



DutchCulture

centre for international
cooperation

Van Deens poldermodel tot Franse decentralisatie

Cultuurbeleid in internationaal vergelijkend perspectief



Auteur: Robert Kieft

Van Deens poldermodel tot Franse decentralisatie

Cultuurbeleid in internationaal vergelijkend perspectief

Het nieuwe Nederlandse [beleidskader voor internationale culturele samenwerking \(2017-2020\)](#) is bijna één jaar in werking. Een goed moment om stil te staan bij de vraag: hoe verhoudt het Nederlandse internationaal cultuurbeleid zich tot dat van buurlanden?

Tegelijkertijd speelt in Nederland de discussie, vanuit politieke behoefte, om meer te investeren in cultuur in de regio. Een discussie die bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk al stevig gevoerd is. Het Lagerhuis heeft als gevolg een wet voorbereid, die moet zorgen voor een besteding van meer dan 75 procent van het cultuurbudget in de regio buiten Londen. Inmiddels heeft Arts Council England (de Engelse tak van de Britse Raad voor Kunst en Cultuur) al rekening gehouden met deze oproep in de [National Portfolio 2018-2022](#) (te vergelijken met de Nederlandse Basisinfrastructuur). Speelt deze discussie meer dan in andere landen?

DutchCulture heeft naar aanleiding van bovenstaande twee actualiteiten een aantal buurlanden onder de loep genomen voor een internationaal vergelijkend perspectief, rond de volgende vragen:

- Bestaat overal wel een gecoördineerd beleidskader voor internationale culturele samenwerking?
- Wie is verantwoordelijk; welke prioriteiten kennen de strategieën; en hoe worden ze uitgevoerd?
- Bijt de toenemende regionalisering de internationale ambities van het veld, of andersom?
- Bestaan in deze landen regelingen die moeten zorgen voor een betere balans in cultuuruitgaven binnen het land?

We bekeken Denemarken, Frankrijk, Ierland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden. Onze directe buuren België en Duitsland zijn buiten beschouwing gelaten, aangezien hun federale structuur ook gevolg heeft op de structuur van cultuurbeleid. De staatsstructuur in de geselecteerde landen maakt een vergelijking met Nederland relevanter.

Samenvatting

Wat opvalt is dat Nederland, vergeleken met de overige landen, een vrij gedetailleerd internationaal cultuurbeleid heeft, met heldere doelstellingen en een goed omschreven kader. Net als Denemarken, waar internationalisering één van de sleutelbegrippen in het overkoepelend cultuurbeleid is. Dit wordt in Denemarken eveneens gekenmerkt door een gedeelde verantwoordelijkheid onder een aantal ministeries, met een prominente rol voor een aantal instituten. Het Deense internationaal cultuurbeleid is daarmee het meest verwant aan het Nederlandse.

Ook Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk kennen een kader voor internationaal cultuurbeleid, maar daar is de ministeriële verantwoordelijkheid minder gelijkwaardig verdeeld, zeker in Frankrijk. Deze twee landen hebben bovendien een sterke en wijdverspreide uitvoerende infrastructuur, via de netwerken van Instituts Français en British Councils wereldwijd. In Ierland en Zweden bestaat een minder formeel kader voor internationalisering in het cultuurbeleid, maar dat betekent niet dat er weinig inzet op internationale culturele samenwerking bestaat. Beide landen kennen strategieën voor de bevordering van de nationale cultuursector door middel van internationale regelingen.

De prioriteiten van internationaal cultuurbeleid (of het equivalent daarvan) in de geselecteerde landen kent, in de meeste gevallen, een grotere focus op *nation branding* dan het Nederlandse beleid. Dit zowel ten behoeve van toerisme als culturele export. In Zweden en Frankrijk ligt echter ook relatief veel focus op internationalisering als middel voor versterking van de cultuursector, zoals in Nederland. Bijna elk land werkt in een bepaalde mate met geografische prioriteiten. Zowel in Nederland als in Denemarken komt het fenomeen focuslanden het sterkst naar voren. Niet vreemd, gezien de gelijkwaardige rol die de ministeries van Buitenlandse Zaken in de formulering van beleid innemen.

