

Culturele democratie in internationaal perspectief

Toine Minnaert

Kenmerkend voor zowel cultuur als democratie is de zoektocht naar balans, betoogt Toine Minnaert in dit essay. Beide kennen namelijk een fundamentele onbalans. Zo staat cultuur voor hetgeen mensen verbindt, maar ook voor datgene waarin je verschilt van de ander. Bij democratie speelt de machtspositie van de meerderheid en de kwetsbare positie van de minderheid. De heuse balanceer-act is dan ook die van de culturele democratie.

Voor dit essay focus ik op de verbinding die cultuur en democratie hebben met de natiestaat. Volgens de Jamaicaans-Britse cultuurtheoreticus en socioloog Stuart Hall ligt de kiem van nationale cultuur bij de vorming van de natiestaten (Hall, 1993). Door de invoering van onder andere een gedeelde taal, geschiedenis en *invented traditions* werd een gevoel van nationale verbondenheid gecreëerd, gematerialiseerd in instituten als een nationale bibliotheek en een nationaal museum. Een minder fraaie beweging daarbij was de minorisering van andere culturele uitdrukkingvormen, een proces dat de Amerikaanse antropoloog en politicoloog Benedict Anderson nauwgezet omschrijft in *Imagined communities* (2006). Inmiddels is, aldus de Poolse socioloog en filosoof Zygmunt Bauman, het spreken over een culturele meerderheid in de context van de natiestaat achterhaald. Door migratie en de daaruit voortkomende mondialisering vormt binnen de territoriale grenzen van natiestaten geen enkele culturele gemeenschap meer de meerderheid (Bauman, 2013).

Democratie krijgt altijd een concrete vorm binnen de natiestaat. Letterlijk betekent democratie dat de macht bij het volk ligt. In Nederland heeft dit vorm gekregen in een constitutionele monarchie en een parlementaire democratie met een volksvertegenwoordiging. Kenmerkend voor Nederland is de voortdurende zoektocht naar een meerderheid, omdat geen van de politieke partijen een absolute meerderheid kent. Sterker nog, de laatste jaren is er een steeds grotere versnippering, met als voorlopig 'hoogtepunt' twintig verschillende partijen in het parlement.

Cultuur plus democratie

Het concept *culturele democratie* brengt beide samen in een verbinding die zowel complementair als contrair kan zijn. In het eerste geval kan de aandacht voor culturele minderheden een graadmeter zijn voor het naar behoren functioneren van de democratie. In het tweede geval kan bijvoorbeeld kunst de bestaande machtsstructuren kritisch bevragen en juist de tekortkomingen van de democratie blootleggen. Voor mij gaat culturele democratie verder dan de vraag of er binnen het cultuurbestel aandacht is voor voldoende culturele diversiteit. Het gaat over de vraag hoe binnen een samenleving het begrip cultuur en de daaraan verbonden uitdrukkingvormen gestalte krijgt en hoe daarbinnen oog is voor een zo inclusief mogelijke benadering.

De vraag over de delicate balans binnen culturele democratie valt niet los te zien van het mondiale ecosysteem. Het is zinvol om de Nederlandse discussie over dit begrip te voeden met een blik naar buiten en een blik van buiten naar binnen. Met dit essay bied ik een internationaal perspectief op culturele

democratie en de doorwerking ervan in (cultuur)beleid, een perspectief dat kan helpen om de discussie in Nederland aan te jagen en te verdiepen. Ten eerste kijk ik naar hoe dit onderwerp internationaal wordt besproken, zoals in het recente *Porto Santo Charter* (2021). Ten tweede kijk ik naar initiatieven in Denemarken en het Verenigd Koninkrijk, omdat deze een interessante inkijk bieden in twee kernaspecten waarbij culturele democratie kan aanhaken: een sterke lokale verankering en een bredere maatschappelijke beweging. Ten slotte kijk ik terug naar Nederland. Welke lessen kunnen we trekken uit inspirerende voorbeelden uit het buitenland en hoe kan het Nederlandse beleid en bestel zich positioneren in het internationale discours rondom culturele democratie en de initiatieven om dit begrip te concretiseren.

