelijk een eigen koers. Deze korte toelichting verwoordde wat de opbrengst van het beleid volgens BuZa diende te zijn: het profiel van Nederland werd gestalte gegeven door de vele vormen van uitwisseling, waarbij een breed cultuurbegrip werd gehanteerd. Het beleid ten aanzien van deze uitwisseling moest verder worden ontwikkeld om de opbrengst ervan beter te kunnen benutten. Dit betekende niet dat er noodzakelijkerwijs meer middelen beschikbaar hoefden te komen. Het doel van de herijkingsoperatie was dan ook zeker niet om een groter budget te bewerkstelligen. De overheid diende waar nodig faciliterend en ondersteunend op te treden, waarbij de rol beperkt kon blijven tot die van wegwijzer en hulpmotor. Daardoor werd naast een andere benadering van de Nederlandse presentatie in het buitenland ook een sterke financiële en beleidsmatige impuls voor het internationaal cultuurbeleid gerealiseerd. De herijkingsnota ging verder expliciet in op bilaterale betrekkingen waarbij wel een actievare en ook in financiële zin uitgebreidere rol van de overheid noodzakelijk werd geacht. Specifiek werd er gesproken over de landen "die voor ons van belang zijn of waarmee wij een historische verbondenheid hebben. In deze zin is culturele samenwerking tevens een instrument van buitenlands beleid" (TK 1995/1996b: 23). Opvallend is de omzichtige manier waarmee cultuur als instrument van het buitenlandbeleid werd benoemd.

Naast de meer algemene beschouwingen sprak de nota ook over concrete maatregelen. Een daarvan was het opzetten van bezoekersprogramma's; daarmee kon de rol van Nederland als internationale ontmoetingsplaats kracht worden bijgezet. Letterlijk stond in de nota: "Voorts zal een bezoekersprogramma worden opgezet voor personen, van wie kan worden verwacht dat zij in eigen land posities van invloed zullen bereiken. De rol die Nederland speelt als internationale ontmoetingsplaats in de culturele sfeer zal verder dienen te worden gestimuleerd" (TK 1995/1996b: 24). Door in te gaan op de rol van Nederland als ontmoetingsplaats werd enigszins gerefereerd aan de discussie rondom de cultuurnota, waarin ook de culturele diversiteit in Nederland aan de orde was gekomen. De herijking omvatte veel meer beleidsterreinen dan het cultuurbeleid; het vormde een belangrijke opstap naar een andere vorm van samenwerking tussen BuZa en de overige ministeries. Ten eerste bood de herijking budgettaire ruimte om de culturele uitwisseling van extra middelen te voorzien, omdat binnen het beleid van BuZa zelf naar meer samenhang werd gezocht. Dit leidde tot de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), die alle activiteiten die betrekking hadden op de internationale betrekkingen van Nederland, budgettair moest bundelen. Ten tweede zorgde de discussie over de relatie met het buitenland ervoor dat cultuur uiteindelijk als zelfstandige pijler van het buitenlandbeleid werd aangemerkt.

Daarmee werd voor het eerst afgeweken van het tot dan toe gangbare beleidsstandpunt dat de coördinatie van het beleid bij BuZa diende te liggen. Er was geen sprake meer van een coördinatie van activiteiten die op andere ministeries werden uitgevoerd, cultuur kreeg als een van de pijlers van het buitenlandbeleid de volle aandacht van het ministerie.

Op de herijgingsnota volgde een lijst met schriftelijke vragen van de Kamer en een lijst met antwoorden van de bewindslieden, onder wie opmerkelijk genoeg niet de minister van OCW (TK 1995/1996c). Bij vrijwel ieder antwoord werd door de bewindslieden verwezen naar de memorie van Toelichting op de BuZa-begroting. Op de vraag wat de overheidsrol was in de culturele samenwerking volgde een opvallend antwoord: "een actieve en initiërende rol van de overheid is geboden t.a.v. landen en op terreinen waar de samenwerking niet of slechts moeilijk vanuit de samenleving tot stand komt" (TK 1995/1996c: 40). Dit impliceert dat de overheid niet of nauwelijks proactief te werk ging. Ook werd in de antwoorden gerefereerd aan de gehanteerde cultuurdefinitie; die was breed, net zoals dat bij de culturele verdragen het geval was (TK 1995/1996c: 41). Ook in deze lijst kwam naar voren dat BuZa zich had teruggetrokken op de kerntaken van voorlichting en verdragen en verder weinig met het internationaal cultuurbeleid te maken had.

Toch was er sprake van enige vorm van actief bemiddelen. In het antwoord op de vraag wat die faciliterende en ondersteunende rol van de overheid inhield op het terrein van de culturele samenwerking was het antwoord: "In het Nederlandse culturele veld is er veel animo om in de (grotere) EU-landen en Noord-Amerika actief te zijn. Optreden in deze landen heeft een grote culturele uitstraling. De faciliterende en ondersteunende rol van de overheid bestaat wat deze landen betreft in het algemeen hierin dat op verzoek contacten worden gelegd en verwijzing plaatsvindt in de richting van mogelijke samenwerkingspartners of koepelorganisaties in het buitenland. Ook de posten in het buitenland kunnen bemiddelen t.b.v. buitenlandse organisaties die samenwerking met Nederland wensen" (TK 1995/1996c: 40). BuZa zag voor zichzelf dus vooral een rol als intermediair tussen initiatieven vanuit Nederland en het buitenland.

Op de begroting van BuZa stonden culturele samenwerking en voorlichting onder één begrotingspost. Dat betekende ook dat het beleid zich sterk richtte op de beeldvorming over Nederland in het buitenland. In dat beleid zou "waar mogelijk moeten worden gestreefd naar correctie van negatieve beeldvorming in het buitenland, en [...] worden geanticipeerd op de effecten die ontwikkelingen en voorgenomen beleidsmaatregelen in Nederland kunnen hebben op het buitenland. Dit vergt waar nodig alerte actie door middel van accurate en objectieve voorlichting" (TK 1995/1996c: 41). Hieruit bleek eens te meer het verschil in belang dat de betrokken ministeries hadden bij het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen. Voor BuZa was het beleid vooral gericht op de beeldvorming over Nederland in het buitenland. Het culturele veld had daarentegen vooral behoefte aan goede contacten om de internationale uitwisseling op gang te brengen c.q. te houden. De cultuurnota leek daarom bij uitstek de plek om die internationale ambities in beleid te verankeren. Dat is wellicht de reden dat OCW bij de herijking niet betrokken werd: internationalisering diende integraal deel uit te gaan maken van de cultuurnotaplannen. Toch leidde de oprichting van de HGIS ook voor het internationaal cultuurbeleid tot een

belangrijke wijziging. Er werd in de plannen een bedrag van 6 miljoen gulden gereserveerd voor de intensivering van de internationale culturele samenwerking. Daarmee leek toch een mogelijkheid te worden geschapen om het beleidsterrein de financiële impuls te geven waar al sinds de eerste beleidsnota in 1970 om werd gevraagd.

De nota werd op 4 december 1995 besproken in de vaste commissies voor BuZa en Defensie; een wat wonderlijke combinatie die duidelijk maakt dat het hier een vergadering betrof waarin de gehele herijking aan de orde was. PvdA-Kamerlid Gerrit Valk bracht daarbij het internationaal cultuurbeleid ter sprake. Hij memoreerde de jarenlange verwondering die bij de Kamer leefde over de beperkte middelen die beschikbaar waren voor de internationale culturele betrekkingen. In de nota werd het belang van deze betrekkingen onderkend, al plaatste hij op de volgende wijze vraagtekens bij de conclusie dat ze goed zouden zijn voor de exportpositie van Nederland: "Die constatering is overigens niet nieuw, want al in de vorige eeuw constateerde de protestantse schrijver Hofdijck dat ons land met twee zaken de gehele wereld over kan gaan: met Java en de Staalmeesters. Het eerste zijn wij kwijt, maar over het laatste beschikken wij nog" (TK 1995/1996d: 5). Hij had liever gezien dat het belang van de kunsten voorop had gestaan, en vooral ook dat een actief internationaal cultureel beleid een rol zou spelen in de beeldvorming naar het buitenland. Hij kreeg hierop van minister van Financiën Gerrit Zalm (VVD) een positief antwoord: het thema was een prioriteit en er zouden bij de begroting van 1997 extra middelen worden vrijgemaakt. Ook Kamerlid Leoni Sipkes van GroenLinks refereerde aan het internationaal cultuurbeleid, en meer specifiek aan kosten van de grote culturele manifestaties.

Interessant is de inbreng van het CDA-Kamerlid Jaap de Hoop Scheffer. Hij sprak over het verlies van de Nederlandse identiteit als het Nederlandse gedoogbeleid afgestemd diende te worden op het Europese beleid. Ook twee van de moties die De Hoop Scheffer indiende waren voor het internationaal cultuurbeleid relevant. Hij riep op tot een duidelijke afstemming van taken tussen departementen; dat was in zijn ogen nodig vanwege een toename van attachés op ambassades en consulaten die door andere ministeries waren geplaatst. D66-minister Hans van Mierlo (BuZa) stelde overigens in zijn bijdrage dat bij de uitvoering van het Nederlandse culturele beleid de attachés een belangrijke rol speelden. Ook diende De Hoop Scheffer een motie in waarin de oprichting van de Homogene Groep Internationale Samenwerking werd ontraden. Precies deze twee punten gingen in de jaren daarop een belangrijke rol spelen binnen het internationaal cultuurbeleid: de professionalisering van het postennetwerk, onder meer door de detachering van OCW-ambtenaren als cultureel attaché, en extra financiële middelen die via de HGIS beschikbaar kwamen om de culturele samenwerking met het buitenland te intensiveren. Saillant is het feit dat De Hoop Scheffer als minister van Buitenlandse Zaken een aantal jaren later ook korte tijd medeverantwoordelijk zou zijn voor het ICB. Al met al werd in dit overleg al duidelijk vooruitgekeken naar een verdere intensivering van het internationaal cultuurbeleid, en werd cultuur een belangrijker thema in het nieuwe buitenlandbeleid.

De uiteindelijke vertaling van deze herijkingsnota in concrete beleidsveranderingen in deze kabinetsperiode is beperkt (Hellema 2014: 359). Desondanks is de nota van groot belang voor het ICB, en vormt het een interessante stap in het denken over nationale identiteit. De veranderde internationale verhoudingen maken een heroverweging van de grondslagen van de relatie met het buitenland noodzakelijk. De keuze voor meer samenhang laat zien dat daar zorgen over waren. De culturele betrekkingen werden begrijpelijkerwijs in deze herijking meegenomen, en meer dan voorheen wordt daardoor ook de complexe gelaagdheid van de relatie met het buitenland zichtbaar. Door de herinrichting van de organisatiestructuur bij BuZa komt er een concrete gesprekspartner naar voren voor OCW: de afdeling DCO/IC. Het vervangen van de CICB door de HGIS-Commissie bevestigt deze verschuiving; het verdwijnen van een coördinerend orgaan ten faveure van een gezamenlijke commissie – en daarmee een duidelijke beperking van het aantal betrokken actoren – zou al op korte termijn zorgen voor een veel slagvaardiger optreden.

De nota markeert ook een belangrijke omslag in de politieke machtsverhoudingen. Voor het CDA, een partij die veelvuldig de bewindspersonen voor BuZa had geleverd, is de bespreking van de Herijkingsnota het eerste debat in de rol van oppositiepartij in de Kamer over het buitenlands cultuurbeleid. De partij houdt daarbij vast aan haar uitgangspunten dat het primaat bij het buitenlandbeleid dient te liggen en maakt verder duidelijk geen voorstander te zijn van de oprichting van de Homogene Groep Internationale Samenwerking. Maar verder kan de partij weinig inbrengen tegen de koerswijziging die door het kabinet wordt ingezet. Terwijl onder Lubbers III de verschuiving van het primaat naar het cultuurbeleid nog kon worden tegenhouden, lijkt nu definitief het cultuurbeleid leidend te gaan worden in het interdepartementale beleid, dat niet voor niets vanaf dat moment wordt aangeduid als internationaal cultuurbeleid.

2.9 PANTSER OF RUGGE(N)GRAAT

Met de cultuurnota *Pantser of ruggegraat* (OCW 1996) werd een nieuwe stap gezet in het vervlechten van internationalisering in het nationale cultuurbeleid. De titel verwees naar twee uiteenlopende visies op de rol van cultuur in de samenleving. Cultuur kon dienen als pantser tegen invloeden van buitenaf, maar ook de ruggengraat van de samenleving vormen, een basis voor de ontmoeting. Staatssecretaris Aad Nuis had een duidelijke voorkeur voor deze verbindende rol van cultuur. Dat kwam sterk naar voren in het hoofdstuk over interculturaliteit. Nuis trachtte de culturele diversiteit in Nederland een plaats te geven in het cultuurbeleid, onder andere door heel expliciet migranten te betrekken bij het culturele leven. Hun werk diende in zijn ogen niet langer als buitenlands te worden aangemerkt: “Tot dusverre was de aandacht voor migrantenculturen overwegend gericht op traditionele cultuuruitingen. Vooral de tweede en derde generatie migranten voelen zich daardoor maar ten dele aangesproken. Zij ervaren dergelijke cultuurvormen niet zelden als conserverend. Zij zien zichzelf vaak in de eerste plaats als Nederlanders – zij het met een min of meer bijzondere etnische achtergrond. Juist onder deze jongere generaties treffen we kunstenaars aan die in staat zijn elementen uit verschillende culturen met elkaar te vermengen tot nieuwe vormen van cultuur, die met recht intercultureel kunnen worden

genoemd" (OCW 1996: 22). Meer dan D'Ancona ging Nuis in op de rol van taal als kenmerk van cultuur (OCW 1996: 49). Dat was gezien zijn achtergrond als dichter en literatuurcriticus niet zo verwonderlijk. Hij vroeg aandacht voor het zorgvuldige gebruik van de taal, zowel in de nationale als in de internationale context. Zo sprak hij over het Fries als bijzondere taal, alsmede over het gebruik van het Nederlands in het Koninkrijk, de Europese Unie en de rest van de wereld. Hij bezag op deze manier Nederlandse cultuur nadrukkelijk vanuit de relatie tot de internationale context en de beïnvloeding van Nederlandse cultuur door de groeiende culturele diversiteit in Nederland en de toenemende internationalisering. Hij koos daarbij nadrukkelijk niet voor het beschermen van cultuur, een visie waarbij deze invloeden werden gezien als een aantasting van de identiteit. Nuis zag Nederland juist als een plek waar deze twee factoren samenkwamen, als culturele vrijhaven. In het door hem geïntroduceerde begrip 'vrijhaven' klonk ook duidelijk door wat in de herijkingsnota was geschreven over de rol van Nederland als ontmoetingsplek in de wereld. Het buitenland kreeg niet zozeer de rol van graadmeter voor artistieke kwaliteit of mogelijke afzetmarkt voor Nederlandse cultuurproducten, maar de nationale identiteit werd gevormd door een cultuur van tolerantie.

In de nota werden stapsgewijs alle belangrijke elementen van het beleid gepresenteerd. Zo was er aandacht voor de festivals, bezoekersprogramma's, internationaal georiënteerde opleidingen en internationale netwerken. In navolging van het beleid van D'Ancona waren ook voor het ICB de fondsen en de sectorinstellingen inmiddels belangrijker geworden.⁶⁸ Nuis constateerde: "In het midden van de jaren tachtig is een proces in gang gezet waarbij een deel van de verantwoordelijkheid voor de internationale culturele activiteiten van ons land in handen kwam van culturele fondsen en instellingen. Daaraan lag de overweging ten grondslag dat internationale activiteiten steeds duidelijker in het verlengde waren komen te liggen van nationale" (OCW 1996: 39). Juist omdat het beleid daarmee verder van de overheid af was komen te staan, moest het zich volgens Nuis vooral richten op die activiteiten die het belang en de draagkracht van een of meer instellingen te boven gingen. Een voorbeeld daarvan was het verblijfsprogramma voor buitenlandse kunstenaars. Het liet duidelijk zien dat internationalisering ook vormgegeven kon worden door de internationale ontmoeting in Nederland te laten plaatsvinden. Ook meer BuZa-georiënteerde thema's als het aanwijzen van prioriteitslanden en de omgang met transnationale organisaties als Unesco, de Europese Unie en de Raad voor Europa kwamen aan de orde. Ten aanzien van de organisatie van het ICB werd na het beschikbaar komen van extra middelen ingezet op een ander beleid ten aanzien van de cultureel attachés. Over de culturele attaché zei Nuis: "In Noord-Amerika zijn goede ervaringen opgedaan met het aanstellen van een expert uit de Nederlandse culturele wereld die werkzaam is binnen de context van een diplomatieke post

⁶⁸ Als onderdeel van de introductie van de vierjarige subsidies in de kunstenplannen werden voor projectsubsidies en meerjarige subsidies sector specifieke fondsen opgericht. Een voorbeeld daarvan is het Fonds voor de Podiumkunsten, dat in 1993 werd opgericht voor de toekenning van incidentele kunstuitingen en projecten en ondersteuning van onder meer theater- en dansgezelschappen en festivals op het terrein van de podiumkunsten.

en daar als een soort verbindingsofficier de internationale culturele uitwisseling ondersteunt” (OCW 1996: 47). Met deze passage nam hij een voorschot op een vervolgstuk van de cultuurnota, waarin specifiek op het beleid inzake de cultureel attachés werd ingegaan.

Pantser of ruggegraat laat zien dat internationalisering en het daaraan verbonden internationaal cultuurbeleid vervlecht was met het nationale cultuurbeleid. Was in de nota van D’Ancona de rol van het buitenland nog vooral normstellend en werd er gesproken over een internationaal forum waarop Nederland zichtbaar moest zijn, Nuis ziet nadrukkelijk een rol weggelegd voor Nederland als knooppunt in de mondiale culturele uitwisseling. Dit werkt door in de rol van de nationale identiteit in het beleid. De identiteit van Nederland wordt niet bestempeld als een beeld dat in het buitenland moet worden uitgedragen of waarvan het bewustzijn dient te worden aangewakkerd. Nederland dient als land een plek in de wereld te verwerven; de rol van ontmoetingsplek voor de wereld benadrukt vooral dat er binnen Nederland ruimte is voor vele culturen. Daarmee wordt het thema ‘culturele diversiteit’ vooral ingevuld door een tolerante houding jegens andere culturen.

Met de nota *Pantser of ruggegraat* komt de verschuiving van het primaat van het interdepartementale beleid naar het cultuurbeleid voor het eerst helemaal tot zijn recht. Met het begrip ‘vrijhaven’ vat Nuis een aantal elementen samen die in de voorgaande jaren aan Nederland waren verbonden. Anders dan Holland Promotion, waarbij de opbrengst van de internationale betrekkingen centraal stond, speelt bij vrijhaven het intrinsieke belang van een open cultureel klimaat een belangrijke rol. Nederland kan in de wereld een vrijhaven zijn, waarmee ook nadrukkelijk het verleden van Nederland als handelsnatie en als vrijplaats doorklinkt. Bovendien was in het verleden Nederland de plaats waar kunstenaars die in andere landen bedreigd waren geweest, een veilig heenkomen konden vinden. De paradoxale situatie lijkt zich voor te doen dat het primaat van het cultuurbeleid zorgt voor het loslaten van een culturele opvatting over nationale identiteit.

2.10 EEN DEBAT OVER DE VRIJHAVEN

Ter voorbereiding op het Kamerdebat over de cultuurnota stuurde de Kamer in het najaar van 1996 een lange lijst met vragen aan de staatssecretaris. De vervlechting van internationalisering in het cultuurbeleid had tot gevolg dat de internationale activiteiten en de mogelijke invloed van de internationale reputatie op de nationale besluitvorming ter sprake kwamen. Zo werd door de Kamerleden de internationale reputatie van de dans- en de mimegezelschappen aangedragen als argument tegen een geconstateerde korting op de nationale subsidie. Internationalisering was niet langer een extra activiteit, maar een wezenlijk onderdeel van het werk van Nederlandse makers. Daarmee gingen de vragenstellers in tegen bezwaren die in eerdere debatten waren ingebracht, namelijk dat de opbrengst van het nationale beleid toch vooral ook voor de nationale kunstliefhebber diende te zijn. Daarmee kwam de intrinsieke opbrengst van internationalisering van de kunsten in beeld: de voornaamste doelgroep van het beleid was de kunst- en cultuursector. Toch bleef de Kamer bezorgd dat het beleid instrumenteel zou zijn voor ander beleid. Zo

wilde de Kamer weten of er louter sprake was van doelstellingen van economische aard of dat ook andere uitgangspunten een rol speelden. Hieruit blijkt dat de Kamer zich zorgen maakte dat de economische doelstellingen binnen het ICB de boventoon gingen voeren. De Kamer vroeg zich af of de staatssecretaris van mening was dat “het Nederlandse culturele belang een rol dient te spelen in het internationale cultuurbeleid?” (TK 1996/1997b: 23) In het antwoord werd het internationale cultuurbeleid aangeduid als een integraal onderdeel van het algemene cultuurbeleid, waarbij er ook overwegingen van buitenlandpolitieke aard golden. Deze uitleg was tegengesteld aan het lang geldende principe dat het beleid werd beschouwd als een integraal onderdeel van het buitenlandbeleid.

Maar de poëtische nota met beeldspraken als ‘vrijhaven’ en ‘pantser’ bracht een wat intellectueler debat voort, waarin het ging over de betekenis van de gehanteerde (cultuur)definities. Zo werd op de vraag welke relatie er bestond tussen de begrippen ‘intercultureel’ en ‘multicultureel’ door Nuis het volgende antwoord gegeven: “Een interculturele en een multiculturele samenleving hebben gemeen dat de personen en groepen die er deel van uitmaken, verschillende culturele achtergronden hebben. In een multiculturele samenleving bestaan die verschillende culturen naast elkaar. Onder die omstandigheden schrijft een gevluchte Iraanse schrijver in zijn moedertaal voor een publiek van medevluchtelingen. Uit zo’n multiculturele samenleving kan een interculturele maatschappij ontstaan als mensen met andere culturele achtergronden zich respectvol met elkaars cultuur inlaten en bereid zijn van elkaar te leren” (TK 1996/1997b: 12). De interculturele samenleving werd volgens de bewindspersonen beschouwd als een mogelijk gevolg van de multiculturele samenleving. Daarmee werd ruimte gelaten voor het bestaan van meerdere culturele identiteiten binnen de nationale identiteit, en in wezen werd nationale identiteit niet langer beschouwd als een eenduidige culturele identiteit. De vraag laat zien dat het beleid hiermee weer nadrukkelijk naar de inhoud ervan was geschoven, en wat los was gekomen van het instrumentele gebruik van cultuurbeleid. Dat gold zeker ook voor het begrip ‘vrijhaven’, dat de Kamer duidelijk uitnodigde tot een stellingname over de houdbaarheid van een nationale culturele identiteit. Nuis antwoordde op de vraag naar verduidelijking dat het een beeldspraak was voor “een plaats waar verschillende culturen en cultuurmakers elkaar kunnen ontmoeten en met elkaar in contact kunnen treden. Zo’n culturele interactie is essentieel voor de ontwikkeling van een goed klimaat voor de beoefening van kunst en cultuur. In die zin moet het buitenlands cultuurbeleid worden gezien in functie van het nationale cultuurbeleid” (TK 1996/1997: 23). In dit antwoord klonk voor het eerst sinds de jaren zeventig weer een duidelijke rol van het buitenlandbeleid in het immigratiebeleid door. Destijds zag Aad Kosto (PvdA) de culturele uitwisseling als een mogelijkheid om de migrantenculturen beter te leren kennen, nu werd de culturele interactie als een wezenlijk onderdeel beschouwd van een goed cultureel klimaat.

Op 11 november 1996 werd de cultuurnota besproken in de Tweede Kamer (TK 1996/1997c). Het debat ging uiteraard vooral over het nationale cultuurbeleid, maar ook het internationaal cultuurbeleid kwam ter sprake. In tegenstelling tot de lijst met vragen was er in het debat wel veel aandacht voor de structuur van het beleid. Zo werd er gesproken over de rol van de cultureel attachés. De VVD was bij monde van het Kamerlid Clemens Cornielje

duidelijk in haar visie op hun rol binnen het beleid: “De VVD kiest voor meer cultuurbemiddelaars bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Deze bemiddelaars zouden op ongeveer tien van onze belangrijkste buitenlandse posten naar pragmatische ingangen moeten zoeken voor kunstenaars en gezelschappen” (TK 1996/1997c: 20). Vooral de toevoeging van het woord ‘pragmatisch’ is interessant. Daarin klonk een visie door die een al te uitbundige culturele presentatie van Nederland in het buitenland niet gewenst achtte. De aanduiding ‘bemiddelaar’ werd ook door Nuis gebruikt in zijn uitweiding over de cultureel attachés (TK 1996/1997: 41). Hij merkte daarbij wel op dat een vorm zoals in New York is gevonden wellicht niet op iedere plek zou werken.

In het debat werd veelvuldig gesproken over het vrijhavenbegrip en interculturaliteit in relatie tot culturele diversiteit. De begrippen boden – net als het begrip ‘Holland Promotion’ eind jaren tachtig – de mogelijkheid om het eigen standpunt te verwoorden door over de invulling ervan te spreken. Zo bouwde CDA-Kamerlid Marten Beinema, nu voor het eerst in de rol van oppositieleider, in zijn bijdrage uitgebreid voort op de term, die hij van een historische context voorzag: “Het beeld van de vrijhaven symboliseert voor de staatssecretaris het internationale aspect van zijn cultuurbeleid. In dat beeld brengt hij echter een opmerkelijke verschuiving aan. Vrijhavens waren immers havens waar schepen van andere naties vrijelijk konden binnenlopen om handel te drijven. Ze hoefden dus geen rechten te betalen, maar ze kregen evenmin premies uitbetaald. Dat nu wil de staatssecretaris wel gaan doen, bijvoorbeeld door verblijfprogramma’s voor buitenlandse kunstenaars te gaan opzetten. Wij vinden dat een sympathiek maar, binnen de perken van een toch nog karig kunstebudget, te pretentius voornemen. Buitenlandse cultuurdragers zijn ook wat ons betreft van harte welkom, maar wij lokken ze liever met onze kwaliteit dan met onze beurzen. Uitzonderingen op die regel vormen voor ons cultuurdragers uit Oost-Europa en uit Zuid-Afrika” (TK 1996/1997: 4). Het CDA leverde hiermee duidelijke kritiek op het beleid waarmee Nederland als ontmoetingsplek letterlijk vorm werd gegeven. GroenLinks-Kamerlid Leoni Sipkes was eveneens kritisch op het voorgestelde beleid, dat volgens haar te weinig sturing gaf: “Het internationale cultuurbeleid, zo lees ik, vormt een integraal onderdeel van het cultuurbeleid als geheel: Nederland culturele vrijhaven en stimulerende culturele interactie. Dat klinkt heel mooi, maar de precieze bedoeling hiervan is mij onduidelijk. De raad [voor de Kunst, TM] adviseert om het internationale cultuurbeleid niet te veel te versnipperen. Dat lijkt mij nuttig. Het is echter nog nuttiger om helder te krijgen wat er nu precies met het internationale beleid beoogd wordt” (TK 1996/1997c: 15). Sipkes had veel kritiek op het beleid, omdat ze vond dat daarin te weinig concrete handvatten aanwezig waren om in de samenleving die open houding te bewerkstelligen of te handhaven.

Niet alleen de oppositie miste een duidelijke focus, ook coalitiepartij VVD was niet overtuigd van de in het beleid aangekondigde plannen ten aanzien van het ICB: “Er worden weliswaar wat opmerkingen ad hoc gemaakt over de internationalisering, maar duidelijke keuzen c.q. richtlijnen ontbreken” (TK 1996/1997: 20). Anders dan de staatssecretaris zag de VVD voor BuZa een nadrukkelijke rol in het beleid, waarmee de partij trouw bleef aan haar

eerdere standpunt op dit thema en daarmee ook de eigen BuZa-staatssecretaris Michiel Patijn naar voren schoof.

Er waren ook partijen die expliciet stelling namen tegen de term 'vrijhaven'. RPF-Kamerlid Dick Stellingwerf was, zoals de christelijke partijen dat bij voorgaande debatten wel vaker waren geweest, zeer uitgesproken in zijn afwijzing: "Dit soort initiatieven [de toenadering tot Zuid-Afrika om ook deel te nemen aan de Taalunie, TM] spreekt mij meer aan dan de ambitie om in Nederland een vrijhaven te zien voor culturele expressie. Dat vinden wij nogal pretentius. Bovendien is vrijheid nooit onbegrensd en kan ook gastvrijheid niet onbegrensd zijn. Dat was ook in de 17de eeuw niet het geval, toen Nederland meer vrijheid kende dan welk ander West-Europees land dan ook" (TK 1996/1997: 22). Met zijn opmerking over Zuid-Afrika verwees Stellingwerf naar het culturele verdrag met dat land. Dat verdrag was begin jaren tachtig opgezegd uit protest tegen het apartheidbeleid, maar werd in deze periode nieuw leven ingeblazen. De gemeenschappelijke taal speelde hierbij een rol, al was die relatie met Zuid-Afrika volgens Nuis wel wat genuanceerd en was er bij de Taalunie geen plan om dit land erbij te halen: "Het [Zuid-Afrikaans, TM] is echter geen verkleurd Nederlands; het is een eigen taal. Dat zijn zeker belangrijke zaken die ook de band versterken. Het zou echter buitengewoon onverstandig zijn om de indruk te wekken dat wij de Zuid-Afrikaanse regering die verwantschap willen opdringen. Ik heb dus geen zin om almaar voor de deur te gaan staan met de vraag of Zuid-Afrika niet lid wil worden van de Taalunie. Het weet dat wij dat willen en als dat initiatief vanuit Zuid-Afrika komt, zullen wij daar heel positief tegenover staan" (TK 1996/1997: 42). Stellingwerf vond dat de overheid de interculturele en de multiculturele samenleving als een gegeven diende te beschouwen en niet als een doelstelling. Cultuur was in zijn ogen ook stevigheid tegenover anderen. Nuis gaf hem daarin slechts ten dele gelijk: "Natuurlijk heeft de heer Stellingwerf gelijk als hij zegt dat cultuur ook stevigheid tegenover anderen is. Dat is zeker waar. Maar als dat de hoofdzaak wordt, zit er geen groei meer in en dan valt een samenleving uit elkaar" (TK 1996/1997c: 14).

In de discussie over de begrippen 'intercultureel' en 'multicultureel' kwam nadrukkelijk de culturele diversiteit in Nederland in het debat aan de orde. Deze werd slechts beperkt gekoppeld aan het naar buiten toe uitdragen van Nederland. De omgang met culturele verschillen leek door het benaderen ervan vanuit het cultuurbeleid tot een nationaal thema verworpen. SP-Kamerlid Remi Poppe sprak daarin vanuit een sterk relativerende toon over de cultuurverschillen: "Het stimuleren om van een multiculturele tot een interculturele samenleving te komen vind ik eigenlijk ook wat gezwets. Wat zijn nu die grote culturele verschillen tussen die verschillende culturen? Als je goed kijkt, hebben ze alle hun eigen tien geboden, maar net anders aangekleed en uitgelegd" (TK 1996/1997c: 29). Zijn bijdrage deed sterk denken aan het uitgebreide betoog van PSP-Kamerlid Van der Spek tijdens het Kamerdebat uit 1979, waarin hij ook uitgebreid had stilgestaan bij de betrekkelijkheid van de culturele verschillen en het label 'Nederlands'. De PSP was inmiddels opgegaan in GroenLinks, en de SP leek de plek van cultuurrelativerende partij over te nemen. Met de nadere invulling van de cultuurnota tekende zich duidelijk af dat nationale aanwezigheid op de internationale podia belangrijk werd en steeds meer werd gerealiseerd, maar dat in het eigen land de diversiteit van de culturen problematischer was dan gedacht. Een van de meer

uitgebreide reacties op het begrip kwam van PvdA-Kamerlid Jeltje van Nieuwenhoven. Zij citeerde in haar bijdrage actrice Gerda Havertong: "Ik kan het eigenlijk niet mooier zeggen dan Gerda Havertong op een bijeenkomst van Cosmic Illusion: 'Eerst was ik zwart in Nederland, toen werd ik een minderheid, vervolgens werd ik al een culturele minderheid en eigenlijk was ik toen al in het achterstandsbeleid van het welzijnsbeleid terechtgekomen. Ik werd een nieuwe Nederlander. Uiteindelijk was mijn naam allochtoon. Nu ben ik, als het om cultuurbeleid gaat, intercultureel geworden. Laat toch iedereen oppassen dat ik niet transcultureel word'" (TK 1996/1997c: 13). Ietwat vreemd was in dat verband dat Van Nieuwenhoven het budget voor het verstrekken van Nederlandse boeken aan Suriname uit het budget van Ontwikkelingssamenwerking wilde halen. Wat het voorbeeld wel liet zien was dat het beleid in deze periode sterk zoekende was naar een manier om de culturele diversiteit binnen de landsgrenzen in beleid te vatten. Sipkes uitte in haar reactie zorgen over de mogelijkheden om met beleid een open houding jegens de culturele diversiteit in Nederland te handhaven: "Hoe dragen wij er in de toekomst aan bij dat men in onze samenleving sterk, stevig en open op elkaar en de omgeving reageert in plaats van verkrampt, zich verschuilend voor al wat afwijkend of vreemd is?" (TK 1996/1997c: 14)

Staatssecretaris Nuis toonde begrip voor de kritiek uit de Kamer op het vrijhavenidee, maar was tevens stellig in de visie waar het volgens hem voor stond: "Toen ik binnenkwam, trof ik een naar mijn gevoel verkeerde metafoor aan over cultuur als import- en exportproduct. Ik heb dat altijd vreemd gevonden. Een van de beste manieren om de Nederlandse cultuur in het buitenland te presenteren, is een presentatie in Nederland" (TK 1996/1997c: 41) Hiermee zette hij zich expliciet af tegen het beleid dat tot dan toe was gevoerd, en waar hij als Kamerlid ook geregeld tegenin was gegaan. Het voorgaande beleid was volgens hem te veel gericht geweest op het presenteren van Nederlandse cultuur in het buitenland. Die focus diende volgens hem te veranderen. In zijn ogen was ook het buitenlandbeleid gediend bij een beleid dat zich niet enkel richtte op het presenteren van Nederlandse cultuur in het buitenland. Daarin klonk kritiek door op het op voorlichting gerichte beleid dat vanuit BuZa werd gevoerd. Een belangrijke aankondiging in het debat was dat de financiële ruimte groter zou worden.

Het debat wordt aangegrepen om een aankondiging te doen over een motie die bij de bespreking van de begroting van BuZa een paar weken later zal worden ingediend om extra middelen vrij te maken voor de internationale culturele samenwerking. PvdA-Kamerlid Jeltje van Nieuwenhoven stelt: "Wij zijn het zeer eens met het verhaal met betrekking tot Vrijhaven. Mijn collega Maarten van Traa zal volgende week tijdens de begrotingsbehandeling Buitenlandse Zaken een amendement indienen waardoor hij meer geld voor internationaal cultureel beleid krijgt. Ik vind echter dat de staatssecretaris van Cultuur het voortouw moet nemen bij de besteding daarvan. Het zou slim zijn als hij reeds nadacht over wat hij daarmee zou willen doen" (TK 1996/1997c: 14). Met het vrijmaken van extra middelen op de begroting van Buitenlandse Zaken ontstaat er een nieuwe situatie. Was tot dan toe het beleid gericht op het vinden van een gemeenschappelijke lijn in de afzonderlijke initiatieven, met de komst van de HGIS-Cultuurmiddelen moet voor het eerst

nieuw beleid worden ontwikkeld om de verdeling van deze extra middelen gezamenlijk in goede banen te leiden.

Net als het begrip 'Holland Promotion' medio jaren tachtig had gedaan, zorgt het begrip 'Vrijhaven' in deze periode voor een inhoudelijk debat over het internationaal cultuurbeleid. Het gaat niet langer over de structuur van het beleid, maar over de uitgangspunten. Interessant is dat de discussie daarbij uitdraait op pogingen van politieke partijen om te benoemen wat Nederland als vrijhaven kan betekenen. Net zoals het begrip 'Holland Promotion' ruim tien jaar eerder de Kamerleden had aangezet om zich hardop uit te spreken over het beeld van Nederland dat naar buiten toe kon worden uitgedragen, roept het begrip 'vrijhaven' discussie op over wat voor vrijhaven Nederland is en of Nederland inderdaad die tolerante ontmoetingsplaats is of moet worden. Toch is er in het debat ook nog sprake van wrevel; het begrip 'vrijhaven' is te weinig sturend en daarom in de ogen van sommige Kamerleden ongeschikt als beleidsuitgangspunt.

Vanuit het oogpunt van nationale identiteit staat de introductie van het begrip 'vrijhaven' voor een belangwekkende verandering van focus. Voor het eerst wordt namelijk een aanduiding gegeven van Nederland als ontmoetingsplek van en voor culturen. Daarmee wordt het idee van een kwantificeerbare opbrengst van de internationale culturele uitwisseling omzeild, en ook van een eenduidige nationale cultuur die naar buiten toe wordt uitgedragen. Het feit dat de ontmoeting tussen culturen in Nederland in alle vrijheid kan plaatsvinden, zegt wat over Nederland. Daarmee heeft Nuis met het begrip een uitweg gevonden uit het dilemma van de wrevel tussen BuZa en OCW: het begrip 'vrijhaven' omschrijft zowel het beeld dat kan worden uitgedragen naar het buitenland, terwijl het tegelijkertijd onder woorden brengt wat de positie van Nederland in de wereld kan zijn.

2.11 TUSSENSTAND: MULTICULTURALISME

Het kernwoord van deze tweede periode is 'multiculturalisme'. De groeiende diversiteit aan culturele achtergronden van de Nederlandse bevolking zorgt ervoor dat in het beleid het idee van Nederland als een homogene culturele natie wordt losgelaten en wordt vervangen door het idee dat de Nederlandse identiteit zich juist kenmerkt door een tolerantie jegens de andere culturen. Daartoe aangezet door het rapport van de WRR over de buitenlandse culturele betrekkingen komt in het beleid meer aandacht voor de toegenomen culturele diversiteit van de Nederlandse samenleving, waarbij de culturele achtergrond van het individu boven het idee van een verbindende nationale cultuur wordt gesteld. De veranderingen als gevolg van de toegenomen internationale verbondenheid wordt daarbij als zowel onontkoombaar als positief bestempeld. Verder komt het beleid door de verschuiving van het primaat meer in dienst te staan van de internationale ambities van de kunst- en cultuursector, waarbij de bescherming van en de trots op de nationale cultuur wordt vervangen door een gevoel van noodzaak om deel te nemen.

De primaatverschuiving is terug te zien in de terminologie die in het beleid wordt gehanteerd. Minder dan in de vorige periode gaat het over 'wij' als het gaat over de relatie met het buitenland; de culturen die verbonden zijn aan andere landen zijn onderdeel van de

eigen nationale identiteit aan het worden. Toch verdwijnt het denken in termen van wij en zij niet helemaal uit het discours. Maar anders dan in de vorige periode, toen de culturele relatie met het buitenland vooral nog in bilaterale termen werd gedacht met een duidelijke 'ander' gekenmerkt door diens cultuur, wordt het buitenland steeds meer als een geheel beschouwd en gaan begrippen als positionering, dat met 'Holland promotion' al een eerste aanzet had gekregen, en deelname de boventoon voeren. Het internationale profiel van Nederland krijgt gestalte in het open karakter van Nederland jegens andere culturen. Daarbij domineert een multiculturele opvatting, waarbij de culturen nadrukkelijk als gelijkwaardig worden gezien. De trots op de eigen nationale cultuur kan daarbij worden ingewisseld voor een trots op het feit dat Nederland deze ontmoetingsplek van culturen vormt.

Een belangrijke verandering in deze periode is een toename in het bij het beleidsdebat betrokken netwerk van actoren. In de eerste periode was dat debat beperkt gebleven tot de ministeries, wat door het gebrek aan voortgang een verlamdend effect had op het politieke debat. Het zijn vooral formele adviesorganen die gevraagd en ongevraagd nieuwe gezichtspunten aandragen voor het beleid, en trachten om het los te zien van de concrete uitwisselingspraktijk. Een van de actoren die tracht met adviezen het beleidsdebat open te breken is de Raad voor de Kunst. De Raad vraagt aandacht voor de veranderde rol van cultuur in de samenleving en tracht een bijdrage te leveren aan de wijze waarop de veranderingen doorwerken in het cultuurbeleid, en tracht deze thematiek in een bredere context te trekken dan de concrete buitenlandse betrekkingen. Een belangrijke oorzaak voor de toch weinig zichtbare opbrengst van de bijdrage van de Raad is dat hij formeel slechts kan adviseren over het kunst- en cultuurbeleid. Vooral bij BuZa lijkt er grote weerstand te bestaan tegen een grote rol van dit adviesorgaan. Dit is anders voor de WRR, die als algemeen adviesorgaan wel kritiek kan leveren op het beleid zonder daarbij een eigen belang te dienen. Het feit dat het advies van de WRR ongevraagd is, maakt het extra pijnlijk voor de Raad voor de Kunst. Hoewel deze ook de formele mogelijkheid heeft voor het uitbrengen van een ongevraagd advies, blijft hij hangen in de poging een formele rol in het beleidsdebat af te dwingen. Door de WRR komt vrij expliciet een verbinding tot stand tussen het wetenschappelijke en het politieke discours rondom cultuur en nationale identiteit. Binnen het academische discours, zo valt ook in de inleiding van deze dissertatie te lezen, domineert in die periode het inzicht dat door migratiegolven de relatie tussen cultuur en natie aan het verschuiven is en dat als gevolg daarvan de culturele identiteit van het individu en diens nationale identiteit niet altijd meer overeenkomen.

Deze verbreding van het discours leidt echter niet direct tot veranderingen in het beleid. De conclusie van de WRR, dat het primaat dient te verschuiven, gaat in tegen de heersende opvatting van het beleid dat het primaat ligt bij het buitenlandbeleid, en het rapport leidt er in eerste instantie toe dat de twee betrokken ministeries meer openlijk lijnrecht tegenover elkaar komen te staan. WVC voelt zich namelijk gesterkt door deze steun van de WRR en door PvdA-minister Hedy d'Ancona wordt begin jaren negentig in het cultuurbeleid nadrukkelijker gezocht naar een betere aansluiting op de veranderde rol die cultuur speelt in de samenleving. Maar de coalitiepartner, het CDA, blijft bij zijn opvatting dat het buitenlandbeleid leidend dient te zijn. Tijdens het centrumlinkse kabinet-Lubbers III blijft er

daarom ook in de Kamer onvrede bestaan over het gebrek aan voortgang. Dat verwijt is niet terecht, want zoals D'Ancona opmerkt ontbreekt het aan extra financiële middelen binnen de begroting om de veranderingen voor het cultuurbeleid ook echt in te vullen. Zolang de departementen de zeggenschap houden over de eigen middelen blijft er in het politieke debat over weinig meer te praten dan over het geconstateerde gebrek aan voortgang in het beleid. Ook de Kamer zal dus in beweging moeten komen. Dat mislukt echter onder Lubbers III, omdat het CDA zowel in het beleid als in het politieke debat erover de verandering frustreert. Daardoor blijft er een neoliberale opvatting domineren in het beleid, en de daarmee verbonden instrumentele benadering van het beleid. Maar als na de verkiezingen in 1994 het CDA voor het eerst in de oppositiebanken moet plaatsnemen, ontstaat er binnen Paars I een meerderheid voor de progressieve partijen, en in de Kamer een meerderheid voor een echte verandering in het beleid. Dan kan de Kamer met de steun aan de motie-Van Traa ook een rol spelen in de herijking van het beleid.

Als gevolg van de veranderde politieke machtsverhoudingen komt er ook beweging bij BuZa als Hans van Mierlo (D66) in 1994 aantreedt als de minister van BuZa. De ontschotting die hij doorvoert (Hellema 2014: 359) zorgt voor meer ruimte om het buitenlandbeleid en het cultuurbeleid beter op elkaar te laten aansluiten in het nieuwe ICB. Die ruimte wordt door zijn partijgenoot Nuis, met het begrip 'vrijhaven' met beide handen aangegrepen. Ondanks de kritiek dat het een te ruim begrip zou zijn vindt Nuis hiermee voor het eerst een manier om zowel de eigenheid van Nederland als tolerante natie te vatten – en daarmee dus de samenhang en het beeld waar BuZa behoefte aan heeft – als de culturele diversiteit die kenmerkend wordt voor Nederland. Het enige dat nog ontbreekt om het beleid echt vleugels te geven zijn extra middelen om niet alleen samenhang aan te brengen in reeds bestaande initiatieven van de betrokken ministeries. Die extra middelen komen er als binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking financiële ruimte ontstaat voor de intensivering van de culturele uitwisseling. Het feit dat de motie om deze middelen met 10 miljoen gulden extra te verhogen van het PvdA-Kamerlid Van Traa komt, laat duidelijk zien dat er binnen de coalitie een meerderheid is die het beleid de extra ruimte wil geven.