Waar in Nederland de discussie rond regionalisering van cultuurbeleid nu pas echt op gang komt, is in een aantal landen al concrete regelgeving te zien. Naast bovengenoemde maatregel in het Verenigd Koninkrijk, kennen ook Frankrijk en Zweden specifiek beleid op een gezondere balans van cultuuruitgaven. In Frankrijk is het cultuurbeleid zelfs zo ver gedecentraliseerd dat elke regio een eigen strategie heeft voor culturele diplomatie. Deze regionale vorm van culturele diplomatie lijkt opvallend genoeg complementair aan de strategie rond de *image de marque nationale* (de *nation branding* van Frankrijk).

In Zweden is een groot deel van het structurele cultuurbudget (te vergelijken met de Nederlandse Basisinfrastructuur) verschoven van de staat naar de provincie. In Denemarken en Ierland, wellicht vanwege de omvang van het land (respectievelijk 5,7 en 4,7 miljoen inwoners, met een relatief hoge concentratie in de hoofdstedelijke gebieden), is weinig discussie rond verdere regionalisering van cultuurbeleid en -financiering.

Polderen in cultuurbeleid

In Denemarken wordt het beleid rond internationale culturele uitwisseling gecoördineerd door het zogeheten International Culture Panel (Internationale Kulturpanel). Hierin nemen vanuit de overheid de ministeries van Cultuur, Buitenlandse Zaken en Handel plaats, waar eerstgenoemde een voorzittende rol heeft. De drie ministeries delen hiermee de verantwoordelijkheid voor het beleid. Naast de ministeries wordt het Panel gevormd door een aantal (boven)sectorale instituten, zoals het Deense Cultuurinstituut, de Deense Kunststichting, sectorinstituten voor Design, Architectuur en Film, de Deense Raad voor het Cultureel Erfgoed en VisitDenmark. Opvallend is dat het kader voor internationaal cultuurbeleid door al deze spelers *gezamenlijk* wordt geformuleerd.

In het Verenigd Koninkrijk is internationaal cultuurbeleid een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministeries van Buitenlandse Zaken en Cultuur, Media en Sport *en* het ministerie van Ontwikkelings-samenwerking. Waar het ministerie van Cultuur met name verantwoordelijk is voor samenwerking binnen en met de EU, UNESCO en de Raad van Europa, is het ministerie van Buitenlandse Zaken verantwoordelijk voor de British Council, dat de internationaliseringsagenda feitelijk bepaalt en zelfstandig uitvoert (zie verderop).

In andere landen wordt minder gepolderd. Zo is de verantwoordelijkheid voor het internationaal cultuurbeleid in Frankrijk exclusief belegd bij het ministerie van Buitenlandse Zaken. Sporadisch wordt deze gedeeld met het ministerie van Cultuur, bijvoorbeeld bij de coördinatie van culturele programmering rond bilaterale jaren of UNESCO-gerelateerde projecten.

Het Ierse ministerie van Cultuur is exclusief verantwoordelijk voor het hoofdstuk internationaal in het cultuurbeleid. Het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft wel een afdeling Cultuur, die met het postennetwerk internationale uitwisseling ondersteunt, evenals bijvoorbeeld het Centre Culturel Irlandais in Parijs (een privaat initiatief). Van gedeelde competentie is echter geen sprake.

In Zweden ten slotte ligt de verantwoordelijkheid voor de internationaliseringsagenda, net als het nationaal cultuurbeleid, bij het ministerie van Cultuur. Opmerkelijk genoeg geldt dit in Zweden ook voor de aansturing van de cultureel attachés van de posten. Dit conform het werk van andere vakattachés. Het Zweedse Instituut (Svenska Institut), dat internationale culturele uitwisseling stimuleert, wordt op zijn beurt weer ondersteund door het ministerie van Buitenlandse Zaken.

Instituten wereldwijd

Het Deense Cultuurinstituut (Dansk Kulturinstitut, DKI) is een zelfstandige organisatie, ondersteund door het ministerie van Cultuur, dat al sinds 1940 de culturele uitwisseling en samenwerking tussen Denemarken en de rest van de wereld stimuleert. Het DKI kent daartoe een netwerk van instituten in zes landen (waarvan het instituut in Brussel opereert voor de gehele Benelux). Het DKI deelt de internationale taken met de Deense cultuurraad (Statens Kulturfond), dat internationale activiteiten van de Deense kunstenaar en cultuurinstelling ondersteunt.

