

**M10  
1982**

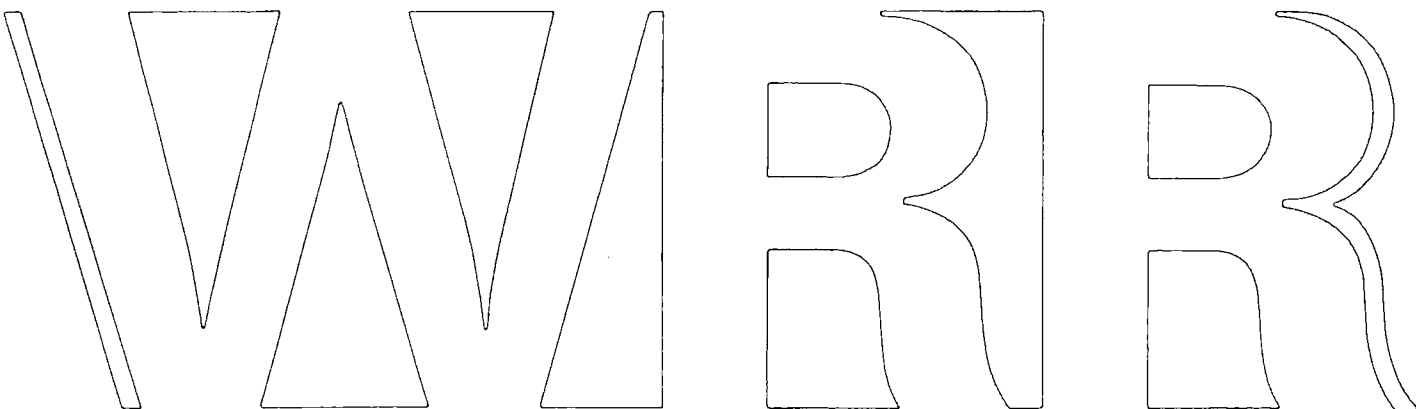
# **Mediabeleid en cultuurbeleid**

Vorstudies en  
achtergronden  
mediabeleid

**Een studie over de samenhang  
tussen de twee beleidsvelden**

**Sociaal en Cultureel Planbureau**

**W.P. Knulst**



**Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid**

De serie 'Voorstudies en achtergronden' omvat werkstukken, die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn, dat publikatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs. Het materiaal in deze publikatie stond ten dienste van de WRR bij het opstellen van het Rapport aan de Regering over het massamediebeleid.

Drs. W.P. Knulst is wetenschappelijk medewerker bij het Sociaal en Cultureel Planbureau.

**M10  
1982**

Voorstudies en  
achtergronden  
mediabeleid

# **Mediabeleid en cultuurbeleid**

**Een studie over de samenhang  
tussen de twee beleidsvelden**

**Sociaal en Cultureel Planbureau**

**W.P. Knulst**

's-Gravenhage, Staatsuitgeverij 1982

## VOORWOORD

Op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau een studie verricht naar de relatie tussen media- en cultuurbeleid.

De studie is gericht op punten van overeenkomst en verschil tussen het media- en cultuurbeleid en op de normatieve uitgangspunten die aan beide vormen van overheidsbemoeying ten grondslag liggen.

Naast de gebruikelijke invalshoek van het beleid (en de professie) heeft het SCP de materie vooral uit de gezichtshoek van het publiek benaderd. Wat betekent binnen de gezichtskring van de mediaconsument een cultuurpolitieke doelstelling als "the free flow of information", wat pluriformiteit? Waar raakt de overheidszorg de mediaconsument wel, waar niet?

Verder is aandacht geschonken aan de vraag: welke uitdagingen nieuwe ontwikkelingen op dit gebied inhouden voor de cultuurpolitiek in het algemeen. Het rapport omvat hierdoor zowel een beschrijving en analyse van de bestaande beleidssystemen als een evaluatie daarvan met het oog op de toekomstige distributie van informatie en cultuuruitingen. De uitkomsten van deze evaluatie zijn vertaald in enige aanzetten voor een meer samenhangende beleidsvoering t.a.v. cultuur en media. Hoewel dit rapport in eerste instantie is uitgebracht ten behoeve van het media-advies door de Raad, sluit het qua werkwijze goed aan bij het project - Inhoudelijke samenhangen in het welzijnsbeleid dat - het S.C.P. samen met de Harmonisatieraad Welzijnsbeleid heeft opgezet.

Drs. A.J. van der Staay

Directeur Sociaal en Cultureel Planbureau

## INHOUDSOPGAVE

1. INLEIDING EN VERANTWOORDING	9
1.1. Achtergrond van de studie	9
1.2. Afbakening van de studie	11
1.3. Probleemstelling voor de studie	15
1.4. Opzet en indeling van de studie	15
1.5. Verantwoording van de optiek in dit rapport	16
DEEL I. INVENTARISATIE	19
2. INVENTARISATIE VAN DE MARKT VOOR INFORMATIE EN EXPRESSIE	19
2.1. Inleiding	19
2.2. Algemeen overzicht	19
2.3. Enige organisatorische kenmerken van voorzieningen	26
2.3.1. Vergunningstelsels of open toetreding	26
2.3.2. De exploitatiewijze en de financiële basis voor exploitatie	28
2.4. Publieksbereik	32
2.5. Conclusies	33
3. OVERZICHT VAN SECTOREN VAN BELEID	35
3.1. Inleiding	35
3.2. Mediabeleid	35
3.2.1. Persbeleid	36
3.2.2. Omroepbeleid	37
3.3. Beleid t.a.v. het openbare bibliotheekwerk	43
3.4. Kunstbeleid	46
3.4.1. Beleid m.b.t. de podiumkunsten: muziek en theater	48
3.4.2. Filmbeleid	51
3.4.3. Letterenbeleid	54
3.5. Beleid t.a.v. musea en archieven	55
3.6. Enige hoofdlijnen	57
DEEL II. NORMATIEVE ACHTERGRONDEN VAN CULTUURPOLITIEK	60
4. KWALITEITSASPECTEN NADER BESCHOUWD	60
4.1. Inleiding	60
4.2. Van tweedeling naar driedeling	62
4.3. Enige achtergronden van de professionele en artistieke kwaliteitsstandaarden	65
4.4. Over de achtergrond van ideologische kwaliteitsstandaarden	70
4.5. Kort overzicht van de sociaal-wetenschappelijke aandacht voor kwaliteitsstandaarden	72
4.6. Tussenbalans	78
4.7. Samenvatting	81

5. NORMATIEVE UITGANGSPUNTEN VOOR DE OVERHEIDSBEMOEIING MET CULTUUR; ONTWIKKELING EN ACHTERGRONDEN	83
5.1. Inleiding	83
5.2. Een vrije circulatie van informatie en ideeën	83
5.3. Erkenning en autorisatie van identiteitsgroepen	86
5.4. De bescherming van de intellectuele cultuurtraditie	89
5.5. Bescherming van Nederlandse uitingen	94
5.6. Volksontwikkeling	95
5.7. Samenvatting en conclusies	99
6. KWALITEITSSTANDAARDEN EN CULTUURPOLITIEKE IDEALEN IN DE HUIDIGE SAMENLEVING; EEN EVALUATIE	101
6.1. Inleiding	101
6.2. Secularisatie en eclecticisme	101
6.3. Enige empirische gegevens	105
6.3.1. Relatie tussen levensbeschouwing of politieke voorkeur en gebruik van omroep	106
6.3.2. Relatie tussen intellectuele vorming en gebruik van informatie en cultuur	108
6.4. Samenvatting en conclusies	115
DEEL III. VERGELIJKENDE ANALYSE VAN HET CULTUUR- EN MEDIABELEID IN DE HUIDIGE PRAKTIJK	117
7. BEHEERSSYSTEMEN	117
7.1. Inleiding	117
7.2. Beheerssystemen, een begripsomschrijving	117
7.3. Nadere beschouwing over de beheerstypen	119
7.4. Samenvatting en conclusies	126
8. SYSTEMATISCHE VERGELIJKING VAN BELEIDSSECTOREN	128
8.1. Inleiding	128
8.2. Vergelijking naar beleidsobject	128
8.3. Vergelijking van beleidsdoelstellingen	129
8.4. Vergelijking van beleidsinstrumenten	130
8.5. Vergelijking van aangrijpingspunten voor beleid	132
8.6. Beheersprincipes en bestuurlijk niveau	134
8.7. Samenvatting	135
DEEL IV. PERSPECTIEVEN	137
9. NIEUW UITDAGINGEN AAN DE CULTUURPOLITIEK	137
9.1. Inleiding	137
9.2. Verschraling of diversiteit?	138
9.3. Problemen i.v.m. de concurrentie tussen verschillende verspreidingsvormen	141
9.4. De verscheidenheid in het omroepbestel	145
9.5. De bijdragen van eigen bodem	148
9.6. Samenvatting en conclusies	154

10. ENIGE AANZETTEN TOT EEN SAMENHAGEND BELEID	156
10.1. Inleiding	156
10.2. De huidige mate van samenhang	156
10.3. Argumenten voor een grotere samenhang	157
10.4. Voorlopige balans	160
10.5. Coördinatie als het reguleren van belangentegenstellingen	160
10.6. Coördinatie als optimalisering van beleidsresultaten	162
10.7. Geplande samenhang	164
10.8. Slotbeschouwing	167
11. SAMENVATTING	170
11.1. Probleemstelling	170
11.2. Inventarisatie van de markt en het beleid	170
11.3. Overzicht van beleidssectoren	171
11.3.1. Omroep- en persbeleid	171
11.3.2. Bibliotheekbeleid	171
11.3.3. Beleid t.a.v. podiumkunsten, film, letteren, musea en archieven	171
11.4. Normatieve achtergronden van het media- en cultuurbeleid, het verschil in kwaliteitsstandaarden	172
11.5. Historische achtergronden van de huidige cultuurpolitiek	174
11.6. Analyse van de werking van het beleid in de praktijk	175
11.7. Systematische vergelijking van de beleidspraktijk	176
11.8. Evaluatie van het beleid op enige hoofdpunten	177
11.8.1. Een nieuwe inhoud voor het begrip pluriformiteit?	177
11.8.2. Het organisatieprincipe van het omroepbestel	178
11.8.3. Evaluatie van de tot nu toe gevoerde politiek van cultuurspreiding	178
11.8.4. Meer systematische aandacht voor Nederlandse cultuur	180
11.9. Enige aanzetten tot een samenhangend beleid	180
11.9.1. Drie varianten voor een samenhangend beleidssystemen	181
BIJLAGE 1. Vraagstelling van de W.R.R.	182
BIJLAGE 2. Bij hoofdstuk 8.	186

1.1. Achtergrond van de studie

In september 1980 heeft de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (W.R.R.) het Sociaal en Cultureel Planbureau (S.C.P.) verzocht een tweetal studies te verrichten ten behoeve van zijn mediaproject. De eerste zou een beeld moeten geven van de te verwachten ontwikkeling in het mediagebruik bij een verveelvoudiging van het aanbod. Bij de tweede ging het om een analyse van de relaties tussen cultuurbeleid en massamediabeleid. Over het eerste thema heeft het S.C.P. een afzonderlijk rapport uitgebracht<sup>1)</sup>. Het tweede vormt het onderwerp van dit rapport. Uit de probleemstellende notitie, die als bijlage 1 bij dit rapport is opgenomen, komen drie punten naar voren:

- m.b.t. de culturele betekenis van gedrukte en elektronische massamedia.
- m.b.t. de uitgangspunten, waarden, normen en doelstellingen die aan het cultuurbeleid van de overheid en aan het massamediabeleid ten grondslag liggen en naar de kenmerken die in dat opzicht beide beleidsterreinen gemeenschappelijk hebben.
- consequenties van nieuwe communicatietechnieken voor de doeleinden van cultuurbeleid.

Al langere tijd wordt door politici en het georganiseerde kunstleven aangedrongen op meer samenhang tussen de media en de culturele voor-

---

1) Verschenen als: L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/S.C.P. Mediagebruik bij verruiming van het aanbod, Voorstudies en achtergronden mediabeleid, W.R.R., 's-Gravenhage 1982.



zienen<sup>2)</sup>. Vaak gaat het hierbij om de wens om het aanbodkanaal van kunstuitingen te verbreden en niet zozeer om de uitingen die via massamedia worden verspreid uit een overeenkomstig gezichtspunt te beoordelen als kunstuitingen.

Daartegenover staan krachten die op geheel andere wijze een integratie van verschillende soorten beleid zoeken. In de discussie over de Kaderwet Specifiek Welzijn staat immers de relatie culturele zaken - sociaal-cultureel werk centraal. Het (nog) overwegend gecentraliseerde beleid t.a.v. omroep en pers blijft daarbij buiten beschouwing, omdat de Kaderwet niet uitgaat van inhoudelijke verwantschap, maar van een formele bestuurlijke overeenkomst. De Kaderwet raakt in beginsel alle sociaal-culturele voorzieningen die tot nu toe niet bij een wet zijn geregeld. Het is niet alleen de Kaderwet die de relaties wat anders legt. In recente discussies werd de verwantschap tussen kunst (en kunstbeleid) en wetenschap(sbeleid) aan de orde gesteld<sup>3)</sup>. Vrij regelmatig

---

2) - H. Schaafsma. Beeldperspektieven, Amsterdam 1965

- A.J. van der Staay. De Structuur van een Cultuurpolitiek, in Maatschappelijk Welzijn, (21) 7,8, juli, augustus 1969; A.J. van der Staay, Het nieuwe museum, Tekst lezing voor Nederlandse afdeling van de Association Internationale des Critiques d'Art, mei 1976
- J. Kassies. Op zoek naar Cultuur, Nijmegen 1980, met daaruit de artikelen: - Creatieve televisie (eerder gepubliceerd in 1963) - Stellingen over Kunstpolitiek - (idem 1963) - 1966-2000 Omroep en cultuurbeleid (idem 1966) Staat, media en cultuur, (idem 1977)
- Federatie van Kunstenaarsverenigingen, Met Verbeelding, Amsterdam 1972, Federatie van kunstenaarsverenigingen, Kunst op de Buis, Brochure n.a.v. forumdiscussie op 2 juni 1978, Gepubliceerd in Amsterdam 1979
- Tweede Kamer der Staten Generaal, Zitting 1975-1976, 13981, Nota Kunst en Kunstbeleid, Rijswijk 1976. Hoofdstuk 2 §6, Bijlage I, Reacties en discussie n.a.v. Discussienota kunstbeleid.

- Raad voor de Kunst, Jaarverslag Den Haag, Diverse afleveringen

3) Rotterdamse Kunststichting, / Dr. E. Boekmanstichting, Verslag werksymposium 2 en 3 november, 1979, Stelling 3: "Kunst is onderzoek. Dit onderzoek is, zoals ook bij wetenschappelijk onderzoek het geval is niet resultaat-gericht!" (p25) in: Magazijn Extra, Rotterdam 1980.

Zie ook de discussie over een vergelijkbare stelling van Rutger Kopland: "Er is geen wezenlijk verschil tussen wetenschappelijk onderzoek en het onderzoek dat door de dichter wordt verricht bij het ontstaan van een gedicht", in: De Revisor, aflevering 1980/3 t/m 6 en 1981 aflevering 1 en 2.

wordt verder het verband tussen kunst, vanwege haar opvoedende waarde in verband gebracht met onderwijsbeleid<sup>4)</sup>. Media daarentegen worden op hun beurt vaak door hun hooggeïndustrialiseerde karakter in relatie gebracht met resp. industrieel beleid, of technologische vernieuwing<sup>5)</sup>.

In dit rapport wordt op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ingegaan op de relatie media - cultuur. Deze heeft door andere opdrachten in de bestudering van de technische en economische facetten voorzien.

Afgezien van de strekking van de studieopdracht bestaan er verschillende andere goede redenen om de relatie tussen cultuur en media te bestuderen. In de eerste plaats bedienen kunstuitingen als film, fotografie of literatuur zich van overeenkomstige communicatietechnieken als andere media. In de tweede plaats voorzien media, zoals televisie, radio, geluids- of beelddragers in een belangrijk verspreidingskanaal voor uitingen van kunstzinnige waarde zoals concerten, toneel-, ballet- of opera-uitvoeringen. Omroep, dag- en weekbladen en tijdschriften voorzien verder in een kanaal voor informatie en opiniëring over cultuur. In de vierde plaats steunt de produktie van muziek-, theater- of showprogramma's voor de omroep en copy voor gedrukte media op een creatief potentieel dat veel verwantschap heeft met de kunstbeoefening. In de vijfde plaats zijn produkten die via media en via cultuurinstellingen openbaar worden gemaakt, bij alle inhoudelijk of kwalitatieve verschillen, in essentie geestesgoederen, behorend tot de immateriële cultuur.

Hoewel de opdracht van de W.R.R. in grote lijnen duidelijk was, bleven er veel punten over waarover een knoop moest worden doorgehakt, vooral over de afbakening en de optiek van de analyse. Uit welk oogpunt beoordeelt men bijv. de culturele betekenis van bestaande en nieuwe media?

## 1.2 Afbakening van de studie

Zoals bij alle studies beïnvloedt de afbakening van het onderwerp de mogelijke resultaten. Toch lijkt het weinig zinvol om zonder nadere

---

4) Zie bijv.:

Paul Beugels - Cultuurpolitiek, overdruk van een serie artikelen uit de Volkskrant, uit de periode 2 maart-13 april 1968; Nederlandse Stichting voor kunstzinnige vorming '71. Informatie en stellingname over kunstzinnige vorming, Amersfoort z.j.; Idem N.S.K.V. 73/74, Ontwerp voor en beleid, Amersfoort 1973.

5) Staatsuitgeverij / Lipschits, Verkiezingsprogramma's 1981, 's-Gravenhage 1981, (daarvan die van de V.V.D. en D'66).

precisering het overheidsbeleid t.a.v. culturele zaken te gaan vergelijken met facetten van mediabeleid. Dat bijv. de Rijksdienst van Monumentenzorg of die voor Oudheidkundig Bodemonderzoek als onderdelen van cultuurzorg weinig aspecten gemeen hebben met de zorg voor de pers behoeft geen nadere uitleg.

Een vergelijkende analyse lijkt immers het meest relevant indien men zich richt op verschil of verwantschap in overheidsbemoeiing ten opzichte van overeenkomstige of ten minste vergelijkbare verschijnselen. Daarbij doet zich meteen al het probleem voor dat de beleidsobjecten van mediabeleid en die van cultuurzorg van karakter verschillen en niet direct vergelijkbaar zijn. Mediabeleid is in het algemeen gericht op het gehele aanbod van de omroep en de dag- en opinieweekbladpers. De cultuurzorg daarentegen, is i.h.a. niet gericht op een bedrijfstak, maar op instellingen of projecten die op kwaliteit worden geselecteerd. Daar gaat het bijv. niet om de boek- c.q. verhalenproduktie zonder meer, maar om het literaire werk; niet om het theater als bedrijf, maar om het kwaliteitstoneel; niet om de muziekvoorziening als geheel maar om de "serieuze" muziek. Een groot deel van de muziek-, theater- of leatuurvoorziening zou buiten beschouwing blijven indien men de selectiviteit van de cultuurzorg zou volgen bij de afbakening van deze studie.

Deze essentiële verschillen in de reikwijdte van de zorg zullen vanzelfsprekend nog uitvoerig ter sprake komen. Om dit echter te kunnen doen moet men niet een groot deel van de amusementsvoorziening bijvoorbeeld buiten beschouwing laten. Het vertrekpunt van de analyse is daarom niet gezocht bij de overheidsbemoeiing zelf, maar bij het gehele openbare aanbod van informatie en amusement dat het publiek langs verschillende wegen wordt gepresenteerd.

In overleg met de W.R.R. is de analyse nader geconcentreerd op: verschil resp. samenhang in overheidsbeleid t.a.v. het aanbod van informatie en cultuuruitingen, die in de openbaarheid worden gepresenteerd. Aanbodscategorieën voor gesloten gebruikerskringen zoals onderwijs, cursusbijeenkomsten, unieke artefacten voor particuliere verwerving of communicatievormen met een meer specifieke bedoeling zoals reclame, religieuze prediking; vaktijdschrijften e.d. zullen buiten beschouwing blijven. De studie zal zich wel richten op: de algemene programmacategorieën binnen de omroep; de redactionele inhoud van persorganen en publiekstijdschrijften; het algemene boekenaanbod; de film voor een algemeen publiek; openbare podiumuitvoeringen; grammofoonplaten, muziekcassettes en andere gereproduceerde uitingen en verder openbaarmerkingen zoals bij tentoonstellingen, musea of archieven voorkomt. Vervolgens is een nadere precisering nodig van de beleidssectoren die in de studie zullen worden betrokken. Overeenkomstig de bovenstaande afbakening, zal vooral worden gelet op de overheidsbemoeiing met openbaargestelde en algemene aanbod van informatie en expressievormen. Welke aspecten van media- en cultuurbeleid zijn hierbij van belang?

Bij deze vraag moet eerst worden ingegaan op de omschrijving van media- en cultuurbeleid, aangezien de betekenis hiervan niet ondubbelzinnig vaststaat. Vooral de term cultuurbeleid wordt zeer uiteenlopend gehanteerd, nu eens zeer omvattend, dan weer strikt beperkt tot kunsten en aanverwante zaken. In een meer omvattende betekenis van cultuurbeleid valt ook de zorg voor de media hieronder. In een enge betekenis hiervan is dit niet het geval, zodat een afspraak over de term cultuurbeleid geen overbodigde luxe is.

In zijn meest ruime betekenis duidt cultuurpolitiek op de ethische en esthetische beginselen die aan verschillende facetten van het overheidsbeleid ten grondslag liggen. Het heeft dus betrekking op de rolverdeling van man en vrouw; op levensvragen als abortus en zelfdoding; op opvattingen over pornografie; op uitgangspunten voor onderwijspolitiek; op de betekenis van arbeid enz. Cultuurpolitiek in deze omvattende betekenis van facetbeleid, gaat de opzet van deze studie te buiten.

Daarnaast wordt cultuurpolitiek ook gehanteerd, ter aanduiding van het geheel van beleidsbemoeiingen met instellingen die berichten, denkbeelden en expressievormen in circulatie brengen. Cultuurbeleid omvat in die betekenis: het aspect van cultuuroverdracht in het onderwijssysteem; de cultuuroverdracht en vorming in het buitenschoolse; de omroep, pers, de kunsten, de musea e.d.

In de meest enge betekenis, die ook is gebruikt in de opdracht van de W.R.R., valt cultuurbeleid samen met de sectorzorg voor culturele zaken: kunsten, musea, monumentenzorg, kunstzinnige vorming.

Cultuurbeleid als de sectorzorg voor culturele zaken zal in deze studie de tegenhanger vormen van mediabeleid. Beide vormen van sectorale zorg zullen worden geanalyseerd, mede aan de hand van uitgangspunten van cultuurpolitiek in haar algemene, als tweede genoemde betekenis.

Hoewel in het spraakgebruik minder verwarring heerst over de term mediabeleid, bestaat ook hiervan geen éénduidige betekenis. Soms betreft men de boeken, de film, de bibliotheken en nieuwe media samen met de zorg voor persorganen en de omroep bij de mediabeleid.



tiviteitscentra; kunstzinnige experimenten, en beleid t.a.v. scheppen-  
de kunst komen daar slechts globaal ter sprake.

Zowel bij het cultuurbeleid (in engere zin) als bij het mediabeleid  
komen de publieke functies centraal te staan. Technische, sociaal-  
economische, financiële of juridische aspecten komen voor zover niet  
van rechtstreekse invloed op de publieke functie hier niet aan de orde.

### 1.3 Probleemstelling voor de studie

De probleemstelling voor de studie is als volgt nader gepreciseerd:

- welke verschillen en overeenkomsten doen zich voor in de overheids-  
bemoeiing met de openbare stroom van informatie en cultuuruitingen  
voor een algemeen publiek;
- wat zijn de uitgangspunten en achtergronden voor deze vormen van  
overheidsbemoeiing;
- welke verschillen in overheidsbeleid tussen de media en cultuursec-  
tor vloeien voort uit die algemene cultuurpolitieke uitgangspunten  
en welke discrepanties kunnen als disfunctioneel worden beschouwd?
- bestaat er, mede gelet op de opkomst van nieuwe distributiekanaalen  
voor informatie en cultuur, behoefte aan meer samenhangend beleid  
t.a.v. cultuurvoorzieningen en media en zo ja, hoe?

### 1.4 Opzet en indeling van de studie

De rapportage volgt in grote lijnen de opzet van de probleemstelling.  
In het eerste, inventariserende deel wordt in hoofdstuk 2 de markt voor  
informatie en cultuur in kaart gebracht, en in hoofdstuk 3 het beleid  
t.o.v. pers, omroep, bibliotheken, podiumkunsten, film, letteren,  
musea en archieven

Deel twee is geheel gewijd aan de vraag welke de historische achter-  
gronden zijn voor het verschil in benadering, dat uit een kennismaking  
met omroep, pers, bibliotheek- en cultuurbeleid naar voren komt.

Media en bibliotheekbeleid richten zich zoals zal blijken, op ver-  
schillende schakeringen van verfijnde en populaire cultuur en ook op  
een ideologische gedifferentieerde meningsvorming, terwijl de cul-  
tuurzorg zich hoofdzakelijk concentreert op de verfijnde cultuur.  
Als achtergrond hiervoor zijn in hoofdstuk 4, verschillende typen van  
kwaliteitsstandaarden beschreven. Deze lijken van groot belang voor  
verschillen in zingevings- en beoordelingstradities zoals die in de  
Nederlandse verhoudingen rond het aanbod van informatie en cultuur  
zijn ontstaan.

In hoofdstuk 5 is beschreven hoe de verschillende kwaliteitsstandaar-  
den in de ontwikkeling van de cultuurpolitiek vervlochten zijn met  
centrale uitgangspunten van de staatszorg. Historische omstandigheden

hebben een blijvende invloed gehad op de wijze waarop aan een aantal cultuurpolitieke idealen tegenwoordig uitvoerig wordt gegeven. De doelstelling met betrekking tot pluriformiteit heeft bij de omroep een blijvende vertaling gekregen in een omroepbestel dat (idealiter) volgens ideologische beginselen is gedifferentieerd. De doelstelling van volksoontwikkeling heeft bij het cultuurbeleid een vertaling gevonden in het cultuurspreidingsbeleid. De vraag of deze vormgeving nog adequaat aansluit op huidige verhoudingen onder het Nederlandse publiek, komt in hoofdstuk 6 aan de orde. Tegelijkertijd biedt dit hoofdstuk aanknopingspunten voor het laatste deel van deze studie, waarin uitgebreider wordt ingegaan op knelpunten en inconsistenties in het huidige beleid.

Na deze uitvoerige behandeling van normatieve aspecten van media- en cultuurbeleid, richt de blik zich in deel drie op de beleidspraktijk. Hoofdstuk 7 geeft een typering van de sturingsprincipes, volgens welke de overheidsinvloed op de verschillende relevante terreinen is georganiseerd. Twee hoofdtypen, marktorganiserend (omroep-, bibliotheekbeleid) en marktaanvullend beleid (pers-, kunstenbeleid) worden hierin onderling afgewogen.

In hoofdstuk 8 wordt een balans opgemaakt van punten van overeenkomst en verschil in de huidige beleidspraktijk. Daarvoor is gekeken naar een aantal onderling vergelijkbare eigenschappen van de beleidssectoren: beleidsobjecten, doelstellingen, instrumentatie, sturingsprincipes, bestuurlijk niveau van bemoeiing en aangrijpingspunten voor beleid. Nadat aldus een genuanceerde balans is opgemaakt, zijn de eerste twee punten uit de probleemstelling behandeld.

Uitgaande van de centrale doelstellingen voor de cultuurpolitiek (hoofdstuk 5), komt in het vierde deel en laatste deel van dit rapport de vraag aan de orde of de wijze waarop daaraan thans uitvoerig wordt gegeven, nog voldoende is afgestemd op actuele ontwikkelingen en problemen. In deze behandeling van de laatste twee punten van de probleemstelling, wordt dus tevens de draad van het betoog uit hoofdstuk 6 weer opgepakt. Aan de hand van enige relevante thema's wordt in hoofdstuk 9 getracht aan te geven dat recente ontwikkelingen de gebrekkige consistentie tussen de verschillende beleidssectoren aan de kaak stellen of een nieuwe vertaling van centrale doelstellingen nodig maken. De beschouwing mondt in hoofdstuk 10 uit, in een pleidooi voor een groter samenhang tussen media-, bibliotheek- en cultuurbeleid. Daar wordt een aanzet gegeven voor een meer samenhangend beleidssysteem en wel in drie varianten, geschetst volgens de graad van samenhang die in de beleidsvoering wordt aangebracht.

#### 1.5 Verantwoording van de optiek in dit rapport

Deze studie draagt, in overeenstemming met de probleemstelling gedeeltelijk een beschrijvend, gedeeltelijk ook een evaluerend karakter.

Een beoordeling vraagt om een bepaalde optiek. Het leek bij die evaluatie het meest zinvol om daarbij uit te gaan van hoofd-principes, die de overheid de laatste decennia bewegen bij de uitvoering van haar cultuurpolitiek. Daarbij is gelet op de hoofdlijnen, de constanten in de cultuurpolitiek; aan de hand van de vraag: wat heeft de overheid op de verschillende terreinen kennelijk willen realiseren; wat zijn haar voornaamste drijfveren geweest? Gemeend werd dat er vijf van die hoofdprincipes zijn te onderscheiden:

- een vrije circulatie en kennisname van informatie en ideeën
- het scheppen van institutionele bases voor ideële verscheidenheid
- de bescherming van de intellectuele cultuurtraditie
- de bescherming van Nederlandse cultuurprodukten
- de zorg voor de horizonverruiming van het Nederlandse publiek.

In hoofdstuk 5 wordt de historische achtergrond van deze cultuurpolitieke beginselen uitvoerig toegelicht. Deze drijfveren liggen diep verankerd in het bestel en het leek daarom realistisch ze als gegeven te aanvaarden. Blijven de uitgangspunten zelf buiten discussie, de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan deze hoofddoelstellingen is wel beoordeeld en - indien nodig - bekritiseerd. Zij zijn tevens geïnterpreteerd vanuit de gezichtskring van het publiek zoals in benaderingen van het S.C.P. gebruikelijk is. Sommige beginselen behoeven een vertaling die meer is afgestemd op de huidige situatie.

In het verlengde hiervan is ook gesteld dat actuele ontwikkelingen een meer samenhangend beleid t.a.v. media en cultuur nodig maken. Als consequentie van die conclusie zijn enige mogelijkheden hiertoe geschetst. Men moet hierbij eerder denken aan aanzetten dan aan afgewogen voorstellen. De benadering is tenslotte vrij hypothetisch omdat de keuze om meer samenhang tussen mediabeleid en cultuurzorg aan te brengen afwijkt van de politiek van dit moment. In de huidige periode wordt immers gesleuteld aan samenhang in beleid voor sociaal-cultureel werk (met inbegrip van bibliotheekwerk) en culturele zaken in het licht van de Kaderwet specifiek welzijn.

Verder wordt gestudeerd op een eventuele afzonderlijke Wet op de kunsten. (zie hoofdstuk 3). Maar er ontbreken overeenkomstige aanzetten voor een samenhangende sturing van media en culturele zaken.

Aangezien de Kaderwet gericht is op voorzieningen die nog niet bij een wet zijn geregeld, weegt het feit dat culturele voorzieningen niet, maar de omroepzaken wel wettelijk zijn geregeld, op dit moment zwaarder dan de overweging dat media evenals podia of musea belangrijke kanalen zijn voor verspreiding van cultuur. In de onderhavige studie is dit formele aspect van beleid evenmin als de decentralisatiepolitiek centraal geplaatst. Het valt zelfs niet te ontkennen dat de benaderingswijze en trouwens ook de schets van samenhangend beleid centralistische trekken heeft. Dit heeft niet zozeer te maken met de voorkeur van de opsteller van dit rapport, als wel met de protegerende aard van de cultuurpolitiek zelf.



Cultuurpolitiek betekent in essentie immers het stimuleren of beschermen van zaken die door een vrij spel van maatschappelijke krachten in verdrukking zouden geraken. Cultuurpolitiek intervenueert in een vrij spel van vraag en aanbod, waarbij zowel ongewenste ontwikkelingen in het krachtenveld van de produktie, maar anderzijds toch ook zelfstandige bewegingen in de vraag van het publiek worden gecorrigeerd. Cultuurpolitiek wijst het publiek dikwijls op het feit dat het ten onrechte iets niet kiest. Dit kan in bepaalde gevallen een centralistische politiek nodig maken, indien de lokale politieke voorkeur voorbijgaat aan het belang van bijv. een pluriforme meningsuiting of aan de waarde van sommige informatie- of cultuurvormen.

Extra studie zou nodig zijn indien men de samenhang zou willen bezien in een stelsel van taakverdeling tussen de verschillende overheidslagen en systematisch het gezichtspunt om decentralisatie zou wensen in te bouwen.

Men stuit hier op een belangrijke beperking van deze studie. Voor de analyse bleek het nodig een groot aantal onderwerpen aan te snijden, zonder dat er sprake kon zijn van een afgeronde behandeling. Tal van specifieke onderwerpen met name ook die welke de relatie tussen cultuur- en mediabeleid raken blijven onbesproken. Ook al zullen specialisten onder de lezers beseffen dat deze verkenning vooral gericht is op algemene aanrakingspunten tussen media en cultuur, dan toch zullen zij de beperkte aandacht voor het specifieke als een tekortkoming ervaren. De nadruk op het algemene houdt rechtstreeks verband met de vraagstelling van de W.R.R.

Samenhang of harmonisatie zijn op het ogenblik geliefde thema's. Door ondoelmatige versnippering of overspecialisatie bestaan op veel sociale- en culturele terreinen gegronde redenen voor deze belangstelling. Toch moet men er voor waken om in de tredmolen van de actualiteit van samenhang een doel op zichzelf te maken. Verscheidenheid in beleidsbemoeiing heeft vaak een praktische bestaansgrond. Indien de gronden voor een gescheiden beleidsbemoeiing minder dwingend zijn geworden, zal men moeten aantonen dat deze situatie tot ondoelmatige resultaten voert; rechtsongelijkheid teweegbrengt of de publieksgroepen van instellingen nodeloos last bezorgt. Dit laatste punt lijkt voor het cultuur- en mediabeleid niet zo reëel. De rechtvaardiging voor een aanzet tot samenhangend beleid berust dan ook vooral op het eerste en tweede motief.

## DEEL I. Inventarisatie

Het eerste deel van dit rapport omvat twee hoofdstukken waarin een globaal overzicht wordt gegeven van de markt voor informatie en cultuuruitingen (hoofdstuk 2) en van de overheidsbemoeiing ten aanzien van die markt (hoofdstuk 3). Deze inventariserende hoofdstukken leveren het grondmateriaal voor de andere delen van het rapport. In deel II zal de vraag centraal komen te staan, hoe de overheidsbemoeiing op dit terrein tot stand is gekomen; welke bedoelingen daarbij voorop stonden, e.d.

### HOOFDSTUK 2. INVENTARISATIE VAN DE MARKT VOOR INFORMATIE EN EXPRESSIE

#### 2.1. Inleiding

Zoals in het eerste hoofdstuk is aangegeven zal deze studie zich concentreren op verschillen en overeenkomsten in de overheidsbemoeiing met de openbare stroom van informatie en cultuuruitingen, die een algemeen publiek voor kennisname en/of vermaak wordt aangeboden. In dit hoofdstuk worden verschillende kenmerken van die openbare stroom in kaart gebracht. Zo zal worden aangegeven op welke verschillende manieren relevante aanbodcategorieën het publiek bereiken; volgens welke organisatorische c.q. exploitatieprincipes de verschillende aanbiedende partijen te werk gaan en welke punten uit het stelsel onder de overheidszorg vallen. Verder worden er enige cijfers gepresenteerd over het publieke bereik van verschillende soorten aanbod. Deze inventarisatie is tevens bedoeld als een oriënteringskaart voor de hoofdstukken die hierna volgen. De aanwezigheid van (steeds meer) verschillende kanalen waarlangs informatie en cultuuruitingen het publiek bereiken houdt in dat er ook steeds meer alternatieven bestaan voor de steun aan waardevolle soorten aanbod.

#### 2.2. Algemeen overzicht

Voor het in kaart brengen van informatie en cultuuruitingen die in de openbaarheid circuleren zullen drie aspecten worden onderscheiden:

- a) het inhoudelijk aspect

- b) het medium of expressiemiddel met behulp waarvan een bepaalde inhoud wordt uitgedragen
- c) het distributiestelsel of verspreidingskanaal dat eventueel extra nodig is om het gebodene onder het publiek te brengen.

ad a) het inhoudelijke aspect

Rekening houdende met de aard van de beleidssectoren die in de vergelijkende analyse zullen worden betrokken zijn een zestal verschillende soorten inhoud in dit verband van belang:

- nieuws
  - beschouwingen/opinies
  - (algemene) educatie
- } informatie
- verhalen
  - drama/theater
  - muziek
- } expressie of cultuuruitingen (in engere zin)

Indien de categorieën kortweg worden aangeduid, zal worden gesproken van "informatie en cultuuruitingen of expressie".

De indeling voorziet in weinig meer dan in een globale typering. Er zijn andere soorten indelingen in omloop bijv. naar kwaliteit of maatschappelijke functie. Deze aspecten komen in het volgende deel aan de orde. Daarnaast moet rekening worden gehouden met het feit dat de genoemde categorieën elkaar onderling niet geheel uitsluiten. Een uitgegeven verhaal kan bijv. tevens een opinie weergeven. Zang maakt deel uit van de categorie muziek, maar heeft soms ook verhalende of opiniërende facetten enz. Verder dient men zich te realiseren dat informatie of expressie voor de zender een andere betekenis of inhoud kan hebben dan voor de ontvanger. Uit het "Uses and Gratifications Research" is bijv. af te leiden dat televisieprogramma's die de zender tot amusement rekent niet voor alle kijkers ontspanning of afleiding betekenen, maar ook verdrijving van eenzaamheid of bevrediging van een bepaald soort leergierigheid. Als educatief bedoelde programma's worden door sommige kijkers ook wel ter verstrooiing bekeken. <sup>1)</sup>

Zou men speciaal in willen gaan op de intentie van de zender of op de functie van het gebodene voor de ontvanger, dan zou men veel genuanceerder te werk moeten gaan. Voor deze globale inventarisatie lijkt de genoemde indeling een geschikt hulpmiddel.

---

1) Een klassiek werk over dit onderwerp is J.C. Blumler, E. Katz, The Uses of Mass Communications; Beverly Hills/London 1974.

Dit zgn. "uses and gratification research" is in Nederland op gebied van televisiegebruik o.a. toegepast in: NOS, Kijk en Luisteronderzoek/A.M. Overste en R.M.C. van Dammen, - Motivering Kijkgedrag, Hilversum 1977.

ad b) media en expressiemiddelen

De onderscheiden soorten informatie en expressie worden tegenwoordig met behulp van uiteenlopende communicatiewijzen publiek gemaakt:

- directe communicatie, in tegenwoordigheid van het publiek
- door de drukpers
- opgeslagen op beeld- en geluidsdragers
- als ether- of kabelsignalen voor radio- of televisieontvangst.

Tabel 2.1. Inventarisatie van verschijningsvormen

Wijze van communicatie:				
Informatie en expressie naar inhoud:	live-, in tegenwoordigheid van publiek:	in gedrukte vorm:	op beeld- of geluidsdragers:	via ether of kabel voor radio en televisieontvangst
nieuwsfeiten	tentoonstelling	dag-, nieuwsbladen, tijdschriften, boeken	filmreportage	nieuwsbulletin, rubrieken, reportage
beschouwing	tentoonstelling, lezing	als boven	documentaire film	actualiteitenrubrieken, documentaires e.d.
educatie	tentoonstelling, lezing	idem	instructieplaat, -tape film-, videotape	educatieve programma's
verhalen	voordracht	boeken, periodieken	grammofoonplaten, geluidsband	radiovertelling, televisievoordracht
drama	toneel, ballet, cabaret e.d., uitvoeringen	----	film-, videotape	hoorspel, film, tv-spel, tv-serie, show e.d.
muziek	muziekuitvoeringen	----	grammofoonplaat, geluidsband	muziekprogramma, muziekshow e.d.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van de meest gangbare communicatievormen waarin informatie en cultuuruitingen in de openbaarheid verschijnen. Men kan hieruit opmaken dat het openbare aanbod op zeer uiteenlopende

2) Dit schema geeft een variatie op de "tijdbalken" die in publicatie over communicatietechnieken zijn aan te treffen, vgl. b.v. C. Hamelink. De sluiswachters van de internationale samenleving, in Boekblad, 19 juni, 1981. p. 6-7.

wijze publiek wordt gemaakt. Voor elk inhoudelijk soort aanbod bestaat een directe weg naar de openbaarheid, maar ook één via reproductie-technieken en via de omroep. De wijze van openbaarmaking bepaalt, vooral bij cultuuruitingen, ook het karakter van de "boodschap". Levend theater is een andere specialiteit dan speelfilm; voordracht en schrijfkunst zijn ook twee uiteenlopende specialismes geworden. De ontwikkeling van communicatietechnieken tot zelfstandige expressiemiddelen met een eigen specifieke inhoud komt tot uiting in de cumulatieve groei van communicatietechnieken, zoals - sterk vereenvoudigd - weergegeven is in tabel 2.2.