3 DERDE PERIODE: GEZAMENLIJKHEID HET NIEUWE ICB (1997-2006)

De laatste jaren van de 20ste eeuw was er volgens Wielenga in Nederland sprake van grote maatschappelijke tevredenheid en trots over de internationale aandacht voor *the Dutch miracle*. Een belangrijke rol hierbij is volgens hem weggelegd voor het poldermodel, aangeduid als de Nederlandse variant op de 'Derde Weg'⁶⁹ (Wielenga 2012: 350). Tegelijkertijd trok de wereldeconomie aan, waardoor er enige jaren zelfs sprake was van een begrotingsoverschot. Dat had ook een keerzijde: door de extra financiële ruimte ontbrak volgens Wielenga de noodzaak voor de coalitiepartijen om compromissen te sluiten. De verschillende wensen konden immers vaak allemaal ingewilligd worden. Dit grote streven naar consensus en het gebrek aan echte politieke tegenstellingen hadden tot gevolg dat het politieke midden overvol raakte, en dat de discussie over lastige onderwerpen als immigratie en integratie uit de weg werd gegaan (Wielenga 2012: 351). Aan het begin van de 21ste eeuw slaat echter het optimisme om. Aangewakkerd door ingrijpende gebeurtenissen als 9/11 en de moord op Pim Fortuyn (2002) en Theo van Gogh (2004) ontstond in Nederland een fel debat over nationale identiteit, culturele diversiteit en integratie, en kwamen uit onvrede met het politieke landschap tal van (rechts-)populistische partijen op. Na de bewogen verkiezingen in 2002 betrad het CDA opnieuw het centrum van de macht, en vormde het samen met de VVD en de LPF een centrumrechts kabinet. Nadat dit kabinet al vrij snel uiteen was gevallen kwam met het kabinet-Balkenende II van CDA, VVD en D66 weer iets meer rust. Wel was het politieke landschap danig in beweging, met grote schommelingen in het aantal Kamerzetels.

In tegenstelling tot deze turbulente maatschappelijke ontwikkelingen beleefde het internationaal cultuurbeleid een betrekkelijk stabiele en florerende periode. Intensiever dan ooit trokken de betrokken departementen gezamenlijk op, en staatssecretaris voor Cultuur Aad Nuis (D66) en staatssecretaris voor Buitenlandse Zaken Michiel Patijn (VVD) gaven in 1997 met geld dat beschikbaar was gekomen binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking een flinke financiële impuls aan de internationale culturele activiteiten. Deze HGIS-Cultuurmiddelen bleven de gehele periode beschikbaar, al werd door opeenvolgende bewindslieden getracht meer focus aan te brengen in de bestedingen en een betere aansluiting te bewerkstelligen met andere beleidsterreinen. Dit gebeurde vooral met brieven over de vierjaarlijkse cultuurnota en de verantwoording van de HGIS-Cultuurmiddelen aan de Kamer. Een belangrijke rol in het beleidsdebat was verder weggelegd voor de Raad voor Cultuur. In navolging van een advies van de Raad uit 2003 werd onder D66-staatssecretaris Medy van der Laan (Cultuur) en VVD-staatssecretaris Atzo Nicolai (BuZa) een splitsing

⁶⁹ De Britse socioloog en politicus Anthony Giddens introduceerde de aanduiding 'Derde Weg' voor een stroming binnen de sociaaldemocratie waarbij (neo)liberale ideeën werden gebruikt om socialistische doelen te verwezenlijken (Giddens 1998).

aanbracht tussen praktisch en strategisch ICB, en werd een deel van de HGIS-Cultuurmiddelen ondergebracht binnen de landelijke culturele infrastructuur van fondsen en sectorinstellingen. Een evaluatie van de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) uit 2001 leidt niet tot grote wijzigingen in het beleid, maar is wel het eerste advies dat door de onafhankelijke inspectie van BuZa over het ICB wordt uitgebracht.

De hele periode waren zowel bij BuZa als bij OCW staatssecretarissen verantwoordelijk voor het beleid, en was er een betrekkelijke stabiliteit. Afgezien van het kabinet-Balkenende I zaten de kabinetten (vrijwel) helemaal hun periode uit. In politieke kleur wisselden de posten wel veelvuldig:

Periode	Kabinet	BuZa	Cultuur
1994-1998	Kok I	Staatssecretaris Michiel Patijn (VVD)	Staatssecretaris Aad Nuis (D66)
1999-2002	Kok II	Staatssecretaris Dick Benschop (PvdA)	Staatssecretaris Rick van der Ploeg (PvdA)
2002-2003	Balkenende I	Staatssecretaris Atzo Nicolaï (VVD)	Staatssecretaris Cees van Leeuwen (LPF)
2003-2006	Balkenende II	Staatssecretaris Atzo Nicolaï (VVD)	Staatssecretaris Medy van der Laan (D66)

Opnieuw was er een periode waarin één partij het volledige dossier in handen had: onder Kok II was het ICB met staatssecretaris Dick Benschop (BuZa) en staatssecretaris Rick van der Ploeg (OCW) volledig in handen van de PvdA. Onder Balkenende I was de rechts-populistische partij LPF met staatssecretaris Cees van Leeuwen kort verantwoordelijk voor het cultuurbeleid. Verder was de combinatie VVD/D66 tweemaal verantwoordelijk: onder Kok I en Balkenende II.

3.1 INTENSIVERING VAN HET INTERNATIONAAL CULTUURBELEID

Op 5 maart 1997 losten D66-staatssecretaris van Cultuur Aad Nuis en VVD-staatssecretaris van Buitenlandse Zaken Michiel Patijn de belofte in die ze tijdens het Kamerdebat over het ICB een paar maanden eerder hadden gedaan. Ze stuurden een brief naar de Kamer waarin de plannen werden uitgewerkt voor de verdeling van de extra middelen die binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) voor de intensivering van de internationale culturele betrekkingen beschikbaar waren gekomen. In plaats van over het aanbrengen van samenhang tussen de activiteiten van de afzonderlijke ministeries en het afstemmen van taken werd er in de brief gesproken over een hechte samenwerking. Daardoor kan de brief worden beschouwd als het begin van een nieuwe periode in het ICB.

In de brief namen de bewindslieden de cultuurdefinitie over uit de cultuurnota, te weten “de beleidssectoren kunsten, cultureel erfgoed en mediazaken, inclusief letteren en bibliotheek-aangelegenheden” (TK 1996/1997d: 2). Hiermee werd een duidelijk andere koers ingezet; tot dan toe was er in beleidsstukken niet met een dergelijke specifieke definitie van cultuur gewerkt en al helemaal niet gesteld dat het ICB dezelfde cultuurdefinitie hanteerde als de cultuurnota. De komst van de HGIS-Cultuurmiddelen maakte het mogelijk

activiteiten te ondersteunen die de mogelijkheden van het reguliere budget bij fondsen en ministeries te boven gingen (TK 1996/1997d: 3). Bij de verdeling van de middelen zouden vier categorieën gehanteerd gaan worden: thematische prioriteiten (Nederland als vrijhaven en Nederlands cultureel erfgoed overzee), projecten in lijn met regionale prioriteiten, grote multidisciplinaire manifestaties en vergroting en versterking van de voor internationale culturele activiteiten benodigde infrastructuur (TK 1996/1997d: 3). Ondanks de kritiek die vanuit de Kamer was geleverd op het in de cultuurnota geïntroduceerde begrip 'vrijhaven', kreeg het ook binnen het ICB een prominente rol toebedeeld. Een van de beleidsdoelstellingen was het versterken van het internationale profiel van de kunst- en cultuurbeoefening in Nederland. Dit kon volgens de bewindspersonen verwezenlijkt worden door "gebruik te maken van onze bekendheid «als uitkijkpost maar ook trefpunt, overslagplaats voor goederen én ideeën, als plek waar lijnen samenkomen». Aldus ontstaat een aansprekend en herkenbaar beeld van Nederland als internationale culturele vrijhaven" (TK 1996/1997d: 3). Het vrijhavenbegrip diende als een schakel tussen het nationale en internationale beleid en combineerde de blik naar binnen met het beeld naar buiten: het beeld van Nederland als een internationale culturele ontmoetingsplek.

Op het eerste oog wijkt deze prioriteitsverdeling niet veel af van het tot dan toe gevoerde beleid. In het onderscheid tussen thematische en regionale prioriteiten schemerde de vertrouwde scheidslijn tussen de ministeries door: de thematische prioriteiten sloten aan bij het beleid van OCW en de regionale prioriteiten bij het buitenlandbeleid. Toch was er wel degelijk sprake van nieuw beleid, getuige de voorwaarde dat het moest gaan om niet-reguliere activiteiten. Tot dan toe was het beleid gericht geweest op het aanbrengen van samenhang in de bestaande activiteiten. Ook nieuw was dat een ambtelijke commissie van OCW en BuZa tijdens gezamenlijke vergaderingen over de besteding van de middelen ging besluiten. Met de keuze voor een dergelijke commissie werd nadrukkelijk afgeweken van het principe uit het cultuurbeleid dat het inhoudelijke oordeel over cultuursubsidies geen taak van de overheid was. Op deze manier kon de aansluiting bij het buitenlandbeleid gerealiseerd worden en konden eventuele spanningen met dat beleid worden voorkomen. Ook werd een nieuwe richting ingeslagen met in de categorie 'grote manifestaties'. In debatten over het beleid in de jaren zeventig was juist afstand genomen van dergelijke grote gebundelde presentaties in het buitenland met het argument dat ze een te groot deel van het budget opslokten. Maar in aanvulling op de reguliere internationale activiteiten van de culturele sector en de door de buitenlandprioriteiten specifiek bevorderde activiteiten benoemden de bewindspersonen de meerwaarde van een gebundelde presentatie. Nu er meer financiële armslag was, konden dergelijke projecten die de capaciteit van individuele instellingen te boven gingen, wel worden ondersteund. Als vierde categorie werd de inrichting van de benodigde infrastructuur opgenomen in de brief. Hieronder viel onder andere de tijdelijke detachering van specialisten op de posten en verdere training. Het leek daarmee vooral een manier om de veranderingen in de personele bezetting als gevolg van het veranderde beleid financieel te ondersteunen.

Niet eerder was er zoveel geld beschikbaar voor internationale culturele activiteiten. Toch zorgt het additionele karakter ervoor dat het beleid op gespannen voet komt te staan met de praktijk. Voor sommige culturele instellingen neemt in deze periode internationaal werken structurele vormen aan en is internationalisering niet als additioneel te bestempelen. Toch lossen deze middelen een van de meer structurele problemen in het beleid op. Tot dan toe bestond het beleid uit het achteraf aanbrengen van samenhang tussen afzonderlijke activiteiten; met deze middelen kan worden nagedacht over extra activiteiten. Ook krijgt hiermee de culturele sector voor het eerst de ruimte om zelf met voorstellen voor activiteiten te komen.

In de nieuwe beleidsprioriteiten zitten enkele interessante aanknopingspunten voor het debat over nationale identiteit. De expliciete aandacht voor het overzeese erfgoed maakt het thema 'erfgoed' nadrukkelijk onderdeel van de culturele uitwisseling met het buitenland. Deze aandacht voor het verleden als onderdeel van de relatie met het buitenland is niet helemaal nieuw. Bij enkele van de culturele verdragen vormde het gemeenschappelijk erfgoed een onderdeel van de uitwisseling, en er was in de beleidsbrieven uit de jaren zeventig en tachtig in de overzichten van activiteiten ook aandacht voor erfgoedprojecten geweest. Maar het beleid had zich in de jaren negentig steeds meer op de actuele kunst- en cultuurpraktijk gericht en daarbij was de aandacht voor erfgoed wat op de achtergrond geraakt. De keuze voor de ondersteuning van grote manifestaties bouwt voort op het uitdragen van een cultureel profiel van Nederland in het buitenland. Maar anders dan bij Holland Promotion gaat het in eerste instantie om het vieren van de historische relatie met het buitenland. De voorbeelden die daarbij worden genoemd in de brief doen dan ook meer herinneren aan de tijd van de culturele verdragen. Het vieren van historische betrekkingen, bijvoorbeeld 400 jaar diplomatieke betrekkingen met Japan in 2000, geeft de relaties met het buitenland een nieuwe dimensie. Niet langer gaat het erom de ander te leren kennen, maar om Nederland als een land met historische banden voor het voetlicht te brengen.

3.2 EEN MILDE KAMER

De eerste reactie op de brief kwam vanuit de vaste commissie van Buitenlandse Zaken. Omdat de HGIS-middelen op de begroting van BuZa stonden, is het op zich niet vreemd dat de brief eerst binnen deze commissie werd besproken. Toch is het opmerkelijk dat er niet als eerste een gezamenlijke reactie volgde van de vaste commissies van BuZa en Cultuur, omdat de brief later wel in een gecombineerde vergadering wordt behandeld. De commissie stuurde naar aanleiding van de brief enkele vragen aan BuZa-staatssecretaris Patijn. Naast de gebruikelijke vragen over verheldering van concrete maatregelen wilde de commissie ook meer weten over de inhoudelijke koers van het beleid. Het begrip 'vrijhaven' speelde daarbij zoals verwacht een belangrijke rol. Zo werd gevraagd of de aanduiding 'vrijhaven' niet ook voor andere landen zou kunnen gelden en of het daarom wel geschikt was als term voor de beeldvorming van Nederland. In zijn antwoord gaf Patijn aan dat Nederland een lange traditie als vrijhaven kende en hij vond het daarom zeker een herkenbaar beeld voor Nederland. Op de vraag of de vrijhavengedachte ook leidend zou zijn voor het ICB, antwoordde hij dat zowel OCW als BuZa van mening waren dat cultuur "zich ontwikkelt in

een dynamisch proces, waarin mensen of groepen van mensen zich cultureel zelfbewust openstellen voor signalen en stimulansen van buitenaf” (TK 1997/1998a: 2). Met andere woorden, hij onderschreef het begrip en beschouwde het als een belangrijk thema in het gezamenlijke ICB. Een andere vraag van de Kamer richtte zich op de rol die het ICB kon spelen in het scheppen van een tolerant klimaat en een omslag in het denken in etnische termen. Uit de vraag blijkt een duidelijke wens om in het beleid ook aandacht te houden voor de blik naar binnen. Patijn antwoordde hierop: “Culturele samenwerking kan naar haar aard aan het bereiken van die doelstelling bijdragen zoals bij de ondersteuning van concrete projecten in dezen of – in het verlengde van hetgeen daarover ook in de Cultuurnota is opgemerkt – in het intensiveren van de aandacht voor cultuuruitingen uit de voor Nederland relevante migratielanden” (TK 1997/1998a: 10). Voor de verantwoording van de prioriteitslanden werd verwezen naar de migratielanden als belangrijke landen voor de culturele uitwisseling. Hiermee kwam de gedachte over de opbrengst van de buitenlandse culturele betrekkingen voor het nationale debat rondom migrantenculturen terug, die in de jaren zeventig ook in het beleidsdebat was ingebracht.

In de beantwoording van de Kamervragen kwamen twee belangrijke beleidswijzigingen naar voren. Ten eerste werd duidelijk dat er een verdere professionalisering van de culturele afdelingen op de prioriteitsposten was voorzien. Bij de invulling van deze posten gingen de ministeries nauwer samenwerken en in een paar gevallen zou zelfs worden overgegaan tot detachering van een ambtenaar van OCW. Daarbij werd het consulaat in New York als voorbeeld genoemd van een succesvolle detachering van culturele experts. Anders dan in New York – waar vanaf eind jaren tachtig al een door OCW aangewezen attaché actief was – zou op andere posten de detachering overigens wel een tijdelijk karakter krijgen. De tweede wijziging betrof de culturele verdragen. Deze werden beschouwd als een oud instrument dat langzaam kon worden afgebouwd. Een belangrijk argument voor deze afbouw was dat bilaterale culturele samenwerkingsverbanden achterhaald waren. De culturele uitwisseling vond vooral plaats buiten deze verdragen om. Het is opvallend dat in de lijst met vragen en antwoorden ook de gevolgen van de opkomst van internet voor onder andere de filmindustrie ter sprake kwamen. Het ICB werd duidelijk meer en meer als het terrein beschouwd waar de gevolgen van globalisering voor cultuur en de culturele sector werden besproken.

Op 17 december 1997 kwamen de vaste commissies van BuZa en OCW bijeen voor de bespreking van de brief.⁷⁰ Voorafgaand aan het debat ontvingen de Kamerleden nog een overzicht van de ondersteunde projecten uit de HGIS-Cultuurmiddelen. Uit de begeleidende brief bij dit overzicht bleek opnieuw dat de samenwerking tussen de betrokken departementen voorspoedig verliep; men sprak in de brief over een “ongedeeld buitenlands

⁷⁰ Anders dan bij eerdere Kamerdebatten is er geen letterlijk verslag van het debat, maar een uitgeschreven verslag waarin de diverse inbrengen zijn samengevat. Dat maakt het lastig om te bepalen of de parlementariërs in hun woordkeus aansloten bij de terminologie van de beleidsstukken. Er zijn geen bijdragen van SP, RPF, GPV, GroenLinks, SGP en Unie 55+ in het verslag opgenomen. Deze vorm van verslaggeving werd vanaf dat moment gebruikelijk.

cultureel beleid” waarin het samenwerkingsverband “wezenlijk complementair” was (TK 1997/1998c: 1). De projectcommissie bestaande uit ambtenaren van OCW en BuZa waarin de aanvragen voor de HGIS-Cultuurmiddelen werden besproken, functioneerde volgens betrokkenen goed. Ook het culturele veld was positief, zo meldden de bewindspersonen (TK 1997/1998c: 2). Er klonk in de brief optimisme door over de koers van het beleid. Zo stond te lezen: “De ervaringen dit jaar hebben geleerd dat de ingeslagen weg goede mogelijkheden biedt om Nederland in cultureel opzicht verder te profileren” (TK 1997/1998c: 2). Bij eerdere pogingen in de jaren zeventig en tachtig om het profiel van Nederland in het buitenland te versterken waren de culturele activiteiten instrumenteel aan dat profiel. In het nieuwe beleid waren de culturele activiteiten leidend geworden en vormden ze de basis voor het profiel van Nederland in het buitenland.

Op een paar opmerkingen over het te laat of niet ontvangen van stukken na was de toon van het debat positief. De Kamerleden leken tevreden met het feit dat er nu eindelijk extra geld werd uitgetrokken voor de ondersteuning van internationale culturele activiteiten. Ze wilden vooral meer duidelijkheid over de concrete invulling van de door het kabinet geformuleerde prioriteiten en over de manier waarop de HGIS-Cultuurmiddelen werden verdeeld. In de thematische prioriteiten – vrijhaven en Nederlands cultureel erfgoed overzee – klonk volgens de Kamer duidelijk het cultuurbeleid door, en in de regionale prioriteiten het buitenlandbeleid. De Kamer wilde daarom weten of deze twee thema’s niet de aloude discussies over het primaat zouden doen oplaaien. Het CDA pleitte bij monde van Kamerlid Marten Beinema opnieuw voor de coördinatie van het beleid bij BuZa, omdat de positieve beïnvloeding van de politieke en economische betrekkingen een belangrijk doel van het beleid bleef.

De expliciete aandacht voor erfgoed, waardoor in het culturele profiel van Nederland het (handels)verleden een plek kreeg, leverde een nieuw dilemma op. Niet alle betrekkingen uit het verleden werden in de huidige context nog als positief bestempeld, en in de betrekkingen waren soms ook periodes van conflict aan te merken. Zo stelde VVD-Kamerlid Sari van Heemskerck Pillis-Duvekot vragen over de viering die in 2000 ging plaatsvinden van 400 jaar handelsbetrekkingen met Japan. Ze stelde vast dat vele Nederlanders een viering niet gepast vonden, gezien het conflict tussen Nederland en Japan tijdens de Tweede Wereldoorlog. Het antwoord van de bewindslieden was dat er zeker rekening zou worden gehouden met deze gevoeligheden, maar dat de bijzondere historische band met Japan gekoesterd diende te worden. Nederland was immers de eerste buitenlandse handelspartner van Japan geweest. Ook over de categorie ‘grote manifestaties’ kwamen enkele kritische vragen. Met deze manifestaties wilde het kabinet een steviger beeld neerzetten in het buitenland, meer samenhang aanbrengen tussen de activiteiten en daarmee voorkomen dat een al te versnipperde invulling werd gegeven aan het beleid. Hiermee werd een duidelijk andere koers ingeslagen dan voorheen, want in de jaren zeventig en tachtig werden dergelijke grote gebundelde presentaties juist als ongewenst bestempeld, omdat ze te veel van het budget zouden opslokken.

Tijdens het debat was er nadrukkelijk aandacht voor de nieuwe uitvoeringsstructuur van het ICB. Met de oprichting van de Vereniging Internationale Culturele Betrekkingen (VICB) en

het naar voren schuiven van de fondsen en sectorinstellingen in de daadwerkelijke advisering over de HGIS-Cultuurmiddelen werd de cultuursector nadrukkelijker dan eerst betrokken bij de vormgeving van het ICB. Niet iedere partij had de oprichting van de VICB overigens toegejuicht. Beinema vond het bijvoorbeeld onwenselijk dat er met de VICB een bestuurlijke laag tussen de departementen en de culturele instellingen dreigde te ontstaan. Een aantal Kamerleden merkte op dat binnen de VICB onrust was ontstaan. Van Heemskerck Pillis-Duvekot bijvoorbeeld vond het een goede zet dat het Theaterinstituut, het Mondriaan Fonds en het Fonds voor de Beeldende Kunst lid waren geworden van de vereniging, en ze hoopte "dat men het in die vereniging met elkaar eens zal kunnen worden. Het gaat immers om beleid en niet om wie wat verdeelt en wie wat krijgt" (TK 1997/1998d: 6). Ook andere partijen maakten zich zorgen over de gang van zaken: PvdA-Kamerlid Jeltje van Nieuwenhoven vond de onmin tussen de VICB en de fondsen "zonde van de energie" (TK 1997/1998d: 4). De oorzaak voor het conflict was volgens de Kamer helder, de rol van de VICB in het vernieuwde beleid niet. Bij de oprichting van de VICB was vooral het doel geweest dat deze vereniging als aanspreekpunt voor de departementen zou functioneren. Uit de opmerkingen van de Kamerleden werd duidelijk dat binnen de vereniging verschillende belangen werden gediend, en dat die verschillen hadden geleid tot meerstemmigheid in het contact met de departementen.

Kritiek was er ook op de wijze van advisering over het beleid en de verschuiving van het primaat naar het cultuurbeleid. Van Heemskerck Pillis-Duvekot zag graag dat de Raad voor Cultuur een rol zou spelen, bijvoorbeeld bij de besteding van de concrete middelen en bij de prioriteiten die daarbij werden gehanteerd. Ze kreeg bijval van Beinema, die ook zijn twijfels had over de samenstelling van de HGIS-Commissie. Staatssecretaris van Cultuur Aad Nuis ging in zijn bijdrage in op de advisering en een mogelijke rol van de Raad voor Cultuur daarbij. Zijn verdediging van een ambtelijke commissie als besluitvormingsorgaan was dat een deel van de HGIS-Cultuurmiddelen al via de fondsen werd besteed. Het was daarom niet wenselijk dat zij ook als beoordelaar optraden van andere aanvragen. Het was op zich logisch om de Raad voor Cultuur als beoordelaar te vragen, maar de Raad was vooral ingesteld om de hoofdlijnen van het beleid te toetsen en niet de losse projectaanvragen. Projecten waren juist bij de fondsen neergelegd. Daarom was volgens hem de huidige invulling de meest wenselijke. Wel zegde hij toe ieder jaar een overzicht te sturen van de gesteunde projecten, zodat de Kamer in staat gesteld werd haar controlerende rol te vervullen. Maar ondanks deze kritiek was er een breed gedragen tevredenheid dat er met het beschikbaar komen van de HGIS-Cultuurmiddelen ruimte was gekomen voor nieuwe initiatieven en er eindelijk sprake was van een gezamenlijk optrekken door BuZa en OCW.

Nadrukkelijker dan voorheen was er tijdens het debat ook aandacht voor ontwikkelingssamenwerking en de rol die cultuur in dit specifieke deelgebied van het buitenlandbeleid speelde. Op de agenda stonden namelijk een brief over het Prins Claus Fonds en het BuZa-rapport *Our creative diversity*. Binnen het beleidskader van de Homogene Groep Internationale Samenwerking was gepleit voor het samengaan van het cultuurbeleid binnen het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en het ICB. Volgens de bij het debat aanwezige PvdA-minister voor Ontwikkelingssamenwerking Jan Pronk was dat

organisatorisch inmiddels gebeurd en konden er nu stappen worden gezet om dat ook inhoudelijk vorm te geven. De bespreking van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid bracht een interessante discussie op gang over cultuur in relatie tot collectieve identiteit. D66-Kamerlid Guikje Roethof stelde vast: “In sommige landen wordt de cultuur misbruikt om een collectieve identiteit te creëren, terwijl cultuur toch bij uitstek grensoverschrijdend is en sociale netwerken zich helemaal niet aan grenzen plegen te houden, zeker niet op het internet” (TK 1997/1998d: 2). Deze uitspraak maakte duidelijk dat voor D66 cultuur zich vrij los verhiel tot de landsgrenzen, een beeld dat ook sprak uit de vrijhavengedachte van haar partijgenoot Nuis. Roethof bracht met haar opmerking een interessante spanning in het beleid aan het licht. In het beleid werd namelijk een helder nationaal profiel nagestreefd en werd cultuur als middel gezien om die collectieve identiteit uit te dragen. Tegelijkertijd leek het beleid vooral te gaan om de ondersteuning van de internationalisering van de kunst- en cultuursector, en nauwelijks nog om hoe cultuur in de betrekking met het buitenland een rol speelde. De relatie met het buitenland leek hierdoor niet langer een culturele te zijn, en nationale identiteit dus ook niet langer een culturele identiteit.

Hoewel zeker niet alle beleidsthema's door de Kamer worden omarmd – met name het thema 'vrijhaven' kan nog steeds op stevige kritiek rekenen – lijkt er met de komst van de HGIS-Cultuurmiddelen eindelijk de door de Kamer zo gewenste volwaardige aandacht voor het ICB te zijn gekomen. Met het beschikbaar komen van extra geld verdwijnt de klacht uit het verleden dat er wel plannen waren maar geen middelen om de ambities te verwezenlijken. Het parlementaire debat zou daarmee voor de partijen een gelegenheid kunnen bieden om een eigen visie op het beleid te laten horen in plaats van een pleidooi voor meer aandacht of een kritiek op het te magere beleid. Toch vindt er in dit eerste debat nog weinig profilering plaats door de politieke partijen. Het CDA spreekt zich wel uit tegen het ontbreken van een coördinerende rol voor BuZa, maar lijkt verder weinig tegen de gekozen koers in te brengen. Uit het verslag kan worden opgemaakt dat het CDA de enige oppositiepartij is die aan het woord is gekomen: de enige andere bijdragen zijn van regeringspartijen VVD, PvdA en D66.

Nationale identiteit lijkt nauwelijks een rol te spelen in het debat. De toevoeging van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid zorgt wel voor aandacht voor nationale identiteit, maar dan gerelateerd aan het respect daarvoor binnen de relatie met ontwikkelingssamenwerking. De gevoeligheid ten aanzien van het vieren van historische betrekkingen maakt duidelijk dat geschiedenis niet zonder meer een uitgesproken rol in het culturele profiel van Nederland kan hebben. Vooral de viering van de betrekkingen met Japan brengt een discussie op gang of ook de donkere bladzijden uit de geschiedenis moeten worden opgenomen bij dergelijke vieringen. Met andere woorden, de beschikbaarheid van extra middelen zorgt er in eerste instantie vooral voor dat de internationale ambities van de kunst- en cultuursector meer ruimte krijgen, en dat er in eerste instantie niet actief wordt gewerkt aan het aanbrengen van samenhang van bovenaf.

3.3 EEN KRITISCHE RAAD VOOR CULTUUR

Een concrete uitkomst van het debat was dat er bij de Raad voor Cultuur een adviesaanvraag werd neergelegd over de HGIS-Cultuurmiddelen. De Raad stuurde op 20 februari 1998 beide staatssecretarissen zijn advies en gaf in de inleiding kort aan hoe de aanvraag voor advies tot stand was gekomen: "Bespreking van de nota en een bestedingsoverzicht van de middelen voor 1997 door de Vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer op 17 december 1997 leidde ertoe dat de Raad op 19 januari jl. alsnog een adviesaanvraag werd toegezonden" (Raad voor Cultuur 1998: 1). Het betrof echter een gecombineerde vergadering van BuZa en OCW; de fout lijkt aan te geven hoe opgetogen de Raad was dat er eindelijk ook bij BuZa behoefte leek aan zijn advies. Op meer plaatsen in het advies klonk een sterke behoefte door om nauwer bij de advisering over het beleid betrokken te zijn. Die behoefte was begrijpelijk, aangezien het ICB meer in het verlengde van het reguliere cultuurbeleid was komen te liggen. Maar de toelichting van Nuis tijdens het Kamerdebat had duidelijk gemaakt dat de Raad in ieder geval bij de losse projecten geen adviesrol had. Bovendien stonden de HGIS-Cultuurmiddelen op de begroting van BuZa, die niet onder het domein van de Raad viel.

De Raad was kritisch over de rol van BuZa in het beleid, die aansluiting bij het reguliere cultuurbeleid bemoeilijkte: "De selectie van deze landen [in de nota wordt gesproken over prioriteitslanden, waaronder de VS, Japan en de migratielanden Turkije en Marokko, TM] lijkt overwegend gemaakt op basis van buitenlandpolitieke overwegingen. Cultuurpolitieke doelstellingen zijn daaraan ondergeschikt gemaakt. De Raad is de mening toegedaan dat hierdoor een adequate afstemming tussen het beleid inzake de herijkingsmiddelen en het reguliere beleid onnodig wordt bemoeilijkt" (Raad voor Cultuur 1998: 4). Verder was de Raad kritisch over de criteria die voor grootschalige manifestaties werden gehanteerd en over de gehanteerde beoordelingsconstructie: "Gezien de buitenlandpolitieke component van het intensiveringsbeleid is een steviger departementale verankering aanvaardbaar. Naar de mening van de Raad is dit het afgelopen jaar echter te ver doorgevoerd" (Raad voor Cultuur 1998: 6). Met deze duidelijke stellingname voor het cultuurbeleid leek de Raad zichzelf vooral als hoeder van de belangen van de cultuurbeleidsdoelstellingen te zien. De lange lijst met aanbevelingen – elf in totaal – wekte tevens de indruk dat er in de ogen van de Raad nog veel mis was in het beleid.

Met dit advies was de kous nog niet af. In een brief van 12 maart 1998 uitte de Raad voor Cultuur opnieuw zijn onvrede over het achterwege blijven van adviesaanvragen over het ICB. Zo stelde de Raad: "U heeft de Raad gedurende het afgelopen jaar geen enkele adviesaanvraag op internationaal terrein toegezonden. Ook voor 1998 biedt uw brief van 20 januari jl. weinig concreet zicht op de termijnen waarop de Raad adviesaanvragen tegemoet kan zien" (Raad voor Cultuur 1998: 2). De Raad sprak zijn teleurstelling uit over het feit dat men over het thema 'vrijhaven' nimmer een adviesaanvraag had ontvangen, terwijl die suggestie in de ogen van de Raad wel was gewekt door de staatssecretaris. De Raad hoopte op verbetering: "Gezien het belang dat ook u toekent aan de internationale ontwikkelingen voor de culturele sector wekt het uitblijven van adviesaanvragen over dit beleidsterrein bevreemding. De Raad spreekt de hoop uit dat u in 1998 uw adviescollege meer zult

betrekken bij de totstandkoming van het beleid op het terrein van de internationale culturele betrekkingen” (Raad voor Cultuur 1998b: 2). Waarom de Raad deze brief stuurde, is niet duidelijk, maar wel laat het zien dat hij in het nieuwe ICB nadrukkelijk een rol wenste te hebben. Voor de verdeling van de HGIS-Cultuurmiddelen was een ambtelijke commissie ingesteld en wellicht was bij de Raad de vrees ontstaan dat hij buitenspel kwam te staan.

Op 19 maart 1998 werden het HGIS-advies van de Raad voor Cultuur en een eerste overzicht van de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen (TK 1997/1998d) besproken in de gecombineerde vergadering van de vaste commissies voor BuZa en OCW. Dit tweede debat in korte tijd maakte duidelijk dat het beleid in een stroomversnelling terecht was gekomen. De bewindslieden hadden in de beleidsreactie en de overige documenten getracht om het beleid rondom de HGIS-Cultuurmiddelen verder uit te werken en daarmee aan de verzoeken uit de Kamer om meer duidelijkheid en transparantie te voldoen. De andere inrichting van het beleid, waarbij culturele instellingen een aanvraag konden indienen voor additionele financiële ondersteuning, zorgde er echter voor dat Kamerleden gingen lobbyen voor instellingen waarvan de aanvraag voor de HGI-Cultuurmiddelen was afgewezen. In een viertal moties werd gepleit voor een ondersteuning uit de HGIS-Cultuurmiddelen van Press Now, het Nexus-instituut, het Holland Festival en Felix Meritis (TK 1997/1998 e, f, g, h). Deze gang van zaken was nieuw in het ICB-debat. Tot dan toe was het in de Kamer nooit over dit soort specifieke subsidieverzoeken gegaan.

Rondom de besteding van de extra middelen werden zeker nog tekortkomingen gesignaleerd, maar de bewindslieden hadden in de ogen van de Kamer goed geluisterd naar haar kritiekpunten in december. Meer kritiek was er op het advies van de Raad voor Cultuur; op de brief van 12 maart werd overigens niet ingegaan, hoewel de timing ervan doet vermoeden dat de Raad hoopte hiermee een discussie op gang te brengen over zijn rol in het beleid. Zo stelde D66-Kamerlid Guikje Roethof: “Uit het rapport van de Raad voor cultuur kan worden afgeleid dat de raad meent dat het, zodra Buitenlandse Zaken zich ermee gaat bemoeien, direct over exportbevordering of de promotie van Nederland gaat. Dat is beslist niet de optiek van de fractie van D66” (TK 1997/1998i: 1). Ook GPV-Kamerlid Eimert van Middelkoop steunde de bewindslieden in hun afwijzing van het beeld dat uit het advies van de Raad naar voren komt: “De Raad voor cultuur verdenkt de bewindslieden ervan, buitenlandspolitieke doelstellingen leidinggevend te laten zijn. De staatssecretarissen herkennen zich terecht niet in dat beeld” (TK 1997/1998i: 5). Niet van alle partijen kreeg de Raad overigens kritiek. Zo stelde VVD-Kamerlid Sari van Heemskerck Pillis-Duvekot “dat de Raad voor cultuur de tweezijdige benadering helder schetst: profilering van Nederland in het buitenland en internationale oriëntatie van het culturele leven in Nederland. Dat heeft een innovatief beleid nodig. De Nederlandse cultuur moet geïnspireerd kunnen worden door datgene wat in andere landen gebeurt” (TK 1997/1998i: 5). Ook de PvdA viel bij monde van Jeltje van Nieuwenhoven de Raad bij, onder andere op diens voorstel om een analyse van de betekenis van grootschalige manifestaties te laten uitvoeren. Toch maken de reacties uit de Kamer duidelijk dat niet iedereen gecharmeerd was van de pogingen van de Raad om een prominentere rol te krijgen binnen het ICB.

BuZa-staatssecretaris Patijn sprak in zijn bijdragen over de Nederlandse emigranten overzee: “Zij zijn geen doelgroep, maar worden altijd ingeschakeld indien zich een bijzondere culturele manifestatie voordoet. De inschakeling van de ambassades en consulaten-generaal is er een waarborg voor dat deze doelgroep niet vergeten wordt” (TK 1997/1998i: 8). Tot dan toe was aan de groep Nederlanders in het buitenland nauwelijks aandacht besteed in het beleid. Met deze opmerking, waarin weliswaar werd gemeld dat deze groep Nederlanders geen doelgroep was, liet BuZa zien zich niet enkel op de kunst- en cultuursector te willen richten in het beleid. Maar veel verder dan deze opmerking ging die betrokkenheid niet; de Nederlandse emigranten leken vooral als potentiële bezoekers van de manifestaties te worden gezien.

Met het aantreden van het kabinet-Kok II in 1998 kwamen nieuwe bewindspersonen op het ICB-dossier: de PvdA’ers Rick van der Ploeg als staatssecretaris van Cultuur en Dick Benschop als staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Daarmee kwam het ICB opnieuw in handen van de PvdA. Met VVD-minister Jozias van Aartsen op BuZa kwam er echter wel een andere koers op BuZa, met minder aandacht voor Europa en meer aandacht voor de relatie met de Verenigde Staten (Hellema 2014: 384).

Onder Lubbers III had PvdA-minister van Cultuur Hedy d’Ancona al uitgebreid stilgestaan bij de gevolgen van internationalisering voor het Nederlandse cultuurveld en bij de toegenomen culturele diversiteit van de Nederlandse samenleving, maar mede door tegenwerking van coalitiegenoot CDA had dit binnen het cultuurbeleid nog niet tot een uitgebreid debat over deze thematiek geleid. Ook was toen naar aanleiding van onder andere het advies van de WRR gesproken over een mogelijk andere bemensing van de culturele posten in het buitenland, maar daar was verder geen actie op ondernomen. Onder verwijzing naar het Regeerakkoord – waarin een passage was opgenomen over de versterking van de culturele posten in het buitenland – stuurden de bewindspersonen op 25 november 1998 een brief waarin dit werd toegelicht. De brief bevatte geen grote passages over het algemene ICB: in zes pagina’s werden de motieven uiteengezet voor de verdere professionalisering van een deel van het postennetwerk en hoe dit concreet zou worden vormgegeven. Het ICB werd in de brief besproken als “een eigen beleid waarin overwegingen van buitenlands- en cultuurpolitieke aard samenvallen in een aantal thematische en regionale prioriteiten” (TK 1997/1998j). Daarmee werd de vraag over het primaat van het beleid overbodig; het beleid was niet in dienst van ander beleid maar stond op zichzelf. Wel werd uit de brief duidelijk dat afstand werd genomen van het begrip ‘vrijhaven’ – dat in de brief niet één keer werd genoemd – en er behoefte bestond om meer samenhang aan te brengen tussen de verschillende initiatieven. Het beleid werd gericht op “ondersteuning en coördinatie van de veelheid van buitenlands-culturele activiteiten door Nederlandse instellingen. Dit met het oog op meer synergie, effectieve besteding van de middelen, voorkoming van overlappings en diepgang in activiteiten” (TK 1998/1999a: 2). In 1990 was overlap in activiteiten door staatssecretaris Dankert als onontkoombaar bestempeld; in het nieuwe beleid van Benschop en Van der Ploeg werd actief geprobeerd om overlap te voorkomen.

Uit de brief sprak wederom grote eensgezindheid. Kenmerkend voor de veranderde attitude was de constatering dat er geen weerstand leek te bestaan om de culturele functie op de posten in samenspraak met OCW in te vullen: “Er is grote politieke belangstelling voor het internationaal cultuurbeleid en de rol van de Nederlandse vertegenwoordigingen daarbij. De vraag is daarbij niet of de culturele functie op de posten en de relatie met OCenW moet worden versterkt, maar hoe dat moet gebeuren” (TK 1998/1999a: 6). Een dergelijke vanzelfsprekendheid van de rol van OCW bij de personele bezetting van de posten stond in schril contrast tot de kille sfeer bij de oprichting van een culturele post door WVC in New York in 1989. Destijds werd cultureel attaché Reyn van der Lugt bepaald niet met open armen ontvangen. Dat ondanks deze goede voornemens nu op de posten de spanningen tussen de departementen toch voelbaar bleven, zal later blijken als onder andere Frank Ligtvoet en Kees van Twist in de media hun onvrede uiten over de beperkte bewegingsvrijheid die ze als cultureel attaché tijdens hun periode in New York ervaren.

De oproep van de Raad voor Cultuur om een rol in het beleid te spelen leek zijn vruchten af te werpen. De Raad werd om advies gevraagd over de nieuw op te richten Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA) en een voorstel hiervoor van de hand van de Commissie Bakker. De Commissie Bakker had zich uitgesproken voor meer en betere informatie over het beleid en een nauwere betrokkenheid van het veld bij het beleid. Op 7 december 1998 gaf de Raad hierover advies. Hij zag voor de SICA op dat terrein zeker een rol weggelegd, maar waarschuwde – onder verwijzing naar een eerder advies hierover begin jaren negentig – voor de gevaren van een groot instituut: “Een groot instituut voor de coördinatie van internationaal cultuurbeleid acht de Raad niet wenselijk. Eventuele ambities van de op te richten stichting in die richting dienen met terughoudendheid te worden bejegend. Het nemen van initiatieven voor culturele uitwisseling dient ten principale voorbehouden te blijven aan instellingen en personen uit het veld” (Raad voor Cultuur 1998c: 4). Ook vond de Raad opnieuw dat bij toekomstige beleidsontwikkeling meerdere partijen betrokken dienden te worden. Hij voorzag daarbij vooral dat de fondsen en sectorinstellingen niet de consultatierol zouden willen afstaan aan de SICA: “De Raad verwacht niet dat fondsen en instellingen die daartoe zijn geëquipeerd, dit woordvoerderschap af willen – of zouden moeten – staan aan de beoogde stichting. In geval de diversiteit van gesprekspartners problemen oplevert, is de Raad als adviserende gesprekspartner te consulteren” (Raad voor Cultuur 1998c: 4). Het was duidelijk dat de Raad trachtte om nadrukkelijk bij de beleidsadvisering betrokken te raken.

De eerste debatten na de introductie van de HGIS-Cultuurmiddelen laten zien dat de verstandhouding tussen Kamer en kabinet is verbeterd. De extra financiële middelen geven de ruimte aan een debat dat niet gaat over beperkingen, maar juist over investeringen. Ook lijkt er door die extra middelen ruimte om zowel de doelstellingen van het buitenlandbeleid als die van het cultuurbeleid in het beleid onder te brengen. Zowel de regionale als de thematische prioriteiten kunnen immers worden ingelost. Dat roept wel de vraag op of er, in tegenstelling tot wat er door de bewindslieden wordt gesteld, niet eerder sprake is van nevenschikking in plaats van samenhang. Door de komst van de HGIS-Cultuurmiddelen komt

de focus nog sterker te liggen op de kunst- en cultuursector als doelgroep van het beleid. Verder is het aanstellen van meer gespecialiseerde cultureel attachés op de posten een aanwijzing dat het kabinet wil werken aan het professionaliseren van de infrastructuur waarmee de internationale ambities van de kunst- en cultuursector worden ondersteund. Bij de grote manifestaties kan de bevolking nog wel als doelgroep van het beleid worden aangemerkt, maar dan toch vooral in de rol van consument en niet in die van participant.

Omdat het beleid meer in samenhang met het nationale cultuurbeleid wordt geformuleerd, lijkt met drie adviezen binnen een jaar over het ICB ook het oordeel van de Raad voor Cultuur een grotere rol te gaan spelen in het beleidsdebat. Tegelijkertijd lijkt de Raad niet helemaal zeker van zijn nieuwe rol, omdat hij voortdurend blijft aandringen op formele adviesaanvragen. Verder is de Raad kritisch op de rol van BuZa in het beleid. In het reguliere cultuurbeleid is de Raad het orgaan dat het inhoudelijke oordeel velt. Bij de HGIS-Cultuurmiddelen beslist een commissie van ambtenaren van de beide ministeries over de besteding van de middelen. Daarin klinkt door dat BuZa hier een vinger in de pap wil houden, tot onvrede van de Raad, die daarin ook een rol opeist.

3.4 CULTUUR ALS CONFRONTATIE

Met de cultuurnota *Cultuur als confrontatie*, die op 8 juni 1999 naar de Kamer werd gestuurd, zette PvdA-staatssecretaris Rick van der Ploeg (OCW) een belangrijke nieuwe stap in het internationaal cultuurbeleid. Na de veranderingen in de infrastructuur van het ICB met de instelling van de HGIS-Commissie en de versterking van de culturele posten volgde een meer inhoudelijke verschuiving: de thema's uit het nationale beleid werden richtinggevend voor het internationaal beleid. Daarmee maakte hij een tegenovergestelde beweging ten opzichte van het beleid van zijn twee voorgangers. In de cultuurnota's van D'Ancona en Nuis vormde internationalisering namelijk een apart thema binnen het nationale beleid, terwijl Van der Ploeg expliciet samenhang zocht met de thema's van het nationale beleid. Hij stelde de Kamer een aanvullende brief over het internationaal cultuurbeleid voor de periode 1999-2003 in het vooruitzicht. Daarmee maakte Van der Ploeg duidelijk dat het internationaal cultuurbeleid zich niet enkel richtte op de HGIS-Cultuurmiddelen, maar ook deel uitmaakte van het traject rondom de cultuurnota en de beoordelingssystematiek die daaraan verbonden was.

In de cultuurnota zelf werd om bovengenoemde reden weinig ingegaan op het internationaal cultuurbeleid en de ondersteuning van de internationale ambities van de kunst- en cultuursector. Wel kwam expliciet de vraag aan de orde hoe in het nationale cultuurbeleid met de toegenomen culturele diversiteit in Nederland diende te worden omgegaan. Met andere woorden, de blik naar binnen was zeker aanwezig. Van der Ploeg had daar ideeën over: "De rijke culturele tradities van minderheden in Nederland kunnen een belangrijke inspiratiebron zijn voor kunstenaars. De confrontatie tussen tradities en stijlen kan het kunstklimaat verrijken. In het licht van de ontwikkeling van Nederland als multiculturele samenleving behoeft het kwaliteitsbegrip dat wordt gehanteerd bij het beoordelen van aanvragen aanpassing" (TK 1998/1999d: 6). Een interessante verschuiving van perspectief ten aanzien van cultuur diende zich aan. Cultuur werd in het beleid tot dan

toe vooral als bindmiddel van de samenleving opgevat; in de cultuurnota *Pantser of ruggengraat* vormde cultuur de ruggengraat van de samenleving. In *Cultuur als confrontatie* werd daarentegen vooral de spanning tussen culturen opgezocht: "In dat opzicht zijn kunsten en erfgoed niet het bindmiddel van de samenleving, maar de katalysator van ongewapende confrontaties tussen veel verschillende culturele opvattingen en waarden" (TK 1998/1999d: 15). Cultuur werd beschouwd als hetgeen waarin mensen van elkaar verschillen, en in het cultuurbeleid dienden deze verschillen een plek te krijgen. Van der Ploeg bouwde hiermee overigens wel voort op de vrijhavengedachte van Nuis, waarin Nederland als plek werd beschouwd waar verschillende culturen elkaar ontmoeten. Maar meer nog dan Nuis koppelde Van der Ploeg deze gedachte aan het Nederlandse gesubsidieerde culturele aanbod, waarmee de vraag over de representativiteit van het culturele aanbod voor de culturele diversiteit prominent op de beleidsagenda kwam. De gedachte van het buitenland als normstellende omgeving raakte daarmee definitief op de achtergrond. Het in Nederland gehanteerde kwaliteitscriterium en de behoefte om aan te sluiten bij het internationale discours zorgden ervoor dat kunst van allochtone kunstenaars buiten het gesubsidieerde circuit viel. Het Nederlandse culturele aanbod gaf daardoor een vertekend beeld van de diversiteit aan culturen en de bijbehorende cultuuruitingen.