Het academische discours biedt enkele interessante aanknopingspunten voor deze internationale lens. Vooral dat rondom de aan kunst en cultuur toegekende waarde. Zo maakt de Vlaamse socioloog Pascal Gielen (2007) een onderscheid tussen instituut met kleine letter en Instituut met hoofdletter. De waarden van Democratie en Cultuur worden geconcretiseerd ofwel geïnstitutionaliseerd in bijvoorbeeld een parlement, theater of museum. Dit betekent niet dat de waarden louter zichtbaar zijn in deze instituties, wel dat het beleid zich vaak hierop richt. Het spreken over culturele democratie en de wijze waarop die in het beleid en de samenleving handen en voeten moet krijgen, roept de vraag op hoe deze waarden in de samenleving zijn verankerd, en welke instituties een rol kunnen spelen bij het concretiseren daarvan.

Een ander begrip om de relatie tussen kunst en samenleving te duiden, is sociaal contract. De Noorse sociologe Sigrid Røyseng (2019) gebruikte dit klassieke begrip onlangs bij haar analyse van de veranderende waarde die de Noorse samenleving hecht aan het werk van kunstenaars. Charmant hieraan vind ik dat beleid zo wordt gezien als de concretisering van de maatschappelijke waarde van de kunstenaars voor de samenleving. De vraag is welke bijdrage kunstenaars leveren in ruil voor de aan hen bestede publieke middelen en de vrijstelling van andere taken in de samenleving. De focus ligt dus nadrukkelijker op de maatschappelijke verantwoording en minder op de politieke, wat leidt tot andere terminologie. De waarde van de kunstenaar kan bijvoorbeeld gaan over diens rol als aanjager van of representant van het vrije denken, over de waarde van disruptie of fantasie, over het toevoegen van schoonheid, et cetera. De aanwezigheid van de kunst(enaars) in de samenleving is vanzelfsprekend, het is aan die samenleving (waar de kunstenaars zelf ook deel van uitmaken) om na te denken over de waarde ervan.

Internationale initiatieven

In 2021 heeft de EU met het *Porto Santo Charter* over culturele democratie een ambitieuze agenda geformuleerd voor cultuurbeleid. In dit charter wordt cultuur gedefinieerd als ‘a set of symbolic systems in which people live and which help give meaning to the personal and collective experience, and apply a human form to the world, determining the horizon of possibilities in which we move’ (p. 5). Culturele democratie gaat volgens dit charter niet over cultuur brengen en consumeren, maar over een gedeelde verantwoordelijkheid en toegankelijkheid. De kernboodschap is dat culturele democratie draait om cultureel burgerschap en dat het de eigen verantwoordelijkheid van de burgers is om hieraan invulling te geven.

Maatschappelijke ontwikkelingen worden gezien in het licht van het faciliteren van dat burgerschap. Zo biedt digitalisering mogelijkheden voor meer diversiteit en toegankelijkheid. Culturele instellingen en scholen hebben ieder een verantwoordelijkheid om in de samenleving die culturele democratie te voeden en aan te reiken. Het charter tracht niet te blijven hangen in mooie woorden, maar besluit met een lijst concrete aanbevelingen voor beleidsmakers, culturele instellingen en de Europese burgers. Op die manier wordt niet enkel aan de overheden overgelaten om de intenties te vertalen, maar wordt duidelijk dat de sector en de burgers zelf ook een verantwoordelijkheid hebben.

Het initiatief roept bij mij herinneringen op aan de *Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*, in 2005 opgesteld door UNESCO. Destijds werd eveneens het belang van culturele diversiteit benadrukt, en werd nadrukkelijk gezocht naar een manier om de culturele minderheden en hun culturele expressies te beschermen. Maar anders dan bij het charter speelde bij de conventie nadrukkelijk een economisch motief mee, zoals ook op de website van UNESCO valt te lezen: ‘Through this historic agreement, the global community formally recognised the dual nature, both cultural and economic, of contemporary cultural expressions produced by artists and cultural professionals.’ (UNESCO, z. d.). De beweging binnen UNESCO werd ook ingegeven door afspraken op een ander wereldtoneel, namelijk de oprichting van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) tien jaar eerder. Volgens de Nederlandse politicoloog Joost Smiers trachtte de conventie te corrigeren wat fout was gegaan bij de WTO, namelijk het beschermen van de culturele diversiteit tegen de stroom van markt-dominante culturele industrieën (Smiers, z. d.).