Tabel 2.2. Sterk vereenvoudigde weergave van de cumulatieve groei van (voor deze studie) meest relevante communicatievormen

<u>voor ca. 1500</u>	<u>1500-1800</u>	<u>1800-1900</u>	<u>sinds 1900</u>
			beeldplaat
			teletext
			videotape
			televisie
			geluidsband
			radio
			film
		grammofoonplaat	grammofoonplaat
		foto	foto
	tijdschrift	tijdschrift	tijdschrift
	krant	krant	krant
	prent	prent	prent
manuscript	boek	boek	boek
gesproken woord	gesproken woord	gesproken woord	gesproken woord
uitstalling-	uitstalling-	uitstalling-	uitstalling-
tentoonstelling	tentoonstelling	tentoonstelling	tentoonstelling
schildering	schildering	schildering	schildering
toneel-dans	toneel-dans	toneel-dans	toneel-dans
optocht	optocht	optocht	optocht
muziekspel	muziekspel	muziekspel	muziekspel

Noch de opkomst van de drukpers, noch de toepassing van fotografie, fonografie of cinematografie, noch het grootschalige gebruik van radio of televisiecommunicatie heeft de eeuwenoude directe communicatietechnieken kunnen wegdrücken. Met uitzondering van de druktechniek die het manuscript in de openbare circulatie geheel heeft verdrongen, betekent elke nieuwe communicatietechniek tot nu toe een uitbreiding van de reeds bestaande mogelijkheden. Wel zijn er belangrijke verschuivingen opgetreden. Het direct gesproken woord wordt niet langer toegepast voor de reguliere verspreiding van nieuws. De opkomst van televisie heeft de functie van de radio en tijdschriften veranderd<sup>3)</sup>, zoals de

3) L.P.H. Schoonderwoerd en W.P. Knulst/S.C.P., Mediagebruik bij verruiming van het aanbod. Voorstudies en achtergronden mediabeleid W.R.R. deel 4, 's-Gravenhage, hoofdstuk 8.

toepassing van reproductietechnieken de rol van beeldende cultuuruitingen heeft beïnvloed. Die verveelvoudiging van communicatiekanalen heeft er in het algemeen toe bijgedragen dat er van steeds meer aspecten van informatie of amusement individueel of in private kring kan worden kennis genomen in plaats van in openbare ruimten zoals van oudsher het geval was.

ad c) Distributiekkanalen

Bij een inventarisatie van de openbare stroom van informatie en expressie heeft het zin het distributieaspect afzonderlijk te bespreken. Het zijn immers niet alleen producenten of samenstellers van omroepprogramma's, boeken, kranten, tijdschriften e.d. die het aanbod bepalen, maar vooral ook distribuerende instanties die het binnen het bereik van individuele afnemers brengen. Distribuerende instellingen zijn niet alleen maar neutrale tussenschakels zoals een zendinstallatie, of de krantenbezorging bij resp. omroep en dagbladen. Door de opkomst van kabelomroep of centrale antenne-inrichtingen en trouwens ook bij media zoals boeken, muziekplaten of film, bevinden zich tussen zender en ontvanger distribuerende "gatekeepers", die een grote invloed uitoefenen op het plaatselijk beschikbare aanbod. Bovendien bestaan er vormen van overheidsbemoeiing zoals die t.a.v. bibliotheken, schouwburgen en die t.a.v. de al eerder genoemde kabelomroep die speciaal gericht zijn op de distributie van informatie en cultuuruitingen.

Er zijn drie hoofdvormen van distributie te onderscheiden:

- verspreiding van openbare manifestaties zelf, zoals bij tentoonstellingen, muziek- of theateruitvoeringen voorkomt.
- verspreiding van gereproduceerd materiaal, waarbij drukwerk, film, plaat, of (video)cassette als dragers van een "boodschap" worden gedistribueerd.
- verspreiding van "de boodschap" als geluids- en/of beeldsignaal door een zendinstallatie en/of kabelnetwerk.

Bij de verspreiding van openbare manifestaties zijn impressariaten en beheerders van accommodaties de belangrijkste schakels in het distributieproces. Producten van de drukpers en beeld- of geluidsdragers worden op uiteenlopende wijze over het publiek verspreid. Films en muziekopnamen worden zowel voor individuele - als voor collectieve vormen van consumptie gedistribueerd. De bioscoop en discobar bieden gelegenheid voor collectieve consumptie; de video- of grammofoonplatenhandel geven gelegenheid tot individueel gebruik.

De meest omvangrijke stroom van gereproduceerde uitingen is tegenwoordig afgestemd op individueel gebruik. De stroom voor de "thuismarkt" bereikt de individuele gebruiker langs twee hoofdwegen: het verkoopcircuit of via een uitleencircuit (van bibliotheken).

Na het verdwijnen van de radiodistributie via de draadomroep bepaalde het vermogen van de zendinstallatie de ontvangstmogelijkheden van

radio- en t.v.-signalen. Thans krijgt wederom 55% van de Nederlandse huishoudingen zijn omroepsignalen toegeleverd via de kabel.<sup>4)</sup>

Door de tussenkomst van centrale antenne-inrichtingen is er op omroepgebied een belangrijke distribuerende instantie ontstaan die van grote invloed is op de stroom van informatie en amusement die tot de Nederlandse huishoudens doordringt. In beginsel maken beheerders van kabelnetwerken uit hoeveel en welke van de buitenlandse zenders worden door-  
gesluisd op de kabel.

De steeds toenemende differentiatie in communicatievormen en distributiekanaalen stelt het publiek in staat langs zeer uiteenlopende wegen informatie te verwerven en van expressievormen kennis te nemen. Op de verspreiding van de belangrijkste communicatievormen wordt thans nog verder ingegaan:

In Nederland verschenen in 1980 50 dagbladen met een eigen hoofdredactie, met een totale (betaalde) oplage van 4,6 miljoen<sup>5)</sup>. In datzelfde jaar werden ca. 70 verschillende tijdschriften voor een algemeen publiek op de markt gebracht met een totale oplage van ongeveer 14 miljoen<sup>6)</sup>. Dag- en weekbladen worden in Nederland voor het overgrote deel over vaste afnemers gedistribueerd via abonnementen of leesportefeuilles. De verspreiding via losse verkoop is vooral belangrijk bij tijdschriften. Zij bedraagt daar gemiddeld ongeveer 30% van de totale oplage; bij dagbladen nog geen 10%<sup>7)</sup>. Het openbaar gebruik van dag- en weekbladen in koffiehuisen en leeszalen is van ondergeschikte betekenis.

Bij dit overzicht van de distributie van informatie mogen musea niet ontbreken. In Nederland stonden in 1979 432 musea voor het publiek open. Naast de uitstalling van de vaste collecties werden er in dat jaar ruim 1100 tentoonstellingen georganiseerd. In totaal worden via dit kanaal 13,5 miljoen bezoeken geregistreerd<sup>8)</sup>.

Ook informatie of verhalen in boekvorm bereiken het publiek via verschillende kanalen. Uit een publieksenquête uit 1980 blijkt ca. 60% van het boekenpubliek zijn laatstgelezen boek direct of indirect aan het verkoopkanaal te hebben ontleend; 28% heeft zijn laatstgelezen boek verworven via het uitleencircuit van de bibliotheek<sup>9)</sup>. Aangezien

---

4) NOS, Kijk en Luisteronderzoek, De belangstelling voor buitenlandse televisiezenders 1980, Hilversum 1981, p. 13.

5) De Nederlandse Dagbladpers, Jaarverslag 1980, Amsterdam 1981.

6) N.O.T.U., N.O.T.U. Oplage Documentatie 1980, Deel 1, Omroepprogramma-bladen, opinieweekbladen, publiekstijdschriften. Amsterdam 1980.

7) De Journalist, 31 (1980) 3 (14 febr.), p. 14-17; Het cijfer over de losse verkoop van dagbladen werd verstrekt door de Nederlandse Dagbladpers.

8) C.B.S. Statistisch Zakboek 1981, 's-Gravenhage 1981, p. 117.

9) S.C.P., Aanvullend Voorzieningengebruiks Onderzoek 1979.

de leesfrequentie van het bibliotheekpubliek veel hoger ligt dan het gemiddelde worden er via het bibliotheekkanaal veel meer boeken omgezet dan via het verkoopkanaal, in 1980 nl. 160 mln. tegenover 33 mln.<sup>10)</sup> In het verkoopkanaal valt de groeiende betekenis op van de boekenafzet direct aan huis. Een derde van het aantal verkochte boeken werd in 1980 via boekenclubs of postorderbedrijf thuis afgeleverd (in 1976 nog maar 1/6 deel)<sup>11)</sup>.

Muziek kent eveneens een aantal verschillende distributiekanaalen. Het meest omvangrijk deel van die muziekvoorziening is gericht op het individuele gebruik via omroep en geluidsdragers. De Nederlandse muzikzenders Hilversum III en IV bereiken dagelijks rond het middaguur, wanneer de radio het meest wordt gebruikt, gemiddeld ca. 2,0 miljoen luisteraars. (Het populaire muziekstation Hilversum III zorgt alleen al voor 1,9 miljoen)<sup>12)</sup>.

Het aanbod van geluidsdragers wordt via een verkoop- en via een uitleencircuit gedistribueerd. In vergelijking met de distributie van boeken is het uitleencircuit minder belangrijk voor muziekopnamen. In 1979 werden 53 miljoen platen en cassettes verkocht en 3 miljoen uitgeleend via bibliotheken<sup>13)</sup>. Dit laatste zou neerkomen op ca. 5% van de totale jaarlijkse verspreiding van geluidsdragers. In hoeveelheden gerekend, lijkt dit distributiekanaal ongeveer even belangrijk als de voorziening van levende muziekuitvoeringen. De gesubsidieerde muziekvoorziening (concert, opera, operette) realiseerde in het seizoen 1979-1980 ruim 2600 uitvoeringen voor ca. 1,5 miljoen bezoekers.<sup>14)</sup> De omzet van andere levende uitvoeringen (amateuruitvoeringen en lichte muziek) wordt niet geregistreerd. Uit publieksonderzoek kan dit aantal ook op minstens 1,5 miljoen worden geschat<sup>15)</sup>, zodat het totaal aantal bezoekers van levende muziek ook in de buurt van de 3 miljoen komt.

Dramaproducties (t.v.-spel, t.v.-film; t.v.-serie enz.) vullen gemiddeld ruim een kwart van de zendtijd van de Nederlandse televisie in de

---

10) - C.B.S. Statistiek van de Openbare Bibliotheken 1980, 's-Gravenhage 1982;

- Stichting Speurwerk betreffende het boek Speurwerk boeken omnibus 1980, Amsterdam 1981.

11) Speurwerk boekenomnibus 1980 (1981).

12) NOS, Kijk en Luisteronderzoek, Kijken en Luisteren 1979/80, Hilversum z.j. p. 103.

13) - C.B.S. Statistiek van de Openbare Bibliotheken, 1979, 's-Gravenhage 1981;

- N.V.P.I., FonoGraafwerk, Amsterdam 1980.

14) C.B.S. Statistisch Zakboek 1981, p. 116.

15) Schatting op basis van S.C.P./A.V.O. 1979.



avond. Ze bereiken gemiddeld 2,2 miljoen kijkers per aflevering. Het bereik van Nederlandse series ligt zelfs op een niveau van 3,3 miljoen.<sup>16)</sup> Andere vormen van thuisconsumptie van drama staan nog maar net aan het begin van een ontwikkeling. Voorbespeelde videotapes worden overwegend via het uitleenkanaal (van de commerciële handel) verworven. Op basis van gegevens over het grootste verhuurbedrijf, kan de uitleen van voorbespeelde tapes in 1980 op ca. 100.000 worden geschat.<sup>17)</sup> Dit distributiekanaal valt in het niet bij de televisiedistributie, maar ook bij dat van de bioscopen. Nederland beschikte in 1980 over 523 bioscoopzalen. Totaal werden in 1980 336 nieuwe hoofdfilms uitgebracht. Het gehele bezoek over 1980 bedroeg bijna 28 miljoen.<sup>18)</sup>

Bij het levend theater werden in de gesubsidieerde theatersector (toneel, mime, ballet, poppentheater e.d.) in het seizoen 1979-1980 ruim 19.000 uitvoeringen gerealiseerd. Hiervoor werden bijna 3 miljoen bezoeken geregistreerd.<sup>19)</sup> Een onbekend aantal uitvoeringen door commercieel geëxploiteerde theaters en amateurs moeten hieraan nog worden toegevoegd.

Het publieksbereik komt hierna in paragraaf 2.4 nog verder ter sprake.

### 2.3. Enige organisatorische kenmerken van voorzieningen

In de voorgaande paragraaf werd de distributie van verschillende soorten aanbod beschreven naar inhoud. Op enige uitzonderingen na is het aanbod in de praktijk niet volgens deze inhoudelijke systematiek geordend. In de praktijk heeft men te maken met voorzieningenstelsels zoals: de omroep, de dagbladers of de openbare bibliotheken, die ieder een verschillend aantal inhoudelijke facetten verzorgen. In deze paragraaf zullen enige kenmerken van die voorzieningenstelsels ter sprake komen, waarbij vooral zal worden gelet op de betrokkenheid van de overheid bij de stelsels. In dat verband lijken twee aspecten van belang:

- de overheidsbemoeiing met de toetreding tot bepaalde voorzieningenstelsels;
- de overheidsbemoeiing met de financiering van voorzieningenstelsels.

#### 2.3.1. Vergunningenstelsel of open toetreding

In de Nederlandse situatie komt alleen op gebied van omroep een ver-

---

16) NOS/Kijken en Luisteren 1979/80, p. 95.

17) H. van Gelder, Van "The sound of music" tot "Deep throat" in Audio Visueel, (juni 1980) NOS, p. 34-37.

18) Nederlandse Bioscoopbond, Jaarverslag 1980, Amsterdam 1981.

19) C.B.S. Statistisch Zakboek 1981, p. 116.

gunningenstelsel voor, waarbij organisaties worden beoordeeld op hun oogmerken. Daarbuiten bestaan geen vergunningenstelsels die de deelname aan het proces van openbaarmaking zelf aan voorwaarden bindt, wel bepalingen op gebied van bedrijfsvoering, of m.b.t. veiligheid van publiek of m.b.t. de openstelling voor minderjarigen.

In verband met de (oorspronkelijke) schaarste en een bescherming van de communicatie van lucht- en scheepvaart, regelt de overheid de verdeling van zendkanalen voor uitzendingen die bestemd zijn voor een algemeen publiek. Het openbaarmaken van informatie door de drukpers, waaronder blijkens de jurisprudentie ook grammofoonplaten, geluidsbanden en voortbrengselen van beeldende kunst zijn begrepen, is op grond van art. 7 van de Grondwet vrij van elke vergunning.

Uitgave, verkoop (waaronder uitventen op straat), tentoonstelling en uitleen hiervan mogen evenmin worden onderworpen aan vergunningenregiems voor economische ordening (bijv. de Vestigingswet Bedrijven en de Colportagewet). De overige uitingen zoals film, theater, muziek zijn weliswaar beschermd tegen censuur van overheidswege (art. 10 lid 1 Verdrag van Rome), maar vergunningenstelsels zijn op dit gebied evenmin als op dat van de omroep principieel uitgesloten. In de praktijk kent alleen de omroep er een.<sup>20)</sup>

In beginsel kan men ook van "open toetreding" spreken, indien uitingsvormen zijn aangewezen op steun van de overheid, zoals bij toneel of klassieke muziek. Waar het om gaat is dat instellingen geen enkele formele goedkeuring nodig hebben om op de markt te verschijnen. Indien men strikt afgaat op de formele voorwaarden voor toetreding tot een voorzieningenstelsel, dan onderscheidt de omroep zich van alle overige aanbodsoorten. Dit verschil gaat niet steeds samen met substantiële verschillen in de aanbodsituatie, maar toch zijn er enige belangrijke te noemen:

Doordat het aantal organisaties dat uitzendingen verzorgt aan voorwaarden is gebonden en ook het beschikbare aanbodvolume (zendtijd) periodiek wordt vastgelegd, hebben de aanbodmogelijkheden in de omroep een minder vlottend karakter dan op de open markt. Iedereen die over middelen beschikt om zijn gedachten te openbaren kan dat op de open markt doen. In de omroep moet hij of zij zich tot een zendgemachtigde wenden of een aanhang recruterende teneinde zelf een zendvergunning te verkrijgen. Op de open markt bestaat er verder een vrij directe relatie tussen de afname en het aanbod, omdat het publiek in zijn consumptiegedrag het aanbod direct honoreert en de producent zijn aanbod op de reactie van het publiek kan afstemmen. In de omroep bestaat niet een dergelijke rechtstreekse relatie tussen aanbod en afname.

---

20) P.J. Boon, Zonder voorafgaand verlot, De vrijheid van meningsuiting in het Nederlandse recht, Utrecht 1980.

Het gaat hier om constatering en niet om een waardering van één van beide stelsels. Bij de korte typering in het voorgaande moet men aantekenen dat de vrije toetreding tot de open markt nog geen waarborg vormt voor een stelsel van volledige mededinging en bovendien weinig zegt over de toestroming van nieuwe ideeën. Deze aspecten hangen immers mede af van de mate waarin bestaande kanalen openstaan voor verscheidenheid van ideeën.

Verder ziet de overheid zich zowel in het open marktsysteem als in het vergunningenstelsel van de omroep genoodzaakt tot speciale maatregelen om het aanbod voor minderheidsinteresses veilig te stellen. In de open markt gebeurt dat door subsidieregelingen, bij de omroep door het zgn. volledige programmavoorschrift (zie hoofdstuk 3).

2.3.2. De exploitatiewijze en de financiële basis voor exploitatie  
Een algemeen gangbare onderscheiding van organisaties berust op de tweedeling van een op winst gerichte-, tegenover een non-profit exploitatie. In het algemeen loopt deze tweedeling parallel aan die van de juridische vorm van organisaties, waarbij de voor bedrijfsvoering geëigende vormen zoals naamloze vennootschap; vennootschap onder firma enz. worden onderscheiden van rechtsvormen met ideële

Tabel 2.3. Schematisch overzicht van exploitatie- en financieringsvorm van de belangrijkste voorzieningen op gebied van informatie- en cultuuruitingen.

Voorzieningen	Soorten aanbod	Exploitatievorm resp. financieringswijze:			
		Winstoogmerk	Non-profit		
		Hoofdzakelijk eigen inkomsten	Eigen inkomsten en (permanente) overheidssteun	Eigen inkomsten en gerichte heffingen	
Omroep	Nieuws, beschouwingen, educatie, theater en muziek	-	-	-	x
Kabelinrichtingen	Idem	(x)	x*)	-	-
Dagblad- en tijdschriftuitgeverijen; boekuitgeverij /boekhandel	Nieuw, opiniëring, educatie, verhalen	x	(x)**)	-	-
	Idem	x	(x)	-	-
Openbare bibliotheken	Nieuw, opiniëring, verhalen, muziek	(x)	-	x	-
Musea	Beschouwingen, educatie	-	x	x	-
Bioscopen/ filmhuizen	Theater, opiniëring, educatie	x	x	x	-
Toneel, dans, cabaretuitvoeringen e.d.	Theater (opiniëring, educatie)	x	x	x	-
Muziek-, opera- operette-, musicaluitvoeringen e.d.	Muziek, theater (educatie)	x	x	x	-
Grammofoonplaten, muziek-cassettes	Muziek (verhalen)	x	-	-	-
Fim/videoverkoop of verhuur	Theater	x	-	-	-

x) Meer dan een kruis per regel betekent dat het gebodene volgens verschillende aanbodprincipes voorhanden is

xx) ( ) betekent: speelt ondergeschikte rol bij de algehele voorziening

oogmerken: vereniging of stichting.

Naast de exploitatievorm is het belangrijk te letten op de aard van de inkomsten waarop de bedrijfsvoering steunt. Zonder dat in details kan worden getreden, zullen hier alleen organisaties worden onderscheiden die hoofdzakelijk zijn aangewezen op eigen inkomsten en organisaties waarbij eigen inkomsten worden gecompleteerd met permanente subsidies uit de algemene middelen om de exploitatielasten te dekken. De omroep kent een eigen financieringssysteem. Deze wordt niet uit de algemene middelen gefinancierd maar uit gerichte heffingen (kijk- en luistergelden), ter aanvulling van de eigen inkomsten van omroeporganisaties en de inkomsten uit de S.T.E.R.-exploitatie.

Tabel 2.3 bevat een schematisch overzicht van de belangrijkste voorzieningstelsels naar de wijze waarop die worden geëxploiteerd en naar de bronnen van de inkomsten. Hierbij is uitsluitend gelet op de kenmerken van de laatste schakel in de verschillende aanbodcircuits. Eventuele overheidssteun aan eerdere stadia in de productieketen komt in hoofdstuk 3 ter sprake.

Het overzicht uit tabel 2.3 herinnert eraan, dat het Nederlandse publiek op zeer gemengde wijze van zijn informatie en cultuuruitingen wordt voorzien. De omroep functioneert i.h.a. op non-profit basis. Enkele van de organisaties die omroepsignalen via de kabel distribueren zijn echter als onderneming opgezet. Producten van de drukpers: dagbladen, tijdschriften en boeken worden voor het overgrote deel op commerciële wijze aangeboden. Hoewel de overheid op dit terrein - veelal op incidentele basis - steun verleent, zoals in hoofdstuk 3 nog zal worden beschreven, komt de allocatie van producten van de drukpers door het marktmechanisme tot stand. Producten van de drukpers worden ook via de budgetsector, in gesubsidieerde bibliotheken aangeboden. De bibliotheken vormen de enige gesubsidieerde instellingen die op gebied van lectuur en muziek voorzien in vormen van thuisconsumptie. De overige, zoals musea, filmhuizen, muziek- of toneeluitvoeringen zijn gericht op gebruik in openbare ruimten. De overheid verleent geen steun aan het verkoopkanaal voor gereproduceerde uitingen die thuis worden genoten.

De marktsector produceert theater en muziek zowel voor genot in de openbare als de private sfeer, en beheerst daarbij praktisch het gehele verkoopkanaal van gereproduceerde uitingen. Aangezien de bibliotheken in het algemeen nog niet voorzien in speelfilms bestaat er op dit moment alleen maar een commercieel uitleenkanaal voor film of video.

Tabel 2.4. Vereenvoudigde weergave van specifieke overheidsbescherming in de belangrijkste aanbodwegen<sup>\*)</sup>.

		<div style="border: 1px solid black; width: 40px; height: 15px; display: inline-block;"></div> = gesubsidieerd object			
nieuws opiniëring informatie educatie	dagbladen, tijdschriften, boeken e.d.	dagbladen, opiniëweek- bladen	abonnement, verkoop	uitleen	
		overige perio- dieken, publi- caties			
verhalen	boeken	literair Nederlandstalig	verkoop	uitleen	
		overige			
theater	live-uitvoeringen	kunst	>	schouwburg e.d.	
		populair			
	film	Neder- lands	} openbare vertoning	<	bioscoop filmhuis
		overig			
muziek	populair	openbare uitvoering	<	concertruimte	
		opname			<
	klassiek; jazz	openbare uitvoering	<	concertruimte	
		opname			<

<sup>\*)</sup> Openbare verspreiding via omroep is hier buiten beschouwing gelaten, omdat hier geen sprake is van gerichte steun.

Enigszins vooruitlopend op de beschrijving van de beleidspraktijk in hoofdstuk 3, kan men constateren dat het overheidsbeleid in het algemeen gericht is op instellingen of voorzieningensstelsels en niet zozeer op de verspreiding van informatie of cultuuruitingen zelf. De kennisname van bijv. literatuur of klassieke muziek wordt gesubsidieerd voorzover dit via de bibliotheek resp. concertzaal geschiedt. De kennisname via geluidsopname resp. aangekocht boekwerk valt buiten de beschermde sfeer. Populaire lectuur en populaire muziek worden noch in de productie noch in het verkoopcircuit gesteund, maar wel via het uitleencircuit. Een (sterk vereenvoudigd) overzicht van subsidie-objekten in de open markt voor informatie en cultuuruitingen treft men aan in schema 2.4.

Degenen die vertrouwd zijn met het beleid, zullen het verschil in bejegening van cultuurgoederen als vanzelfsprekend ervaren, omdat ze de redenen en achtergronden hiervan kennen. Toch is de vraag die een leek in dit verband zou stellen uiterst zinvol: Waarom profiteert de lezer van literair werk van een subsidie op het lezen indien hij via de openbare bibliotheek leent en niet indien hij het werk in de boekhandel koopt? Indien hij vervolgens kijkt naar het verschil tussen de bezoeker van concertuitvoeringen en de koper van grammofoonopnamen van hetzelfde concert zal hij constateren dat de overheid kennelijk waarde hecht, niet aan het genot van kunstuitingen in het algemeen, maar aan het genot op de manier waarin bibliotheken en concertzalen voorzien. De vraag of deze selectiviteit geschraagd wordt door bewuste oogmerken of dat ze een onbedoeld bijproduct vormt van gegroeide verhoudingen zal nog uitvoering ter sprake komen in de hiernavolgende hoofdstukken.

#### 2.4. Publieksbereik

Tegelijk met dit rapport brengt het Sociaal en Cultureel Planbureau een aparte studie uit die geheel is gewijd aan mediaconsumptie. Daarom wordt in dit kader niet uitvoerig ingegaan op consumptie-aspecten. Ter completering van dit inventariserende, tweede hoofdstuk, wordt thans kort ingegaan op enige algemene gegevens over het publieksbereik. In tabel 2.5 zijn gegevens gepresenteerd uit het onderzoek Tijdsbesteding in Nederland, over het wekelijks bereik van een aantal voorzieningen in 1980.

Het overzicht bevestigt nog eens dat de omroep en de drukpers wekelijks

Tabel 2.5 Vergelijkend overzicht van het bereik van verschillende aanbodcategorieën (oktober 1980):

---

#### Wekelijks bereik boven 50% van de bevolking (van 12 jaar en ouder)

- Dagbladen
- Journaaluitzendingen televisie \*)
- Actualiteiten uitzendingen televisie
- Televisiefilms, -series of ander televisiedrara \*)
- Muziekshows televisie \*)

Wekelijks bereik 25% tot 50% van de bevolking (idem)

- Muziekopnamen, afgespeeld per grammofoon of recorder
- Populaire muziek via radio\*)
- Nieuwsuitzending via radio\*)
- Actualiteiten uitzendingen via radio
- Boeken (fiction + non-fiction)
- Vrouwenbladen
- Populaire (boulevard)bladen
- Omroepbladen

Wekelijks bereik 10% tot 25% van de bevolking (idem)

- Bibliotheken
- Jongerenbladen (strips + muziekbladen)
- Opiniebladen

Wekelijks bereik 5% tot 10% van de bevolking (idem)

- Bioscoop

Wekelijks bereik onder 5% van de bevolking (idem)

- Klassieke muziek via radio\*)
- Musea en tentoonstellingen
- Concert-, dans-, toneel-, cabaretuitvoeringen (professioneel + amateur)
- Revue, show
- Lezing

Bron: Tijdsbesteding in Nederland 1980. Onderzoek door Intomart bv. Hilversum, in opdracht van onder andere S.C.P. De met\*) gemerkte gegevens zijn ontleend aan NOS Kijken en Luisteren (diverse afleveringen).

het grootste publiek bereiken. Gesubsidieerde voorzieningen, met de bibliotheek als uitschieter op 13%, bereiken als regel minder dan 5% van de bevolking per week. De overheid richt zijn specifieke steun dus voornamelijk op kanalen die, in vergelijking tot andere, een beperkt publiek bereiken.

Wat minder goed uit deze tabel blijkt, maar wel uit andere bronnen valt op te maken, is dat de omroep een groter publiek bereikt met klassieke muziek of kwaliteitstoneel dan de podia.

De relatie tussen sociale status en het gebruik van verschillende soorten kanalen wordt beschreven in hoofdstuk 6.

## 2.5. Conclusies

Er bestaat een markt voor informatie en cultuuruitingen, die zowel naar inhoud, communicatiemedium als wijze van exploitatie zeer gedifferentieerd is. Verschillende technieken zouden elkaar kunnen vervangen en massamedia hebben de overhand gekregen op de publieksmarkt. Toch leert de beschikbaarheid van oeroude communicatietechnieken naast die van de meest geavanceerde, b.v. levend theater naast video, dat niet verdringing, maar cumulatie karakteristiek is geweest voor de ontwikkeling op dit gebied. Een belangrijke oorzaak hiervoor lijkt het feit dat zich rond elk medium dikwijls eigen specialisaties hebben ontwikkeld. De ontwikkeling leidt overigens tot een steeds grotere aanvoer



van informatie en amusement die individueel en/of in huiselijke kring is te consumeren. De overheid bemoeit zich op twee manieren met de openbare stroom van informatie en cultuuruitingen. Bij de omroep regelt ze zowel de toetreding als de verdeling van zendtijd. Alle overige aanbodvormen kenmerken zich door een vrije en ongereguleerde toetreding. Op deze open markt intervenueert de overheid met steunmaatregelen, zoals bij de pers, de film, de podiumkunsten e.d. Volgens beide wegen richt de overheid zich op media of instellingen en niet op de circulatie van informatie of cultuuruitingen in het algemeen. Let men op de aangrijpingspunten voor gerichte steun, dan valt daarbij op dat de overheid zich, buiten de pers en het bibliotheekwerk, niet inlaat met voorzieningen die thuis kunnen worden geconsumeerd. Afgezien van steun voor de uitleen van grammofoonplaten via de bibliotheek, heeft het subsidiebeleid op gebied van muziek en theater zich geheel geëngageerd met het aanbod dat in openbare ruimten wordt genoten. Omdat de overheid alleen informatie of cultuuruitingen stimuleert voorzover die langs de bedoelde weg verschijnen, profiteert het publiek alleen van die steun indien het zijn informatie of cultuur op zulke manier verwerft. Vanuit de gebruiker gezien leidt dit tot merkwaardige discrepanties waarbij b.v. genres als populaire muziek en populaire lectuur die voor wat betreft de cultuurzorg buiten de beschermde zone vallen, toch via het uitleenkanaal van bibliotheken worden gestimuleerd.

Publieksgegevens leren bovendien dat de gesubsidieerde terreinen tot de minst gebruikte aanbodsoorten op de markt voor informatie en cultuuruitingen behoren.

In de hoofdstukken hierna zal veel aandacht worden geschonken aan de vraag of de geschetste selectiviteit bewust bedoeld is.

### 3.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een globaal overzicht van de beleidssectoren die in deze studie zijn betrokken. Daarbij komen lang niet alle aspecten van beleid aan de orde. Er is vooral gelet op de bemoeiing met de publieke functie van de verschillende voorzieningensystemen. Overheidsbeleid t.a.v. sociale of sociaal-economische aspecten van de branches vindt men hier niet beschreven, evenmin als beleid voor de individuele c.q. scheppende kunstbeoefening. Centraal in het overzicht zullen staan: de reikwijdte van de zorg voor voorzieningen; doelstellingen, instrumenten en aangrijpingspunten voor beleid, alsmede het bestuurlijk niveau van overheidsbemoeiing.

De beschrijving vangt aan bij het mediabeleid en gaat via het bibliotheekwerk over naar de bemoeiing met de kunsten, musea en archieven.

### 3.2. Mediabeleid

Een richtsnoer voor het overheidshandelen tegenover omroep en pers in de recente periode is de Nota over het massamediabeleid. In deze nota is gekozen voor een samenhangend mediabeleid. Hieronder wordt verstaan een beleid, waarbij de overheid haar voornemens en maatregelen t.a.v. de verschillende media zoveel mogelijk op elkaar afstemt, van overeenkomstige uitgangspunten uitgaat en rekening houdt met de gevolgen die het ene beleid voor het andere heeft. Pers en omroep worden hierbij echter als verschillende grootheden gezien, waarvan zowel het aanbod- als het gebruikspatroon een eigen karakter draagt. Van integraal mediabeleid kan daarom geen sprake zijn.<sup>1)</sup>

Mediabeleid is gericht op de vrijheid van meningsuiting, de pluriformiteit van de media en een brede participatie in de verantwoordelijkheid voor de media.

Tevens wil het mediabeleid een efficiënt gebruik van de communicatiemiddelen bevorderen.<sup>2)</sup>

Aangezien op voorhand niet bekend is welke vorm van pluriformiteit het beste aansluit bij de verscheidenheid onder de bevolking, wordt voor-

---

1) Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1974-1975 /13353 - Nota over het Massamediabeleid, Rijswijk 1975, p. 6-7.

2) Nota over het massamediabeleid (1975), p. 7-15.

alsnog gestreefd naar behoud van de bestaande vorm.<sup>3)</sup> Ook beperkingen m.b.t. de participatiedoelstelling worden genoemd. Op het gebied van de pers lijkt deze veel moeilijker te realiseren dan op omroepgebied. Van inspraak bij publicaties kan nauwelijks sprake zijn, volgens de samenstellers van de nota.<sup>4)</sup> Tenslotte zijn er ook grenzen gesteld aan de doelstelling voor efficiënt gebruik van media, namelijk indien men de vrijheid van meningsuiting en de pluriformiteit vooropstelt.<sup>5)</sup>

### 3.2.1. Persbeleid

Het beleid van de overheid t.a.v. de pers is in het algemeen gericht op het handhaven c.q. bevorderen van gunstige voorwaarden voor een onafhankelijke en vrije pers. Men onderscheidt hierbij wel twee aspecten van overheidsbemoeienis.<sup>6)</sup>

- Een passieve opstelling, waarbij de pers gevrijwaard wordt van overheidsinmenging t.a.v. de deelname aan en de inhoud van de vrije meningsuiting. Deze garanties liggen opgesloten in art. 7 van de Grondwet; art. 10 lid 1 van het Verdrag van Rome, en art. 19 van het Verdrag van de Verenigde Naties. Op grond van jurisprudentie is de pers tevens gevrijwaard van overheidsinmenging bij de verspreiding van perspublicaties en bij de vestiging van bedrijven die op dit gebied productief zijn.<sup>7)</sup>
- Een actieve opstelling, waarbij de overheid zich tot doel stelt de vrije en pluriforme berichtgeving te beschermen tegen krachten die in de samenleving, en meer in het bijzonder op de markt, werkzaam zijn.

Het persbeleid is tegenwoordig hoofdzakelijk gegrondvest op de tweede stellingname.

Onder de instrumenten van het actieve persbeleid onderscheidt men gewoonlijk generieke en specifieke maatregelen. De generieke maatregelen omvatten regelingen en faciliteiten die de gehele bedrijfstak ten goede komen. Op dat gebied bestaan er: de lage 4% B.T.W.-tarieven voor verkoop en abonnementen van dagbladen en tijdschriften; reducties op tarieven voor post- en spoorwegverzending (die overigens geleidelijk zullen worden opgeheven), en compensatie-uitkeringen uit de opbrengs-

---

3) Nota over het massamediebeleid (1975), p. 13.

4) Nota over het massamediebeleid (1975), p. 14-15.

5) Nota over het massamediebeleid (1975), p. 15-16.

6) Onderscheid gehanteerd door L. Lichtenberg, - Het persbeleid van de overheid -, Intermediair 12 september 1980, p. 47.

7) P.J. Boon, Zonder voorafgaand verlot, De vrijheid van meningsuiting in het Nederlands recht, Utrecht 1980.

ten van de S.T.E.R.-reclame in de eerste jaren van de invoering van televisiereclame.<sup>8)</sup>

Selectiever in werkingssfeer, maar nog wel gericht op de gehele bedrijfstak van dag- en opinieweekbladen, is een nieuw voorgestelde compensatieregeling. Deze zal compensatie-uitkeringen geven aan persorganen die door een beperkte oplage of extensieve verspreiding minder aantrekkelijk zijn voor adverteerders.

De belangrijkste stap op het gebied van specifieke steunmaatregelen is tot nu toe de oprichting van het Bedrijfsfonds voor de Pers in 1974. Volgens art. 4 van de Statuten is de steunverlening uit het Bedrijfsfonds gericht op "het in stand houden van de bestaande pluriformiteit, voorzover die uit hoofde van informatie en opinievorming in een democratische samenleving van belang is". Deze steunmaatregelen kunnen de vorm aannemen van kredietverleningen tegen lage rente, of van uitkeringen à fonds perdu. Zij zijn bestemd voor dag- en opinieweekbladen die in financiële problemen geraken maar voldoende perspectieven bezitten voor een sluitende exploitatie op enige termijn. Het dag- of opinieweekblad dat aanspraak maakt op faciliteiten moet in een redactiestatuut de zelfstandige positie van de redactie t.o.v. bedrijfsleiding hebben geregeld.

Ofschoon de term opinievorming (uit art. 4 van de Statuten) enige malen ruim is uitgelegd bij steunverlening, vallen tijdschriften die hoofdzakelijk informatie of beschouwingen geven over andere terreinen dan politiek, staatkunde of sociaal-economische aangelegenheden, voortsnog buiten de werkingssfeer van het Bedrijfsfonds.<sup>9)</sup> Men kan dan ook vaststellen dat niet de culturele verstrooiende of educatieve functies van persorganen aanleiding zijn geweest voor gericht steunbeleid, maar de staatkundige en politieke betekenis van de pers. De minister wordt voor algemene aangelegenheden op het gebied van de pers bijgestaan door een Persraad, die gevraagd en ongevraagd advies geeft. Bovendien functioneert het bestuur van het Bedrijfsfonds als adviesorgaan voor specifieke steunmaatregelen, omdat de minister van C.R.M. zelf uiteindelijk hierover beslist.

### 3.2.2. Omroepbeleid

De zorg van de overheid voor de omroep richt zich op het stelsel van omroepvoorzieningen en slechts indirect op het aanbod zelf. De overheidsbemoeienis met de omroep ligt verankerd in de Telegraaf- en Tele-

---

8) Gegevens, tenzij anders vermeld, ontleend aan Lichtenberg (1980).

9) - Nederlandse Staatscourant, 18 augustus 1980. Bedrijfsfonds voor de pers omschrijft eigen werksfeer.

- G. Schuijt, Gardeniers laat bestuur Bedrijfsfonds voor de Pers vallen, De Journalist, 13 november 1980.

foonwet (1904), die o.a. het gebruik van zendingrichtingen en de exploitatie van draadomroepinrichtingen aan vergunningen bindt en de beschikking over zendfrequenties voorbehoudt aan de overheid. De Radio-Omroep Zenderwet (1935) reguleert het beheer en de exploitatie van de zendinstallaties van de publieke omroep. De Omroepwet (1967) regelt het rijkstoezicht op de omroep. Hij regelt verder het verkrijgen, het gebruik en de verdeling van zendtijd, de taken van de N.O.S., de uitzendingen van reclame en tenslotte de financiering van omroeporganisaties. Als laatste verleent de Wet op de Omroepbijdragen (1968) een wettelijke basis voor de heffing van bijdragen bij bezitters van ontvanginrichtingen. De Omroepwet, de ontwikkeling in de omroepwetgeving na 1967 en de stappen van de overheid om de wet te doen nakomen, geven tezamen een duidelijk beeld van de doelstellingen m.b.t. de publieke omroep:

- De overheid beschikt over de toelating tot- en de verdeling van de zendmogelijkheden, maar heeft de inhoudelijke verantwoordelijkheid voor de verzorging van programma's overgelaten aan instellingen die onafhankelijk zijn van de overheid (art. 10 lid 1 Omroepwet).
- Omroeporganisaties noch hun uitzendingen mogen, buiten het speciaal voor reclame aangewezen deel van de zendtijd, niet gericht zijn op het verkrijgen van winst of materiële voordelen; niet ten gunste van de zendgemachtigden zelf noch ten gunste van leden, noch ten gunste van derden. (Art. 11, Art. 13 lid 2, sub 2 en 5, Art. 19 sub 2). De bepaling geldt eveneens voor regionale omroepinstellingen (art. 47 lid 3 sub 2 en 5).
- Zendgemachtigden voor het algemene programmagedeelte, alsmede omroepinstellingen voor regionale uitzendingen worden verondersteld representatief te zijn voor onder het volk levende maatschappelijke, culturele, godsdienstige of geestelijke stromingen. Hun uitzendingen worden geacht uitdrukking te zijn van overeenkomstige ideële behoeften onder het volk. De verbinding die gelegd is tussen de signatuur van de zendgemachtigde en ideële stromingen onder de bevolking, wordt gezien als de grondslag van de verscheidenheid van het omroepaanbod (Art. 13 lid 2 sub 4 en 7, Art. 17 lid 3 sub 4).
- Maar niet als de enige. In art. 35 lid 2 krijgen omroeporganisaties en in art. 36 lid 2 de N.O.S. de opdracht bij te dragen aan de verscheidenheid binnen het omroepaanbod. Omroeporganisaties moeten een volledig programma bieden, dat in redelijke onderlinge verhouding culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende onderdelen omvat.
- De N.O.S. krijgt de taak haar programma's goed af te stemmen op die van de omroeporganisaties, en daarbij vooral te letten op groeperingen die niet zelf over een omroeporganisatie beschikken.
- Bovendien werd bij de behandeling van de Nota over het Massamedia-beleid in de Tweede Kamer de bepaling toegevoegd dat aspirant-omroeporganisaties tijdens de eerste 18 maanden van hun uitzendingen moe-

ten hebben aangetoond dat zij de verscheidenheid van het bestaande omroepaanbod verrijken (Art. 13, lid 3).