Nog voordat de specifieke brief van Van der Ploeg over internationaal cultuurbeleid naar de Kamer werd gestuurd, ontving de Kamer op 14 juli 1999 een brief waarin de bewindslieden Benschop en Van der Ploeg terugblikten op twee jaar HGIS-Cultuurmiddelen. Daarbij werd duidelijk dat ten aanzien van het vraagstuk van het primaat van het beleid een andere wind was gaan waaien: "Lange tijd werd het vanuit de optiek van buitenlands beleid als min of meer vanzelfsprekend beschouwd dat het internationale cultuurbeleid binnen het buitenlands beleid een afgeleide rol speelde ten opzichte van politieke en economische belangen. De laatste jaren wordt het internationaal cultuurbeleid meer gezien als een op zich zelf staande, waardevolle, pijler van het overheidsbeleid. Het inzicht is gegroeid dat het internationale cultuurbeleid en het buitenlandbeleid elkaar nodig hebben en elkaar kunnen versterken" (TK 1998/1999e: 3). Hiermee werd expliciet afstand genomen van een instrumenteel gebruik van de culturele betrekkingen voor het buitenlandbeleid. Het spreken over een zelfstandige pijler maakt duidelijk dat het gezamenlijke beleid ook niet in het verlengde van het cultuurbeleid kwam te liggen.

In de brief werd een onderscheid aangebracht tussen drie typen internationaal cultuurbeleid: nationaal beleid, gemeenschappelijk beleid en individueel beleid. In het nationale beleid vormde cultuur een middel om de relatie met andere landen zichtbaar te maken. Over het doel en de doelgroep van het nationale beleid waren de bewindspersonen duidelijk: "Het doel van dit type culturele uitwisseling is voor een belangrijk deel gelegen in politieke en economische belangen van Nederland. Steun voor dit beleid wordt in brede lagen van de samenleving gevonden mede op grond van de hierboven genoemde wens om wat men kenmerkend acht voor zichzelf te tonen" (TK 1998/1999e: 4). Onder het gemeenschappelijke beleid schaalden ze de betrekkingen met de migratielanden (met name Marokko, Turkije en Suriname) en met de landen waarmee belangrijke historische banden bestonden (Indonesië, Zuid-Afrika en Suriname). Ook de betrekkingen met Midden- en Oost-

Europa vielen hieronder. In dit gemeenschappelijke beleid klonk een echo van de culturele verdragen door. Naast deze twee vormen van cultuurbeleid, die beschouwd kunnen worden als instrumenteel aan de buitenlandse betrekkingen, was er de derde vorm: individueel beleid. Dit beleid had als doel “het leggen van professionele relaties tussen de Nederlandse en buitenlandse cultuurwereld, zodat Nederlandse cultuuruitingen in een andere samenleving getoond worden en hopelijk een rol kunnen spelen in het (cultuur-)debat in die samenleving (zoals buitenlandse cultuuruitingen in onze samenleving een rol spelen)” (TK 1998/1999e: 5). De aanduiding ‘individueel’ is opmerkelijk, want daarmee wordt toch de indruk gewekt dat de opbrengst van de internationale activiteiten van de Nederlandse professionele culturele instellingen vooral een betekenis had voor de individuele kunstenaars en niet voor de samenleving als geheel.

De bewindslieden maakten duidelijk dat de veranderde wereld en de daarmee samenhangende verschoven visie op culturele en nationale identiteit het uitgangspunt van het ICB zou moeten vormen: “Dan gaat het om het bevorderen van de dialoog tussen verschillende culturen en de overtuiging dat wij een gezamenlijke verantwoordelijkheid dragen voor de culturele waarden en normen in de wereld” (TK 1998/1999e: 5). Er werd een viertal redenen genoemd voor de toegenomen aandacht voor het ICB. Zo werd onder andere gewezen op de Europese eenwording: “Er ontstaat [als gevolg van deze eenwording] meer en meer aandacht voor wat men beschouwt als karakteristiek en als eigen in cultureel opzicht – hoe ook te omschrijven of te definiëren – en men wenst dat ook aan anderen zichtbaar te maken” (TK 1998/1999e: 4). Bezorgdheid over de gevolgen van de toenemende Europese eenwording voor de autonomie van de nationale identiteit was niet nieuw. Al in de jaren zeventig en tachtig was dit onderwerp in de Kamer besproken. Ook de constatering dat de samenstelling van de Nederlandse bevolking sterk gewijzigd was en de culturele relaties met een aantal landen, in het bijzonder die rond de Middellandse Zee, een andere betekenis hadden gekregen was niet nieuw (TK 1998/1999e: 4). Ook hierin klonk duidelijk het nationale cultuurbeleid door, waarin culturele diversiteit hoog op de prioriteitenlijst stond. Het was een punt dat in de jaren zeventig door Aad Kosto (PvdA) werd ingebracht in het debat over de tweede regeringsnota. Het expliciet spreken over de gebieden rondom de Middellandse Zee en daarmee vooral over de migrantenstromen uit Turkije en Marokko was wel nieuw, ook al werden beide migratielanden in de brief van Nuis en Patijn bij de invoering van de HGIS-Cultuurmiddelen als prioriteitsland aangemerkt.

De brief is vooral een terugblik op de ervaringen met de HGIS-Cultuurmiddelen tot dan toe. Zo werd de samenwerking tussen de betrokken departementen als uiterst positief bestempeld, evenals de impuls die met de extra middelen mogelijk was geworden. Maar er was ook voor het eerst expliciet kritiek op het tot dan toe gevoerde beleid. Het begrip ‘vrijhaven’ werd als een containerbegrip omschreven, en de uitwisseling was volgens Benschop en Van der Ploeg te sterk gericht geweest “op contacten en uitwisselingen tussen professionals, zonder dat er sprake was van een uitstraling naar een groter en meer algemeen geïnteresseerd publiek” (TK 1998/1999e: 7). Opnieuw wordt duidelijk dat de bewindslieden zich zorgen maken over een te sterke gerichtheid op de professionele kunst- en cultuursector. Ook de Nederlandse bevolking moest de vruchten kunnen plukken van de

internationale kansen die de sector kreeg. Daarmee werd de lijn van het cultuurbeleid – die in het nationale beleid met het Actieplan Cultuurbereik kracht bij werd gezet – doorgetrokken naar het ICB.

Op 15 oktober 1999 verscheen de door Van der Ploeg aangekondigde brief over de uitgangspunten voor het internationaal cultuurbeleid voor de periode 2001-2004 (TK 1999-2000b). Om meerdere redenen is dit een bijzondere brief. Anders dan bij eerdere cultuurnota's werd het internationale beleid mede door de collega van BuZa ondertekend. Daarnaast werd voor het eerst gewerkt aan een langetermijnvisie op het internationale cultuurbeleid. Tot dan toe waren er in de nota's nooit specifieke jaartallen genoemd. De brief betekende ook dat er twee trajecten door elkaar heen gingen lopen: de aandacht voor het ICB als onderdeel van de cultuurnotaprocedure en het gezamenlijke internationaal cultuurbeleid. Voor een deel werd die vraag ook geadresseerd in de brief zelf, waarbij nadrukkelijk het thema van samenhang terugkwam op de agenda. Om die te bereiken was het zaak "de prioriteiten van het nationale cultuurbeleid te vertalen naar het internationale cultuurbeleid, de verschillende beleidsinstrumenten beter op elkaar af te stemmen, de rol van de afzonderlijke spelers op het veld beter te omschrijven en de ontwikkelingen actiever te monitoren om daarmee betere gegevens te verkrijgen om verdere beleidsvorming op te baseren" (TK 1999/2000b: 4). Het cultuurbeleid was niet ondergeschikt aan het ICB, maar de thema's van het nationale cultuurbeleid dienden naar het ICB te worden vertaald. Deze ingewikkelde relatie tussen de beleidsterreinen maakte duidelijk dat het opvoeren van het ICB als eigenstandig beleidsterrein ook nadelen had.

De in *Cultuur als confrontatie* gepresenteerde visie op culturele diversiteit kreeg ook in het ICB een plaats. De bewindspersonen trokken de lijn van hun voorgangers door met hun aandacht voor de diversiteit van het culturele aanbod in Nederland: "Daarbij achten wij het in internationaal perspectief van belang dat culturele instellingen, cultuurmakers en het publiek meer open gaan staan voor kunst en cultuur uit niet-westerse landen en in het bijzonder voor cultuuruitingen uit de landen van herkomst van grote groepen migranten in Nederland. Dit om ruimte te bieden aan allochtone bevolkingsgroepen voor een eigen cultuurbeleving en om autochtone Nederlanders de kans te geven kennis te nemen van een andere – niet westerse – culturele wereld" (TK 1999/2000b: 7). Vooral deze laatste zin is intrigerend en tegengesteld aan het beleid uit de jaren tachtig. Het culturele zelfbewustzijn en de trots op de nationale cultuur, waar vooral het CDA en de VVD in de jaren tachtig nog over spraken, maakten plaats voor beleid waarbij juist de belangstelling voor de andere cultuur binnen de eigen landsgrenzen voorop diende te staan. Daarmee stond het meer in de traditie van het beleid uit de jaren zeventig, toen de culturele verdragen ervoor moesten zorgen dat de bevolking kennis opdeed van de andere culturen. Het verschil was wel dat de diversiteit van culturen toen nog vooral werd gezien als een kenmerk van de internationale gemeenschap, terwijl nu de diversiteit ook binnen de landsgrenzen te zien was.

De rol van de Raad voor Cultuur in het beleid was nog steeds niet vanzelfsprekend. Zo is in het advies over de Kunstenaars-te-Gast-programma's van 1 oktober 1999 opnieuw de onvrede van de Raad te lezen over de gang van zaken rondom het ICB: "Zoals in de adviesaanvraag wordt aangegeven, heeft de uitwerking van de ideeën met betrekking tot de

‘Nederland Vrijhaven’-gedachte van uw voorganger [Nuis] langer op zich laten wachten dan de bedoeling was. De Raad gaat ervan uit dat daarin ook de reden schuilt, waarom hij de plannen ter informatie ontvangt en pas op een later moment daadwerkelijk om advies zal worden gevraagd. Gezien het feit dat het hier nieuw beleid betreft dat bovendien van belang kan zijn voor het gehele culturele veld, zou een andere werkwijze de voorkeur van de Raad hebben gehad” (RvC 1999a: 1). Ook de timing van het advies ‘Onbegrensd zwaluwstaarten’ (RvC 1999b) – waarin de Raad ingaat op de HGIS-Cultuurmiddelen en de versterking van de culturele posten – is op z’n zachtst gezegd opmerkelijk: 21 oktober 1999, nog geen week na het verschijnen van de brief van Van der Ploeg en Benschop over het ICB. Daarmee was het te laat om nog meegenomen te kunnen worden in het overleg over de beleidsbrief en werd er een aparte vergadering belegd om het advies te bespreken.

Het woord ‘zwaluwstaarten’, jargon voor het harmonieus afstemmen van beleid, was tijdens het Kamerdebat van maart 1998 al een keer gevallen toen BuZa-staatssecretaris Patijn de detachering van OCW-ambtenaren op de diplomatieke posten besprak (TK 1997/1998i: 8). In het advies ging de Raad in op de plannen rondom de cultureel attachés en de aanscherping van de HGIS-Cultuurmiddelen. De Raad sloot zich aan bij de argumenten die in de cultuurnota waren aangevoerd voor een serieuzer ICB: een toenemende behoefte van volkeren om zich te profileren, een groeiende aandacht voor het identiteitsvraagstuk en de culturele diversiteit en een toenemende belangstelling voor de cultuur van de islam als gevolg van migratie (RvC 1999b: 6). Deze veranderingen hadden in de ogen van zowel de Raad als Van der Ploeg gevolgen voor het cultuurbeleid. In het nationale cultuurbeleid had Van der Ploeg met de nota *Ruim baan voor culturele diversiteit* zijn plannen gepresenteerd om een grotere diversiteit in het gesubsidieerde cultuuraanbod te verwezenlijken. De Raad achtte het vrijhavenbegrip bij uitstek geschikt om het thema ‘culturele diversiteit’ door te trekken naar het ICB, en was het dan ook oneens met afwijzing van het begrip door Van der Ploeg: “Het is de Raad niet duidelijk of u daarmee ook afstand wenst te nemen van dit concept. Hij zou dit betreuren, temeer daar de achterliggende gedachte – aandacht voor en brengen van internationale ontwikkelingen naar Nederland – hem zeer aanspreekt. Uw voorgangers⁷¹ hebben gepoogd met het kader dat Nederland: Vrijhaven biedt een tegenwicht te bewerkstelligen tegen de eenzijdige gerichtheid op export binnen het internationale cultuurbeleid” (RvC 1999: 14). Hiermee koos de Raad een duidelijk afwijkende koers ten opzichte van de Kamer. Daar had het vrijhavenbegrip juist geregeld onder vuur gelegen omdat het te weinig richtinggevend zou zijn. De Raad was bovendien bezorgd dat met de veranderingen in het beleid en het loslaten van de vrijhavengedachte de economische opbrengst van het beleid weer de overhand zou krijgen. Een deel van de keuzen voor specifieke landen werd namelijk ingegeven door de economische mogelijkheden.

⁷¹ Niet helemaal duidelijk is wie de Raad hiermee bedoelt. Alleen Nuis kan als rechtstreekse voorganger van Van der Ploeg verbonden worden aan het vrijhavenconcept. Wellicht doelt de Raad hier op zowel Nuis als Patijn.

Op 4 november 1999 werd de cultuurnota besproken door de vaste commissie van OCW. Tijdens dit overleg was er aandacht voor culturele diversiteit en de noodzaak om in het nationale cultuurbeleid meer aandacht te krijgen voor een betere afspiegeling van deze diversiteit in het gesubsidieerde aanbod. Voor het ICB was nauwelijks aandacht tijdens deze vergadering, omdat op 18 november 1999 een algemeen overleg gepland stond van de vaste commissies voor BuZa en OCW. Bij die vergadering stond naast deze uitgangspuntennota een hele lijst aan beleidsstukken op het programma, waaronder enkele adviezen van de Raad voor Cultuur en de correspondentie hierover met OCW, brieven over de HGIS-Cultuurmiddelen en een brief over de culturele functie op de posten (TK 1999/2000c).⁷²

Tijdens de vergadering ging de meeste aandacht uit naar de beschikbaarheid van financiële middelen op langere termijn, de keuzen voor de prioriteitslanden en de veranderende infrastructuur waarbinnen het beleid werd uitgevoerd. Anders dan het vorige ICB-debat, toen de partijen nauwelijks stelling namen tegenover elkaar, werd dit debat aangegrepen voor een duidelijke profilering. Dit gebeurde echter niet met het begrip 'identiteit', dat slechts één keer ter sprake werd gebracht door PvdA-Kamerlid Judith Belinfante in haar pleidooi Zuid-Afrika eenzelfde status te geven in het beleid als Marokko en Turkije, omdat "veel Caribische landgenoten voor de positieve invulling van hun eigen identiteit gericht zijn op Afrika" (TK 1999/2000c: 4). Om diezelfde reden – de aanwezigheid van grote groepen uit specifieke culturen in Nederland – vond zij dat ook Egypte op de lijst mocht. VVD-Kamerlid Atzo Nicolaï constateerde "dat Nederlanders onvoldoende trots zijn op het cultureel erfgoed en de culturele prestaties van hun land" (TK 1999/2000c: 6) en hij oordeelde mede daarom in principe positief over de voorgenomen versterking van het internationaal cultuurbeleid en de reeds met de HGIS-Cultuurmiddelen bereikte resultaten. De trots op het erfgoed was een terugkerend argument in de bijdrage van de VVD-parlementariërs, en riep herinneringen op aan het grotere culturele zelfbewustzijn dat eind jaren tachtig onder het centrumrechtse kabinet-Lubbers II werd aangemoedigd.

Het duidelijke primaat van het cultuurbeleid kon nog steeds niet bij alle partijen op steun rekenen. CDA-Kamerlid Marry Visser-van Doorn maakte eens te meer duidelijk dat wat betreft het CDA het buitenlandbeleid nog steeds leidend diende te zijn, en was dan ook blij met enkele van de motieven die aan het beleid ten grondslag lagen: "het succes van de culturele uiting in het buitenland, groeiende aandacht voor culturele eigenheid, de veranderde samenstelling van de Nederlandse bevolking en de noodzakelijke extra aandacht voor de Oost-Europese landen" (TK 1999/2000c: 4). Zij vond daarin bijval van GPV-Kamerlid Eimert van Middelkoop, die verbaasd opmerkte dat de staatssecretaris van Cultuur de eerste ondertekenaar van de stukken over het ICB was terwijl BuZa volgens hem het primaat had. Op dit punt gaf staatssecretaris Benschop hem gelijk en hij stelde dat de volgorde van de ondertekening zou worden omgedraaid. Het standpunt van de VVD was precies tegenovergesteld. Nicolaï zegt daarover: "omdat cultuur in veel opzichten internationaal

⁷² Ook van dit Kamerdebat is een samenvatting gemaakt en het is dus niet mogelijk om letterlijk de personen te citeren die aan het woord zijn geweest.

georiënteerd is, moet het internationaal cultuurbeleid [...] direct in het verlengde van het nationaal cultuurbeleid liggen” (TK 1999/2000c: 6). De VVD week hiermee af van het in eerdere decennia ingenomen standpunt, namelijk dat het primaat bij het buitenlandbeleid diende te liggen.

Ook in het debat over het ICB werd stilgestaan bij het thema ‘culturele diversiteit’. Van Middelkoop vond dat er in het beleid te veel aandacht was voor de culturele diversiteit en de invloed daarvan op het beeld naar buiten. Van der Ploeg stelde “dat versterking van de samenwerking met landen met een islamcultuur, zoals Egypte, niet het primaire oogmerk van het internationaal cultuurbeleid is. Als uiting van de culturele diversiteit van Nederland en in verband met het feit dat veel mensen in Nederland afkomstig zijn uit Marokko en Turkije, zijn die twee landen wel prioriteitslanden” (TK 1999/2000c: 8). De keuze voor deze prioriteitslanden werd daarmee direct verbonden aan keuzen in het nationale beleid en aan de culturele diversiteit van de Nederlandse bevolking en de daarin aanwezige migrantenculturen.

Van der Ploeg zette op heldere wijze uiteen hoe het beleid zich tot het voorgaande beleid verhield. Hij constateerde dat er geen sprake was van een wezenlijke verandering: “In het tijdens de vorige kabinetsperiode in gang gezette vrijhavenbeleid ligt de nadruk op open culturele grenzen en op «arts promotion» om culturele uitwisselingen mogelijk te maken. Die benadering werpt vruchten af en juist daarom is arts promotion de beste Hollandpromotie” (TK 1999/2000c: 8). Daarmee benadrukte Van der Ploeg dat bij het uitdragen van het profiel culturele uitwisseling het hoofddoel was, en dat de culturele uitwisseling dus geen instrument was voor Holland Promotion. Interessant was verder de manier waarop Van der Ploeg het Nederlandse beleid afzette tegen het beleid van Frankrijk en Canada: “Juist voor een klein land als Nederland levert een confrontatie met buitenlandse instellingen en buitenlands publiek een belangrijke bijdrage aan de kwaliteit van de eigen cultuur, terwijl in het Franse of Canadese model juist meer sprake is van cultuurprotectionisme, omdat men veronderstelt dat de eigen culturele ontwikkeling gebaat is bij een zekere afscherming voor al te veel buitenlandse invloeden” (TK 1999/2000c). Van der Ploeg was duidelijk een voorstander van die confrontatie en zag het zeker niet als de taak van de overheid om Nederlandse cultuur te beschermen tegen invloeden van buitenaf.

Ondanks de voortvarende koers van het nieuwe beleid bracht het debat weinig nieuwe punten naar boven. Er werd van gedachten gewisseld over de nieuwe structuur en de rol die de Raad voor Cultuur, de culturele attachés op de posten en de SICA in het adviestraject rondom de internationale projecten dienden te krijgen. Na een duidelijker keus over het primaat van het beleid, door Van der Ploeg helder verwoord tijdens het debat, lag de nadruk nu op het afstemmen van de benodigde infrastructuur. Met de uitwisseling van OCW-ambtenaren op de posten en de oprichting van de SICA waren daarin de eerste stappen gezet. Er lagen adviezen van de Raad voor Cultuur over de HGIS-Cultuurmiddelen, de cultureel attachés en het algemene ICB, maar in het debat werd nauwelijks ingegaan op de inhoud van deze adviezen. Na de aanvankelijke opleving in de rol van de Raad leek de relatie nu weer wat bekoeld. Dat bleek ook uit het staartje dat het debat kreeg. Het advies van de Raad voor Cultuur over culturele netwerken werd in een brief van 16 november – 2 dagen

voor het debat over het ICB – door Van der Ploeg bestempeld als weinig bruikbaar. De Raad had volgens hem onvoldoende de vraag beantwoord welke internationale netwerken voor Nederland van belang waren. De Raad – die met oud-minister Winnie Sorgdrager vanaf 1 januari 2000 een nieuwe voorzitter had – stuurde op 25 januari 2000 een brief aan de staatssecretaris om zijn ongenoegen over deze kritiek te uiten. In de ogen van de Raad was er bewust geen selectie gemaakt, omdat die vraag niet te beantwoorden viel vanwege de ontwikkelfase waarin veel van die netwerken zich nog bevonden. De briefwisseling liet zien dat er tussen de Raad en de staatssecretaris toch nog steeds spanningen bestonden rondom het ICB.

Na de inrichting van het nieuwe ICB door Patijn en Nuis wordt door Van der Ploeg en Benschop het beleid verder aangescherpt. Dat gebeurt onder andere door de thematische en regionale besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen concreter te maken en door een verdere professionalisering en versterking van de culturele functie op enkele prioriteitsposten. Hiermee lijkt er na vele jaren van zoeken een manier gevonden om de zo gewenste samenhang in de culturele activiteiten in het buitenland aan te brengen. Toch is er vooral sprake van nevenschikking, een constatering die wordt versterkt door de duidelijke verankering van internationalisering in het nationale cultuurbeleid. Het gezamenlijke beleid krijgt invulling binnen de HGIS-Cultuurmiddelen, het eigen OCW-beleid in de toenemende aandacht voor culturele diversiteit van het nationale cultuuraanbod.

De expliciete aandacht voor de culturele diversiteit in Nederland en de onderscheidende rol van cultuur is een duidelijke indicatie dat in het beleid niet langer de opvatting heerst dat er sprake is van een verbindende nationale cultuur. Daar lijkt het Van der Ploeg ook niet om te doen. In het nationale cultuurbeleid vraagt hij uitdrukkelijk aandacht voor culturele diversiteit binnen het gesubsidieerde cultuurbestel. De rol van cultuur in de buitenlandse betrekkingen verschuift nog sterker naar de deelname van de Nederlandse cultuursector aan het internationale netwerk. Hiermee lijkt een eerste scheiding van het nationale en het internationale cultuurbeleid te worden aangebracht, waarbij de diversiteit vooral onderdeel gaat uitmaken van het nationale beleid en de blik naar buiten wat meer exclusief het domein van het ICB wordt.

3.5 DE STEM VAN DE ADVISEUR

Niet lang na de discussie over de cultuurnota verschijnt het artikel van Scheffer, waarmee een hevig debat over de mogelijke kloof tussen culturele groepen in Nederland wordt opgestart. Van der Ploeg had dit vraagstuk al een plek had gegeven in zijn cultuurnota, maar beschouwde de confrontatie tussen culturen minder als een probleem dan zijn partijgenoot Scheffer. Onderdeel van het ICB-debat is het artikel niet; daar begint op 1 januari 2001 een nieuwe cultuurnotaperiode met parallel daaraan een meerjarig plan voor de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen.

Nu het beleid op de rails lijkt te staan, is het woord aan de adviseurs. Op verzoek van Van der Ploeg stuurde de Raad voor Cultuur op 19 december 2001 een advies waarin het Artists-in-Residence-programma werd geëvalueerd. Eind 2000 had de Commissie van

Deskundigen, die over de kandidaten voor dit programma adviseerde, al een evaluatief verslag over het programma geschreven en geadviseerd het programma voort te zetten. Van der Ploeg vroeg de Raad voor Cultuur om een advies over de bevindingen van deze commissie, en de Raad gebruikte het advies tevens om zijn eigen visie te geven over het ICB. Zo vroeg de Raad aandacht voor het risico van een te eenzijdige benadering van het internationale culturele verkeer: "Een actief internationaal cultuurbeleid heeft evenwel baat bij reciprociteit. In de traditie van Nederland Vrijhaven zou het voor de hand liggen dat ook ons land volop onderdak biedt aan buitenlandse kunstenaars die enige tijd in ons land willen wonen en werken. Dat is evenwel slechts mondjesmaat mogelijk" (Raad voor Cultuur 2001: 4). Het bezoekersprogramma zag de Raad als een goede manier om de wederkerigheid in het ICB in te vullen. Met andere woorden, de Raad onderschreef het advies van de Commissie van Deskundigen om het bezoekersprogramma te behouden.

Rond diezelfde tijd bracht de Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) een rapport uit waarin het ICB van de periode 1997-2001 werd geëvalueerd.⁷³ Er was geen specifieke aanleiding voor: de evaluatie maakte deel uit van het beleid van de IOB om periodiek alle beleidsterreinen van BuZa onder de loep te nemen. In het beleid lag sterk het accent op de prioriteiten van het cultuurbeleid, maar het mandaat van de IOB betrof het beleid van BuZa. Desondanks werd een uitgebreide evaluatie uitgevoerd, waarbij aandacht was voor zowel het meer algemene beleid als de specifieke beleidsinstrumenten. Een belangrijke bevinding van de evaluatie was dat cultuur als zelfstandige pijler in het buitenlands beleid was verankerd, maar dat daarmee de relatie met de andere elementen uit het buitenlandbeleid uit het zicht was verdwenen. Met andere woorden, het primaat was sterk komen te liggen bij de samenwerking met OCW, wat had geleid tot een beleid dat het beste getypeerd kon worden als de internationale component van het cultuurbeleid. De titel van het evaluatierapport, *De kunst van het internationaal cultuurbeleid*, verwees daarbij naar de grote dominantie van de kunsten in het beleid.

Typerend voor het evaluatieve karakter van het IOB-rapport was het frequente gebruik van de terminologie van de nieuwe begrotingsstrategie van de overheid, gevat onder de slogan 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording'. Bij die strategie vormden begrippen als 'efficiency' en 'effectiviteit' belangrijke uitgangspunten voor de beoordeling en ging veel aandacht uit naar de transparantie van de besluitvorming. Deze manier van kijken botste met de lastig te omschrijven resultaten van de culturele uitwisseling en bracht een duidelijk verschil naar boven in de wijze van begrotingsverantwoording tussen de betrokken ministeries. Daar waar de projectsubsidies binnen het werkkterrein van OCW naar de fondsen waren gedecentraliseerd, had de HGIS-Commissie – waarvan BuZa het secretariaat voerde – juist te maken met tal van losse cultuurprojecten. Vooral ten aanzien van het operationele deel van het ICB was de IOB dan ook kritisch. Zo wees zij op de slechte uitvoerbaarheid van de beleidsdoelstellingen, de slechte archivering van het HGIS-Cultuurprogramma en de beperkte transparantie van de besluitvormingsprocessen.

⁷³ Ik ben als junior-onderzoeksmedewerker bij de totstandkoming van dit rapport betrokken geweest.

In het rapport werd ook stilgestaan bij de diverse beleidsinstrumenten die voor de uitvoering van het ICB werden ingezet. De IOB constateerde daarbij een tweedeling tussen oude en nieuwe instrumenten, waarbij de culturele verdragen en de culturele instituten als oude instrumenten werden aangemerkt, en de HGIS-Cultuurmiddelen, de versterkte culturele posten en de grote manifestaties als nieuwe. Het rapport was positief over de invulling van de rol van cultureel instituut door het Institut Néerlandais, en was juist kritisch over die van de culturele functie van het consulaat in New York. Hoewel de makelaarsfunctie van de post in New York op zich positief werd beoordeeld, was men van mening dat zij zich te zeer richtte op haar rol voor de culturele sector en te weinig op die in het BuZa-netwerk. Zo waren er conflicten geweest over de bestedingen aan ambassadeconcerten. Een bijdrage hiervoor uit het cultuurbudget werd geweigerd, omdat het in de ogen van de post te zeer een promotionele activiteit was.

In de evaluatie werden de HGIS-Cultuurmiddelen uitgebreid geanalyseerd. Zo was bijvoorbeeld gekeken naar de meest voorkomende gronden voor afwijzing van projecten. Dat waren: onvoldoende financiële of inhoudelijke bijdrage van de buitenlandse partner, het niet passen van het project binnen de beleidsprioriteiten, het niet voldoen aan de vormeisen of de termijn van indiening, en twijfel over de artistieke kwaliteit (IOB 2001: 106-107). Daaruit komt een beeld naar voren dat de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen in eenzelfde soort patroon terechtkwam als het reguliere cultuurbeleid: instellingen deden aanvragen bij de HGIS-Cultuurcommissie, de commissie won advies in, er werd al dan niet tot toekenning van subsidie overgegaan, er werd bij afwijzing bezwaar aangetekend, etc. Daarmee was de discussie over de besteding van de middelen voor het ICB een discussie over de toekenning van middelen voor culturele activiteiten geworden. De IOB uitte haar zorgen hierover, omdat daarmee de doelstellingen van het buitenlandbeleid wel erg uit het zicht waren geraakt.

De val van het tweede Paarse kabinet op 16 april 2002 zorgde ervoor dat een officiële reactie op het IOB-advies even op zich liet wachten. De verkiezingen van 19 mei 2002 zorgden voor een politieke aardverschuiving. De coalitiepartijen verloren allemaal fors en de LPF kwam met 26 zetels in de Tweede Kamer. Samen met het CDA en de VVD vormde de LPF onder leiding van CDA-minister-president Jan Peter Balkenende het kabinet-Balkenende I. Het kabinet zat slechts 86 dagen en was daarmee het kortst zittende naoorlogse kabinet. Van officieel beleid op het terrein van het ICB was in deze periode geen sprake; LPF-staatssecretaris Cees van Leeuwen (OCW) en VVD-staatssecretaris Atzo Nicolai waren er simpelweg nog niet toe gekomen. Van Leeuwen had bij zijn aantreden duidelijk gemaakt dat hij het beleid van zijn voorganger Van der Ploeg wilde voortzetten door in te zetten op de vergroting van de vraag naar cultuur. In zijn opvatting over nationale identiteit was hij veel uitgesprokener dan zijn voorgangers. Hij hanteerde het motto 'meer cultuur voor meer mensen', en gaf aan dat cultuur en kunst een belangrijke functie konden hebben bij het bevorderen van de integratie.⁷⁴ Van Leeuwen zag in kunst en cultuur instrumenten om de

⁷⁴ 'Ik had geen vertrouwen in Den Haag', *de Volkskrant*, 30 augustus 2002.

normen en waarden van de westerse samenleving uit te dragen, zodat allochtonen beter zouden integreren. Kunst en cultuur konden in zijn optiek als communicatiemiddel dienen in een maatschappij waar weinig sociale cohesie bestond. Van Leeuwen wilde ook in het aanbod de culturele diversiteit vergroten, al stelde hij dat 'integratie de andere kant van de medaille' was. De visie op het cultuurbeleid en daarmee ook op het internationaal cultuurbeleid zou echter gestalte moeten krijgen in de uitgangspuntenbrief cultuurbeleid 2005-2008, die door zijn opvolger opgesteld zou worden. De belangrijkste stap van Nicolai in deze periode was het versturen van de officiële reactie van het kabinet-Balkenende I, op het IOB-rapport. In de redelijk summiere reactie werd puntsgewijs ingegaan op de belangrijkste conclusies, waarbij in de meeste gevallen een korte toelichting wordt gegeven op de motieven voor de gemaakte beleidskeuzen. Grote wijzigingen in het beleid werden niet aangekondigd: "Samenvattend zijn wij van mening dat het IOB-rapport belangrijke impulsen biedt voor de verdere ontwikkeling en versterking van het internationaal cultuurbeleid zoals dat sinds 1997 is opgebouwd" (buza020418).

De verkiezingen begin 2003 zorgden opnieuw voor flinke verschuivingen in de politieke verhoudingen. Na een mislukte formatiebespreking tussen het CDA en de PvdA, die na het grote verlies bij de vorige verkiezingen deze keer juist 19 zetels won, trad eind mei van dat jaar het centrumrechtse kabinet-Balkenende II (CDA, VVD en D66) aan. Het buitenlandbeleid van dat kabinet kende een wisselende koers. De nieuwe minister van BuZa Jaap de Hoop Scheffer (CDA) stond bekend als een uitgesproken atlanticus, wat onder andere moge blijken uit zijn latere benoeming als secretaris-generaal van de NAVO in 2003. Zijn opvolger Ben Bot daarentegen was nadrukkelijk voorstander van een meer Europese lijn (Hellema 2014: 402). Als staatssecretaris van Cultuur werd D66'er Medy van der Laan aangesteld, voormalig VVD-woordvoerder voor cultuur Atzo Nicolai bleef staatssecretaris van BuZa. Na Nuis was dit de tweede keer dat een voormalige woordvoerder voor het cultuurbeleid in de Kamer als bewindspersoon verantwoordelijk was voor het ICB. Belangwekkend was ook dat Atzo Nicolai voormalig algemeen secretaris van de Raad voor Cultuur was, en dat daarmee de moeizame relatie met de Raad kon worden vlot getrokken. In januari 2003 stuurden Nicolai en Van der Laan dan ook een verzoek aan de Raad, waarbij ze deze om advies vroegen over enkele beleidsdilemma's (o.a. vraag- of aanbodgericht werken, de prioriteitslanden en infrastructuur en instrumenten), maar ook enkele concrete adviezen wilden krijgen naar aanleiding van het beleid voor de cultuurnota 2001-2004. In 2003 was niet zeker of de HGIS-Cultuurmiddelen ook na de periode 2001-2004 nog beschikbaar waren. Een deel van de middelen was inmiddels al ondergebracht bij de cultuurfondsen en sectorinstellingen, en de bewindslieden wilden weten of deze koers een positief effect had op de samenhang in het ICB.

Een eerste reactie van de Raad volgde op 3 april 2003, toen in het vooradvies voor de cultuurnota enkele van de beleidsdilemma's werden geadresseerd. In het advies reflecteerde de Raad op maatschappelijke veranderingen, en constateerde onder andere dat er sprake was van een economisering van de samenleving. Dit had volgens de Raad tot gevolg dat ook kunst en cultuur zich steeds meer in economische termen dienden te legitimeren. In het vooradvies was expliciet aandacht voor het ICB: "Mondialisering,

internationalisering en culturele diversiteit vormen eveneens een onlosmakelijk onderdeel van de maatschappij en zijn bovendien nauw op elkaar betrokken” (RvC 2003a: 4). De Raad constateerde dat het buitenland voor de kunst- en cultuursector zowel een markt als een toetssteen bleef. Maar ook in eigen land zorgde mondialisering voor een duidelijke verandering: “Dezelfde behoefte aan inspiratie en toetsing van de eigen identiteit speelt zich binnen onze eigen landsgrenzen af. Niet alleen in demografische zin is Nederland een multi-etnische samenleving geworden, ook op cultureel vlak tekent zich een grotere diversiteit af” (RvC 2003a: 4). Dit zou volgens de Raad tot duidelijke veranderingen in het cultuurbeleid moeten leiden. Veelzeggend is de verbinding die de Raad legt tussen het perspectief naar binnen en naar buiten, een perspectief dat klaarblijkelijk door de Raad onvoldoende stevig werd uitgedragen in het beleid. De vrees was, zo valt te lezen, dat het beleid te sterk op economische doelen gericht zou worden. Die vrees was begrijpelijk; het was immers het centrumrechtse kabinet-Lubbers II (CDA-VVD), geweest dat eind jaren tachtig het thema ‘Holland Promotion’ had geïntroduceerd. Opvallend is ook het onderscheid dat de Raad maakt tussen etniciteit en cultuur. Het lijkt een eerste poging om een meer academisch debat over de culturele diversiteit te voeren.

Een paar maanden later, in juni 2003, bracht de Raad een *midterm*-advies uit over het ICB. De Raad constateerde een toegenomen aandacht voor de eigen cultuur door wat hij noemde een drang tot distinctie: “In Nederland lijkt dat proces zich iets langzamer te hebben voltrokken dan in veel andere landen, maar ook hier is inmiddels grotere aandacht ontstaan voor de mogelijkheden om ‘eigen cultuur’ te ondersteunen, en om haar in Europees en breder internationaal verband zichtbaarder te maken, al of niet in concurrentie met andere culturen waarmee ook onze eigen markt zich steeds meer geconfronteerd ziet” (RvC 2003b: 4). In het advies werden de doelstellingen van het beleid nogmaals toegelicht, zoals deze volgens de Raad uit het beleid naar voren kwamen, namelijk uitwisseling en dialoog tussen cultuurmakers uit Nederland en die uit andere landen, marktverruiming en “Het op de kaart zetten van Nederland door middel van in Nederland ontstane cultuuruitingen” (RvC 2003b: 4). Over de doelstellingen merkte de Raad op dat deze complementair waren aan elkaar, en dat goede kunstuitingen een positieve waarde hadden voor het imago van Nederland. Dat betekende niet dat de kunsten per definitie instrumenteel waren aan het imago, maar wel dat ze een neveneffect konden hebben.

De belangrijkste suggestie van de Raad in dit advies was om in het beleid een onderscheid te gaan hanteren tussen praktisch beleid en strategisch beleid. Het praktische ICB ging volgens de Raad uit van zelfregulering van de sector, het strategische juist van een sterkere rol van de overheid. Ten aanzien van het strategische beleid stelde de Raad: “Het strategische icb vraagt in tegenstelling tot het voorgaande [het praktische ICB, TM] een veel actievere rol van de overheid. Hier staan twee pijlers centraal: enerzijds de belangen van het land zelf: de positionering van Nederland, als verwoord in de eerder genoemde derde doelstelling van het icb; en anderzijds de te verwachten ontwikkelingen in het internationale veld” (RvC 2003: 7). Met het onderscheid tussen praktijk en strategie trachtte de Raad duidelijk te benoemen waar het beleid over diende te gaan. De overheid diende zich te richten op die zaken die de capaciteit en het belang van de individuele instelling overstegen.

Indirect werd daarmee kritiek geleverd op de aanpak van de HGIS-Cultuurmiddelen, waarin toch sterk het initiatief lag bij de culturele instellingen en waarbij sprake was van een sterke mate van projectmatig werken. Met het onderbrengen van een deel van die middelen bij de fondsen en sectorinstellingen was er voldoende ondersteuning van het praktische ICB en de aansluiting daarvan op het reguliere cultuurbeleid.

Voor het debat over identiteit is tenslotte de spanning die de Raad constateerde tussen diplomatie en kunst interessant: “Terwijl de diplomatie van huis uit gericht is op degelijkheid en het vermijden van risico’s, is de kunst er juist vaak op uit twijfel te zaaien en de wereld op zijn kop te zetten. Het gaat om twee dynamieken die niet vermengd kunnen worden, maar wel vanuit hun eigen identiteit en opdracht elkaar aanvullen” (RvC 2003: 15). Hiermee volgde de Raad Van der Ploeg, die met zijn cultuurnota *Cultuur als confrontatie* een vergelijkbare visie op cultuur had gegeven. De opmerking van de Raad benoemde de aloude spanning tussen het buitenlandbeleid en het cultuurbeleid. Indirect zette de Raad – wellicht onbewust – de deur open voor een nieuwe scheiding tussen de twee departementen.

Deze periode laat zien dat het beleidsterrein zich lastig laat vatten binnen de bestaande adviesstructuren. De IOB richt zich in het evaluatierapport vooral op het buitenlandbeleid en constateert dat in het ICB de focus wel erg sterk was verschoven naar de internationale kunstpraktijk. De Raad voor Cultuur kijkt juist naar de samenhang met het cultuurbeleid en stelt vast dat de buitenlandpolitieke doelstellingen soms een heldere koers in de weg zitten. Anders dan de WRR, die zich meer vanuit een overkoepelend perspectief over het beleid had uitgesproken, en de verschillende adviescommissies uit het begin van de jaren negentig met een specifieke adviesvraag, preken deze adviesorganen voor eigen parochie. De Raad voor Cultuur constateert daarom in zijn *midterm*-advies dat het beter is om een scheiding aan te brengen tussen een praktisch ICB – de praktijk van het internationaal werken binnen de kunst- en cultuursector – en een strategisch ICB. Bij de strategie kunnen diplomatie en kunst elkaar goed aanvullen en kan een middenweg worden gevonden tussen de twee belangen. Met deze scheiding maakt de Raad duidelijk dat wat hem betreft de overheid zich niet met de praktijk van internationalisering moet bezighouden, maar veel meer met de langetermijnvisie op de gevolgen van toegenomen internationalisering voor nationale cultuur.

Desalniettemin zorgen de adviesorganen er wel voor dat het debat over het beleid in een bredere context wordt besproken dan enkel de inzet van de intensiveringsmiddelen. Zo valt op in de adviezen van de Raad voor Cultuur is dat meer dan voorheen wordt getracht om een meer academische benadering van de problematiek in de adviezen tot uitdrukking te laten komen. Zo worden verschillende opvattingen over nationale identiteit naast elkaar gezet door bijvoorbeeld te spreken over de multi-etnische samenstelling van de bevolking, de ‘eigen cultuur’ en ‘in Nederland ontstane cultuuruitingen’. Uit die laatste formulering spreekt bijvoorbeeld een territoriale opvatting, en wordt bewust vermeden om te spreken over Nederlandse cultuuruitingen vanuit een cultureel perspectief. Wat ook opvalt is de nadruk die de Raad legt op positionering en distinctie door middel van cultuur. Daaruit spreekt een opvatting die sterk in de Bourdieuaanse veldlogica past. Wellicht dat de Raad op

deze manier tracht om gehoor te vinden bij vooral het CDA en de VVD, die in hun opvatting over het ICB ook een sterke voorkeur lijken te hebben voor een dergelijke benadering.

3.6 MEER DAN DE SOM

Op 3 november 2003 stuurde staatssecretaris Medy van der Laan haar cultuurnota getiteld *Meer dan de som* naar de Kamer. In de nota werd ruim aandacht besteed aan het begrip ‘*cultural governance*’, waarmee het pad van een verdere professionalisering van de bestuurslaag van de culturele sector werd voortgezet. Net als haar voorgangers Van der Ploeg en Nuis besteedde Van der Laan de nodige aandacht aan de thema’s ‘culturele diversiteit’ en ‘internationalisering’. Interessant is daarbij haar kwalificatie van internationale topkunst en de amateurkunst als de uitersten van de piramide van het culturele leven: “[Zo, TM] wordt het culturele leven vaak gezien als een piramide, waarbij de internationaal gewaardeerde kunst de top vormt en de amateurkunst de brede basis” (TK 2003/2004a: 2). Dit geluid was nieuw. In de jaren zeventig waren deze twee juist als een elkaar uitsluitende keuze gepresenteerd: het beleid richtte zich op de (top)kunst óf op de cultuur van het volk, de amateurkunst. Van der Laan verbond de twee door aan te geven dat ze de brede reikwijdte van het cultuurbegrip markeerden, en opende daarmee ook de weg om het cultuurbeleid weer wat breder te trekken dan enkel de kunsten.

Net als haar voorganger Van Leeuwen spreekt Van der Laan zich zeer expliciet uit over het concept ‘nationale cultuur’: “Op de keper beschouwd is wat wij «de Nederlandse cultuur» noemen permanent in beweging, het resultaat van eeuwen van «intercultureel verkeer». Sedert de komst van de Groot-Romeinse beschaving naar de Hollandse moerassen zijn al onze «tradities» het resultaat van grensoverschrijdende culturele dynamiek – doordat wij reizen, doordat wij immigranten ontvangen, doordat wij boeken vertalen en televisie kijken. Die dynamiek heeft het huidige Nederlandse culturele landschap gevormd: herkenbaar, eigen en toch beweeglijk” (TK 2003-2004a: 13). Anders dan Van Leeuwen draagt Van der Laan hiermee een sterk cultuurrelativistische opvatting over nationale cultuur uit. Met de verwijzing naar het ontstaan van tradities uit de internationale betrekkingen werd een belangrijk kenmerk van nationale cultuur opnieuw gemarkeerd. Van der Laan plaatste de nationale cultuur namelijk niet alleen in de hedendaagse culturele praktijk. De nationale cultuur kende een geschiedenis en die geschiedenis diende ook deel uit te maken van het beleid. Die geschiedenis maakte bovendien duidelijk dat het spreken over een eenduidige nationale culturele identiteit onjuist was, omdat er voortdurend sprake was van dynamiek, van beïnvloeding van buitenaf. Dat was een praktijk die ook diende te blijven en waar de overheid met beleid een bijdrage aan kon leveren: “Voor ons nationale en dus ook ons internationale culturele karakter is die interculturele wisselwerking een niet weg te denken gegeven: kennis nemen van elkaars culturele praktijken, wederzijds respect voor elkaars creativiteit. Deze culturele diversiteit, opgevat als inhoudelijke rijkdom en veelzijdigheid, is eigen aan onze culturele ontwikkeling. [...] Bij het hanteren van het begrip culturele diversiteit wil ik derhalve de aandacht verbreden tot interculturele verrijking en de rol van de overheid daar op richten” (TK 2003/2004a: 12-13). Waar Van der Ploeg de culturele diversiteit van makers en publiek tot aandachtsgebied van het beleid had gemaakt,

verbreedde Van der Laan dit perspectief door meer dan haar voorganger te wijzen op de verrijking die dit voor de Nederlandse samenleving als geheel had opgeleverd.

