

CULTUUR EN ONTWIKKELING

De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en

Beleidsevaluatie - IOB

Ministerie van Buitenlandse Zaken

Postbus 20061 | 2500 EB Den Haag

Achtergrondinformatie

Cultuur kan worden begrepen als het geheel van materiële en immateriële verworvenheden van een samenleving. In die zin is ontwikkeling cultuurverandering. Ontwikkelingssamenwerking is dan een vorm van geleide of gestuurde cultuurverandering. Dat cultuur en ontwikkeling met elkaar in verband staan, heeft nooit ter discussie gestaan; wel de aard van het verband. Deze evaluatie brengt enige toonaangevende visies over dit verband gedurende de laatste twee decennia in kaart, alsmede de beleidsvoornemens die daarop werden gebaseerd en de wijze waarop en de mate waarin deze beleidsvoornemens een vervolg hebben gekregen in de uitvoeringspraktijk. Een belangrijke beperking daarbij, is dat oordeelsvorming over de praktijk alleen mogelijk is op basis van wat expliciet is gezegd of geschreven. Dat bleek in dit geval niet genoeg te zijn om tot uitspraken te komen over de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering. Met andere woorden, er zijn veel beleidsuitspraken geweest die niet aantoonbaar zijn uitgevoerd. Het is echter heel goed mogelijk dat veel ontwikkelingswerkers, zowel op het ministerie als in het veld, zich hebben laten inspireren door de beleidsvisies ten aanzien van de rol van cultuur en daar naar beste eer en geweten invulling aan hebben gegeven. Daarover wordt echter in de huidige uitvoeringspraktijk slechts zeer beperkt verslag gedaan en niet op een systematische manier. Met inachtneming van deze kanttekening komt de evaluatie tot de onderstaande drie hoofdbevindingen.

Hoofdbevindingen

- 1. Veranderingen in de visies op de relatie tussen cultuur en ontwikkeling hebben nagenoeg geen gevolgen gehad voor de uitvoeringspraktijk van ontwikkelingssamenwerking.**

Sedert 1980 is de interpretatie van de rol die cultuur speelt bij ontwikkelingsprocessen regelmatig verschoven. In de jaren tachtig werd de aandacht voor cultuur primair beschouwd als een middel om de effectiviteit van ontwikkelingsactiviteiten te verhogen. In het begin van de jaren negentig werd aan cultuur een veel fundamenteeler belang toegekend. In plaats van middel werd cultuur als basis en ook als einddoel van ontwikkeling gezien. In de tweede helft van de jaren negentig verschoof de aandacht naar behoud van cultureel erfgoed en bevordering van de kunsten als middel om de weerbaarheid van gemeenschappen te vergroten. Aan het eind van de jaren negentig verdween de expliciete aandacht voor cultuur goeddeels uit het ontwikkelingsbeleid. Hoewel daartoe wel pogingen zijn ondernomen, werd in de bilaterale samenwerking het 'cultuur en ontwikkeling' beleid nimmer vertaald in uitvoerbare beleidsmaatregelen en dientengevolge nimmer uitgevoerd.

- 2. Het 'cultuur en ontwikkeling' beleid, zoals voorgesteld in 1990, is onuitvoerbaar gebleken.**

Het beleid van begin jaren negentig werd gekenmerkt door een dynamische en constructivistische visie op cultuur, die impliceerde dat ontwikkeling bepaald wordt door krachten in de cultuur van een samenleving zelf. Een dergelijke visie staat echter op gespannen voet met de bestaande uitvoeringspraktijk van ontwikkelingssamenwerking. Daarin staat het streven naar een door de donor en de recipiënt overeengekomen gerichte cultuurverandering centraal. Het kiezen voor cultuur (en dus ook culturele diversiteit) als basis of

uitgangspunt voor ontwikkelingssamenwerking zou een breuk betekenen met de huidige praktijk. Hoewel daartoe wel enige pogingen zijn ondernomen, zoals in het kader van de duurzame ontwikkelingsverdragen, bleek deze verandering van uitgangspunt niet in werkbare maatregelen om te zetten. De vertaling van het beleid is nooit verder gekomen dan een aantal grotendeels cosmetische maatregelen.