- Voorts zijn er richtlijnen voor de verscheidenheid van de verschillende zendernetten opgenomen in Art. 45, waarin de N.O.S. de programmacoördinatie krijgt opgedragen. Over de programmatische verscheidenheid van de zendernetten (zgn. zenderkleuring) zijn weinig bepalingen opgenomen. Eén radionet wordt gereserveerd voor populaire muziek.

In het algemeen kan men stellen dat de voorwaarden die gelden voor zendgemachtigden en de taken die gegeven zijn aan de N.O.S., de externe verscheidenheid beogen te bevorderen. Deze heeft betrekking op het onderlinge verschil tussen zendgemachtigden en op de gevarieerde programmering van zendernetten. De opdracht aan (grote) omroeporganisaties een volledig programma te verzorgen, beoogt de interne verscheidenheid binnen het programma van één zendgemachtigde te waarborgen. Het gaat hierbij echter slechts om globale voorwaarden en richtlijnen. Een meer directe sturing van de diversiteit ontbreekt. Zo zijn omroeporganisaties in beginsel vrij bij de hantering van de vier omschreven omroeptaken. Educatie voor de éne kan verstrooiing betekenen bij de andere.

Dat een directere sturing overigens niet in strijd zou hoeven te zijn met de autonomie der organisaties, leert de situatie in het onderwijs. In de Wet Basisonderwijs bijv. wordt het vakkenpakket gespecificeerd, terwijl de onderwijsorganisaties een zelfstandige invulling daarvan geven.

Tegen de achtergrond van de verzuilde constellatie heeft de wetgever het min of meer vanzelfsprekend geacht dat omroeporganisaties een bepaalde gezindheid zullen uitdragen. Het is bestaande omroeporganisaties daarom niet apart opgedragen om zich in hun aanbod te profileren. Nieuwkomers (na 1978) zijn wel genoodzaakt dit te doen en de minister te overtuigen van het geheel eigen karakter van hun aanbod en van het belang dat gelegen is in de aanvulling daarmee van het reeds bestaande aanbod. Tegen de achtergrond van de verzuiling is ook stilzwijgend aangenomen dat omroeporganisaties zich in elk van de vier door de wet genoemde programmataken, van elkaar zullen en kunnen onderscheiden. Dat wil zeggen op het gebied van informatie, educatie, cultuur en verstrooiing.

De stellingname t.a.v. het volledige programmavoorschrift in de Nota over het Massamedia-beleid heeft duidelijk gemaakt dat de overheid geen hoge ambities heeft m.b.t. de externe en interne verscheidenheid. Een omroeporganisatie dient volgens de minister een programma te bieden dat naast het populaire genre ook voorziet in minder populaire aanbod-categorieën<sup>10)</sup> (informatie, cultuur en educatie). Aan onderlinge ver-

---

10) Nota over het massamedia-beleid (1975), p. 58.

scheidenheid in populaire, culturele of educatieve programmagedeelten gaat hij voorbij. In verband hiermee werd de omroeporganisatie T.R.O.S. aangespoord een eigen actualiteitenrubriek te gaan verzorgen.

Dit onderstreept nog eens het feit dat de overheid vooral een relatie legt tussen identiteit en opiniëring op politiek of levensbeschouwend gebied. Evenals bij het persbeleid staat ook hier de politieke functie voorop. De culturele en recreatieve functies vallen anders dan bij het persbeleid wel onder de werkingssfeer van omroepbeleid, maar worden behandeld als een afgeleide van de ideologische overtuiging van organisaties. In enkele gevallen hebben die andere dimensies van de omroep wel aandacht gekregen. Zo heeft de toenmalige minister van C.R.M. destijds sterk aangedrongen om Hilversum IV in te richten als kanaal voor klassieke muziek.

Het is uniek voor Nederland, maar in overeenstemming met de situatie bij de dagbladen, dat een omroeporganisatie in belangrijke mate steunt op de adhesie van haar leden en de abonnees van haar programmablad. Het feit doet zich voor dat de contribuanten van de omroeporganisaties met een verenigingsstructuur over formele mogelijkheden beschikken om het beleid van hun organisatie te beïnvloeden. Niettemin is de relatie tussen contributie en wat men daarvoor krijgt, bij de omroep zeer indirect. Niet-contribuanten kunnen ook profiteren van de uitzending van een omroeporganisatie. Contribuanten die zich aandienen als abonnees voor een programmablad spreken zich als zodanig niet uitdrukkelijk uit over de beginselen van de organisatie. Zij voelen zich wellicht in de eerste plaats aangetrokken tot een bepaald tijdschrift. Een voorstel om deze relatie ondubbelzinniger te maken, neergelegd in de Nota over het Massamediabeleid, is niet aanvaard in de Tweede Kamer. De veronderstelling van de wetgever dat de omroeporganisaties ook in werkelijkheid bepaalde ideële stromingen onder de bevolking representeren, kan dus hierdoor niet getoetst worden.

De relatie gebruikers - dienstverlenende organisatie bij de omroep wijkt sterk af van die bij andere levensbeschouwend gedifferentieerde voorzieningen. Beschouwt men radio en televisie als voorzieningen die voor dagelijks gebruik dienen, dan is de omroep een dienstverlening die van dag tot dag (met uitzondering van het journaal) door organisaties van steeds wisselende gezindte wordt verzorgd, te vergelijken met een school waar elke dag een leerkracht met een andere levensbeschouwing voor de klas verschijnt.

Hoewel de algemene ontvangstmogelijkheden van de omroep in beginsel een gescheiden dienstverlening aan groepen van verschillende overtuiging, zoals bij het onderwijs uitsloten, was ook de inrichting van het omroepbestel oorspronkelijk hierop afgestemd. Het open karakter van omroepvoorzieningen en dan met name sinds de opkomst van televisie, is waarschijnlijk één van de belangrijkste factoren geweest in het ontzuilingsproces (vgl. hoofdstuk 6). Anders dan bij het onderwijsbestel wordt de gelegenheid tot kennisname van andere overtuigingen, thans

als een van de belangrijkste merites van het omroepbestel gezien. Dit geeft aan hoezeer de omroep politiek is verzelfstandigd en weggedreven van de oorspronkelijke opvattingen, ofschoon de verzuilde grondslag van het bestel in grote lijnen gehandhaafd bleef.

Omroepbeleid omvat niet alleen een toezicht op de naleving van de Omroepwet, maar tevens de jaarlijkse toekenning van gelden voor de vervulling van omroeptaken. In verband met deze taak eist de Omroepwet dat omroeporganisaties, die aanspraak maken op vergoeding uit de fondsen gevormd uit S.T.E.R.-opbrengsten en kijk- en luisterbijdragen, hun begroting ter goedkeuring voorleggen aan de minister (Art. 59, lid 3).

Het beleid t.a.v. de regionale, lokale en kabelomroep wordt gekenmerkt door een aftastende houding.

Naast financiële ruimte voor experimenten met lokale t.v.- en radio-projecten heeft de minister van C.R.M. enige jaren geleden middelen beschikbaar gesteld voor proefprojecten van twee regionale radio-omroepen: de Stichting Regionale Omroep Brabant en de Stichting Amsterdamse Draadloze omroep. Deze projecten betekenden een uitbreiding van het viertal regionale omroepen dat echter tot nu toe onder het beheer van de N.O.S. viel (ex artikel 47, lid 2 van de Omroepwet). De nieuwe vallen onder het regiem van Art. 47 lid 3.

In de nota over het massamediabeleid heeft de minister zich op het standpunt gesteld dat regionale omroepen (Art. 47 lid 3) beschouwd dienen te worden als specifieke welzijnsvoorzieningen, die in beginsel uit provinciale en gemeentelijke fondsen gefinancierd dienen te worden.<sup>11)</sup>

Dit standpunt was neergelegd in het wetsontwerp tot wijziging van de Omroepwet in de parlementaire periode 1976-1977. Dit betekende dat de vier bestaande omroepen (R.O.N.O. en R.O.Z.) en de S.T.A.D. na het verstrijken van de proefperiode naar een regionale financieringswijze zouden moeten uitzien. De Omroepraad heeft zich bij verschillende gelegenheden voorstander getoond van een financiering uit de omroepbijdragen, omdat de regionale omroep o.a. in haar ogen een aanvullende omroepfunctie vervult, en - om de onafhankelijkheid hierbij te waarborgen - financieel niet op het provinciale of gemeentelijke bestuur dient te zijn aangewezen.<sup>12)</sup>

De vorige Minister van C.R.M. heeft dit standpunt gedeeltelijk overgenomen. In een nota aan de Tweede Kamer van 31 oktober 1979 wordt het belang van de regionale omroep als welzijnsvoorziening en als omroepvoorziening erkend.

11) Nota over het massamediabeleid (1975), p. 65-68.

12) Omroepraad 1977, Omroepraad 1978, Verslag van de Omroepraad 1977 resp. 1978, Den Haag 1978 resp. 1979.



Per provincie zou een vast bedrag uit de omroepmiddelen beschikbaar komen. De gemeenten en provincies zouden de rest van de kosten voor hun rekening moeten nemen. Teneinde de financiële positie van de regionale pers niet te ondergraven, zouden regionale (of lokale) omroepen hun middelen niet mogen verruimen door reclame-uitzendingen.<sup>13)</sup> De meerderheid in de Tweede Kamer heeft zich echter uitgesproken voor een aanvullende financiering via opcenten op de individuele kijk- en luisterbijdrage.

M.b.t. de kabelomroep is nog geen beleid bepaald. In beginsel is besloten dat de regelgeving voor kabelinrichtingen (hard-ware) onder het regiem van de Telegraaf- en Telefoonwet hoort, en de regels voor het gebruik (soft-ware) onder de Omroepwetgeving. Tot nu is er een onderscheid gemaakt tussen het overbrengen (= openbaar maken) en het doorgeven van omroepsignalen (= doorgeven van signalen die gelijktijdig via de ether zijn te ontvangen). De oorspronkelijke technische gronden voor dit onderscheid verloren echter hun geldigheid, toen er sprake was van transmissie van signalen via de kabelomroep die niet (of niet zonder speciale technieken) uit de ether konden worden ontvangen.<sup>14)</sup> Het gaat hierbij om signalen die lokaal aan het kabelsysteem worden toegevoegd (resp. illegaal worden ingeseind), of signalen die door speciale verbindingen naar kabelinrichtingen, plaatselijk kunnen worden ontvangen.

Het arrest over een geschil over auteursrechten rond de Centrale Antenne-inrichting in Amstelveen heeft bovendien de gronden voor een verschil tussen doorgeven en overbrengen in auteursrechtelijke zin ongeldig gemaakt. De transmissie van omroepsignalen via kabelinrichtingen die gelijktijdig via de ether kunnen worden ontvangen, werd door de Hoge Raad aangemerkt als afzonderlijke wijze van openbaarmaking, omdat een kabelinrichting een andere instelling is dan die welke de oorspronkelijke uitzending verzorgt.<sup>15)</sup>

De consequenties van dit arrest voor het beleid t.a.v. de kabelomroep zullen moeten worden bezien.

Volgens de huidige bepalingen van de Omroepwet (Art. 48) is vergunning voor openbaarmaking van programma's rechtstreeks via de kabel, voorbehouden aan regionale omroepinstellingen, zendgemachtigden, N.O.S. of andere instellingen met ideële oogmerken.

---

13) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1978-1979, no. 15881, Regionale Omroep, Brief van de Minister van C.R.M., Rijswijk 1979.

14) - E.C.M. Jurgens - De Omroepwet 1967 voor het eerst gewijzigd. Nederlands Juristen Blad 21 april 1979, p. 325-326.

- A.W. Hins - Kabelomroep, de inrichting van een nieuw medium, Nederlands Juristen Blad 10 oktober 1981.

15) "Auteursrecht in ether onderstreept", artikel in de Volkskrant, 4 november 1981.

De huidige omroepwet geeft geen uitsluitel over de vraag welke regels gelden voor de aanvoer van buitenlandse omroepprogramma's, die niet rechtstreeks door particulieren zijn te ontvangen.

In een voorlopig standpunt is besloten dat buitenlandse omroepprogramma's die niet (mede) bestemd zijn voor het Nederlandse publiek, zonder verdere voorwaarden door kabelsystemen mogen worden aangevoerd. Echter aanvoer van uitzendingen vanuit het buitenland, waarvan is vastgesteld dat zij (mede) bestemd zijn voor het Nederlandse publiek behoeven aparte goedkeuring van de Ministers van C.R.M. en van Verkeer en Waterstaat.<sup>16)</sup>

In de huidige situatie bestaat er weinig verschil in beleid t.a.v. de nationale omroep en dat t.a.v. de regionale of lokale omroep: Op alle niveaus wordt vastgehouden aan de ideële grondslag van de omroep; het verzorgen van uitzendingen vereist ongeacht het verspreidingsgebied een vergunning waarover centraal wordt beslist en het verzorgen van reclame-uitzendingen blijft voorbehouden aan de nationale omroep.

### 3.3. Beleid t.a.v. het openbare bibliotheekwerk

Het doel van het bibliotheekbeleid ligt voor een deel reeds opgesloten in de omschrijving die de Wet op het Openbare Bibliotheekwerk (1975) geeft van een openbare bibliotheek. Een openbare bibliotheek is in Art. 1 lid 1 sub b omschreven als "een voor ieder bestemde en toegankelijke bibliotheek waar collecties van boeken, dagbladen, periodieken en audiovisuele materialen, welke actueel zijn en representatief voor het culturele veld, beschikbaar worden gesteld". In de Memorie van Toelichting bij het Wetsontwerp wordt het doel en de functie van de bibliotheek nog verder uiteengezet. Een bibliotheek beoogt een middel te zijn voor een ieder die dat wenst, zonder onderscheid van overtuiging, gezindheid of status. De bibliotheek en de dienstverlening dient representatief te zijn voor de culturele en geestelijke behoeften die ter plaatse leven.<sup>17)</sup>

In de behandelingsperiode van de wet in de Tweede Kamer deed zich een kabinetswisseling voor. De accenten in de Memorie van Antwoord zijn in vergelijking met de eerder aangehaalde Memorie van Toelichting veel

---

16) Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1980-1981, no. 16494, Doorgifte van buitenlandse omroepprogramma's via Nederlandse kabelnetten, Brief van de minister van C.R.M., Rijswijk, 26 november 1980.

17) Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1971-1972, no. 11953. Ontwerp van Wet op het Openbare Bibliotheekwerk, Soestdijk 1972, Memorie van Toelichting.

sterker gelegd bij de educatieve functie van bibliotheken. Gesteld wordt dat de bibliotheek een belangrijke dienstverlenende instelling vormt voor het plaatselijke vormingswerk of bij de zelfstudie. Bovendien wordt aan bibliotheken een taak toegekend bij het scheppen van gelijke kansen en bij de bevordering van het democratiseringsproces. Zij dienen in het bijzonder gericht te zijn op de ontplooiing van hen die in sociaal-cultureel opzicht achterblijven. De informatie- en/of educatieve functie van het bibliotheekwerk wordt daarbij sterker benadrukt dan de ontspannende taken.<sup>18)</sup> Deze uiteenzetting suggereert een specifiek sociaal-culturele doelstelling dan de dienstverlening afgestemd op geestelijke en culturele behoeften, waarvan in de Memorie van Toelichting sprake was. Uit de contributievrijstelling van jongeren onder de 18 jaar, die speciaal in de wet is vastgelegd (Art. 16 lid 1), kan men bovendien afleiden dat de overheid extra waarde hecht aan bibliotheekgebruik door jongeren.

Tijdens de politieke discussie over de Wet is het bibliotheekwerk aangeduid als een basisvoorziening. Dit begrip heeft vooral tijdens de latere discussies over de Kaderwet specifiek welzijn een geladen betekenis gekregen. Het feit dat het bibliotheekwerk de enige sociaal-culturele voorziening vormt die apart bij de wet is geregeld, heeft voedsel gegeven aan die opvatting.

In de begroting van C.R.M. 1981 is echter een integratie van de regeling voor bibliotheekwerk binnen de Kaderwet specifiek welzijn in het vooruitzicht gesteld. Hierbij wordt gesteld dat de bestaande wet te zijner tijd kan worden ingetrokken. De reden hiervoor is dat aan het bibliotheekwerk in het geheel van sociaal-culturele activiteiten niet langer een speciale status wordt toegekend en dat de planprocedure voor het stelsel van bibliotheekvoorzieningen een te centralistisch karakter draagt in het licht van de huidige opvattingen over de decentralisatie van het welzijnsbeleid.<sup>19)</sup>

De Wet op het Openbare Bibliotheekwerk geeft in feite een procedure, voor een vanaf het gemeentelijk niveau naar boven opgebouwd landelijk plan. Dit wordt telkens voor de periode van 3 jaren opgesteld en goedgekeurd door de Minister van C.R.M. In de wet zijn de rechten en plichten van de verschillende bestuurslagen bij de totstandkoming van het plan vastgelegd. Bovendien wordt de hiërarchische opbouw van bibliotheekvoorzieningen (objecten van openbare bibliotheekvoorziening -

---

18) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1972-1974, no. 11953. Memorie van Antwoord, Wet op het Openbare Bibliotheekwerk, 1974.

19) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1980-1981, no. 16400. Rijksbegroting voor het jaar 1981, Hoofdstuk XVI, Departement van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk, p. 94-95.

plaatselijke bibliotheek, provinciale en landelijke bibliotheekcentrale) in de wet gespecificeerd. De eisen waaraan de verschillende instellingen behoren te voldoen worden wel naar soort genoemd, maar worden ingevuld bij of krachtens algemene maatregel van bestuur. Dat geldt o.a. ook voor de omvang en samenstelling van het boekenbezit, de dagbladen, de periodieken en de audiovisuele materialen. Dit aspect is echter tot nu toe niet nader uitgewerkt. In de praktijk hebben de bibliotheekinstellingen (veelal privaatrechtelijke ten dele ook nog verzuilde organisaties) een grote autonomie bij de samenstelling van het aanbod. De overheidsdoelstellingen m.b.t. cultuuroverdracht en educatieve taken missen hierdoor een sturingsinstrument.

Bij latere gelegenheden heeft het Rijk, na de accentuering van informatieve en educatieve dienstverlening in de Memorie van Antwoord 1974, bibliotheken herhaaldelijk aangespoord de aandacht te verleggen van recreatieve naar educatieve dienstverlening.<sup>20)</sup> Deze opdracht lijkt moeilijker te operationaliseren.

De verantwoordelijkheid voor de financiering is verdeeld over het Rijk en de lagere overheden. Het Rijk financiert thans 100% van een goedgekeurde personeelsformatie en ca. 10% van de overige kosten. De lagere overheid draagt verantwoordelijkheid voor de overige kosten (waaronder de kosten van personeel boven de formatiesterkte). Het streven was erop gericht de vroegere bijdrage door het Rijk van 1/3 der totale kosten om te zetten in een bijdrage van 2/3. Door de decentralisatiepolitiek zal dit niet worden gerealiseerd en ook de bezuinigingen laten dit niet toe. In de praktijk blijkt de bekostiging van het personeel van rijkswege slecht afgestemd te zijn op het beleid van lagere overheden m.b.t. de dienstverlening door bibliotheken.<sup>21)</sup> Gemeenten en provincies hebben een groter potentieel aan dienstverlening mogelijk gemakkelijker dan door het Rijk aan personeelskosten kan worden bijgedragen. In de gunstige economische periode waarin de wet tot stand kwam, lag het in de bedoeling om het niveau van bibliotheekvoorzieningen te normeren aan de omvang en de spreiding van de bevolking. In de praktijk en vooral onder de huidige financiële krapte zijn niet externe normen, maar de budgetruimte van overheden grensstellend voor het niveau van de dienstverlening.

De brede omschrijving van het bibliotheekwerk in de wet en de taakop-

---

20) - J.G. Kraaieveld-Wouters, - Toespraak Staatssecretaris C.R.M. te Zaandam, - in Bibliotheek en Samenleving, no. 6, 1981, p. 188 - 189.

- F.A. van de Roer (Hoofd afd. Bibliotheekwerk C.R.M.)  
Vijf jaar Bibliotheekwet - Economisch Statistische Berichten  
16 april 1980, p. 432 - 438.

21) Van de Roer (1980), p. 434 - 435.

vatting van de plaatselijke bibliotheken hebben een uitgebreide dienstverlening doen ontstaan.<sup>22)</sup> In verband hiermee is een bibliotheek op tal van terreinen beter voorzien dan de meeste boekhandels, vooral omdat minder recente uitgaven ook voorradig zijn. Het assortiment strekt zich ook uit tot de populaire genres, die het vroegere bibliotheekwerk juist wilde weren. Ook bij het uitlenen van grammofoonplaten bestrijken de bibliotheken een breed terrein. Op gebied van dia's, film of video is de dienstverlening tot nu toe minder breed opgezet. Het ligt overigens in de lijn van de ontwikkeling dat bibliotheken ook nieuwe media als beeldplaten gaan uitlenen. Het attractieve karakter van de verzameling is waarschijnlijk een van de belangrijkste oorzaken van de onstuimige toename van het gebruik in de afgelopen jaren.

#### 3.4. Kunstbeleid

Zoals de overheid gezamenlijke doelstellingen heeft geformuleerd voor pers- en omroepbeleid, heeft zij ook de gemeenschappelijke uitgangspunten uiteengezet voor verschillende vormen van kunstbeleid. Als algemene doelstellingen voor het kunstbeleid en trouwens voor alle culturele beleid gelden:

- Het ontwikkelen en in stand houden van culturele waarden.
- Het toegankelijk maken van culturele objecten en manifestaties.
- Het bevorderen van mogelijkheden voor de bevolking om aan culturele waarden te participeren.<sup>23)</sup>

De eerste doelstelling richt zich op de kunst uit het verleden, maar tevens op de eigentijdse kunst. Zij beperkt zich in feite tot de kunstbeoefening zelf. Voor het proces van openbaarmaking is een aparte tweede doelstelling geformuleerd. Deze tweede doelstelling heeft ook betrekking op de spreiding van kunstmanifestaties.

De derde doelstelling is enerzijds gericht op het wekken van belangstelling voor het oude en het nieuwe kunstaanbod en anderzijds op de actieve deelname van de bevolking aan de beoefening van vaardigheden volgens de kunstzinnige traditie.

De doelstellingen zijn zeer algemeen geformuleerd. Ze roepen meteen de vraag op wat er onder die culturele waarden wordt gerekend en ook of culturele waarde betrekking heeft op de inhoud of op de vorm waarin cultuuruitingen verschijnen. Wat dit laatste betreft laten de doelstellingen de mogelijkheid open voor overheidsbescherming van waardevolle

---

22) Nederlands Bibliotheek en Lektuurcentrum - Doelstelling van het Openbare Bibliotheekwerk, - 's-Gravenhage, september 1979.

23) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1975-1976, no. 13981. Nota Kunst en Kunstbeleid, Rijswijk, juli 1976, p. 13.

cultuuruitingen, ongeacht hoe deze tot stand komen of worden verspreid. Voor de betrokkenheid van het publiek bij cultuuruitingen is evenmin enigerlei wijze van gebruik uitgezonderd. Uit de verdere uiteenzetting wordt duidelijk dat in elk geval datgene wat onder de culturele zorg valt, culturele waarde bezit. In dat verband is het zinvol te letten op de totstandkoming en ontwikkeling van het terrein van culturele zorg. In de hoofdstukken 4 en 5 wordt daarom de historische achtergrond belicht. Richt men zich meer op het heden dan zijn er binnen het kunstbeleid vier krachten die bepalend zijn voor de culturele waardering door de overheid:

- Het bewaargedrag van de overheid tot nu toe.
- Initiatieven c.q. scheppend werk van kunstenaars.
- De oordelen van adviseurs.
- Uitspraken van het parlement.

Verder blijkt dat waardevolle cultuuruitingen niet langs elk verspreidingskanaal speciale bescherming genieten maar alleen voorzover ze openbaar zijn gemaakt door gesubsidieerde instellingen.

Massamedia worden in de Nota Kunst en Kunstbeleid b.v. beschouwd als een bijkomstig kanaal voor het uitdragen van kunstproducten. De omroep vervult volgens de nota drie functies terzake:

- hij is afnemer;
- hij biedt informatie over kunst;
- hij scheidt zelf kunstproducten.<sup>24)</sup>

Toch worden radio en televisie, en trouwens ook de grammofoonplaat of de beelddrager, niet als normale verspreidingsmiddelen voor kunst gezien. De traditionele wijze van kunstbeoefening die het publiek in openbare ruimten direct onder ogen wordt gebracht is - althans bij muziek en theater en musea - maatgevend. Deze visie wordt mede bepaald door het praktische feit - waarop de nota uitdrukkelijk wijst - dat het kunstbeleid en het beleid van omroeporganisaties volstrekt gescheiden worden gevoerd en dat zij bovendien op uiteenlopende overwegingen stoelen. De omroep zou zich eerder richten op succesnummers uit de kunstbeoefening dan op een weergave van haar ontwikkeling. Zij zou hierdoor een verstarrende invloed uitoefenen op de smaak van het grote publiek.<sup>25)</sup>

Het actieve optreden waarnaar de doelstellingen verwijzen lijkt weinig in overeenstemming met de praktijk van kunstbeleid. Zoals in het algemeen bij beleid t.a.v. informatie of cultuuruitingen neemt de overheid slechts bij uitzondering zelf initiatieven m.b.t. het aanbod. De overheid kan haar doelstellingen slechts realiseren door initiatieven uit

---

24) Nota Kunst en Kunstbeleid (1976), p. 27 en p. 30-41.

25) Nota Kunst en Kunstbeleid (1976), p. 27-28, p. 39.

de kunstwereld al of niet te subsidiëren. Bij de meer permanent gesteunde instellingen op het gebied van podiumkunsten hanteert zij subsidievoorwaarden als sturingsinstrument. Dat zijn echter globale voorschriften. Bijv. over een aantal uit te voeren Nederlandse werken, of over het aantal uitvoeringen buiten de standplaats. Kunstinstellingen zijn verder geheel autonoom bij hun artistieke beleid en dit laat zich in de moderne verhoudingen ook niet anders voorstellen. Artistieke autonomie kan overigens het beleid t.a.v. toegankelijkheid en participatiemogelijkheden doorkruisen.

In de praktijk is dit ook wel voorgekomen (zie 7.3).

De zorg voor de kunsten is een gedeelde verantwoordelijkheid van Rijk en lagere overheden. Het beleid van de verschillende subsidiënten kan, maar hoeft niet onvermijdelijk, overeen te stemmen.

De smalle beleidsruimte komt dus tot uitdrukking in het selecteren van initiatieven en in de toewijzing van gelden. Omdat de instandhouding en ontwikkeling van cultuuruitingen in steeds sterkere mate afhankelijk is geworden van overheidssteun, is de subsidiekraan overigens een machtig instrument uit het oogpunt van de kunstvakbeoefenaren. Bij de selectie van te steunen objecten speelt overigens niet de overheid zelf maar een adviesorgaan van deskundigen en/of belanghebbenden de belangrijkste rol.

#### 3.4.1. Beleid m.b.t. de podiumkunsten: muziek en theater

In nota's over het orkestenbestel en het toneel die enige tijd na de Nota Kunst en Kunstbeleid werden uitgebracht wordt voortgeborduurd op de algemene visies, maar vooral toch ingegaan op de specifieke problemen der terreinen.<sup>26)</sup> Wat de bestuurlijke aspecten betreft, wordt bij zowel orkesten als toneel gewezen op de onduidelijkheid in verantwoordelijkheden van de verschillende overheden.

In het systeem van koppelsubsidies financiert het Rijk bijna 60% van het exploitatietekort van het toneel en bijna 40% van dat bij de orkesten.

In de nota over het toneel wordt speciale aandacht gevraagd voor de slechte coördinatie tussen de productie (door gezelschappen) en de afname (door schouwburgen/theaters). Aangezien orkesten i.t.t. toneelgezelschappen een gespreide vestiging kennen, doet dit coördinatieprobleem zich daar niet voor. Bij de orkesten wordt wel een gebrek aan verscheidenheid in het muziekaanbod als probleem gezien. Bovendien

---

26) - Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1976-1977, no. 14305  
Nota Toneelbeleid, Rijswijk, december 1976

- Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, 14296,  
Nota Orkestenbestel, Rijswijk, december 1976.

leggen uitgaven voor orkesten beslag op een zulk groot aandeel van het muziekbudget dat er weinig middelen resteren voor andere vormen van klassieke muziek of andere muziekuitingen.

De relatie podiumkunsten - massamedia wordt in het geheel niet (Nota Toneelbeleid) of heel summier behandeld. De omroep komt bij het orkestenbestel aan de orde bij de bepsreking van de verhouding tussen de gesubsidieerde orkesten en de door de N.O.S. gefinancierde orkesten. Het aanbod van direct openbaar gemaakte podiumkunsten en het aanbod van podiumkunsten dat via radio of t.v. verspreid wordt, staan, voor wat betreft de beleidsvoering, los van elkaar. In de muziekpraktijk bestaat nog enige verwevenheid. Opnamen van zaaluitvoeringen van orkesten worden regelmatig voor de radio ten gehore gebracht en omroeporkesten spelen een rol op de podia.

Bij het toneel maakten omroeporganisaties voorheen regelmatig gebruik van afzonderlijke acteurs en actrices van gesubsidieerde gezelschappen. In verband met de toegenomen betekenis van ad-hoc en commerciële theaterproducties putten de omroepen thans hun incidentele behoefte aan spelers overwegend uit de markt van free-lancers. T.v.-drama is evenals film drama een specialisme geworden. Studio-opnamen van muziek of dans stellen geen wezenlijk andere eisen aan de uitvoerenden dan podiumuitvoeringen.

Het feit dat televisie vooral op gebied van vormgeving, regie en dramatisering andere eisen stelt dan uitvoeringen direct voor het publiek kan echter geen verklaring bieden voor het feit dat samenhang in beleid praktisch ontbreekt. Kunstbeleid houdt zich tenslotte ook met uiteenlopende kunstdisciplines bezig. De belangrijkste oorzaak schuilt in de geheel uiteenlopende beheersstructuur van kunst- en mediabeleid en in de verregaande vervlechting tussen expressievormen en hun wijze van openbaarmaking.

De voorstellen die de eerder aangehaalde nota's bevatten voor een meer omlinjnde taakverdeling tussen de subsidiërende overheden zijn vooral door de sterke centralisatie die de financiering zou inhouden niet gehandhaafd. Het probleem van de gedeelde, niet functioneel opgesplitste verantwoordelijkheid van overheden voor de podiumkunsten, wordt ook in latere nota's niet tot een oplossing gebracht. De formulering van de doelstellingen is daarin meer afgestemd op de beoefening van podiumkunsten: zorg voor kwaliteit, verscheidenheid, vernieuwing en spreiding van het aanbod.<sup>27)</sup> De reeds jarenlang slepende kwestie van de

---

27) - Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1979-1980, no. 16107, Subsidiebeleid voor het toneel, Rijswijk april 1980.

- Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1970-1980, no. 14296, Nota Orkestenbestel, Rijswijk mei 1980.



taakverdeling komt meer en meer in het teken te staan van het decentralisatiebeleid. In een recente studie over Kunstbeleid en Decentralisatie is een duidelijk meer gedecentraliseerde uitwerking gegeven aan denkbeelden over een taakverdeling<sup>28)</sup>: Provincies zouden als hoofdsubsidiënt moeten gaan optreden voor de toneelgezelschappen en orkesten met een regionaal werkterrein. De standplaatsgemeenten van deze instellingen zouden een ander deel van deze lasten moeten dragen. Het huidige rijksaandeel in de subsidiëring hiervan zou gebundeld moeten worden in een rijksbijdrageregeling voor de podiumkunsten, bestemd voor de provincies, die ook het beleid t.a.v. deze instellingen gaan bepalen (onder marginale toetsing door het rijk).

De drie grote gemeenten zouden samen met het rijk de verantwoording op zich moeten nemen voor kunstgezelschappen die zowel op een landelijk niveau als in de grote steden hun uitvoeringen verzorgen. Ook hierbij zou het huidige rijksaandeel kunnen worden gebundeld in een specifieke doeluitkering, nu aan de drie grote gemeenten. Bij een gedeelde verantwoordelijkheid zouden de taken in een formele wet moeten worden geregeld.

De kunstinstellingen met een specialistische werkwijze of internationale betekenis tenslotte zouden uitsluitend voor rekening komen van het rijk (ballet, opera, concertgebouworkest e.d.). Alleen uitvoering van dit voorstel zou een overheveling van gemeentelijke subsidies naar een rijkssubsidie inhouden.

Voor dit kader lijkt vooral van belang dat de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor het patroon van distributie volgens het voorstel voor een belangrijk deel zou komen te berusten bij de provincie of de grote gemeente. Het valt op dat verspreiding via de media geheel buiten het rapport is gehouden. Decentralisatie van het beleid voor spreiding zou overigens een sterkere samenhang tussen beleid voor omroep en podiumkunsten bemoeilijken, aangezien dan immers het Rijk als bestuurlijk centrum voor omroepbeleid, slechts marginale zeggenschap zou houden over de distributie van podiumkunsten. De discussie over decentralisatie is onlosmakelijk verbonden met de vraag of en in hoeverre het kunstbeleid onder of binnen de werkingssfeer van de Kaderwet Specifiek Welzijn gebracht moet worden. De opstellers van Kunstbeleid en Decentralisatie menen dat het grootste deel van het kunstbeleid, waaronder de instandhouding van podiumkunsten, in een afzonderlijke wet moet worden geregeld.<sup>29)</sup> De Tweede Kamer heeft onlangs de

---

28) Tenzij anders vermeld is de volgende passage ontleend aan:

V.N.G./afd. Sociaal-geografisch en bestuurskundig onderzoek;  
Kunstbeleid en Decentralisatie, Den Haag 1981.

29) Kunstbeleid en Decentralisatie (1981), p. 132).

eerste stap gezet om te komen tot een afzonderlijke Wet op de kunst.<sup>30)</sup> Dit besluit vormt tevens een uitdaging om het eigen karakter van de kunst breed te gaan uitmeten, want er zijn veel argumenten nodig om een C.R.M. terrein te onttrekken aan de bepalingen van een wet, waarvoor C.R.M. zelf tot nu toe een zo breed mogelijke werking heeft bepleit. Een afzonderlijke wet, waarbij naar verwachting toch sterk in de richting van de Kaderwet zal worden gekeken, zal de bestuurlijke afstand tussen kunstbeleid en mediabeleid alleen maar vergroten.

#### 3.4.2. Filmbeleid

Geheel in overeenstemming met de oorspronkelijke reserve t.a.v. het fenomeen film, is het overheidsbeleid terzake traditioneel restrictief geweest; de stimulerende rol wordt pas later merkbaar.

De films worden sedert 1926 gekeurd op zedelijke gronden (gemeenten waren daarbij nog bevoegd tot een afzonderlijke keuring). Sinds 1977 is de Bioscoopwet ("tot bestrijding van de zedelijke en maatschappelijke gevaren van de bioscoop") vervangen door een Wet op de Filmvertoningen, waarin de filmkeuring voor volwassenen is opgeheven en een nieuwe keuringsprocedure voor jongeren wordt geregeld.

In de periode na de Tweede Wereldoorlog is een stimulerend filmbeleid tot ontwikkeling gekomen. Daarbij blijken drie aspecten van de film voorwerp van beleid:

- films als autonome professionele kunstuiting;
- film als medium voor voorlichting en educatie;
- film en video als expressiemiddelen voor kunstzinnige vorming en/of amateuristische kunstbeoefening.

Hier zal vooral het beleid t.a.v. het eerste aspect worden belicht. Hoewel het filmbeleid in beginsel ook uitgaat van de doelstellingen voor kunstbeleid, bevindt de film (en trouwens ook de literatuur) zich voor een veel groter gedeelte dan de podiumkunsten in het krachtenveld van de markt. Dat geldt ook voor het beleid.<sup>31)</sup>

Terwijl de financiële steun aan toneel en muziek is geconcentreerd op de producten van artistieke betekenis, wordt er ca. 60% van de filmsubsidies van de Rijksoverheid gereserveerd voor Nederlandse filmproducties in het algemene bioscoopaanbod, en ca. 40% voor (korte) filmproducties van kunstzinnige betekenis. De bevordering van een Nederlandse productie op gebied van speelfilms neemt dus een vooraanstaande plaats in. Dit overheidsbeleid intervenueert in een voor het overige deel commercieel filmaanbod. Subsidies worden verstrekt als garantie tot maximaal 60% van de productiekosten. Bij gunstige exploitatiere-

---

30) Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1981-1982, Handelingen 41ste, 42ste en 43ste, vergadering 9-11 februari 1981, p. 1832.

31) Nota Kunst en Kunstbeleid 1976, p. 101-104.

sultaten van de bioscooproulatie vloeit een bedrag tot maximaal 120% van het voorschot terug in het subsidiefonds. Het Productiefonds voor Nederlandse speelfilms werd in 1956 opgericht. Het fonds wordt gevuld met een jaarlijkse rijkssubsidie, een bijdrage van de Nederlandse Bioscoopbond, restituties uit de exploitatie van Nederlandse speelfilms en rente uit het vermogen.<sup>32)</sup> Bij de oprichting werd de volgende doelstelling voor het productiefonds statutair vastgelegd: "het bevorderen van de Nederlandse filmproductie in het algemeen en de productie van Nederlandse speelfilms in het bijzonder, in hoofdzaak door het scheppen van financieel gunstige voorwaarden voor de continuïteit van die productie en wat verder voor dit doel bevorderlijk is".

Bij een aanvraag voor een garantiesubsidie wordt i.h.a. gelet op: de kwaliteit van het scenario, de bekwaamheid van creatieve en technische krachten, de organisatorische en financiële opzet en het vooruitzicht op een sluitende exploitatie.

Reeds vóór de oprichting van het Productiefonds subsidieerde de Nederlandse overheid korte filmproducties waaraan een culturele betekenis werd toegekend (vanaf 1947). Het beheer van het subsidie-artikel berust bij het Ministerie van C.R.M. zelf, terwijl de Raad voor de Kunst, zoals bij alle subsidietoekenningen, als adviseur optreedt. De achtergrond van deze financiële steun is de overweging geweest dat jong talent in staat moet zijn om een film naar geheel eigen inzicht uit te brengen, zonder rekening te hoeven houden met de commerciële mogelijkheden. Over de vraag of het stimuleren van jonge filmers tot het uitbrengen van een vrije film een geslaagde proef voor de praktijk vormt, lopen de meningen uiteen.

De distributie van deze filmproducties valt onder het beheer van de Rijksvoorlichtingsdienst. De laatste jaren worden dergelijke films steeds regelmatig voor televisie uitgebracht.

Vanaf het begin van de steun aan de Nederlandse film heeft er een spanning bestaan tussen het artistieke en het economische aspect van het beleid. Tussen de steun aan de korte films en die aan het Productiefonds en binnen het Productiefonds bij de afweging van kwaliteits- en zakelijke aspecten van speelfilms. T.a.v. het Productiefonds heeft men zich afgevraagd of het Productiefonds werkelijk bijdraagt tot de continuïteit van de speelfilmproductie. Indien het structuurbeleid voor de filmproductie minder goed uit de verf komt, zou dan het artistieke aspect bij toekenning van gelden niet zwaarder moeten wegen, zo vroeg men zich vervolgens af.