Op deze passage over internationalisering volgde een beschouwing over het begrip 'integratie' als beeldbepalend element in het multiculturele debat naast diversiteit. In het integratiedebat speelde volgens Van der Laan een multiculturele paradox: "Het cultureel erfgoed, dat de materiële neerslag vormt van de gedeelde taal, cultuur en geschiedenis van de Nederlandse samenleving, speelt daarbij een belangrijke rol. Kennis van ons erfgoed draagt bij aan het cultureel zelfbewustzijn dat onmisbaar is voor het interculturele debat en voor een stevige positie van de Nederlandse cultuur in internationale context. Het «gesprek met de anderen» kan niet zonder het «gesprek met de vorigen»" (TK 2003-2004a: 13). De kennis van het erfgoed als basis voor het al eerder in het beleid aangehaalde culturele zelfbewustzijn zorgde ervoor dat in het beleid ruimte kwam voor een debat over dat erfgoed en een meer expliciete verwoording van de oorsprong van de nationale culturele identiteit. Tegelijkertijd kon die kennis ook worden ingezet in de dialoog met mensen van andere culturen. Met deze passage distantieert Van der Laan zich duidelijk – zij het impliciet – van de opmerking van Scheffer uit 2000, die had gesteld dat integratie met behoud van de eigen identiteit een vrome leugen was. De samenleving als geheel werd verrijkt, juist doordat mensen hun eigen identiteit behielden.

Verderop in de nota ging Van der Laan in op de motieven voor makers om naar het buitenland te gaan. Ze trachtte daarbij nadrukkelijk de drijvende kracht van de overheid achter die internationale activiteiten te relativiseren: "Cultuurmakers gaan niet de grens over omdat de overheid dat wil, maar op grond van innerlijke drijfveren. Men wil zich meten met de omgeving, zoekt inspiratie en tevens nieuwe afzetmarkten voor culturele producten. Op die manier veroveren Nederlanders internationaal aanzien en komt de wereldcultuur bij ons. Ik zal deze wisselwerking en dynamiek waar nodig ondersteunen" (TK 2003/2004a: 17-18). Deze opmerking was meer in lijn met haar voorgangers, die ook al hadden gesproken over het buitenland als inspiratiebron en als afzetmarkt. Wel was volgens Van der Laan duidelijk dat de internationale activiteiten meer dan een economische opbrengst hadden voor Nederland. Door hun ervaringen in het buitenland verrijkten de kunstenaars de Nederlandse cultuur. In het ICB behield Van der Laan, die in dit onderdeel van de cultuurnota verwees naar haar collega-staatssecretaris van BuZa Atzo Nicolai (VVD), het projectmatige karakter van de HGIS-Cultuurmiddelen. Ze waakte ervoor om er structurele activiteiten mee te ondersteunen, een motief dat in de brief verder niet werd toegelicht, maar dat wel steeds aan de basis van de HGIS-intensivering had gelegen.

Op het eerste oog vormt de cultuurnota een voortzetting van het tot dan toe gevoerde beleid. De grondslagen van het beleid blijven hetzelfde, en Van der Laan vindt net als Van der Ploeg dat in het beleid meer aandacht moet komen voor de culturele wisselwerking met andere culturen. Maar Van der Laan spreekt daarbij liever over een wisselwerking tussen culturen dan over een confrontatie. Ze plaatst zich – begrijpelijk – meer in lijn met de visie van haar D66-voorganger Nuis, die met het vrijhavenbegrip nadrukkelijk Nederland in de internationale context had beschouwd. De expliciete aandacht voor het cultureel erfgoed en

het verleden als onderdeel van nationale identiteit zijn meer in lijn met de opvatting van coalitiegenoot VVD, die al vaker op het belang van een nationaal bewustzijn had gewezen. Bovendien maakt Van der Laan met de verwijzing naar erfgoed duidelijk dat nationale cultuur aan verandering onderhevig is, en dat kennis over het verleden een belangrijke bijdrage kan leveren aan een constructieve dialoog met anderen. Vanuit dat begrip 'dialoog' komt wederkerigheid als onderdeel van de internationale culturele uitwisseling prominenter naar boven. Het gaat niet enkel om het presenteren van Nederland in het buitenland, door de culturele uitwisseling wordt ook de historische rijkdom van Nederland zichtbaar en kan de dialoog worden gevoed.

3.7 STAGNATIE

Op 13 april 2004 stuurde Van der Laan een brief naar de Kamer met daarin het uitvoeringsprogramma dat aan de beleidsplannen uit *Meer dan de som* concrete invulling moest geven. Daarin stond over het ICB: "Dit najaar breng ik samen met de staatssecretaris voor Europese Zaken [Atzo Nicolai, TM] een notitie uit over het internationaal cultuurbeleid. Mede in het licht van de advisering over de Cultuurnota 2005-2008 door de Raad voor Cultuur zullen daarin doelstelling en beleidsinstrumenten, waar onder de HGIS-cultuurmiddelen, worden herijkt" (TK 2003/2004b: 6). Inmiddels was duidelijk dat er op de cultuurbegroting een bezuiniging moest worden doorgevoerd. De vraag was op welke manier dat zou doorwerken op het ICB, waarvan immers het grootste deel van het budget van de BuZa-begroting kwam. Het totaalbudget van de HGIS was verbonden aan het bruto nationaal product, en zou met het dalen daarvan ook automatisch verlagen. In de uitvoeringsbrief was verder een paragraaf opgenomen over culturele diversiteit. Daaruit werd duidelijk dat Van der Laan zowel aan de publiekskant als aan de kant van de makers een grotere culturele diversiteit beoogde, waarmee ze opnieuw voortbouwde op de beleidsuitgangspunten van haar voorganger. Instellingen dienden zich op een cultureel meer divers publiek te richten en ook in hun bestuurssamenstelling een etnisch meer diverse groep op te nemen (TK 2003/2004b: 4/5). Ze kondigde daarover nadere informatie aan in de cultuurnotaplannen voor de periode 2005-2008.

Op 13 juli 2004 werd het uitvoeringsprogramma besproken in de Kamer. Daarbij speelde het ICB geen prominente rol, onder andere omdat er veel aandacht uitging naar de vele bezwaren die er waren ingediend tegen de adviezen door de Raad voor Cultuur en de frictie die er daaromtrent leek te bestaan tussen het ministerie en de Raad. Toch werd er door de Kamer naar het ICB geïnformeerd. PvdA-Kamerlid John Leerdam stelde in dat debat dat het ICB er in het uitvoeringsprogramma maar bekaaid afkwam, en vroeg zich hardop af of er niet sprake was van een te grote versnippering van het beleid. Hij verzocht om een apart debat over het ICB, daarin gesteund door GroenLinks-Kamerlid Kees Vendrik en D66-Kamerlid Boris Dittrich. Dittrich constateerde ook op andere terreinen een sterke afname van de belangstelling voor het ICB. Zo merkte hij op dat in het rapport van Bureau Berenschot over de intermediaire instellingen helemaal niet over het ICB gesproken werd. VVD-Kamerlid Jan Rijpstra bracht overigens in het debat nog een interessant gezichtspunt naar voren ten aanzien van de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen: "Het is ontzettend belangrijk dat

ook daar [de HGIS-middelen, TM] gekeken wordt waar de prioriteiten gelegd worden. Het moeten zaken zijn die direct met het Nederlandse belang te maken hebben. In Suriname bijvoorbeeld wordt Nederlands gesproken en er is veel Nederlands cultureel erfgoed. De Unesco heeft het centrum van Paramaribo tot werelderfgoed verklaard. Het is absoluut noodzakelijk dat bekeken wordt wat Nederland daar kan doen" (TK 2003/2004c: 3). Deze aandacht voor het gehele koninkrijk was schaars in het ICB-debat. Naar aanleiding van de vele verzoeken zegde Van der Laan aan het eind van het debat een aparte brief over het ICB toe.

Een paar maanden later, op 21 september 2004, stuurden staatssecretaris Nicolai en staatssecretaris Van der Laan deze toegezegde brief aan de Kamer. Daarin werd een poging gedaan om het ICB meer richting te geven. In navolging van het door de Raad voor Cultuur voorgestelde onderscheid tussen praktisch en strategisch ICB richtten de bewindslieden zich op de formulering van de strategie en de vertaling ervan in beleidskeuzen. De nadere focus werd opgehangen aan de begrippen 'verscherping', 'verbinding' en 'verbreding': "Grofweg komt het er op neer dat er een scherpere focus komt in de beleidskeuzen, de strategische aanpak een belangrijkere rol gaat spelen in het internationaal cultuurbeleid, en er meer aandacht wordt geschonken aan de coördinatie binnen het culturele veld, waarbij de SICA een centrale rol als kennisinstituut voor het internationale culturele verkeer gaat vervullen" (TK 2004/2005a: 1). Er leek vooral de behoefte om meer samenhang in de door het beleid ondersteunde activiteiten aan te brengen. Uit de keuze voor meer samenhang valt op te maken dat er in de ogen van de bewindslieden sprake was van een te breed scala aan activiteiten door de verschillende ministeries, waarbij het aan een verband ontbrak. Uit de uitwerking van het begrip 'verscherping' werd duidelijk dat er gezocht werd naar een meer instrumenteel gebruik van de culturele activiteiten: "Dat betekent dat de HGIS-Cultuurmiddelen niet alleen worden besteed aan activiteiten die vanuit het culturele veld worden geïnitieerd, maar ook kunnen worden ingezet voor evenementen die in opdracht van de overheid zijn opgezet. De inhoudelijke invulling van dergelijke activiteiten ligt in handen van het culturele veld" (TK 2004/2005a: 3). Met andere woorden, de bewindslieden wilden meer de regie nemen. Dat dit leidde tot een meer economische koers viel af te lezen aan de uitwerking van het begrip 'verbreding': onder dat begrip werd de samenwerking met andere ministeries geschaard, waaronder expliciet het ministerie van Economische Zaken. Met het instellen van het overleg in de HGIS-Cultuurcommissie was het beleid een samenwerking tussen BuZa en OCW geworden. Het beleid van Ontwikkelingssamenwerking maakte daar als onderdeel van het buitenlandbeleid ook automatisch deel van uit. De verbreding zorgde enerzijds voor een breder gedragen beleid, maar anderzijds werd de deur opengezet om af te stappen van de dominantie van het cultuurbeleid en weer meer richting een op economische doelen gericht beleid te gaan.

Daar waar in de cultuurnota een sterk cultuurrelativisme had doorgeklonken en het spreken over een eenduidige nationale cultuur was losgelaten, kwam bij het internationaal cultuurbeleid weer de meer op promotie gerichte toon naar boven. De term 'profiel' leek daarbij in de plaats te zijn gekomen van begrippen als 'identiteit' of 'Holland Promotion'. Een andere wending was dat de overheid bij dit proces onder de noemer 'verbinding' meer de

regie in handen nam, en dus ook een deel van de HGIS-Cultuurmiddelen onder de noemer 'strategisch ICB' ging aanwenden voor eigen prioriteiten.

In de brief werd verder de rol van de SICA in het beleid bevestigd: "In overeenstemming met het advies van de Raad voor Cultuur en in het licht van de eerder genoemde versterkte aandacht voor strategisch cultuurbeleid zal de SICA daarnaast in toenemende mate de internationale profilering van de Nederlandse cultuur ondersteunen. Hierbij kan gedacht worden aan het in opdracht ontwikkelen van culturele activiteiten en programma's, het bundelen en coördineren van activiteiten van Nederlandse instellingen in het buitenland en buitenlandse manifestaties in Nederland waar deze sectoroverstijgend zijn, of het in Nederland optreden als makelaar of uitvoerder van statelijke culturele presentaties en manifestaties in het buitenland" (TK 2004/2005a: 3-4). Na vele jaren van twijfel leek hiermee eindelijk een instituut aangewezen te worden dat bij het beleid rondom de internationale culturele uitwisseling een centrale rol ging spelen. Het feit dat SICA-directeur George Lawson een voormalig topambtenaar van OCW was, heeft ongetwijfeld bijgedragen aan deze prominentere rol van de SICA in het beleid.

Op 15 november 2005 bracht de Raad voor Cultuur een advies uit over de SICA en over het algemene ICB. De Raad was in dat advies helder over de oorzaak van het gebrek aan voortgang in het ICB: "Hij kan zich niet aan de indruk onttrekken dat dit mede is veroorzaakt door een reeds meer dan drie jaar durend reorganisatieproces waardoor de OCW-directie die eerstverantwoordelijk is voor het internationaal cultuurbeleid niet optimaal heeft kunnen functioneren. Daar komt bij dat met name binnen de directie Kunsten nog onvoldoende plaats is ingeruimd voor internationaliseringsbeleid en de beleidsfocus daar nog sterk nationaal gericht is" (RvC 2005: 5). Deze inkijk in de situatie bij OCW is opmerkelijk. De bezorgdheid bij de Raad was mogelijk ingegeven door bezorgdheid over de eigen positie. Het was immers OCW dat de Raad bij het ICB betrokken hield, en met een zwakke vertegenwoordiging van dat ministerie in het beleid kwam ook een duidelijke rol voor de Raad weer in gevaar. De sterke nationale oriëntatie van het cultuurbeleid had volgens de Raad ook gevolgen voor de positie van het ICB: "Tegenover een in belang steeds toenemende internationale context voor het cultuurbeleid is de positie van het internationaal cultuurbeleid binnen het geheel van het overheidsbeleid hierdoor de laatste jaren verzwakt" (RvC 2005: 5). Over de rol van de SICA was de Raad te spreken, maar verder was hij toch vooral bezorgd dat de voortgang van het ICB stokte. De brief van Van der Laan en Nicolai had deze zorgen eerder aangewakkerd dan weggenomen.

In het advies refereerde de Raad uitdrukkelijk aan nationale identiteit: "Globalisering wordt door velen als bedreiging ervaren, met als gevolg een toenemend beroep op versterking van de individuele of nationale culturele identiteit. [...] Juist in deze tijd, waarin in ons land het buitenland soms geheel lijkt te verdwijnen en een deprimerende navelstaarderij de overhand dreigt te krijgen, is een nieuwe reflectie op rol, positie, kracht, en het karakter van en de mogelijkheden voor onze cultuur in een internationale context van groot belang. Het opnieuw definiëren hoe we namens en mét onze cultuur in dialoog blijven met andere culturen, in Europa en daarbuiten, is een opgave waarvan het belang niet genoeg kan worden onderstreept" (RvC 2005: 6, 8). Er leefden grote zorgen bij de Raad over

de in zijn ogen steeds meer naar binnen gekeerde Nederlandse samenleving. Die samenleving had iets meer dan een jaar eerder met de moord op Theo van Gogh opnieuw een klap te verwerken gekregen, en de spanningen tussen de verschillende culturen waren verder opgelopen. Zonder dat deze gebeurtenis expliciet wordt genoemd, is het duidelijk dat de Raad zich zorgen maakt over de sterke nationaal gerichte discussie die hierdoor is ontstaan.

De Raad sloot zich aan bij de door Van der Laan omschreven beleidslijn van de dialoog. Volgens de Raad konden bescherming en presentatie prima samengaan, maar was daarbij een duidelijke strategische visie van de overheid noodzakelijk: "Hierin onderscheidt zich de strategische dimensie van de eerder genoemde praktische dimensie van het internationaal cultuurbeleid: enerzijds is het nodig te midden van de bovengenoemde ontwikkelingen duidelijker voor onze cultuur te staan en die ook nadrukkelijk uit te dragen als waarde op zich én als representatief voor onze samenleving met al zijn politieke en economische mogelijkheden. Anderzijds zal een steviger presentatie van onze eigen cultuur het gemakkelijker maken de zo noodzakelijke dialoog met andere culturen aan te gaan en te verdiepen" (RvC 2005: 7). Met deze toelichting leek de Raad nog een keer te willen uitleggen wat hij had bedoeld met de voorgestelde scheiding tussen strategisch en praktisch ICB. Opnieuw klom daarin een verwijt richting de bewindslieden, die met hun brief toch duidelijk hadden getracht om die strategie uit te stippelen.

De Raad voor Cultuur biedt met het advies tegenwicht tegen de onder Nicolai en Van der Laan ingezette koers om met de verbreding van het beleid ook het instrumentele karakter ervan te vergroten. De oproep tot de noodzakelijke dialoog laat zien dat volgens de Raad in die dialoog de kern van het beleid diende te liggen. Met de term 'dialoog' lijkt de Raad ook een aanknopingspunt gevonden te hebben om de spanningen rondom de nationale identiteit aandacht te geven in het beleid. In die dialoog gaat het om de gelijkwaardigheid van de gesprekspartners. Daarbij past een duidelijke presentatie van de eigen cultuur, maar hoort ook een open houding jegens de dialoogpartner.

3.8 MEER FOCUS

Het gebrek aan voortgang in het beleid werd door het cultuurveld met lede ogen aangezien. Met de publicatie *All that Dutch* bundelden de SICA, de Mondriaanstichting, het Nederlands Literair Productie- en Vertalingenfonds en het Fonds Amateurkunst en Podiumkunsten hun krachten en deden ze een duidelijke oproep om internationalisering op de beleidsagenda te houden. Langs de thema's 'cultureel profiel', 'cultuur en politiek', 'cultuur en economie' en 'internationale reflectie' werd door direct betrokkenen bij de internationale culturele uitwisseling toegelicht waarom het van belang was dat er ondersteuning vanuit de overheid kwam. D66-Kamerlid Boris Dittrich stelde over de publicatie schriftelijke vragen aan de bewindslieden, in de hoop het debat over het ICB opnieuw op te starten. Hoewel *All that Dutch* daardoor wel ter sprake kwam in de Tweede Kamer en het signaal werd opgemerkt, bleef het accent van het cultuurbeleidsdebat vooral liggen op de herinrichting van het nationale bestel. De invoering van de basisinfrastructuur en het kritisch onder de loep

nemen van de intermediaire instellingen was onderdeel van een verandering in het beleid, waarbij de overheid enigszins terugtrad en duidelijke keuzen maakte in wat men wel en niet ondersteunde.

De lijn van scherpere keuzen werd doorgetrokken naar de beleidsbrief *Koers kiezen: meer samenhang in het internationaal cultuurbeleid*, die op 11 mei 2006 naar de Kamer werd gestuurd. Daarin kondigden de bewindspersonen een koerswijziging aan. Richtinggevend hierbij waren de adviezen van de Raad voor Cultuur uit 2003 en 2005, waarin de Raad had gepleit voor een scherper onderscheid tussen een praktisch ICB gericht op de concrete culturele uitwisseling, waar de fondsen en sectorinstituten dichter bovenop konden zitten, en een strategisch ICB, waar de betrokken bewindspersonen in grote lijnen strategische keuzen konden maken. Uit de ondertitel valt al af te leiden dat de steeds terugkerende wens tot samenhang als een leidend principe voor het beleid ging gelden. Het is enigszins dubbel dat het advies van de Raad werd gebruikt als argument om minder beleid te voeren en de ministeries een eigen koers te laten varen. Door die koerswijziging leek namelijk de rol van de Raad nog verder beperkt te worden.

In de beleidsbrief *Koers kiezen* werd door de bewindspersonen op het eerste oog niet veel gedaan met de suggesties van de Raad voor een meer actieve rol van de ministeries op het terrein van internationalisering. Sterker nog, de bewindspersonen kondigden aan juist een verscherping van het beleid na te streven om het effectiever te maken: “Door ons te concentreren op drie categorieën van programma’s beogen wij de kwaliteit van Nederlandse kunst en cultuur naar een hoger niveau te tillen en het internationaal cultuurbeleid effectiever te maken” (TK 2005/2006a: 12). De drie categorieën waren de verbinding tussen nationaal en internationaal beleid, buitenlandpolitieke prioriteiten en sectorspecifieke prioriteiten. Geen van deze drie categorieën was echter nieuw. Door hun voorgangers was deze verbinding ook al aangebracht tussen het nationale cultuurbeleid en het ICB. Specifiek werd een verbinding met het beleid gericht op culturele diversiteit voorgesteld: “Ons land heeft zich door de eeuwen heen gekenmerkt door het vermogen nieuwe mensen en ideeën op te nemen zonder de onderlinge verschillen te ontkennen. Nu dat vermogen onder druk lijkt te staan, kan cultuur een bijdrage leveren aan behoud en herstel van onze open maatschappij” (TK 2005/2006a: 7). De kritiek dat daarbij de kunsten niet per definitie in staat waren om die brug te slaan, leek sterk op het verwijt dat in de jaren zeventig werd gemaakt dat de culturele verdragen te zeer gericht waren geweest op de uitwisseling van professionals: “Internationale culturele activiteiten en uitwisseling moeten geen niche blijven voor geselecteerde professionals. Ze moeten ook een spiegel bieden waarin brede groepen van de samenleving kunnen kijken om niet alleen anderen, maar ook zichzelf beter te leren kennen. De dialoog over culturele verschillen zal daarmee aanzienlijk aan kwaliteit en betekenis kunnen winnen. Bovendien kan Nederland aldus in omgekeerde richting een eigen bijdrage leveren aan het internationale debat over deze vraagstukken” (TK 2005/2006a: 8). De Nederlandse bevolking keerde hiermee expliciet terug als doelgroep van het ICB, en cultuur werd opnieuw beschouwd als duidelijk kenmerk van (andere) landen. Naast de verbinding met het beleid gericht op culturele diversiteit werd ook een verbinding gezocht met het programma *Cultuur en Economie*, een programma dat in het cultuurbeleid

was opgestart om het cultureel ondernemerschap te ondersteunen. Door de verbinding met dit programma streefden de bewindslieden naar een beter gebruik van de creatieve kracht van Nederland, waarbij ook de economische opbrengst van kunst en cultuur een plek kreeg in het ICB. Deze verbinding maakte duidelijk dat de vrees die de Raad voor Cultuur had geuit dat het ICB zich sterker op economie ging richten, terecht was.

Een belangrijke verandering in het beleid was het afschaffen van het criterium 'prioriteitslanden'. Daarmee werd tegemoetgekomen aan de steeds terugkerende kritiek hierop uit de Kamer. Daarvoor in de plaats kwam maatwerk, waarbij "de combinatie van vraag uit het buitenland, artistieke kwaliteit van initiatieven en buitenlandpolitieke context [...] van doorslaggevend belang zijn bij de toekenning van projecten" (TK 2005/2006a: 8). Hoewel deze formulering dus tegemoetkwam aan de wens van de Kamer, werd de rol van de vraag uit het buitenland explicieter onderdeel van de beleidsafwegingen. Daarmee nam de overheid nog meer afstand van de internationale praktijk. Een andere wijziging in het beleid was een sterkere aandacht voor gemeenschappelijk cultureel erfgoed, waarbij de gedeelde geschiedenis als een belangrijke pijler werd aangedragen: "In de loop van de tijd heeft Nederland met een aantal landen hele intensieve relaties onderhouden op het gebied van het gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Dit deel van onze geschiedenis heeft veel immateriële en materiële herinneringen voortgebracht waaraan we refereren als gemeenschappelijk cultureel erfgoed. Onze huidige samenleving is het product van een lange en soms moeizame geschiedenis die je moet kennen om het Nederland van nu te begrijpen. Dat geldt ook voor de landen waarmee we het verleden delen" (TK 2005/2006a: 10). Hiermee kwam het thema 'erfgoed', dat Nicolai als Kamerlid in het Kamerdebat meermaals aan de orde had gesteld, als prioriteit in het beleid. Net zoals in het nationale cultuurbeleid door Van der Laan al was gebeurd, werd ook in het ICB de Nederlandse cultuur bewust aan het verleden verbonden. De sporen van de Nederlandse geschiedenis werden hiermee nog duidelijker onderdeel van het ICB.

Op 22 juni 2006 vond er overleg plaats in de Kamer over de nota. PvdA-Kamerlid John Leerdam verwoordde daarbij een algemeen gevoel dat binnen de oppositie leefde over het beleid: er was enige tevredenheid over de plannen om het beleid door de verscherping van de ambities nieuw leven in te blazen, maar tegelijkertijd waren er bij de Kamer grote zorgen over de voortgang in het beleid. Zo was er tijdens het overleg aandacht voor het plan voor een huis voor de culturele dialoog en voor het voorgestelde schrappen van het begrip 'prioriteitslanden'. Boris Dittrich (D66) constateerde tweespalt tussen Buitenlandse Zaken en OCW wat betreft het internationale cultuurbeleid (TK 2005/2006b: 5). Hij begreep wel dat de inhoudelijke besluitvorming over concrete projecten werd doorgeschoven naar de fondsen; daarmee kon immers het Thorbeckeprincipe gehandhaafd blijven. Maar hij maakte zich grote zorgen dat het beleid versnipperde, een vrees die door zowel de VVD als de LPF werd onderschreven met hun constatering dat er te weinig visie sprak uit de beleidsbrief. Veel van de vragen en opmerkingen richtten zich verder op de concrete invulling van de koers die in de beleidsbrief werd uitgezet. Van Vroonhoven-Kok (CDA) vroeg opnieuw aandacht voor het behoud van de Nederlandse taal en cultuur in de wereld, en verwees daarbij naar het hoofdlijnenakkoord waarin dit was opgenomen (TK 2005/2006b: 3). VVD-Kamerlid Nijs sprak

over het imago dat Nederland in het buitenland heeft en welke rol de culturele uitwisseling daarbij zou kunnen spelen. Hoewel er een behoorlijk breed scala aan thema's werd aangeroerd, waren de Kamerleden weinig geïnspireerd door de brief en leek de stagnatie in het beleid die al eerder door de Raad was geconstateerd, door de Kamerleden te worden onderschreven.

De bewindslieden maakten in hun bijdragen duidelijk dat er weinig grote veranderingen in het beleid te verwachten waren. Zo sprak Nicolai over de belangrijke rol die de ambassades en consulaten in het beleid hadden ingenomen: "De ambassades zijn diep doordrongen van de wezenlijke plek die cultuur inneemt in het buitenlandse politieke beleid. Het gaat daarbij niet alleen om de imagodiscussie, maar ook om de uitwisseling en de contacten. Er wordt ook steeds meer in Europees verband samengewerkt. Met cultuur kun je laten zien hoe groot en veelzijdig Nederland is" (TK 2005/2006b: 6). Die inzet van het postennetwerk bleef; voor grote culturele instituten zoals andere landen erop nahielden, waren simpelweg niet voldoende middelen beschikbaar. Ook Van der Laan ging in haar antwoorden op de Kamer niet veel verder dan het adresseren van de voornaamste zorgen en het constateren dat er door de verscherping van het beleid enkele nadere keuzen gemaakt gingen worden. Die keuzen zouden in het vierjarig werkplan, dat in november van dat jaar zou uitkomen, nader kunnen worden ingevuld. Tekenend voor de toch wat cynische sfeer in de Kamer was het commentaar van LPF-Kamerlid Kraneveldt tegen het einde van het debat: "de opmerking van de staatssecretaris in eerste termijn dat zij keuzen gaat maken [is, TM] niet wereldschokkend. Wereldschokkend is het pas als er echt scherpe keuzen worden gemaakt. Die moeten dan ook zichtbaar worden in het vierjarige werkplan dat in november komt" (TK 2005/2006b: 10). Zover zou het echter niet komen: het kabinet-Balkenende II viel op 7 juli, krap twee weken na het overleg.

Later dat jaar verscheen *Entoen.nu: de canon van Nederland* (Van Oostrom 2006), een rapport van de Commissie Ontwikkeling Nederlandse Canon onder leiding van de historicus Frits van Oostrom. In het voorwoord van het rapport verwijst Van Oostrom naar de verkiezingstijd die op dat moment gaande is: "Misschien mogen we het, in verkiezingstijd, ook als volgt zeggen. De canon is wat kabinetten en commissies ruimschoots overleeft" (Oostrom 2006: 11). De commissie was opgericht op 1 september 2005 om, in reactie op een advies van de onderwijsraad eerder dat jaar, door het opstellen van een canon een bijdrage te leveren aan de kennis over de Nederlandse geschiedenis en cultuur. Typisch voor de academische benadering van de commissie is de uitgebreide reflectie op het fenomeen 'canon' en de bespiegelingen over het proces dat aan het totstandkomen van de canon ten grondslag had gelegen. Wel hoopte de commissie met de canon een bijdrage te leveren aan het integratievraagstuk. De voornaamste implementatie van de canon verliep via de scholen; de oproep voor het gebruik door culturele instellingen beperkte zich grotendeels tot archieven, musea, bibliotheken en de media. Het verschijnen van de canon kan vooral worden gezien als een belangrijk signaal dat het beleid rondom nationale identiteit toch enige vorm begon te krijgen, en dat daarin kennis over de geschiedenis en dus ook over de oorsprong van de nationale identiteit als wezenlijk werd bestempeld.

Ondanks de pogingen van de Raad voor Cultuur en de auteurs van *All that Dutch* lijkt het debat over het ICB langzaam te versralen. De voortdurende aandacht voor focus en aanscherping maakt duidelijk dat in het beleid meer wordt nagedacht over de concrete opbrengst van het beleid. Daar waar aan het begin van de periode nog brede thema's als 'vrijhaven' en 'cultureel erfgoed overzee' worden gehanteerd, wordt in de laatste brief vooral aansluiting gezocht bij andere beleidsterreinen. Het ICB als zelfstandige pijler blijkt toch een te smalle basis te zijn om de middelen te verantwoorden en bij de zoektocht naar de opbrengst van de internationale betrekkingen komen economische doelstellingen weer in beeld.

Tekenend voor de tanende rol van het ICB als platform voor het debat over identiteit is dat van een verbreding naar het nationale debat over culturele diversiteit en een rol van het beleid in de nationale dialoog geen sprake is. De verbreding wordt gezocht door het verbinden met andere ministeries als EZ en OS. De link bijvoorbeeld met Onderwijs en Wetenschap (de andere departementen van OCW) wordt niet gelegd, terwijl die in het licht van de genoemde canon en de aandacht binnen de wetenschap voor de identiteitsthematiek toch ook voor de hand had gelegen.

3.9 TUSSENSTAND: CULTUURRELATIVISME

Het kernwoord van deze derde periode is 'cultuurrelativisme'. In het beleid manifesteert deze opvatting zich door het loslaten van een expliciete rol voor cultuur in de relatie met het buitenland. De identiteit van de natie wordt niet langer verbonden aan een gedeelde cultuur, en van een relatie tussen cultuur, natie en identiteit is nauwelijks nog sprake. In het beleid, dat zich steeds meer beperkt tot de verantwoording van de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen en pogingen tot het aanbrengen van samenhang tussen het nationale cultuurbeleid en het ICB, wordt grotendeels de verbindende rol losgelaten die in voorgaande periodes nog werd toegedicht aan cultuur. Als gevolg daarvan neemt ook een rol voor de culturele uitwisseling in de representatie van Nederland naar buiten toe steeds verder af, en lijkt het beleid daarmee steeds verder af te staan van het nationale identiteitsdebat. Daarin is namelijk juist sprake van een groeiende spanning als gevolg van de culturele diversiteit en de gedachte van een gedeelde nationale identiteit.

Het groeiende cultuurrelativisme is goed terug te zien in de begrippen die leidend zijn in het cultuurbeleid in deze periode. Het begrip 'vrijhaven' staat symbool voor een opvatting waarin tolerantie jegens andere culturen als typerend kenmerk van de Nederlandse identiteit wordt beschouwd en Nederland wordt bestempeld als plek in de wereld waar de gelijkwaardige ontmoeting tussen culturen plaats kan vinden. Maar onder Van der Ploeg wordt de vrijhaven-gedachte losgelaten en vervangen door de opvatting dat cultuur vooral hetgeen is waarin je van de ander verschilt. Het cultuurbeleid dient ruimte te bieden voor deze verschillen tussen culturen, wat onder andere leidt tot een heroverweging van het kwaliteitscriterium en het door de overheid ondersteunde culturele aanbod. Die zijn in de ogen van Van der Ploeg te veel los gaan staan van de culturele samenstelling van de Nederlandse bevolking. De aandacht voor de culturele dialoog maakt eveneens duidelijk dat de rol van cultuur als onderscheidend kenmerk van de samenleving niet als vertrekpunt van

het beleid gaat dienen. Nadat onder Van Leeuwen korte tijd de nationale cultuur terug is als normstellend uitgangspunt binnen de samenleving, wordt onder Van der Laan uitdrukkelijk de opvatting uitgedragen dat nationale cultuur een construct is. Toch verdwijnt de aandacht voor de nationale cultuur niet helemaal uit het beleid: de aandacht voor het Nederlands cultureel erfgoed in het buitenland laat zien dat in deze periode meer aandacht komt voor de sporen van de internationale geschiedenis van Nederland. Ook de vieringen van de historische betrekkingen met onder andere Japan en Rusland maken duidelijk dat in het beleid aandacht komt voor de buitenlandse betrekkingen als onderdeel de nationale identiteit.

Rond de eeuwwisseling laait, zoals ook al in de inleiding van deze dissertatie uitgebreid is besproken, in Nederland het debat op over de nationale identiteit als de spanningen tussen de verschillende culturele bevolkingsgroepen toenemen door een aantal ingrijpende gebeurtenissen. In reactie op de moord op Fortuyn verhardt het politieke debat, en na de moord op Van Gogh wordt steeds openlijker de islam bestempeld als onverenigbaar met de Nederlandse cultuur. Wat ontbreekt in het nationale debat is die blik naar buiten. Het navelstaren, zoals de Raad voor Cultuur treffend opmerkt in zijn advies uit 2005, leidt ertoe dat het debat vernauwt tot een discours over de invloed van deze ontwikkelingen in Nederland op de Nederlandse identiteit, terwijl juist die blik van buiten ook nodig is om uitsluiting te voorkomen en de eigen cultuur boven de andere te stellen. Dit roept uiteraard de vraag op waarom het ICB in deze periode dan niet bij machte is om een rol te spelen in het nationale debat. In het beleid was immers in het voorgaande decennium al uitgebreid aandacht voor deze thematiek. Hiervoor zijn een aantal oorzaken aan te wijzen, die allemaal te maken hebben met een vorm van nevenschikking waardoor de meer fundamentele verandering die de relatie tussen cultuur en natie doormaakt in deze periode zich uiteindelijk onvoldoende vertaalt in het beleid. In 1997 komen de extra financiële middelen beschikbaar vanuit de HGIS voor de intensivering van de internationale culturele samenwerking. Daarmee wordt een lang gekoesterde wens ingelost en kan het beleid uit meer gaan bestaan dan het bundelen van activiteiten uit reeds bestaande en uit de eigen begroting van de departementen betaalde initiatieven. Voor de mogelijkheden voor het laten zien van Nederland in het buitenland, en de daaraan verbonden (re)presentatie van de Nederlandse identiteit, betekenen de extra middelen ook dat de Nederlandse kunst- en cultuursector meer structureel aanwezig kan zijn in het buitenland en dientengevolge Nederland meer zichtbaar is. De extra financiële ruimte biedt bovendien de kans om beleid te ontwikkelen dat het belang van de beide betrokken ministeries overstijgt. Maar ondanks de vele mooie woorden is er bij de verdeling van de HGIS-cultuurmiddelen toch vooral sprake van een nevenschikking van beleidsdoelstellingen. In verschillende varianten wordt er met regionale prioriteiten ruimte geboden aan de doelstellingen van BuZa, en met thematische prioriteiten aansluiting gezocht bij het reguliere cultuurbeleid van OCW. Met termen als 'additioneel' en 'versterking' wordt internationalisering daarbij beschouwd als iets extra's: internationalisering als een toef slagroom, niet als basis-ingrediënt (Minnaert 2008). De extra aandacht voor de grote statelijke manifestaties passen in de lijn om het culturele profiel van Nederland in het buitenland te versterken, en lijken sterk op de

geclusterde aanpak die ten tijde van minister Brinkman eind jaren tachtig nog op veel kritiek kon rekenen.

Een andere oorzaak voor de afwezigheid van het ICB in het oploaiende identiteitsdebat is dat als gevolg van het geconstateerde groeiende cultuurrelativisme de blik in het cultuurbeleid steeds sterker naar binnen wordt gewend. De enige bewindspersoon die er echt in slaagt om deze twee blikken te verbinden in beleid is D66-staatssecretaris voor Cultuur Aad Nuis. Diens concept 'vrijhaven' slaagt erin de BuZa-behoefte aan een herkenbaar beeld van Nederland te verbinden met de OCW-behoefte aan een profiel dat de culturele diversiteit binnen Nederland uitdraagt. Het vormt een goede aanvulling op de opvatting over cultuur die spreekt uit de titel van zijn cultuurnota *Pantser of ruggengraat*: cultuur dient niet als afwering tegen invloeden van buitenaf, maar vormt de ruggengraat van een meer open samenleving. Op het moment dat Paul Scheffer in 2000 het debat aanwakkert heeft zijn PvdA-partijgenoot Rick van der Ploeg met de cultuurnota *Cultuur als confrontatie* een duidelijk andere opvatting over de botsing van culturen. Van der Ploeg ziet ook dat er in Nederland sprake is van cultuurverschillen die schuren, maar hij beschouwt dat juist als wezenlijk voor de dynamiek van de samenleving. Samen met BuZa-staatssecretaris Dick Benschop, die eveneens van de PvdA is, verandert hij de koers van het beleid niet. Het blijft uiteraard gissen, maar het feit dat de PvdA bij de verkiezingen in 2002 het grootste verlies aan zetels beleeft kan zeker als een signaal worden gezien dat het door de partij uitgedragen beleid niet overeenstemde met een deel van zijn achterban. D66-staatssecretaris Medy van der Laan (D66) tracht in de periode na Van der Ploeg het debat anders in te steken door te wijzen op de dynamiek van de nationale cultuur en te stellen dat het interculturele denken kenmerkend is voor de Nederlandse cultuur. Maar haar opvatting, die ze in 2004 in haar cultuurnota verwoordt, strookt niet langer met de steeds luidere roep om een actieve rol van de overheid in het nationale identiteitsdebat en de groeiende vrees dat de Nederlandse identiteit een minderheid gaat vormen in het eigen land. Bovendien ligt de aandacht bij Van der Laan meer op het nationale cultuurbeleid, waar ze met de invoering van de basisinfrastructuur een eerste forse ingreep doet in het nationale cultuurbestel. De roep om meer focus en meer strategie in het ICB zorgt ervoor dat in het interdepartementale beleid tegen het einde van deze periode niet langer de combinatie vormt van de blik naar binnen en naar buiten; het ICB verschuift de focus naar buiten en mist daarmee de kans om een wezenlijke bijdrage te leveren aan c.q. een brugfunctie te vervullen in het nationale debat over de Nederlandse cultuur en diens relatie tot de internationale gemeenschap.

Het politieke debat rondom het ICB begint in deze periode uit te doven. Als gevolg van de HGIS-Cultuurmiddelen is er sprake van een luxe positie; de extra middelen maken harde keuzes lange tijd overbodig. Dat zorgt er ook voor dat er nauwelijks sprake is van een ideologische discussie over de koers van het beleid: er is ruimte voor zowel de deelname aan het internationale culturele forum als de zoektocht naar sporen van Nederland en de trots over dit internationale verleden. Zo stabiel als het beleid in deze periode lijkt te zijn, zo instabiel zijn de politieke machtsverhoudingen. Als iets het politieke landschap van deze periode tekent is het wel de sterke schommeling die vrijwel alle partijen in deze periode

doormaken. De PvdA bijvoorbeeld gaat van 45 zetels in 1998 terug naar 24 zetels in 2002, om in 2003 weer op naar 42 uit te komen en in 2006 weer daalt naar 33. De VVD begint in 1998 met 38 zetels, daalt in 2002 tot 24 zetels, stijgt in 2003 weer tot 28 zetels om in 2006 uit te komen op 22. Het CDA had in 1998 nog 29 zetels, maar stijgt in 2002 naar 43 zetels en in 2003 naar 44, om in 2006 iets te dalen naar 41. D66 kent over de hele periode een daling, van 24 zetels in 1994 naar 14 zetels in 1998 en 7 zetels in 2002. De meest wonderlijke curve kent de LPF: de partij komt bij de verkiezingen in één keer met 26 zetels in de Kamer, om bij de verkiezingen een paar maanden later te kelderen naar 8. Bij de verkiezingen in 2006 verdwijnt de partij helemaal uit de Kamer, terwijl de PVV van voormalig VVD-Kamerlid Geert Wilders in dat jaar juist met 9 zetels voor het eerst in de Kamer aantreedt en de SP van Jan Marijnissen een spectaculaire stijging doormaakt van 9 zetels in 2003 naar 25 zetels in 2006. De hernieuwde bijdrage van het CDA aan het beleid vertaalt zich in een hernieuwde aandacht voor nationale identiteit als hetgeen verbindt. Het opstarten van het normen- en waardendebat past daarbij. In het ICB is de omslag vooral waarneembaar in het zoeken naar samenhang tussen het ICB en andere beleidsterreinen. Het buitenlandbeleid wordt onder de kabinetten-Balkenende voortdurend door een CDA-minister bezet, en het staatssecretariaat door de VVD. Daarmee keert de politieke situatie van de jaren tachtig terug. Maar politieke instabiliteit zorgt ervoor dat er vooral op de winkel wordt gepast, en het beleid zich niet veel verder lijkt te ontwikkelen dan het zoeken van aansluiting bij het nationale cultuurbeleid en het bespreken van de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen. Geen grote vergezichten in ieder geval.

Deze schommelingen hebben gevolgen voor de kwaliteit van het in de Kamer gevoerde debat. Sommige partijen verliezen Kamerleden met veel ervaring en kennis over onder andere het ICB, terwijl andere partijen zo snel groeien dat het vinden van geschikte Kamerleden problemen oplevert. Maar niet alleen deze sterke wisseling van de Kamer is debet aan het inhoudelijk magere politieke debat. Omdat het politieke debat niet langer gaat over een mogelijke samenhang tussen het buitenlandbeleid en het cultuurbeleid maar over middelen die door een gezamenlijk fonds worden verdeeld, biedt het minder dan voorheen ruimte voor de politieke partijen om zich te profileren. De beleidsbrieven in het kader van de HGIS bieden weinig ruimte voor discussie: voor het beleid is een meerderheid in de Kamer, en hoewel de verdeling van de middelen door een commissie van ambtenaren volkomen indruist tegen het Thorbeckeprincipe dat binnen het cultuurbeleid nog steeds geldt, wordt er in de Kamer nauwelijks gedebatteerd over de besteding van de middelen. Dit zorgt ervoor dat het politieke debat zich vooral richt op het aanbrengen van wat meer focus.

Een andere reden waarom in deze periode steeds minder sprake lijkt van een debat over het ICB is de groeiende institutionalisering ervan. Ten eerste is er de nieuw opgerichte actor van de HGIS-Cultuurcommissie. Deze commissie, waarin ambtenaren van zowel BuZa als OCW zitten, zorgt voor een stabiele verbinding tussen de twee ministeries. Anders dan voorheen, toen het gezamenlijk overleg ging over het afstemmen van eigen activiteiten kan deze commissie door de beschikbaarheid van financiële middelen vooral gaan over extra activiteiten. Deze extra ruimte doet de onderlinge verstandhouding goed, wat zich vertaalt in beleidsnota's waarin ook expliciet wordt gesteld dat er gezamenlijk wordt opgetrokken.

Maar vanwege de extra middelen is de noodzaak tot het sluiten van compromissen enige tijd afwezig. Ook een tweede uitbreiding in het netwerk van betrokken actoren is verbinden met de HGIS-Cultuurmiddelen. De fondsen en sectorinstellingen krijgen een belangrijke adviserende rol bij de besteding van de extra middelen, ook die specifiek aan weer een andere 'nieuwe' actor worden toegekend, namelijk de cultureel attachés op de prioriteitsposten. Een derde actor die in het uitdijende netwerk langzaam een duidelijker plek krijgt is de Stichting Internationale Culturele Activiteiten. De SICA volgt in 1999 de Vereniging Internationale Culturele Betrekkingen. Met het verder formaliseren van een rol van de fondsen, die deel uitmaakten van de VICB, is er vooral behoefte aan een meer onafhankelijke actor die zicht houdt op de steeds groter wordende internationale culturele bedrijvigheid. Tegelijkertijd is dat ook lange tijd de achilleshiel van de SICA: de instelling kan bij gebrek aan voldoende middelen lange tijd niet meer zijn dan een ontmoetingsplek en knooppunt. Het debat aanjagen lukt pas als er wat meer financiële en personele ruimte komt.