Net als in Denemarken is in Zweden een groot aantal organisaties betrokken bij de uitvoer van de Zweedse internationaliseringsagenda. De belangrijkste speler hierin is het Zweedse Instituut (Svenska Institutet). Het Zweedse Instituut, op zijn beurt een uitvoerend agentschap van het ministerie van Buitenlandse Zaken, ondersteunt en initieert culturele activiteiten en promoot internationale culturele uitwisseling. Het SI deelt deze ondersteunende en initiërende functie met de Zweedse nationale cultuurraad (Statens Kulturråd), die subsidies alloceert en de EU-programma's uitvoert. Daar veel van deze organisaties, zowel in Denemarken als Zweden, de bulk van het werk doen, bestaat meer contact tussen hen onderling, dan tussen de ministeries.

De uitvoering van Franse culturele uitwisseling is al ruim 100 jaar belegd bij het wereldwijde netwerk van Instituts Français, dat aangestuurd wordt door het ministerie van Buitenlandse Zaken. Het Instituut geldt formeel pas sinds 2010 als de officiële partner voor Franse culturele diplomatie. De Alliance Française, de wereldwijde non-profitorganisatie die al meer dan 130 jaar de Franse taal en cultuur verspreidt, wordt eveneens ondersteund door Buitenlandse Zaken en is complementair aan het Instituut Français. Focus van de Alliance Française ligt met name op taalonderwijs, promotie van de Franse taal en (zowel Franse als Francofone) cultuur.

Verreweg de belangrijkste speler in de Britse culturele uitwisseling met het buitenland is de British Council (present in meer dan 110 landen). De British Council is zelfstandig verantwoordelijk voor de uitvoering en formuleert zelf de strategie voor internationalisering. Andere spelers in de uitvoering hiervan zijn de Arts Councils in England, Wales, Schotland en Noord-Ierland. Daarnaast ondersteunen en adviseren diverse private partijen, zoals Wales Arts International, Creative Scotland en Visiting Arts in Engeland, kunstenaars en instellingen in hun internationale ambities.