---

32) Gegevens over Productiefonds ontleend aan: G. de Jong, Film en Fonds, Verslag van een onderzoek door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven in opdracht van het Ministerie van C.R.M., Rijswijk 1980.

Tenslotte ontbrak er lange tijd een beleid voor de verspreiding van waardevolle, maar niet voor bioscoopexploitatie aantrekkelijke, buitenlandse films.

In het verlengde van het reeds lang bestaande particulier initiatief door filmliefhebbers (filmliga's e.d), ontstonden in het afgelopen decennium non-profit of semi-commerciële instellingen die de bedoelde films in roulatie brachten. Instellingen zoals Fugitive Cinema Holland en Film International distribueren de minder populaire films over sociaal-culturele instellingen en filmhuizen. Van de subsidiëring van dit zgn. alternatieve filmcircuit neemt C.R.M. de subsidie aan de distributeurs voor zijn rekening, terwijl de gemeenten de filmhuizen subsidiëren.

Om de artistieke bedoeling van de steun aan het Productiefonds te accentueren, heeft de minister van C.R.M. voorgesteld om het ingang van 1981 1/3 van het totale subsidie aan het Productiefonds te bestemmen voor de productie van artistiek waardevolle speelfilms.<sup>33)</sup> Het garantiebedrag voor dit filmtypen kan bovendien worden verhoogd van 60 naar maximaal 90%. Bovendien wordt 1/3 van het budget voor korte films in de toekomst bestemd voor de "langere 16 mm films". Deze productievorm, veelal voortgekomen uit filmerscollectieven, is sterk gericht op films over maatschappelijke en/of politieke onderwerpen, en vindt zijn weg naar de openbaarheid ook vaak in de sociaal-culturele sector.

Met dit standpunt reageerde de minister op een advies van de Raad voor de Kunst om het beleid t.a.v. de film te integreren in een omvattend Filmcentrum.<sup>34)</sup>

In tegenstelling tot landen als Duitsland, Italië of Engeland, bestaat er in Nederland geen hechte samenwerking tussen het filmbedrijf en het televisiebedrijf bij het totstandbrengen van speelfilms.<sup>35)</sup> Zoals vermeld worden er met enige regelmaat korte (gesubsidieerde) films voor t.v. vertoond, maar bij het uitbrengen van speelfilms bestaat er geen of slechts een zeer incidentele coöperatie. In Nederland bestaat op gebied van speelfilms alleen een regeling van de concurrentieverhouding tussen t.v. en bioscoop. Per t.v.-zender zal wekelijks maar één film worden vertoond; bij voorkeur geen populaire speelfilms in het weekend, en verder wordt er een minimum van 40 maanden aangehouden tussen bioscoop-premiere en t.v.-vertoning. Deze afspraken die dateren uit 1970 hebben alleen betrekking op films die door leden van de Ne-

---

33) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1979-1980, 15399.

Filmbeleid. Rijswijk, mei 1980.

34) Raad voor de Kunst - Plan Film centrum - Den Haag 1979.

35) De hierin samengevatte gegevens ontleend aan: A. Hogervorst - Film en Televisie: het verhaal van een familievete, Massacommunicatie 1981 (1), p. 39 - 47.

derlandse Bioscoopbond zijn uitgebracht, zodat de t.v. minder gekort-wiekt is op filmgebied dan uit de afspraken valt af te leiden. Een belangrijk obstakel voor een positieve samenwerking tussen filmproductiebedrijf en televisiebedrijf wordt gezien in de versnippering van fondsen over de verschillende omroeporganisaties. Afzonderlijke omroepen zijn wel in staat om een low-budget film mede te financieren maar geen hoofdfilm in kostbaardere enscenering. C.R.M. heeft nochtans het initiatief genomen tot de oprichting van een werkgroep waarin de participatie van zendgemachtigden aan het Productiefonds wordt bestuurd.<sup>36)</sup> Dit initiatief biedt mogelijk ook perspectief voor een meer regelmatige televisievertoning van Nederlandse speelfilms.

### 3.4.3. Letterenbeleid

Letterenbeleid is volgens de Nota Kunst en Kunstbeleid niet alleen gericht op instandhouding en ontwikkeling van "schone letteren", maar ook meer in het algemeen op de omgang met de Nederlandse taal als communicatiemiddel.<sup>37)</sup>

Bij dit tweede aspect past tot nu toe alleen de steun aan de Stichting Schrijvers-School-Samenleving (voorheen: Schrijvers op School) en de subsidies voor literaire tijdschriften.

Het hoofdaccent van het beleid ligt niet op de verspreiding van Nederlandse literatuur maar op de steun aan Nederlandse schrijvers en aan letterkundige instellingen, waaronder de staatsprijzen voor literaire prestaties.

Het belangrijkste kanaal voor de subsidiestroom naar de letterkundigen is het Fonds voor de Letteren (gesticht in 1965). De statutair vastgelegde doelstelling van het Fonds luidt: "het bevorderen van de Nederlandse letteren onder andere door het behartigen van de belangen van het schrijverschap, door het verlenen van opdrachten".<sup>38)</sup>

Het Fonds verstrekt werkbeurzen, aanvullende honoraria voor auteurs die een boek uitgeven of in een tijdschrift publiceren, maar wier werk in te kleine oplage verschijnt, en verder uitleenvergoedingen voor auteurs van literair werk en jeugdboeken, wier publicaties door bibliotheken worden uitgeleend.<sup>39)</sup> Dit laatste is in een bescheiden ad hoc regeling ondergebracht. Nederland kent geen wettelijk vastgelegd uit-

---

36) Filmbeleid (mei 1980) p. 6.

37) Nota Kunst en Kunstbeleid (1976) p. 90 - 93.

38) Akte houdende oprichting van de Stichting Fonds voor de Letteren. Den Haag 1965.

39) Gegevens van de verdere tekst ontleend aan:

- Nota Kunst en Kunstbeleid (1976) p. 90-92 en p. 120

- Cenario, De sociaal-economische positie van kunstenaars, Verslag van een vooronderzoek deel I en II. Amsterdam 1981.

leenrecht. De uitleenvergoeding draagt niet zoals de andere uitkeringen uit het Fonds het karakter van een sociale compensatie, omdat de hoogste uitleenvergoedingen terecht komen bij auteurs wier werk ook het meest wordt verkocht.

Zoals ook bij de beeldende kunsten dient de verspreiding en de kennisname van werken van Nederlandse auteurs alleen het belang van die auteurs, indien die werken ook op ruime schaal worden gekocht. Wettelijk vastgelegde uitleenrechten bieden geen soelaas voor auteurs die door een zeer beperkt publiek worden gelezen, zo lang de schaal van interesse op de leenmarkt even gering is als op de koopmarkt. Een oplossing voor die financiële problemen, zou kunnen worden gezocht in een fonds waarin opbrengsten uit goed verkopende of vaak uitgeleende boeken worden herverdeeld over schrijvers met een kleine markt. Deze formule wordt eigenlijk al jaren toegepast door uitgevers van literair werk, zij het dat bij uitgevers niet het sociale aspect maar de literaire kwaliteit vooropstaat bij de uitgave van (eventueel verliesgevende) publicaties. Bij een meer principiële benadering van de uitleenvergoeding doet de vraag zich voor of lenen via bibliotheken een zelfstandige wijze van openbaarmaking vormt. Bij een ontkennend antwoord zou een auteursrechtelijke grondslag voor uitleenrecht ontbreken, al staat het de overheid vrij om uit literaire overwegingen een financiële regeling voor uitleningen te treffen.

Via het Fonds voor de Letteren worden tevens aanvullende honoraria verstrekt aan schrijvers die buitenlandse literaire werken in het Nederlands vertalen. Deze uitkeringen kan men vergelijken met stukloon; er wordt een vergoeding per woord gegeven. De individuele inkomenspositie van vertalers wordt niet zoals bij de uitkeringen aan auteurs van oorspronkelijk werk, in overweging genomen. Toch moet men het verlenen van vergoedingen aan vertalers hoofdzakelijk zien als steun aan Nederlandse schrijvers-vertalers. Een algemener beleid dat zoals bij podiumkunsten of musea, aan toonaangevende scheppingen uit het buitenland grotere bekendheid geeft, ontbreekt. De subsidies aan Poetry International vormen een uitzondering. Systematisch beleid op dit terrein zou op gespannen voet komen te verkeren met de bescherming van Nederlandse auteurs.

Tot slot dient de steun aan vertaling van Nederlands werk in buitenlandse talen (subsidie aan de Vertalerstichting) nog vermeld te worden.

### 3.5. Beleid t.a.v. musea en archieven

Voor het beleid t.a.v. musea en archieven gelden dezelfde uitgangspunten als voor het kunstbeleid (vgl. par. 3.4.), zij het dat het hoofaccent komt te liggen op instandhouding en publiekmaking van culturele waarden. Met name de publieke dienstverlening waaronder het educatieve werk van musea en archieven, is van overheidszijde de laatste jaren sterk bevorderd. Musea- en archievenbeleid verschillen qua object van

het terrein van de kunstbeoefening. Archieven dienen ter conservering en openbaarmaking van bescheiden van overheden en publiekrechtelijke organisaties.

De verzamelingen in de musea strekken zich eveneens uit over een zeer breed terrein: volkenkunde, religie, geschiedenis, natuurwetenschappen, techniek, kunst en kunstnijverheid. Kunstmusea vormen ongeveer 15% van het totale aantal, maar hieronder zijn wel de musea met de grootste publieke omzet. Indien men dit deel apart zet, kan men stellen dat het overige musea- en archievenbeleid zich richt op zaken van oudheidkundige waarde. Hieronder zijn veel onderwerpen, die in eigentijdse gedaante niets met het beleid van culturele zaken te maken hebben, zoals de ontwikkeling van de techniek, van de biologie, de derde wereld, het binnenlands bestuur e.d.<sup>40)</sup> Het Rijk financiert een twintigtal Rijksmusea en subsidieert ruim een zestigtal andere musea. De verzamelingen van deze laatste zijn praktisch even divers als het landelijke museale bezit.

Het Rijk voorziet in ca. 1/3 van het totale exploitatietekort van musea, de gemeenten financieren het overgrote deel van de rest, wat neerkomt op bijna 2/3 van het totale tekort. In verband met de zeer uiteenlopende ontstaanswijze van museale verzamelingen (verstatelijking van collecties van de stadhouders, particulier initiatief, schenkingen enz.) bestaat er weinig thematische systematiek in het landelijke museumaanbod.

Er zijn verschillende gemeentelijke musea met kunstcollecties van internationale betekenis, maar ook Rijksmusea of door het Rijk gesubsidieerde musea met een oudheidkundige streekverzameling.

In de nota - Naar een nieuw Museumbeleid - zijn enige richtlijnen opgesteld om de taakafbakening tussen de verschillende overheden enigszins systematisch te ordenen. Het Rijk zou primaire verantwoordelijkheid moeten dragen voor algemene beleidsfuncties (onderzoek, internationale relaties, ontwikkeling educatief werk e.d.) en voor museumvoorzieningen van nationaal belang. De criteria voor dit laatste worden echter zo ruim geïnterpreteerd dat de bestaande portefeuille van rijksverplichtingen nauwelijks wijziging zou behoeven. Daarnaast zou het Rijk op gebied van kunsten, vooral de zorg voor de oude kunsten op zich moeten nemen, terwijl de grote gemeenten zich toelagen op de collectievorming van hedendaagse kunst. Dit aspect van de geprojecteerde taakverdeling is precies omgekeerd bij de podiumkunsten, waar

---

40) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1976-1977.

Nota: Naar een nieuw museumbeleid. Rijswijk, december 1976.

Tenzij anders vermeld zijn gegevens uit het tekstgedeelte over musea ontleend aan deze nota.

gedacht wordt aan een eerste verantwoordelijkheid van het Rijk voor vernieuwing en experiment (vgl. 3.4.1.).

Het voorzieningenstelsel op gebied van archieven is geregeld bij de Archiefwet (1962). Deze regelt de bestuurlijke voorzieningen en verder de status en verplichtingen van rijks-, provinciale, gemeente- en waterschapsarchieven.

Archieven hebben qua object nauwelijks een aanrakingsvlak met de kunsten gemeen. Ook hun functie van openbaarmaking laat zich niet vergelijken met die van de kunsten. Openbaarmaking van informatie of cultuuruitingen door archieven en musea betekent in het algemeen: tentoonstellen. Hieraan vooraf gaat een proces van selectie, interpretatie en duiding van objecten. Het werk bij archieven en veel van de musea lijkt in dat opzicht meer op dat van redacties van media of wetenschapsinstellingen dan op dat van kunstbedrijven.

Archieven zijn in eerste instantie deskundige conserveringsinstellingen voor objecten van historische betekenis. Openbaarmaking in de zin van selectie en presentatie van informatie speelt bij archieven een bescheiden rol. <sup>41)</sup>De bevordering van de publieke functies van archieven betekent dat de toegankelijkheid van het bestand voor niet professionele geïnteresseerden wordt vergroot en dat archieven af en toe een aspect van hun verzameling in de openbare aandacht brengen.

Bij musea draagt de presentatie van de verzameling een permant karakter. In dit opzicht zijn musea belangrijke instellingen voor het verspreiden van informatie of van culturele producten.

Hoewel archieven en musea voor de bekendmaking van hun verzameling ook gebruik maken van reproductietechnieken c.q. gedrukte media, ontlenen zij hun betekenis vooral aan de vertoning van het oorspronkelijke voorwerp. Daarnaast leveren musea en archieven gegevens t.b.v. publicaties, film en televisiedocumentaires.

### 3.6. Enige hoofdlijnen

Het is na deze globale beschrijving van beleidssectoren nog te vroeg om conclusies te trekken. Toch worden, bij wijze van tussenbalans, hieronder enige punten naar voren gehaald, die in de hoofdstukken hierna nader zullen worden geanalyseerd. Daarvoor is hoofdzakelijk gelet op de vragen: Welke objecten uit de markt voor informatie en cultuuruitingen voorwerp zijn van overheidszorg en welke verschillen daarbij optreden tussen de zorg voor media en die voor culturele zaken.

- Bij de zorg voor omroep en pers staat de politieke-staatkundige betekenis voorop. Het persbeleid is zelfs geheel geconcentreerd op pers-

---

41) C.B.S., Archieven 1977, 's-Gravenhage 1980.



organen die zich voornamelijk bezighouden met informatie en opinievorming op dit gebied. Anders dan bij de pers valt de recreatieve, culturele of educatieve taak bij de omroep wel onder de overheidsaandacht. Uit de wetgeving en het overheidshandelen blijkt echter dat de zorg voor die omroepfuncties als een afgeleide wordt beschouwd van die voor de levensbeschouwelijke of politieke diversiteit.

- Bij pers en omroep richt de overheid zich primair op het instandhouden van een pluriform bestel, waarbij zij zich uit ontzag voor een vrije meningsuiting bij voorkeur niet inlaat met de kwaliteit van het gebodene. Het gaat hier om de zorg voor een bestel waarbinnen informatie en cultuuruitingen van geheel verschillend allooi worden gepresenteerd; nieuwsanalyse en "human interest", kunst en showbusiness.
- Ook bij het bibliotheekbeleid richt de bemoeiing zich in hoofdzaak op het voorzieningsstelsel en niet op de kwaliteit van de aangeboden cultuurproducten. De rechtstreekse overheidssubsidie aan het bibliotheekwerk stimuleert het gehele aanbod, zodat de overheid in feite zowel de verspreiding van cultureel waardevolle als die van populaire uitingen steunt. Hierdoor is de overheid nauwer dan bij het omroepbeleid betrokken bij de kwaliteit van de dienstverlening. Overigens verleent de Wet op het Openbare Bibliotheekwerk de overheid (tot nu toe onbenutte) bevoegdheden om regels over de kwaliteit van het aanbod vast te stellen.
- De zorg voor culturele zaken raakt, noch direct, noch indirect het gehele spectrum van cultuuruitingen. Het voorwerp van zorg wordt vooral bij het kunstenbeleid op kwaliteitsgronden geselecteerd. Kunstenbeleid en de zorg voor musea en archieven zijn volgens de doelstellingen beide gericht op de instandhouding van culturele waarden, maar bij musea en archieven valt daaronder een veel uiteenlopendere soort artefacten dan bij kunstbeleid.
- Binnen het kunstenbeleid is de zorg voor de film praktisch het enige onderdeel dat zowel de populaire als artistieke producties stimuleert. Het beleid voor theater, muziek en letteren concentreert zich op uitingen die volgens artistieke tradities worden voortgebracht. De optiek is het zelfde maar de instrumentatie van dit stuk kunstenbeleid verschilt onderling ook. De podiumkunsten worden immers overwegend uit overheidsuitgaven gefinancierd terwijl de literatuur zich hoofdzakelijk zelf bedruipt.
- Hoewel de doelstellingen een algemene zorg voor waardevolle culturele uitingen suggereren, bemoeit het cultuurbeleid zich niet met alle - in publieksaantallen uitgedrukt zelfs niet de belangrijkste - distributiekanaalen waarlangs waardevolle cultuuruitingen het publiek bereiken. Kunstbeleid stimuleert de productie; bij de podiumkunsten zelfs alleen de productie van zaaluitvoeringen. Hoewel de overheid via bibliotheken en omroep betrokken is bij machtige verspreidings-

kanalen voor cultuur, vormt de cultuurspreiding bij omroep noch bij bibliotheekbeleid een zaak waar veel aandacht naar uitgaat. Binnen C.R.M. staat omroep- en bibliotheekbeleid geheel los van het beleid voor culturele zaken. Het kunstbeleid bemoeit zich i.h.a. niet met het marktsegment van geluids- of beeldopnamen van kunstuitingen.

- De huidige ontwikkeling waarbij bibliotheekbeleid ingepast gaat worden in de Kaderwet en voor het kunstenbeleid een eigen wettelijke regeling ontworpen zal worden, geeft te vrezen dat de behandelde beleidssectoren nog verder uiteen zullen drijven. Ook het feit dat omroep en persbeleid bij de decentralisatie politiek voorlopig buiten schot blijven, versterkt dit vermoeden.
- Nu een beeld is geschetst van de overheidszorg voor informatie en cultuuruitingen rijst de vraag: wat de achtergrond is van deze versnipperde overheidsbemoeiing, hoe, met name ook de scheiding van cultuurzorg en mediabeleid is ontstaan.

In overeenstemming met de probleemstelling voor deze studie (zie hoofdstuk 1) wordt in dit deel van het rapport ingegaan op de uitgangspunten van media- en cultuurbeleid, in het bijzonder op de historische achtergronden van het verschil in benadering door beide beleidsvormen. Hoofdstuk 4 geeft een typering van verschillende kwaliteitsstandaarden die rond het aanbod van informatie en cultuur zijn gegroeid. Hoofdstuk 5 beschrijft hoe kwaliteitsstandaarden door de tijd vervlochten zijn geraakt met cultuurpolitieke doelstellingen. In hoofdstuk 6 komt, ter afronding van dit rapportgedeelte over normatieve achtergronden, de vraag aan de orde of en in hoeverre de huidige markt en het publiek zich voegen naar kwaliteitsstandaarden en cultuurpolitieke idealen.

#### HOOFDSTUK 4. KWALITEITSASPECTEN NADER BESCHOUWD

##### 4.1. Inleiding

In een democratische samenleving is het aan de individuele burger om uit te maken of en hoe intensief hij kennis neemt van informatie en cultuuruitingen. Het is uiteindelijk aan hem om de zin te bepalen van datgene wat hij tot zich heeft genomen. Dat betekent niet dat elk individu geheel uniek is in het soort behoefte dat hem tot kennisname prikkelt of in het soort ervaringen dat zulks bij hem teweegbrengt. Toch zijn die behoeften en ervaringen zo divers en vaak zo afhankelijk van min of meer toevallige omstandigheden, dat zich i.h.a. niet laat vaststellen of de kennisname van een bepaald geestesprodukt "vol-doet". Hierin onderscheiden geestesgoederen - waartoe b.v. ook de esthetische vormgeving van gebruiksartikelen is te rekenen - zich van de meeste andere goederen.

Dat er geen absolute maat bestaat voor de vraag of geestesproducten "aan hun doel beantwoorden", wil niet zeggen dat er ook normen ontbreken om hun betekenis in te schatten. Integendeel zelfs, bij de beoordeling van informatie of cultuuruitingen worden velerlei kwaliteitsmaatstaven gehanteerd. Sommige daarvan zijn meer gezaghebbend dan andere, maar ook de gezaghebbende maatstaven dringen zich niet onmiddellijk

op aan een willekeurige beschouwer die niet van te voren met die normen vertrouwd is. Bovendien schikken lang niet alle producenten, noch alle consumenten zich naar kwaliteitsmaatstaven van deskundigen, zoals bij voorzieningen voor onderwijs of gezondheidszorg i.h.a. wel het geval is.

Het lijkt niet toevallig dat in beschouwingen over het aanbod van informatie en cultuuruitingen, kwaliteitsoordelen keer op keer een voorname rol spelen, wellicht omdat niet eenvoudig verwezen kan worden naar algemeen geldende of aanvaarde maatstaven. Daar komt bij dat, informatie in sterkere mate nog dan cultuuruitingen, appelleert aan een politiek of zedelijk oordeel door het publiek.

Voorals beschouwingen over de relatie tussen massamedia en cultuur, die in dit rapport centraal staat, zijn sterk doortrokken van normatieve oordelen. Daarbij schijnen vaak verschillende kwaliteitsstandaarden met elkaar in aanvaring te komen. De ene partij ziet b.v. in massamedia instrumenten voor culturele democratisering, een andere spreekt van massificering; wat bij de een drempelverlaging heet, wordt door de ander vertrouwing genoemd.

Een overzicht van de meest relevante oordelen zou op zichzelf reeds een uitvoerige studie nodig maken. Maar dit kan geen excuus zijn om kwaliteitsaspecten in dit rapport te omzeilen. Veel van de verschillen in overheidsbemoeiing met media en cultuur grijpen terug op uiteenlopende kwaliteitsstandaarden. Trouwens wat is cultuurpolitiek, meer in het algemeen gesproken anders dan een resultante van oordelen over zaken die goed of wenselijk zijn? De overheidszorg voor media en culturele zaken berust immers op een positieve inschatting van hun maatschappelijke betekenis en hieraan liggen kwaliteitsmaatstaven ten grondslag.

Het vorige hoofdstuk leerde dat de overheid met verschillende maten meet bij haar bemoeiingen. Van het omroepaanbod, dat dagelijks een massaal publiek van informatie en amusement voorziet, worden niet de programma's, maar de uitzendende organisaties beoordeeld en deze beoordeling vindt meestal plaats bij de aanvraag van een zendvergunning. Bij steunverlening aan de pers wordt de kwaliteit van de redactionele inhoud evenmin beoordeeld, maar blijkbaar zoals bij de omroep, de bijdrage van een organisatie aan de verscheidenheid van het geheel. De culturele en recreatieve functies van deze media worden, bij de pers uitdrukkelijker dan bij de omroep, behandeld als afgeleide van de politiek-staatkundige functie van het publiciteitsorgaan. Als consequentie hiervan hejegt de overheid de verschillende richtingen in beginsel als gelijkwaardig, niet alleen bij de verzorging van nieuws en politieke commentaren, maar dus ook bij de presentatie van cultuur en amusement.

Bij de subsidiëring van kunst ligt dit geheel anders. Dit aanbod, dat zoals is aangetoond een veel minder omvangrijk, en ook een gemiddeld hoger geschoold publiek bereikt (zie hoofdstuk 6), wordt zelf wel op

kwaliteit beoordeeld. Een ander verschil is dat de overheid op dit terrein, diversiteit van kwaliteiten of richtingen alleen erkent voorzover deze zich binnen de kunstvakbeoefening manifesteert. Overige aanbodssoorten van cultuur (populaire uitingen b.v.) worden zeker niet als kwalitatief gelijkwaardig beschouwd. Het kunstbeleid rust op een geheel andere beoordelingstraditie dan het omroep- en persbeleid; op een andere ook dan het bibliotheekbeleid dat evenmin als mediabeleid bij voorbaat enig soort cultuurproducten als superieur behandelt.

Op de achtergronden hiervan zal thans worden ingegaan. In dit hoofdstuk wordt vooral gelet op de maatschappelijke achtergronden van de verschillende kwaliteitsstandaarden, in het volgende (vijfde) hoofdstuk wordt hoofdzakelijk gekeken naar de manier waarop in het overheidsbeleid aanknoping is gezocht bij deze verschillende uitgangspunten.

#### 4.2. Van tweedeling naar driedeling

Over verschillen in kwaliteitsstandaarden is veel geschreven in de Verenigde Staten. Men wijst daarbij vaak op een tegenstelling tussen het domein van de commercie, d.w.z. de massacultuur en de verfijnde cultuur, welke laatste volgens kwaliteitsstandaarden van intellectuelen of artistieke professionals tot stand komt.<sup>1)</sup>

Deze tweedeling speelt ook in de beeldvorming over kwaliteitsstandaarden in West-Europa een belangrijke rol, al verschilt de aanbodstructuur, vooral bij omroep en kunsten, hier sterk van de Amerikaanse. Dat geldt vooral voor Nederland waar, uitgerekend in de tweede helft van de 19e eeuw, de periode waarin kranten of tijdschriften massamedia werden, dagbladen en tijdschriften werden opgericht als bindmiddel voor bevolkingsgroepen met een gemeenschappelijke overtuiging. De radio, massamedium bij uitstek, werd ongeveer een halve eeuw daarna bestemd tot communicatiemedium voor bevolkingsgroepen van gelijke religieuze en politieke gezindheid.

De levensbeschouwelijke of ideologische signatuur is tot vandaag toe belangrijk gebleven als leidraad voor het verzorgen van uitzendingen of het uitgeven van kranten of tijdschriften. De tweedeling tussen massacultuur en verfijnde cultuur biedt geen ruimte voor deze variant. In plaats daarvan wordt in Nederland wel gesproken van een tweedeling tussen commerciële en niet-commerciële cultuur. Het lijkt echter even-

---

1) Zie bijv. T.M. Kando, *Leisure and Populair Culture in Transition*, St-Louis. Toronto, London, 1980. Hoofdstuk 3,; B. Rosenberg, D.M. White (eds.) *Mass Culture - The Popular Arts in America*, New York 1957; B. Rosenberg, D.M. White (eds.) *Mass Culture Revisited*, New York, 1971.

zeer onjuist om alle publiciteitsinstellingen die op de vrije markt opereren ongenueanceerd onder te brengen onder het fenomeen commerciële cultuur. De meeste boeken, kranten, tijdschriften worden door ondernemingen met winstoogmerken uitgegeven. De productie staat niet indienst van levensbeschouwelijke groeperingen, zodat een institutionele band met een publieksgroep ontbreekt. In dat opzicht kan men spreken van een commerciële relatie, waarbij de aanbiedende en afnemende partij slechts voor de levering van een (serie) dienst(en) een relatie aangaan. Het is echter onjuist de inhoudelijke kwaliteit van het aanbod te typeren volgens dit éne kenmerk.

Het ééndimensionale spraakgebruik dat commercieel tegenover non-commercieel plaatst, is dus ook te beperkt.

Verschillende redacties van dagbladen of tijdschriften, samenstellers van omroepprogramma's of uitgevers van boeken zijn, bij een streven naar een optimale prestatie, niet primair georiënteerd op de verkoop van succesnummers. Het gaat velen van hen evenmin om het uitdragen van een overtuiging. Hun werkwijze laat zich het beste karakteriseren als professionele of artistieke oriëntatie. Deze richt zich noch op optimale afzetresultaten noch op een ideologie, maar op kwaliteitscriteria van de respectievelijke vakgebieden.

Eén en ander geeft aanleiding om een aangepaste indeling te maken. Indelingen blijken vaak te beperkt voor de vele nuances in de realiteit. Toch lijkt het nuttig een beschrijving van kwaliteitsstandaarden enigermate te systematiseren. Daarvoor zijn drie typen van kwaliteitsstandaarden onderscheiden. Deze beogen een verschil in normen te typeren, waarop producenten of distributeurs van informatie of cultuuruitingen zich in laatste instantie beroepen voor de rechtvaardiging van de kwaliteit van hun aanbod. Men kan onderscheiden:

- een marktoriëntatie,
  - een professionele of artistieke oriëntatie,
  - een ideologische oriëntatie.
- De eerste zou men kunnen omschrijven als een oriëntatie die haar criteria voor kwaliteit ontleent aan het marktgebeuren, het publiek benadert in de rol van consument en prikkels uit het publiek of uit de samenleving vertaalt als behoeften aan diensten, onder de leuze: aanbieden wat de consument wil.<sup>2)</sup>

---

2) Vgl. G. Murdock, The role of radio and television in shaping the form and the contence of audience culture; in: Council of Europe, Documents relating to the Conference held in Strasbourg from 28 till 30 april 1982, Strasbourg 1980. p. 121-130;

B. Manschot, Media, macht en mensen; Amsterdam 1974, hoofdstuk VII;  
P. van Waesberghe, Ter lering of vermaak, De diverse soorten dagbladen, in J. Bardoel en J. Bierhoff (red.) Media in Nederland, Amsterdam, 1981, deel 2, p. 43-75.

- De tweede als: een oriëntatie op kwaliteitsstandaarden van een kring van vakbeoefenaren, die het publiek beziet als bestaande uit leken en signalen uit de samenleving decodeert als uitdagingen aan de vakbeoefening. De rechtvaardigingsgrond vormt de overtuiging dat vakbeoefenaren tot opdracht hebben om het publiek werk van hoge vakmatige kwaliteit te bieden.<sup>3)</sup>
  - De derde: een oriëntatie op een politieke of levensbeschouwelijke opdracht, waarbij het aanbod wordt getoetst op zijn betekenis voor een overtuiging; prikkels uit de samenleving worden geïnterpreteerd in termen van steun of tegenstand m.b.t. een overtuiging en het publiek wordt beschouwd als (potentiële) aanhang. De rechtvaardiging berust op de idee van roeping, het gebodene is datgene wat nodig is om de mensen tot een bepaald inzicht te brengen.<sup>4)</sup>
- Dit onderscheid wordt niet geïntroduceerd om - vooropgesteld, dat zulks mogelijk is - organisaties te gaan indelen. Het is bedoeld om afwegingscriteria te typeren die - soms tegelijkertijd - binnen een organisatie werkzaam zijn. Hoewel het onderscheid is gemaakt om principieel onverenigbare oriëntaties aan te duiden, bieden grote organisaties met verzelfstandigde afdelingen zoals dagbladredacties, uitgeverijen of omroeporganisaties veelal ruimte voor uiteenlopende kwaliteitsstandaarden per afdeling. Bij omroeporganisaties bestaat b.v. verschil in behandeling tussen amusement en cultuur, tussen lichte en serieuze muziek, tussen en lichte en zware informatie. Bovendien kunnen verschillende kwaliteitsstandaarden een rol spelen bij het aanbod van producten. Verscheidenheid in kwaliteitsstandaarden is vaak ook verbonden met de productiefase van het aanbod: religieuze programma's die met veel gevoel voor marktverhoudingen in de Verenigde Staten zijn geproduceert, kunnen bijv. volgens strikt levensbeschouwelijke beginselen door een Nederlandse confessionele omroeporganisatie voor de televisie worden uitgebracht. Verder komt het vaak voor dat boeken, muziek of theater, waarin de schepper een visie op de samenleving of een artistieke formule heeft uitgewerkt, volgens strikt commerciële standaarden door derden worden uitgebracht. Ook het omgekeerde komt

---

3) Vgl. F.J.H.M. van der Ven, *Geschiedenis van de arbeid*, Antwerpen/Utrecht 1965, deel 2 en 3;

J.A.A. van Doorn, *Verzelfstandiging en vermaatschappelijking van de arbeid* en idem: *Het maatschappelijk werk; organisatie en professionalisatie*, beide essays in: *Organisatie en Maatschappij*, Leiden 1966;

A.M. Mok, *Beroepen in actie*; Meppel 1973.

4) J.A.A. van Doorn, *De verzorgingsmaatschappij in de praktijk*, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.) *De stagnerende verzorgingsstaat*, Meppel/Amsterdam 1978.

voor. Producties die oorspronkelijk volgens een commercieel normenstelsel zijn voortgebracht, worden naderhand op grond van artistieke kwaliteitsstandaarden verspreid.

Men dient voorts te bedenken dat artistieke kwaliteitsstandaarden in het werkterrein van de media - b.v. bij t.v.- of grammofoonopname - tot andere oordelen kunnen leiden dan bij podiumuitvoeringen.

Het zou te ver voeren om de vele nuances hier te noemen. Ook de beschrijving van de maatschappelijke achtergrond van kwaliteitsstandaarden, die thans volgt is slechts een vluchtige schets. De beschrijving is in hoofdzaak op de professionele en ideologische standaarden geconcentreerd; de marktoriëntatie wordt vooral belicht aan de hand van visies van intellectuelen over dit onderwerp. Deze selectie is gemaakt omdat juist die drie aspecten van grote invloed zijn geweest op de cultuurpolitiek in Nederland.

#### 4.3. Enige achtergronden van de professionele en artistieke kwaliteitsstandaarden

Indien men de geschiedbeschrijving van beroepen opslaat blijkt daaruit hoezeer maatschappelijke verhoudingen een stempel hebben gedrukt, niet alleen op de wijze waarop een vak wordt uitgeoefend maar ook op de maatstaven waarmee de resultaten daarvan worden beoordeeld. In de algemene literatuur over de maatschappelijke ontwikkeling van de krant, het boek, of de podiumkunsten is ook door sommigen aandacht geschonken aan een karakterschuiving van de productiestructuur. Verschillende auteurs wijzen hierbij op veranderingen, die in de sociologie bekend zijn als de ontwikkeling van "Gemeinschaft naar Gesellschaft". Voor de industriële revolutie zouden de genoemde communicatievormen voornamelijk gedijen in min of meer gesloten consumptiehuishoudingen. Een auteur maakte veelal deel uit van een kring van intellectuelen, waartoe ook de lezers behoorden. Er bestond hierbij weinig differentiatie naar rollen. Een schepper van geestesgoederen ontleende zijn kwaliteitsmaatstaven i.h.a. aan de publiekskring waarvoor hij werkzaam was.

Habermas schrijft over een stadium aan het einde van de 18e eeuw, waarin de krant, het tijdschrift en het boek de gemeenschappelijke dragers waren van de discussie tussen verlichte burgers.<sup>5)</sup> Anderen wijzen op de bloei van de podiumkunsten in een besloten kring van

---

5) J. Habermas, Strukturwandel der Öffentlichkeit, Neuwied 1962.



artistocraten en patriciërs, in ongeveer dezelfde periode.<sup>6)</sup> De opkomst van onpersoonlijke marktverhoudingen zou deze situatie hebben gewijzigd. Bij de drukpers en op het gebied van kunsten ontstond een nadrukkelijker rolverdeling tussen producerende en consumerende partij. De drukpers kwam onder het regiem van de markt; de podiumkunsten aanvankelijk ook, maar voor deze ontstond een nieuw (staats-)mecenaat. Zowel pers als podiumkunsten ontwikkelden zich tot verzelfstandigde instituties, min of meer in afzondering van hun publiek en geleidelijk ontstonden er rond elk soort geestesproducten eigen tradities en kwaliteitsbeoordelingen.

Vanaf het allereerste stadium ontpopte de drukpers zich als een medium voor nieuwsfeiten en meningen die onafhankelijk van- en vaak ook in oppositie tegen de wereldlijke of geestelijke machtscentra tot stand kwamen. De voorlopers van een onafhankelijke opiniëring waren anonieme vlugschriften uit de 16e eeuw. Die van de nieuwsgaring: de geregelde berichten tussen de toenmalige handelscentra. De ontwikkeling van een onafhankelijke pers en de opkomst van democratische verhoudingen zijn onafscheidelijk met elkaar verbonden. De eerste periodieke kranten en tijdschriften verschenen in landen waar tolerantie op geestelijk gebied het verst was voortgeschreden: in de Republiek en in Engeland.<sup>7)</sup>

Kranten en tijdschriften zijn sinds die periode vooruitgeschoven pos-ten in de politieke en maatschappelijke discussie. Ze bevochten hun onafhankelijkheid t.o.v. de overheden. Veel persorganen, ook in Nederland, verkregen deze onafhankelijkheid als exponenten van een erkende politieke of intellectuele stroming.

Een verdere stap in de ontwikkeling van de journalistieke onafhanke-lijkheid vormde een verzelfstandiging van redacties van publiciteits-organen t.o.v. politieke of confessionele kaders. Deze ontwikkeling is van recenter datum. Zij deed zich het eerst voor bij kranten en tijdschriften uit het buitenland die een internationale lezerskring hadden verworven en wier berichtgeving of oordeel juist door haar in-tellectuele en ongebonden karakter op prijs werd gesteld.

Ook in Nederland heeft zich een politiek tamelijk ongebonden kwali-

---

6) A. Hauser, Sociale Geschiedenis van de Kunst, Uitg. Nijmegen 1975, Hoofdstuk VI;

P. Burke, Popular Culture in early modern Europe, London, 1979, hoofdstuk 9;

P. Gedin, Literature in the marketplace, London 1977, hoofdstuk 1.

7) Zie voor de geschiedenis van de (Nederlandse) pers bijv.

M. Schneider, J. Hemels, De Nederlandse Krant 1618-1978, Baarn 1979.

teitspers ontwikkeld.<sup>8)</sup> Voorwaarden voor een professionaliseringsproces van de journalistiek waren het meest gunstig bij kranten, die wel als de burgerlijke pers werden aangeduid en die zonder strakke binding met politieke partijen werden geredigeerd. Het begon dan ook bij dit deel van de pers en verbreedde zich tijdens de ontzuilingsperiode, in de jaren zestig. Ontzuiling betekende voor sommige partij-gebonden kranten of tijdschriften inkrimping van het lezersbestand, beëindiging van de landelijke spreiding, of het einde van het bestaan. Hun plaats werd veelal ingenomen door een populaire, op de markt van lezersinteresses georiënteerde pers, waarin de politieke actualiteit bescheiden paginaruimte inneemt tussen gemengde berichten, human interest en de wereld van amusementssterren.

Ontzuiling als professionaliseringsproces valt echter niet samen met ontpolitisering van de meningsvorming op staatskundig of sociaal-economisch terrein. Wel was er sprake van een, in toenemende mate onafhankelijke politieke oordeelsvorming bij de pers en ook bij omroeporganisaties met een traditionele levensbeschouwelijke binding. In het algemeen werd bovendien de ruimte voor verschil in maatschappelijke overtuigingen binnen de redacties groter. Dit kan niet los worden gezien van een inhoudelijke verbreding van de berichtgeving, waardoor onvermijdelijk een groter aantal gezichtspunten een rol gingen spelen bij de beoordeling van gebeurtenissen. De commentaren bij sport of kunst zijn al wat oudere voorbeelden van verslaggeving, waarbij andere dan politieke waardenoriëntaties op de voorgrond treden. Op specialistische terreinen van verslaggeving vervagen soms de grenzen tussen wetenschappelijke en journalistieke professie. Op het brede terrein echter van de dagelijkse berichtgeving en trouwens ook in verschillende andere aspecten van de journalistiek onderscheidt het vak zich duidelijk als een zelfstandige professie. Van oudsher bestaat er een vrij sterke solidariteit onder journalisten die over eenzelfde terrein berichten.<sup>9)</sup> Loyaliteit aan de signatuur van hun blad blijkt hierbij geen belemmering. Daarnaast vormt de oprichting van een vakorganisatie en een beroepsopleiding een duidelijk fenomeen van professionele vorming.<sup>10)</sup>

De onafhankelijkheid en zelfstandige verantwoordelijkheid van de schrijvende pers wordt voorts geaccentueerd in de totstandkoming van redactiestatuten. Tenslotte is ook de ontwikkeling van een beroepscode (persethiek) ver voortgeschreven.

---

8) P. van Waesberghe (1981).

9) A. Kaiser, Anatomie van een vrij beroep. De dagbladjournalistiek, in J. Bardoel en J. Bierhoff (1981) p. 83-95.

10) J. Rogier, Pers: de handelswaarde van een geestelijk goed, in J. Bardoel en J. Bierhoff (1981), p. 27-44.

Het vak van journalist is, onverschillig van de ruimte die een uitgeverij of omroeporganisatie biedt voor redactionele zelfstandigheid, sterk gericht gebleven op dienstverlening aan het publiek. De kunstvakbeoefening ontwikkelde zich naar een onafhankelijkheid waarbij ook de ongebondenheid t.o.v. het publiek werd nagestreefd.

Het professionaliseringsproces bij de podiumkunsten gaat veel verder terug dan bij de journalistiek. Er bestaan veel aanwijzingen dat de bescherming die aristocraten of patriciërs kunstenaars boden, in belangrijke mate heeft bijgedragen aan specialisatie en perfectionering van de beoefening van letteren, muziek, dans of theater.