De Raad voor Cultuur slaagt er deze periode in om een meer centrale rol te krijgen in het beleid, al zijn niet alle partijen even overtuigd van de inbreng ervan. De door de Raad voorgestelde splitsing van praktisch en strategisch ICB zorgt ervoor dat het praten over de culturele uitwisseling, die eerder nog de kern vormde van het beleid, wordt losgehaald van een nieuwe poging om een eenduidig beeld te vormen van Nederland. Deze stappen passen in een verandering in de relatie met het buitenland, die iets moet opleveren. Het gaat dus over de opbrengst van de relatie met het buitenland, waarbij cultuur in die relatie een belangrijke rol kan spelen. De scheiding van uitvoering en strategie versterkt én verzwakt de positie van de overheid bij het vormgeven van de nationale identiteit naar buiten toe. De versterking ontstaat doordat de overheid veel meer focus kan aanbrengen in de activiteiten waarover hij zelf de regie voert. De verzwakking ontstaat omdat met de splitsing ook een deel van de financiële middelen wordt overgedragen aan een de fondsen. Daarmee wordt de weg vrijgemaakt voor een verder terugtreden van de overheid.

4 VIERDE PERIODE: GESCHIEDEN KOERSEN STRATEGIE EN DIPLOMATIE (2007-2012)

Het populisme, dat door het snelle uiteenvallen van de LPF nog als een gril was afgedaan, werd in deze periode steeds meer een constante en invloedrijke factor in het Nederlandse parlementaire bestel. Wielenga stelt dat de opkomst hiervan ook gezien kan worden als een signaal dat de gevestigde politieke partijen en de bijbehorende ideologieën voor een deel van de kiezers hadden afgedaan (Wielenga 2012: 351). In aanloop naar de verkiezingen in 2006 werden tal van nieuwe partijen opgericht, met als meest in het oog springend de Partij voor de Vrijheid (PVV) van oud-VVD'er Geert Wilders. Het centrumlinkse kabinet-Balkenende IV dat later dat jaar werd gevormd, met daarin naast CDA en PvdA voor het eerst de ChristenUnie, kreeg te maken met een snel om zich heen grijpende mondiale economische crisis, en voerde diens gevolg sterke bezuinigingen door. Zoals in de inleiding al verwoord woedde ook in deze periode het identiteitsdebat voort, dat ondanks een oproep van de WRR in diens adviesrapport *Identificatie met Nederland* uit 2007 sterk verweven bleef met het integratiedebat. Vooral de PVV leek hierbij garen te spinnen: na de Kamerverkiezingen van 2010 steeg de partij naar 24 zetels. Vanwege Wilders' uitgesproken standpunt ten aanzien van de islam was regeringsdeelname echter uitgesloten. Er kwam een minderheidskabinet van VVD en CDA met gedoogsteun van de PVV, met voor het eerst in bijna een eeuw een liberale minister-president. Het centrumrechtse kabinet-Rutte I viel echter binnen twee jaar, omdat de PVV haar gedoogsteun introk uit onvrede over de strenge bezuinigingsplannen. Na de nieuwe verkiezingen in 2012 trad het kabinet-Rutte II aan, een coalitie tussen VVD en PvdA. Het feit dat de twee ideologische tegenpolen als grootste partijen uit de verkiezingen waren gekomen, kan opnieuw worden gezien als een signaal dat Nederland politiek gezien steeds meer in een spagaat beland was.

Het debat over het ICB komt in deze periode vrijwel tot stilstand. Begin 2007 verscheen een evaluatierapport van het adviesbureau BMC over de HGIS-Cultuurmiddelen; naast een evaluatie van het voornaamste beleidsinstrument van het ICB vormde het een eerste stap in de implementatie van de beleidsbrief *Koers kiezen* uit 2006. De voortgang van het beleid stakte echter door onduidelijkheid over de beschikbare middelen voor zowel het nationale als het internationale cultuurbeleid. In datzelfde jaar verscheen het al eerder genoemde WRR-rapport *Identificatie met Nederland* (WRR 2007), waarin uitgebreid werd ingegaan op de rol van nationale identiteit in het Nederlandse overheidsbeleid. In 2008 trok PvdA-minister Ronald Plasterk (OCW) binnen de cultuurnotabegroting extra middelen uit voor internationale excellentie, maar verder was er na de verschuiving van het praktische ICB naar de fondsen en sectorinstellingen nauwelijks nog sprake van een vanuit de ministeries vormgegeven ICB. Het DDFA-programma, dat zich richtte op design, mode en architectuur, maakte deel uit van het strategische beleid van de periode 2009-2012, waarin ervoor werd gekozen om sectoren waarin Nederland het goed deed verder te ondersteunen. De beleidsbrief *Grenzeloze kunst* van de PvdA-staatssecretaris Frans Timmermans (BuZa) en de PvdA-minister Ronald Plasterk (OCW) in 2011 vormde een eerste stap in een sterker op

beeldvorming en economische mogelijkheden van de buitenlandse markt gericht beleid. Deze lijn werd door VVD-minister Uri Rosenthal (BuZa) en VVD-staatssecretaris Halbe Zijlstra (OCW) krachtig doorgezet in hun beleidsbrief in april 2012, waarin zij het beleid voor de periode 2013-2016 uiteenzetten. Van een parlementair debat was nauwelijks nog sprake: de laatste twee beleidsbrieven waren het gevolg van vragen uit de Kamer om een meerjarige visie op het ICB.

De verdeling van de verantwoordelijke bewindspersonen laat een bijzondere situatie zien. Onder alle kabinetten is het dossier in handen van één partij:

Periode	Kabinet	BuZa	Cultuur
2007-2010	Balkenende IV	Staatssecretaris Frans Timmermans (PvdA)	Minister Ronald Plasterk (PvdA)
2010-2012	Rutte I	Minister Uri Rosenthal (VVD)	Staatssecretaris Halbe Zijlstra (VVD)
2012-	Rutte II	Minister Frans Timmermans (PvdA) (tot 2014) Minister Bert Koenders (PvdA)	Minister Jet Bussemaker (PvdA)

Van 2007 tot 2010 was het ICB-dossier in handen van de PvdA, in de daaropvolgende periode 2010-2012 van de VVD. Voor de VVD was het de eerste keer dat de verantwoordelijke bewindspersoon voor cultuur werd geleverd. In 2012 neemt de PvdA het dossier weer ter hand. Zoals al in de inleiding is aangegeven is er onder Rutte II, ondanks de overgang van het dossier naar de PvdA, lange tijd geen nieuwe beleidskoers uitgezet voor het ICB. Pas in mei 2016 verscheen een nieuwe beleidsbrief, waarin de bewindslieden hun koers voor de periode 2017-2017 uiteenzetten.

4.1 STRATEGIE EN STURING

De verandering in de toon van het ICB diende zich aan in het rapport *vensters: Evaluatie HGIS-cultuurprogramma 1998-2006 en implementatie 'Koers Kiezen'* (BMC 2007), dat op 1 februari 2007 naar de Kamer werd gestuurd. De HGIS-Cultuurmiddelen waren inmiddels bijna tien jaar beschikbaar, de evaluatie had tot doel "het trekken van lessen uit ervaring met het oog op het vervolg" (BMC 2007: 3). De evaluatie werd uitgevoerd door het consultancybureau Bestuur & Management Consultants (BMC) in opdracht van de betrokken ministeries. Anders dan de eerdere adviezen werd deze keer een commerciële partij aangetrokken die geen formele rol binnen het overheidsbeleid had. Dat leidde ook tot een ander advies dan tot dan toe gebruikelijk was, namelijk een organisatieadvies. Vermoedelijk

bestond na de vele reorganisaties bij het ministerie⁷⁵ vooral behoefte aan een zo concreet mogelijk advies.

Het advies bevat veel cijfermateriaal, waaronder een uitgebreide kwantitatieve analyse van alle projecten die met HGIS-Cultuurmiddelen waren ondersteund. Er was door BMC op het niveau van beleidsprioriteiten en landen/regio's gekeken naar het aantal toegekende projecten per jaar, en op basis daarvan werden enkele verschuivingen en trends benoemd. BMC concludeerde dat de fondsen sinds de instelling van de HGIS-Cultuurmiddelen in 1997 stapsgewijs en zonder grote problemen een groter aandeel hadden gekregen in de besteding van de middelen. Dit maakte een verdere verschuiving van de middelen naar de fondsen in de ogen van BMC verantwoord. Ook had BMC gekeken naar de verantwoording van de keuzen en de consistentie en transparantie van de besluitvorming door de HGIS-Cultuurcommissie. Onder verwijzing naar het Thorbeckeprincipe werden enige kanttekeningen geplaatst bij deze gang van zaken, maar over het algemeen was BMC tevreden over de verantwoording van de besluitvorming. Voor de meer kwalitatieve evaluatie van de HGIS-Cultuurmiddelen greep BMC terug op de IOB-evaluatie uit 2001. Volgens BMC waren veel van de IOB-conclusies nog steeds actueel. Zo werd bijvoorbeeld opnieuw geconstateerd dat doelstellingen als 'versterking van het internationaal cultureel profiel van Nederland' te weinig waren uitgewerkt om een betrouwbare effectmeting toe te passen, en ook het gebrek aan monitoring van de resultaten en de follow-up waren nog steeds ondermaats.

Op verzoek van het kabinet werden suggesties gedaan voor de implementatie van de beleidsbrief *Koers Kiezen*. In die brief had het kabinet een koers ingezet "van meer 'sturing' in het internationaal cultuurbeleid ten opzichte van een tot dusverre – vergelijkenderwijs gesproken – meer afwachtende houding, in de vorm van het beoordelen van subsidie-aanvragen" (BMC 2007: 4). Hoe anders was het aan het begin van het beleidsproces geweest, toen opeenvolgende kabinetten juist terughoudend waren geweest met het aannemen van een te actieve, sturende houding. Met de keuze voor meer sturing volgde het kabinet het advies van de Raad voor Cultuur uit 2005. De Raad had gepleit voor het onderbrengen van de praktische uitvoering van het ICB bij de fondsen, en een meer strategische koers voor het door de ministeries bestede deel van de middelen. Concreet werd in het advies de vraag beantwoord of het nieuw geformuleerde beleid in de beleidsbrief *Koers kiezen* aansloot bij de in de evaluatie geconstateerde verbeterpunten. BMC constateerde dat dit grotendeels het geval was, al werden wel enkele opmerkingen gemaakt over de interdepartementale afstemming. Volgens BMC was het additionele karakter van de HGIS-Cultuurmiddelen problematisch: "Enerzijds staat bij het achterwege blijven van een substantiële inzet vanuit de cultuurnota of het cultuurbeleid die meerwaarde buiten kijf. Anderzijds zouden de HGIS-cultuurmiddelen beter tot hun recht komen als er in

⁷⁵ In het eerdergenoemde advies van de Raad voor Cultuur uit 2005 wordt verwezen naar talloze reorganisaties die bij OCW hebben plaatsgevonden en de mogelijke gevolgen daarvan voor de slagkracht van het ministerie.

de cultuurnota of het cultuurbeleid al een reguliere basis voor internationalisering [was]" (BMC 2007: 5). Volgens BMC kwam in het cultuurbeleid internationalisering nog onvoldoende tot zijn recht. Deze conclusie werd verderop in het rapport kracht bijgezet met een pleidooi voor de versterking van de internationale component van cultuurbeleid: "Als deze voldoende is behartigd komt de invalshoek van buitenlandpolitiek óók vanuit de cultuursector gezien beter op zichzelf te staan" (BMC 2007: 58). Daarmee was het advies vooral een oproep aan OCW om een duidelijker beleid te formuleren inzake internationalisering, een echo van het WRR-advies *Cultuur zonder grenzen* uit 1987. De keuze om de HGIS-Cultuurmiddelen deels onder te brengen in de reguliere bestedingen door de fondsen zou deze aansluiting met het cultuurbeleid kunnen verwezenlijken, al werd daarmee wel het additionele karakter ervan minder duidelijk.

BMC constateerde wrevel bij de afstemming tussen de betrokken departementen, en deed suggesties om het overleg tussen BuZa en OCW minder energie te laten kosten. Klaarblijkelijk waren er tijdens de evaluatie signalen opgevangen dat deze samenwerking niet door alle betrokkenen als soepel werd ervaren. In de algemene conclusies werd hierop teruggekomen: "Van groot belang voor het Internationaal Cultuurbeleid, inclusief HGIS, is dat beide ministeries er niet alleen in slagen om de eigen specifieke departementsdoelstellingen te onderkennen en te benoemen, maar ook om daar een effectieve interdepartementale samenwerking voor te (blijven) realiseren" (BMC 2007: 5). Een oud probleem leek zich opnieuw voor te doen: de zoektocht naar samenwerking. Er leek na een periode van harmonieus en gezamenlijk optrekken sprake te zijn van een stroevere samenwerking, wat ook een verklaring kan zijn voor de door de Kamer al opgemerkte stagnatie in het ICB.

Zoals geconstateerd was de evaluatie vooral een organisatieadvies, wat onder andere blijkt uit de laatste paragraaf van het evaluatiehoofdstuk waarin BMC over de beleidsbrief *Koers kiezen* concludeert dat deze was geschreven "in de vorm van een brief aan de Tweede Kamer en niet als een beleids- en uitvoeringsplan, in de vorm van wat in het bedrijfsleven zou luiden: een ondernemingsplan" (BMC 2007: 55). In overleg met de ambtelijke werkgroep die bij de evaluatie betrokken is, had BMC de brief "zoveel mogelijk 'herordend' op basis van de uitgangspunten van een 'ondernemingsplan'" (BMC 2007: 56). De uitkomst van deze exercitie werd niet in de evaluatie opgenomen, omdat het de bedoeling was dat de ambtenaren deze in het vervolgtraject zouden uitvoeren. Deze werkwijze is wel een indicatie dat het ICB in een impasse was beland. De keuze voor een scheiding tussen praktisch en strategisch beleid brengt een zoektocht op gang naar een goede invulling van het laatste, en daarbij lijkt de vraag om hulp van BMC een nieuwe koers. Een dergelijke actieve en rechtstreekse betrokkenheid van de adviseur bij het beleidsproces is tot dan toe nog niet vertoond binnen het ICB en maakt de positie van de Raad voor Cultuur, die overigens wel door BMC als belangrijke partner voor het beleid werd aangeduid, extra schrijnend. Waar de adviezen van de Raad soms nauwelijks tot enige bijsturing van het beleid leidden, komt hier de adviseur bijna op de stoel van de beleidsmakers terecht en assisteert deze bij het vaststellen van de strategie.

Net als de IOB-evaluatie in 2001 verscheen ook het BMC-rapport in een periode tussen twee kabinetten in. Het rapport kwam uit tijdens het rompkabinet-Balkenende III. D66 was eind 2006 uit het centrumrechtse kabinet met de VVD en het CDA gestapt, en de cultuurportefeuille van staatssecretaris Medy van der Laan was ondergebracht bij CDA-minister van OCW Maria van den Hoeven. Bij het aantreden op 22 februari 2007 van het centrumlinkse kabinet-Balkenende IV kwam met staatssecretaris Frans Timmermans (BuZa) en minister Ronald Plasterk (OCW) het ICB-dossier volledig in handen van de PvdA. Het kabinet kondigde direct een koersverandering aan om het hoofd te kunnen bieden aan de financiële crisis die zich inmiddels ook in Nederland nadrukkelijk manifesteerde.

De prioriteit van de net aangetreden Plasterk lag in eerste instantie bij het op gang brengen van de cultuurnotaprocedure en het verkrijgen van duidelijkheid over de beschikbare financiële middelen hiervoor. Daardoor liet een uitgebreide bespreking van het BMC-rapport in de Kamer op zich wachten, en uiteindelijk kwam het stuk zelfs helemaal niet meer ter sprake in het overleg. In de cultuurnota *Kunst van leven*, die Plasterk op 26 juni 2007 naar de Kamer stuurde, was zeer beperkt aandacht voor internationalisering. Illustratief voor de ondergeschikte rol van het ICB was dat in een voetnoot werd opgemerkt dat de Kamer snel een brief zou ontvangen met daarin meer specifieke informatie over het ICB. De enige andere verwijzing naar het ICB stond in het deel van de cultuurnota dat zich richtte op excellentie: “Een sterk internationaal cultuurbeleid met uitwisseling van talent en topinstellingen als voornaam aandachtspunt biedt de mogelijkheid kunstenaars en kunstinstellingen tot op het hoogste niveau te laten groeien” (OCW 2007: 8). Opnieuw richt het ICB zich op de uitwisseling van de kunst- en cultuursector, maar anders dan bij het beleid van zijn voorganger Van der Laan kwam Plasterk met een wel erg magere inhoudelijke visie op internationalisering. Zijn verbinding van internationalisering met excellentie doet vooral denken aan de opvatting van zijn PvdA-voorganger Hedy d’Ancona, die begin jaren negentig internationalisering verbond met erkenning van en normbepaling voor kwaliteit. Maar anders dan D’Ancona, die deze constatering aangreep om internationalisering juist voor een breder deel van de cultuursector open te stellen, nam Plasterk een voorschot op de aankomende bezuinigingen en de daaraan verbonden inperking van de ondersteuning van internationale ambities. Deze ondersteuning ging zich concentreren op het topje van de piramide en niet op de brede basis, om de piramide te hanteren die Van der Laan had gebruikt.

Ook op andere plaatsen in de cultuurnota klonk eerder gevoerd ICB door. Zo sprak Plasterk over de internationale platformfunctie, waarmee hij aangaf dat in Nederland het belangrijkste mondiale aanbod te zien moest zijn. Plasterk meende dat vooral festivals met een bijzondere internationale positie deze platformfunctie konden vervullen en stelde dan ook voor om daar extra een deel van de beschikbare middelen voor te oormerken. In het begrip ‘platformfunctie’ klonk een zwakke echo van het begrip ‘vrijhaven’ door; destijds was er tijdens de Kamerdebatten wel eens gesproken over de grote hoeveelheid festivals die ondersteuning kreeg vanuit het thema ‘vrijhaven’. Toch werd uit de nota duidelijk dat de platformfunctie meer gericht was op de positie van Nederland in het culturele veld en minder op de algemene uitstraling van Nederland. Internationalisering speelde met andere

woorden als thema nog een bescheiden rol in de cultuurnota, maar anders dan zijn voorgangers maakte Plasterk een terugtrekkende beweging. Niet langer was het beleid gericht op de brede ondersteuning van de internationale ambities van de cultuursector. Die ondersteuning vond plaats door de fondsen, die naast de reguliere middelen die ze van OCW kregen, met behulp van de extra HGIS-middelen de internationale cultuurpraktijk moesten ondersteunen.

Op 11 juli 2007 stuurden Timmermans en Plasterk de in de voetnoot beloofde brief met hun visie op het internationaal cultuurbeleid naar de Kamer. De brief is met drie bladzijden de kortste beleidsbrief over het ICB tot dan toe, maar de gevolgen voor het beleid zijn ingrijpend. In de inleiding stelden de bewindspersonen dat ze streefden naar een “verduidelijking van de verantwoordelijkheden binnen de rijksoverheid – tussen de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap – om een efficiëntere en effectievere werkwijze mogelijk te maken. Wij hebben hiertoe afspraken gemaakt over het politieke primaat omtrent het internationaal cultuurbeleid, de verdeling van de financiën en de wijze van samenwerking” (TK 2006/2007a: 1). Door te stellen dat er met het varen van een eigen koers een efficiëntere en effectievere werkwijze kon worden bewerkstelligd, namen de bewindslieden afstand van het tot dan toe gevoerde gezamenlijke beleid, waarin juist die gezamenlijkheid werd bestempeld als een efficiëntere en effectievere manier van werken. Uit de gekozen bewoordingen viel verder op te maken dat werd aangekoerst op een andere vorm van samenwerking tussen de twee departementen. Er werd gesproken over twee uiteenlopende invalshoeken, twee zijden van dezelfde medaille. In het buitenlandbeleid vormden “internationale betrekkingen en beeldvorming over Nederland centrale doelen. Culturele activiteiten en uitwisselingen zijn hiervan een integraal onderdeel” (TK 2006/2007a: 1). De verwijzing naar kunst en cultuur als onderdeel van de beeldvorming van Nederland in het buitenland deed denken aan het beleid dat aan het einde van de jaren tachtig werd gevoerd onder de noemer ‘Holland Promotion’. Hiermee werd vooral afstand genomen van de sterk relativiserende toon die onder Van der Laan en Nicolaï het beleid had gedomineerd. Nederland diende juist als culturele natie duidelijker zichtbaar te zijn in het buitenland.

In eerste instantie lijkt de verwijdering zich vooral voor te doen op financieel terrein: “Wij zullen de helft van de HGIS-cultuurmiddelen via de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken besteden aan de rol van cultuur in het internationale beleid. De andere helft zullen wij via de begroting van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap inzetten om de internationale culturele ambities met behulp van fondsen en instellingen te verwezenlijken. Deze verdeling zal al zoveel mogelijk met ingang van 2008 gerealiseerd zijn [en] zal met ingang van 2009 volledig geïmplementeerd zijn” (TK 2006/2007a: 3). Daarmee werd het BMC-advies gevolgd, waarin deze verdere verschuiving van de middelen als wenselijk en verantwoord was bestempeld. Maar een consequentie van deze scheiding der middelen was dat er een eerste aanzet werd gegeven tot het scheiden van de koersen van de betrokken ministeries en een verdere beperking van de financiële speelruimte van de bewindspersonen om eigen accenten in de richting van het beleid aan te brengen.

De brief van Plasterk en Timmermans maakt duidelijk dat de ambities van het kabinet op het terrein van het ICB bescheiden zijn. Na het onderbrengen van de helft van de HGIS-Cultuurmiddelen bij de fondsen voor de ondersteuning van het praktische ICB zijn er nog steeds middelen beschikbaar voor het strategische ICB, maar over de concrete invulling daarvan blijft veel onduidelijkheid bestaan. Door de grotere focus op de economische betrekkingen met het buitenland wordt het debat over nationale identiteit vooral gedomineerd door beeldvorming. Niet langer staat de rijke diversiteit van het culturele aanbod en de aansluiting van het beleid bij de groeiende internationalisering van het culturele veld centraal, het beeld van Nederland als sterk en herkenbaar land dient duidelijker uitgedragen te worden. De verschuiving van de focus naar het toptalent geldt daarbij als de belangrijkste doelgroep van die ambitie. Omdat het strategische beleid zich minder gaat richten op de deelname van de Nederlandse culturele instellingen aan het internationale culturele verkeer komt ook de noodzakelijkheid van het gezamenlijk optrekken verder onder druk te staan. Het sluiten van het subsidieloket voor HGIS-Cultuurmiddelen op 1 oktober 2007 lijkt symbolisch voor het stopzetten van de gezamenlijke koers. Met het opheffen van de HGIS-Commissie als overlegorgaan krijgt de ontmoeting tussen de ministeries een ander karakter, namelijk dat van elkaar informeren over activiteiten.

Op geen enkele plek in de brief komt identiteit ter sprake, of enige poging tot samenhang tussen de activiteiten van BuZa en OCW. Wel wordt letterlijk gesproken over de beeldvorming die door kunst kon worden bewerkstelligd: "Zo draagt het tonen en over de grens brengen van kwaliteitskunst altijd bij aan de beeldvorming over Nederland" (TK 2006/2007a: 2). Deze focus op beeldvorming, gecombineerd met de nadruk op excellentie, maakt duidelijk dat bij die beeldvorming vooral wordt gestreefd naar een succesvol beeld van Nederland.

4.2 VAN IDENTITEIT NAAR IDENTIFICATIE

Het verschijnen van het WRR-rapport *Identificatie met Nederland* (WRR 2007) op 24 september 2007 blies het politieke debat rondom nationale identiteit nieuw leven in. Hoewel het rapport zich niet specifiek op het ICB richtte, is de thematiek er wel degelijk relevant voor. In het rapport werd identiteit benaderd vanuit het theoretische onderscheid tussen identiteit en identificatie. De WRR gaf de voorkeur aan het gebruik van de term 'identificatie' omdat daarmee wordt aangegeven dat er sprake is van een actieve verbinding met nationale identiteit. Verder stelde de WRR voor om te spreken over processen van identificatie: functionele, normatieve en emotionele identificatie. Die benadering bood volgens de WRR "meer aanknopingspunten – wetenschappelijk en beleidsmatig – om huidige en toekomstige spanningen in de samenleving te lijf te gaan" (WRR 2007: 11). De spanningen in de samenleving waren namelijk volgens de WRR ingegeven door een hoge mate van emotionele identificatie met nationale identiteit. Deze vorm van identificatie betrof het gevoel van verbondenheid met Nederland, in de woorden van de WRR een *sense of belonging*. De erkenning van de complementariteit van verschillende emotionele bindingen, bijvoorbeeld met het land van herkomst en het land van vestiging, zou de

verbondenheid met Nederland juist kunnen versterken. De functionele identificatie was de meest rationele verbinding, die ontstond door een gemeenschappelijk belang als gevolg van een wederzijdse afhankelijkheid. Functioneel sloeg daarbij op het feit dat de verbinding een functie had. Een investering in de omgeving werd ook een investering in het individu zelf. Een normatieve verbinding werd aangemerkt als de mogelijkheid om eigen normen en opvattingen te kunnen volgen en in te brengen in het publieke en politieke domein. Doordat er ruimte werd gegeven om deze eigen normen en opvattingen in te brengen in het politieke spel, konden meer mensen zich ermee verwant voelen. De ruimte voor niet eerder gehoorde meningen en opvattingen door betere toegang tot het politieke spel maakt identificatie ermee mogelijk. Het was volgens de WRR van belang dat er in het debat een balans werd gevonden tussen deze drie vormen van identificatie.

De WRR spoorde de overheid aan om ruimte te bieden aan de vele verschillende stemmen en opinies rondom nationale identiteit en niet het identiteitsdebat exclusief in te bedden in het integratiedebat. In het rapport werd teruggekeken op eerder overheidsbeleid inzake bij nationale identiteit. Daarbij kwamen onder andere het beleid inzake naturalisatie en inburgering, het debat over normen en waarden en de invoering van de canon van de vaderlandse geschiedenis voorbij. Bij al deze initiatieven werd opgemerkt dat ze weinig succesvol waren gebleken. Zoals al in de inleiding van dit onderzoek opgemerkt, is het opvallend dat de WRR op geen enkele plek verwijst naar zijn eigen advies uit 1987. Als gevolg daarvan was er meer aandacht gekomen voor de gevolgen van mondialisering voor het nationale cultuurbeleid en het daarmee verbonden ICB. De aandacht voor de interculturele dialoog en de culturele diversiteit door D'Ancona en Van der Ploeg had sindsdien laten zien dat in het cultuurbeleid was gezocht naar manieren om het beter aan te laten sluiten bij de toegenomen culturele diversiteit en de behoefte of noodzaak om de dialoog met de ander aan te gaan. Ook voor culturele identiteit was overigens in het rapport weinig aandacht: het begrip wordt slechts één keer genoemd. Het is duidelijk dat de WRR tracht de identiteitsdiscussie los te houden van de discussie over de culturele diversiteit of een nationale cultuur als een normstellend kader.

Op 19 augustus 2008 werd de formele reactie op het WRR-rapport door het centrumlinkse kabinet-Balkenende IV, bestaande uit CDA, PvdA en ChristenUnie, naar de Kamer gestuurd. De beleidsreactie kwam van de ministers die verantwoordelijk waren voor het integratiebeleid: minister van Justitie Hirsch Ballin (CDA) en minister voor Wonen, Wijken en Integratie Ella Vogelaar (PvdA). In de inleiding schreven ze dat het nadrukkelijk niet de taak van de overheid was om “voor te schrijven op welke wijze en op welke gronden mensen zich –individueel of collectief – met Nederland en de Nederlandse samenleving zouden moeten identificeren” (TK 2007/2008a: 1). In de reactie werd gesproken over de Nederlandse samenleving, waarbinnen meerdere visies op nationale identiteit konden bestaan. Twee zorgen werden daarbij geuit, die in aard ver uiteen lagen. Ten eerste zag het kabinet dat er in de samenleving groepen waren die worstelden met hun identiteit; voor hen was het vooral zaak om zich aan de regels binnen die samenleving te houden. Ten tweede constateerde het kabinet “de zoektocht naar authenticiteit en de behoefte van een deel van de bevolking om zich meer als (nationale) gemeenschap te manifesteren” (TK 2007/2008a:

3). Vooral de combinatie van die twee bewegingen zorgde in de ogen van het kabinet voor spanningen binnen de samenleving. Kenmerkend voor de voorzichtige houding van het kabinet was de geste om tegemoet te komen aan die zoektocht naar authenticiteit “zonder daarbij een nationalistische of uitsluitende koers te kiezen” (TK 2007/2008a: 3). Het was aan de overheid om te zorgen “voor een samenleving die uitnodigt en insluit – mede door een veilige woon- en werkomgeving en voldoende kansen op onderwijs en arbeid” (TK 2007/2008a: 15-16). Met het nastreven van een insluitende identiteit gaf het kabinet gehoor aan een zorg die de WRR had geuit in zijn rapport, namelijk dat het benadrukken c.q. hanteren van nationale identiteit door de overheid niet alleen zou markeren wie erbij horen, maar ook wie er niet bij horen (WRR 2007: 41). In de reactie werden vervolgens enkele concrete maatregelen aangekondigd om de spanningen binnen de samenleving weg te nemen. Het Nederlanderschap werd expliciet als een staatsburgerschap aangeduid. De vrijheid van het individu was daarbij richtinggevend: “In de Nederlandse opvattingen over de verhouding tussen individu en gemeenschap staat, naast een verantwoordelijkheid van eenieder jegens de gemeenschap, de persoonlijke vrijheid en gelijkwaardigheid van alle mensen centraal” (TK 2007/2008a: 4). Vanuit die betrekkelijk neutrale benadering werd vervolgens getracht een zo toegankelijk mogelijke samenleving te formuleren, waarin identiteit met zowel het verleden als de toekomst werd verbonden. Anders dan de WRR, die volgens het kabinet de nadruk legde op de identificatie met Nederland door nieuwkomers en acceptatie van nieuwkomers als deel van de samenleving, stuurde het kabinet aan op sociale samenhang en de daarmee verbonden integratie in de Nederlandse samenleving. Onderwijs en arbeid vormden daarbij cruciale voorwaarden, en het kabinet zag in dat vooral op het niveau van de buurt, wijk en stad het integratievraagstuk aangepakt diende te worden.

Zoals in de inleiding al is geconstateerd ontbreekt zowel in het rapport als in de kabinetsreactie erop enige rechtstreekse referentie aan het cultuurbeleid. De door het kabinet aangekondigde maatregelen benadrukken dat het identiteitsdebat zich richt op het vergroten van het gevoel van binding van de burgers met de Nederlandse samenleving. Die binding kan vooral worden bewerkstelligd op de domeinen van werk en onderwijs. Nationale identiteit komt daarmee af te staan van de culturele verbondenheid. Bovendien wordt de verantwoordelijkheid voor het nastreven van verbondenheid nadrukkelijk bij de burgers gelegd.

Dit staat in sterk contrast met de koers die voor het ICB wordt aangekondigd en die ook in het BMC-rapport wordt ingezet. Daarin gaat de overheid juist een meer sturende rol spelen door een duidelijk geformuleerde strategische koers, met als doel een herkenbaar beeld van Nederland in het buitenland. In dat beeld spelen kunst en cultuur nadrukkelijk een rol als dragers van de Nederlandse identiteit. Kortom, de nieuwe koers van het ICB sluit niet aan bij de wijze waarop het kabinet het beleid rondom nationale identiteit vorm gaat geven, en daarmee lijkt ook de verwijdering tussen het identiteitsdebat en het ICB-debat toe te nemen.

4.3 KUNST VAN LEVEN EN GRENZELOZE KUNST

De parlementaire bespreking van de cultuurnota *Kunst van leven* was rommelig. Bij het verschijnen van de nota bestond nog veel onduidelijkheid over de beschikbare financiële middelen. SP-Kamerlid Hans van Leeuwen had tijdens een algemeen overleg op 25 september 2007 daarover opgemerkt: “Op 6 september jongstleden hebben wij het debat over de nota Kunst van leven beperkt tot de structuur, omdat wij geen zicht hadden op de financiële consequenties van het beleid” (TK 2007/2008a: 1). De Kamer drong tijdens dat overleg aan op meer duidelijkheid over de cultuurbegroting, wat resulteerde in een motie van D66-Kamerlid Boris van der Ham en Van Leeuwen die het kabinet opdroeg die duidelijkheid te geven voordat de culturele instellingen voor de nieuwe cultuurnota een aanvraag zouden indienen. Die duidelijkheid zou echter nog een aantal maanden op zich laten wachten.

Op 5 mei 2008 bracht de Raad voor Cultuur op aanvraag van minister Plasterk een advies uit over de basisinfrastructuur, getiteld *Basisinfrastructuur 1.0* (RvC 2008a). Daarin was ook aandacht voor het ICB, waarbij de Raad zich positief uitsprak over de SICA en voorstelde deze instelling in de basisinfrastructuur op te nemen. Hij constateerde dat er voor de niet-sectorale ondersteuning van internationalisering maar zeer beperkt belangstelling was geweest. Het systeem waarbij de sectorinstellingen en de fondsen het fundament vormden voor de internationale uitwisseling, werd door de Raad als positief bestempeld, al waren er wel grote zorgen bij het cultuurveld: “Maar meer dan ooit is ook duidelijk dat er voor instellingen die hun activiteiten naar het buitenland hebben uitgebreid of in een internationale context opereren, structureel middelen ter beschikking moeten komen om de eenmaal opgebouwde internationale praktijk ook blijvend en op niveau te kunnen voortzetten. Dit geldt mutatis mutandis ook voor de festivals, biënnales en andere instellingen die de rol van internationaal platform vervullen” (RvC 2008a: 58). Deze zorg beperkte zich niet tot het ICB. De Raad vond over de hele linie dat de middelen die de minister uittrok voor de basisinfrastructuur te beperkt waren.

Plasterk legde het advies van de Raad naast zich neer. In reactie op het advies vroeg hij de Raad om een nieuw advies dat zich wel hield aan de gestelde financiële kaders. In het spoeddebat over deze situatie, dat op 29 mei 2008 werd gehouden, kwam ook de onzekerheid over de beschikbare middelen voor het ICB ter sprake. Van der Ham, die zich uitdrukkelijk liet horen in het ICB-debat, vroeg aan minister Plasterk: “Wanneer gaat de minister de Kamer helderheid verschaffen over de beschikbare middelen voor het internationale cultuurbeleid, voorheen HGIS” (TK 2007/2008b: 6379). Een antwoord kreeg Van der Ham niet; het debat liet vooral zien dat de aanloop naar de nieuwe cultuurnota veel financiële onzekerheid kende, en dat ook het ICB zich niet aan deze onzekerheid kon onttrekken.

Pas na de zomer kwam er meer zicht op de gevolgen van de door het kabinet aangekondigde bezuinigingen, ook die voor het ICB. Op 16 september 2008 ontving de Kamer de beleidsbrief *Grenze-loze kunst* met daarin een uitwerking van de gezamenlijke prioriteiten en instrumenten van de ministeries. In de inleiding van de brief stelden de bewindspersonen: “Cultuur kent geen grenzen en is dynamisch. Internationaal

opdrachtgeverschap, internationale uitwisseling en internationale maatstaven zijn in de kunsten al eeuwen een vanzelfsprekendheid” (TK 2008/2009a: 2). Typisch is dat voorbeelden die volgen (o.a. Rembrandt en Mahler) enkel betrekking hebben op de kunsten. Verderop in de brief wordt concreet stilgestaan bij de dat deel van de internationale aspecten van kunst en cultuur waar volgens de bewindspersonen de overheid een rol had: “bij het stimuleren of versterken van artistieke ontwikkelingen, voor het behoud van waardevol erfgoed of als er economische, ontwikkelingsgerichte of buitenlandpolitieke redenen voor zijn” (TK 2008/2009a: 2). Naast het belang voor het cultuur- en buitenlandbeleid werd hiermee ook nadrukkelijk de verbinding met andere beleidsterreinen gelegd, een lijn die in de vorige periode al was ingezet door Van der Laan en Nicolai. De link met de Ontwikkelingssamenwerking (OS) werd nog extra kracht bijgezet doordat de minister voor OS Bert Koenders (PvdA) de brief mede ondertekende.

Het doel van de brief was om de effectiviteit van het ICB te vergroten, wat onder andere blijkt uit de lijst met concrete ambities die verderop in de nota werd gepresenteerd:

- Gerichte inzet op disciplines waarin Nederland internationaal sterk staat: design, mode en architectuur
- Gerichte geografische focus
- Blijvende aandacht voor Nederlandse presentatie in het buitenland en van het buitenland in Nederland
- Gerichte inzet op gemeenschappelijk cultureel erfgoed
- Meer samenhang met het cultuur- en ontwikkelingsprogramma

(TK 2008/2009a: 9)

Tot drie keer toe werd het begrip ‘gerichte’ gebruikt, een duidelijke indicatie dat de bewindspersonen streven naar het maken van duidelijker keuzen in de activiteiten die vanuit het strategische ICB werden ondersteund. Gemeenschappelijk cultureel erfgoed maakte al langer onderdeel uit van het gezamenlijke beleid, evenals de geografische focus. Verder bleef er aandacht voor de presentatie van Nederland in het buitenland, en werd de wederkerigheid van die relatie expliciet gemaakt. Nieuw was expliciete steun voor de disciplines design, mode en architectuur (DDFA) en de samenhang met het OS-beleid. Met die twee ambities werd de samenwerking met twee andere ministeries concreet omgezet in beleid. De betrokkenheid van het ministerie van Economische Zaken (EZ) bij het DDFA-programma zette het economische doel dat met deze hoofdlijn werd nagestreefd, nog meer kracht bij. De motivatie voor deze drie – Nederland had in deze disciplines een sterke internationale positie – maakte overigens duidelijk dat de overheid een betrekkelijk veilige keuze wilde maken. Het feit dat het niet-talige disciplines betrof, speelde wellicht een rol in het succes, maar het maakte ook duidelijk dat een representatie van de nationale cultuur in dat onderdeel geen doorslaggevende rol speelde. Voor de overige disciplines bleef wel aandacht en via de fondsen was ook nog een deel van het HGIS-budget beschikbaar, maar duidelijk werd dat er strategische keuzen werden gemaakt. De keuze voor erfgoed paste in het sentiment om in deze periode nadrukkelijker met de geschiedenis van Nederland bezig

te zijn. Bovendien werden de historische betrekkingen gezien als een goede ingang om ze in het heden aan te halen en kon het vieren ervan goed gecombineerd worden met een economische handelsmissie.

Interessant voor het identiteitsdebat zijn de uitgangspunten die in de brief waren opgenomen: “Verrijking en inspiratie van de Nederlandse cultuur, Marktverruiming en aansluiting op internationale netwerken, Toetsing aan internationale maatstaven, Behoud van erfgoed en dialoog over gedeeld verleden, Versterking van het cultureel leven in een aantal ontwikkelingslanden, Culturele diplomatie: kunst en cultuur benutten voor buitenlandse betrekkingen en diplomatie inzetten voor de versterking van Nederlandse kunst en cultuur” (TK 2008/2009a: 3). In de toelichting op deze uitgangspunten verwezen de bewindslieden naar het advies van de Raad voor Cultuur eerder dat jaar: “Wij onderschrijven de visie van de Raad voor Cultuur dat in een context van toenemende globalisering en de daarmee samenhangende vraagstukken van identiteit, krachtig moet worden ingezet op presentie van Nederlandse kunst en cultuur in het buitenland en buitenlandse cultuur in Nederland. Bij het internationaal cultuurbeleid gaat het in onze optiek om «halen en brengen», om wederkerigheid, om Nederland in het buitenland en het buitenland in Nederland. Die internationale culturele uitwisseling levert wederzijdse inspiratie op die ons in meerdere opzichten verrijkt. Kunst en cultuur kan en mag daarbij best «schuren» of botsen” (TK 2008/2009a: 3). De internationale context van de Nederlandse cultuur werd als verrijkend en inspirerend bestempeld, maar met deze opvatting benadrukten de bewindslieden dat er in hun ogen sprake was van een Nederlandse cultuur. Met de toetsing aan internationale maatstaven werd het oude PvdA-standpunt herhaald dat de internationale context een belangrijke rol speelde in het kwaliteitsdebat. De aandacht voor ontwikkelingssamenwerking als onderdeel van het ICB werd wel aangekaart, maar inhoudelijk werden er weinig dwarsverbanden gelegd. De meest duidelijke koerswijziging zat in het laatste punt: met de introductie van de term ‘culturele diplomatie’ werd duidelijk dat de culturele relatie met het buitenland ook zou worden ingezet voor het bestendigen en verbeteren van de diplomatieke relatie met het buitenland. Hoewel minder expliciet werd daarmee de instrumentele functie van het ICB opnieuw onderdeel van het beleid, namelijk de inzet van cultuur voor de goede betrekkingen.

De financiële scheiding van de HGIS-cultuurmiddelen die in 2007 was ingezet, werd met deze brief bevestigd: “De ministeries van OCW en Buitenlandse Zaken werken beleidsinhoudelijk samen, maar zijn ieder beheersmatig verantwoordelijk voor de helft van de beschikbare middelen” (TK 2008/2009a: 4). Het deel van OCW werd gedelegeerd aan de fondsen en de erfgoeddiensten, BuZa ging zijn deel inzetten voor onder meer het bezoekersprogramma, de SICA en gerichte presentaties in het buitenland. Opmerkelijk was dat de bewindslieden bij hun terugblik op tien jaar HGIS-Cultuurmiddelen precies datgene wat juist kenmerkend was voor de deze middelen en wat lange tijd als positief punt was aangemerkt – namelijk dat het primaat bij het veld lag – als voornaamste kritiekpunt naar voren brachten: “Zo was het programma te afhankelijk van de aanvragen die werden ingediend. Doordat deze zeer divers waren en de middelen beperkt, was een strategische, gerichte inzet van de overheid slechts ten dele mogelijk. Het beheer van projecten wordt

effectiever door het budget over te hevelen naar de fondsen, die hiervoor beter toegerust zijn dan de overheid” (TK 2008/2009a: 8). In de voorgaande jaren was al een deel van de middelen ondergebracht bij de fondsen, maar met deze verschuiving werd hun rol in de praktische uitvoering van het ICB nog groter.

In het cultuurbeleid kreeg internationalisering een beetje extra aandacht. In de cultuurnota *Kunst van leven* was namelijk, ondanks het krimpende totaalbudget, extra geld vrijgemaakt voor talent en topinstellingen. Een deel van die middelen werd eenmalig ingezet als impuls voor internationale excellentie. Op 21 oktober 2008 stuurde minister Plasterk (OCW) een brief naar de Tweede Kamer waarin hij een toelichting gaf op de besteding van dit budget, € 4 miljoen per jaar voor de periode 2009-2012. Het feit dat alleen hij de brief ondertekende, lijkt een bevestiging van de gescheiden koersen van de betrokken ministeries; anderzijds betrof het hier een uitgave uit het budget voor de cultuurnota en had BuZa geen formele bemoeienis met dat budget. De drie instellingen die een extra bijdrage kregen waren het Koninklijk Concertgebouworkest in Amsterdam (€ 1,5 miljoen per jaar), het Mauritshuis in Den Haag (€ 1,5 miljoen per jaar) en de Design Academy in Eindhoven (€ 1 miljoen per jaar). De motieven voor de toekenning liepen sterk uiteen. Het budget voor het KCO diende te worden aangewend om de internationale toptalenten binnen het orkest te houden. De extra subsidie voor het Mauritshuis was bedoeld voor de verbetering van de huisvesting, die ontoereikend werd geacht voor de grote belangstelling van het buitenlandse publiek. En de Design Academy ten slotte diende dit budget aan te wenden voor het uitbouwen en versterken van de internationale spelfunctie, bijvoorbeeld door experts uit het buitenland aan te trekken en een *summer school* op te zetten. Met deze toekenningen was het totale budget voor de periode 2009-2012 in één keer besteed, zo stond in de brief vermeld.

Plasterk greep de brief ook aan om in te gaan op de vraag wat het totale budget werd voor het ICB. Hij stelde dat het excellentiebudget boven op het budget kwam dat beschikbaar was voor de uitvoering van de beleidsnota *Grenzeloze kunst*. Er was voor de periode 2009-2012 jaarlijks € 17,8 miljoen beschikbaar voor internationalisering, boven op het bedrag van ruim € 530 miljoen dat voor 2009 aan de 205 culturele instellingen en 8 cultuurfondsen was toegekend. Volgens OCW besteedden de gesubsidieerde instellingen zelf ongeveer 7% van de middelen aan internationalisering, waarmee het totale bedrag dat aan internationalisering werd uitgegeven op een krappe € 55 miljoen uitkwam. Het is niet helemaal duidelijk waarom Plasterk in de brief zo uitgebreid ingaat op het beschikbare budget. Hij lijkt hiermee een voorschot te nemen op een afname van de intensiveringsmiddelen voor het ICB door aan te geven dat er naast die middelen nog een aanzienlijk bedrag beschikbaar is.

Met zowel EZ als OS als extra betrokken ministeries lijkt de tijd teruggekeerd van voor de HGIS, toen in de CICB de activiteiten van de diverse ministeries werden besproken. De focus op de succesvolle sectoren en het cultureel erfgoed kan worden gezien als een teken dat in het beleid een nadrukkelijker beeld van Nederland als succesvol land wordt nagestreefd. Het ontbreken van doelstellingen in de nota – er wordt in de nota gesproken over

uitgangspunten en hoofdlijnen – voedt het beeld dat de overheid een terugtrekkende beweging maakt op dit beleidsterrein. Dit wordt versterkt door het feit dat in de doelstellingen drie keer de term ‘gerichte’ wordt gebruikt.

De vervolgbrief van Plasterk laat de omslag in het denken over de doelgroep van het beleid nog duidelijker zien. De drie instellingen die extra subsidie krijgen, zijn alle gevestigd en internationalisering behoort voor hen tot de kerntaken. De keuze laat zien dat in het beleid beeldvorming een belangrijke rol is gaan spelen. Met het KCO en het Mauritshuis zijn twee instellingen gekozen die voor toeristen belangrijke trekpleisters vormen, en met de Design Academy wordt de al goede internationale positie van design een steun in de rug gegeven.