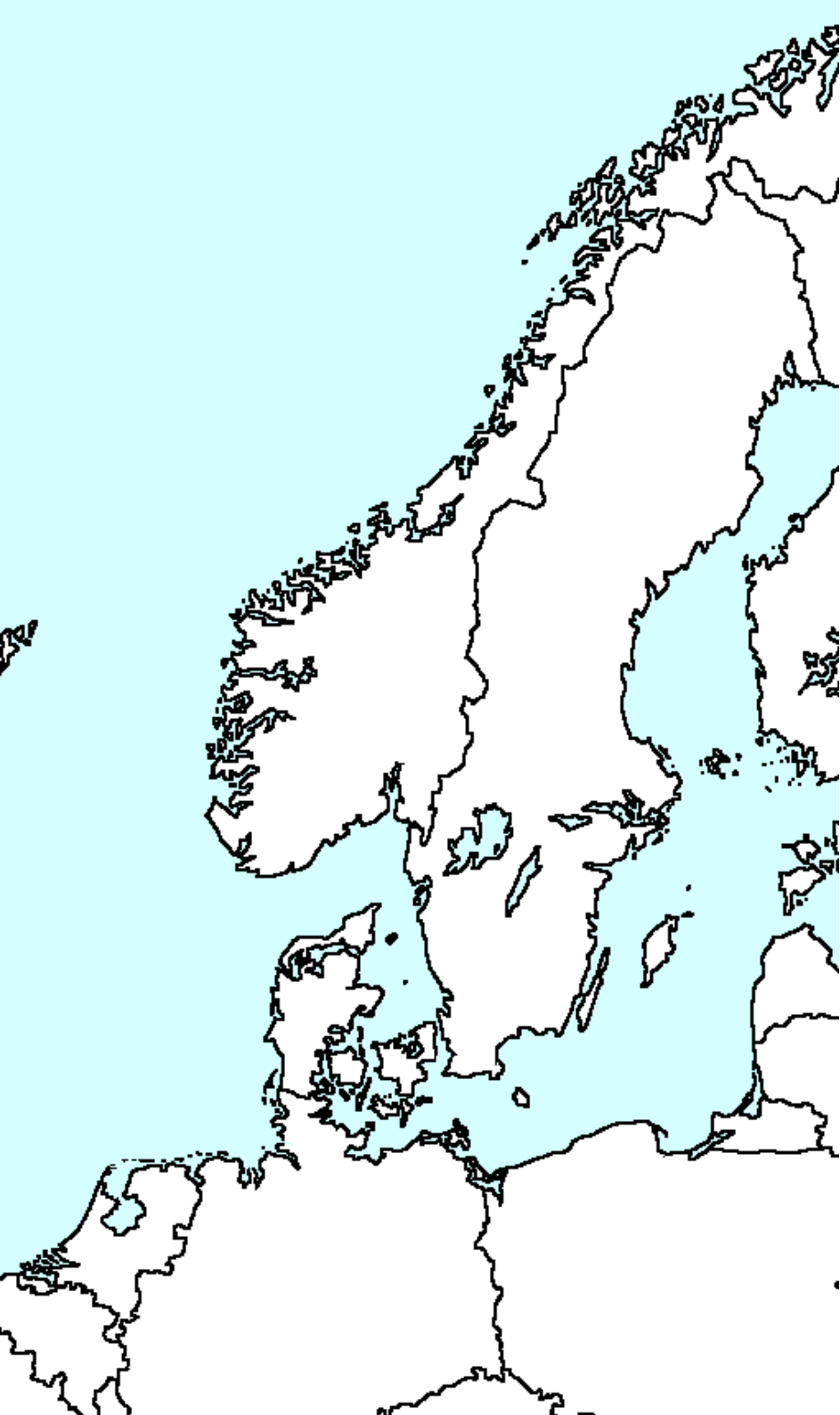
Culture Ireland is sinds 2005 onderdeel van het ministerie van Cultuur en is het verantwoordelijke orgaan om de Ierse kunst en kunstenaars wereldwijd te promoten en ondersteunen, onder meer door middel van directe subsidieregelingen. Daarnaast identificeert en ondersteunt Culture Ireland kansen voor de Ierse cultuursector om zich te presenteren en aan te sluiten bij grootschalige internationale evenementen, door middel van het organiseren van platforms op bijvoorbeeld de festivals in Edinburgh en de Biënnale van Venetië. Ook heeft het een adviserende functie over internationalisering richting met name het ministerie van Cultuur, maar ook het ministerie van Buitenlandse Zaken. Arts Council en Culture Ireland hebben een MoU ondertekend waar de rollen duidelijk geformuleerd staan: Arts Council is er voor de professionele en financiële ondersteuning van de kunstenaar en instelling, Culture Ireland is er voor de verkenning van strategie en presentatie in het buitenland.

Prioriteit en focus in kaart: *nation branding* en professionalisering

In Denemarken, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk is formeel sprake van een specifiek en gekaderd beleid op internationale culturele samenwerking, zoals het Nederlandse ICB.

Een echt duidelijk omkaderd beleid bestaat niet in Zweden. Culturele uitwisseling met het buitenland staat geheel in dienst van de *image building* van het land dat, zoals [opgesteld](#) door de ministeries en het Zweedse Instituut zou moeten luiden: "innovatief, open, verzorgend en authentiek". Echter, naar het Zweeds model is het beleid formeel niet bepaald bekrachtigd. Het beleidskader voor Ierse internationale culturele samenwerking is evenzeer beperkt. Wel heeft het nationale cultuurbeleid (huidig kader: [Culture 2025](#)) een internationale dimensie.

Hieronder de beleidsprioriteiten in kaart.



Denemarken

Het huidige beleidskader van het Deense International Culture Panel concentreert zich op vier hoofddoelstellingen:

- Ontwikkeling en innovatie van Deense kunst en cultuur;
- Het *branden* van het Deense nationale imago;
- Promoten en ondersteunen van culturele export;
- Promoten van interculturele dialoog.