Men mag wel aannemen dat belangrijke aspecten van een professionaliseringsproces, in het ene land meer dan in het andere, op gang waren gebracht toen het kunsttheater en de kunstmuziek uit de besloten sfeer van hoven of salons doorbraken naar de openbare zalen, in het begin van de 19e eeuw. De podiumkunsten en het populaire theater- en het muzikleven ontmoetten elkaar op een openbare markt, evenals de schone letteren en de volkslectuur. Williams legt een relatie tussen het ontstaan van marktverhoudingen op het gebied van literatuur en de opkomst van het charismatisch beeld van het kunstenaarschap: "It is a fact that in the same period in which the market and the idea of specialist production received increasing emphasis there grew up, also a system of thinking about the arts of which the most important elements are: first an emphasis on the special nature of art-activity as a means to "imaginative truth", and second an emphasis on the artist as a special kind of person."<sup>11)</sup>

De beoefening van kunsten ontwikkelde zich naar een zelfstandig specialisme, en de eigen inzichten van de beoefenaren werden steeds maatgevender voor de manier waarop men te werk ging. Het ongebonden karakter van de creatieve verbeeldingskracht, waarvan kunstenaars zich in toenemende mate bewust werden, werd tevens norm voor de vakbeoefening. Die ideële vrijheid werd sinds het begin van de vorige eeuw ook nadrukkelijk uitgedragen. Kunstenaarskringen demonstreerden die ongebondenheid door zich af te zetten tegen het publiek. Hauser typeert deze beweging onder kunstenaars tijdens de romantiek als volgt:

"...uit dit alles spreekt slechts het verlangen om zich af te zonderen van de burgerlijke maatschappij of eigenlijk: om de reeds voltrokken afzondering als opzettelijk en welkom voor te stellen".<sup>12)</sup>

Het romantische concept van het kunstenaarschap, dat in beginsel geen maatschappelijke opdracht ziet voor de vakbeoefening, heeft zich als het l'art pour l'art adagium het sterkst doen gelden onder scheppende

---

11) R. Williams, *Culture and Society 1780-1950*, Harmondsworth, New York enz., 1979, p. 53.

12) Hauser (1975), p. 456.

kunstenaars. Daar staat tegenover dat het meestal ook scheppende en dan met name beeldende kunstenaars en schrijvers waren, die als reactie op de l'art pour l'art beweging hun creatieve vaardigheden op enigerlei wijze in dienst wilden stellen van een maatschappelijke of politieke functie. Visies op een geëngageerd kunstenaarschap winnen aanhang tegen het einde van de 19e eeuw.<sup>13)</sup>, een periode waarin het romantische kunstenaarsbeeld opgang maakt onder de beoefenaren van podiumkunsten.

De romantische artistieke oriëntatie kan men beschouwen als een extreme variant van een professionele oriëntatie, waarbij waarden en normen van de samenleving en in feite ook die van de cliëntèle geheel moeten wijken voor de eisen die een vrije ontplooiing van de kunsten oplegt. Voor het publiek resteert een rol van bewonderaar en/of geldverschaffer.

Het is eigenlijk frappant dat de ondergeschikte rol die deze traditie het kunstpubliek toemeet, niet als een diskwalificatie van het kunstpubliek is opgevat. Het tegendeel lijkt eerder het geval te zijn. Volgens de romantisch-artistieke traditie ontleent het publiek juist waardigheid aan zijn omgang met de muze en dit beeld van de kunstparticipatie is niet alleen uit visies op de kunstbeoefening voortgekomen. De cultivatie van geestelijke vermogens, zoals door de beschouwing van kunsten en wetenschappen, gold sinds de Renaissance als ideaal voor intellectuelen. Volgens Elias zagen de omhoogstrevende lagen uit de burgerij in het Duitsland van de 18e eeuw deze wijze van ontplooiing als een eigen keurmerk voor beschaving, waarmee ze zich afzetten tegen de leefstijl van de Duitse aristocratie, die in hun ogen teveel op uiterlijk vertoon berustte.<sup>14)</sup>

Een latere episode uit de geschiedenis van de kunstparticipatie is o.a. beschreven door Hauser. Hij meent dat burgers die in de tweede helft van de vorige eeuw een welvarende positie hadden bereikt, zich juist graag spiegelde aan stijlelementen van de vroegere aristocratie of wat zij daarvoor hielden. Vooral tijdens het Tweede Keizerrijk in Frankrijk, de laatste fase in de dynastie van de Habsburgers in Oostenrijk en na de stichting van het Keizerrijk in Duitsland ontstond er volgens hem een pronkzuchtige kunstparticipatie. Deze viel samen met een intense belangstelling voor een heroïsch nationaal verleden, voor de opera en de orkestmuziek in magistrale bezetting en ook met het tijdperk waarin imposante schouwburgen en concertzalen werden opgetrokken.<sup>15)</sup> Uit deze periode dateert de plechtstatige atmosfeer die

---

13) Hauser (1975), Hoofdstuk VII.

14) N. Elias, Über den Prozess der Zivilisation, Frankfurt am Main, 1980, deel 1, p. 17-42.

15) Hauser (1975), p. 516-518.

de verfijnde cultuur, ondanks latere ontviidingsacties, is blijven om-  
geven. Het spreken, het aanmoedigen van acteurs of actrices of het  
nuttigen van consumpties tijdens uitvoeringen, zou voortaan uit den  
boze zijn. Dit ceremonieel genot van cultuurcontrasteerde sterk met  
de triviale atmosfeer waarin cultuuruitingen als foto, grammofoonplaat,  
film, geïllustreerde lectuur e.d. vanaf de eeuwwisseling op de markt  
verschenen.

Hoewel de welgestelde burgerij als eerste bezit nam van deze nieuwe  
snufjes van technisch vernuft, werd het openbaar aanbod van gerepro-  
duceerde cultuuruitingen overwegend afgestemd op de populaire vermaak-  
stijl. De film werd geïntroduceerd op de kermis, de grammofoonmuziek  
in drink- of luisterlokalen, de geïllustreerde lectuur verscheen in de  
straatkiosken.<sup>16)</sup> Terwijl welgestelden in huiselijke kring meegenoten  
van de nieuwe mogelijkheden van massamedia<sup>17)</sup>, trok toch de tegen-  
stelling in de openbaarheid, tussen cultuur in imposante tempels en  
de mediacultuur in vermaaksetablisementen de meeste aandacht.  
Het is deze tegenstelling die de verhouding tussen de professionele of  
artistieke kwaliteitstraditie en de op de marktgeoriënteerde cultuur-  
uitingen is blijven domineren.

#### 4.4. Over de achtergrond van ideologische kwaliteitsstandaarden

Reeds eeuwenlang wordt in druksels, liederen of theater uiting ge-  
geven aan religieuze gevoelens en denkbeelden over de maatschappelijke  
orde.

De populaire cultuur uit het vóórindustriële stadium is zelfs in be-  
langrijke mate gebaseerd op christelijke tradities resp. gekerstende  
gebruiken. Politieke overtuigingen of religieuze gevoelens zijn zowel  
vervlochten met de populaire cultuur als met de verfijnde cultuurtra-  
ditie, maar toch vonden politieke of religieuze inzichten, lange tijd  
voornamelijk via drukpers en populaire uitingen hun weg naar een  
breed publiek.<sup>18)</sup> De verfijnde cultuur van de classicistische en roman-  
tische stijlperiode die slechts een select publiek bereikte, werd  
sterk geïnspireerd door de (antieke) mythologie en toonde zich weinig  
begaan met prozaïsche aardse aangelegenheden.

Geestelijke en wereldlijke machtsinstituties (inquisitie!) konden in  
het vóórindustriële tijdperk een dominante - hier en daar zelfs tota-  
litaire - invloed uitoefenen op datgene, wat in de openbaarheid cir-

---

16) R. Gelatt, The fabulous phonograph (1877-1977), London 1977.

17) D.J. Boorstin, The Americans, the democratic experience, New York  
1973.

18) Burke (1979), p. 259-270.

culeerde. Sinds de 19e eeuw, wanneer de macht van de kerk en de staat formeel aan banden wordt gelegd en de wegen van beide instellingen worden gescheiden, begint een langzame insnoering van de staatsbemoeiing met uitlatingen in de openbaarheid. De kerken blijven een machtig instituut voor het toezicht op de zeden, maar hun gezag wordt geleidelijk ingeperkt tot de kring van de eigen aanhang. Religieuze overtuigingen worden meer en meer uitgedragen via particuliere organisaties op een zelfde niveau als- en in concurrentie met andere geestelijke of levensbeschouwelijke stromingen.

Vooruitlopend op, maar in bepaalde opzichten ook als tegenwicht voor, de zich organiserende socialistische beweging, werden in Nederland, in de tweede helft van de vorige eeuw, confessionele dag- en weekbladen opgericht. De eigen confessionele nieuws- en opinievoorziening fungeerde zowel bij katholieken als gereformeerden als speerpunten in een emancipatie- en cultuurstrijd.<sup>19)</sup>

Bij de katholieken liep de oprichting van dag- en weekbladen trouwens ver vooruit op de partijvorming. (De Tijd: 1848, de Maasbode 1868)

De oprichting van De Standaard (1872) is wel nauw verbonden met een hergroepering op politiek terrein van protestantse zijde.

De socialistische beweging werd eerst rond de eeuwwisseling een factor in de cultuurstrijd. Zij richtte zich in eerste instantie op de economische verhoudingen, het algemeen kiesrecht en uitbreiding van (algemeen) volksonderwijs. De socialistische zuilvorming op het gebied van informatievoorziening, verenigingsleven en volksontwikkeling startte dan ook later dan die van het confessionele volksdeel.

Evenals de katholieke beweging, manifesteerde de socialistische stroming zich in een vroeg stadium binnen de intellectuele cultuurtraditie. Vooral in de literatuur en het theater vormde een socialistische stroming een belangrijke tegenkracht tegen de l'art pour l'art idee van het fin de siècle.

Ofschoon socialisten sinds het begin van deze eeuw ook eigen dagbladen en tijdschriften oprichtten, gaven zij de confessionele organisaties beter partij bij de strijd om de radio tussen 1925 en 1930 (vgl. hoofdstuk 5). De autonomie van politieke en confessionele organisaties voor een communicatie met de eigen aanhang via de ether werd officieel erkend.<sup>20)</sup> Ook waar geen officiële erkenning vereist was, zoals bij de

19) G.W. Marsman, De Katholieke Dagbladpers in sociologisch perspectief, Assen 1967; J.M.G. Thurlings, De Wankele Zuil, Nederlandse Katholieken tussen assimilatie en pluralisme, Deventer 1978; J.M.H.J. Hemels, Pers en Bewustwording van Katholieken, Spiegel Historiae, December 1978; J. Hendriks, De emancipatie van de gereformeerden, Alphen a/d Rijn 1971.

20) H. van den Heuvel, Nationaal of Verzuild, De strijd om het Nederlandse omroepbestel in de periode 1927-1947, Baarn 1976, hoofdstuk 1.

lectuurvoorziening en het verenigingsleven, ontwikkelden met name de confessionele organisaties eigen varianten. Een afkeer van ongebonden vermaak (sport, film, geïllustreerde lectuur, moderne muziek) werd aldus omgezet in een veelomvattende informatie en cultuurvoorziening waarin confessionele kwaliteitsstandaarden werden hooggehouden.<sup>21)</sup>

Het levensbeschouwelijk georganiseerde deel der bevolking werd onder confessioneel toezicht vertrouwd gemaakt met nieuwe recreatievormen uit het industriële tijdperk. De verzuiling is voor wat betreft dit aspect dan ook wel eens getypeerd als een "geleide modernisering van de vrijetijdscultuur".<sup>22)</sup> In een minderomvattende zuil en met een sterke nadruk op volksontwikkeling en jeugdwerk voerde de socialistische beweging haar eigen strijd voor een volkscultuur op socialistische grondslag, mede ook met de bedoeling om de aanhang te pantseren tegen een verwerpelijk geachte (urbane) massacultuur.<sup>23)</sup>

Sinds 1960 hebben voorzieningen die volgens ideële kwaliteitsstandaarden worden aangeboden veel terrein verloren (vgl. hoofdstuk 6). Binnen instellingen die een officiële levensbeschouwelijke signatuur behielden zijn ideologische kwaliteitsstandaarden ten dele verdrongen door professionele of door een marktorientatie (vgl. par. 4.3.) Daarnaast ontstond meer ruimte voor een individuele interpretatie van ideële uitgangspunten. Een toetsing van het gehele aanbodassortiment aan een officiële leer, zoals de ideologische oriëntatie in par. 4.2 werd omschreven, speelt vermoedelijk alleen nog een rol bij organisaties en persorganen van het rechtzinnige christelijke volksdeel en van de kleinere linkse beweging.

#### 4.5 Kort overzicht van de sociaal-wetenschappelijke aandacht voor kwaliteitsstandaarden

Het is van belang ook even stil te staan bij wetenschappelijke beschouwingen over kwaliteitsstandaarden. Verschillende standpunten die hieruit naar voren zijn gekomen hebben een grote invloed gehad op zowel

---

21) M. van der Plas, *Uit het Rijke Roomsche Leven*, Baarn 1963;  
G. van der Kroon, *In de Woestijn van de Moraal*, Baarn 1965;  
B. van Kaam, *Parode der Mannenbroeders*, Wageningen 1964.

22) W.P. Knulst, *Vermanen, Verheffen en Verdelen*, in: *Tien jaar ontwikkeling van het toneel 1970-1980*, Amsterdam 1980.

23) H.C.M. Michielse, *Socialistische vorming*, Het instituut voor Arbeidersontwikkeling (1924-1940) en het vormings- en scholingswerk van de Nederlandse sociaal democratie sinds 1900. Nijmegen, 1980;  
H. Nijenhuis: *Volksopvoeding tussen elite en massa*, Meppel/Amsterdam 1981, hoofdstuk 3.

de professionele (artistieke) als de ideologische oriëntatie op kwaliteit. Het hoeft weinig verbazing dat wetenschapslieden in hun opvatting vaak blijkt geven van een professionele oriëntatie op kwaliteit. Veel intellectuelen hebben zich dan ook kritisch uitgelaten over de marktgerichte cultuur.

Bij de eersten die hebben nagedacht over de mogelijke gevolgen van een situatie waarin het marktmechanisme het aanbod van cultuur gaat bepalen, behoort een geestverwant van de romantische school in Engeland: "It is a vile evil that literature is become so much a trade all over Europe. Nothing has gone so far to nurture a corrupt taste, and to give the unintellectual power over the intellectual. Merit is now universally esteemed by the multitude of readers that an author can attract ... Will the uncultivated mind admire what delights the cultivated?"<sup>24)</sup>

In 1834 formuleert Tom Moore een stelling over culturele nivellering, die door anderen later bekendheid heeft gekregen als het effect van de grootste gemene deler. Hij sprak van de: "lowering of standard that must necessarily arise from the extending of the circle of judges; from letting the mob in to vote, particularly at a period when the market is such an object to authors."<sup>25)</sup> Deze visie heeft in grote lijnen tot vandaag toe gezag gehouden in intellectuele en artistieke kringen.

Met een sterker nadruk op de gevolgen van democratie in plaats van marktverhoudingen constateert de Tocqueville, in zijn klassieke werk over de jonge Verenigde Staten, dat democratie gericht is op onmiddellijke praktische resultaten waarbij weinig tijd is voor het onderkennen van datgene wat uitblinkt. Zij streeft volgens hem naar het meest bruikbare in plaats van naar zaken die lange geestesontwikkeling, volharding en traditie vergen.<sup>26)</sup> Nietzsche was van mening dat een uitbreiding van het lezend publiek de literatuur en meer in het algemeen elke intellectuele ontwikkeling in gevaar zou gaan brengen.<sup>27)</sup>

Behalve de ontwikkeling van marktverhoudingen en de opkomst van democratische structuren, heeft het verschijnsel revolutie grote invloed gehad op intellectuele beschouwingen over kwaliteitsstandaarden. De traditionele vormen van solidariteit onder het volk zouden door ontbinding van instituties als kerk, de gilden of het gezin worden aan-

---

24) Williams (1979), p. 52-53, een uitspraak citerend van Sir Egerton Brydes uit 1820.

25) Williams (1979), p. 53.

26) Aangehaald in J. Zuzanek, Democratization of Culture in a Sociological Perspective, in J. Zuzanek (ed.) Social research and cultural policy, Waterloo 1979, p. 57.

27) Aangehaald in J. Zuzanek (1979), p. 55.



getast, waarna het volk als ongeordende massa speelbal zou worden van irrationele elementen. Dit denkbeeld dat in het Frankrijk van de 19e eeuw wortel had geschoten, maakte ook grote indruk in andere landen.<sup>28)</sup>

Het onvoorspelbare gedrag van de massa werd toegevoegd aan de rij van factoren (marktverhoudingen, democratie) die verantwoordelijk werden gehouden voor culturele verwording. Simmel schreef dat het kwaliteitsniveau van de samenleving het meest wordt bepaald door dat van haar laagste componenten. Hij vond het dan ook een vergissing om het niveau van de samenleving te zien als een gemiddelde van dat van haar leden.<sup>29)</sup> In de periode daarna sprak men dan ook wel van het effect van de "laagste gemene deler". In de groeiende macht van de volksmassa werd een ernstige bedreiging gezien voor superieure waarden die in de klassieke cultuur liggen opgesloten. Deze overtuiging lag sterk verankerd in visies van cultuurpessimisten als Burckhart, Spengler, Ortega Y Gasset en te onzent: Huizinga. Ook in de huidige periode vindt zij gezaghebbende aanhangers: Boorstin, Tuchman, Kousbroek.<sup>30)</sup> En niet allen zijn cultuurpessimisten. Een denker als Mannheim, die in planning een uitkomst zag voor de vooroorlogse crisis- en degeneratieverschijnselen, trachtte zijn lezers van de noodzaak hiervan te overtuigen door herhaaldelijk te wijzen op de gevaren van ongeordend massagedrag.<sup>31)</sup> Sinds de twintigste eeuw zag men tevens in de opkomst van technische communicatiemiddelen een bron voor culturele achteruitgang.

Huizinga schreef veel over cultuurvervlakking en wraakte daarbij vooral de toepassing van technische hulpmiddelen bij de openbaarmaking of verspreiding van geestesuitingen. Telefoon, bioscoop, en ook de krant zouden volgens hem uitnodigen tot veel oppervlakkiger kennisname dan het boek of het (direct) gesproken woord.<sup>32)</sup>

Hij stond daarin lang niet alleen. In de voorgaande paragraaf werd gememoreerd dat afkeer van industrieel verspreide uitingen zoals film,

---

28) J.E.S. Hayward, *Solidarity: the social history of an idea in Nineteenth Century France*, *International Review of Social History* Vol IX 1959; A.W. Goudner, *The Coming Crisis of Western Sociology*, London 1972, p. 94-108.

29) G. Simmel, *The Individual and the Mass*, in R.R. Evans (ed.) *Readings in Collective Behaviour*, Chicago 1969.

30) D.J. Boorstin, *The Image*, Harmondworth/New York enz. 1963.  
B.W. Tuchman, *De Klad in de Kwaliteit*, *Krantenartikel*, vertaald in de *Volkskrant* van 3 januari 1981.

31) K. Mannheim, *Man and Society in an Age of Reconstruction*, London, 1966.

32) J. Huizinga, *Mensch en Menigte in Amerika*, Haarlem 1920.

moderne dansmuziek, populaire geïllustreerde lectuur en aanvankelijk ook radio, een belangrijke rol speelde bij het verzuilingsproces op gebied van amusementscultuur, tussen 1900 en 1960.

Pessimisme overheerste in beschouwingen over de opkomst van massamedia in de periode vóór 1950. Destijds bestond nog weinig gewinning met industrieel vervaardigde of verspreide cultuuruitingen en wat men had ervaren stemde tot somberheid. Vooral de manier waarop nazi's massamedia gebruikten voor propaganda en agitatie heeft dit pessimisme gevoed.<sup>33)</sup> Bestond vóór de Tweede Wereldoorlog veel huiver voor de ongebonden en irrationele krachten van de volksmassa, na die oorlog was het veelal het beeld van een gemanipuleerde of geïndoctrineerde massa dat werd opgeroepen bij termen als massamedia of massacultuur.

In de periode vóór de Tweede Wereldoorlog waren er nauwelijks denkers te vinden die zich onomwonden voorstander toonden van algemene verbreiding van uitingen langs de weg van media.

Slechts weinig intellectuele stromingen verwachtten van een grotere participatie uit het volk een verbetering van culturele kwaliteit. Het marxisme zag en ziet in een toenemende bewustwording van de arbeidersmassa en in de klassenloze samenleving die haar strijd moest bekronen, juist wel de belangrijke impuls voor cultuurvernieuwing. Ook uit het evolutiedenken aan het einde van de vorige eeuw, ontsprong de gedachte dat een confrontatie van verschillende cultuuruitingen een hoger gemiddeld kwaliteitsniveau teweeg zou kunnen brengen. Cooley poneerde de stelling dat bij een vrije competitie van ideeën, de betere inzichten of smaken winnen en de mindere in gunstige zin beïnvloeden, zodat zij een stijgend gemiddeld cultuurniveau teweegbrengen.<sup>34)</sup> Zowel het Marxisme als het evolutiedenken introduceerden een modern element: kwaliteitsstandaarden werden niet langer vereenzelvigd met een verworven en statisch bezit. Ook maatschappijverandering of een confrontatie van concurrerende leefstijlen konden volgens deze opvattingen nieuwe kwaliteitsstandaarden in het leven roepen.

In de recente periode is echter tevens uit een dynamische visie op kwaliteitsstandaarden een pessimistische conclusie getrokken. Daarbij zegevieren de lagere over de hogere. De Wet van Gresham over geldcirculatie, werd door MacDonald vertaald naar het culturele terrein: een, algemenere aanvoer van cultuuruitingen van lage kwaliteit drukt, die met hoge kwaliteit uit de markt.<sup>35)</sup>

---

33) Manschot (1974), p. 29.

34) Inzichten van C.H. Cooley, uiteengezet in - Social Process - en Social Organisation, aangehaald in Zuzanek (1979), p. 59-60.

35) D. MacDonald, A Theory of Mass Culture, in: B. Rosenberg, D.M. White, 1957.

Het lijkt niet toevallig dat juist sociale wetenschappers in de Verenigde Staten sterk geboeid raakten door de controverse tussen massacultuur en verfijnde cultuur. In de Verenigde Staten, waar de publieke omroep anders dan in Europa tot het terrein van commerciële ondernemingen behoort, kon men al direct na de oorlog op het beeldscherm extreme voorbeelden waarnemen van een op de markt georiënteerde cultuurindustrie. Bovendien leverde onderzoek naar het effect van radio- en t.v.-uitzendingen (op opinies van het publiek) voor het eerst empirische inzichten op over massamedia. De discussie in de Verenigde Staten over kwaliteitsstandaarden had dan ook minder dan op het Europese vasteland een filosofisch-literair karakter. Hoewel ook in de Amerikaanse discussie, de reeds bekende bezwaren naar voren worden gebracht, ontstonden er ook nieuwe inzichten. Zo werd uitvoerig ingegaan op het sociaal verband waarin kunst of massacultuur gedijen. Bij kunst treedt de schepper duidelijk op de voorgrond; is de productie georiënteerd op waarden en normen van de voortbrenger(s), en geschiedt consumptie veelal oog in oog met de kunstenaar of zijn originele werk. Bij massacultuur zou de producent meer op de achtergrond blijven; zou men georiënteerd zijn op de voorkeuren van het publiek en heeft consumptie een anoniemer en indirecter karakter. Daarnaast werd gesteld dat kunst van oudsher is ontsproten aan bepaalde groepen of klassen terwijl massacultuur niet is verworteld in enige maatschappelijke groepering, maar sociale verbanden juist heeft doorsneden.<sup>36)</sup>

Inhoudsanalyse verschafte een empirische basis voor een thematische ontleding van massacultuur. Op die manier werd gewezen op bijv. stereotype intriges en rollen in massacultuur, films of t.v.-series; op versimpelde of overdreven overname van gegevens uit de klassieke cultuur; op de nostalgische en romantische verbeelding van menselijke relaties, enz.<sup>37)</sup> De opvatting over de "narcotiserende dysfunctie" van massacultuur en het beeld van een massacultuur die de maatschappelijke verhoudingen bevestigt, voegde nieuwe dimensies toe aan de kritiek op de massacultuur.<sup>38)</sup>

Voorals de Duitse kritische stroming die met de Frankfurter Schule

---

36) Een goed overzicht van de Amerikaanse discussie treft men in de eerder aangehaalde readers van Rosenberg en White uit 1957 en uit 1971 (zie noot 1).

37) Een overzicht van inzichten uit de jaren '50 die ontleend zijn aan inhoudsanalyses van massamedia is te vinden in het hoofdstuk The context of mass-communications, in W. Schramm (ed.) Mass Communications, Urbana 1960, p. 367-419.

38) P.F. Lazarfeld, R.K. Merton, Mass Communication, Popular Taste and Organised Social Action, in W.S. Schramm (1960), p. 492-543.

wordt aangeduid, maakte de analyse van massacultuur tot één van de speerpunten in haar maatschappijkritiek. In overeenstemming met haar neo-marxistische benadering heeft zij de kritiek geconcentreerd op de productiestructuur van massamedia. Volgens Habermas zijn media tegenwoordig instrumenten in dienst van private belangen, en niet zoals oorspronkelijk, schakels in een openbare discussie.<sup>39)</sup> Entzensberger heeft de bekende term "bewustzijnsindustrie" gelanceerd ter aanduiding van de informatie- en amusementsbedrijven die cultuurproducten als een ononderbroken stroom van koopwaar aan de man brengen.<sup>40)</sup>

Deze denkbeelden hebben veel invloed gehad op de Nederlandse discussie over omroep en pers (-beleid) in de jaren zeventig. Ze gaven nieuwe voeding aan een ideologische oriëntatie bij het gebruik van media, op een moment dat de verzuiling, als een ideologische formule weinig verdigers meer vond. Zo heeft hij de opzet van experimenten met lokale televisie, de idee dat burgers of onderdrukte groepen media in dienst van hun belangenstrijd of emancipatie zouden moeten kunnen gebruiken, een belangrijke rol gespeeld.

Zowel de kritische als andere benaderingen op het vasteland van Europa gingen meestal uit van een cultureel monisme: er zou slechts één waarachtige kwaliteit bestaan of denkbaar zijn.

Wat dit betreft heeft de functionalistische stroming in de sociologie het denken over cultuur verlevendigd. Geïnspireerd door het werk van cultureel-antropologen is het inzicht ingeburgerd, dat - niet alleen tussen - maar ook binnen samenlevingen verschillende culturen bestaan. Terwijl het evolutiedenken, de verschillende culturen op hiërarchische manier ordende (hoger en lager ontwikkeld), wezen functionalistische sociologen op equivalente elementen in verschillende culturele systemen. In het verlengde hiervan hebben sommigen aandacht gevraagd voor overeenkomsten tussen massacultuur en kunst, zoals bijv. voor de opvatting dat het publiek van massacultuur op grond van overeenkomstige behoeften is geïnteresseerd in, of genoeg ontleent aan culturele uitingen als het kunstpubliek. Wat kunst is voor de ontwikkelde bovenlaag, zo wordt verdedigd, is massacultuur voor de midden- en onderste lagen uit de bevolking en "tegencultuur" voor de jongeren.<sup>41)</sup> Niet alleen populaire cultuur zou volgens dit gezichtspunt van de realiteit afleiden, maar ook dikwijls kunstuitingen. Onderzoekers van de jeugd-

---

39) Habermas (1962).

40) H.M. Entzensberger, Einzelheiten I, Hoofdstuk: Bewusstseinsindustrie, Frankfurt 1962.

41) o.a. E.A. Shills, Mass Society and Its Culture, in N. Jacobs (ed.) Culture for the Millions, 1962; idem, herziene versie met zelfde titel in Rosenberg, White (1971), p. 61-84;

H.J. Gans, Populare Culture and High Culture, New York 1974.

cultuur en de popmuziek hebben op overtuigende wijze aangetoond hoe-  
zeer bepaalde popmuziek verweven is met reële gevoelens en idealen  
van jongeren en bovendien vaak ook is voortgekomen uit een stedelijke  
achtergrond of problematiek.<sup>42)</sup>

De bezwaren tegen massaal, dan wel industrieel vervaardigde of ver-  
spreide uitingen, als zouden deze geheel in afzondering van de maat-  
schappij in studio's worden gefabriceerd, zijn hierdoor gedeeltelijk  
weersproken.

#### 4.6. Tussenbalans

In het volgende hoofdstuk (5) wordt beschreven hoe de overheid pro-  
fessionele (artistieke) en ideologische kwaliteitsstandaarden heeft  
vervlochten in zijn cultuurpolitieke uitgangspunten. Hoofdstuk 6 geeft  
een evaluatie aan de hand van de vraag in hoeverre kwaliteitsidealen  
zijn geabsorbeerd onder het huidige publiek. Alvorens hiertoe over te  
gaan, volgens hieronder - bij wijze van tussenbalans - nog enige aan-  
tekeningen bij de beschouwingen over kwaliteitsstandaarden:

De literatuur over kwaliteitsstandaarden levert geen haarscherpe type-  
ringen op, althans geen indeling die minder bezwaren heeft dan de ty-  
pering die hier is gebruikt. Een bezwaar is vooral dat, ofwel een  
verfijnde, professionele culturele kwaliteit tegenover een marktge-  
oriënteerde cultuur wordt geplaatst ofwel een ideologisch waarachtige  
cultuur tegenover de marktgeoriënteerde. Indelingen waarin wel meer  
verschillende cultuurkwalificaties zijn opgenomen, omvatten geen  
rubriek met ideologische kwaliteitsstandaarden. En juist deze  
kan men voor een typering van de Nederlandse verhoudingen moeilijk  
missen. Hoewel er - met name Amerikaanse - auteurs zijn die verschil-  
len tussen kwaliteitsstandaarden trachten te relativeren,<sup>43)</sup> is  
een bezwaar bij veel andere auteurs toch, dat ze zelf partij zijn  
in de discussie. Als aanhangers van een professionele of ideologische  
oriëntatie op cultuur bestrijden, in plaats van beschrijven ze  
andere kwaliteitsoriëntaties.

Een ander bezwaar is dat de indelingen vaak een statisch karakter heb-  
ben, en weinig inzicht geven in de historische dynamiek van kwali-  
teitsstandaarden. Ofschoon niet geheel toegesneden op dit onderwerp,  
hebben auteurs als Elias of Veblen gewezen op de sociale betekenis van  
een leefstijl, voor de orderlinge rivaliteit tussen standen uit de be-  
volking. Ook de beschouwingen over sociale stijging of daling van

---

42) R.S. Denisoff, R.A. Peterson, (ed.) *The Sounds of Social Change*,  
Chicago, 1972.

43) Shills (1971); Gans (1974).

cultuurgoederen óf gebruiken, in verband met een steeds nieuwe behoefte aan statussymbolen, zijn aantrekkelijk voor een goed begrip van kwaliteitsstandaarden.<sup>44)</sup> Cultuurverschijnselen zoals jazzmuziek of een levensbeschouwelijke pers, bijv. die een uitgesproken functie hebben vervuld in de emancipatiestrijd van bevolkingsgroepen, hebben dankzij de positieve resultaten van die strijd, een culturele herwaardering ondergaan. Een ander voorbeeld van een omgekeerde ontwikkeling geeft o.a. Burke: In verband met de opkomst van de klassicistische mode in de podiumkunsten sinds de tweede helft van de 17e eeuw, raken de populaire toneelstukken van Shakespeare in diskrediet onder de toonaangevende standen.<sup>45)</sup>

Kwaliteitsstandaarden zijn dus zeker niet alleen richtlijnen voor producenten, maar daarnaast ook vooral tijd- en plaatsgebonden waardenoriëntaties met behulp waarvan individuen of groepen zich identificeren met een bepaalde leefstijl en zich afzetten tegen een andere. Ze spelen een rol bij een emancipatiestrijd maar ook bij de consolidatie van verworven machtsposities. Zo zijn er verschillende momenten in de geschiedenis van het volksontwikkelingswerk, die erop wijzen, dat angst voor een groeiende macht van de volksklasse mede een rol speelde bij dat deel van de burgerij dat initiatieven nam tot zedelijke verheffing van het volk.<sup>46)</sup>

Een van de eerste dingen die opvalt bij het opslaan van uitlatingen van vroegere volksopvoeders, is de stelligheid van hun kwaliteitsoordelen. (Naarmate de uitspraken van recenter datum zijn, nemen argumenten voor het eigen gelijk meer ruimte in.) Er is wel eens op gewezen dat verschillen tussen bevolkingscategorieën meer bewust worden beleefd en benadrukt juist bij zaken waarin de categorieën elkaar het dichtst benaderen. In de huidige open maatschappij waarin onderling verschillende publieksgroepen op een breed terrein met elkaars informatie en cultuuruitingen worden geconfronteerd, lijken kwaliteitsstandaarden van grote betekenis om de eigen positie te profileren. Dat geldt in het bijzonder ook voor de producenten en distributeurs die hun aanbod op een markt met gelijksoortige goederen aanprijzen. Want daartussen bestaan vloeiende overgangen. Niet alleen in de mate waarin bepaalde kwaliteitsstandaarden richtinggevend zijn (geweest), maar ook tussen de manier waarop de principes in de praktijk worden gebracht.

Instellingen die professionele kwaliteitssmaatstaven hooghouden, nemen afstand van datgene wat algemeen aanvaard is of goed in de markt ligt.

---

44) Q.J. Munters, *Stijgende en dalende cultuurgoederen*, Alphen a/d Rijn, 1977.

45) Burke (1979), p. 277-278.

46) Nijenhuis (1981), p. 11-59.

Instellingen die hun aanbod volgens een ideëel uitgangspunt samenstellen, zetten zich evenzeer af tegen dit aanbod dat "geen kleur bekent". In Nederland bestaat op deze wijze een breed front dat polariseert t.o.v. het aanbod dat op de markt is georiënteerd. Daarnaast rechtvaardigen beide stelsels hun aanwezigheid met de idee van een roeping. In beide gevallen wordt het aanbod gepresenteerd met een beroep op onafhankelijkheid t.o.v. het publiek of diens sympathie. Het besef een roepende in de woestijn te zijn, komt voor bij beide oriëntaties. Zijn die verschillen met bedrijven die hun aanbod op de publieksmarkt afstemmen nu wel steeds zo groot? Ideële omroeporganisaties maken, zoals eerder is gesteld gebruik van producties, die volgens commerciële beginselen tot stand zijn gebracht, terwijl professionele en artistieke producenten zich wel laten inspireren door commerciële voortbrengselen uit het recente verleden (mits deze van de markt zijn verdwenen). Aanbodstelsels met een marktoriëntatie schuwen i.h.a. weinig populaire en moeilijk bevattelijke cultuuruitingen. Maar ze tonen zich niet volledig afkerig van artistieke kwaliteit, en ook niet van producten met een sterke ideologische lading, zolang daarvoor maar een koopkrachtig publiek bestaat.

Verder verschillen instellingen die zich op de markt richten in de praktijk weinig van die welke volgens professionele of artistieke maatstaven worden gerund, wanneer het gaat om rechtstreekse invloed door het publiek. De eerste stellen zich alleen open voor een indirecte invloed van het publiek, omdat van dit publiek alleen het consumptief gedrag meetelt.

De professionele en artistieke instellingen schermen zich meer principieel af van het publiek, op grond van het standpunt dat alleen specialisten over kwaliteit kunnen oordelen, en dat onafhankelijkheid kwaliteit oplevert.

In tegenstelling daarmee, bestaat bij instellingen met een ideologische oriëntatie i.h.a. wel gelegenheid voor een tweerichtingsverkeer. Dit soort instellingen wordt gedragen door -, of is althans voortgekomen uit een actieve achterban. Zoals hiervoor beschreven, zijn deze instellingen opgericht als communicatiemiddel tussen een groep van gelijkgezinden. Maar ook tussen deze ideologisch gekleurde publiciteitsinstellingen en bedrijven die zich op de markt oriënteren bestaan overeenkomsten.

In de eerste plaats staat de kwaliteit van het aanbod bij beide soorten instellingen, wanneer het er op aankomt, in dienst van een ander doel en wel de verbreiding van een overtuiging bij het ene, en gunstige bedrijfsresultaten bij het andere. In dit opzicht verschillen ze beide van instellingen met een professionele of artistieke oriëntatie.

In de tweede plaats hebben ze beide ook een expansieve gerichtheid gemeenschappelijk. In de praktijk bestaat hierdoor weinig verschil tussen het werven van klanten en het werven van aanhangers. Soms vertonen de technieken die van beide kanten worden gebruikt frappante ge-

lijkenis. Uiterlijk is er bijv. maar weinig verschil tussen een confessionele omroeporganisatie die via uitzendingen belangstelling werft voor bijeenkomsten, boekverzendingen, reizen e.d. en een boekenclub die via de leesinteresse van zijn "leden", grammofoonplaten, wandversiering en tuinspullen tracht te slijten.

Trouwens een overmatige aandacht voor het voortbestaan gaat i.h.a. samen met het vervagen van verschillen tussen instellingen, zelfs wanneer die oorspronkelijk van onverenigbare principes waren uitgegaan. In zo'n situatie komt het werven van publieke- of politieke steun geheel voorop te staan.

Instellingen, ongeacht van welke kwaliteitsmaatstaven ze zijn uitgegaan, kunnen zich bovendien ontwikkelen tot bureaucratische systemen. Aan dit lot lijkt moeilijk te ontkomen indien aanbodformules of kwaliteitsstandaarden worden versteend tot nauwkeurig omschreven regels die een eigen leven gaan leiden. Dit kan optreden in grote en gedifferentieerde organisaties en/of onder invloed van overheidsbeleid.

#### 4.7. Samenvatting

Er bestaat geen objectieve maat voor de beoordeling van informatie- of cultuuruitingen. De beoordeling van de kwaliteit wordt daarom getoetst aan normatieve overwegingen: kwaliteitsstandaarden.

Kenmerkend voor dit terrein is dat er geen kwaliteitsstandaarden zijn met een algemeen gezag. Omdat de overheid in haar cultuurpolitiek uitgaat van verschillende standaarden, bij cultuurzorg enerzijds en bij omroep en persbeleid anderzijds, is uitvoerig ingegaan op de maatschappelijke achtergrond van kwaliteitsstandaarden.

Een tweedeling van kwaliteitsstandaarden die men in de literatuur vaak tegenkomt, nl. massacultuur tegenover verfijnde of hogere cultuur is te beperkt voor de beschrijving van de Nederlandse situatie, waarin ook ideologische standaarden (verzuiling!) van oudsher een belangrijke betekenis hebben. Voor de beschrijving van kwaliteitsstandaarden is daarom uitgegaan van een driedeling: - een professionele of artistieke -; een ideologisch- en een markt-oriëntatie op kwaliteitsmaatstaven. Aangezien de cultuurpolitiek vooral inhaakt op de eerste twee, is een historische schets gegeven van de professionele of artistieke en de ideologische standaarden. Beide standaarden spelen van oudsher een rol, zowel bij het aanbod van informatie als bij dat van cultuuruitingen. De artistieke (l'art pour l'art) oriëntatie is in de schets voorgesteld als een extreme vorm van een professionele oriëntatie, waarbij de vakbeoefenaar in beginsel geheel souverain is bij de beoordeling van de kwaliteit of de betekenis van zijn werk, en geen norm daarvoor wil ontlenen aan de samenleving of zijn publiek. Noch de artistieke noch de ideologische oriëntatie zijn uitsluitend ontsproten aan vaktradities van producenten. De artistieke oriëntatie sluit aan op een traditie van kunstparticipatie die in de vorige eeuw is ontstaan.



Bij de ideologische oriëntatie staat de informatie en cultuurvoorziening in dienst van een kring van gelijkgezinden en is deze gericht op het uitdragen resp. afschermen van de overtuiging van de

Deze formule trad in zijn meest zuivere gedaante op bij de levensbeschouwelijke en politieke zuilen in de periode tussen ca. 1900 en 1960. Reeds lang laten ook intellectuelen c.q. wetenschapslieden hun gedachten gaan over culturele kwaliteit en kwaliteitsstandaarden. In deze beschouwingen zijn de meesten uitgegaan van een professionele oriëntatie op kwaliteitsmaatstaven en hebben de opkomst van cultuurproducten waarover het marktregiem heerst, bekritiseerd. Deze kritiek kwam veelal voort uit een cultuurpessimisme, waarin de groeiende invloed van de democratie, de volksmassa of technische communicatiemediën als een bedreiging werd ervaren voor de beschaving. Deze visies hebben veel invloed gehad op de artistieke oriëntatie en op de ideologische oriëntatie (van de zuilen). In beide tradities bestond lange tijd huiver en afkeer jegens massamedia. Naar aanleiding van empirisch onderzoek van massamedia dat omstreeks de veertiger jaren van deze eeuw in de Verenigde Staten is begonnen zijn de inzichten over massacultuur en massamedia genuanceerder geworden, maar ook de kritiek op massacultuur kreeg mede hierdoor nieuwe vertolkers. De Frankfurter Schule heeft vooral ideologische kritiek geformuleerd op massacultuur en massamedia. Het functionalisme in de sociologie heeft daarentegen gewezen op het bestaan van onderling verschillende, maar equivalente gebruikspatronen van cultuur.