3. De aard van de projecten uit het Cultuurprogramma is, ondanks de verbreding van het cultuurbegrip in het beleid, in de afgelopen jaren niet gewijzigd en vooral bepaald door een ‘smalle’ definitie van cultuur.

Aanvankelijk uit het Doelbijdragenprogramma en later uit het Cultuurprogramma is een groot aantal (overwegend kleinschalige) activiteiten gefinancierd. Weliswaar zijn in de loop der jaren de visies op het thema ‘cultuur en ontwikkeling’ veranderd maar van deze veranderingen is nauwelijks iets terug te vinden in de samenstelling van de projectenportefeuille. Het merendeel van de fondsen uit het Cultuurprogramma is besteed aan activiteiten op het terrein van het behoud van cultureel erfgoed en de kunsten, vooral muziek, film en literatuur. Slechts incidenteel zijn nieuwe paden betreden, zoals cultuureducatie.

Aandachtspunten

Internationaal is het afgelopen jaar sprake geweest van een herleving van het ‘cultuurdebat’. Daarbij gaat het om noties die ook in de eerste helft van de jaren negentig opkwamen, zoals de vraag naar de universaliteit van bepaalde waarden en normen in relatie tot het respect voor culturele diversiteit. Tot dusverre heeft deze ontwikkeling nog geen zichtbare sporen achtergelaten in de huidige praktijk van ontwikkelingssamenwerking. De onderlinge verwevenheid van ontwikkelingssamenwerking met andere elementen van buitenlands beleid vraagt evenwel om een heroverweging van de rol van cultuur bij het bepalen van prioriteiten en keuzes.

In het huidige beleid voor ontwikkelingssamenwerking is geen expliciete plaats meer ingeruimd voor het thema ‘cultuur en ontwikkeling’. Dat wil niet zeggen dat het niet impliciet alom tegenwoordig is. Zo spelen cultuur en culturele diversiteit op de achtergrond mee op tal van voor de hand liggende terreinen als gender, institutionele ontwikkeling of onderzoek. Dit geldt a fortiori wanneer het gaat om de centrale uitgangspunten van het huidige beleid, te weten ownership en vraagbepaaldheid, die hoge eisen stellen aan de interculturele communicatie tussen de gevende en de ontvangende partij. Bovendien zijn beide begrippen eenvoudiger te hanteren indien sprake zou zijn van culturele homogeniteit aan zowel de vraag- als de aanbodzijde van de hulp. Een dergelijke situatie is eerder uitzondering dan regel. Hier schiet het huidige beleid tekort in het aanreiken van praktische werktuigen.

Zowel de internationale ontwikkelingen alsook de uitgangspunten van het huidige beleid vereisen een hernieuwde aandacht voor het thema ‘cultuur en ontwikkeling’. De uitdaging voor de komende jaren is echter om de relatie tussen cultuur en ontwikkeling op hanteerbare wijze vorm te geven. Het verleden biedt daartoe weinig aanknopingspunten.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) is de onafhankelijke evaluatiedienst van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. IOB heeft als algemeen doel te voorzien in de behoefte aan evaluatie op alle onderdelen van het buitenlands beleid. De evaluatierapporten zijn openbaar en kunnen worden gebruikt om zowel het beleid als de beleidsuitvoering te verbeteren.

IOB Evaluaties No. 289:

Cultuur en Ontwikkeling. De evaluatie van een beleidsthema (1981-2001)

ISBN 90-5328-302-1, Bestelnummer OSDR 0497/N

Meer informatie is te verkrijgen bij IOB telefoon +31 (0)70 348 5279. E-mail <iob@minbuza.nl>. Internet <www.euforic.org/iob>