4.4 EEN DEBAT OVER INCIDENTEN

Op 19 november 2008 werd de brief *Grenzeloze kunst* besproken in de vaste commissies voor BuZa en OCW (TK 2008/2009b). Tijdens dat overleg stonden ook twee andere thema’s op de agenda: het vroegtijdig terugtreden van de cultureel attaché Kees van Twist op de post New York (TK 2008/2009c) en de viering van 400 jaar betrekkingen met de VS in het kader van het 400-jarig bestaan van de stad New York (NY400) (TK 2008/2009d). De agendering van deze twee thema’s was exemplarisch voor de fase waarin het debat over het ICB terecht was gekomen: de spanning tussen de economische doelstellingen en de beeldvorming enerzijds en de culturele doelstellingen anderzijds liet zich bij gebrek aan echt heldere beleidskeuzen sterker voelen bij de uitvoering van het beleid.

Het debat rondom het vroegtijdig vertrek van Van Twist bracht de spanningen naar boven die rondom de taakopvatting van de cultureel attaché en de mate van autonomie van het beleid op de posten leefden. Op het consulaat-generaal in New York werd sinds het einde van de jaren tachtig door WVC een aparte medewerker voor de culturele afdeling gefinancierd. Deze persoon werd rechtstreeks door WVC aangesteld, en had nadrukkelijk een cultureel profiel en een culturele achtergrond. Dit had in het verleden al tot spanningen geleid. Zo had bijvoorbeeld bij zijn vertrek in april 2001 de toenmalige cultureel attaché Frank Ligthoet zijn onvrede geuit over de spagaat waar hij zich in bevond. Hij vond dat hij te veel in lijn met het buitenlandbeleid moest werken, terwijl hij voor zijn makelaarsrol meer bezig was met het positioneren van de post in het culturele veld.⁷⁶ Ook hij had destijds gepleit voor het buiten de ambtelijke omgeving plaatsen van deze activiteiten door de oprichting van een onafhankelijk instituut in New York. Met de komst van Kees van Twist in februari 2008 en diens plannen voor een apart Holland House kwam de discussie opnieuw op gang. Van Twist vond voor zijn plannen voor een dergelijk onafhankelijk instituut in New York onvoldoende steun vanuit het beleid⁷⁷, en de kwestie was de aanleiding voor een hernieuwde discussie over de rol van de cultureel attaché.

⁷⁶ <http://www.trouw.nl/tr/nl/5009/Archief/archief/article/detail/2778302/2001/06> /30/De-macht-van-de-cultureel-attache.dhtml.

⁷⁷ ‘Kees van Twist: Ik schrok van de mentaliteit bij buza’, In: *Vrij Nederland*, 4 oktober 2008.

In dezelfde periode werden de voorbereidingen getroffen voor de viering van 400 jaar betrekkingen met de Verenigde Staten. De stad New York bestond in 2009 400 jaar en vierde dat groots. Nederland greep deze gelegenheid aan om de betrekkingen, die in de voorgaande jaren onder andere door de oorlog in Irak bekoeld waren geraakt, weer aan te halen. De viering was dus niet enkel ingegeven door de historische relatie tussen Nederland en de Verenigde Staten, maar werd ook ingezet voor het verbeteren van de diplomatieke betrekkingen. In het debat werd veelvuldig gesproken over het effect ervan op langere termijn. De viering paste uiteraard goed in het beleid om gebundelde presentaties in het buitenland te houden. De bewindslieden hadden het ondersteunen van deze manifestatie ook verdedigd met de stelling dat een dergelijke bundeling van activiteiten meer impact zou hebben. Maar anders dan in het verleden werd nu bij de evaluatie van de manifestaties uitdrukkelijk gekeken naar deze impact.

Het debat liep duidelijk anders dan eerdere debatten over het ICB. Ten eerste leken partijen zich nog sterker dan voorheen tegen elkaar af te zetten. Dat leidde ertoe dat er veelvuldig werd geïnterrupteerd in het debat. Een interessant voorbeeld daarvan is de reactie van PvdA-Kamerlid John Leerdam op een opmerking van VVD-Kamerlid Han ten Broeke dat wat hem betreft aanscherping van de prioriteiten van het ICB zeer gewenst was. Ten Broeke stelde: "Laten wij in het internationaal cultuurbeleid nu eens afstappen van wat wij in het nationaal cultuurbeleid nog steeds doen: op de rug van kunst en cultuur vervelende spreidingsidealen meegeven [...] [L]aten wij proberen in te zetten op die landen, of die steden, waar een evident Nederlands belang aan te wijzen is" (TK 2008/2009b: 8-9). Hierop antwoordde Leerdam: "Het beleid is door uw eigen staatssecretaris ingezet, dus ik weet niet waar u het over hebt" (TK 2008/2009b: 9). Ten tweede werden er vanuit de Kamer heel veel vragen gesteld aan de bewindslieden. Bij eerdere nota's was het nog wel eens voorgekomen dat er een paar weken voor het debat een uitgebreide vragenlijst werd verstuurd, waardoor een deel van de vragen al voorafgaand aan het debat beantwoord kon worden. Maar deze keer bestond de bijdrage van vrijwel elk Kamerlid uit een uitgebreide lijst met vragen, die zich vooral concentreerden op de concrete invulling van het beleid. De kwestie-Van Twist en NY400 speelden daarbij een belangrijke rol, maar ook de algemene koers van het beleid en de vraag of er door de sterkere economische koers wel voldoende aandacht bleef voor cultuur.

Interessant in dit debat is de positie van het CDA, die als coalitiepartij een belangrijke rol had gespeeld bij de bezuinigingen op het beleid en met BuZa-minister Maxime Verhagen een groot aandeel had in de sterkere economische koers van het kabinet. Bij monde van Nicolien van Vroonhoven-Kok wierp het CDA, dat toch altijd had gepleit voor het primaat van het buitenlandbeleid, zich op als pleitbezorger voor het gezamenlijke beleid: "Wij vinden het een enorm zwaktebod dat de geldstroom van de HGIS-middelen wordt opgesplitst in een BZ-deel en een OCW-deel. Men bleek kennelijk niet in staat om een gemeenschappelijk beleid te voeren. Wij leven in een tijdsgeest waarin wij de verkokering van het overheidsbeleid willen voorkomen en eigenlijk voel ik weinig voor die opsplitsing. Was die opsplitsing niet te voorkomen en wat wordt eraan gedaan om juist op departementaal niveau de stromen zoveel mogelijk gebundeld te houden?" (TK 2008/2009b: 11) Het standpunt kan zijn

ingegeven door de behoefte om voor de meer op het buitenlandbeleid gerichte koers toch een groter budget beschikbaar te houden. Door de splitsing van het budget was namelijk de helft van de middelen ondergebracht binnen de cultuurbegroting.

Het identiteitsvraagstuk kwam in het debat nauwelijks ter sprake. De focus lag op het krijgen van meer duidelijkheid over de uitvoering van het beleid. Maar in de bijdrage van de SP, een partij die zich tot dan toe niet heel veel in het ICB-debat had gemengd, werd wel ingegaan op de spanning tussen landsgrenzen en kunst. SP-kamerlid Hans van Leeuwen hield een pleidooi voor de internationale uitwisseling en samenwerking: "Grenzen zijn sowieso tegengesteld aan de aard van de kunst, ongeacht op welke schaal die grenzen getrokken worden. Het belang van uitwisseling en samenwerking is net zo noodzakelijk tussen de ene straathoek en de andere, tussen de ene wijk en de andere, tussen stad en land, als tussen landen en continenten. Internationale cultuur moet in dat opzicht geen afzonderlijk cultuurbeleid zijn" (TK 2008/2009b: 5). Dat leidde voor Van Leeuwen, behalve tot de vraag of de instrumenten van het ICB nog voldoende aansloten bij het nieuwe beleid, tot een meer principiële vraag: "hoe kan een samenleving de gevolgen van mondialisering zo opvangen, dat zij een eigen visie op cultuur kan blijven ontwikkelen, zonder zich af te sluiten voor de rest van de wereld?" (TK 2008/2009b: 5)

Minister Plasterk ging in zijn antwoorden terug naar de vraag waarom er internationaal cultuurbeleid was: "De vraag waarom wij internationaal cultuurbeleid doen, berust natuurlijk op de vraag waarom wij überhaupt cultuurbeleid doen. Wij hebben daar binnen een andere setting al uitgebreid over gepraat maar ik merk dat deze vraag bij het internationaal cultuurbeleid vaak nog pregnanter aan de orde komt" (TK 2008/2009b: 14). In zijn antwoord refereerde hij aan het identiteitsvraagstuk: "Het heeft iets van «push and pull»: aan de ene kant geeft het mensen zin, legt het erfgoed iets meer nadruk op identiteit, «Heimat», «belonging», worteling enzovoorts, en aan de andere kant zet de kunst daarbij vraagtekens en duwt mensen uit de «comfort zone»" (TK 2008/2009a: 14). In zijn ogen was het onderscheid tussen het werk van OCW en BuZa dan ook kunstmatig geworden. Hij benadrukte dat de twee bewindslieden echt gezamenlijk optrokken en ook gezamenlijk aan de brief hadden gewerkt. Staatssecretaris Timmermans toonde zich tevreden met de samenwerking en constateerde dat de Kamer, ondanks de vele vragen, het belang van het ICB inzag en de uitgezette koers van het kabinet omarmde: "Ik heb met heel veel plezier naar de inbreng van de Kamer geluisterd – het lot van de staatssecretaris is dat dit niet altijd zo is – omdat ik merk dat de Kamer in haar geheel het belang van internationaal cultuurbeleid omarmt en dat is wel eens anders geweest. Dat is pure winst. De Kamer heeft het element van zien en gezien worden nadrukkelijk voor ogen. Dat is ook precies de inzet van ons beleid" (TK 2008/2009b: 20). Interessant is zijn expliciete kritiek op de voorgangers op het ICB-dossier als hij weerspreekt dat het raamwerk voor de NY400-viering onvoldoende is: "Toen dit kabinet aantrad, was er op dit vlak nog helemaal niets gebeurd. Onze voorgangers hadden dat niet voor de bril. Voordat zoiets opgestart is, dat duurt even met deze omvang. Ik wil echter uw indruk dat het allemaal veel te laat is en dat er niets gebeurt, weerspreken" (TK 2008/2009b: 22). De bewindslieden laten zich dus niet door de stevige

kritiek uit de Kamer uit het veld slaan en lijken vooral tevreden dat de incidenten rondom Van Twist en NY400 hen niet in de problemen hebben gebracht.

Grote afwezigheid in het debat is de PVV. Het is duidelijk dat het cultuurbeleidsdebat voor de PVV niet het platform is om zich over deze thematiek uit te spreken. Dat gebeurde wel bij andere beleidsterreinen. Zo greep de partij bijvoorbeeld de behandeling van de BuZa-begroting voor 2009 aan om het onderwerp ter sprake te brengen. In dat beleid speelde de term 'publieksdiplomatie' een belangrijke rol, en de PVV vroeg zich bij monde van kamerlid Martin Bosma af of het kabinet dacht dat 1400 jaar jihad gestopt kon worden met publieksdiplomatie en interculturele dialoog. Het kabinet antwoordde hierop: "Met publieksdiplomatie wordt gepoogd om het beeld van Nederland in de wereld te verduidelijken en waar nodig te nuanceren. Met interculturele dialoog wordt gepoogd wederzijdse kennis van, en onderling begrip tussen mensen met verschillende culturele achtergronden, te vergroten. Beide activiteiten zijn in het belang van Nederland en de Nederlanders" (TK 2008/2009e: 15). Op een andere vraag van de PVV tijdens de begrotingsbehandeling van BuZa, waarin de islam nadrukkelijk werd gekoppeld aan grensconflicten in de wereld, antwoordde het kabinet: "Identiteit speelt in dit soort conflicten vaak een grote rol, maar religieuze identiteit is daarbij doorgaans niet belangrijker dan nationale, etnische of culturele identiteit" (TK 2008/2009e: 15).

Op 19 december 2008 stuurde Plasterk de Kamer een overzicht van de internationale activiteiten toe (TK 2008/2009f). Bij dat overzicht werd ook een evaluatie van het DDFA-programma in 2012 in het vooruitzicht gesteld. Als bijlagen werden een rapport van het Bureau Driessen naar de omvang en receptie van Nederlandse podiumkunsten in het buitenland en een onderzoek van de DSP-groep naar de internationale positie van de Nederlandse podiumkunsten meegezonden. Beide rapporten bevatten interessante informatie over de podiumkunsten, maar ze staan vooral symbool voor een nieuwe koers die in het OCW-beleid was ingezet. Door zaken als positie en reputatie kwantitatief te onderbouwen werd getracht om het ondersteunende beleid van het ministerie op dit terrein te legitimeren.

Hoewel er wel enige discussie was tussen bewindslieden en Kamerleden, doet de voornaamste spanning in dit debat zich voor tussen de Kamerleden onderling. Hoewel de PVV niet aanwezig is, lijkt de komst van die partij er wel voor gezorgd te hebben dat partijen zich nadrukkelijker willen manifesteren. Er wordt meer geïnterrumpeerd tijdens de bijdragen van de Kamerleden dan tijdens de antwoorden van de bewindslieden. De meeste vragen in het debat richten zich op de uitvoering van het beleid, en ondanks de bescheiden aandacht voor nationale identiteit lijkt het onderwerp vooral weer te verschuiven naar geld. Met het wegvallen van de HGIS-Cultuurmiddelen als gezamenlijk budget verdwijnt in deze periode ook de samenhang in het debat over het ICB.

In het debat wordt veel aandacht besteed aan losse voorvallen, over het ICB wordt nauwelijks gesproken. Dat was in het verleden anders, toen beleidsbrieven over specifieke beleidsinstrumenten nog wel eens werden aangegrepen om het algemene beleid aan de orde te stellen. Het nationale cultuurbeleid, dat daarvoor een belangrijke rol speelde bij het

aanbrengen van die samenhang, richt zich onder Plasterk nadrukkelijk op het nationale bestel en op excellentie. Een discussie over culturele diversiteit wordt niet meer gevoerd; het gaat nog over het beeld dat het buitenland van Nederland krijgt, en de ondersteuning van kansrijke en succesvolle initiatieven. Met het op de voorgrond treden van de grootstatelijke manifestaties komen de economische en diplomatieke betekenis van de culturele betrekkingen weer sterker op de voorgrond te staan; NY400 is daar het meest tekenende voorbeeld van. De discussie rondom de post New York maakt ook duidelijk dat het kader waarbinnen de attaché opereerde onduidelijker is geworden. Door de verschuiving naar een strategisch ICB is de bijdrage aan het praktische ICB minder zichtbaar in het beleid. De volledige overheveling van de intensiveringsmiddelen naar de fondsen zorgt ervoor dat de rol van de ministeries bij de besteding van die middelen miniem wordt en de driehoek attaché–fonds–HGIS-Commissie wegvalt.

4.5 HET ROER GAAT OM

Na het aantreden van het kabinet-Rutte I in oktober 2010 gaat het roer van het ICB om. Voor het eerst kwam het ICB-dossier volledig in VVD-handen, met Uri Rosenthal als minister op BuZa en Halbe Zijlstra als staatssecretaris voor Cultuur. Ook was er voor het eerst sinds het kabinet-Drees II midden jaren vijftig geen aparte staatssecretaris voor BuZa.⁷⁸ De focus van Zijlstra lag allereerst op het nationale cultuurbeleid. Onder zijn leiding volgde een drastische bezuinigingsoperatie in het cultuurbudget, waarbij € 200 miljoen aan bezuinigingen werd doorgevoerd. Over het ICB werd tijdens deze bezuinigingsdiscussie nauwelijks gesproken, al werd wel duidelijk dat de topinstellingen ook internationale ambities dienden te hebben. In de tussentijd had de manifestatie NY400 plaatsgevonden en was er medio 2010 een evaluatierapport verschenen met daarin veel aandacht voor de meetbare impact ervan. Zo was er een analyse gemaakt van de aandacht in de pers, en was deze omgerekend naar advertentiewaarde. Verder had de Raad voor Cultuur op 17 november 2010 een advies uitgebracht over de culturele vertegenwoordiging in het buitenland en de mogelijke noodzaak tot een meer flexibele invulling daarvan. In dat advies was ook aangedrongen op een strakkere regie en een meer centrale rol voor de SICA als uitvoerings- en expertisecentrum voor de statelijke manifestaties (RvC 2010: 2).

Pas tijdens de gecombineerde vergadering van de vaste commissies voor BuZa en OCW van 20 december 2011 kwam het advies van de Raad en de beleidsreactie hierop aan de orde (TK 2011/2012a). Alle vertegenwoordigers – deze keer was ook de PVV aanwezig in de persoon van Kamerlid Martin Bosma – betrokken in hun bijdrage de voornaamste bevindingen van het advies van de Raad voor Cultuur over de culturele vertegenwoordiging en de betrekkelijk lauwe reactie van het kabinet daarop. Ook gingen alle partijen kort in op de betrekkelijk dure manifestatie NY400 en de geringe duurzame opbrengst die deze in de ogen van de meeste partijen had gehad. De Kamer wilde graag weten wat de visie was van

⁷⁸ Onder het kabinet-Beel II (1958-1959) en het kabinet-Balkenende III (2006-2007) was dit ook korte tijd het geval, maar beide malen betrof het een kabinet dat na een val tijdelijk aan de macht was.

de betrokken bewindspersonen op het ICB. Twee moties drongen aan op snelle actie van de beide bewindspersonen: de motie-Klijnsma/Van der Werf en de motie-Van der Ham/Van der Werf. In de motie-Klijnsma/Van der Werf werd de regering gevraagd om nog voor het zomerreces te komen “met een voorzet voor een heldere en uitgebreide visie op internationaal cultuurbeleid, waarin tevens wordt aangegeven welke doelen het kabinet wil behalen, zo veel mogelijk geconcretiseerd, welke activiteiten in binnen- en buitenland op dit moment voor de komende jaren zijn ingepland en welke instelling of persoon het beleid gaat coördineren en ondersteunen” (TK 2011/2012c). In de motie werd gevraagd om een agenda voor de komende jaren. Er was bij de Kamer een duidelijke onvrede te bespeuren over het gebrek aan voortvarendheid bij de bewindslieden. Dezelfde vraag om concretisering, om meetbaarheid, klonk door in de motie-Van der Ham/Van der Werf, waarin de regering werd gevraagd “de eisen aan organisatie, samenwerking en evaluatie aan te scherpen” (TK 2011/2012b).

Op 24 april 2012 stuurden Zijlstra en Rosenthal de gevraagde brief aan de Kamer (TK 2011/2012c). Hierin kwamen achtereenvolgens de doelen en de focus van het beleid aan de orde. Daaruit bleek direct dat de lijn die door Timmermans en Plasterk was ingezet, werd doorgetrokken. Het meest typerend voor deze nieuwe koers was de expliciete opname van economische doelen in de beleidsdoelstellingen:

- Een internationaal niveau van Nederlandse topinstellingen, door gerichte keuzen binnen de culturele basisinfrastructuur
- Bijdragen aan een vooraanstaande internationale marktpositie van Nederlandse kunstenaars en instellingen
- Bijdragen aan de versterking van het Nederlands economisch belang, door verbanden tussen cultuur, handel en economie te benadrukken
- Culturele diplomatie: kunst en cultuur benutten voor buitenlandse betrekkingen (TK 2011/2012c: 1)

De brief is weinig inspirerend of diepgaand. De doelen lijken sterk op die van de eerdere brief *Grenzeloze kunst* van Plasterk, Timmermans en Koenders. Toch laat deze brief zien dat de focus nog duidelijker komt te liggen op de ondersteuning van de economische en diplomatieke betrekkingen. Het lijkt er op dat de opsplitsing tussen het praktische en strategische ICB en de daarop volgende herschikking van middelen ervoor had gezorgd dat in het strategische ICB geen andere plek voor kunst en cultuur meer over was dan een bijdrage leveren aan de beeldvorming van Nederland. Het begrip ‘culturele diplomatie’ was een wat mildere vorm van Holland Promotion, maar de meer gebundelde presentaties hadden veel weg van de geclusterde aanpak die minister Brinkman destijds voorstelde.

Ook in de keuze voor de prioriteitslanden is de meer economische koers van het beleid terug te zien. Het wordt zelfs letterlijk gesteld in de brief: “In het aantal landen waar we ons op richten is mede in het licht van de meer economische doelstelling focus aangebracht” (TK 2011/2012c: 3). Opmerkelijk genoeg was de lijst met landen die daarop werd genoemd niet veel anders dan die uit voorgaande beleidsstukken. Ook de viering van de bilaterale betrekkingen met Turkije in 2012 en Rusland in 2013 was voornamelijk gericht op de

handelsbetrekkingen, zo werd geconstateerd. De derde focus, die op de creatieve industrie, werd rechtstreeks gekoppeld aan het topsectorenbeleid dat door het kabinet was ingestoken. In dat beleid werden negen topsectoren onderscheiden die bij de beleidskeuzen doorslaggevend konden zijn. De keuze voor design, architectuur, nieuwe media en gaming werd gepresenteerd als vervolg op het DDFA-programma van de voorgangers. Ook in de vierde focus, het gemeenschappelijk cultureel erfgoed, klonk een nadrukkelijk economisch gemotiveerd beleid door: “De focus zal liggen op de samenhang tussen erfgoedprogramma’s in verschillende landen, de relatie met het economische en buitenlands beleid en de zichtbaarheid en herkenbaarheid van Nederland” (TK 2011/2012c: 3). Het erfgoed werd bestempeld als een ingang voor bilaterale betrekkingen, en omgekeerd vormden de bilaterale betrekkingen een goede basis voor samenwerking op het terrein van erfgoed. Toch was het vooral de economische en diplomatieke opbrengst van het erfgoed die leidend werd in het beleid.

Aan de infrastructuur van het beleid veranderde niet veel. BuZa ging de bilaterale jaren coördineren en bleef de posten aansturen, OCW bleef zich op de contacten met de culturele sector richten. Voor het aangaan van een samenwerking bij de uitvoering van het topsectorenbeleid werd bij het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie aangeklopt. Maar toch veranderde er wat in de aansturing van de cultureel attachés. Zoals in de brief staat te lezen werd van hen steeds minder een rol als makelaar binnen het culturele aanbod verwacht. De diplomatieke vertegenwoordigers werden in één adem genoemd met de Netherlands Business Support Offices. Dit laatste waren instellingen die een belangrijke rol speelden bij het actief bij elkaar brengen van het bedrijfsleven en het buitenlands beleid. Dat de cultureel attachés doelgericht dienden te werken werd uitdrukkelijk verwoord: “Onze diplomatieke vertegenwoordigingen in eerdergenoemde focuslanden [krijgen, TM] de expliciete opdracht zich te concentreren op het topsegment en kansrijke sectoren (daar waar Nederland zich kan onderscheiden) en daar via de lokale pers en sociale media aandacht voor te genereren” (TK 2011/2012c: 4). Ook hierin klonk een duidelijk andere toon door dan in eerdere beleidsstukken, waarin de cultureel attaché vooral als verbinding tussen het cultuurveld en het buitenland diende en zich daarbij veel meer liet leiden door de initiatieven uit het cultuurveld.

Bij de formulering van de brief werd de Raad voor Cultuur mede verantwoordelijk gesteld voor deze strategische inzet van de beschikbare middelen. Letterlijk stond in de brief: “De HGIS-cultuurmiddelen binnen de OCW- en BZ-begrotingen worden op een strategische manier ingezet. Dit is mede gedaan op advies van de Raad voor Cultuur” (TK 2011/2012c: 6). De brief eindigde met een lijst van doelen die men in 2016 bereikt hoopt te hebben:

- Een aantoonbaar toegenomen vraag naar topinstellingen en kunstenaars om zich op internationale podia en festivals te presenteren
- Een goede uitgangspositie voor jong Nederlands talent op de internationale markt
- Een kwalitatief hoogwaardige presentie van Nederlands bewezen talent en vernieuwend aanbod op de relevante presentatieplekken, zoals beurzen en grote

internationale evenementen en showcases, filmfestivals, biënnales en podiumkunstenfestivals

- Een sterke internationale marktpositie van de Nederlandse ontwerpdisciplines
- Positieve aandacht voor Nederland die leidt tot duurzame relaties en uitwisseling

Op geen enkele wijze werd in de nota aandacht besteed aan begrippen als ‘vrijhaven’, ‘culturele diversiteit’, ‘internationaal platform’ of ‘identiteit’ in welke vorm dan ook. Deze brief maakte de omslag duidelijk naar een nadrukkelijk economisch georiënteerde benadering van de buitenlandse betrekkingen. De culturele activiteiten dienden daarbij niet als instrument voor die betrekkingen, maar werden langs eenzelfde economische meetlat gelegd. Waar de oorsprong van het beleid ooit lag in het aanbrengen van meer samenhang in de culturele uitwisseling tussen burgers van verschillende landen, was het beleid nu gericht op een zo effectief mogelijk gebruikmaken van het buitenland als markt en showcase voor de Nederlandse creatieve industrie.

Tot een bespreking van de brief in de Kamer komt het dat jaar niet meer. Het kabinet-Rutte I valt als de PVV de gedoogsteun intrekt. In deze laatste brief is de verschuiving van het ICB in de richting van de economische en diplomatieke betrekkingen nog verder doorgezet. Het gaat om talentontwikkeling en marktpositie, waarbij vooral wordt gezocht naar manieren om de buitenlandbetrekkingen optimaal te benutten. Nationale identiteit klinkt door in de wens om positieve aandacht te zoeken voor Nederland, waarbij identiteit lijkt te zijn ingeruild voor een bewustzijn over het imago van Nederland. De expliciete keuze voor het woord ‘positief’ in relatie tot beeldvorming geeft dit doel een duidelijk karakter van *nation branding* mee. Het beleid dient zich vooral te richten op het uitdragen van een positief beeld van Nederland.

Door de scheiding tussen praktisch en strategisch ICB zijn de middelen voor de concrete uitwisseling niet langer onderwerp van gesprek in het parlementaire debat. Dat debat richt zich enkel op het strategische beleid. De koers om in te zetten op design, mode en architectuur, drie niet-talige disciplines die bovendien een sterke toegepaste vorm kennen en daarmee een goed verdienpotentieel, maakt eens te meer duidelijk dat het niet langer gaat over het laten zien in het buitenland van een breed cultureel profiel. Het zijn sectoren waarin Nederland succesvol is, en de hoop is dat dit succes ook in meer algemene zin op Nederland afstraalt.

4.6 TUSSENSTAND: INSTRUMENTALISME

Het kernwoord van deze vierde periode is ‘instrumentalisme’. In het beleid manifesteert deze opvatting zich in het sterk inzetten van cultuur als instrument voor nation branding, in dienst van de diplomatieke en economische betrekkingen met het buitenland. Cultuur vormt een belangrijk onderdeel van de constructie van de nationale identiteit die wordt uitgedragen naar het buitenland. De focus van het beleid verschuift naar het naar buiten uitdragen van een positief realistisch beeld van Nederland, waarbij de op diplomatie en economie gerichte doelstellingen een duidelijke koerswijziging betekenen ten opzichte van

de vorige periode. Cultuur vormt een belangrijk instrument in het naar buiten toe uitdragen van Nederland als succesvolle en aantrekkelijke samenwerkingspartner, waarbij aandacht voor de invloed van mondialisering op nationale cultuur of de gespannen binnenlandse relaties tussen verschillende culturen niet langer onderdeel uitmaken van het gezamenlijke beleid. In de representatie van de nationale identiteit gaat de gewenste receptie van die identiteit door het buitenland een belangrijkere rol spelen bij de gemaakte beleidskeuzes. De toenemende aandacht daarbij voor excellentie in het cultuurbeleid past in de opvatting dat er wordt dat wordt gestreefd naar een beeld van Nederland als succesvol land. In die gedachte past ook het gezamenlijke DDFA-programma, waarin het budget strategisch wordt ingezet op drie disciplines waarin Nederland reeds succesvol is: design, mode en architectuur. Maar als gevolg van deze nadruk op beeldvorming lijkt het initiatief ook sterker dan in voorgaande periodes te liggen bij de betrokken ministeries.

Een belangrijk oorzaak voor de sterke verandering in de gehanteerde terminologie is de grotere rol van het ministerie van Economische Zaken in het beleid. Zeker als voormalig minister van BuZa Maxime Verhagen als invloedrijk CDA'er de ministerspost van Economie, Landbouw en Innovatie gaat vervullen, raakt het buitenlandbeleid sterk in de greep van de door dat ministerie aangevoerde lijst van topsectoren. Dit werkt ook door in het cultuurbeleid, waar Plasterk sterk inzet op excellentie. Dat heeft voor het ICB tot gevolg dat de nationale identiteit wordt verbonden met een succesvol beeld dat het buitenland van Nederland moet krijgen. Door begrippen als strategie, diplomatie en excellentie krijgt nationale identiteit een andere betekenis in de relatie met het buitenland. Identiteit wordt niet langer beschouwd als iets dat nationaal wordt gevormd en internationaal wordt uitgedragen, het vernauwt tot een beeld dat aan het buitenland moet worden getoond waarbij vooral wordt gestreefd naar een positief beeld. Letterlijk wordt in de HGIS-nota's gesproken over een 'positief realistisch beeld'. Dit leidt tot een selectieve invulling van de representatie van de nationale identiteit, namelijk een identiteit die wordt gevormd door de gewenste receptie ervan.

De aandacht voor de Nederlandse sporen in de wereld, die in de vorige periode onder het gemeenschappelijk erfgoed al een plek had gekregen in het beleid, krijgt in deze periode een vervolg in de uitbreiding van het aantal manifestaties om de Nederlandse betrekkingen met het buitenland te vieren. Maar anders dan in de derde periode worden deze nu meer te worden ingegeven door economisch motieven, omdat ook naast de culturele betrekkingen vooral de handelsbetrekkingen worden gevierd. Nog steeds vormen ze een articulatie van het rijke internationale verleden van Nederland, en maken dat deel van het narratief van de Nederlandse geschiedenis zichtbaar. De manifestaties lijkt bovendien niet een middel om in eigen land de aandacht de rijke internationale kant van de geschiedenis van Nederland. De trots op de eigen identiteit keert daarmee terug in het beleid, een thema dat past bij de partij die in deze periode het discours domineert: de VVD.

Het sterke instrumentalisme sluit aan bij het nadrukkelijk aanwezige neoliberale denken, waarbij de relatie met het buitenland vooral wordt gezien als een economische. De verbindende rol die het ICB speelde tussen de blik naar binnen en naar buiten wordt in deze periode losgelaten ten faveure van en sterk op de buitenlandse receptie gerichte blik. De

VVD drukt in deze laatste periode nadrukkelijk een stempel op de ideologische koers van het beleid. De partij levert in de periode 2010-2012 de minister-president, de minister van BuZa en de staatssecretaris voor Cultuur voor het eerst alle betrokken bewindspersonen voor het dossier, wat uitmondt in een duidelijk neoliberale koers. Maar opvallend daarbij is dat de koerswijziging die zij aanbrengen zijn voorbereid door de PvdA in het kabinet-Balkenende IV dat de PvdA samen met het CDA en de ChristenUnie vormde. De enige partij die in deze periode geen rol lijkt te spelen in het beleid is D66; het is dan ook begrijpelijk dat juist die partij tracht om in de Kamer het debat nog op gang te krijgen. Maar ook Boris van der Ham kan niet voorkomen dat deze laatste periode eindigt met de pessimistische conclusie dat er van een interdepartementaal beleid van BuZa en OCW weinig meer over is.

Nadat de opsplitsing van het praktische en strategische ICB is doorgevoerd, lijkt op meerdere fronten het debat nog verder uit te doven. Zo is er nog slechts sporadisch overleg tussen de bewindspersonen en de Kamer. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de onzekerheid die lange tijd bestaat over de beschikbare financiële middelen, het duidelijk waar te nemen 'new public management' dat ervoor zorgt dat de beleidsstukken zich beperken tot het noemen van enkele doelen en uitgangspunten, maar bovenal het gebrek aan een duidelijk beleidskader waarin voor de Kamer ook een rol is weggelegd. De opsplitsing van praktisch en strategisch beleid zorgt ervoor dat de helft van de beschikbare HGIS-middelen wordt ondergebracht bij de reguliere cultuurfondsen. De andere helft vormt het budget voor de invulling van het door de departementen vormgegeven strategische ICB. De HGIS-Commissie wordt daarmee overbodig, omdat het gezamenlijk overleg tussen de betrokken ministeries zich gaat beperken tot het bepalen van de strategische koers van het ICB. Maar ook de Kamer lijkt hiermee overbodig te worden. Zoals gezegd wordt de rol van de fondsen prominenter, omdat zij invulling geven aan het praktische ICB. Het feit dat zij geen verantwoording verschuldigd zijn aan het parlement zorgt er ook voor dat de rol van de Kamer in het ICB steeds verder afneemt. Anders dan in de eerste periode, toen er ook sprake leek van een weinig constructieve dialoog tussen kabinet en Kamer, is er van eensgezindheid binnen de Kamer weinig sprake en wordt er niet collectief om actie gevraagd van het kabinet.

5 CONCLUSIE

In zijn beroemde artikel "Holland op zijn smalst" uit 1873 stelde Victor de Stuers teleurgesteld vast dat het slecht gesteld was met de trots van de Nederlanders op de eigen cultuur. Bij het ontstaan van de natiestaat Nederland had de ontwikkeling van een nationale cultuur en het oprichten van enkele nationale culturele instituten een belangrijke rol gespeeld bij het creëren van een nationale identiteit en dientengevolge een gevoel van verbondenheid tussen de burgers. Naast deze verbindende functie binnen de landsgrenzen gaf de nationale culturele identiteit de soevereine natiestaat Nederland ook naar buiten toe een gezicht. De Stuers constateerde dat er weinig belangstelling was om publieke middelen te besteden aan het behoud van het eigen cultureel erfgoed, terwijl het buitenland datzelfde erfgoed wel op waarde wist te schatten. Toch bleef lange tijd de rol van cultuur in de formele betrekkingen met het buitenland bescheiden. In het buitenlandbeleid domineerde, zoals Hellema het karakteriseert, lange tijd het streven naar "neutraliteit en vrijhandel" (Hellema 2014: 470). De koopmansgeest voerde daarin de boventoon, waarbij de relatie met het buitenland vooral beschouwd werd als een politieke en economische. De culturele uitwisseling kon zeker helpen om het buitenland een positief beeld van Nederland te geven, maar deze mocht niet in de weg staan van de andere relaties.

In deze situatie komt na de Tweede Wereldoorlog verandering. De betrokkenheid van de overheid bij de culturele uitwisseling met het buitenland neemt toe, als met het afsluiten van culturele verdragen de culturele relatie met het buitenland wordt geformaliseerd en van (financiële) middelen wordt voorzien. De toenemende verplichtingen die hieruit voortkomen, zorgen ervoor dat eind jaren zestig de behoefte aan een beleidskader toeneemt waarin deze afspraken worden ondergebracht. Maar wellicht nog belangrijker voor de behoefte aan beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen is de wens een debat te voeren over de gevolgen van de tanende soevereiniteit van Nederland als natiestaat. Als gevolg van de toenemende mondialisering raken landen op politiek en economisch terrein namelijk steeds meer met elkaar verweven, en cultuur krijgt steeds meer de rol van laatste drager van de nationale soevereiniteit toebedeeld. Als gevolg van diezelfde mondialisering neemt ook binnen de landsgrenzen het buitenlandse culturele aanbod en de culturele diversiteit van de bevolking toe, en groeit de vrees van verdrinking en bedreiging van de eigen identiteit. Als in 1970 de *Eerste regeringsnota inzake de buitenlandse culturele betrekkingen* naar de Tweede Kamer wordt gestuurd, begint dan ook het formele beleidsdebat over de culturele relatie met het buitenland, dat in de daarop volgende decennia uitmondt in een interessante politieke gedachtewisseling over de veranderende relatie tussen natie, cultuur en identiteit.

In dit laatste hoofdstuk presenteer ik enkele algemene bevindingen over ruim veertig jaar internationaal cultuurbeleid (ICB) en het debat erover in de Tweede Kamer. De kernbegrippen van de Discourse Historic Analysis – kritiek, ideologie en macht – dienen hierbij als leidraad. Als eerste bespreek ik aan de hand van de kernbegrippen uit de vier voorgaande hoofdstukken de veranderende opvattingen over de relatie tussen cultuur, natie

en identiteit. Ook verbind ik de belangrijkste verschuivingen binnen het beleid met de in de inleiding geconstateerde spanningen rondom het primaat, de doelstellingen en de doelgroep van het interdepartementale beleid. Vervolgens richt ik mijn aandacht op de rol die ideologie in het discours heeft gespeeld. Ik laat zien dat de politieke partijen het beleid en het debat erover hebben aangegrepen om zowel in de rol van regeringspartij als oppositiepartij hun opvatting over nationale identiteit uit te dragen, en dat vooral veranderende machtsverhoudingen tussen de verschillende politieke partijen een belangrijke rol hebben gespeeld bij veranderingen in het beleid. Ten slotte ga ik iets dieper in op de uitbreiding van het bij het beleid betrokken netwerk en de rol die adviesorganen hebben gespeeld in het debat. Aan het slot van dit hoofdstuk kijk ik vooruit, en stel de vraag of er nog wel een toekomst is voor een interdepartementaal beleid waarin buitenlandbeleid en cultuurbeleid samenkomen.

5.1 VERBINDEN EN VERBEELDEN: DE DIALECTIEK VAN HET ICB

De kernwoorden uit de vier voorgaande hoofdstukken – cultuurnationalisme, multiculturalisme, cultuurrelativisme en instrumentalisme – vormen een boeiende rode draad door het narratief van het ICB. De begrippen staan voor verschillende opvattingen over de relatie tussen cultuur, natie en identiteit, en achter elkaar gezet laten ze zien dat in het ICB-discours steeds andere opvattingen over deze relatie hebben gedomineerd. Daarbij zijn grofweg twee tegenovergestelde perspectieven te onderscheiden: een naar binnen gerichte blik, met aandacht voor de verbindende rol van de nationale identiteit in de Nederlandse samenleving, en een naar buiten gerichte blik, waarbij de verbeelding van de nationale identiteit in de relatie met het buitenland centraal heeft gestaan. In het beleid zijn deze perspectieven gecombineerd, maar soms ook heeft het beleid nadrukkelijk voor een van de perspectieven gekozen.

In de eerste periode vormt het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen een platform voor het debat over de afnemende soevereiniteit van de natiestaat, en klinkt vooral de roep om een overheid die actief werk maakt van de bescherming van de nationale identiteit. Uitgangspunt daarbij is de overtuiging dat er sprake is van een verbindende nationale cultuur die in eigen land moet worden beschermd tegen dominantie van invloeden van buitenaf, en die in het buitenland met trots mag of zelfs moet worden uitgedragen. In de tweede periode groeit echter het inzicht dat als gevolg van de toenemende culturele diversiteit binnen de landsgrenzen er steeds minder sprake is van een gedeelde nationale culturele identiteit. Het streven in het beleid wordt dat alle culturen vreedzaam en gelijkwaardig naast elkaar bestaan, zowel binnen de landsgrenzen als daarbuiten. Een gevolg hiervan is wel dat cultuur ook de belangrijke representatieve functie van de nationale identiteit in het buitenland dreigt te verliezen, al is in deze periode het buitenland vooral het forum waar de kwaliteit van de eigen culturele uitingen kan worden getoetst. In de derde periode lijkt de rol van cultuur in de relatie tot het buitenland welhaast uitgespeeld en wordt de culturele opvatting over nationale identiteit nog sterker losgelaten. Het internationaal cultuurbeleid richt zich sterk op het verzekeren van de deelname van Nederland aan het mondiale circuit, terwijl de aandacht voor de sporen van de Nederlandse geschiedenis in het

buitenland duidelijk maken dat het beleid een bijdrage levert aan de hernieuwde zoektocht naar de nationale identiteit. In de vierde en laatste periode lijkt in het ICB de nationale identiteit te worden vernauwd tot een gewenst imago van een succesvolle natie. Cultuur wordt daarbij vooral ingezet als instrument voor het naar buiten toe uitdragen van een positief beeld van Nederland.

Bovenstaande ontwikkeling kan worden omschreven als een voortdurende wisseling in de verhouding tussen de blik naar binnen en naar buiten. In de eerste periode lijkt de blik vooral naar buiten toe gericht als sterk de nadruk ligt op de relatie van Nederland met het buitenland. Het buitenland vervult daarbij een dubbele rol: het vormt de omgeving waarbinnen de eigen identiteit bedreigd wordt, en de plaats waar de nationale identiteit wordt gevormd door deze met trots uit te dragen. In de tweede periode wordt de blik nadrukkelijker naar binnen gewend, als de groeiende culturele diversiteit die het gevolg is van de mondialisering de relatie tussen cultuur en natie verandert. Het multiculturalisme nog streeft naar het naast elkaar bestaan van de culturen en een Nederlandse cultuur waarin tolerantie jegens de ander als kenmerkend voor de nationale identiteit wordt beschouwd. In de derde periode trachten de bewindspersonen de blik naar binnen en naar buiten te combineren, door nadrukkelijk te kijken hoe de doelstellingen uit het nationale cultuurbeleid verbonden kunnen worden met die van het ICB. In de derde periode komt meer aandacht is voor de internationale oorsprong van de nationale identiteit. In de vierde en laatste periode wordt het idee losgelaten dat beide blikken gecombineerd kunnen worden. Het nationale cultuurbeleid richt de blik nadrukkelijker naar binnen, terwijl in het ICB de blik duidelijk naar buiten toe wordt gericht. Opnieuw gaat het beleid over de plaats van Nederland in de wereld. Maar anders dan in de eerste periode, waarin die plaats nog werd gevoed door een zoektocht naar de nationale identiteit, wordt in deze laatste periode de blik naar buiten gevoed door de wens een positief realistisch beeld uit te dragen.

Naast deze wisselende verhouding tussen de blik naar binnen en naar buiten valt er ook een duidelijke verschuiving waar te nemen in de opvatting over de mate waarin nationale identiteit gevormd wordt of vormgegeven kan worden. In het begin lijkt een vrij essentialistische opvatting te domineren: Nederland wordt gekenmerkt door zijn cultuur, zijn bevolking en zijn landschap. Daarbij speelt de geschiedenis een belangrijke rol, vooral in het voorlichtingsmateriaal dat in de beginperiode werd verspreid. De voortdurende nadruk op de leidende rol van het particuliere initiatief in de internationale culturele betrekkingen maakt duidelijk dat er volgens de regering geen duidelijke sturende rol van de overheid verwacht mag worden. Hoogstens kan er in aanvulling op het bestaande culturele verkeer ondersteuning worden geboden, en is het vooral de taak van de overheid om ervoor te zorgen dat een breed deel van de Nederlandse bevolking kan deelnemen aan de uitwisseling. Dat verandert echter in de loop van de eerste periode, als in toenemende mate sprake is van sturing door de overheid en het beleid zich sterker gaat richten op de ondersteuning van de culturele uitwisseling van professionals en de mogelijke opbrengst van de relatie met het buitenland. Die sturing neemt in de tweede periode de vorm aan van clustering van activiteiten. Daarbij domineert nog de culturele opvatting van nationale identiteit, waarbij een gedeelde cultuur de verbinding vormt binnen de samenleving. Maar

opmerkelijk is dat met de steeds verdere verschuiving van het beleid richting het cultuurbeleid in de tweede en derde periode de culturele opvatting van nationale identiteit wordt losgelaten en vervangen wordt door een statelijke opvatting, waarbij de verbinding tussen de burgers vooral wordt gevormd door gedeelde normen en waarden. In de laatste periode, waarin de beeldvorming weer meer centraal komt te staan lijkt de culturele opvatting weer enigszins terug te keren in het beleid. Maar meer dan in de eerste periode wordt Nederland daarbij gezien als een onderdeel van de wereld, niet als een land dat zijn positie in de wereld tracht te bepalen. In die zin zou ook de modernistische opvatting over nationale identiteit aan deze laatste periode kunnen worden verbonden.

5.2 VERSCHUIVENDE SPANNINGEN

Een tweede rode draad door het narratief van het ICB wordt gevormd door de spanningen rondom het primaat, de doelstellingen en de doelgroep van het beleid. In de inleiding van deze dissertatie ben ik hier al kort op ingegaan. Het beleidsterrein wordt gekenmerkt door de vraag of het primaat ligt bij het buitenlandbeleid of het cultuurbeleid (of bij beiden), en dientengevolge door een mogelijke spanning tussen cultuurpolitieke en buitenlandpolitieke doelstellingen. Ook is er een spanning rondom de doelgroep van het beleid, waarbij onder andere de vraag centraal staat of het beleid de gehele Nederlandse bevolking betreft, of dat het zich toespitst op specifieke groepen zoals de cultureel attachés of de kunst- en cultuursector. Kijkend naar de vier periodes in het beleid valt op dat de aanzet tot veranderingen in het beleid steeds wordt gegeven door een verandering in bovengenoemde spanningen. Steeds als de ene spanning lijkt te zijn opgeheven, ontstaat er op een andere plek in het discours een nieuwe spanning.