Het beleid kent, net als in Nederland, een aantal focuslanden en -regio's: Verenigde Staten, China, Japan (waarmee in 2017 een 150 jaar diplomatieke relaties gevierd wordt) en Zuid-Korea. Ook wordt stevig ingezet op de culturele samenwerking met het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Duitsland en de Scandinavische regio. Interessant is dat het Panel een uitgebreide toelichting op deze geografische keuzes heeft gepubliceerd, [hier](#) te lezen.

Zweden

Zweedse internationale culturele uitwisseling moet met name bijdragen aan:

- Strategieën ontwikkelen voor internationalisering;
- Continue ontwikkelingen van de internationale professionalisering van de agentschappen;
- Promoten van het Zweedse toneel voor internationaal en intercultureel werk;
- Cross-sectoraal en sector overstijgende samenwerking;
- Actieve samenwerking binnen EU, Unesco en uiteraard in het Noordse verband.

Frankrijk

Het Franse internationaal cultuurbeleid kent vier algemene doelstellingen:

- Promoten van alle vormen van Franse cultuur en creatie, in Europa en daarbuiten;
- Promoten en voorstaan van interculturele uitwisseling en culturele diversiteit;
- Ontvangen en hosten van cultuurprofessionals en buitenlandse artiesten in Frankrijk;
- Versterken van capaciteit en dynamiek van de cultuursector en netwerken.

Verenigd Koninkrijk

De doelstellingen van het Britse beleid staan beschreven in de [Global Arts Strategy 2016-21](#) van de British Council en zijn gericht op het verdubbelen van de Britse culturele activiteiten internationaal:

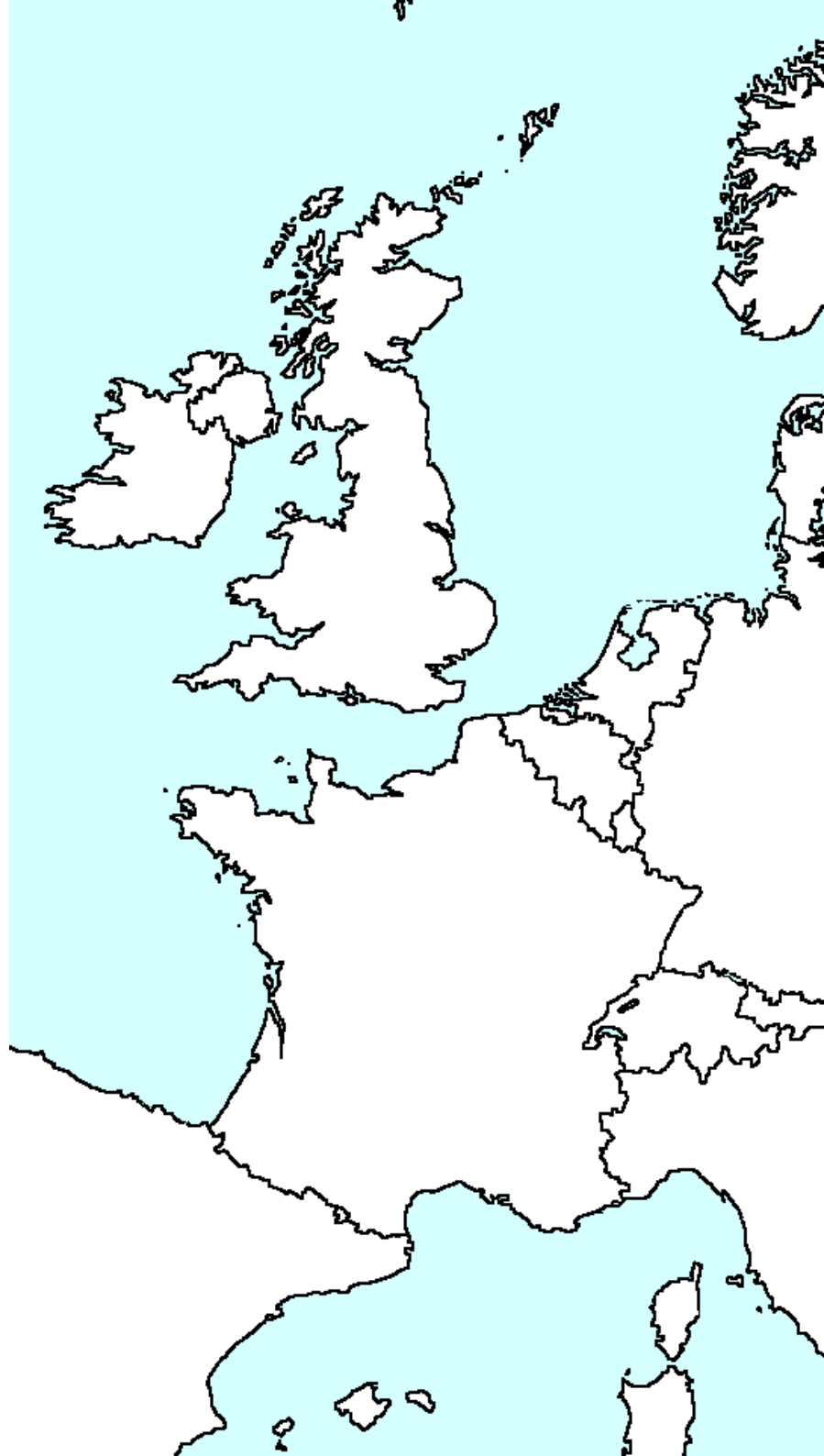
- Het delen van Britse kunst met de rest van de wereld;
- Vormen van samenwerkingen en netwerken;
- Kunst voor sociale transitie;
- Capaciteitsopbouw;
- Beleid en onderzoek.