Met dit in het achterhoofd kunnen we wellicht het charter beschouwen als een EU-reactie op de dominante economische gedachte die resoneert in het EU-programma Creative Europe. Met dat programma, dat in 2014 zijn eerste editie kende en inmiddels zijn tweede periode is ingegaan, streeft de EU naast de bescherming, ontwikkeling en promotie van de Europese culturele en taalkundige diversiteit en het erfgoed, ook expliciet de vergroting na van het concurrentievermogen en economische potentieel van de culturele en creatieve sectoren (European Commission, z. d.). Ook in de tweede editie zijn deze grondslagen nog steeds van toepassing, en blijft – eenheid in verscheidenheid indachtig – de relatie tussen de EU en cultuur er een van het zoeken naar verbinding met eerbiediging van de verscheidenheid.

Een opvallende parallel tussen de conventie en het charter is dat ze de waarde van culturele diversiteit zoeken in verbintenis met een ander domein, respectievelijk de creatieve economie (2005) en democratisering (2021). Dat culturele diversiteit een waarde op zich kan vertegenwoordigen, lijkt bij deze internationale initiatieven niet houdbaar. De oorzaak hiervoor is, zo is mijn inschatting, dat er sprake is van een top-down benadering van het vraagstuk. In beide gevallen zijn de betrokken overheden de hoeders van het nationale belang. Ze hebben daarbij te maken met de ‘eigen’ diversiteit binnen de landsgrenzen en de wijze waarop ze diversiteit en inclusie adresseren, verschilt per lidstaat. Daardoor zijn afspraken op mondiaal of Europees niveau vaak meer symbolisch dan dat ze daadwerkelijk doorwerken op het beleid. Bij de UNESCO-conventie duurde het zelfs geruime tijd voordat Nederland het ratificeerde, en het charter is een niet-bindend initiatief.

Het zou te ver gaan om te stellen dat dergelijke initiatieven helemaal geen zin hebben. Ze bieden een handvat om in het Nederlandse cultuurbeleid de vraag rondom culturele diversiteit te verbreden. Zo maakt bijvoorbeeld het charter duidelijk dat er een gedeelde verantwoordelijkheid ligt, en dat de oplossing niet enkel van het beleid of de culturele instellingen moet komen. Wel complicerend is dat het Nederlandse cultuurbeleid nog maar weinig sturingsmechanismen kent. Met de intrede van de code als instrument (zoals de Code Culturele Diversiteit en Inclusie en de Fair Practice Code) lijkt bovendien de focus te liggen op het zelfregulerend vermogen van de sector.

De blik naar het buitenland

Hoe pakken andere landen dit thema aan? En wellicht nog belangrijker, waar ligt dan het initiatief? Ter inspiratie kijk ik naar voorbeelden in het buitenland die als waardevol en succesvol gelden. Tijdens de

Nordic Conference on Cultural Policy die ik in november 2021 bezocht, kwamen Denemarken en het Verenigd Koninkrijk in dit opzicht veelvuldig ter sprake.

Denemarken: onderzoek en ondersteuning

Vertrekpunt voor de Deense casus is RECCORD - Rethinking Cultural Centres in a European Dimension (2015-2017), een internationaal onderzoeksproject naar de cultuurparticipatie via de culturele centra en de rol van participatie in het onderzoeksproces zelf. Het onderzoeksrapport bevat een interessante analyse van de vraag hoe burgers actiever betrokken kunnen raken bij de diversiteit, en ook een bruikbare doorkijk naar mogelijke initiatieven (Eriksson et al., 2017). De onderzoekers stellen dat vele traditionele instituties hun vanzelfsprekende rol verloren, en wilden weten of culturele centra een rol konden spelen in het beter betrekken van de burgers bij het maatschappelijke debat. Een van de waargenomen trends was dat deze centra gebruikers en bezoekers als participanten aanspreken. De achterliggende gedachte is dat diversiteit niet iets was dat de instelling aanbiedt of programmeert, maar dat door de brede participatie van de burgers eigenlijk als vanzelfsprekend gestalte krijgt.