Deze rondgang door de literatuur levert geen typering op die minder bezwaren hebben dan de eerder genoemde driedeling. Het is van groot belang om daarbij te letten op de dynamiek in kwaliteitsstandaarden, waardoor de waardering van cultuuruitingen en gebruikspatronen verandering ondergaan. Kwaliteitsstandaarden mogen zeker niet los worden gezien van maatschappelijke verhoudingen c.q. van rivaliteit tussen sociale lagen. Ze spelen - zoals de ideologische oriëntatie in Nederland heeft laten zien - een rol in de emancipatiestrijd maar ook bij de verdediging van verworven rechten (volksverheffingsgedachte). Kwaliteitsstandaarden fungeren, in de huidige open marktsituatie waarin verschillende vormen van informatie en cultuur als gelijksoortig verschijnen, als keurmerken, waarmee producenten en distributeurs hun positie profileren. In de praktijk bestaan vloeiende overgangen tussen de waar van de verschillende merken, terwijl er bovendien overeenkomsten bestaan in het functioneren van instellingen die uiteenlopende kwaliteitsmaatstaven aanhouden.

## HOOFDSTUK 5. NORMATIEVE UITGANGSPUNTEN VOOR DE OVERHEIDSBEMOEIING MET CULTUUR; ONTWIKKELING EN ACHTERGRONDEN

### 5.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven hoe waardenoriëntaties en kwaliteitsstandaarden hebben doorgewerkt in de cultuurpolitiek van de rijksoverheid. Dit is gedaan aan de hand van een kort historisch overzicht van de ontwikkeling van de staatsbemoeiing. Hiertoe is gelet op de herkomst van hoofddoelstellingen in de cultuurpolitiek van de laatste jaren; op die motieven voor het overheidshandelen t.o.v. cultuur, die in essentie weinig gevoelig zijn voor een wijziging in de politieke samenstelling van een kabinet. Er kunnen tenminste vijf van zulke motieven worden onderscheiden:

- Het bevorderen van een vrije circulatie van ideeën en informatie;
- Het scheppen van institutionele bases voor ideële verscheidenheid;
- Bescherming van de intellectuele cultuurtraditie;
- Bescherming van Nederlandse cultuuruitingen;
- Volksontwikkeling.

De achtergrond en ontwikkeling van deze principes wordt hierna in dezelfde volgorde beschreven.

### 5.2. Een vrije circulatie van informatie en ideeën

De aanwezigheid van vrije, van machtcentra onafhankelijke media, kunst en wetenschapsbeoefening is het resultaat van een langdurig proces van liberalisering. Een belangrijke fase in de strijd om de vrije mening brak aan op het moment dat in de Republiek en later in Engeland de eerste onafhankelijke couranten en tijdschriften verschenen. Een mijlpaal in deze ontwikkeling was ongetwijfeld de erkenning van burgerlijke grondrechten in een constitutie. Lang voordat van cultuurpolitiek sprake was, kwam het eerste en meest fundamentele cultuurpolitieke feit tot stand: een afgrenzing van de bevoegdheden van het uitvoerend gezag; de scheiding van kerk en staat en bovenal de vrijheid van meningsuiting en vergadering.

Deze culturele grondrechten legden niet alleen de basis voor een van overheidstoezicht gevrijwaarde, meningsuiting, maar maakten tegelijkertijd een vrije concurrentie van ideeën mogelijk.

Artikel 7 van de Grondwet luidt sinds 1848: "Niemand heeft voorafgaand verlof nodig om door de drukpers gedachten of gevoelens te openbaren, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet." Bij deze formulering staat het ongehinderd gebruik van de drukpers voor het openbaar maken van ideeën centraal. Internationale verdragen uit de

periode na de Tweede Wereldoorlog (Verenigde Naties en het verdrag van Rome) geven een ruimere omschrijving van openbaarmaking en spreken bovendien van een recht op vrije kennisneming van informatie en ideeën. Jurisprudentie over artikel 7 Grondwet heeft overigens de werkingssfeer aanzienlijk uitgebreid. Zo zijn bijv. ook de verspreiding van gedrukte informatie, de vrije vestiging van grafische bedrijven en het persen van grammofoonplaten beschermd onder het regiem van artikel 7.<sup>1)</sup>

Het ontzag van overheden voor een vrije meningsuiting en vrije kennisname is maar zeer geleidelijk gegroeid. De speciale belasting op dagbladen, het dagbladzegel, is pas twee decennia na het grondwetsartikel van 1848 opgeheven. Daarna heeft het nog bijna een eeuw geduurd, alvorens overheden terughoudend werden bij het ten uitvoer brengen van bepalingen uit het Wetboek van Strafrecht m.b.t. de openbare orde (met inbegrip van godslaster) en de zeden. Ook lokale verordeningen hielden lange tijd feitelijke beperkingen in voor een vrije meningsuiting of kennisname van ideeën.

In de praktijk betekende dit, dat culturele vrijheden geruime tijd waren voorbehouden aan welgestelde burgers, die volgens de toenmalige opvattingen ook voor het beschaafde deel der natie werden gehouden. Dit komt bijv. duidelijk tot uiting in het census-kiesrecht. De lagere klassen zouden onvoldoende ontwikkelingsniveau hebben om als volwaardig burger de inrichting van de samenleving mede te bepalen. Trouwens ook burgers die een andere sociale orde wensten of zij bij wie dit verlangen werd vermoed konden in de 19e eeuw niet ongehinderd hun mening uiten. Het aantal uitingen of manifestaties waarin een bedreiging van de openbare orde of eerbaarheid werd gezien bestreek lange tijd een zeer breed terrein.<sup>2)</sup> Voorts dient men zich te realiseren dat de ruimte die de grondwettelijk vastgelegde vrijheid voor het openbaarmaken van ideeën of cultuuruitingen bood, niet meteen inhield dat er een even ruime tolerantie bestond t.a.v. de kennisname van dit aanbod.

Het is zinvol om op dit punt wat uitvoeriger in te gaan, omdat dit laat zien hoe de overheidspolitiek inhaakte op een keuring van cultuuruitingen volgens ideologische kwaliteitsmaatstaven. In sommige vooroorlogse maatregelen zoals de Rijkssubsidiereregelingen openbare leeszaal en bibliotheken uit 1921 en 1928 en het Zendtijdsbesluit (1930), steunt resp. erkent de overheid o.a. het werk van instellingen die (zelf-)censuur toepasten bij hun distributie van cultuurgoederen, teneinde de aanhang te sterken in de overtuiging.<sup>3)</sup> Het algemene toe-

1) P.J. Boon, Zonder voorafgaand verlof, Utrecht 1980.

2) Zie bijv. R. Stokvis, Strijd over sport, Deventer 1979.

3) G.A. van Riemsdijk, Geschiedenis van de Openbare Bibliotheek in Nederland, Deel I, Den Haag 1978;

H. van den Heuvel, Nationaal of Verzuild, Baarn 1976, hoofdstuk 1.

zicht op de circulatie van informatie en cultuuruitingen door het Openbaar Ministerie, op het terrein van films verscherpt in een Bioscoopwet "tot bestrijding van zedelijke en maatschappelijke gevaren van de bioscoop" (1926), werd aldus nog aangevuld met een ideologische toetsing in een semi-officiële status. Bij de omroep was in dit opzicht sprake van een gesloten systeem. De overheid oefende een preventief toezicht uit op de omroep. Levensbeschouwelijke stromingen konden daardoor de minister in voorkomende gevallen via het parlement aanspreken in te grijpen in zaken, die - naar hun inzichten ten onrechte - aan de zelfcensuur van (andere) omroepzuilen waren ontglipt.

In de periode direct na de Tweede Wereldoorlog zijn verschillende andere regelingen bedacht, waardoor aan levensbeschouwelijke standaarden een publieksrechtelijke status zou worden verleend. Behalve in een Wetsontwerp Leesbibliotheken (1948) kwamen deze bedoelingen tot uitdrukking bij de Commissie Herziening Bioscoopwet.<sup>4)</sup> Ook het Voorontwerp Perswet uit die periode kan men in dit licht zien, al was dit vooral ook bedoeld om anti-democratische stromingen en commerciële invloeden te weren bij de uitgave van dagbladen.<sup>5)</sup> Al deze pogingen tot een corporatieve ordening van nieuws- en cultuurvoorzieningen zijn tenslotte gestrand.

De laatste decennia is meer en meer nadruk komen te liggen op de positieve bepalingen uit artikel 7. Grondwet in plaats van op het voorbehoud dat daarin wordt gemaakt. Dit hangt in de eerste plaats samen met een steeds selectiever toepassing van de bepalingen over de openbare orde en de zeden uit het Wetboek van Strafrecht. In de tweede plaats werd het preventief overheidstoezicht op de omroep opgeheven.<sup>6)</sup> In de derde plaats markeert de zorg voor een geschakeerde persvoorziening de overgang naar een positieve benadering van de vrije meningsuiting.

Schaalvergroting en concentratie van dagbladuitgeverijen trokken sinds de zestiger jaren de belangstelling. Deze ontwikkeling vestigde de aandacht op de mogelijkheid dat een onafhankelijke en geschakeerde pers wordt ondergraven door bewegingen op de markt.<sup>7)</sup> De uitvoerige discussie die de verdwijning of samenvoeging van persorganen losmaakte, werd afgerond met een beslissing om een fonds op te richten, dat

---

4) J. Smiers, *Cultuur in Nederland 1945-1953*, Nijmegen 1977, p. 215-234.

5) H. van den Heuvel, *De vrijheid van de pers*, Baarn 1981.

6) E.C.M. Jurgens, *De Omroepwet 1967 voor het eerst gewijzigd*, *Nederlands Juristen Blad*, 21 (1979) 16 (april) p. 323-329.

7) J. Rogier; *Pers, de handelswaarde van een geestelijk goed*, in: J. Bardeel en J. Bierhoff (red.) *Media in Nederland*, deel 2, Amsterdam 1981, p. 27-44.

faciliteiten verstrekt tot behoud van een pluriforme pers. De werkingssfeer van het Bedrijfsfonds voor de Pers (1974) is afgestemd op die persorganen die een centrale rol vervullen bij de berichtgeving en opinievorming ten behoeve van het functioneren van de democratie. Daarmee werd het beginsel aanvaard dat een overheid zich in een moderne democratie niet slechts onthoudt van iedere inhoudelijke inmenging in de meningsvorming, maar tevens geroepen is om zonedig steun te verlenen voor het behoud van een vrije en pluriforme drukpers.

In de Nota over het massamediabeleid is ook het omroepbeleid d.w.z. de zorg voor een ideëel gedifferentieerd omroepbestel, verklaard in het licht van een gezonde werking van de democratie.<sup>8)</sup> Onder het huidige tolerante klimaat in de omroep zullen slechts weinigen die stelling bestrijden. Indien echter het uitdragen en afschermen van eigen overtuigingen geheel voorop komt te staan, zoals in het verleden het geval was, kan een ideologisch gekleurd bestel ook belemmeringen inhouden voor een vrije circulatie van ideeën.

### 5.3. Erkenning en autorisatie van identiteitsgroepen

Indien de overheid gunstige voorwaarden creëert voor een vrije circulatie van ideeën en cultuuruitingen, bevordert ze tevens de verscheidenheid daarvan. In theorie zou geen extra aandacht voor pluriformiteit nodig zijn. Indien de overheid zou zorgen voor gunstige voorwaarden en daarbij ook zou tegengaan dat de ene groep burgers de andere in haar meningsuiting beperkt, zou elke stroming zich kunnen manifesteren.

In de praktijk is de overheid op nog rechtstreekser manier verwickeld in de culturele pluriformiteit. Van oudsher is de overheid de centrale autoriteit voor de verzorging van cultuuroverdracht in de vorm van onderwijs.

Ongeveer honderd jaar geleden werd de overheid hierdoor rechtstreeks betrokken bij de culturele, althans levensbeschouwelijke, tegenstellingen tussen de burgers. In het kader van een emancipatiestrijd ijverden de Katholieke en Protestants-Christelijke bevolkingsgroepen voor gelijke financiële rechten voor hun eigen cultuuroverdracht. Zij stichtten eigen dag- en weekbladen en hechtten grote waarde aan scholen, die hun overtuiging zouden uitdragen. Na meer dan 30 jaar verbeterden

---

8) Tweede Kamer der Staten-Generaal, Zitting 1974-1975, no. 13353, Nota over het massamediabeleid, Rijswijk 1975, p. 7-8; p. 52-53.

schoolstrijd werd de financiële gelijkberechtiging van het bijzondere t.o.v. het openbare onderwijs geregeld, en wel door de Grondwetswijziging van 1917 (art. 208). Deze regeling hield ook in dat de overheid zich diende te onthouden van inhoudelijke bemoeiing met het bijzonder onderwijs. Zij kon daarop slechts onderwijstechnisch toezicht uitoefenen.

Toen in de jaren twintig met de opkomst van de radio een nieuwe instelling voor verspreiding van cultuuruitingen ontstond, ontbrandde opnieuw een politieke discussie over de vraag welke instanties de richting van de omroep gingen bepalen.<sup>9)</sup> Evenals bij de schoolstrijd, verzetten ook hier de levensbeschouwelijke richtingen zich tegen het idee van één algemene instelling met een zekere ruimte voor verscheidenheid van religieuze overtuigingen. In het toen reeds ver voortgeschreden verzuilingsproces kon deze formule niet op brede maatschappelijke steun rekenen.

Anders dan bij het onderwijs waren bij de omroep behalve een algemene, de katholieke en de protestants-christelijke ook de socialistische en vrijzinnig protestantse stroming van de partij.

De radiostrijd werd gepacificeerd in het Radio-reglement 1930, waarin o.a. eisen werden vastgelegd waaraan omroeporganisaties hebben te voldoen. De verdeling van zendtijd was geregeld in het Zendtijdbesluit (eveneens uit 1930). De zendtijd werd hoofdzakelijk verdeeld over de vier grote omroeporganisaties, terwijl de V.P.R.O. en bijzondere omroepverenigingen daarnaast een bescheiden plaats kregen. Naast nieuwsbulletins door het persbureau Vaz Dias, werd enige zendtijd gereserveerd voor de bij toerbeurt te verzorgen programma's met een nationaal karakter. Het levensbeschouwelijk en politiek gedifferentieerd omroepstelsel was een feit. De overheid had een officiële grondslag verleend voor de verzorging van uitzendingen volgens ideologische normen.

Enige jaren na de oorlog kwam de gedachte op om de pers evenals de omroep op publiekrechtelijke wijze en volgens ideële kwaliteitsstandaarden te ordenen (vgl. par. 5.2). Maar daarvoor waren reeds stemmen opgegaan tegen de verzuiling. Al vóór de oorlog werd, vooral van vrijzinnige zijde, geijverd voor een nationale omroep. Dit streven vond nieuwe aanhangers onder de Nederlandse Volksbeweging, die tijdens de bezetting ontstond en zich meteen na de bevrijding aandienende als alternatief voor partij- en organisatievorming op verzuilde basis. De eerste na-oorlogse bewindsman voor onderwijs en kunsten uit het midden der beweging: G. van der Leeuw, wilde de verzuiling in zowel onderwijs als omroep doorbreken. Deze initiatieven stuitten op hevig verzet in het nieuwe, maar hoofdzakelijk volgens oude partijlijnen, gekozen parlement.

---

9) Tenzij anders vermeld zijn de gegevens voor de nu volgende passages ontleend aan van den Heuvel (1976).

Als bescheiden concessie aan de nationale gedachte, werd in 1947, in de Tijdelijke Regeling voor de binnenlandse omroep, het gezamenlijk programma en de Nederlandse Radio Unie gecreëerd. De N.R.U. kreeg een tegenhanger toen in 1951 de Nederlandse Televisie Stichting werd opgericht. Deze mocht in de experimentele fase van de televisie, die duurde tot 1955, namens de omroeporganisaties de zendtijd vullen. Door het Televisiebesluit 1956 verkregen de omroeporganisaties hun bevoegdheden voor televisie-uitzendingen. De N.T.S. behield daarbij een aanzienlijk deel van de zendtijd. Met het in werking treden van de Omroepwet in 1969, die in hoofdstuk 3 uitvoerig werd beschreven, werd de ideële grondslag van het omroepbestel opnieuw bekrachtigd. Wel verloren de bestaande omroeporganisaties hun alleenrecht op de verzorging van het programma-aanbod, omdat de wet de toetreding van nieuwe zendgegadigden mogelijk maakte. Voorbijgaand aan het toen reeds bekende karakter van de eerste nieuwe aspirant-omroep, omschreef de wetgever ook aspirant omroeporganisaties, gelijk in 1930, als representanten van "maatschappelijke, culturele of godsdienstige dan wel geestelijke stromingen in het volk". De N.R.U. en N.T.S. werden samengevoegd tot de Nederlandse Omroepstichting, die een groot aantal taken kreeg toegewezen, o.a. op het gebied van programmaverzorging. In een recente wijziging van de Omroepwet (1978) werd de programmaverzorgende taak van de N.O.S. toegespitst op uitzendingen "die zich bij uitstek lenen voor een gezamenlijke voorbereiding, samenstelling en uitvoering". De N.O.S. kreeg bij de Omroepwet bovendien de functie van contragewicht t.o.v. de programmering door omroeporganisaties, bijv. bij de verzorging van programma's over of ten behoeve van minderheden, die niet door overige zendgemachtigden zijn vertegenwoordigd. Machtiging van ideële, particuliere organisaties tot het verzorgen van openbare functies komt niet alleen bij de omroep voor, maar ook in de gezondheidszorg, de maatschappelijke dienstverlening en de volkshuisvesting en van oorsprong ook bij het bibliotheekbeleid. In het algemeen gaat het hierbij om diensten die zonder winstoogmerk worden aangeboden en waarvan niet alleen de financiering maar ook de kwaliteit gebonden is aan wettelijke voorschriften. Het kwaliteitstoezicht gaat daarbij veelal verder dan bij de omroep of bibliotheken.

Ook andere dan levensbeschouwelijke identiteitsorganisaties worden wel erkend of gesteund van overheidswege. In dit verband valt te denken aan de steun voor de gewestelijke cultuur, het beleid t.a.v. de regionale en lokale omroepen en het sociaal-cultureel werk ten dienste van etnische minderheden. Indien de overheid een particuliere organisatie erkent en daarbij bevoegdheden of subsidies verschaft, beoogt ze daarmee de ideële verscheidenheid van de dienstverlening te verankeren in een institutionele basis. De overheid volstaat dus niet met het beschermen van een vrije meningsuiting. De institutionele verankering van identiteiten berust op een tweede basisprincipe in de Nederlandse cultuurpolitiek. Het werd door de toenmalige maat-

schappelijke verhoudingen afgedwongen, maar ligt ook nu nog diep verworteld in het Nederlandse bestel.<sup>10)</sup> De institutionalisering van verscheidenheid is meer dan een praktisch instrument voor de verdeling van gelden en bevoegdheden over de bevolking. Het autoriseren van ideële organisaties tot openbare dienstverlening kan zeker op het terrein van informatie en cultuur als een belangrijke doelstelling worden aangemerkt. Dit uitgangspunt veronderstelt echter tevens dat de overheid voortdurend nagaat of de geautoriseerde instellingen nog steeds representatief zijn voor de verscheidenheid onder de bevolking. Deze toetsing gebeurt nauwelijks in de Nederlandse cultuurpolitiek, terwijl deze juist zo belangrijk is in een dynamische samenleving als de huidige. Indien ideologische oriëntaties onder de bevolking snelle veranderingen te zien geven of indien het publiek zich als geheel minder volgens ideële kenmerken laat opdelen, komt tevens de vraag op of een voorzieningenstelsel geheel op die basis georganiseerd dient te blijven. Deze vraag wordt verder uitgewerkt in hoofdstuk 9. De overheid verwijst thans bij de verdediging van deze formule voor een pluriforme omroep, vooral op het belang daarvan voor het functioneren van de democratie. De omroep omvat echter veel meer dan informatie of opiniëring over staatkundige aangelegenheden. De machtiging van ideële organisatie, tot de verzorging van een volledig omroepprogramma houdt dus tevens in dat de overheid ook op gebied van cultuur en amusement aan ideële kwaliteitsmaatstaven een officiële status toekent.

#### 5.4. De bescherming van de intellectuele cultuurtraditie

Het zoeken van normatieve uitgangspunten voor de huidige cultuurzorg is geen eenvoudige zaak. Cultuurzorg strekt zich uit van vuistbijlen van de vroegste inwoners van dit land, tot poëzie per telefoon van de huidige bevolking; van geconserveerde geschreven documenten van binnenlands bestuur tot kunstzinnige experimenten met video. Waarom vindt de overheid juist deze zaken cultureel waardevol, en waarom vallen de cultuuruitingen via de omroep buiten deze zorg? De cultuurzorg omvat meer dan kunsten. Het gaat dus niet alleen om uitingen die voldoen aan artistieke kwaliteitsmaatstaven. De normatieve uitgangspunten voor deze overheidszorg laten zich, meer algemeen, nog het beste omschrijven: intellectuele kwaliteitsstandaarden. De cultuurzorg kan dan ook worden opgevat als de bescherming en ontwikkeling van zaken die volgens de intellectuele cultuurtraditie als waar-

---

10) J.A.A. van Doorn, De verzorgingsmaatschappij in de praktijk, in: J.A.A. van Doorn en C.J.M. Schuyt (red.) De stagnerende verzorgingsstaat, Meppel, Amsterdam 1978, p. 17-47.



devol gelden. Dit zal worden toegelicht in een korte beschrijving van de historie van de cultuurzorg.

In beschouwingen over het ontstaan van cultuurzorg overheerst de opvatting dat het aristocratische mecenaat van kunsten en wetenschappen in de 19e eeuw werd vervangen door een publieke ondersteuning.

Deze voorstelling lijkt niet geheel representatief voor de situatie in Nederland. Nog afgezien van het feit dat niet zozeer aristocraten, maar regenten uit patriciërs-geslachten - vooral in Holland - een dominante rol vervulden in het openbare leven, kende of tolereerde de Republiek weinig prachtlievende vorsten die volgens Franse staatsie hof hielden, en kunstenaars om zich heen verzamelden. In de Republiek hebben behalve de stadhouders vooral de stadsbesturen en de verlichte burgerij met haar genootschappen gezorgd voor continuïteit in de renaissancistische cultuurtraditie. In de geest van dit ontplooiings-ideaal hebben zij kunsten en wetenschappen bevorderd.<sup>11)</sup>

De eerste stappen voor een cultuurzorg van staatswege in Nederland werden gezet in het begin van de vorige eeuw. De staat aanvaardde financiële verantwoordelijkheid voor de particuliere verzamelingen van de stadhouders uit een vroegere periode.<sup>12)</sup> Lodewijk Napoleon introduceerde in navolging van de centralistische traditie van Frankrijk, een staatsvoogdij over kunsten en wetenschappen. Hij zorgde voor de oprichting van een Koninklijke Bibliotheek, een Koninklijk Museum van schilderijen, een Kabinet van Natuurlijke Historie en een Koninklijk Instituut van Wetenschap, Letterkunde en Schone Kunsten. Onder Koning Willem I werd deze zorg voortgezet als rijkstaak. Gaandeweg werden private verzamelingen van zijn voorouders in Rijksinstellingen tot openbaar bezit gemaakt.

Volgens de gewoonte van die tijd, omvatte een particuliere verzameling niet alleen kunstvoorwerpen, maar ook bodemvondsten uit de antieke wereld, objecten van vreemde volkeren en biologische curiosa.<sup>13)</sup> Het intellectuele ideaal richtte zich vaak op de bestudering en de beschouwing van uitzonderlijke verschijnselen.

Behalve bij toegepaste wetenschappen (rechten, medicijnen, krijgskunde) en beeldende kunsten waar een professie was ontstaan, werd de intellectuele cultuur lange tijd gedragen door geletterde diletanten. Door een gemeenschappelijke oriëntatie op de antieke beschaving ont-

---

11) H. Michaël, Overheid en kunst van eind zestiende tot midden negentiende eeuw, aanvullend hoofdstuk in E. Boekman, Overheid en kunst in Nederland, Utrecht, z.j. p. 9-14.

12) H. Michaël (o.c.), p. 14-22.

13) Tweede Kamer der Staten-Generaal, zitting 1976-1977, no. 14290, Nota naar een nieuw Museumbeleid, Rijswijk 1976, hoofdstuk II.

stond een hechte band tussen de (latere) alfa-vakken en de kunsten. De toenmalige wetenschap onderscheidde zich nog niet zo sterk van letterkunde en vrije kunsten, omdat al deze vaardigheden werden gepraktiseerd als toepassing van voorgeschreven (aan de klassieken ontleende) paradigma's of stijlfiguren. Aanvankelijk behoorde dus ook de belangstelling voor natuurverschijnselen en vreemde volkeren tot dit patroon van cultuurbeoefening.

De inhoud van de tegenwoordige (rijks-)musea legt nog steeds getuigenis af van de 18e en 19e eeuwse verzamelgewoonten en van de toenmalige hechte verwantschap tussen kennis en kunsten. De 19e eeuw bracht een breuk in dit patroon. De meeste wetenschappen ontgroeiden het filosofische stadium en werden geprofessionaliseerde specialismen, evenals de verfijnde podiumkunsten. Het l'art pour l'art adagium trok een kloof tussen kunst- en wetenschapsbeoefening.

De idee dat een overheid cultuuruitingen dient te beschermen werd in de tweede helft van de vorige eeuw, toen het parlement het laatste woord kreeg over de rijksuitgaven, pas na grote aarzeling aanvaard. Zoals eerder bij een maatschappelijke opleving, werd er in die periode volop gesloopt en opnieuw gebouwd. Ondanks een gegroeid historisch besef en een romantische hang naar de Gouden Eeuw, behoorde het nog niet tot de gewoonte om bouwkunst uit het verleden te ontzien. Particulieren - vooral intellectuelen uit de katholieke emancipatiebeweging (Victor de Stuers, Alberdingh Thijm) hebben op dit gebied geïjverd<sup>15)</sup> - die pleitten voor behoud van openbare bouwwerken op 's Rijks kosten of voor aankoop van kunstschaten uit particulier bezit om daarmee te voorkomen dat deze naar buitenland werden verkocht, spraken lange tijd voor dovemansoren. Het pleit werd uiteindelijk gewonnen en Victor de Stuers mocht in 1874 als eerste rijksreferendaria de zorg voor Monumenten van Geschiedenis en Kunst op zich nemen. Het zeer aarzelende begin van cultuurzorg in Nederland duidde niet op het ontbreken van respect voor schoonheid. De jonge parlementaire democratie, de staat naar het ideaal van de burgerij, zag echter in staatsonthouding het hoogste goed en beschouwde bevordering van cultuur als taak voor het particulier initiatief. Particuliere genootschappen op gebied van kunst- en wetenschapsbeoefening bloeiden in die periode<sup>16)</sup>.

---

14) Tenzij anders vermeld zijn gegevens over de ontwikkeling van de cultuurzorg vóór 1940 ontleend aan E. Boekman, (o.c.).

15) J.M.G. Thurlings, De Wankele Zuil, Nederlandse Katholieken tussen assimilatie en pluralisme, Deventer 1978, p. 103.

16) Dit aspect, dat o.m. is benadrukt in de Nota naar een nieuw Museumbeleid, hoofdstuk II, blijkt onvoldoende uit de studie van Boekman. Hij typeerde de houding met: Nationale onverschilligheid.

Aan de bescheiden staatszorg voor monumenten en musea werd aan het einde van de 19e eeuw de steun voor enige nieuwe museumverzamelingen toegevoegd. Daarnaast subsidieerde het rijk in die periode de Rijks-academie voor Beeldende Kunst en scholen voor muziekvakonderwijs.

(De verantwoordelijkheid voor het kunstvakonderwijs is pas in de huidige eeuw verschoven van cultuurzorg naar onderwijsbeleid.)

Eerst in het begin van deze eeuw werden er ook gelden uitgetrokken voor orkesten. Alleen Amsterdam en Den Haag verstrekten reeds vóór de Tweede Wereldoorlog gelden aan toneel en schouwburgen. Ook opdrachten aan beeldende kunstenaars waren hoofdzakelijk een aangelegenheid van grote gemeenten. De post voor eigentijdse kunstbeoefening op de rijksbegroting was zeer beperkt in die periode. Letterkunde verscheen het eerst op de begroting als sociale steun aan schrijvers. Toch was er, afgezien van stagnatie in de crisisjaren, sprake van een geleidelijke uitbreiding van de steun voor de kunstbeoefening. Hierbij overheerste de overweging dat de kunst zich mettertijd zelf weer zou kunnen bedreiven. De eerste na-oorlogse steun voor bijv. beeldende kunsten werd aanvankelijk beschouwd als een overbruggingssubsidie ter herstel van een verstoorde relatie tussen kunstenaar en publiek.<sup>17)</sup>

Door een aantal factoren werd een permanente overheidszorg na de Tweede Wereldoorlog noodzakelijk: In de eerste plaats was er de aanzet tot inkomensnivellering (vermogensbelasting en progressieve inkomensbelasting) waardoor het kapitaal waaruit culturele instellingen en kunstverzamelingen werden bekostigd voor een belangrijk deel verschoof van particulieren naar de overheid. Mede in verband hiermee werd de zorg voor particuliere kunstnatenschappen in toenemende mate overgedragen aan de overheid.

Een tweede factor, die veel te maken had met de geleidelijke wijziging in inkomensverhoudingen was het arbeidsintensieve karakter van kunstbeoefening en cultuurbehoud. De lonen die op dit gebied worden uitbetaald volgen de algemene loonontwikkeling, die wordt bepaald door een snelle toename van mechanisatie en efficiency in de industrie.<sup>18)</sup> Dit mechanisme heeft gezorgd voor het verdwijnen van talloze (onbeschermd) handwerkvakken. Zouden de kosten van bijv. een uitvoering van een orkestwerk in symfonische bezetting volledig in rekening worden gebracht van de bezoekers

uitvoering een dagsalaris moeten neertellen.

Een derde factor tenslotte is het feit, dat over het genot van openbaar cultuurbezit en stedschoon geen bijdragen kunnen worden geheven. Hetzelfde geldt voor het zgn. beschikbaarheidsnut van vaardigheden

---

17) Smiers (1977), p. 200.

18) W.J. Baumol, W.G. Bowen, Performing arts. The Economic Dilemma, New York 1966.

waarmee muziek en theater uit alle stijlperiodes tot leven kunnen worden gebracht.

Ten vierde staat tegenover stijgende loonkosten van podiumuitvoerigen, waarvan het genot in beginsel wel voor een bepaald gedeelte is door te berekenen aan de bezoeker, geen aanwas van het aantal bezoekers.<sup>19)</sup>

Na 1955 breekt het inzicht door, dat steun voor kunst en cultuur een blijvend karakter zal krijgen. Sinds die periode is niet alleen het aandeel van overheidssteun in de kosten van kunstbeoefening maar ook het aantal terreinen dat gesteund wordt, uitgebreid (bijv. film, pantomime, jazz, naast kunstzinnige vorming en amateuristische kunstbeoefening). De subsidiestroom naar instellingen zoals musea, orkesten, toneel- of balletgezelschappen is daarbij veel omvangrijker gebleven dan steun aan de individuele kunstvakbeoefening. Het publieke mecenaat ten gunste van de kunstbeoefening in haar verschillende facetten is hiermee een feit geworden. In tegenstelling tot vroegere feodale vormen van voogdij over kunst, verleent het huidige publieke mecenaat niet uitsluitend de meest gerenommeerde kunstenaar, maar de kunstvakbeoefening in haar algemeenheid, een zekere bescherming. Het verantwoordelijk bestuur volgt daarbij niet zoals vroegere mecenenaten een eigen voorkeur, maar laat zich hierover adviseren (De Raad voor de Kunst heeft sinds 1974 een wettelijke grondslag). In nauwe samenhang hiermee bestaat er een derde verschil tussen het klassieke en het moderne kunstmecenaat: in ruil voor steun of faciliteiten behoeft de kunstenaar geen afstand van zijn ideële onafhankelijkheid te doen. Een subsidie geeft gelegenheid om volgens professionele of artistieke kwaliteitsmaatstaven te werken, in onafhankelijkheid van zowel de politieke uitgangspunten van de subsidiënt, als van de publiekmarkt.

De intellectuele cultuurtraditie omvatte van oudsher zaken die geen gemeengoed waren. Intellectuelen hebben massacultuur en massamedia vanaf de eerste verschijning sterk gekritiseerd en als bedreiging opgevat voor waarden die zij hoog hielden (vgl. hoofdstuk 4). Het valt niet te ontkennen dat deze afkeer nog steeds doorwerkt in sommige sectoren van kunstbeoefening en van beleid. Massamedia worden hier niet zelden versleten voor een kunstvijandige wereld. Of dit juist is, is hier niet aan de orde. Het staat wel vast, dat het belangrijkste deel van de markt voor lectuur, grammofoonplaten, radio- of televisieprogramma's niet volgens kwaliteitsstandaarden van de kunstbeoefening of de intellectuele cultuurtraditie wordt geselecteerd. Deze discrepantie zorgt ook voor de spanningsrelatie die zich tussen cultuurbeleid en omroepbeleid voordoet.

De bescherming van de intellectuele cultuurtraditie i.h.a. en de steun

---

19) Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1978, 's Gravenhage 1978, p. 125-127.

voor de kunsten in het bijzonder vallen niet te herleiden tot beginselen van vrije meningsuiting of pluriformiteit, maar vormen een zelfstandig uitgangspunt van de Nederlandse cultuurpolitiek. Terwijl de overheid bij de eerste twee beginselen geen partij kiest voor enigerlei ideële oriëntatie, werpt zij zich bij de cultuurzorg wel op als hoedster van een waardenoriëntatie in de samenleving.

De aandacht voor de intellectuele cultuurtraditie beperkt zich overigens niet geheel tot het administratieve werkterrein van cultuur- en kunstbeleid. De term "cultuur" in de Omroepwet verwijst ook naar deze traditie (al voert de overheid weinig gericht beleid t.a.v. dit punt, zie hoofdstuk 3). Verder besteedt onderwijsbeleid en dat voor buitenschoolse educatie aandacht aan deze cultuurtraditie.

#### 5.5. Bescherming van Nederlandse uitingen

De intellectuele cultuurtraditie heeft, als bovenstroom in de westerse beschaving, van oudsher een sterk internationale inslag. Men kan bescherming van deze traditie dan ook niet vereenzelvigen met bescherming van het nationale cultuurgoed. Een belangrijk deel van het museale bezit, en verreweg het overgrote deel van het muziek- of toneelrepertoire, dat overheidssteun geniet, is van buitenlandse origine. Bovendien zijn scheppingen van Nederlandse kunstenaars dikwijls tot stand gebracht onder invloed of in het kader van stromingen of stijlen die zich internationaal manifesteren. Toch is de cultuurzorg in Nederland, net als in verschillende andere landen, aangevangen als bescherming van een nationaal erfgoed of wat men daarvoor hield.<sup>20)</sup> De totstandkoming van bijv. het Rijksmuseum, de oprichting en het onderhoud van gedenktekenen, de naamgeving van straten of pleinen, de instelling van collectieve herdenkingen en nationale feesten, de strekking van liederen, poëzie en proza en de ontluikende aandacht voor monumenten, het zijn allemaal voorbeelden van een behoefte aan nationaal verleden. Een behoefte die kenmerkend was voor de geest van de 19e eeuw. De vestiging van een nationaal gezag kan niet buiten een redelijk ontwikkeld nationaal bewustzijn. Processen van staatsvorming in ontwikkelingslanden tonen thans opnieuw aan hoeveel belang daarbij gehecht wordt aan de ontwikkeling van een collectief historisch en cultureel besef. Men kan zich afvragen of het romantisch nationalisme in Nederland niet nog sterker zou zijn geweest, indien niet in dezelfde periode de verdeeldheid op geestelijk gebied zou zijn verscherpt. Hoewel de huidige Nederlandse overheid geen nationalistische motieven voor cultuurzorg vooropstelt, kan niet worden ontkend dat deze een

---

20) Boekman (o.c.) p. 63-78.

vooraanstaande rol hebben gespeeld bij de totstandkoming en uitbreiding van die zorg. Of nu precies nationalisme een rol speelt bij de steun of organisatie van buitenlandse tournees door gerenommeerde kunstgezelschappen, is minder belangrijk dan de constatering, dat de overheid door de jaren heen Nederlandse uitingen in binnen- en buitenland bevordert. Deze constante in de cultuurpolitiek vormt niet alleen maar een vanzelfsprekend onderdeel van de cultuurzorg, waarover in de voorgaande paragraaf werd geschreven. Natuurlijk betekent steun aan de podiumkunsten, steun aan Nederlandse kunstenaars om werken uit het internationale repertoire in Nederlandse zalen tot uitvoering te brengen.

Maar daarnaast bestaat er een meer specifiek beleid om het aanbod van oorspronkelijk Nederlands werk op gebied van theater en muziek te beschermen. In de eerste plaats bestaan hiervoor clausules binnen de subsidievoorwaarden van orkest- en toneelgezelschappen. In de tweede plaats kent het cultuurbeleid sinds 1956 de steun aan de Nederlandse speelfilmproductie. Voorts worden er bescheiden fondsen beschikbaar gesteld voor oorspronkelijk Nederlands radio- en t.v.-drama. Tenslotte is er een begin gemaakt met de ondersteuning van Nederlandstalige popmuziek. Bij deze laatstgenoemde vormen staat niet zozeer de esthetische kwaliteit voorop, alswel de overweging dat ook in het aanbod van populaire cultuur een oorspronkelijk Nederlandse bijdrage veilig gesteld moet worden.

Zoals bij beleid op economisch terrein, doet zich ook op terrein van de cultuur een spanningsrelatie voor tussen beginselen van vrijhandels- en die van protectionistische politiek. Aan de ene kant bestaat er een streven om werken van het internationale repertoire alhier uit te brengen; aan de andere kant is er het streven om juist het werk van Nederlandse artiesten, temidden van het internationale "geweld", te beschermen en grotere bekendheid te geven. Deze spanning doet zich het meest duidelijk voelen bij beleid op gebied van letterkunde en het beleid van Nederlandse kunstmusea.

Zoals in hoofdstuk 9 nog nader zal worden uitgewerkt, lijkt een meer samenhangend beleid t.a.v. Nederlandse uitingen gewenst, omdat vooral het Nederlandse aandeel in het aanbod van populaire cultuur meer en meer terrein dreigt te verliezen bij een zich voortdurend uitbreidende amusementsvoorziening.

#### 5.6. Volksontwikkeling

Hedendaagse specialismes zoals volwasseneneducatie, kunstzinnige vorming, of sociaal-cultureel werk zijn voortgekomen uit de traditionele volksoopvoeding. De gedachte dat alle mensen over ontplooibare vermogens beschikken, lijkt pas sinds de Verlichting ingang te hebben gevonden.