De strategie kent geen klein aantal specifieke focuslanden: per regio wordt een aantal landen benoemd die extra aandacht krijgen. Ook wordt veelvuldig gegrepen naar samenwerkingen rond bilaterale jaren. Zo is 2017 het UK-India Year of Culture.

Ierland

De lange termijn prioriteiten van de internationale dimensie van Culture 2025 zijn:

- Ondersteuning van de Ierse cultuursector op het wereldtoneel;
- Ondersteuning van toerismebeleid: culturele rijkheid als trekker van toerisme;
- Internationale promotie van het *commemorations programme* (100 jaar onafhankelijkheid sinds 1916; inmiddels voorbij). [Creative Ireland](#) is een zogeheten *legacy programme* voor na het feestjaar 2016, inclusief strategieën voor de presentatie van het imago van Ierland richting de rest van de wereld;
- Extra focus op de rol van cultuur in de relatie met Noord-Ierland en met het *post-Brexit* Verenigd Koninkrijk.



Groter dan de hoofdstad

In het Verenigd Koninkrijk, en in het bijzonder in Engeland, speelt al lang de discussie over de verdeling van cultuurgelden tussen Londen en de rest van het land. Zo zou Arts Council England een veel te sterke voorkeur tonen voor cultuurinstellingen in Londen, ten koste van die in de regio. Lokale overheden financieren de culturele sector meer dan Arts Council England, maar op lokaal niveau is tegelijkertijd relatief wel meer gesneden dan op nationaal niveau.

Arts Council England spendeert nu al 75 procent van zijn inkomsten van nationale loterijen aan de regio's buiten Londen. In totaal is de uitgave van het cultuurbudget aan de regio ongeveer 56 procent. In december 2016 stelde de parlementaire commissie voor Cultuur, Media en Sport al voor om een uniforme 75 procent te reserveren voor de regio buiten Londen. Minister voor Cultuur en Digitalisering Matt Hancock nam hier al bij zijn aanstelling drie maanden ervoor een voorschot op met de woorden: "No one should be excluded... because of their postcode". Inmiddels heeft Arts Council England de plannen voor de komende vierjarige National Portfolio (te vergelijken met de Nederlandse Basisinfrastructuur) [gepresenteerd](#) en kondigde het daarmee een gezondere regionale balans in financiering aan.

Een interessant contrast: cultuurbudgetten stegen in Frankrijk de laatste jaren meer op lokaal en regionaal niveau dan op nationaal niveau. De toenemende decentralisatie heeft daarmee ook het cultuurbeleid van Frankrijk bereikt. Al sinds het begin van de 21^e eeuw hebben regio's een eigen cultuurbeleid ontwikkeld. Parallel daaraan heeft het Franse ministerie van Cultuur eigen gedecentraliseerde kantoren opgezet. De staat concentreert zich op het overkoepelende beleid en een aantal grote instituten en de eigen strategie per regio, met het oog op balans in culturele planning en organisatie. De regio's onderhouden hun lokale en regionale instituten en behartigen hun eigen culturele belangen, ook naar het buitenland.