Het Europese Netwerk van Culturele Centra (ENCC) kent als kernwaarden culturele gelijkheid, interculturaliteit, democratisering en actief burgerschap door deelname aan culturele en artistieke activiteiten. Ook hier duikt het begrip burgerschap op en het belang om deel te nemen aan de samenleving. Het lijkt er in het Deense voorbeeld om te gaan dat de drempels om daadwerkelijk deel te nemen zo laag mogelijk moeten zijn. De verschillende drempels die Letty Ranshuysen (2005) uiteenzette, bieden hiervoor een bruikbaar handvat: sociale drempels, kennisdrempels, informatiedrempels, tijddrempels en financiële drempels. De vraag is welke daarvan te overwinnen zijn door culturele democratie. Het Deense voorbeeld laat zien dat een breed vertakt netwerk van kleinere lokale culturele centra die een zeer breed cultuurbegrip hanteren, zorgen voor laagdrempeligheid. Het vertrekpunt is de toegankelijkheid van cultuur. Een van de onderzoeksters bekende dat het onderzoek voor haar een verrassende uitkomst had. Ze had zich niet gerealiseerd dat er een zo breed vertakt netwerk aan lokale culturele centra was in Denemarken, en dat deze een zo brede cultuuropvatting uitdroegen.

Een tweede interessante aspect aan de Deense aanpak is het Danish Centre for arts & interculture (DKI), een landelijk centrum voor kunstenaars en culturele instellingen. Wat deze instelling interessant maakt, is de verbreding van de blik op diversiteit door het idee van interculturaliteit. Dat benadrukt niet dat culturen van elkaar verschillen, maar dat er een belang ligt in het

met elkaar in dialoog treden en te vertrekken vanuit dat wat verbindt. DKI, dat ook een belangrijke rol speelt als onderzoekscentrum, onderzoekt publieksonwikkeling, interculturaliteit en culturele democratie in samenhang.

VK: een actieve beweging

In het Verenigd Koninkrijk (VK) bestaat al sinds 1986 de Movement for Cultural Democracy, een beweging gedreven door kunstenaars. Het manifest (Kelly et al., 1986) dat ten grondslag ligt aan de beweging, benoemt haarfijn het kerndilemma van culturele democratie: ‘The ideas that constitute cultural democracy both enable and depend upon direct participation, and take as their aim the building and sustenance of a society in which people are free to come together to produce, distribute and receive the cultures they choose.’ (p. 40). Met andere woorden: democratie is afhankelijk van en ontstaat door participatie. Burgers moeten het belang inzien van deelname en zijn daarmee medeverantwoordelijk voor de diversiteit. Volgens de auteurs van het manifest was er een duidelijke noodzaak tot het ontwikkelen van pluralistische waarden. Maar ook een kritische blik op de kunsten, die volgens hen louter de dominante cultuur representeren. Dit doet overigens weinig recht aan de autonome, eigen rol van kunstenaars, maar sluit wel aan bij wat Claire Bishop (2006) duidde als de *social turn*.

Een recenter voorbeeld van initiatieven van onderop is de organisatie 64 Million Artists. Het initiatief ontstond in 2014, en sinds 2016 ontvangt de organisatie overheidsmiddelen. De grondslag is dat elke inwoner van het VK een kunstenaar kan zijn. Met geld, het initiëren van *challenges*, co-creatie en onderzoek tracht de organisatie de inwoners van het VK te stimuleren om zich door kunst uit te drukken. De organisatie heeft van de Arts Council geld gekregen voor een onderzoek naar goede voorbeelden van het concreet maken van culturele democratie. Het onderzoeksrapport (Hunter et al., 2018) bevat naast inspirerende voorbeelden praktische handvatten voor het opzetten van initiatieven. Net als bij het Deense voorbeeld zijn dus onderzoek en publicatie belangrijke instrumenten om culturele democratie als concept te laten leven. Dat maakt het minder abstract.