Oorspronkelijk speelden daarbij utilitaire overwegingen een rol. De pioniers op het gebied van volksverheffing meenden dat het werkende volk, in ernstige mate verpauperd na de Franse bezetting, door godsdienstige en zedelijke opvoeding een betere arbeidsprestatie kon leveren en zijn bestaan daardoor verbeteren.<sup>21)</sup> Een "Maatschappij tot Verbetering van de Werkende Stand" en een door de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen verspreid boekje over "Pligten van Handwerklieden en Dienstboden" zijn illustratief.<sup>22)</sup> Het eerste en meest belangrijke resultaat van dit vroege volksontwikkelingswerk was echter de verbetering en regularisering van lager onderwijs en de instelling van vakopleidingen. Behalve voor regulier en verplicht volksonderwijs is er voortdurend geijverd voor verbetering van de zeden en leefgewoonten van de werkende stand.<sup>23)</sup> Voor dit doel werden voordrachten en tentoonstellingen georganiseerd, en uitleenbibliotheken opgericht. Dit soort plaatselijke initiatieven dreef vaak op de ondernemingsgeest van plaatselijke welgestelden, en kwam dikwijls voort uit de eerdergenoemde Maatschappij tot Nut van 't Algemeen. Het bevorderen van openbaar volksontwikkelingswerk droeg, hoezeer het zich ook richtte op het verbreiden van christelijke deugden, impliciet een buitenkerkelijk, (vrijzinnig) karakter. Volgens de toenmalige confessionele overtuigingen vervulden de kerk, en in het verlengde daarvan het gezinshoofd of de patroon op het werk, de opdracht tot zedelijke opvoeding. Deze overtuiging werd aan het einde van de 19e eeuw één van de schragende beginselen onder het proces van verzuiling. In vergelijking met dit omvattende confessionele stelsel voor volksopvoeding, lijkt het volksontwikkelingswerk van buitenkerkelijke instellingen wat marginaal, hoewel veel van hun doelstellingen en methoden van doorslaggevende invloed zijn geweest, op de buitenschoolse volksopvoeding die in het eerste na-oorlogse kabinet tot officieel onderdeel van overheidsbeleid werd verklaard. Men kan hierbij denken aan de invloed van Volkshogescholen en de bond van Nederlandse Volksuniversiteiten. Door hun nadruk op algemene beginselen stelden deze organisaties zich buiten, maar daardoor ook tegenover, de zuilen op. Van groot belang voor de latere club- en buurthuizen, of creativiteitscentra waren de Volkshuizen (Toynbee huizen), die i.t.t. Volksuniversiteiten of Volkshogescholen van begin af aan veel personen uit de arbeiderskringen wisten te trekken.

Het socialistisch volksontwikkelingswerk heeft in de vooroorlogse

---

21) H. Nijenhuis, *Volksopvoeding tussen elite en massa*, Meppel/Amsterdam 1981.

22) H.C.M. Michielse, *De burger als androgoog*, Meppel/Amsterdam 1978, hoofdstuk I.

23) Tenzij anders vermeld: Nijenhuis (1981).

periode gestalte gekregen in het Instituut voor Arbeidersontwikkeling. Evenals bij de Arbeiders Jeugd Centrale (sterk geïnspireerd door de internationale jeugdbeweging van na de eeuwwisseling) werd hier gewerkt aan een socialistisch ontplooiingspatroon. Ten dele was de A.J.C. een tegenwicht tegen de confessionele volksopvoeding, ten dele was hij ook gericht tegen de vermeende losbandigheid van het stedelijk leven. Begonnen als instellingen tot politieke vorming en maatschappijverandering, hebben deze socialistische organisaties naam gemaakt op het gebied van natuuropvoeding en kunstzinnige vorming. Aan het einde der dertiger jaren werd het idee van socialistische vorming verdrongen door de beginselen van personalisme.<sup>24)</sup>

Op deze visie steunde ook de Nederlandse Volksbeweging, uit welke kring de eerste na-oorlogse minister van Onderwijs en Wetenschappen G. van der Leeuw is voortgekomen. Deze heeft tevergeefs geprobeerd het onderwijs en de omroep te ontzuilen en deze met het kunstbeleid en het volksontwikkelingswerk te integreren tot een nationale politiek voor volksopvoeding. Deze had gericht moeten zijn op de vorming van een geestelijk weerbare persoonlijkheid, ongeacht politieke of religieuze overtuiging. Een deel van zijn ideeën werd gerealiseerd op het buitenschoolse terrein: het volksontwikkelingswerk en het kunstbeleid.<sup>25)</sup> De politiek van cultuurspreiding en volksontwikkeling is enige jaren na zijn aftreden regeringszaak geworden. Idealen en kwaliteitsstandaarden van particuliere instellingen verkregen aldus een officiële status.

Het officiële beleid tot cultuurspreiding heeft enerzijds gestalte gekregen in de landelijke en sociale spreiding van professionele kunstuitvoeringen en anderzijds in de bevordering van de amateuristische beoefening van artistieke vaardigheden (steun aan kunstzinnige vorming, creativiteitscentra, muziekscholen, amateurgezelschappen e.d.). Het volksontwikkelingswerk is sterk gedifferentieerd gebleven. Het kent als belangrijkste instellingen het bibliotheek- en vormingswerk. Verder omvat het jeugd- en jongerenvoorzieningen en de club- en buurthuizen. Aanvankelijk waren de cultuurspreiding en het volksontwikkelingswerk sterk gericht op de verbreiding van deugdzame vormen van ontplooiing in de vrije tijd (geestelijke vorming, passende lectuur, beoefening van volksdans of muziek, creatieve bezigheden, spel onder deskundig toezicht) waarmee slechte lectuur, straatvertier, cafébezoek of "vervilderde dans" zouden kunnen worden teruggedrongen. Thans staan die opvoedingsidealen niet meer ongeschonden overeind. Alcoholische dranken, popmuziek, moderne dans, populaire lectuur zijn geleidelijk geaccepteerd binnen het sociaal-cultureel werk. De gren-

---

24) H.C.M. Michielse, *Socialistische vorming*, Nijmegen 1981. hoofdstuk VIII.

25) Smiers (1977), hoofdstuk III.



zen tussen jeugdhuisen en discobars, tussen het aanbod van bibliotheken en boekenclubs zijn daardoor vervaagd. Het volksontwikkelingswerk en de cultuurspreiding raken aan het eind van de jaren zestig in beroering door het gezagsverlies van traditionele opvoedingsidealen. Er ontstond verwarring over (nieuwe) doelstellingen. In deze verwarring gingen er taken verschuiven en sommige instellingen kozen daarbij voor een politiserende werkwijze.<sup>26)</sup>

Het bibliotheekwerk groeide evenwel en wist een vaste plaats in te nemen in deze roerige periode. Het verkreeg in 1974 een wettelijke grondslag voor zijn functie. Het beleid voor de overige werkvormen is thans sterk gedecentraliseerd naar de lagere overheden. Het ideaal van wederkerend onderwijs (education permanente) geeft thans een nieuwe impuls aan het aloude vormingswerk. Er is een streven naar regularisering en samenhangende dienstverlening op gebied van volwasseneneducatie, waarbij vooral praktijkgerichte vorming centraal komt te staan. De traditionele vormingsinstellingen besteden thans veel aandacht aan maatschappelijke vaardigheden, waarbij vrouwenemancipatie en de opvang van werklozen, belangrijke nieuwe thema's vormen. Buitenschoolse educatie is weliswaar nog steeds gericht op vormings- en cursusbijeenkomsten, maar volgens huidige opvattingen wordt ook aan educatie via media, met name de omroep, een belangrijke plaats toedacht. Bij het stelsel van buitenschoolse educatieve voorzieningen worden tevens instellingen die educatief materiaal beheren of leveren (bijv. musea of bibliotheken) betrokken.

Opheffing van achterstanden in kennis en vaardigheden vormt een belangrijke drijfveer voor sociaal-cultureel werk. De gedachte aan zendingarbeid is echter wat op de achtergrond geraakt. Elk mens, zou - volgens de huidige uitgangspunten - behoefte hebben om zijn kennis en vaardigheden voortdurend bij te schaven en aan te passen aan de maatschappelijke ontwikkeling. De volwasseneneducatie moet zich afstemmen op die verschillende behoeften. In deze minder bevolgen benadering vervagen de grenzen tussen educatie en informatieverstrekking. Hoewel volksoopvoeding van oudsher een terrein vormt van particularistische visies en ideologische tegenstellingen, is de idee van buitenschoolse educatie thans algemeen aanvaard als doel voor officiële cultuurpolitiek. Deze doelstelling speelt een rol bij uiteenlopende vormen van beleid. In uitdrukkelijke zin bij het beleid t.a.v. culturele zaken en sociaal-cultureel werk (met inbegrip van het bibliotheekwerk) en meer impliciet bij de meer algemene onderwijspolitiek en het omroepbeleid. De buitenschoolse educatie is overigens geen

---

26) W.P. Knulst, Vermanen, Verheffen en Verdelen, in: Instituut voor Theateronderzoek, Tien jaar ontwikkeling van het toneel 1970-1980, Amsterdam 1980.

monopolie van de gesubsidieerde sector, want dagbladen, tijdschriften, boeken of andere media die hun publiek confronteren met onderwerpen die zijn bestaande inzichten, interesses of smaken kunnen verruimen, doen natuurlijk ook het nodige op dit terrein.

### 5.7. Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is de historische achtergrond verkend van centrale beginselen die de hoofdlijnen van tegenwoordige cultuurpolitiek bepalen. Actief beleid met het oog op een vrije circulatie van ideeën en informatie heeft nog pas een jonge traditie in de Nederlandse cultuurpolitiek. Eerst de laatste decennia heeft de overheid daadwerkelijk een klemtoon gelegd op de positieve bepalingen van art. 7, Grondwet, in plaats van op het voorbehoud dat daarin t.a.v. een vrije meningsuiting wordt gemaakt. Jarenlang trad de overheid hoofdzakelijk als bewaker van de openbare orde en de goede zeden naar voren, op een markt waar de zuilen reeds een groot deel van het aanbod van informatie en cultuur vanuit levensbeschouwelijke beginselen controleerden. De zorg voor een geschakeerde persvoorziening, die ongeveer tien jaar geleden begon; terughoudendheid bij de toepassing van het Wetboek van Strafrecht en het opheffen van het preventief overheidstoezicht op de omroep markeren een overgang naar een positieve stellingname t.a.v. een vrije uiting en kennisname van ideeën. Op grond van een toenmalige overheersende politieke voorkeur voor een informatie- en amusementsvoorziening volgens ideologische standaarden, bestaat er een ander spoor in de Nederlandse cultuurpolitiek, waarbij de overheid identiteitsorganisaties bevoegdheden of geldelijke steun verleent voor het onderhouden van openbare voorzieningen. Volgens dit spoor is het omroepbeleid en het volksontwikkelingswerk met inbegrip van bibliotheekbeleid tot stand gekomen. Bij de omroep loopt dit spoor duidelijk door tot in het huidige beleid. Zonder partij te kiezen voor enig beginsel, toont de overheid zich in dit beleid voorstander van een ideologisch gekleurde omroepvoorziening d.w.z. (er)kent in beginsel alleen dienstverlenende organisaties als representanten van ideële stromingen. Het samenwerkingsorgaan - de N.O.S. - is te zien als een compromis tussen verzuiling en het streven naar een nationale omroep, dat zolang als de omroep bestaand voorstanders heeft gekend, maar nooit de steun van een politieke meerderheid heeft gekregen. De institutionalisering van ideële verscheidenheid, zoals die in de omroep zijn beslag heeft gekregen, is als uitgangspunt voor cultuurpolitiek dan pas volledig, indien de overheid periodiek nagaat of geautoriseerde organisaties nog steeds de oorspronkelijke signatuur vertegenwoordigen en of deze bovendien representatief blijven voor de wijze waarop het publiek zijn informatie en amusement selecteert. Deze toetsing is uitermate belangrijk in de huidige dynamische samen-

leving, maar gebeurt slechts marginaal (kwantitatieve controle van leden- en abonneebestand).

De huidige cultuurzorg is te herleiden tot drie andere principes voor cultuurpolitiek: de bescherming van de intellectuele cultuurtraditie; de bescherming van Nederlandse cultuuruitingen en ten dele ook de bevordering van de volksoontwikkeling. Deze principes wijken af van de eerdergenoemde, omdat de overheid hier wel partij kiest voor kwaliteitsstandaarden bij de circulatie van informatie en cultuur.

De laatstgenoemde doelstelling - op het terrein van culturele zaken aangeduid als cultuurspreiding - is pas na de oorlog omgezet van particulier streven in officiële politiek. Het oude ideaal om de bevolking in haar ontplooiing en amusement op te voeden volgens intellectuele maatstaven, vormt de oorsprong van deze doelstelling.

In de steun voor de kunstbeoefening, de musea, monumenten en archieven beschermt de overheid cultuuruitingen die volgens de intellectuele traditie als waardevol gelden. Het gaat daarbij om een internationale cultuurtraditie. De specifieke aandacht voor Nederlandse cultuuruitingen is als een aparte doelstelling te onderscheiden.

Een door het parlement gecontroleerde staatszorg voor cultuur is één van de oudste aspecten van de cultuurpolitiek. Nationalistische overwegingen hebben een grote rol gespeeld bij de totstandkoming van die zorg, die zich lange tijd alleen richtte op monumenten en musea.

Substantiële steun voor eigentijdse cultuuruitingen wordt pas na de Tweede Wereldoorlog verstrekt. Daarbij stimuleert de overheid cultuurproducten die volgens professionele of artistieke standaarden worden voortgebracht. Dit subsidiebeleid bevordert de onafhankelijkheid van de kunstbeoefening, niet alleen van politieke voorkeuren van de subsidiënt, maar tevens van de dominante voorkeur op de publiekmarkt. Hier ligt een belangrijk verschil met het omroepbeleid; omdat dit in beginsel wel gericht is op een productie van informatie en cultuur volgens (ideologische) standaarden die onder het publiek (geacht worden te) leven. Bovendien gaat omroepbeleid wel uit van een culturele, althans levensbeschouwelijke verscheidenheid onder het publiek, terwijl de cultuurzorg in beginsel slechts één traditie van culturele kwaliteitsstandaarden erkent.

## HOOFDSTUK 6. KWALITEITSSTANDAARDEN EN CULTUURPOLITIEKE IDEALEN IN DE HUIDIGE SAMENLEVING; EEN EVALUATIE

### 6.1. Inleiding

Het voorgaande hoofdstuk leerde dat de overheid de markt voor informatie en cultuuruitingen vanuit verschillende normatieve uitgangspunten benadert: In de meest algemene zin bevordert zij een vrije circulatie van ideeën en cultuuruitingen, zonder partij te kiezen t.o.v. inhoud of kwaliteit. Op sommige terreinen kiest de overheid echter wel stelling. Zonder nog partij te kiezen voor enige ideologische kwaliteit, toont de overheid zich bij het omroepbeleid voorstander van een programma-aanbod dat volgens ideële standaarden tot stand komt. Ideal is er voor een marktoriëntatie binnen de omroep geen plaats. Bij de cultuurzorg tussentwischen, kiest de overheid bovendien voor een kwalitatieve standaard en wel voor cultuuruitingen die volgens intellectuele c.q. professionele standaarden zijn of worden voortgebracht. cultuurspreiding en andere aspecten van buitenschoolse educatie ligt het streven ten grondslag om een groter deel van het publiek te winnen voor ontplooiing en amusement van intellectuele kwaliteit. Ondanks principiële verschillen hebben beide benaderingen het oog op het publiek gericht. De eerste beziet het publiek als een geheel van ideële stromingen, dat zijn informatie en amusement volgens overeenkomende principes verzorgd zou willen hebben. De tweede is het gezichtspunt van de opvoeder, waarbij bestaande voorkeuren onder publiek niet als gegeven, maar als veranderbaar worden beschouwd. In dit hoofdstuk worden beide gezichtspunten geëvalueerd in het licht van feiten en inzichten over het huidige publiek

### 6.2. Secularisatie en eclecticisme

Het beeld over eigentijdse culturele veranderingen in Nederland wordt sterk beheerst door het proces van ontzuiling. Veel minder aandacht is gewijd aan het gezagsverlies van opvoedingsidealen op het gebied van ontplooiing en amusement, dat bijna gelijktijdig plaatsvond. De ontzuiling maakte duidelijk dat het gebruik van informatie en amusement van een groot deel van de bevolking zich niet bleef schikken naar kwaliteitsstandaarden die door het politieke of levensbeschouwelijke kader werden voorgehouden. Het gezagsverlies van opvoedingsidealen toonde aan, dat intellectuele standaarden voor deugdelijkheid van amusement evenmin in een grotere mate onder het publiek zijn geabsorbeerd.

De secularisatie en ontvoogding van het vrijetijdsleven lijken nauw

verweven te zijn met: de individualisering van vrijetijdsvoorkeuren; de penetratie van massamedia in de vrije tijd en de doorstroming van lagere- en middelbare sociale milieus naar posities van waaruit kwaliteitsstandaarden worden uitgedragen.

Nooit tevoren is in de westerse samenleving zoveel waarde toegekend aan individuele ontplooiing. Verschillende belemmeringen hiertoe werden geslecht. De huishouding werd ontlast van een aantal traditionele verplichtingen, zoals financiële ondersteuning van familieleden en verzorging of verpleging van ouderen of hulpbehoevenden. De invloed van de streekgewoonten; de welvaart of beroepstraditie der familie of van sexeverhoudingen op de loopbaan van het individu werd i.h.a. teruggedrongen. Deze ontwikkeling werd mede gestimuleerd door de onderwijspolitiek en het emancipatiebeleid, maar ook in het sociaal- en fiscaal beleid werden meer en meer maatregelen ontworpen uit een oogpunt van individuele ontplooiing.

Ook langs andere weg is de invloed van aloude tradities teruggedrongen. De penetratie van massamedia, waardoor thans ca. 40% van de wekelijkse vrije tijd wordt gevuld, heeft er voor gezorgd dat normen en waarden van de leefgemeenschap, zoals van familietradities, streekgewoonten, kerkelijke- en standsorganisaties, steeds sterker door nationale of internationale voorbeelden worden beconcurrerd. Individuen kun en zich hierdoor tevens voor verschillende aspecten van het leven oriënteren op uiteenlopende ideologieën of waarden.<sup>1)</sup> De kwaliteitsstandaarden die werden uitgedragen door levensbeschouwelijke organisaties of door plaatselijke notabelen verloren hun dominante positie op al die terreinen. Er kwamen nieuwe, maar meer gefragmenteerde oriëntaties voor in de plaats: de stijl van de jeugdcultuur bijv. op terrein van vrijetijdsbesteding en op politiek terrein: een milieu-, emancipatie-, vredes-, krakersbeweging e.d.

Hoewel de omroep in Nederland nog voor een belangrijk deel volgens de oorspronkelijke ideële scheidslijnen blijft georganiseerd, is er waarschijnlijk geen ander medium dan televisie geweest, dat zozeer heeft bijgedragen aan de secularisatie en het eclecticisme van het Nederlandse publiek.<sup>2)</sup> Vroeger was rechts gescheiden van links, zodat men door gebruik van een vast radiostation op een vaste dag alleen vertrouwde geluiden en opinies doorkreeg. Iedere omroeporganisatie had haar eigen omroepers, sprekers, zangers/zangeressen, orkesten en hoorspelkernen. Thans krijgt een regelmatig televisiekijker zijn fa-

---

1) F. van Heek, Van Hoog kapitalisme naar Verzorgingsstaat; een halve eeuw sociale verandering 1920-1970, Meppel 1973, hoofdstuk III.

2) J.E. Ellemers, Nederland in de jaren zestig en zeventig, in Sociologische Gids (1979)6, p. 429-451.

variëte programma's door steeds andere richtingen gepresenteerd. Maar amusementsprogramma's of programmaformules (+ 2/3 van het omroepaanbod) zijn veelal aan commercieel werkende bedrijven uit binnen- of buitenland ontleend.<sup>3)</sup> De mening van de regelmatige t.v.-kijker staat wekelijks bloot aan uiteenlopende gezichtspunten van de actualiteitenrubrieken.

De secularisatie op gebied van amusement en informatie is vooral tot uitdrukking gekomen in het verdwijnen of wegwijnen van levensbeschouwelijke kranten en tijdschriften; in de sterk gegroeide oplage van populair opgemaakte dagbladen; in de opkomst van het fenomeen boulevardpers en in de populariteit van "neutrale" omroeporganisaties. Deze doorbraak van het populaire cultuurbedrijf die omringende Europese landen al eerder kenden, vond in Nederland eerst plaats toen de naoorlogse generatie afstand nam van de zuilenstructuur. De secularisatie beperkt zich overigens niet tot het gebruik van massamedia. Het C.B.S. stelde bij een onderzoek naar de vrije tijd in de jaren vijftig en in het begin van de jaren zestig nog duidelijke verschillen vast in vrijetijdsbesteding tussen kerkelijk- en niet kerkelijk georganiseerde Nederlanders; tussen protestanten en katholieken onder de kergangers. Maar ook bijv. tussen bewoners van steden en van het platteland.<sup>4)</sup> Deze verschillen zijn thans weliswaar niet geheel verdwenen, maar zij komen alleen nog tot uitdrukking in minieme verschillen, onder het vergrootglas van een sociologisch onderzoek. Naast een liberalisering van de zondag lijkt het aantal vrijetijdsactiviteiten dat in een politiek of levensbeschouwelijk verband plaatsvindt, sterk te zijn afgenomen. Zelfs onder het - overigens afgenomen - aantal Nederlanders dat zich tot een kerkgenootschap rekent, is niet meer een meerderheid te vinden die voorstander is van een omroep, of jeugdvereniging op confessionele grondslag.<sup>5)</sup>

Een derde factor van betekenis voor het gezagsverlies van traditionele kwaliteitsstandaarden lijkt de meer heterogene samenstelling van de groep die na de oorlog intellectuele functies kwam bezetten. De toestroming van jongeren uit middelbare en lagere milieus naar hoger onderwijs ging daarbij niet samen met een algemene overname van de

---

3) - J. Bardoel e.a. Marges in de media; Baarn 1975

- W.P. Knulst, A. van der Staay, De Nieuwe Kijker, in:  
A. Kooyman (red.) De audiovisuele revolutie, Alphen a/d Rijn/  
Brussel 1980, p. 51-79.

4) C.B.S. Vrijetijdsbesteding in Nederland 1962-1963, deel 8, Hilversum 1966.

5) W. Knulst, Vermanen, Verheffen en Verdelen, in: Instituut voor Theateronderzoek: Tien jaar ontwikkeling van het toneel 1970-1980. Amstterdam 1980, p. 82.

traditioneel intellectuele leefstijl.<sup>6)</sup> Verschillende elementen uit hun milieu van herkomst zijn meegezogen in de opwaartse mobiliteit. Op deze wijze zijn verschillende cultuurelementen die vroeger in intellectuele kringen onkies waren, cultureel gepromoveerd. Zeer recent bijv. nog: strips; graffiti; de cinematografie uit de bloeiperiode van Hollywood; sentimentele salonmuziek. Sociale mobiliteit van cultuurvormen betekent op zichzelf geen nieuw verschijnsel in de geschiedenis. Stijlelementen of voorkeuren van hogere standen vonden vaker hun weg naar de overige bevolking. Dikwijls verloren ze hun prestige zodra ze in lagere kringen verbreid raakten.<sup>7)</sup> Sociale stijging van cultuurelementen komt tegenwoordig ook wel voor. Het overnemen of doorgeven van modes en smaken gaat ook dan gepaard met een verandering in hun sociale symboolfunctie. Ongelakte meubelen van simpele constructie waren in de tijd, dat welgestelden aan plûche de voorkeur gaven, symbool van armoede. Thans geldt ongeveer het omgekeerde.

Deze voorbeelden illustreren echter maar één kant van de ontwikkeling. Veel cultuuruitingen uit het verleden ondervinden, weliswaar met verschuivingen in accenten of interpretaties, toch een min of meer permanente waardering. Maar het is juist de breder geworden zone van twijfel en heroriëntatie, die beleidsdoelstellingen voor langere termijn zo kwetsbaar maakt. Dit geldt zeker voor de cultuurspreidingsgedachte.

Enige koersvastheid is hiervoor nodig, niet alleen om uit te dragen wat goede kwaliteit heeft, maar ook om te kunnen verwijzen naar de inferieure aspecten op de markt voor cultuur en ontspanningsartikelen. De aankomst van een nieuwe generatie schrijvers, journalisten, filmers, programmamakers of culturele werkers met dynamische en eclectische kwaliteitsstandaarden, heeft oorspronkelijke zekerheden onder het publiek van smaakopvoedende instellingen danig geschokt: Algemeen Beschaafd Nederlands lijkt niet langer een vereiste voor presentatoren die zich via de omroep tot het publiek richten; het uitgaanspubliek moet thans voor kunsttoneel vaak de ongewijde atmosfeer van vroegere variëtietheaters betreden, terwijl in de meer deftige schouwburgen dikwijls theater van de lach op het programma staat; strips komen met subsidie te leen in bibliotheken en "verwilderde" muziek wordt in het jeugdwerk al lang niet meer bestreden maar eveneens ge-

---

6) - C.J. Lammers, Studentenvakbeweging en universitaire democratie, Leiden, 1968.

- W. Gortzak, Publiek, kunst en socialisme; in Socialisme en Democratie. (1980) no. 7/8 (juli-augustus) p. 307-321.

7) N. Elias. Über den Process der Zivilisation, Frankfurt am Main 1980, Deel II, p. 409-433.

stimuleerd.<sup>8)</sup>

Niet alleen kunstmanifestaties of literaire uitgaven worden gerecenseerd in een tegenwoordige kwaliteitskrant, maar daarnaast bioscooppremières, cabaretvoorstellingen, nieuw geperste pop-l.p.'s, t.v.-producties enz. Cultuuruitingen worden daarbij meer en meer afzonderlijk op hun kwaliteit beoordeeld, en de uitslag van deze afweging lijkt, minder dan voorheen, te zijn voorbeschikt door het genre waartoe ze behoren. Film, fotografie, cabaret, volksmuziek, reportages, korte beschouwingen als columns in dag- of weekbladen zijn enige voorbeelden van uitingen die hierdoor een herwaardering hebben ondergaan.

### 6.3. Enige empirische gegevens

Kwaliteitsstandaarden lijken thans meer omstreden en onderhevig aan een veel grotere dynamiek dan voorheen. In recente publicaties treft men dan ook nauwelijks nog serieuze pogingen aan om het aanbod volgens kwaliteit in te delen. Dat geldt in het bijzonder voor kwalificaties volgens esthetische maatstaven. Indelingen van informatie, d.w.z. van persorganen op een politieke dimensie tussen links en rechts worden nog wel gehanteerd, hoewel ook indicaties hiervoor door de tijd veranderingen ondergaan.

Tien à vijftien jaar geleden is er in Nederland wel onderzoek verricht naar de beeldvorming over kwaliteit van cultuuruitingen. De perceptie van lectuur, muziek, theater of film werd geordend op een dimensie ontspannend - serieus en daarnaast op een dimensie eigentijds - klassiek.<sup>9)</sup> Niet alleen perifere publieksgroepen bleken hun ervaringen en/of voorkeuren op dit terrein volgens die dimensies te rangschikken, maar ook meer ervaren groepen gebruikers en zelfs deskundigen, al brachten zij meer nuanceringen aan in hun perceptie. Voorts is destijds vastgesteld dat cultuurproducten die gerekend werden tot de categorie serieus-eigentijds een sterk selectieve aantrekkingskracht uitoefenden op een hoog geschoold publiek.<sup>10)</sup> Latere onderzoekingen wijzen weliswaar op de waarschijnlijkheid van een dergelijke relatie, maar dit verband tussen beeldvorming over en consumptie van cultuuruitingen, is niet meer gelijktijdig onderzocht.<sup>11)</sup>

---

8) W. Knulst, Vermanen, Verheffen en Verdelen (1980), p. 66-67.

9) I.P.M. - Interimrapport onderzoeksproject - Cultuur en Publiek (in opdracht van Ministerie van CRM) Schiedam 1971.

10) W. Zweers, L.A. Welters, Toneel en publiek in Nederland, Rotterdam, 's-Gravenhage, Utrecht 1970, hoofdstuk 10.

11) Zie b.v. Intomart b.v. Theaterbezoek in Amsterdam, deel 1, het Mickery-publiek en andere theaterbezoekers, Hilversum 1975.



Hoewel de verschillende soorten informatie en cultuur niet à priori volgens enig kwaliteitscriterium zijn in te delen, geven cijfers uit recente publieksonderzoeken wel een globaal antwoord op de vraag welke publieksgroepen welke soorten aanbod tot zich nemen.

6.3.1. Relatie tussen levensbeschouwing of politieke voorkeur en het gebruik van de omroep

Tabel 6.1. toont aan dat er alleen onder kerkse protestanten een relatief sterke oriëntatie op programma's van de Evangelische Omroep bestaat. Katholieke kerkgangers en niet kerkgangers kijken minder selectief, evenals protestanten zonder kerkelijke binding.

Tabel 6.1 Concentratiegetallen in publieksbereik van televisie-aanbod (kijkdichtheid) van confessionele en neutrale zendgemachtigden naar geloofsovertuiging en kerkelijke betrokkenheid (1e kwartaal 1979)

	Alle zend- gemachtig- den gemiddeld	E.O.	NCRV	KRO	IKON/RKK	AVRO	TROS
- Kerkse Rooms Katholieken	94 *	100	89	100	100	92	96
- Niet-kerkse R.K.	94	75	89	106	100	96	100
- Kerkse Ned.Herv. en Gereformeerden	89	200	105	82	100	84	78
- Niet-kerkse N.H. en Geref.	111	125	121	117	133	112	111
- Geen kerkgenootschap	106	75	100	106	100	108	107
Gemiddelde kijkdichtheid onder alle ondervraagden	18 % =100	4 % =100	19 % =100	17 % =100	3 % =100	25 % =100	29 % =100

Bron: NOS, Kijk- en Luisteronderzoek,  
Continu Kijk- en Luisteronderzoek 1e kwartaal 1979, Hilversum, juni 1979.

\*) Leesvoorbeeld: de gemiddelde kijkdichtheid onder kerkse Room-Katholieken bij het hele programma-aanbod van televisie bedraagt 17%, of 94/100 van de kijkdichtheid van alle ondervraagden.

De sympathie onder de bevolking voor organisaties op confessionele grondslag, blijkt volgens tabel 6.2. vooral tussen 1966 en 1970 te zijn afgenomen. Ondanks een geringe toename tussen 1970 en 1979 (E.O.-effect?) toont thans minder dan een kwart van de bevolking zich voorstander van een omroep volgens confessionele formule.

Iets langer geleden werd ook de relatie tussen politieke voorkeur en voorkeur voor omroeporganisaties gepeild (tabel 6.3). Ook deze gegevens wijzen alleen nog op een relatief sterke graad van verzui-ling aan protestants-christelijke zijde. Voorstanders van de toen-

Tabel 6.2 Opmvattingen over de relatie tussen godsdienst en maatschappelijke organisaties in 1966, 1970, 1979, 1980 en 1981 (in procenten)

	1966	1970	1979	1980	1981
a. verhouding politiek en godsdienst					
los van elkaar	58,0	69,6	66,4	67,8	70,5
hangt ervan af	6,3	7,2	13,2	11,2	11,2
niet los van elkaar	35,7	23,2	20,1	20,9	18,3
	(1697)	(1833)	(1758)	(1782)	(1704)
b. omroep moet uitgaan van godsdienst					
ja	42,1	23,2	25,1	23,9	22,5
neen	57,9	76,8	74,9	76,1	77,5
	(1719)	(1879)	(1776)	(1817)	(1786)
c. vakvereniging moet uitgaan van godsdienst					
ja	33,1	18,5	19,0	16,3	15,9
neen	66,9	81,5	81,3	83,7	84,1
	(1719)	(1873)	(1751)	(1801)	(1758)
d. politieke partij moet uitgaan van godsdienst					
ja		21,5	27,2	25,1	24,2
neen		78,5	72,8	74,9	75,8
		(1863)	(1751)	(1806)	(1753)
e. een sportvereniging moet uitgaan van godsdienst					
ja	23,5	9,3	8,0	5,9	6,4
neen	76,5	90,7	92,0	94,1	93,6
	(1729)	(1891)	(1797)	(1834)	(1803)
f. een jeugdvereniging moet uitgaan van godsdienst					
ja	55,5	32,8	25,6	22,5	21,5
neen	44,5	67,2	74,4	77,5	78,5
	(1730)	(1882)	(1767)	(1819)	(1787)

Bron: Onderzoek Godsdienst in Nederland, 1966  
 Onderzoek Progressiviteit en Conservatisme, 1970  
 Culturele Veranderingen in Nederland, 1979, 1980 en 1981

malige protestants-christelijke partijen, sympatiseerden in meerderheid met de N.C.R.V. Maar wat het meeste opvalt is dat, niet alleen onder voorstanders van de V.V.D. (en DS 70) de grootste groep voorkeur uitsprak voor "neutrale" omroeporganisaties, maar ook onder de sympatisanten van de toenmalige K.V.P. en onder de potentiële aanhang van links en klein links.\*)

Tabel 6.3 Omroepvoorkeur naar politieke partijvoorkeur <sup>\*\*)</sup>

	totaal	politieke partij								overig	w.n.
		PvdA	D66/PRR	KVP	ARP	CHU	CPN/PSP	VVD/DS	70		
AVRO	13%	9%	16%	6%	0	9%	12%	31%	5%	13%	
VARA	10	26	7	0	0	0	21	2	2	5	
TROS	36	41	28	42	16	23	27	38	26	40	
KRO	8	2	7	34	0	0	0	8	8	4	
NCRV	11	3	3	5	74	52	3	7	21	8	
VPRO	5	7	22	2	0	0	24	2	6	4	
EO	2	0	0	0	6	9	0	1	18	1	
NOS	2	2	7	3	0	0	0	2	0	1	
geen voorkeur	13	11	10	9	4	7	12	9	14	24	
totaal	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	
n=	1392	338	58	112	51	56	33	196	66	316	

\*\*\*) De vraag luidde: "Stelt u zich eens voor dat u vandaag zou moeten stemmen voor de Tweede Kamer-verkiezingen. Op welke politieke partij zou u dan stemmen?"

Bron: NOS Kijk- en Luisteronderzoek/A.M. Overste, Omroepvoorkeur, Hilversum 1975.

Hieruit dringt de conclusie zich op dat het grootste deel van het tegenwoordige publiek niet volgens levensbeschouwelijke of politieke kwaliteitsstandaarden selecteert uit het omroepaanbod.

#### 6.3.2 Relatie tussen intellectuele vorming en gebruik van informatie en cultuur

Indien "waardevast" criteria ontbreken om soorten informatie of cultuur vooraf volgens intellectuele standaarden te kwalificeren, resteert nog de mogelijkheid, om dit aanbod globaal te typeren naar de opleidingskenmerken van de gebruikers.

Kunstmanifestaties, literaire werken, de zgn. kwaliteitskranten en de opinieweekbladen blijken in sterke mate te appelleren aan de interesses van een hoog geschoold publiek.<sup>12)</sup> Dit beeld komt ook naar voren

\*) Blijkens een zelfde onderzoek uit 1980, waarvan de resultaten pas later beschikbaar kwamen, is dit patroon sindsdien niet veranderd

12) B.v. C.B.S. De leefsituatie van de Nederlandse bevolking 1977, deel 2, 's-Gravenhage 1979, p. 38-39;

Ministerie van CRM/C. Eykman, Het profiel van de lezer, Rijswijk 1980.

L.P.H. Schoonderwoerd en W.P. Knulst/S.C.P. Mediagebruik bij verruiming van het aanbod. Voorstudies en achtergronden mediabeleid WRR deel 4, 1982, hoofdstuk 5.

uit tabel 6.4 en 6.5, al is hierin, omwille van de vergelijkbaarheid van een groot aantal relevante terreinen - het publieksbereik uitgesplitst naar sociaal-economische status. Dit persoonskenmerk hangt sterk samen met opleidingsniveau

De gegevens laten zich als volgt samenvatten: Het participatiepatroon van verschillende vormen van informatie en cultuur wordt gekarakteriseerd door een groot gemeenschappelijk gebied, waarin de deelname uit de bovenste sociale laag ten hoogste een factor 2 verschilt van die uit de onderste. Tot dit terrein zijn te rekenen: de populaire dagbladpers; de populair-geïllustreerde weekbladen, (de vrouwenbladen), het televisie-aanbod op gebied van informatie, amusement, drama en cultuur, de bioscoop, de stripboeken, de avonturen-, detective- en doktersromans (zie tabel 6.4. en 6.5.).

Daarnaast bestaan terreinen van participatie met een selectievere deelname, waarbij de participatie uit de hoogste, drie tot vijf keer intensiever is dan die uit de onderste sociale laag: de opiniepers, een kwaliteitskrant, populair wetenschappelijke boeken, toneel-, concert-, balletuitvoeringen, kunstmusea, boeken over kunst, literaire romans, dichtbundels e.d. Des te meer valt het op dat de televisie met programma's over cultuur (in engere zin) een evenredig gespreid publiek trekt. Met drama trekt de televisie zelfs een meer dan evenredig aantal personen uit de lagere sociale milieus.

Zowel echter de populaire varianten uit het informatie- en amusementsaanbod als de meer exclusieve, recruterende tenminste de helft van het publiek uit de middenlagen. De populair geïllustreerde pers bijv.: 61%, stripboeken: 72%, kunstmusea: 58% en literaire romans: 64%.

De bovenste sociale lagen onderscheiden zich niet van de onderste door het midden van de markt voor populaire cultuur en informatie. Ze vertonen als aanvulling daarop een intensief gebruik van meer exclusieve vormen. De onderste sociale lagen zijn niet geheel afwezig onder het publiek van meer exclusieve voorzieningen; het zwaartepunt van hun participatie ligt echter in de markt voor populaire vormen. Dit patroon vindt men in essentie weerspiegeld in grafiek 6.1.

De structuur in de consumptie van het informatie-aanbod en die in het gebruik van het amusements- of cultuur-aanbod vertonen onderling grote overeenkomsten. Er zijn geen aanwijzingen dat het publiek deze soorten van aanbod volgens geheel verschillende maatstaven selecteert.

Tabel 6.3 Concentratiegetallen van deelname aan voorzieningen voor informatie en amusement naar sociaal-economische status, onder de bevolking van 12 jaar en ouder. (deelname-percentage gehele steekproef = 100)

	Hoog A + B1	Midden B2	Laag C	D	Deelnamepercentage gehele steekproef (= 100)
<u>Informatie</u>					
. Gemiddelde kijkdichtheid televisie-categorie-informatie <sup>1)</sup> (1 <sup>e</sup> kwartaal 1980,)	67	92	108	142	12 %
. Heeft tijdens één week (in oktober 1980) één of meer opinieweekbladen gelezen <sup>2)</sup>	218	100	61	41	11 %
. Heeft (tussen oktober 1970 t/m september 1979) één of meer boeken met populair-wetenschappelijke informatie gelezen <sup>3)</sup>	171	123	78	50	20 %
<hr/>					
<u>Amusement</u>					
. Gemiddelde kijkdichtheid televisie-aanbod amusement <sup>1)</sup> (1 <sup>e</sup> kwartaal 1980)	71	93	107	132	28 %
. Heeft tijdens één week (in oktober 1980) één of meer populair ge-illustreerde weekbladen gelezen <sup>2)</sup>	57	84	124	116	22 %
<hr/>					
<u>Theater</u>					
. Gemiddelde kijkdichtheid drama-aanbod t.v. <sup>1)</sup>	71	92	108	138	24 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) 2 keer of vaker bioscoop bezocht <sup>3)</sup>	124	107	94	78	38 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) 2 keer of vaker toneel bezocht <sup>3)</sup>	158	126	82	47	15 %

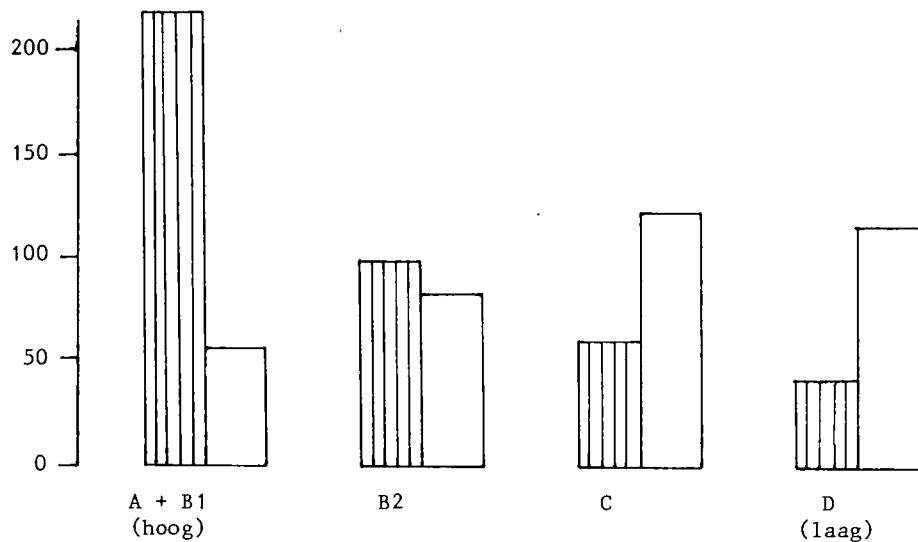
Leesvoorbeeld voor bovenste regel: De gemiddelde kijkdichtheid voor informatierubrieken bedraagt 12%. De kijkdichtheid van de bovenste sociale lagen (A + B1) bedraagt 7% of 0,67 x 12%; die van de hogere middenlaag 10% of 0,92 x 12% enz.