Daartoe hebben Buitenlandse Zaken en het Institut Français overeenkomsten gesloten met alle *administrations territoriales*, die hun eigen culturele diplomatie kennen. Deze overeenkomst houdt in:

- Sterke samenwerking tussen het ministerie van Buitenlandse Zaken/Institut Français en de culturele afdeling in de *territories*;
- Gezamenlijke promotie van de artistieke en creatieve bronnen van het hele land;
- Financiële steun voor honderden projecten per jaar.

Een atlas van dergelijke territoriale internationale projecten is [hier](#) te vinden.

Het vraagstuk van regionalisering in het Ierse cultuurbeleid is beperkt, zeker als het om financiering gaat. Lokale autoriteiten hebben de grootste moeite met het in stand houden van de lokale sector en (vrij recente aangelegde) faciliteiten, zeker nadat ook in Ierland stevig is gesneden in cultuurbudgetten. Er is echter geen regeling die voorziet in gealloceerde steun voor de regio.

Het [Creative Ireland](#) programma vraagt lokale overheden wel stuk voor stuk om een specifiek Culture and Creativity Plan, dat meer in lijn moet liggen met Creative Ireland. Elke gemeente dient een zogeheten Culture Team op te zetten, met professionals uit alle disciplines, om de culturele capaciteit van de gemeente te verhogen. Elke gemeente krijgt een budget om het Culture and Creativity Plan te implementeren. Er wordt dus wel degelijk gewerkt aan de culturele professionalisering in de Ierse regio. De hoop is

dat dit positieve impact heeft op de internationale plannen, maar hiervoor is geen voorwaarde, dan wel ambitie, geformuleerd.

De stad Dublin is grootontvanger van nationale cultuurfinanciering: in 2016 ging ongeveer 43 procent van de financiering naar de hoofdstad, waar ook de belangrijkste nationale instituten zijn gevestigd. Ter vergelijking: een derde van de totale bevolking woont in Dublin. Wellicht dat de allocatie van gelden in de basis daarom ook geen discussie is. Andere grote culturele centra zijn Galway (Culturele Hoofdstad van Europa in 2020) en Cork.

In Zweden wordt 45 procent van het totale cultuurbudget op nationaal niveau uitgegeven, 55 procent regionaal of lokaal. Ook daar is de laatste paar jaar een grote verschuiving van cultuurbeleid aan de gang, van nationaal naar regionaal, met het zogeheten Kultursamverkansmodellen: steeds meer structurele financiering, die voorheen van de nationale overheid kwam, is overgeheveld naar de provincies om te verdelen. Dit gebeurt pas nadat de Zweedse Kulturradet de plannen van de betreffende regio heeft goedgekeurd. Geheel gedecentraliseerd is het dus niet. Bij het maken van deze plannen dienen de regionale overheden tegelijkertijd de regionale cultuursector en maatschappelijk middenveld te consulteren. Net als in de internationaliseringsagenda (zie pagina 5) wordt hiermee dus de nadruk gelegd op cross-sectoraal werken.

Zweden voorziet voorts in een regel die alle instellingen die staatsfinanciering krijgen, ook op regionaal niveau, opdraagt een zekere mate van internationale ambities te expliceren. Door de toenemende decentralisatie is veel vraag naar internationale netwerken en samenwerking met andere regio's over de grens.

Meer weten?

Meer weten over internationalisering en regionalisering van cultuurbeleid in Nederland of een van deze landen? Neem contact op met DutchCulture!

DutchCulture stimuleert en steunt internationale samenwerking in kunst, cultuur en erfgoed. DutchCulture geeft advies aan culturele en diplomatieke professionals die internationaal opereren of dat graag willen. Samen met partners organiseren we grensoverschrijdende culturele programma's. Voor de overheid zijn wij het aanspreekpunt voor de uitvoering van het internationale cultuurbeleid.

Robert Kieft

R.Kieft@DutchCulture.nl

www.DutchCulture.nl