Inzichten

De twee voorbeelden maken helder dat culturele democratie een goede voedingsbodem nodig heeft om tot wasdom te kunnen komen. Wat in beide landen lijkt te leiden tot positieve resultaten, is een laagdrempelige en toegankelijke infrastructuur, aangevuld met een of meer nationale aanjagers. Of dit nu een netwerk is van kleinere lokale culturele centra (Denemarken) of een actieve en sociaal geëngageerde beweging onder kunstenaars (VK), de kern is dat je diversiteit niet in het bestaande cultuurbestel, maar in de

samenleving opzoekt. Dit is duidelijk anders dan de initiatieven in UNESCO- of EU-verband. Daarin verbinden overheden culturele democratie en de opbrengst daarvan nadrukkelijker aan een ander – lees: hoger – doel.

In het Nederlandse beleid zit de lokale overheid hier het dichtst bovenop. Het huidige nationale beleid richt zich op de bestelvorming, en de afstemming tussen de overheden is ingegeven door de wens om niet elkaars rol in dat bestel te zeer te dwarsbomen. Zoals Kolsteeg, Drion en Van Heusden (2020) terecht stellen, vraagt een echt volwaardige invulling van culturele democratie een ander cultuurbeleid, omdat het huidige bestel-denken die te veel ziet als een extra taak voor de gesubsidieerde instellingen. Ik vraag me echter af of je er met een ander cultuurbeleid bent. Het is helder, ook uit de buitenlandse voorbeelden, dat een nadrukkelijk gedecentraliseerd cultuurbeleid een goed begin is. Maar een beter beeld wat dan de democratische waarden zijn die zo nadrukkelijk met cultuur verbonden zijn, vraagt om vertrouwen in de democratische instituties. En dat is, zo blijkt onder andere uit de meest recente versie van *De laag-vertrouwensamenleving* (Engbersen et al., 2021) tot een dieptepunt gedaald. Een overheidsinitiatief om het vertrouwen in de overheid te vergroten, lijkt dan ook op voorhand niet echt kansrijk.

Daarnaast laten de Deense en Britse voorbeelden zien dat de rol van onderzoek belangrijk is. Door het onderzoek naar de Deense centra werd helder dat democratisering te maken heeft met letterlijke toegankelijkheid, en het DKI brengt door de keuze voor interculturaliteit en het onderzoek daarnaar een belangrijke nuance aan op het snijvlak van diversiteit en inclusie. In het VK leidt het onderzoek tot een heel praktische benadering, met tal van gratis voorzieningen die de financiële drempel wegnemen. In die zin is het *charter* al een duidelijke sprong voorwaarts ten opzichte van de conventie. Het charter biedt concrete stappen en maakt duidelijk dat er sprake moet zijn van een gedeeld initiatief door een brede laag aan betrokkenen. Dat is een duidelijk andere benadering dan een oproep aan de nationale overheid om een koerswijziging in te zetten.

Slotgedachten

Cultuur gaat over verbondenheid én over verschillen. Democratie gaat over de wens van de meerderheid en het respect voor de minderheid. Culturele democratie wordt daarmee een balanceer-act, waarbij de culturele meerderheid een verantwoordelijkheid heeft jegens de minderheid, en waarbij het ook aan de burgers zelf is om die democratie te vieren. Het debat over culturele democratie gaat over dat laatste: hoe om te gaan met de rijke diversiteit aan culturen en hoe als culturele meerderheid ruimte te bieden

aan de culturele minderheid. De recente ontwikkelingen in Oekraïne laten helaas zien dat landsgrenzen die niet samenvallen met de daarbinnen woonachtige bevolkingsgroepen, nog steeds conflicten kunnen veroorzaken die het voorstellingsvermogen te boven gaan. Het maakt de urgentie van een brede en diepgaande discussie over de rol van cultuur in de samenleving eens te meer duidelijk.

Culturele democratie vraagt ook nadrukkelijk om een ander cultuurbeleid. Het Nederlandse beleid kenmerkt zich door een vermenging van kunst en cultuur. Het zoeken naar een context voor culturele democratie lijkt dus weg te bewegen van een directe verbinding met de plekken voor geïnstitutionaliseerde kunstbeoefening. Wel is er een verband met de eerder genoemde *social turn*. In Nederland is dat vooral – zo lijkt het – een omslag naar de community arts. Dat heeft tot tal van interessante kunstinitiatieven geleid, waaronder het International Community Arts Festival (ICAF) en Buurtsafari. Maar een bredere beweging naar democratie en toegankelijkheid vraagt een cultuurbeleid dat over de eigen grenzen blijft kijken. Wellicht dat daarin de aloude onderverdeling tussen aanbod, distributie en afname zich wreekt. In het academische discours domineren begrippen als interdisciplinariteit en duurzaamheid. In het Nederlandse beleid zijn begrippen als participatie, toegankelijkheid en inclusie, en in mindere mate publiekswerk en democratisering actueel. Maar het succesvol laten landen van culturele democratie in Nederland lijkt vooral gebaat bij een goede inventarisatie van al bestaande initiatieven. En bij een breed gevoelde urgentie dat participatie en inclusie meer vragen dan een extra opdracht aan het cultuurbestel.