In de eerste periode ligt de voornaamste spanning bij het primaat van het beleid. Het beleid beperkt zich tot een zoektocht naar samenhang in de activiteiten van de afzonderlijke ministeries, waarbij in de Coördinatiecommissie Internationale Culturele Betrekkingen (CICB) dient als interdepartementaal overlegorgaan. In de beleidsstukken wordt gesteld dat het beleid vanzelfsprekend onderdeel uitmaakt van het algemene buitenlandbeleid, en dat de twee andere betrokken ministeries in belangrijke mate verantwoordelijk zijn voor de uitvoering van het beleid. In de activiteiten van het ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC) komt echter steeds explicieter de nadruk te liggen op de toenemende internationale bedrijvigheid van de Nederlandse culturele sector, en in de verantwoording van de eigen activiteiten neemt WVC steeds openlijker afstand van BuZa. Typerend voor deze eigenzinnige koers is de duidelijk andere invulling die in de beleidsstukken wordt gegeven aan het begrip 'Holland Promotion'. Het beleid slaagt er keer op keer niet in om overtuigend een samenhangend beleidskader te presenteren en tot een goede afstemming te komen van activiteiten, wat leidt tot een steeds verder verzurende relatie met de Kamer.

In de tweede periode lijkt de discussie over het primaat beslecht te worden als in het WRR-rapport *Cultuur zonder grenzen* wordt voorgesteld het primaat te leggen bij het cultuurbeleid. Nog even stribt het kabinet tegen, maar in de beleidsstukken klinkt duidelijk door dat WVC zich gesterkt weet in de eigen koers die mag worden gevaren. Omdat het primaat verschuift, komt de spanning naar boven hoe de doelstellingen van het buitenlandbeleid zich verhouden tot die van het cultuurbeleid. Hoewel de WRR letterlijk

stelt dat de doelstellingen van het buitenlandbeleid gebaat zijn bij het verwezenlijken van de doelstellingen van het cultuurbeleid, leidt dit niet tot een samengaan van die doelstellingen. Het is opvallend dat die doelstellingen niet langer gezamenlijk worden gepresenteerd, maar dat BuZa en WVC deze ieder op een eigen manier kenbaar maken aan de Kamer. Het beleid, dat wordt omgedoopt tot buitenlands cultuurbeleid, wordt in deze periode besproken als onderdeel van de cultuurnotacyclus, maar parallel daaraan ook in het buitenlandbeleid.

In de derde periode verdwijnt de spanning rondom de doelstellingen van het gezamenlijke beleid, als met de komst van extra financiële middelen vanuit de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS) voldoende geld beschikbaar komt om zowel de doelstellingen van BuZa als van OCW te verwezenlijken. Het ICB wordt bovendien bestempeld als een zelfstandige pijler in het buitenlandbeleid, waarmee ook de spanning rondom het primaat lijkt weggenomen. Wel kom de derde spanning in het beleid naar boven, namelijk die van de doelgroep van het beleid. Ten eerste ontstaat er een spanning tussen de actoren die bij het beleidsproces betrokken raken. Bij BuZa wordt het netwerk van cultureel attachés een belangrijke doelgroep, en dan met name de attachés die werkzaam zijn op de zogeheten prioriteitsposten. Deze posten krijgen additionele middelen tot hun beschikking waarvoor een plan moet worden opgesteld, en ze vervullen een adviesrol bij de aanvragen voor de HGIS-Cultuurmiddelen als de activiteit in hun regio plaats zal vinden. Ook de fondsen krijgen een belangrijker rol in het beleid. Ze worden bij de advisering over de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen betrokken, en krijgen naar verloop van tijd de verantwoordelijkheid voor de besteding van een deel van deze middelen. Midden in de driehoek van departementen-posten-fondsen staat een andere belangrijke doelgroep van het beleid, de kunst- en cultuursector die aanvragen doet voor de HGIS-Cultuurmiddelen. Dit leidt tot spanningen tussen de verschillende doelgroepen, omdat de verschillende actoren ieder vanuit hun eigen belang naar het beleid kijken. Zo liggen de plannen van de posten niet altijd op één lijn met die van de fondsen, en raken de culturele instellingen gefrustreerd die activiteiten willen ontplooiën in landen die niet tot de prioriteitslanden worden gerekend. Met het steeds verder aanscherpen van het beleidsraamwerk wordt wel getracht om meer duidelijkheid en sturing aan te brengen, maar dit lijkt juist averechts te werken.

De vierde periode is de meest ingewikkelde, omdat alle drie de spanningen daarin naar boven lijken te komen. De spanning rondom het primaat wordt actueel als het ministerie van Economische Zaken een prominentere plek opeist in het beleid. Dit leidt ook tot nieuwe spanningen rondom de doelstellingen, omdat daarin meer expliciet aandacht komt voor de economische relatie met het buitenland. Bovendien ontstaat door de scheiding van het praktisch en het strategisch beleid onduidelijkheid over de rol van zowel de fondsen als de diplomatieke posten bij het beleid. De fondsen hebben nauwelijks nog met het beleid te maken, omdat de additionele middelen onderdeel zijn geworden van hun reguliere budget. De posten spelen na het wegvallen van de HGIS-Commissie een onduidelijke rol, omdat er voor hen in het formele beleid geen duidelijke rol is vastgesteld. En de kunst- en cultuursector lijkt in het meest recente beleid helemaal niet meer in beeld te zijn als doelgroep, omdat zij niet langer bij de ministeries terecht kunnen met eigen initiatieven. De

middelen die nog wel via de ministeries worden verstrekt worden verbonden aan de viering van diplomatieke en handelsbetrekkingen.

Zoals hiervoor al is opgemerkt, richt het buitenlandbeleid zich in essentie op de relatie tussen Nederland en het buitenland en op het onderhouden van goede betrekkingen met het buitenland. Daarbij is een stabiel en positief beeld van Nederland van belang, en dient controversie vermeden te worden. Het cultuurbeleid kent vooral doelstellingen die binnen de landsgrenzen bereikt dienen te worden. Zo vormen de landsgrenzen de vanzelfsprekende buitengrens voor de recent ingestelde basisinfrastructuur en voor de al wat oudere motieven van de horizontale en verticale spreiding van het culturele aanbod.⁷⁹ De nationale oriëntatie bij de legitimering staat steeds meer op gespannen voet met de dagelijkse praktijk van de kunst- en cultuursector, waarin Nederlandse kunstenaars meer naar het buitenland reizen of samenwerken met buitenlandse collega's. Het cultuurbeleid wordt door de veranderde praktijk gedwongen tot een internationalere oriëntatie (o.a. Minnaert 2008), en betreedt daarmee vaker het terrein van het buitenlandbeleid. Maar zoals staatssecretaris van Cultuur Rick van der Ploeg in 1999 in de titel van zijn cultuurnota *Cultuur als confrontatie* verwoordde, kan cultuur juist hetgeen zijn waarin je verschilt van de ander. Niet voor niets vormde het thema 'culturele diversiteit' een belangrijk element in het door hem voorgestelde cultuurbeleid. Simpel gesteld kan cultuurbeleid gaan over spanningen tussen culturen, terwijl buitenlandbeleid die juist probeert te vermijden.

Niet alleen de kwestie van het primaat en de daarmee samenhangende cultuuropvatting lijken in deze periode tussen de twee uitersten op en neer te bewegen, ook de daarvan afgeleide doelstellingen doen dat. Maarten Mourik, oud-ambassadeur voor internationale culturele samenwerking op BuZa, bestempelde bijvoorbeeld eind jaren tachtig de handhaving en de versterking van de eigen identiteit als het voornaamste doel van internationaal cultuurbeleid (Mourik 1989: 18). Hij zag destijds in het Europese integratieproces een bedreiging van de Nederlandse culturele identiteit, en hij vond dat de overheid tekortschoot in haar verantwoordelijkheid om die identiteit te beschermen. Waar Mourik vooral de bescherming van de nationale identiteit benoemde, is door andere actoren juist de aanwezigheid in het buitenland als noodzakelijk bestempeld. Zo stelde bijvoorbeeld de Raad voor Cultuur (RvC) in 2008: "In een context van toenemende globalisering enerzijds en daarmee samenhangende vraagstukken van identiteit anderzijds, is internationaal cultuurbeleid dat krachtig inzet op presentie van Nederlandse kunst en cultuur in het buitenland [...] een noodzaak" (RvC 2008: 2). Het ICB gaat met andere woorden over de vraag hoe nationale cultuur zich verhoudt tot de mondiale context en over het spanningsveld tussen enerzijds het beschermen van de nationale identiteit tegen

⁷⁹ Met horizontale spreidingsdoelen wordt de geografische spreiding bedoeld, de spreiding van het culturele aanbod over Nederland. Een voorbeeld van dit beleid is het oprichten van toneelgezelschappen in het noorden, oosten en zuiden van Nederland in de jaren vijftig. Met verticale spreidingsdoelen wordt de sociale spreiding bedoeld, de spreiding van het culturele aanbod over alle lagen van de Nederlandse bevolking. Een voorbeeld hiervan is het beleid om jongeren meer naar culturele activiteiten te laten gaan.

bedreigingen van buitenaf, en anderzijds het aangaan van de ontmoeting met het buitenland. In dat laatste geval wordt het buitenland zelfs beschouwd als de onontkoombare c.q. noodzakelijke context van nationale cultuur. De vraag is echter of deze twee uiteenlopende doelen wel te verenigen zijn binnen één beleidsterrein, en of met het ICB dus niet het onmogelijke wordt getracht: samenhang aanbrengen tussen de verbindende en de verbeeldende rol van cultuur in de relatie met de Ander.

5.3 DE IDEOLOGISCHE SLINGERBEWEGING VAN HET BELEID

De veranderingen in het beleid zijn goed te verbinden met de politieke kleur van de verantwoordelijke bewindslieden en met de politieke meerderheid die op dat moment in de Kamer aanwezig is. De belangrijkste partijen die bewindslieden hebben aangeleverd voor het ICB zijn D66, VVD, PvdA en CDA. Deze vier partijen laten zich goed onderverdelen in een kamp dat het primaat bij het buitenlandbeleid en de daaraan verbonden blik naar buiten legt en een breed cultuurbegrip prefereert (CDA en VVD), en een kamp dat het primaat bij het cultuurbeleid en de daaraan verbonden blik naar binnen legt en juist een voorkeur heeft voor een focus op de kunsten (D66 en PvdA). Omdat deze partijen steeds in wisselende samenstelling hebben samengewerkt, kan in het geformuleerde beleid een ideologische slingerbeweging worden waargenomen tussen centrumlinkse en centrumrechtse opvattingen ten aanzien van de nationale identiteit. Verschuivingen in het beleid lijken daarbij niet zozeer het gevolg te zijn van compromissen tussen partijen, maar van verschuivende machtsverhoudingen binnen opeenvolgende kabinetten. Vooral als de betreffende bewindspersonen niet van eenzelfde politieke partij afkomstig zijn, had er sprake kunnen zijn van een compromis rondom het primaat van het beleid, of van een duidelijke interne strijd hierover. Maar die strijd lijkt zich alleen maar te hebben afgespeeld in de overgangperiode tijdens het kabinet-Lubbers III. Toen verzette het CDA zich tegen de verschuiving van het primaat naar het cultuurbeleid. Verder is het vooral de politieke kleur van de verantwoordelijke bewindspersonen die de koers van het beleid bepaalt.

De jaren zeventig waren het begin van een periode van langdurige liberale dominantie, de socialistische en (linkse) hervormingsgezinde idealen raakten decennialang in diskrediet (Hellema 2012: 19). In die periode wordt het beleid vooral door centrumrechtse coalities vormgegeven, wat zich vertaalt in een beleid waarin het primaat bij het buitenlandbeleid ligt. De KVP en later het CDA drukken nadrukkelijk een conservatief stempel op het beleid van de eerste periode. Zo verschijnt de eerste regeringsnota in 1970 onder het centrumrechtse kabinet-De Jong en wordt ook het begrip 'Holland Promotion' in 1985 door het centrumrechtse kabinet-Lubbers I geïntroduceerd. Met dat laatste begrip wordt vrij expliciet verwoord dat in de buitenlandse betrekkingen de culturele relatie instrumenteel is, dat wil zeggen ondergeschikt aan de economische relatie. Het uitgebreid besproken WRR-rapport *Cultuur zonder grenzen* (WRR 1987) verschijnt op het moment dat het centrumrechtse kabinet-Lubbers II aan het bewind is, waarna onder het centrumlinkse kabinet-Lubbers III ondanks weerstand vanuit het CDA langzaam het primaat naar het cultuurbeleid verschuift. Onder het eerste Paarse kabinet wordt onder aanvoering van D66, de partij die nodig was om de Paarse coalitie mogelijk te maken, uiteindelijk een

verschuiving van het primaat van het beleid naar het cultuurbeleid bewerkstelligd. D66 en PvdA vormen in dat kabinet een meerderheid en leveren beide eenmaal de staatssecretaris voor cultuur. Cultuur is niet langer instrumenteel in de betrekkingen met het buitenland, en met het concept 'vrijhaven' (Nuis) en de cultuurnota *Cultuur als confrontatie* (Van der Ploeg) wordt expliciet afstand genomen van de culturele opvatting van nationale identiteit, en wordt een meer ruimtelijke opvatting aangehangen in het beleid. Maar met de terugkeer van het CDA in het centrum van de macht in 2002 ontstaat er opnieuw discussie over het primaat binnen het ICB. Onder Balkenende III, wanneer D66 in de coalitie een minderheid vormt tegenover het blok van VVD en CDA, wordt weliswaar in het nationale cultuurbeleid nationale cultuur sterk gerelativeerd, maar wordt in het ICB expliciet aangedrongen op meer aansluiting bij het overige buitenlandbeleid. Opvallend is dat de PvdA in de vierde periode de terugkeer van het primaat van het buitenlandbeleid inleidt. Daarbij speelt vrijwel zeker mee dat het CDA en de ChristenUnie in het kabinet-Balkenende III een meerderheid vormen. Het is uiteindelijk de VVD die onder Rutte I, met gedoogsteun van de PVV en in samenwerking met coalitiegenoot het CDA, zorgt voor een terugkeer van het primaat van het buitenlandbeleid en een sterkere focus op de economische relatie met het buitenland.

Het zijn steeds wisselingen in de politieke samenstelling van het kabinet geweest die aan de basis hebben gestaan van de verandering in het beleid. Daarin is een redelijke wisseling tussen centrumrechtse en centrumlinkse coalities waar te nemen, al lijkt het centrumrechtse te domineren. De centrumrechtse ideologie valt het best te vatten in het Bourdieuaanse velddenken, waarin positionering een belangrijke rol speelt. Het gaat in die periodes om de relatie van de redelijk op zichzelf staande actor Nederland tot de rest van de wereld. Het neoliberale denken klinkt door in het benoemen van de waarde en de opbrengst van de relatie met het buitenland. De periode van het kabinet-Den Uyl en vooral de twee Paarse kabinetten kunnen worden beschouwd als periodes waarin het beleid een meer progressief signatuur had en waarin, zoals uit bovenstaande beschouwing op het ideologische debat valt op te maken, er sprake was van een modernistische opvatting van nationale identiteit. In die periodes werd vooral gezocht naar aansluiting bij de rest van de wereld, naar een wederkerige en gelijkwaardige deelname aan de internationale netwerken zonder een specifieke nationale opbrengst. Die gedachte sluit aan bij het Latouriaanse actor-netwerkdelen: Nederland als een van de knooppunten in de wereld, als onderdeel van het grotere geheel. In dat denken gaat het niet om de specifieke opbrengst van de verbinding, maar gaat het om de verbinding zelf en het actief onderhouden van die verbinding. Nederland is de opbrengst van die verbindingen.

5.4 DE TWEDE KAMER ALS IDEOLOGISCH STRIJDPERK

Niet alleen in het geformuleerde beleid is er sprake van een duidelijke rol voor ideologie als kompas voor de te volgen koers. Ook in het debat over het beleid in het parlement is er duidelijk sprake van een confrontatie tussen verschillende ideologieën en aanverwante opvattingen over het concept 'nationale identiteit'. Zoals al in de inleiding is besproken, onderscheidde de WRR in het rapport *Identificatie met Nederland* in totaal zes verschillende opvattingen over nationale identiteit: de territoriale en ruimtelijke opvatting, de etnische

opvatting, de culturele opvatting, statelijke opvatting, de modernistische opvatting en de subjectieve verbeelding. Het debat heeft in de onderzochte periode veelvuldig gediend als forum om het partijstandpunt over de nationale identiteit uit te dragen. Behalve de subjectieve verbeelding zijn daarbij al deze opvattingen op enig moment ingebracht.

Vanwege het onderzochte beleidsterrein - de buitenlandse culturele betrekkingen en het internationaal cultuurbeleid – ligt het voor de hand dat een belangrijke tegenstelling tussen partijen wordt gevormd door het al dan niet aanhangen van een culturele opvatting van nationale identiteit. Hierbij zijn er grofweg twee kampen te onderscheiden. Voor de partijen met een overwegend culturele opvatting staat nationale identiteit voor de gedeelde waarden, opvattingen, gebruiken en aspiraties, en kunnen deze worden uitgedragen in de relatie met het buitenland. In dit kamp schaar ik het CDA (en zijn voorlopers), de VVD en de kleine christelijke partijen. Opvallend is dat door deze partijen het primaat van het beleid bij het buitenlandbeleid wordt gelegd, en de culturele relatie in dienst staat van de economische en diplomatieke betrekkingen. De toegenomen internationalisering en de grotere culturele diversiteit binnen de landsgrenzen wordt door hen vooral als een bedreiging voor de nationale soevereiniteit beschouwd, en ze houden vast aan nationale cultuur als datgene wat kenmerkend is voor Nederland en de Nederlandse samenleving. Die laatste hebben het debat bijvoorbeeld gebruikt om te wijzen op de christelijke grondslagen van Nederland, en zij zien in sommige kunstuitingen die naar het buitenland gaan vooral symbolen voor het gebrek aan goede zeden. Het CDA pleit tijdens het debat veelvuldig voor een breder cultuurbegrip in het beleid, omdat de kunsten niet altijd als dragers van de nationale cultuur worden gezien. De VVD vraagt tijdens het debat aandacht voor het gemeenschappelijke cultureel erfgoed en hecht er belang aan het gevoel van trots op de eigen culturele prestaties onder de Nederlandse bevolking te vergroten. De culturele opvatting lijkt zich te vertalen in een uitgesproken voorkeur voor een breed cultuurbegrip en tegelijkertijd een primaat van het buitenlandbeleid. Een interessante verschuiving wordt overigens zichtbaar als deze culturele opvatting van nationale identiteit door de toegenomen culturele diversiteit moeilijk houdbaar blijkt. Het kabinet van CDA, VVD en ChristenUnie blijven spreken over normen en waarden, onder andere in de kabinetsreactie op het WRR-advies *Identificatie met Nederland*. Daarin klinkt een statelijke opvatting door, waarbij nationale identiteit de aanduiding wordt voor een verbondenheid door een gedeelde opvatting over de democratische rechtsstaat.

Daar tegenover staan partijen die afstand neemt van de culturele opvatting. In dit kamp schaar ik de PvdA, D66 en GroenLinks (en haar voorlopers). Voor deze partijen geldt dat het beleid vooral ruimte moet bieden voor de culturele ontmoeting (of confrontatie) met elkaar, en maakt de Nederlandse bevolking deel uit van een wereldgemeenschap. De rol van landsgrenzen daarbinnen is betrekkelijk, en culturele verbondenheid kan zich ook nadrukkelijk los van deze grenzen doen gelden. Interessant is dat juist het niet aanhangen van een culturele opvatting verbonden wordt met het standpunt dat het primaat van het ICB ligt bij het cultuurbeleid. Zo vraagt de PvdA al in de jaren zeventig aandacht voor de mogelijke rol van het beleid in het migratievraagstuk, en is D66 consequent in het uitdragen van de opvatting dat het spreken over een eenduidige nationale cultuur niet houdbaar is.

Ook de kleine linkse partijen (PSP/PPR/CPN/EVP/GroenLinks) zijn redelijk uitgesproken in hun bijdragen. In de jaren zeventig ventileren bijvoorbeeld de PSP en de PPR hun opvatting over dit thema onomwonden in het debat over de buitenlandse culturele betrekkingen. In hun optiek is het spreken over een nationale cultuur kunstmatig, en staat het vooral voor een ruimtelijke opvatting.

Dan zijn er ook nog partijen die zich om uiteenlopende redenen niet of nauwelijks in het debat mengen. Voor partijen als de Partij voor de Dieren en de Ouderenpartij is het geen thema waarmee ze zich kunnen of willen onderscheiden. De Lijst Pim Fortuyn (LPF) mengt zich wel in het debat en levert met Cees van Leeuwen zelfs korte tijd een van de verantwoordelijke bewindspersonen. Door interne strubbelingen is de aanwezigheid van de partij in de Tweede Kamer echter van korte duur. Ook de SP mengt zich lange tijd niet in het debat; pas in de laatste periode zijn ze aanwezig bij de Kamerdebatten over het ICB. De partij lijkt daarbij op twee gedachten te hinkelen. Enerzijds komt ze op voor de zwakkeren en wordt het buitenland als bedreigend ervaren, anderzijds is er sprake van een internationale socialistische verbondenheid. Met de opvatting dat de nationale identiteit beschermd dient te worden kan de partij in het eerste kamp worden geplaatst, wat gezien haar linkse oriëntatie toch opmerkelijk is. De meest opvallende afwezige in het debat is echter de PVV, de partij die gezien de eerder besproken uitspraken van voorman Geert Wilders verbonden kan worden aan de etnische opvatting over nationale identiteit. Zowel de toegenomen culturele diversiteit binnen de landsgrenzen als het opgeven van autonomie aan instituten buiten de landsgrenzen wordt door deze partij als bedreigend voor de nationale soevereiniteit en de daarmee verbonden identiteit beschouwd. De PVV mengt zich overigens wel nadrukkelijk in het debat over het nationale cultuurbeleid; de partij is een uitgesproken tegenstander van subsidieregelingen voor kunstenaars en steunt ruimhartig de bezuinigingen die daarop onder Rutte I worden doorgevoerd. Ondanks – of wellicht zelfs juist vanwege – zijn afwezigheid lijkt de PVV wel degelijk invloed te hebben op het debat. De partijen die voorheen het debat over het ICB gebruikten om zich uit te spreken over nationale identiteit, lijken nu andere dossiers te kiezen om het debat met de PVV over het thema ‘nationale identiteit’ aan te gaan. Om in termen van ANT te spreken, door de afwezigheid van de PVV in het debat verliest het debat voor de overige actoren aan waarde en vormt het geen knooppunt in het debat over het thema ‘nationale identiteit’. Toch is de afwezigheid van de PVV niet de voornaamste reden van het steeds verder verschromelen van het debat; het verdwijnen ervan is vooral een teken van de tanende belangstelling van de meeste politieke partijen voor het beleidsthema. Wat daarin ook meespeelt is het gebrek aan continuïteit in de Kamer. De samenstelling van de Kamer is vooral in de laatste vijftien jaar sterk aan verandering onderhevig geweest. Parlementsleden zitten gemiddeld beduidend minder lang in de Kamer. Als gevolg daarvan is veel kennis verloren gegaan – het collectieve geheugen van de Kamer is sterk afgenomen – en ook de verbinding tussen de cultuursector en de Kamer is verzwakt. De debatten gaan daardoor steeds minder over het beleid of de grondslagen ervan, maar steeds meer gaat het om een profilering ten opzichte van elkaar, en een debat dat wordt aangejaagd door incidenten in plaats van een goed doordachte beleidsvisie.

5.5 VERANDERENDE MACHTSSTRUCTUREN EN POGINGEN TOT INSTITUTIONALISERING

In essentie wordt het ICB-debat gevoerd door de bewindspersonen en leden van de Tweede Kamer. De bijdrage van deze actoren aan het discours is in de voorgaande paragrafen al uitgebreid besproken, en daaruit is een beeld naar voren gekomen van voortdurende veranderingen in de machtsstructuren. Zo kan de spanning rondom het primaat van het beleid worden gezien als een machtsstrijd tussen met name BuZa en WVC, die zich soms ook langs de lijnen van de politieke ideologie van de respectievelijke bewindspersonen afspeelde. Ook in de Tweede Kamer is er duidelijk sprake van een machtsstrijd tussen oppositie en coalitie, waarbij is opgemerkt dat verschuivingen in het beleid gezien kunnen worden als duidelijke ideologische verschuivingen die mogelijk werden door veranderde machtsverhoudingen in het politieke landschap.

In de loop der jaren is het aantal actoren dat betrokken is geraakt bij het beleidsdiscours gestaag groter geworden. Daarbij valt een onderscheid te maken tussen actoren die een concrete rol zijn gaan vervullen in het beleidsproces, en actoren die van buitenaf een bijdrage hebben geleverd aan het beleidsdebat. Een duidelijk voorbeeld van de eerste categorie zijn de fondsen, zoals het Fonds voor de Podiumkunsten en de Mondriaanstichting. Los van hun deelname aan de Vereniging Internationale Culturele Betrekkingen (VICB) – waarover verderop meer – hebben deze instellingen vooral na de komst van de HGIS-Cultuurmiddelen een steeds prominenter plek gekregen in de beleidsuitvoering. Aanvankelijk kregen ze een adviserende rol binnen de besteding van het intensiveringsbudget, maar gaandeweg zijn ze gaan dienen als een tussenstation in de besteding ervan. Een van de motieven hierachter was dat daarmee het nationale cultuurbeleid en het ICB in meer met elkaar op één lijn kwamen. Een gevolg van deze stap is dat de besteding van de middelen voor het strategische ICB meer op afstand is geraakt van de concrete praktijk van het internationale culturele verkeer. Het valt te bezien of dit een gunstige ontwikkeling is geweest. Weliswaar is door de scheiding tussen strategisch en praktisch ICB een deel van de financiële middelen veiliggesteld voor de daadwerkelijke invulling van de culturele uitwisseling, maar tegelijkertijd is daarmee het deel dat nog wel onderwerp is van het politieke debat danig uitgekleed. De in de vierde periode geconstateerde vernauwing van het beleid en het politieke debat erover lijkt deels een gevolg te zijn van het onderbrengen van de middelen binnen de bestaande nationale culturele infrastructuur. Omdat de uitgaven van de fondsen geen deel uitmaken van het politieke debat is het voor partijen ook eenvoudiger om het debat de rug toe te keren.

In het verlengde van deze eerste groep is een tweede belangrijke actor de Stichting Internationale Culturele Activiteiten (SICA), die overigens in 2013 is opgegaan in de nieuwe organisatie DutchCulture. Nadat met de oprichting van de eerder genoemde VICB in 1993 vooral een poging was gedaan om de kunst- en cultuursector meer te betrekken bij het beleidsproces, werd met de oprichting van de SICA een eerste stap gezet in de institutionalisering van het ICB. Toch is de rol en de positie van de SICA als actor nooit echt duidelijk geworden. In eerste instantie richtte de organisatie zich op de communicatie tussen de ministeries en de cultuursector, en speelde het een rol bij het inzichtelijk maken van de groeiende internationale activiteit van de Nederlandse kunst- en cultuursector. De vraag is

gerechtvaardigd of de toevoeging van de actor aan het beleidsnetwerk heeft geleid tot een beter functioneren ervan. Juist omdat er een instituut werd opgericht dat zich ook letterlijk buiten de muren van de ministeries bevond, vond een verdere vernauwing plaats van het domein waar het beleid nog wel over zou moeten gaan.

Een categorie actoren die niet bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn geweest maar die wel een belangrijke rol hebben gespeeld in het in een bredere context bespreken van het beleid zijn de diverse adviesorganen die in de loop der jaren gevraagde en ongevraagde adviezen hebben uitgebracht. In totaal zijn er in de onderzochte periode achttien adviezen verschenen over dit beleidsthema. Deze adviezen geven een aardige inzicht in de dilemma's waar het beleid op dat moment voor stond. In de beginperiode leefden er vooral veel vragen over de reikwijdte van het beleid en de aansluiting ervan op de praktijk van de internationale samenwerking en uitwisseling. Zo houdt in 1978 een aparte Kamercommissie ter voorbereiding op het Kamerdebat over de *Tweede Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen* een consultatieronde onder het brede cultuurveld, en fungeert het advies van de WRR uit 1987 als een breekijzer in de impasse rondom het primaat van het beleid. Vervolgens verschuift de focus van de adviezen naar de mogelijkheden tot institutionalisering van de internationale culturele betrekkingen. In de periode 1984-1993 verschijnen maar liefst vijf adviezen over de culturele instituten in het buitenland en de haalbaarheid en noodzaak van een nationaal instituut voor internationaal cultuurbeleid. De uitkomst daarvan is trouwens steeds dat een apart instituut een te zware constructie is en dat ook culturele instituten in het buitenland niet goed passen in het Nederlandse beleid. Als het beleid in de derde periode vooral bestaat uit de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen gaan de adviezen over de evaluatie van de besteding van die middelen en de mogelijkheden tot meer samenhang tussen de ondersteunde activiteiten en met het nationale cultuurbeleid. In de laatste periode gaan de adviezen vooral over de te volgen strategie, waarbij het advies van BMC zelfs leidt tot een soort van 'ondernemingsplan' voor het ministerie dat duidelijk zoekt naar een nieuwe invulling van zijn rol in het beleid.

De invloed van de adviezen op het beleid is wisselend. Het WRR-advies uit 1987 heeft een duidelijke impact; het brengt een discussie over het primaat van het beleid op gang en zorgt uiteindelijk voor een verschuiving ervan naar het cultuurbeleid. Het advies over de culturele instituten uit 1989 leidt tot concrete verandering in de aansturing ervan. Het advies van de Raad voor Cultuur uit 2003, waarin het onderscheid tussen praktisch en strategisch beleid wordt aangebracht om de betrokken departementen een duidelijkere rol te geven, die meer losstaat van de praktijk van de internationale uitwisseling, leidt ertoe dat dit onderscheid in het beleid in 2005 wordt doorgevoerd. Het is ironisch dat juist dit advies van de Raad voor Cultuur zijn invloed op het beleidsdebat uiteindelijk doet afnemen. Een deel van de middelen wordt ondergebracht bij de cultuurfondsen, waardoor de Raad niet langer een rol speelt bij de beoordeling ervan. In het strategische beleid wordt nadrukkelijker verbinding gezocht met andere beleidsdomeinen dan het cultuurbeleid, onder andere in het DDFA-programma en in de grootstatelijke manifestaties, waardoor de invloed van de Raad afneemt.

Het primaat van het buitenlandbeleid valt terug te zien in de marginale rol die de adviezen van de Raad voor de Kunst in deze periode spelen. De reden daarvoor lijkt simpel: het mandaat van de Raad beperkt zich tot het kunst- en cultuurbeleid. Het advies van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid uit 1987 daarentegen heeft wel een grote impact. Ook dat lijkt goed te verklaren: het ongevraagde advies komt van een adviesorgaan dat wél het mandaat heeft om over het gehele overheidsbeleid te adviseren, en het adresseert precies de spanning die leeft rondom het beleidsdomein. Met het goed beargumenteerde pleidooi voor de verschuiving van het primaat naar het cultuurbeleid geeft de WRR de aanhangers van dat standpunt een duidelijke steun in de rug. De fusie van de vier afzonderlijke adviesraden op het terrein van kunst en cultuur tot de Raad voor Cultuur in 1996 lijkt wel gevolgen te hebben voor de invloed van de adviezen. De adviezen van de Raad voor Cultuur maken in de periode 1997-2007 nadrukkelijk deel uit van het beleidsdebat. Zeker in de beginperiode is er nog wel wat discussie over de rol van de Raad, die daarin ook niet erg subtiel opereert. Zo vist de Raad veelvuldig naar adviesvragen, en levert hij kritiek op de rol die BuZa in het beleid speelt. Maar als de discussie over het primaat aan het begin van de 21ste eeuw opnieuw oplaait, neemt de invloed van de Raad op het ICB weer langzaam af. Het IOB-rapport uit 2001 en het BMC-rapport uit 2007 laten zien dat bij de advisering over het buitenlandbeleid de Raad voor Cultuur nog steeds wordt gepasseerd, en het is opnieuw de WRR die met een advies over de verantwoordelijkheid van de overheid in het debat rondom nationale identiteit een prominente plek voor zichzelf opeist. De laatste jaren is het stil wat betreft beleidsadviezen, al kondigden zowel IOB als de Raad voor Cultuur in 2015 aan in de nabije toekomst een advies uit te brengen over het ICB. Beide adviezen zijn in de eerste helft van 2016 verschenen.

Al met al is de invloed van de adviseur als actor in het beleid beperkt. Zelfs de hierboven genoemde adviezen hebben vooral geleid tot veranderingen in het beleid omdat ze samenvielen met verschuivingen in de politieke machtsverhoudingen. Er was met andere woorden bereidwilligheid bij de bewindslieden om een wijziging door te voeren, en het advies sloot aan bij dat voornemen of gaf er de onderbouwing voor. De adviezen hebben wel op een andere manier een belangrijke rol gespeeld in het debat over het ICB. Ze hebben ervoor gezorgd dat het parlementaire debat werd verbreed en niet beperkt bleef tot een dialoog tussen kabinet en Kamer. In de adviezen werden perspectieven voorgesteld die de discussie in de Kamer voedde. In veel van de adviezen wordt stilgestaan bij veranderingen in de samenleving en in de wereld, waarmee het beleid meer in een kader wordt geplaatst. Zo plaatst de WRR tot twee keer toe de nationale identiteit in de context van het gehele overheidsbeleid en tracht ook de Raad voor Cultuur de beleidsthematiek vanuit een meer algemeen perspectief te bezien. De laatste jaren zijn de adviezen vooral evaluatief van aard en doen ze vooral een uitspraak over het functioneren van het beleid. Zo vertrekken zowel IOB (2001) als BMC (2007) vanuit een evaluatief kader en doen ze vrijwel uitsluitend uitspraken over de manier waarop het beleid de doelstellingen bereikt. Daarin zit zeker een wisselwerking met de wijze waarop het beleid geformuleerd is. Ook in het beleid gaat het steeds meer over concreet meetbare resultaten en het vaststellen van doelen; het New Public Management is ook in het ICB duidelijk terug te zien.

Volgens Latour zit de kracht van het actor-netwerk niet in de kracht van de verschillende actoren, maar in de noodzakelijkheid van de verbindingen en het bewustzijn dat de aanwezigheid van de andere actoren de actor vormt. De toename van het aantal actoren heeft weliswaar gezorgd voor veel activiteit, maar dat is de stabiliteit van het netwerk niet ten goede gekomen. Een van de oorzaken hiervoor is dat de diverse actoren een steeds grotere mate van autonomie hebben gekregen in het beleid. De fondsen hebben een deel van het HGIS-budget gekregen in aanvulling op hun bestaande budget voor internationalisering, maar anders dan de bestedingen van de speciale departementale commissie hoeft het fonds de beslissingen niet voor te leggen aan de Tweede Kamer. Ook DutchCulture, de opvolger van de SICA, krijgt in het beleid een veel zelfstandiger taak toebedeeld, onder andere in het coördineren van de manifestaties rondom de viering van historische betrekkingen. IN termen van Latour, de toenemende agency van deze actoren zorgt ervoor dat de stabiliteit van het netwerk verzwakt, omdat de actoren elkaar steeds minder nodig lijken te hebben.

5.6 EEN TOEKOMST VOOR HET ICB

Bovenstaande observaties stemmen weinig hoopvol voor de toekomst van het ICB. Maarten Mourik, oud-ambassadeur voor internationale culturele samenwerking op BuZa, stelde eind jaren tachtig gefrustreerd vast dat Nederland wel buitenlandse culturele betrekkingen had, maar geen buitenlands cultureel beleid (Mourik 1989). Zijn pleidooi voor een geïntegreerde beleidsaanpak in plaats van een poging tot het geforceerd aanbrengen van samenhang in de vele culturele en onderwijsactiviteiten in het buitenland die met overheidsgeld mogelijk worden gemaakt, leek met een verschuiving naar het primaat van het cultuurbeleid enigszins vorm te krijgen. Met het verschuiven van het primaat en een gezamenlijke inzet van extra financiële middelen ging het niet langer om de culturele relatie met het buitenland, maar om de wijze waarop het buitenland en de veranderende relatie daarmee doorwerkte in Nederland. Korte tijd bleek het mogelijk om met de inzet van extra budget door nevenschikking van buitenlandbeleid en cultuurbeleid daadwerkelijk een enigszins samenhangend beleid te voeren op dit terrein. Je zou ook kunnen stellen dat met de extra middelen er geen expliciete keuze gemaakt hoeft te worden tussen buitenlandbeleid en cultuurbeleid en dat beide kampen tevreden gehouden kunnen worden.

Tot een permanente verandering heeft de tijdelijke verschuiving van het primaat naar het cultuurbeleid niet geleid. Sterker nog, de verschuiving van het primaat van het ICB naar het cultuurbeleid lijkt juist het tegenovergestelde effect te hebben gehad. De culturele relatie met het buitenland is uit het gezamenlijke beleid gehaald en vervangen door een verdere relativering van de notie 'nationale cultuur', onder meer aangewakkerd door het streven naar aansluiting bij het internationale kunstcircuit waarbinnen landsgrenzen als zeer betrekkelijk werden beschouwd. Door het uit elkaar halen van de concrete internationale uitwisselingspraktijk en de strategische keuzes en het dientengevolge stopzetten van de HGIS-Cultuurmiddelen als gemeenschappelijk budget, een sterkere focus van het cultuurbeleid op de nationale basisinfrastructuur en een sterkere economisering van de relatie met het buitenland lijkt de constatering van Mourik opnieuw op te gaan voor het

huidige ICB. Het beleid richt zich weer sterker op de economische en diplomatieke betrekkingen met het buitenland, waarbij vanuit het begrip 'culturele diplomatie' vooral gewerkt wordt aan het goed onderhouden van die betrekkingen. Maar de veranderde relatie tussen nationale en culturele identiteit heeft ervoor gezorgd dat de relatie tussen Nederland en het buitenland steeds minder als een culturele is gedefinieerd. Bij het strategische beleid in 2006 is de economische relatie met het buitenland zelfs direct onderdeel geworden van het internationaal cultuurbeleid. De interdepartementale samenwerking met OCW lijkt daarmee te zijn ingeruild voor een samenwerking met EZ, waarmee het ICB een sterk neoliberale koers is ingeslagen.

Minister voor Cultuur Ronald Plasterk (PvdA) stelt in 2009 hardop de vraag waarom er überhaupt cultuurbeleid was. Achteraf bezien had die vraag zeker ook gesteld kunnen worden voor het ICB, en het antwoord daarop stemt weinig hoopvol. Als de WRR in 1987 concludeert dat er met het beleid twee uiteenlopende doelen worden nagestreefd die lastig met dezelfde instrumenten verwezenlijkt kunnen worden, is de overheid zoekende naar een balans tussen het beschermen van de nationale identiteit voor culturele invloeden van buitenaf, en het aangaan van culturele betrekkingen met andere landen omdat deze een vanzelfsprekend en onontkoombaar onderdeel zijn van de omgeving waarin Nederland zich bevindt. Dat dilemma geeft nog enige basis voor het formuleren van interdepartementaal beleid. Maar territoriale grenzen zijn sindsdien nog minder een rol gaan spelen in de culturele betrekkingen tussen landen, waardoor ook het spreken over landen als autonome culturele entiteiten steeds minder relevant lijkt te worden. Dat heeft er onder andere toe geleid dat het beleid verschoven is van beleid over de rol van de culturele betrekkingen in het buitenlandbeleid naar beleid waarin naast de rol van het buitenland als afzetmarkt van de Nederlandse culturele sector ook de culturele diversiteit binnen en buiten de landsgrenzen aan de orde wordt gesteld. De overheid heeft niet langer als taak de nationale identiteit te beschermen, maar om deze actief in te zetten in de beeldvorming naar buiten. Het internationaal cultuurbeleid heeft zich vervolgens steeds meer beperkt tot het ondersteunen van de deelname van de professionele culturele instellingen aan de mondiale culturele industrie. Dat heeft het beleid kwetsbaar gemaakt voor veranderingen in de visie rondom het cultuurbeleid. De sterke koerswijziging die onder Rutte I is doorgevoerd, lijkt ook het ICB te hebben meegenomen.

Wat vooral ontbreekt, is een uitgesproken visie van het ministerie van OCW op deze thematiek. Het huidige ICB is gericht op culturele diplomatie en de economische opbrengst van de culturele betrekkingen, waarmee de instrumentele rol van cultuur in de buitenlandse betrekkingen en de dominantie van de economische betrekkingen helder is. Binnen het cultuurbeleid daarentegen ontbreekt een duidelijke visie op de rol van internationalisering van de kunst- en cultuurpraktijk. In het nationale beleid gaat de aandacht nu vooral naar talentontwikkeling, en wordt verder veel energie gestoken in het hervormen van het mediabestel. Na de ingrijpende veranderingen die onder Rutte I zijn doorgevoerd, is er weinig meer vernomen over uitgeschreven cultuurbeleid. Mijn officiële onderzoek eindigt in 2012, en in de afgelopen jaren is het lange tijd stil gebleven. Recentelijk lijkt er weer beweging te zijn gekomen in het ICB. Op 8 maart 2016 stuurde de Raad voor Cultuur een

briefadvies over het ICB naar de betrokken bewindspersonen, en op 4 mei jongstleden stuurden de verantwoordelijke ministers Bussemakers (OCW) en Koenders (BuZa) een brief naar de Kamer met daarin het beleidskader voor de periode 2017-2020 en een evaluatie van de periode 2009-2014 door IOB. De Raad voor Cultuur adviseert de ministers onder meer om te komen met een duidelijkere visie op het artistieke profiel en meer samenhang in de uitvoering van het beleid. Verder wordt geadviseerd om de strikte focus op prioriteitslanden los te laten, en met name de blik te verruimen naar niet-westerse culturen. Tot slot wordt geadviseerd om de vertegenwoordiging op de posten te versterken, aangezien deze door de bezuinigingen de afgelopen jaren aan slagkracht hebben ingeboet. (RvC 2016: 6-8). Tot een vergelijkbare conclusie komt de IOB, met adviezen over en betere synergie bij de uitvoering van het beleid en duidelijkere afspraken over onder meer de coördinatie van het beleid (IOB 2016: 15). In het beleidskader van de bewindspersonen wordt geconstateerd dat de focus te sterk had gelegen op de economische waarde van cultuur en de export van de Nederlandse cultuur, en dat er meer aandacht dient te komen voor de intrinsieke en de maatschappelijke waarde van cultuur. Dit mondt uit in drie hoofddoelstellingen van het beleid: een sterke cultuursector die in kwaliteit groeit door internationale uitwisseling en duurzame samenwerking en die het buitenland wordt gezien en gewaardeerd, meer ruimte voor een bijdrage van cultuur aan een veilige, rechtvaardige en toekomstbestendige wereld en een effectieve inzet van cultuur binnen de moderne diplomatie ((OCW 2016: 6-9).

Dee vraag is of het gemis aan beleid op dit terrein in de afgelopen jaren werkelijk gevoeld is. Welke noodzaak is er om gezamenlijk beleid te ontwikkelen als de ondersteuning van de concrete uitwisseling is ondergebracht binnen de bestaande culturele infrastructuur? Wat zeker een gemis is, is het ontbreken van een visie vanuit het cultuurbeleid op het identiteitsvraagstuk. Identiteit is opgenomen in het integratiebeleid, en nu ook het platform van het internationaal cultuurbeleid niet meer gebruikt wordt voor het debat over de nationale identiteit is het cultuurbeleid helemaal afgesneden van het identiteitsvraagstuk. Het feit dat de Raad voor Cultuur in de hele *Cultuurverkenning* enkel in een bijzin constateert dat de internationale kunst- en mediaproductie de Nederlandse culturele identiteit beïnvloedt (RvC 2014: 17), geeft niet veel hoop op een belangrijke rol voor dit thema in het cultuurbeleid. Het internationaal cultuurbeleid was een plek om de aandacht voor het identiteitsvraagstuk in de internationale context te vragen. Maar omdat daarbij door de keuze voor beeldvorming en diplomatie juist de niet-confronterende koers wordt gevaren, betekent dat dat het schuren van de culturele diversiteit binnen de nationale identiteit nergens echt wordt gehoord. Met het verdwijnen van de rol van nationale identiteit in het ICB lijkt ook de noodzaak voor het ICB zelf als eigenstandig beleidsterrein verdwenen.

Toch zou nationale identiteit ook nu nog de motor kunnen vormen voor een waardevol ICB. Juist het ICB zou in staat moeten zijn om de schakel te vormen tussen enerzijds het nationale debat over identiteit en de spanningen die daarbij door cultuurverschillen worden veroorzaakt en de veranderende wereld anderzijds, waarin culturele identiteit nog steeds een belangrijke rol speelt in de verbinding tussen mensen en voor individuen nationale identiteit een belangrijke baken is in een wereld waarin als gevolg van globalisering en andere ontwikkelingen bestaande instituties steeds minder stabiel zijn.

Het onderscheid tussen praktisch en strategisch ICB lijkt vooral door praktische overwegingen ingegeven, maar onder strategie zou iets anders moeten worden verstaan dan een strategische positionering van Nederland in de wereld. Het strategische ICB zou zich echt als interdepartementaal thema kunnen richten op de spanningen tussen de economische, diplomatieke en culturele relatie met de rest van de wereld. Met andere woorden, minder ‘Holland Promotion’ en meer ‘vrijhaven’. Want die metafoor, door wijlen Aad Nuis ingebracht, drukt het beste uit wat de mogelijke rol kan zijn van cultuur in de verder sterk veranderende wereld. In wezen is iedere plek op de wereld er een geworden waar culturen elkaar ontmoeten, en landsgrenzen kunnen dienen als markering van de plaatsen waar die ontmoeting in alle vrijheid vrij kan plaatsvinden.