Toine Minnaert is universitair docent aan de Universiteit Utrecht. Hij doceert in de bachelorprogramma's Media & Cultuur en Liberal Arts & Sciences en in de Engelstalige Master Arts & Society. Zijn onderzoek richt zich op het Nederlandse (en internationale) cultuurbeleid, cultuureducatie en interdisciplinariteit.
A.J.C.Minnaert@uu.nl

Literatuur

Anderson, B. (2006). *Imagined communities*. Verso.

Bauman, Z. (2013). *Culture in a liquid modern world*. John Wiley & Sons.

Bishop, C. (2006). The social turn: Collaboration and its discontents. *Artforum*, 44(6), 178-183.

Engbersen, G., Bochove, M. van, Boom, J. de, Bussemaker, J., El Farisi, B., Krouwel, A., Lindert, J. van, Rusinovic, K., Snel, E., Heck, L. van, Veen, H. van der, & Wensveen, P. van. (2021). *De laag-vertrouwensamenleving: De maatschappelijke impact van COVID-19 in Amsterdam, Den Haag, Rotterdam & Nederland. Vijfde meting*. Erasmus School of Social and Behavioural Science/Kenniswerkplaats Leefbare Wijken.

Eriksson, B., Møhring Reestorff, C., & Stage, C. (2017). *Final project report. RECCORD - Rethinking Cultural Centres in a European Dimension (2015-2017)*. Aarhus University.

European Commission. (z. d.). *About the Creative Europe Programme*. <https://culture.ec.europa.eu/creative-europe/about-the-creative-europe-programme>, geraadpleegd 24 maart 2022.

Gielen, P. (2007). De kunstinstututie: de identiteit en maatschappelijke positie van de artistieke instellingen van de Vlaamse Gemeenschap. *Kunstpraktijk in de samenleving*, (1).

Hall, S. (1993). Culture, community, nation. *Cultural studies*, 7(3), 349-363.

Hunter, J., Micklem, D., & Ikin, E. (2018). *Cultural democracy in practice*. <https://64millionartists.com/wp-content/uploads/2018/09/culturaldemocracy.pdf>

Kelly, O., Lock, J., & Merkel, K. (Eds.). (1986). *Culture and democracy. The manifesto*. Comedia.

Kolsteeg, J., Drion, G., & Heusden, B. van. (2020, 12 mei). Culturele democratie vraagt om ander cultuurbeleid. *Cultureel Kapitaal*. www.lkca.nl/opinie/culturele-democratie-vraagt-om-ander-cultuurbeleid/

Porto Santo Conference. (2021). *Porto Santo Charter: Culture and the promotion of democracy: Towards a European cultural citizenship*. <https://portosantocharter.eu/wp-content/uploads/2021/05/PortoSantoCharter.pdf>

Ranshuysen, L. (2005). *Onzichtbare drempels. Een analyse van het publiekspotentieel voor Nederlandse musea in het kader van het project Museale strategie*. Letty Ranshuysen.

Røyseng, S. (2019). The social contract of artists in the era of cultural industries. *International Journal of Cultural Policy*, 25(2), 154-170.

Smiers, J. (z. d.). *UNESCO Convention on Cultural Diversity. Belangrijke waarden moeten wel beschermd worden en blijven*. <https://joostsmiers-dissenting.nl/kunst-en-cultuur/cultural-diversity/>, geraadpleegd 24 maart 2022.

UNESCO. (z. d.). *The Convention on the Protection and Promotion of the Diversity of Cultural Expressions*. <https://en.unesco.org/creativity/convention>, geraadpleegd 24 maart 2022.