5.7 REFLECTIE

Terugkijkend op het onderzoek is een aantal lessen te trekken uit de gehanteerde methode en de bruikbaarheid ervan voor toekomstig onderzoek. Het is goed mogelijk gebleken om het parlementaire debat te reconstrueren en te analyseren aan de hand van de formele verslagen die daarvan inmiddels online beschikbaar zijn via de website van de overheid. Deze verslagen waren aan het begin van dit onderzoek nog niet eenvoudig doorzoekbaar (vooral de oudere verslagen), maar zijn tegenwoordig veel toegankelijker. Het is op deze manier mogelijk gebleken om een nagenoeg volledig overzicht te verkrijgen van de ingebrachte beleidsstukken en het debat hierover in de Tweede Kamer. Uiteraard geeft een dergelijk verslag slechts een beperkt beeld van het daadwerkelijke debat. Uit de stenografische verslagen is bijvoorbeeld niet de intonatie of toon van een opmerking te herleiden. Ook is bij een deel van de vragen uit de Kamer niet te herleiden welke partij de vraag heeft gesteld. Bovendien zijn niet alle verslagen uit de onderzochte periode volledig uitgeschreven; dat heeft een gelijkwaardige bespreking van de verschillende periodes in beperkte mate bemoeilijkt. Desalniettemin heeft het lezen van de duizenden pagina’s overheidsbeleid en parlementair debat een interessante inkijk gegeven in het formele beleidsdiscours rondom het internationaal cultuurbeleid, en is de dynamiek van dat debat met het lezen ervan in mijn optiek voldoende naar voren gekomen.

Wat heeft de specifieke blik op het ICB in relatie tot het vraagstuk van nationale identiteit opgeleverd? Het spreken over nationale identiteit los van de internationale context is in mijn optiek een te beperkte visie op identiteit. Recente discussies over de traditie van Zwarte Piet, raciale profilering door de politie, de oproep van Wilders voor minder Marokkanen; allen hebben te maken met de manier waarop in Nederland het debat over de aanwezigheid van verschillende culturen wordt gevoerd, waarbij ‘de Ander’ wordt verbonden met diens nationaliteit. De oproep dat moslims of zwarte mensen ‘maar terug moeten naar hun eigen land’ of in ieder geval het land uitmoeten maakt duidelijk dat de identiteit van de individuen die vragen stellen bij bestaande tradities en gewoonten in het binnenlandse debat worden beschouwd als een actor van buiten Nederland. Het is opvallend dat juist in het beleid dat gaat over de relatie tussen cultuur en natie de kop in het zand is gestoken, en dat in de relatie met het buitenland de relatie tot de andere culturen steeds verder weg is komen te staan van een synthese tussen de blik naar binnen en naar buiten.

Naar buiten toe wordt een beeld van een succesvolle natie uitgedragen, terwijl intern de spanningen tussen de culturen verder oplopen. Van een behoefte aan betere kennis over de Ander, of een oprechte belangstelling voor diens cultuur lijkt geen sprake. De relatie met de Ander wordt gezien vanuit de opbrengst voor het eigene. Een blik op de geschiedenis van het debat laat ook zien dat dit niet altijd zo is geweest, en dat in het verleden wel degelijk met meer diepgang is gesproken over hoe cultuur een rol speelt in zowel de nationale verbondenheid als in de plaats van Nederland in de wereld. Sowieso is de kwaliteit van het debat sterk afgenomen. Een belangrijke oorzaak daarvoor ligt volgens mij in de steeds wisselende samenstelling van de Tweede Kamer. In de beginperiode was er weinig verloop, en zaten parlementsleden soms meer dan tien jaar in de Kamer. Maar recentelijk lijkt er sprake van een voortdurende wisseling van de wacht. Een van de oorzaken hiervoor is de sterke schommelingen in aantal Kamerzetels die sommige partijen hebben doorgemaakt. Maar dat is niet de enige reden. Recente studies laten zien dat de gemiddelde zittingstijd van de parlementsleden de laatste jaren sterk is afgenomen. Zo stelde oud-Kamervoorzitter Frans Weisglas onlangs nog in *de Volkskrant* dat de kamer slechter functioneert “doordat er weinig rijpere Kamerleden zitten”. *De Volkskrant* constateerde dat een volksvertegenwoordiger tegenwoordig ongeveer 5,5 jaar in de Kamer zit, een tijdsduur die al jaren dalende is.⁸⁰ Dit zorgt ervoor dat het debat weinig continuïteit kent, en vooral gaat over incidenten en veel minder over de grondslagen van het beleid.

Uiteraard zijn er bij dit onderzoek onderwerpen langsgesproken die meer aandacht verdienen dan ze in deze dissertatie hebben gekregen. Zo had de relatie tussen politieke ideologie en opvattingen over nationale identiteit veel breder kunnen worden onderzocht, en had ander bronnenmateriaal het beeld van de ideologieën van de politieke partijen completer kunnen maken. Op die manier had gekeken kunnen worden of het standpunt ten aanzien van het ICB overeen kwam met of juist afweek van bijvoorbeeld het buitenlandbeleid.

Een onderwerp dat minder aandacht heeft gekregen dan het verdiende zijn de vele instituten die in de loop van de tijd bij de uitvoering van het beleid betrokken zijn geraakt. Een daarvan is de Taalunie, een instelling die vanaf de jaren tachtig van de vorige eeuw actief invulling heeft gegeven aan het beleid met betrekking tot de Nederlandse taal. De recente turbulentie rondom de Taalunie en het mogelijke uiteenvallen ervan, zoals te lezen valt in een artikel in *de Volkskrant* van 9 juni 2015, maakt duidelijk dat het lastig blijft om op dit terrein zichtbaar en maatschappelijk relevant te blijven zonder daarbij het draagvlak onder de verschillende betrokken partijen te verliezen.⁸¹ Ook de culturele instituten hebben in deze dissertatie slechts beperkt aandacht gekregen. Eind 2013 sloten de deuren van het Institut Néerlandais, waarmee het Erasmus Huis in Jakarta het enige overgebleven culturele instituut van Nederland in het buitenland is geworden. Op 1 januari 2013 fuseerden de SICA,

⁸⁰ <http://www.volkskrant.nl/politiek/1-op-6-kamerleden-heeft-zetel-opgegeven-sinds-verkiezingen~a4217597/>, laatst bezocht 4 januari 2015.

⁸¹ <http://www.volkskrant.nl/wetenschap/taalunie-dreigt-uiteen-te-vallen~a4064308/>, laatst bezocht 6 januari 2016.

de Mediadesk en TransArtists in de nieuwe organisatie DutchCulture. De SICA is wel kort aan de orde gekomen in mijn onderzoek, omdat daar ook in het parlementaire debat geregeld over is gediscussieerd. Maar de vele andere instellingen in het culturele veld die een bijdrage hebben geleverd aan de uitvoering van het beleid, waaronder de culturele posten op de consulaten en ambassades, zijn buiten dit onderzoek gebleven. Het meest buiten beeld zijn echter de fondsen en sectorinstellingen gebleven, die zeker in de jaren negentig van de vorige eeuw en in de eerste jaren van het nieuwe millennium actief beleid hebben geformuleerd op het terrein van de internationale culturele uitwisseling. Een analyse van hun bijdrage en hun visie op de rol van cultuur in de internationale betrekkingen zou zeker een waardevolle aanvulling vormen op dit onderzoek.

Tot slot van deze reflectie wil ik een eerste aanzet geven om het ICB te plaatsen naast de ontwikkeling van het Nederlandse buitenlandbeleid. Het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen lijkt bij een eerste verkenning namelijk goed aan te sluiten bij Hellema's observaties ten aanzien van het algemene buitenlandbeleid in deze periode. Hij karakteriseert het buitenlandbeleid in de periode 1971-1977 als jaren van verandering én continuïteit. De verandering wordt onder meer verbonden aan het aftreden in 1971 van Joseph Luns, die namens de KVP negentien jaar als minister van Buitenlandse Zaken had gediend. Ook verandert bij de landelijke verkiezingen in 1972 het politieke landschap als de VVD en de PvdA winst boeken en de christelijke partijen zware verliezen moeten incasseren (Hellema 2014: 270). De tijdelijke doorbreking van de KVP-dominantie op het buitenlandbeleid leidt tot een beperkte koersverlegging. Het beleid van het kabinet-Den Uyl richt zich minder op de belangenbehartiging en meer op internationale solidariteit en normbesef. Maar de in het verkiezingsmanifest *Keerpunt '72* aangekondigde "structurele veranderingen in het internationale politieke en economische systeem" (Hellema 2014: 270) komen door de regeringsdeelname van de KVP en de gematigde houding van de BuZa-minister Max van der Stoep (PvdA) niet van de grond. Deze tijdelijke wisseling van de wacht leidt binnen het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen tot een sterkere aandacht voor de vermaatschappelijking van deze betrekkingen, maar tot echt grote aanpassingen komt het niet. Als in 1978 de KVP opnieuw aan het BuZa-roer komt te staan wordt in het buitenlandbeleid opnieuw een meer conservatieve koers gevaren, met nadrukkelijk aandacht voor het nationale economische belang. Niet voor niets verbindt Hellema de termen consolidatie en conservatisme aan de periode 1978-1988. Deze trend is ook in het beleid inzake de buitenlandse culturele betrekkingen terug te vinden, met een toenemende focus op de bijdrage van de culturele activiteiten aan de economische betrekkingen, en een consolidatie van het beleid dat aan het begin van de periode was ingezet. Hij typeert het buitenlandbeleid in de periode 1989-1998 als een aarzelende heroriëntatie. De verlegging van de koers van het beleid naar het cultuurbeleid kan worden beschouwd als een heroriëntatie op het primaat van het beleid en de inbedding van de thematiek. De Herijkingnota en de extra middelen voor het ICB die daar uit voortvloeien kunnen zeker worden bestempeld als een stap in deze heroriëntatie. In meer figuurlijke zin is er sprake van een heroriëntatie op de rol die de kunsten in het uitdragen van de nationale identiteit vervullen. Met de inbedding in het cultuurbeleid lijkt de rol van de kunsten daarin

juist af te nemen. Tegelijkertijd is de omgang met de culturele diversiteit in het nationale cultuurbeleid exemplarisch voor de heroriëntatie van de rol van cultuur in de vorming van de nationale identiteit. Vooral Nuis maakt duidelijk dat bescherming van nationale cultuur niet de juiste richting is, en ziet de open houding jegens andere culturen juist als kenmerkend voor de nationale identiteit. Deze beleidslijn uit het cultuurbeleid wordt door het verschoven primaat ook leidend binnen het ICB. Hellema stelt dat het buitenlandbeleid rond de eeuwwisseling te maken krijgt met 'vervagende perspectieven', met het verlies aan geldigheid van de beleidsuitgangspunten die decennialang het buitenlandbeleid hadden bepaald (Hellema 2014: 434). De oorzaak daarvan ligt volgens hem in de politieke cultuur en nationale identiteit van Nederland, en in het ontbreken van een inspirerend en duidelijk beeld van de Nederlandse samenleving. Deze opmerking sluit goed aan bij het oplaaierende debat over nationale identiteit dat in de inleiding van deze dissertatie is besproken. Met name de inbreng van de LPF en de PVV zorgen voor een verharding van de discussie rondom integratie, waarbij de toon ten aanzien van culturele diversiteit omslaat van een kosmopolitische en tolerante naar een meer nationalistische. In het ICB is deze omslag niet terug te vinden, maar lijkt het cultuurbeleid zich wat af te wenden van de gemeenschappelijke koers om zich sterker te richten op het nationale bestel. Hij karakteriseert het buitenlandbeleid vanaf 2007 met het begrip 'de nieuwe zakelijkheid': De meer internationalistische beleidsdoelen zoals ontwikkelingssamenwerking en de bevordering van Europese samenwerking verdwijnen naar de achtergrond, en het buitenlandbeleid komt meer in dienst te staan van het nationale belang (Hellema 2014: 465). Een belangrijke rol was hierbij weggelegd voor de economische belangen. Deze verandering valt ook goed terug te zien bij het ICB. Zo is het BMC-advies een duidelijke breuk met eerdere adviezen. Er wordt letterlijk gesproken over een organisatieadvies en de aanbevelingen richten zich expliciet op het zo effectief uitvoeren van het programma. Ook in de beleidsbrieven over het ICB die de daarop volgende jaren worden verstuurd, wordt een duidelijk andere richting ingeslagen. Daarbij staat de vraag voorop wat de opbrengst kan zijn van de betrekkingen. Er wordt in dat verband over zowel culturele als economische diplomatie gesproken, waarbij het begrip diplomatie benadrukt dat het gaat over de goede betrekkingen en economische diplomatie laat zien dat in het beleid de economische betrekkingen de overhand hadden en de culturele betrekkingen vooral instrumentele doelen dienen.

6 BRONNEN

6.1 LITERATUUR

- Abbing, H. (2002) *Why are Artists Poor? The Exceptional Economy of the Arts*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Ahearne, J. (2009) 'Cultural policy explicit and implicit: a distinction and some uses'. In: *The International Journal of Cultural Policy*, vol. 15, nr. 3, p. 141-153.
- Akkermans, H.J.M., A.H.M. van Helden en S. Scholten (2007) *Heldere vensters: Evaluatie HGIS- cultuurprogramma 1998- 2006 en implementatie 'Koers Kiezen'*. BMC: Leusden.
- Albertsen, N. (2004) 'Artworks' Networks: field, system or mediators'. In: *Theory, Culture & Society*, vol. 21, nr. 3, p. 35-58.
- Alexander, V.D. (2003) *Sociology of the Arts. Exploring Fine and Popular Forms*. Malden/Oxford/Carlton: Blackwell Publishing.
- Anderson, B. (2006) *Imagined communities*. 2e druk. New York: Verso.
- Bacchi, C. (2000) 'Policy as Discourse: what does it mean? where does it get us?' In: *Discourse: studies in the cultural politics of education*, vol. 21, nr 1, p. 45-58.
- Baarda, B. e.a. (2014) *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Houten: Noordhoff.
- Bauman, Z. (2011) *Culture in a liquid modern world*. Cambridge: Polity Press.
- Baumol, W.J. en W.T. Bowen (1965) 'On the performing arts: the anatomy of their economic problems'. In: *The American Economic Review*, vol. 55, nr. 1/2, p. 495-502.
- Becker, H. (1974) 'Art as Collective Action'. In: *American Sociological Review*, nr. 39, p. 767-776.
- Becker, H. (1982) *Art Worlds*. Berkeley: University of California Press.
- Bell D. & Oakley, K. (2014) *Cultural policy*. Londen: Routledge.
- Ben-Amos, D. en L. Weissberg (1999) *Cultural memory and the construction of identity*. Detroit: Wayne State University Press.
- Bevens, T. (2012) Afscheidsrede Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Bevens, T. e.a. (2015) *Nederlands kunst in de wereld*. Lannoo.
- Boekman, E. (1989) *Overheid en kunst in Nederland*. Amsterdam: Boekmanstichting/Van Gennip (3de druk).
- Bos, E. (2011) *Beleid voor cultuur en immigranten: rijksbeleid en uitvoeringspraktijk 1980-2004*. Dissertatie UvA.
- Bourdieu, P. (1993) *The field of cultural production: essays on art and literature*, vert. Richard Nice. Harvard University Press.
- Bourdieu, P. en Haacke, H. (1995) *Free Exchange*. Stanford University Press.
- Bourdieu, P. (1996) *Rules of Art: Genesis and Structure of the Literary Field*. Stanford University Press.
- Botje, H. (2011) 'Dempen en verbinden – Nederland net na 9/11'. In: *Vrij Nederland*, 5 september.

- Burchell, G. e.a. (1991) *The Foucault effect: studies in governmentality*. Chicago: University of Chicago Press.
- Bureau Driessen (2008) Nederlandse podiumkunsten in het buitenland. Omvang en receptie van dans, theater en muziek uit Nederland in de periode 2001-2007. Utrecht: Bureau Driessen.
- Callon, M. (1996) 'Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fishermen of St Brieuc Bay'. In: John Law (ed.), *Power, Action and Belief: A New Sociology of Knowledge*. Londen: Routledge & Kegan Paul.
- Duelund, P. (2009) 'A sense of belonging'. In: *Identifying with Europe*, Amsterdam: SICA/Boekman.
- Dulken, H. van (2002) *Sanering van de subsidiëring*. Amsterdam: Boekmanstudies.
- Duijvestijn, H.H. e.a. (2004) *Branding NL : Nederland als merk*. Den Haag: Stichting Maatschappij en Onderneming.
- Fairclough, N. (1995) *Critical discourse analysis: the critical study of language*. Londen: Longman.
- Finlayson, A. e.a. (2003) *Political ideologies: an introduction (3rd edition)*. Londen: Routledge.
- Fischer, F. (1995) *Evaluating public policy*. Chicago: Nelson-Hall Publishers.
- Fischer, F. (2003) *Reframing public policy*. Oxford: University Press.
- Florida, R. (2002) *The Rise of the Creative Class. And How It's Transforming Work, Leisure and Everyday Life*. Basic Books.
- Foucault, M. (1972) *The Archaeology of Knowledge*. Londen: Tavistock.
- Foucault, M. (1983) 'The Subject and Power'. In: Dreyfus H. en P. Rabinow, *Michel Foucault: Beyond Structuralism and Hermeneutics*, p. 208-226. 2nd ed. Chicago: The University of Chicago Press.
- Freeden, M. (1996) *Ideologies and political theory: a conceptual approach*. Oxford: Clarendon Press.
- Gellner, E. (1983) *Nations and nationalism* New York: Cornell University Press.
- Giddens, A. (1998) *The Third Way: the renewal of social democracy*. Cambridge: Polity.
- Gielen, P. (2003) *Kunst in netwerken*. Tiel: Lannoo.
- Gielen, P. e.a. (2008) *Arts in Society. Being an Artist in Post-Fordist Times*. Amsterdam: NAI uitgevers.
- Goudsblom, J. (1985) 'De Nederlandse en de Amerikaanse sociologie in de jaren vijftig: een blik van achter de doorkijkspiegel'. In: *Tirade*, jrg. 29.
- Habermas, J. (1992) 'Staatsbürgerschaft und nationale Identität'. In: *Faktizität und Geltung*. Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Hamersveld, I. van en A. Sonnen (red.) (2009) *Identifying with Europe. Reflections on a Historical and Cultural Canon for Europe*. Amsterdam: Boekmanstudies, EUNIC Netherlands en SICA.
- Hall, S. (1996) 'The Question of Cultural Identity'. In: *Modernity and Its Futures*. Cambridge: Polity Press, p. 600-632.
- Hall, S. (1997) *Representation: Cultural Representations and Signifying Practices*.

- Hall, S. (2006) 'Cultural Identity and Diaspora'. In: *Theorizing Diaspora*, Malden, MA: Blackwell, p. 233-246.
- Heilbron, J. e.a. (1995) *Waarom een klein land. Nederlandse cultuur in internationaal verband*. Amsterdam: Prometheus.
- Hellema, D. (2014) *Nederland in de wereld - De buitenlandse politiek van Nederland*. Houten/Antwerpen: Uitgeverij Unieboek/Het Spectrum
- Hellema, D. (2012) *Nederland in de jaren zeventig*. Amsterdam: Boom.
- Hesmondhalgh, D. (2002) *The Cultural Industries*. SAGE.
- Hest, F. van (2012) *Territorial factors in a globalised art world?: the visibility of countries in international contemporary art events*. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Hobsbawm, E. en T. Ranger (red.) (1983): *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoeven, Q. van der (2012) *Van Anciaux tot Zijlstra: cultuurbeleid en cultuurparticipatie in Nederland en Vlaanderen*. Den Haag: SCP.
- Hofstede, B. (2000) *In het wereldfilmstelsel. Identiteit en organisatie van de Nederlandse film sedert 1945*. Dissertatie.
- Hoogerwerf, A. (2003) 'Beleid, processen en effecten'. In: A. Hoogerwerf en M. Herweijer, *Overheidsbeleid: Een inleiding in de beleidswetenschap*. Alphen aan den Rijn: Kluwer, p. 17-35.
- Howkins, J. (2001) *The Creative Economy: How People Make Money From Ideas*. Londen: Penguin.
- Huggett, G. (1974) *The Dutch today*. Den Haag: Ministerie van Buitenlandse Zaken.
- Huizinga, J. (1940) *Patriotisme en nationalisme in de Europeesche geschiedenis tot het einde der 19e eeuw*. Haarlem: Tjeenk Willink.
- Jansen, S. (2008) 'Designer nations: Neo-liberal nation branding – Brand Estonia'. In: *International Journal of Cultural Policy*.
- Kennedy, J. (2005) *De deugden van een gidsland. Burgerschap en democratie in Nederland*. Amsterdam: Bert Bakker.
- Kleine geografie van Nederland (1974)
- Klink, P. W.V. van (2005) *Kunsteconomie in nieuw perspectief*. Groningen: K's Concern.
- Laclau, E. (1989) 'Politics and the Limits of Modernity'. In: *Social Text*. Duke: Duke University Press, nr. 21, p. 63-82.
- Laclau, E. en C. Mouffe (1985) *Hegemony and Socialist Strategy*. Verso.
- Laclau, E., e.a. (2000) *Contingency, Hegemony, Universality*. Verso.
- Langeveld, C.B.G. (2006) *Economie van het theater: vestiging, prijsvorming en economies of scale in een wereld van bezieling*. Dissertatie Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Latour, B. (1987) *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers Through Society*. Milton Keynes: Open University Press.
- Latour, B. en S. Woolgar (1979) *Laboratory life: the construction of scientific facts*. 1979. Beverly Hills: Sage Publications.
- Latour, B. (2005) *Reassembling the Social: An Introduction to Actor-Network-Theory*. Oxford: Oxford University Press.

- Law, J. (1992) Notes on the Theory of the Actor Network: Ordering, Strategy, and Heterogeneity.
- Law, J. en John Hassard (eds.) (1999) *Actor Network Theory and After*. Oxford: Blackwell.
- Leeuwen, Ch. van (1995) 'De presentatie van de Nederlandse taal en cultuur in het buitenland. De bijdrage van universitaire docentschappen'. In: *Ons Erfdeel*, jrg. 38. Rekkem/Raamsdonksveer: Stichting Ons Erfdeel.
- Lewis, L. en T. Miller (eds.) (2003) *Critical cultural policy studies: a reader*. Oxford: Blackwell.
- Maanen, H. van (1997) *Het Nederlandse toneelbestel van 1945 tot 1995*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Maanen, H. van (2009) *How to study art worlds*. Amsterdam: AUP.
- Margry, P. J. en H. Roodenburg (eds.) (2007) *Reframing Dutch Culture. Between Otherness and Authenticity*. Ashgate: Aldershot.
- McGuigan, J. (2003) 'Cultural policy studies'. In: *Critical cultural policy studies: a reader*. Oxford: Blackwell.
- McGuigan, J. (2004) *Rethinking Cultural Policy*. Berkshire: Open University Press.
- Meinecke, F. (1908) *Weltbürgertum und Nationalstaat: Studien zur Genesis des deutschen Nationalstaates*.
- Minnaert, T. (2008) 'Onbegrensd en nieuwsgierig'. In: *Sicamag*, dl. 39, p. 8-11.
- Minnaert, T. (2009) 'Drang naar samenhang'. In: *Boekman*, jrg. 21, nr. 80, p. 6-13.
- Minnaert, T. (2010) 'Systems of international cultural policy'. In: *ICCPR 2010 conference proceedings*.
- Minnaert T. (2012) 'Footprint or fingerprint: international cultural policy as identity policy'. In: *International Journal of Cultural Policy*.
- Minnaert, T. (2014) 'Internationaal cultuurbeleid als ideologisch strijdperk'. In: *Boekman*, jrg. 25, nr. 95, p. 79-85.
- Mourik, M. (1989) *Culturele coëxistentie: een integrale benadering van buitenlands cultureel beleid*. Amsterdam: Boekmanstichting.
- Nederland in kort bestek (1974)
- Oosterbaan Martinius, W. (1990) *Schoonheid, welzijn, kwaliteit: kunstbeleid en verantwoording na 1945*. Amsterdam: SDU.
- Oostrum, F. (ed.) (2006) *Entoen.nu. De Canon van Nederland: Rapport van de Commissie ontwikkeling Nederlandse canon*. Den Haag: OCW.
- Paschalidis, G. (2009) 'Exporting national culture: histories of Cultural Institutes abroad'. In: *The International Journal of Cultural Policy*, vol. 15, nr. 3, p. 275-289.
- Pots, R. (2000) *Cultuur, koningen en democraten: overheid & cultuur in Nederland*. Nijmegen: SUN.
- Scheffer, P. (2000a) 'Het multiculturele drama'. In: *NRC*, 29 januari 2000.
- Scheffer, P. (2000b) 'Het multiculturele drama: een repliek'. In: *NRC*, 25 maart.
- Singh, J. (red.) (2010) *International cultural policies and power*. Palgrave Macmillan
- Smithuijsen, C. (red.) (2007) *Cultuurbeleid in belendende landen. Een verkennend overzicht*. Amsterdam: Boekmanstudies.

- Swaan, A. de (1990) 'Alles is in beginsel overal (alleen de Mosselman is nergens meer)'. In: *Boekmancahier*, jrg. 2, nr. 6, p. 338-348.
- Torring, J. (1999) *New theories of discourse: Laclau, Mouffe and Zizek*. Massachusetts: Blackwell publishers.
- Verdonk, R. (2008) Toespraak op 3 april 2008. <http://www.trotsopnederland.com/2008/04/nieuwe-beweging-andere-politiek-beter-nederland/>. Laatst bezocht 15 augustus 2013.
- Valck, M. de (2006) Film festivals. History and theory of a European phenomenon that became a global network. Dissertatie, UvA.
- Veltman, R. (1993) 'Het Texas-project en het Nederlands buitenlands cultureel beleid'. In: *Kunst en beleid in Nederland 6*. Amsterdam: Boekmanstichting/Van Gennep.
- Vuyk, C.M. (2008) 'De controversie over de waarde van kunst'. In: *Boekman*, jrg. 20, dl. 77, p. 6-12.
- Weedon, Ch. (2004) *Identity and Culture*. Berkshire: McGraw-Hill.
- Wielenga, F. (2014). *Nederland in de 20e eeuw*. Amsterdam: Boom.
- Wodak, R. e.a. (1999) *The discursive construction of national identity*. Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Wodak, R. en M. Meijer (2009) *Methods of critical discourse analysis*. Londen: Sage.
- Wyszomirski, C. Burgess en C. Peila (2003) *International Cultural Relations: a multi-country comparison*. Cultural Diplomacy Research Series.

6.2 BELEIDSADVIEZEN

- BMC (2007) Heldere vensters. Evaluatie HGIS-cultuurprogramma 1998-2006 en implementatie Koers Kiezen. Amersfoort: BMC
- RvdK (1993) Advies inzake een instituut voor internationale culturele activiteiten. Den Haag: Raad voor de Kunst
- RvC (1999) *Onbeperkt zwaluwstaarten*, Den Haag: Raad voor Cultuur.
- RvC (2003) *Advies Internationaal cultuurbeleid*, Den Haag: Raad voor Cultuur.
- RvC (2005) SICA en strategisch internationaal cultuurbeleid, Den Haag: Raad voor Cultuur.
- RvC (2008) *Basisinfrastructuur 1.0*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- RvC (2009) *Artists-in-residence*. Den Haag, Raad voor Cultuur.
- RvC (2010) Advies Culturele vertegenwoordiging in het buitenland. Den Haag; Raad voor Cultuur.
- RvC (2016) Advies over internationaal cultuurbeleid . Den Haag: Raad voor Cultuur
- WRR (1987) *Cultuur zonder grenzen*. Den Haag: WRR.
- WRR (2003) Waarden, normen en de last van het gedrag. Den Haag: WRR
- WRR (2007) Identificatie met Nederland. Den Haag: WRR.
- IOB (2001) De kunst van het internationaal cultuurbeleid. Den Haag, BuZa
- IOB (2016) Cultuur als kans: beleidsdoorlichting van het internationaal cultuurbeleid 2009-2014. Den Haag, BuZa

6.3 KAMERSTUKKEN

Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen

- TK (1970/1971a) *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*. Geleidende brief. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970/1971, 10916, nr. 1.
- TK (1970/1971b) *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*. Nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970/1971, 10916, nr. 2.
- TK (1970/1971c) *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*. Bijlage bij de nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970/1971, 10916, nr. 3. (bijlage met culturele verdragen)
- TK (1970/1971d) *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*. Nota van verbeteringen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1970/1971, 10916, nr. 4. (erratum bij bijlage)
- TK (1971/1972a) *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*. Agenda voor een openbare commissievergadering. Tweede Kamer, vergaderjaar 1971/1972, 10916, nr. 5.
- TK (1971/1972b) Vaste Commissies voor Buitenl. Zaken, voor Onderwijs en voor C.R.M., 4 mei 1972.
- TK (1974/1975a) *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*. Motie van het lid De Koster c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974/1975, 10916, nr. 6.
- TK (1974/1975b) *Eerste Regeringsnota inzake buitenlandse culturele betrekkingen*. Gewijzigde motie van het lid De Koster c.s. ter vervanging van die gedrukt onder nr. 6. Tweede Kamer, vergaderjaar 1974/1975, 10916, nr. 7.

Nota betreffende de internationale culturele betrekkingen

- TK (1976/1977a) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Brief van de minister en de staatsecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 1.
- TK (1976/1977b) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 2.
- TK (1978/1979a) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Schriftelijke commentaren. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 3.
- TK (1978/1979b) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Lijst van vragen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 4.
- TK (1978/1979c) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Aanvullende vragen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 5.
- TK (1978/1979d) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Lijst met antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 6.
- TK (1978/1979e) Bijzondere Commissie voor de Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen, 18 juni 1979.
- TK (1978/1979f). *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van de leden Deetman/Kappeyne van de Coppello. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 7.

- TK (1978/1979g). *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Deetman c.s., vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 8.
- TK (1978/1979h). *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Voogd c.s Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 9.
- TK (1978/1979i) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van de leden Voogd en Kosto. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 10.
- TK (1978/1979j) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Kosto c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 11.
- TK (1978/1979k) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Kappeyne van de Coppello c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 12.
- TK (1978/1979l). *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Kappeyne van de Coppello c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 13.
- TK (1978/1979m) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Waltmans c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 14.
- TK (1978/1979n) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van de leden Van der Spek en Waltmans. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 15.
- TK (1978/1979o) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Gewijzigde motie van de leden Voogd en Kosto ter vervanging van die gedrukt onder nr. 10. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 16.
- TK (1978/1979p) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Mertens. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 17.
- TK (1978/1979q) *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen*. Motie van het lid Mertens. Tweede Kamer, vergaderjaar 1978/1979, 14206, nr. 18.

Notitie internationale culturele betrekkingen

- TK (1984/1985a) *Internationale culturele betrekkingen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18856, nr. 1.
- TK (1984/1985b) *Internationale culturele betrekkingen*. Notitie. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18856, nr. 2.
- TK (1984/1985c) *Internationale culturele betrekkingen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1984/1985, 18856, nr. 3.
- TK (1985/1986a) 12e Vergadering: Vaste commissie voor Welzijn en Cultuur en voor Buitenlandse Zaken, 28 oktober 1985.
- TK (1985/1986b) *Internationale culturele betrekkingen*. Motie van het lid Van Heemskerck Pillis-Duvekot. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 18856, nr. 4.
- TK (1985/1986c) *Internationale culturele betrekkingen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 18856, nr. 5.
- TK (1985/1986c) *Internationale culturele betrekkingen*. Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 1985/1986, 18856, nr. 6.

Cultuur zonder grenzen

- TK (1987/1988a) *Cultuur zonder grenzen*. Brief van de minister-president. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 1.
- TK (1987/1988b) *Cultuur zonder grenzen*. Regeringsstandpunt. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 2.
- TK (1987/1988c) *Cultuur zonder grenzen*. Brief van staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en van de Ministers van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur en van Onderwijs en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 3.
- TK (1988/1989a) 2e vergadering: Vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, voor Onderwijs en Wetenschappen en voor Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. 10 oktober 1988.
- TK (1988/1989b) *Cultuur zonder grenzen*. Motie van de leden Niessen en Nuis. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 4.
- TK (1988/1989c) *Cultuur zonder grenzen*. Motie van het lid Niessen c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 5.
- TK (1988/1989d) *Cultuur zonder grenzen*. Brief van de Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 6.
- TK (1988/1989e) *Cultuur zonder grenzen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 7.
- TK (1988/1989f) *Cultuur zonder grenzen*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1987/1988, 20530, nr. 8.

Nederlandse culturele instituten in het buitenland

- TK (1989/1990a) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21316, nr. 1.
- TK (1989/1990b) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21316, nr. 2.
- TK (1989/1990c) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21316, nr. 3.
- TK (1989/1990d) 14e vergadering vaste Commissie voor Buitenlandse Zaken, voor Onderwijs en Wetenschap en voor Welzijn en Cultuur. 29 januari 1990.
- TK (1989/1990e) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21316, nr. 4.
- TK (1989/1990f) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21316, nr. 5.
- TK (1989/1990g) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de minister van Onderwijs en Wetenschappen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21316, nr. 6.
- TK (1989/1990h) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21316, nr. 7.

TK (1990/1991a) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21316, nr. 8.

TK (1990/1991b) *Nederlandse culturele instituten in het buitenland*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990/1991, 21316, nr. 9.

Buitenlands cultureel beleid

TK (1989/1990i) *Buitenlands cultureel beleid*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 1.

TK (1991/1992b) *Buitenlands cultureel beleid*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 2.

TK (1991/1992c) *Buitenlands cultureel beleid*. Nota. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 3.

TK (1991/1992d) *Buitenlands cultureel beleid*. Lijst van vragen. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 4.

TK (1991/1992e) *Buitenlands cultureel beleid*. Lijst van antwoorden. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 5.

TK (1991/1992f) *Buitenlands cultureel beleid*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 6.

TK 1991/1992g) 1^e vergadering : Vaste commissies voor Buitenlandse Zaken, voor Onderwijs en Wetenschap en voor Welzijn en Cultuur. 28 september 1992.

TK (1991/1992h) *Buitenlands cultureel beleid*. Motie van het lid Beinema c.s. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 7.

TK (1989/1990) *Buitenlands cultureel beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 8.

TK (1989/1990) *Buitenlands cultureel beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 9.

TK (1989/1990) *Buitenlands cultureel beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 10.

TK (1989/1990) *Buitenlands cultureel beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 11.

TK (1989/1990) *Buitenlands cultureel beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 12.

TK (1993/1994a) *Buitenlands cultureel beleid*. Brief van de minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur, Tweede Kamer, vergaderjaar 1989/1990, 21637, nr. 13.

Cultuurnota 1993-1996

WVC (1992) *Investeren in cultuur*. Zoetermeer.

TK (1991/1992a) 43^e Vergadering: vaste Commissie voor welzijn en cultuur. 15 juni 1992.

Herijking van het buitenlands beleid

TK (1995/1996a) *Herijking van het buitenlands beleid*. Brief van de ministers van Buitenlandse Zaken, van Economische Zaken, voor Ontwikkelingssamenwerking, van Defensie en van Financiën, Tweede Kamer, 24337, nr. 1.

TK (1995/1996b) *Herijking van het buitenlands beleid*. Nota. Tweede Kamer, 24337, nr. 2.

TK (1995/1996c) *Herijking van het buitenlands beleid*. Lijst van vragen en antwoorden. Tweede Kamer, 24337, nr. 3.

Cultuurnota 1997-2000

OCW (1996) *Pantser of Ruggengraat*. Zoetermeer.

TK (1996/1997a) *Cultuurnota 1997-2000*. Brief van de staatsecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, 25013, nr. 1.

TK (1996/1997b) *Cultuurnota 1997-2000*. Lijst van vragen en antwoorden. Tweede Kamer, 25013, nr. 2.

TK (1996/1997c) *Cultuurnota 1997-2000*. Verslag van een notaoverleg. Tweede Kamer, 25013, nr. 7.

Intensivering buitenlands cultuurbeleid

TK (1996/1997d) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Brief van de staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, 25270, nr. 1.

TK (1997/1998a) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Lijst van vragen en antwoorden. Tweede Kamer, 25270, nr. 2.

TK (1997/1998b) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Brief van de staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, 25270, nr. 3.

TK (1997/1998c) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, 25270, nr. 4.

TK (1997/1998d) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Brief van de staatssecretarissen van Buitenlandse Zaken en van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, 25270, nr. 5.

TK (1997/1998e). *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Motie van het lid Van Heemskerck Pillis-Duvekot c.s. Tweede Kamer, 25270, nr. 6.

TK (1997/1998f) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Motie van het lid Roethof c.s.. Tweede Kamer, 25270, nr. 7.

TK (1997/1998g) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Motie van het lid Beinema c.s.. Tweede Kamer, 25270, nr. 8.

TK (1997/1998h) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Motie van het lid Van Nieuwenhoven c.s. Tweede Kamer, 25270, nr. 9.

TK (1997/1998i) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Verslag van een algemeen overleg. Tweede Kamer, 25270, nr. 10.

TK (1998/1999a) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. Tweede Kamer, 25270, nr. 11.

TK (1998/1999b) *Intensivering buitenlands cultuurbeleid*. Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken. Tweede Kamer, 25270, nr. 12.

Cultuurbeleid 2001-2004

TK (1998/1999c). Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Cultuurbeleid 2001-2004*. Tweede Kamer, 26519, nr. 1.

TK (1998/1999d). Nota *Cultuurbeleid 2001-2004*. Tweede Kamer, 26519, nr. 2.

TK (1999/2000a). Brief van de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen. *Cultuurbeleid 2001-2004*. Tweede Kamer, 26519, nr. 3.

Internationaal cultuurbeleid en de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen

TK (1998/1999e) Brief van de staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en Buitenlandse Zaken. *Internationaal cultuurbeleid en de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen* Tweede Kamer, 26682, nr. 1.

TK (1999/2000b) Nota van verbetering. Internationaal cultuurbeleid en de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen. Tweede Kamer, 26682, nr. 2.

TK (1999/2000c) Verslag van een algemeen overleg. *Internationaal cultuurbeleid en de besteding van de HGIS-Cultuurmiddelen*. Tweede Kamer, 26682, nr. 3.

Cultuurbeleid 2001-2004

TK (1998/1999) *Cultuurbeleid 2001-2004*. Tweede Kamer, 26519, nr. 2.

Cultuurnota 2005-2008

TK (2006/2007a) Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Cultuurnota 2005-2008*. Tweede Kamer, 28989, nr. 45.

Cultuursubsidies 2009-2012

TK (2008/2009a) Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken en de ministers van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Ontwikkelingssamenwerking. *Cultuursubsidies 2009-2012*. Tweede Kamer, 31482, nr. 17.

TK (2008/2009b) Verslag van een algemeen overleg. *Cultuursubsidies 2009-2012*. Tweede Kamer, 31482, nr. 19.

TK (2008/2009c) De brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken inzake het vertrek van de cultureel attaché te New York, *Vaststelling buitenlandse begroting 2009*. Tweede Kamer, 31 700-V, nr. 4.

TK (2008/2009d) Brief van de staatssecretaris van Buitenlandse Zaken inzake de viering van 400 jaar Nederland-New York in 2009. *Vaststelling buitenlandse begroting 2009*. Tweede Kamer, 31 700-V, nr. 16.

TK (2008/2009c) Verslag van een algemeen overleg, *Vaststelling buitenlandse begroting 2009*. Tweede Kamer, 31 700-V, nr. 4.

- TK (2011/2012a) Verslag van een algemeen overleg. *Cultuursubsidies 2009-2012*. Tweede Kamer, 31482, nr. 78.
- TK (2011/2012b) Motie Van Ham c.s.. *Cultuursubsidies 2009-2012*. Tweede Kamer, 31482, nr. 82.
- TK (2011/2012c) Brief van de minister van Buitenlandse Zaken en de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. *Cultuursubsidies 2009-2012*. Tweede Kamer, 3148, nr. 84.

7 SUMMARY

In the first decade of the 21st century both the public and the political debates in the Netherlands on national identity and tolerance towards other cultures intensified rapidly, particularly after the murders of populist politician Pim Fortuyn in 2002 and filmmaker Theo van Gogh in 2004. The report “Identification with the Netherlands” [Identificatie met Nederland] by the Scientific Council for Government Policy forms an important benchmark in the political debate on national identity. Despite the attention paid to the concept of culture and the growing proliferation of it within the territorial borders of the nation state, neither national nor international cultural policy (ICP) seemed to play a role in this debate any longer. This is strange, because in the previous decades, particularly in the interdepartmental policy field of foreign cultural relations and later ICP, there had been much attention paid to the complex and changing relation between culture and the nation-state. This general observation leads me to the central question of this dissertation: What role did national identity play in the interdepartmental policy field of international cultural policy, both within policy texts and in the related debates in parliament during the period 1970-2012.

The thesis starts with an exploration of the more current research on cultural policy, in which there is still remarkably little attention paid to the specific field of ICP, despite the rapidly changing relationship between culture and the nation-state. The research for this thesis can best be described as a historical policy analysis for which I employ some elements of critical discourse analysis. The notion of discourse plays a central role in my approach: I am analysing the tensions that are characteristic of the discourses on both ICP and national identity. Within ICP, the main tensions are around the primacy, the goals, and the target group of the policy. Changes in policy are most often the result of a shift in one of these three areas. As for national identity, the tensions within the discourse are the result of a difference in view about what it is that the people who share that identity have in common. This ranges from the idea of a shared ethnicity or the notion of an original population to a shared culture. In the remainder of the introductory chapter I use the main components of the Discourse Historic Analysis (DHA) to develop a framework to dissect the discourse, and to see how different views on national identity can be identified in policy texts and in contributions in parliament, and to see if the participants’ political ideology (both ministers and members of parliament) played a role in their contribution to the discourse. The three main strands within a DHA are ‘critique’, ‘ideology’, and ‘power’. Critique refers to the consistency of the arguments used by the participants in the discourse, e.g. if the different representatives of the political parties propagate the same visions. Ideology refers to the ideological conception of national identity. Power refers to the power relations between the different actors that take part in the political debate, for example, the various coalitions that have been responsible for government policy regarding ICP.

After this introduction, I reconstruct in four chapters the history of the ICP and the related political debate. In the successive paragraphs I discuss in chronological order both the policy documents and the related parliamentary debates. I end each paragraph with a

brief impression of how the described policy text(s) and/or political debate(s) relate(s) to the central question and to earlier observations. I end each chapter with a more general assessment of the debate in the period covered in that chapter and draw some more general conclusions in relation to the concepts of critique, ideology and power.

In the first period (1970-1986), of which the starting point is the release of the first formal policy paper in 1970, the cultural relationship with the rest of the world was primarily treated as bilateral. Culture was considered indicative of the nation's identity, and with the decreasing autonomy in the field of economics and politics, culture was considered by some to be the last bearer of national identity. At the beginning of this period the relationship with other nations was considered reciprocal, meaning that the Dutch population was invited to learn from other nations and their cultures through cultural exchange programs. Near the end of the period this had changed into a more one-sided approach, in which culture was considered as a means of showing to the rest of the world what the Netherlands was. The role of national identity in this first period is labelled as 'cultural nationalism'. Culture is considered the last bearer of national identity, and it plays an important role in distinguishing the nation state from the rest of the world.

The publication of the report "Culture without borders" [Cultuur zonder grenzen] by the Scientific Council for Government Policy marks the beginning of the second period (1987-1996). The report results in a debate on the primacy of the interdepartmental policy, which is slowly but gradually changing from foreign policy to cultural policy. In both the policy texts as in the debates, there is increasing attention being paid to the consequences of the growing cultural diversity for the notion of a unitary national cultural identity. The role of national identity in this second period is labelled 'multiculturalism'. The debate centres on the question of how to combine the growing cultural diversity with the uniting role of a national identity. The solution in this period is found in describing the Netherlands as a 'free haven' [vrijhaven], a term coined by the late Secretary of State for the Arts Aad Nuis.

The release of the policy letter in 1997, in which the responsible ministers unfold their plans for the extra funding that comes available is considered the starting point of the third period (1997-2006). The Homogenous Group of International Cooperation [Homogene Groep internationale Samenwerking (HGIS), through which the extra funds were made available, plays a central role in the ICP debate in this period. Successive governments formulate plans on how to spend these additional HGIS Culture Funds, and for the first time the responsible departments seem to work together well. The availability of sufficient financial resources results in a lack of a need to compromise. This lack of discussion stands in stark contrast to the growing discontent in society and the more powerfully resurgent debate. In the end, policy tries to bring more focus and coherence to the supported activities. The role of national identity in this period is labelled 'cultural relativism'. Policy appears to focus on the international ties of the Dutch cultural field and on the search for traces of the Dutch heritage abroad. But in ICP, the relationship between culture and the nation seems to become more and more loose, and the nation is no longer represented by its national culture.

The fourth period (2007-2012) is characterized by a shift back to the primacy of foreign policy. The dominance of both cultural and economic diplomacy exemplifies the change of course, in which the main goal of the policy is to convey the image of the Netherlands as a strong and innovative country. The few published policy texts mainly consist of a set of goals and lead to very little debate in parliament, also because most of the financial means are transferred to the general culture funds. The role of national identity in this period is labelled 'instrumentalism', because culture is seen as a tool in both diplomatic and economic relations to the world.

In the final chapter I draw some overall conclusions. It becomes clear that the roles of national identity in both the policy texts and the political debate have shifted throughout the entire period. Roughly two contrasting perspectives dominate: an inward look, with attention to the unifying role of national identity in Dutch society, and an outward look, in which the imagination of the national identity in the relationship with foreign countries has been central. At times, these perspectives are combined in the policy, but at other times, the policy has expressly opted for one of these prospects. A second conclusion is that changes in policy can be described in terms of a shift in one of the three main tensions that were distinguished in ICP, but that the actual changes were the result of a change in the political power relations. Both the shift towards a primacy of cultural policy in the mid-nineties of the 20th century and the shift towards a primacy of economic and diplomatic policy goals were the result of a rather radical change in the composition of parliament. My more general conclusion is that both the policy texts and the parliamentary debate demonstrate that the debate on the role of national identity is indeed a debate about ideology, and that ideological dominance results in changes in the course of policy.