Vervolg Tabel 6.3

	Hoog A + B1	Midden B2 C	Laag D	Deelnamepercentage gehele steekproef (= 100)
<u>Overige cultuur</u>				
. Gemiddelde kijkdichtheid televisieaanbod-cultuur <sup>1)</sup> (1 <sup>e</sup> kwartaal 1980)	100	75 100	125	4 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) 2 keer of vaker kunstmuseum bezocht <sup>3)</sup>	213	111 71	31	6 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) 2 keer of vaker klassiek concert, opera of operette bijgewoond	214	115 69	34	8 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) één of meer boeken over kunst gelezen <sup>3)</sup>	200	118 71	44	7 %
<u>Amusementslectuur</u>				
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) één of meer strip- boeken gelezen <sup>3)</sup>	95	103 102	94	28 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en septem- ber 1979) één of meer avonturen-, politie-, doktersromans e.d. gelezen <sup>3)</sup>	110	107 121	83	43 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) één of meer literaire romans gelezen <sup>3)</sup>	165	120 80	54	26 %
. Heeft (tussen oktober 1978 en september 1979) één of meer dichtbundels gelezen <sup>3)</sup> .	171	124 80	35	5 %

- Bronnen:
- 1) Televisie: N.O.S. Continu Kijk- en Luisteronderzoek, 1<sup>e</sup> kwartaal 1980, Hilversum 1981.
  - 2) Tijdsbestedings Onderzoek Nederlandse Bevolking, Intomart b.v. in opdracht van o.a. Sociaal en Cultureel Planbureau.
  - 3) Aanvullend voorzieningen gebruiks onderzoek, S.C.P. 1979.

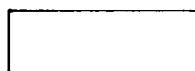
Grafiek 6.1. Gebruik opinie-pers en populair geïllustreerde pers naar sociale status, geïndexeerd t.o.v. bevolkingsgemiddelde (vgl. Tabel 6.4.)



100=steekproefgemiddelde



gebruik opiniepers



populaire geïllustreerde pers

Tabel 6.5. Concentratiegetallen van de lezerskring van vier dagbladen, naar sociale status

	hoog A + B1	midden B C	laag D
Telegraaf	142	123 75	50
Trouw	188	86 65	67
NRC Handelsblad	288	73 33	17
Vrije Volk	25	86 142	117

Bron: N.O.P.'77. Aangehaald in P. van Waesberghe, Ter Lering of Vermaak, De diverse soorten dagbladen, in: J. Bardoel en J. Bierhoff (red.). Media in Nederland, Deel 2, Amsterdam 1981

De sociale spreiding van het bezoek van musea, concerten, toneel lijkt daarnaast veel op die van de consumptie van literair werk, opinieweekbladen of kwaliteitskranten. Kennelijk appelleren beide soorten geestesprodukten, ongeacht het verschil in de techniek van overdracht, aan dezelfde kwaliteitsmaatstaven onder het publiek. Vanuit publiekszijde gezien bestaan er dus weinig gronden om het aanbod via

media geheel anders te bejegenen dan het aanbod wat in openbare ruimten rechtstreeks aan het publiek wordt gepresenteerd.

De huidige grenzen van de cultuurzorg geven, volgens dit gezichtspunt geen adequate afbakening van het soort geestesgoederen dat volgens intellectuele maatstaven waardering geniet. Indien men de ontvankelijkheid voor waardevolle uitingen zou willen bevorderen, zou zo'n cultuurspreiding enigszins moeten aansluiten op huidige noties van kwaliteit. Bovendien zouden alle verspreidingskanalen waarlangs het publiek met waardevolle cultuurproducten in aanraking kan komen, in de gaten moeten worden gehouden. In dat verband zou vooral televisie de aandacht verdienen.

Zoals eerder beschreven, heeft de overheid echter vooral de musea en de professionele kunsten, naast de kunstzinnige vorming en amateurkunst in het vizier bij haar cultuurspreidingsbeleid. Het ligt voor de hand om naar deze terreinen te kijken bij een beoordeling van het resultaat en wel in het bijzonder naar de publieke belangstelling voor musea en podiumkunsten omdat deze binnen het kader van de studie liggen.

Op het eerste gezicht wijzen bezoekcijfers voor musea en podiumkunsten op een uiteenlopend resultaat: die voor musea zijn de laatste twee decennia gestegen; die voor de podiumkunsten zijn in dezelfde periode i.h.a. gedaald. Voor een juiste beoordeling kan men echter beter letten op het aantal bezoekende personen i.p.v. op het aantal bezoeken. Bevolkingsenquêtes geven hierover informatie: Uit tabel 6.6 blijkt dat de groep personen die eenmaal of vaker per drie maanden naar musea, toneel- of concertuitvoeringen gaan, tussen 1962 en 1979 is afgenomen. (Vooral indien men bedenkt dat toneel- en concertbezoek in 1979 tevens het bezoek aan amateuruitvoeringen omvat.) Musea hebben over het geheel genomen wel meer bezoekers getrokken, maar die groei concentreert zich onder het publiek dat slechts incidenteel een museum ingaat.<sup>13)</sup> In tabel 6.7 is gelet op het bezoek door niet-schoollgaande personen, zodat het niet-geheel vrijwillige karakter van bezoeken in schoolverband is uitgesloten. Daaruit valt op te maken, dat de podiumkunsten onder alle opleidingscategorieën bezoekers hebben verloren.

---

13) Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1980, 's-Gravenhage 1980, p. 151.



Tabel 6.6 Vergelijking van deelnamecijfers aan musea-, toneel- en concertbezoek uit 1962 en 1979 (bevolking van 12 jaar en ouder)

Najaar 1962: n = 3110		
Eén of meer bezoeken in de afgelopen drie maanden aan:		
Museum	Uitvoeringen door beroepstoneel	Concert door beroepsorkest of -koor
12%	10%	7%
Najaar 1979: n = 15214		
Eén of meer bezoeken per 3 maanden tussen oktober 1978 en september 1979		
Verschillende, nader gespecificeerde soorten musea in Nederland	Toneelvoorstellingen (beroeps en amateur)	Concert van klassieke muziek, opera of operette (beroeps en amateur)
8%	5%	3%

Bron: - C.B.S. Vrijtijdsbesteding in Nederland 1962 - 1963, deel 1, Zeist 1964.

- A.V.O. 1979, Sociaal en Cultureel Planbureau.

De musea boeken nog het minste verlies aan "trouwe" bezoekers onder de hoger opgeleide personen.

De sterke stijging van de deelname aan voortgezet onderwijs tijdens afgelopen decennia,<sup>14)</sup> heeft niet geleid tot een omvangrijker deelname aan instellingen, die vanouds binnen de intellectuele interessefeer liggen. Vooral de verminderde belangstelling onder publieks-groepen met een hogere opleiding, bevestigt de eerdere uitspraak over een verbroken relatie tussen sociale stijging en de toetreding tot de intellectuele leefstijl (vgl. 6.2.).

14) Zie b.v. Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1976, 's-Gravenhage 1976, hoofdstuk 8.

Tabel 6.7. Publieksomvang uit verschillende opleidingsgroepen bij museum-, toneel- en concertbezoek in 1962 en 1979 in procenten van de hele steekproef (niet-schoolgaande personen uit de bevolking van 12 jaar en ouder) \*)

	1962	1979	
opleidingsniveau			verwachting bij ongewijzigd beleid **) waargenomen
			museumbezoek
laag	3,2%	2,0%	0,9%
uitgebreid lager	5,7%	5,7%	2,0%
middelbaar en hoger	2,5%	7,3%	5,1%
totaal	11,4%	15,0%	10,0%
			toneelbezoek
laag	2,7%	1,7%	0,7%
uitgebreid lager	4,8%	4,8%	1,3%
middelbaar en hoger	2,1%	6,1%	3,0%
totaal	9,6%	12,6%	5,0%
			concertbezoek
laag	2,1%	1,4%	0,4%
uitgebreid lager	2,7%	2,7%	0,7%
middelbaar en hoger	1,9%	5,5%	1,9%
totaal	6,7%	9,6%	3,0%

Bron: als tabel 6.6.

\*) Als deelnemers zijn gerekend zij die de afgelopen drie maanden (1962) of per drie maanden (1979) één of meer bezoeken hebben gebracht

\*\*) Verwachte publieksomvang bij gelijkblijvende participatie per opleidingsniveau (deelnamecijfers uit 1962 gecorrigeerd voor verschuiving in opleidingsniveaus in 1979)

#### 6.4. Samenvatting en conclusies

De overheid benadert de markt voor informatie en cultuur vanuit verschillende uitgangspunten. Het omroepbeleid gaat uit van de aanwezigheid van verschillende ideële stromingen onder het publiek en is erop gericht om het omroepaanbod volgens die lijnen te structureren. De cultuurzorg is niet georiënteerd op enigerlei verscheidenheid onder het publiek. Zij beschermt cultuurproducten die volgens intellectuele of professionele kwaliteitsstandaarden zijn voortgebracht en beoogt de ontvankelijkheid hiervoor te stimuleren.

Maatschappelijke veranderingen uit de jaren zestig en zeventig hebben zo niet de uitgangspunten zelf, dan toch de uitwerking die eraan is gegeven ernstig aan de kaak gesteld.

Enerzijds hadden die veranderingen tot gevolg dat het grootste deel van het publiek zich onttrok aan levensbeschouwelijke of politieke waarden bij zijn informatieverwerving of amusement. Het zijn alleen nog minderheden die zich volgens dit soort beginselen oriënteren bij het gebruik van de omroep. Verder is bekend dat thans nog slechts

22% van de bevolking voorstander is van een omroep op confessionele grondslag.

Anderzijds maakten de ontwikkelingen duidelijk dat de oorspronkelijke intellectuele kwaliteitsstandaarden of opvoedingsidealen aan gezag hebben verloren, ondanks het feit dat de overheid de waardigheid van deze cultuur met subsidies en spreidingsbeleid heeft bekrachtigd. Deze gemeenschapssteun aan kunst en cultuuruitingen heeft er tot nu toe geen gemeenschapsbezit in sociaal opzicht van kunnen maken. Het deel van de bevolking dat regelmatig podiumkunsten en musea bezoekt werd de laatste twee decennia niet omvangrijker of meer gespreid naar sociale kenmerken. Zelfs het gestegen scholingsniveau van de laatste decennia heeft zich niet op enigerlei wijze vertaald in het bezoek. Zowel het secularisatieproces als de gezagsondermijning van traditionele opvoedingsidealen zijn toe te schrijven aan ontwikkelingen zoals: een sterker geworden oriëntatie op individuele ontplooiing; een toegenomen invloed van concurrerende cultuurvoorbeelden via massamedia en de opkomst van een nieuwe generatie van intellectuelen, die uit meer verschillende sociale lagen is gerecruteerd.

Kwaliteitsstandaarden lijken thans meer omstreden en sterker onderhevig aan modeverschijnselen dan voorheen. Dit vormt een probleem voor instellingen die met enige koersvastheid aan smaakopvoeding willen werken.

Bovendien is het hierdoor moeilijker om vast te stellen op welke publieksgroepen cultuurspreiding gericht zou moeten worden. Omdat omstreden en waarde vaste criteria ontbreken om het publiek volgens vooraf bepaalde eigenschappen van het aanbod in te delen, is de kwaliteit van het aanbod in dit kader afgeleid uit kenmerken van zijn publiek.

Naar de mate waarin verschillende sociale (opleidings-)categorieën uit de bevolking participeren, kan men onderscheiden: een populaire - met min of meer gelijke belangstelling uit alle lagen - en een meer exclusieve informatie- en cultuurvoorziening, met een sterke aantrekkingskracht op de hogere sociale lagen.

Gaat men uit van consumptiepatronen onder het publiek, dan bestaan er weinig gronden om de informatievoorziening van overheidswege anders te benaderen dan de cultuurvoorziening, of media anders dan instellingen die informatie en cultuur in directe aanwezigheid van hun publiek openbaar maken. Een systematisch opgezette cultuurspreiding zal tegenwoordig niet om het medium televisie heen kunnen.

## DEEL III Vergelijkende analyse van het cultuur- en mediabeleid in de huidige praktijk

Werden in het voorgaande, tweede deel de normatieve uitgangspunten van media- en cultuurbeleid geanalyseerd, in dit derde deel worden beheerssystemen van beide beleidsterreinen doorgelicht. Na behandeling van dit onderwerp wordt een systematische balans opgemaakt (in hoofdstuk 8) waarin de beleidsterreinen, behalve naar beheerssystemen, op een vijftal andere relevante punten zijn vergeleken.

### HOOFDSTUK 7. BEHEERSSYSTEMEN

#### 7.1. Inleiding

In de hoofdstukken die hieraan vooraf gingen is uitvoerig ingegaan op een verschil in normatieve uitgangspunten tussen media- en cultuurbeleid en op het verschil in benadering van het informatie- en culturaanbod dat hieruit is voortgekomen.

Thans wordt een ander aspect belicht en wel de wijze waarop de overheidsinvloed op de verschillende terreinen is georganiseerd. Daarbij is uitgegaan van de gegevens die in het voorgaande rapportgedeelte zijn aangedragen - vooral in hoofdstuk 3 - ook al is er geabstraheerd van specifieke eigenschappen van afzonderlijke beleidssectoren.

#### 7.2. Beheerssystemen, een begripsomschrijving

De realiteitswaarde van beleidsdoelstellingen is niet alleen afhankelijk van de inhoud van die doelstellingen, maar ook van de wijze waarop de overheidsinvloed op de verschillende terreinen is georganiseerd. Ook hierbij doen zich verschillen voor tussen media- en cultuurbeleid. Deze verschillen worden hieronder beschreven. Voor de typering van de overheidsbemoeyenis is uitgegaan van haar invloed t.a.v. het voorzieningenstelsel. Daarbij wordt gelet op het gehele publieke aanbod en niet slechts op het deel dat binnen de overheidszorg valt. Men kan zich immers afvragen welke invloed het subsidiebeleid voor podiumkunsten heeft voor het gehele aanbod van muziek- en theateruitvoeringen, het filmbeleid voor het gehele filmaanbod, het persbeleid

voor de dagblad- en tijdschriftenvoorziening, enz. De invloed van de overheidsbemoeiing op een publiek voorzieningsstelsel zal hierna worden aangeduid als beheers- of sturingsprincipe. Hiermee wordt vooral verwezen naar het meer duurzame, maatschappelijk aanvaarde karakter van de overheidsinterventie.

Karakteristiek voor de overheidsbemoeiing op gebied van media en culturele zaken is dat de overheid zich zo min mogelijk inlaat met de inhoud van informatie of uitingen. Zij ontleent het recht tot bemoeienis met voorzieningen op dit gebied vaak aan het feit dat ze financiële steun geeft of bevoegdheden toewijst. Beheer of sturing klinkt dus wat zwaar voor de aard van de overheidszorg op dit gebied, maar als termen uit de bestuurswetenschappen hebben zij een neutrale betekenis.

Voor het typeren van beheersprincipes zijn in dit kader twee dimensies van belang, t.w. de mate van precisie en de reikwijdte van de sturing. Bij precisie gaat het om de vraag, hoe gedetailleerd de overheid zich inlaat met het voorzieningsstelsel. Bij de reikwijdte wordt gelet op de werkingssfeer van de overheidsinvloed binnen het totale aanbod. Onder overheidsbemoeiing wordt in dit kader de gezamenlijke interventie van de drie overheidslagen verstaan.

Theoretisch doen de volgende mogelijkheden zich voor:

	Mate van precisie in sturing van beleidsterrein	
	Globaal	Gedetailleerd
	Beperkt	
Reikwijdte van overheids- invloed op het totale aanbod van een soort diensten	A	B
	C	D
	Omvattend	

Deelt men het vlak dat door de twee dimensies wordt bepaald in 4 zones, A, B, C en D, dan zijn deze als volgt in te vullen:

- Sturingsprincipe A is kenmerkend voor beleid op het gebied van pers, letteren en film. De overheidsinvloed blijft i.h.a. beperkt tot een minderheidsaandeel van het gehele aanbod van perspublicaties resp. boekwerken en filmvertoningen, terwijl de overheid zich niet anders dan zeer globaal inlaat met de hoedanigheid van dit aanbodsgedeelte (nl. selectie van subsidie-object).
- Van sturingsstelsel B zijn geen voorbeelden op het gebied van media of cultuur bekend.
- Sturingsstelsel C treft men in verschillende nuances aan en wel bij het omroepbeleid en het openbaar bibliotheekwerk.

De twee genoemde sectoren zijn echter niet geheel gelijk te stellen.

Zij verschillen in de mate van overheidsinvloed en ook in de mate van precisie van sturing.

Bij de omroep monopoliseert de overheid in principe de mogelijkheid tot publieke uitzendingen; bij het bibliotheekwerk bestaat er geen officiële, maar een feitelijke monopoliepositie. De richtlijnen voor de aard van het aanbod zijn in beide gevallen globaal, bij het bibliotheekwerk is echter nog minder geregeld m.b.t. de aard van het aanbod dan bij de omroep.

- Het beleid t.a.v. podiumkunsten ligt op de grens van zone A en C. Het door de overheid gesubsidieerde aanbod neemt een dominante, maar geen officiële of feitelijke monopoliepositie in. De overheid past bij de podiumkunsten een zeer globale sturing toe m.b.t. de aard van het aanbod.
- Sturingsysteem D is evenals B, vrij uitzonderlijk bij beleid op terrein van informatie en cultuur. Het komt nog het meest overeen met het beheersysteem t.a.v. gemeentelijke of rijksmusea en archieven. Van de publiek toegankelijke archieven bezitten de door de overheid gefinancierde instellingen een feitelijke monopoliepositie, bij de musea geldt dit niet. De sturing van archieven als overheidsinstellingen is vrij precies. Bij de musea die als rijks- of gemeentelijke dienst zijn georganiseerd bestaat veelal wel ruimte voor eigen (aankoop) beleid.

Afgezien van voorzieningen die door rijksdiensten zelf worden verzorgd, komt verstatelijking of preciese sturing van het aanbod van openbare uitingen niet voor. Het verdraagt zich slecht met de gewenste onafhankelijkheid van de meningsuitingen en de culturele ontwikkeling. Verder heeft de overheid binnen het Nederlandse bestel haar neutraliteit t.o.v. de inhoud van informatie en uitingen zoveel mogelijk gewaarborgd door bij beslissingen over financiële steun of over de uitvoering van beleid, buitenambtelijke adviesinstanties te raadplegen.

Aangezien globale sturing het meest kenmerkend is voor het beleid m.b.t. media en culturele zaken, zal de aandacht in het vervolg van het betoog zich concentreren op de zone A en C.

### 7.3. Nadere beschouwing over de beheerstypen

In het voorgaande is gesteld dat het omroepbeleid en het beleid t.a.v. bibliotheekwerk praktisch het gehele aanbod betreffen, terwijl de werkingssfeer van het pers- en het kunstbeleid beperkt blijft tot een deel van het aanbod van persvoorzieningen resp. publieke voorstellingen of boeken. Men zou verwachten dat de overheid hierdoor op het eerste terrein een betere uitgangspositie inneemt voor het realiseren van haar doelstellingen dan op het tweede terrein. De vraag of dit het geval is, vormt het onderwerp van deze paragraaf.

In het algemeen kan men stellen dat de overheid bij omroep en bibliotheken de aanbodsvoorwaarden monopoliseert. Doelstellingen m.b.t. kwaliteit of verscheidenheid hebben hier van oudsher vorm gekregen als het erkennen of steunen van ideëel gedifferentieerde instellingen. Afgezien van enige beleidsruimte bij de bestemming van nieuwe zendernetten en globale richtlijnen in de Omroepwet bestaat er geen directe beïnvloeding van kwaliteit of verscheidenheid van het aanbod dat door (particuliere) uitvoerende organisaties wordt verzorgd. Op gebied van pers of kunsten heeft de overheid evenzeer doelstellingen geformuleerd m.b.t. verscheidenheid resp. kwaliteit van het aanbod. Op dit terrein echter bezit de overheid slechts zeggenschap over het beschermde deel van de markt. Zij schrijft diversiteit of kwaliteit binnen dit deel evenmin voor, maar honoreert subsidie-aanvragen van instellingen, die een geapprecieerd soort aanbod verzorgen. Ze beschermt m.a.w. een deel van het aanbod en hoopt daardoor te bereiken dat een minimum aan gewenste diversiteit of kwaliteit op de deelmarkt gehandhaafd kan worden. Aan kunstbeleid liggen bovendien doelstellingen m.b.t. verspreiding van kwaliteitsmaatstaven (culturele waarden) over een groter deel van de consumentenmarkt ten grondslag.

Zo beschouwd kunnen de eerder onderscheiden beheerssystemen A en C meer speciaal worden aangeduid als marktaanvullend beleid, gericht op het geheel door bescherming van specifieke elementen uit het totale aanbod; tegenover marktorganiserend beleid, gericht op het geheel met globale voorschriften voor het totale aanbodpakket.

Een beeld kan dit onderscheid wellicht nog wat verduidelijken: het pers- en kunstbeleid (A) is te vergelijken met een ingreep in een markt, waarbij specifieke steun wordt verleend aan een detailhandel die een bepaald artikel te koop aanbiedt.

Het beleid t.a.v. de omroep en het bibliotheekwerk is te vergelijken met een door de overheid georganiseerde verkoop van een breed assortiment aan goederen - warenhuizen zou men zeggen - waarbij globale richtlijnen worden opgesteld voor het gehele assortiment. Bij de omroep verstrekt de overheid bovendien vergunningen voor verschillende "vestigingen", die echter ieder afzonderlijk de opdracht voor een totaal assortiment meekrijgen (volledig programmavoorschrift). In het eerste beheerssystemen steunt de overheid een bepaalde signatuur of ideële richting, een Nederlands product, het aspect cultuur of educatie, opdat deze elementen niet door bewegingen op de vrije markt worden weggedrukt. Bij het tweede beheerssystemen hoopt de overheid ideële verscheidenheid, cultuur of educatie veilig te stellen door het aanbod op non-profit- en ideële basis te organiseren en aan de instellingen de eis te stellen dat ze een totaal-pakket verzorgen.

Als sturingsprincipe is een gerichte steun aan belangrijk geachte aspecten uit het aanbod, rationeler dan de organisatie van het gehele aan-

bod van omroep en openbare bibliotheken. Bovendien lijkt het beter aan te sluiten op de toekomstige situatie, waarin het twijfelachtig is of de overheid de aanbodvoorwaarden voor omroep of uitleen van informatiedragers voor de Nederlandse publiekmarkt zal kunnen blijven monopoliseren. Rechtstreekse steun aan het aanbod van merit-goods zoals cultuur, educatie of minderheidsinteresses in het algemeen, biedt compensatie voor de middelpunt-zoekende-krachten die het marktmechanisme teweeg brengt.

De overheid protegeert i.h.a. aanbodsoorten of een (extra) verscheidenheid binnen een aanbodsoort, waarin niet steeds op rendabele basis is te voorzien: specialistische artistieke genres binnen het aanbod van podiumuitvoeringen, Nederlandse producties in het biocoopaanbod en kunstzinnige of maatschappelijk geëngageerde films binnen het gehele filmaanbod, ideële verscheidenheid in de opinie- en dagbladpers e.d.

Daar staat tegenover dat specifieke steun voor een fractie van het gehele aanbod niet automatisch gunstige gevolgen heeft voor de evenwichtigheid van het totale aanbod. Op het gebied van muziek- en theatervoorzieningen is soms van het tegendeel sprake.

De overheidsbescherming van een omvangrijk deel van het aanbod heeft in enkele gevallen een polarisatie tussen het beschermde en het commerciële aanbod te zien gegeven. Vanaf het einde der jaren zestig heeft de overheid gesubsidieerde toneelgezelschappen meer en meer ruimte geboden voor artistieke specialisatie. In de praktijk betekende dit dat het lichte toneelgenre dat bij een breed toneelpubliek goed in de smaak viel, in afnemende mate door gesubsidieerde groepen werd geproduceerd.<sup>1)</sup> Het "gat in de markt" dat deze artistieke specialisatie achterliet, is in het nabije verleden in belangrijke mate opgevuld door commercieel werkzame toneelproducenten. Deze gingen zich a.h.w. toeleggen op dat toneelgenre dat gaandeweg tegenhanger was van gesubsidieerd toneel, t.w. kluchten en comedies en verwierven daarmee een aanzienlijk deel van de publiekmarkt.<sup>2)</sup> Hoewel in incidentele gevallen sprake is geweest van doorstroming van kwaliteitstoneel van de gesubsidieerde naar de commerciële sector, werd het beeld overwegend beheerst door polarisatie in het aanbod. Het doel om een groter

---

1) Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1976-1977, nr. 14305.

Nota Toneelbeleid, Rijswijk 1976, p. 18-26.

2) - Sociaal en Cultureel Planbureau, Sociaal en Cultureel Rapport 1978, 's-Gravenhage 1978, p. 26;

- W. Knulst, Enige ontwikkelingen in het toneelbestel tussen 1969 en 1979, bekeken op grote afstand, in: Instituut voor Theateronderzoek, Tien jaar ontwikkeling van het toneel 1970-1980, Instituut voor Theateronderzoek, Amsterdam 1980.



deel van de Nederlandse bevolking te bereiken met culturele waarden, d.w.z. podiumuitvoeringen van hoog niveau, lijkt hierdoor niet dichterbij te zijn gekomen.

Dit resultaat hangt natuurlijk niet alleen af van het gekozen beheersprincipe. Autonome ontwikkelingen in het uitgaansleven zijn hierbij ook van invloed geweest. Ook de omvang van de steun, d.w.z. de mate waarin gesubsidieerde instellingen instellingen ongevoelig zijn gemaakt voor bewegingen op de markt, is van belang voor de mogelijke uitwerking van het beleid. Indien de gezamenlijke overheden 80% of meer van de totale kosten van een voorziening financieren, zoals bij podiumkunsten niet ongebruikelijk is,<sup>3)</sup> zijn economische prikkels tot verruiming van het publieksbereik praktisch afwezig.

Op het gebied van pers en film, waar evenzeer een deel van het aanbod wordt gesteund, doet zich een andere situatie voor.

Kredietfaciliteiten of subsidies aan een persorgaan, dat een bepaalde signatuur vertegenwoordigt, zorgen ervoor dat de bestaande pluriformiteit van de dag- of weekbladmarkt in stand wordt gehouden. Dit resultaat was ook de bedoeling van de specifieke steun. De steunmaatregelen worden in de regel verstrekt indien er een redelijk uitzicht bestaat op een sluitende exploitatie in de toekomst en bovendien in een zodanige vorm - kredietfaciliteiten i.p.v. exploitatiesubsidies - dat gesteunde persorganen i.t.t. gesubsidieerde kunstinstellingen financieel sterk afhankelijk blijven van de sympathie van hun publiek. De steun aan de Nederlandse speelfilmproductie geschiedt evenmin onafhankelijk van marktperspectieven. Een productie waarvoor een garantiesubsidie is verstrekt wordt in het commerciële circuit uitgebracht, mede met de bedoeling om daaruit zo gunstig mogelijke revenuen te verwerven.

De subsidiëring van het "alternatieve" filmcircuit betekent evenals andere aspecten van kunstbeleid, steun voor een gesegregeerde deelmarkt. Deze steun kan ondanks de bedoelingen kwaliteitsverlaging van de commerciële bioscoopmarkt tot gevolg hebben, indien bioscopen in plaatsen waar regelmatig "alternatieve" films worden gepresenteerd, geen enkele film meer voor minderheidsinteresses programmeren.

Daar staat tegenover dat het "alternatieve" filmcircuit voor een belangrijk deel draait op eigen inkomsten, zodat er rekening moet worden gehouden met de interesses van zijn publiekkring.

Het beheersprincipe t.a.v. omroep of bibliotheekwerk is niet gericht op deelmarkten maar op de organisatie van een volledig aanbodpakket. Het geeft geen steun aan krachten die de richting van marktsegmentering of specialisatie opwerken. Oproeporganisaties zijn tot uitzendingen gemachtigd op voorwaarde dat zij een volledig programmapakket gaan

---

3) Nota toneelbestel 1976, p. 63.

verzorgen. Een bibliotheekinstelling dient zich i.h.a. te richten op culturele behoeften die binnen haar verzorgingsgebied leven.

Aangezien verschillende omroeporganisaties een levensbeschouwelijke of politieke richting voorstaan, is er bij die omroeporganisatie een natuurlijke drijfveer aanwezig om zich te profileren in het informatieve c.q. opniniërende programmadeel. Voor de verzorging van amusement-, cultuur- of educatieve aspecten is die prikkel tot profilering c.q. specialisatie minder vanzelfsprekend. Toch is hier ca. 60% van de zendtijd op televisie en 75% van de kijktijd door het publiek mee gemoeid.<sup>4)</sup>

Er zijn een aantal redenen, waarom specialisatie op- of perfectionering van afzonderlijke programmacategorieën in de omroep weinig ruimte krijgt. In de eerste plaats staat het volledige programmavoorschrift specialisme in de weg. Omroeporganisaties die zich voornamelijk geroepen voelen om een overtuiging uit te dragen, zijn genoodzaakt mede amusement en cultuur te verzorgen; terwijl omroeporganisaties, wier ambitie vooral ligt bij de verzorging van populaire programma's, toch ook informatieve of culturele programma's moeten aanbieden.

In de tweede plaats zijn omroepen met een omvangrijke omroepaankoop sterk aangewezen op producties uit het buitenland. Ideële omroepen kopen t.v.-films of series, maar ook hun quiz- en showformules vaak bij de (inter)nationale cultuurindustrie,<sup>5)</sup> die, i.h.a. niet volgens de ideële richtingen van het Nederlandse bestel produceert. (In de V.S. bestaat wel een evangelische produktieketen).

In de derde plaats heeft de in de wet vastgelegde verbinding tussen zendtijd en ledenaanhang c.q. abonneebestand, grote omroeporganisaties geprikkeld tot een werving van sympathisanten, ook buiten de oorspronkelijke gezindte. In de wandeling spreekt men hierbij wel van een populariteitsslag in de verstrooiende programmagedeelten.<sup>6)</sup>

Deze concurrentie staat ook haaks op specialisatie of profilering, omdat men zich daarmee uit de markt zou prijzen.

De grote ruimte die bibliotheken is gelaten m.b.t. het aanbod van diensten, is in de meeste gevallen ook benut voor de opbouw van een zo breed en gevarieerd mogelijke lectuurvoorziening zodat aan uiteenlopende interesses van het publiek kan worden voldaan.

De Rijksoverheid stelt zich zelfs op het standpunt, dat het bibliotheekwerk te weinig selectief is bij zijn aanbod. Het zou zich te

---

4) N.O.S. afdeling Kijk- en Luisteronderzoek, Kijken en Luisteren, Hilversum, diverse (jaar)afleveringen.

5) Zie tabel 9.5. en verder: P. Vasterman, Televisie-amusement, een spel zonder grenzen, in: J. Bardoel en J. Bierhoff (red). Media in Nederland, Amsterdam 1981, Deel I, p. 50-74.

6) J. Bardoel e.a., Marges in de media, Baarn 1975, p. 52-65.

veel op het terrein van amusement begeven en zich te weinig specialiseren op informatieve en educatieve diensten.<sup>7)</sup> Deze discussie hierover, wijst erop dat het beheerssysteem weinig sturingsmogelijkheden biedt.

Bibliotheken bereiken thans geen doorsnee uit de bevolking. Personen uit de hogere sociale milieus zijn oververtegenwoordigd onder het publiek van bibliotheken, maar bibliotheken zijn tot nu toe niet geneigd om zich sterker op minderheidsinteresses te specialiseren.

Het beheersprincipe t.a.v. omroep of bibliotheek, genereert dus in het algemeen geen deelmarkten of een verdoorgevoerde specialisering in de dienstverlening.

De positieve aspecten van dit sturingsprincipe worden vaak wat onderschat. Men kan hiervoor ook weer het beeld van de specialiteitenzaak tegenover het warenhuis te hulp roepen. De kans dat een klant met weinig uitgesproken voorkeur een specialiteitenwinkel binnenstapt, is veel kleiner dan dat hij een warenhuis betreedt en daarbij zijn oog laat vallen op een artikel dat aanvankelijk buiten zijn interesse-sfeer lag.

Het uiteindelijke educatieve rendement van een algemeen aanbodpakket mag overigens evenmin worden overdreven. Het is bekend dat kennisname - of de perceptie - van televisieprogramma's veeleer leidt tot een bevestiging van bestaande voorkeuren dan tot wijziging daarvan. Daar staat echter tegenover dat instellingen die op specialistische wijze of met uitgesproken bedoelingen informatie, educatie of cultuur verzorgen, om dezelfde redenen een selectief publiek recruterende en wel hoofdzakelijk uit de publieksgroepen die reeds van het belang van zo'n specialisme waren overtuigd. Per saldo lijkt het educatieve rendement van de warenhuisformule - in een bepaalde vorm ook wel bekend als de "sandwich-formule"<sup>8)</sup> - groter, dan dat van de specialiteitenformule, omdat het publieksbereik omvangrijker is.

Naast (bescheiden) positieve effecten op het interessepatroon van de gebruikers, biedt de warenhuisformule ook grotere kansen op onderlinge beïnvloeding van verschillende soorten aanbod op de markt, dan het opereren op specialistische deelmarkten. De kansen voor doorstroming van bepaalde nieuwe inzichten binnen afdelingen van één organisatie of tussen partijen die zich op één publieksmarkt hebben begeven moeten immers hoger worden aangeslagen, dan die tussen geheel onafhankelijke en op afzonderlijke deelmarkten opererende instellingen. Tenslotte werkt niet alleen de omvang maar ook de sociale breedte

---

7) J.G. Kraaieveld-Wouters. Toespraak Staatssecretaris C.R.M. te Zaan-dam, in Bibliotheek en Samenleving 1981, nr. 6, p. 188-189.

8) J. Bardoel, T.v.-informatie, De wereld dichtbij en toch veraf, in: J. Bardoel en J. Bierhoff (1981) p. 83.

van het publieksbereik, met name bij de televisie, in het voordeel van de warenhuis- en niet van de specialistische formule. De televisie-omroepen bereiken in verhouding tot andere voorzieningen op gebied van informatie of uitingen een vrij heterogeen publiek naar sociale samenstelling. (Vgl. 6.3). Dit kenmerk heeft de televisie met het sociaal bereik van bijv. vrouwenbladen gemeen. In de praktijk betekent dit dat bij de programmering rekening wordt gehouden met een gemiddeld niveau van kennis en interesse. Avant-gardisme of aanbod van exclusieve kwaliteit zijn vrij zeldzaam bij voorzieningen met een dergelijk bereik, maar evenzeer extreme afwijkingen in banale richting. Deze uitersten zijn wel te vinden bij voorzieningen die op deelmarkten worden aangeboden.

Omdat critici van televisie, meestal een intellectueel interesseniveau vertegenwoordigen, is vooral de nivellerende tendens in de televisie-programmering omstandig belicht. Over de positieve keerzijde van dit verschijnsel wordt weinig geschreven; en wel de mogelijkheid dat personen met lage ontwikkeling, die tot de meest intensieve kijkersgroepen behoren, zich zouden kunnen optrekken aan een programmering die afgestemd is op een gemiddeld kennis- en interesseniveau.

Er is weliswaar vastgesteld dat b.v. termen die in actualiteitenrubrieken vallen niet altijd door personen met lagere vooropleiding worden begrepen.<sup>9)</sup> Maar daarmee is niet aangetoond dat de strekking van berichten verloren gaat.

Uit een inhoudsanalyse van adviezen die de Margriet door de jaren heen verstrekt aan haar lezeressen op zedelijk gebied, blijkt duidelijk een ontwikkeling naar een verlichte en meer pluriforme moraal.<sup>10)</sup> Men mag van dit soort bladen die rekening hebben te houden met opvattingen van uiteenlopende bevolkingsgroepen, geen baanbrekende standpunten verwachten. Maar in de verdere verbreiding van nieuwe inzichten onder een breed publiek spelen media met een sociaal heterogeen publiek een belangrijke rol. Vooral televisieprogramma's zoals talkshows hebben deze potentie nog in hoge mate.

De omvang en sociale samenstelling van het televisiepubliek hangt niet alleen samen met de wijze waarop het aanbod wordt geprogrammeerd, maar tevens met het ontwikkelingsstadium waarin een medium als televisie verkeert. Naarmate er meer kanalen met Nederlandse uitzendingen beschikbaar komen, zal ook het publiek meer opgesplitst raken en zullen zich deelmarkten gaan ontwikkelen. Deze ontwikkeling heeft zich eerder voorgedaan bij gedrukte media en lijkt thans ook bij de radio op gang

---

9) N.O.S. afdeling Kijk- en Luisteronderzoek, De begrijpbaarheid van radio-actualiteitenrubrieken, Hilversum 1974.

10) C. Brinkgreve en M. Korzec, Margriet weet raad; gevoel, gedrag, moraal in Nederland 1938-1978, Utrecht-Antwerpen, 1978.

te zijn gekomen.<sup>11)</sup> In verband met de opkomst van kabeltelevisie, die de weg heeft geopend voor locale omroep, en kiestelevisie, zullen overheden binnenkort een keuze moeten maken over het beheer en de wijze van inrichting van deze nieuwe voorzieningen. Het gaat daarbij in beginsel ook om een afweging tussen een warenhuisformule of een specialiteitenformule; een zenderinrichting die een breed en heterogeen publiek bedient of een programmering die gericht is op minderheidsinteresses.

#### 7.4. Samenvatting en conclusies

De kansen om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren hangen mede af van de wijze waarop de overheidsinvloed op de verschillende deelmarkten voor informatie en cultuur is georganiseerd. Dit beheers- of sturingsprincipe is te karakteriseren naar de mate van precisie en naar de reikwijdte van de interventie in een bepaald voorzieningen stelsel. Bij het media- en cultuurbeleid zijn maar enige instellingen (arcieven) die een vrije preciese sturing kennen. Kenmerkender voor omroep-, pers-, bibliotheek- en kunstenbeleid is een globale sturing van de voorzieningen. Het belangrijkste verschil doet zich dan ook voor in de reikwijdte van de overheidsinvloed. Op formele gronden omvat het omroepbeleid het gehele omroep-aanbod; het bibliotheekbeleid omvat praktisch de gehele sector, omdat er buiten de van overheidswege gesteunde bibliotheken nauwelijks andere voorzieningen op dit gebied bestaan. Het pers- en kunstenbeleid omvat maar een deel van het aanbod in de betreffende sectoren. Het eerst genoemde sturingssysteem (omroep, bibliotheek) is nader te omschrijven als marktorganisatie; het tweede (pers, kunsten) als een marktaanvullende sturing. Bij marktorganisatie richt de overheid zich op het totale aanbod binnen een sector, geeft globale lijnen aan voor de samenstelling van dit geheel, maar oefent daarnaast weinig invloed meer uit op de hoedanigheid van afzonderlijke delen. Bij een marktaanvullende sturing heeft de overheid eveneens doelstellingen voor de sector als geheel, maar zij steunt alleen die facetten uit het aanbod die zij voor de kwaliteit van het geheel onmisbaar acht. Van groot belang voor het effect van dit sturingsprincipe is de aard van de gerichte steun. Indien overheden instellingen zeer intensief subsidiëren kan er een specialistische en vrij geïsoleerde deelmarkt in het leven worden geroepen die nog maar weinig bijdraagt aan de kwaliteit van de rest

---

11) S.C.P./L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst. Mediagebruik bij verruiming van het aanbod, Voorstudies en achtergronden mediabeleid, W.R.R. 's-Gravenhage 1982, Hoofdstuk 2 en 8.

van de sector. Op gebied van toneel is bijv. sprake geweest van een polarisatie op de markt doordat de sterke artistieke specialisatie die het subsidiebeleid heeft mogelijk gemaakt een gat in de markt heeft getrokken. Daar staat tegenover, dat de marktorganiserende sturing op gebied van omroep en bibliotheken, op dit moment specialisatie en perfectionering in een bepaalde richting, in de weg staat. Een meer volledig overzicht van de voor- en nadelen van beide sturingsprincipes is hieronder afgedrukt:

Marktorganisatie(warenhuis-  
formule: omroepbeleid,  
bibliotheekwerk)

Marktaanvulling  
(specialiteitenzaakformule:  
kunstbeleid)

<u>voordelen</u>	<u>nadelen</u>	<u>voordelen</u>	<u>nadelen</u>
- Cultuurpolitiek is verbonden met een brede en sociaal heterogene publieksmarkt.	- Geen directe, rationele sturing van relevante aanbodcategorieën.	- Vrij directe en rationele sturing van minimaal gewenste hoedanigheid op een markt.	- Cultuurpolitiek is slechts toegesloten op specialistische deelmarkt met selecte publieksgroep.
- Verschillende deelinteresses zijn geïntegreerd binnen één voorzieningsstelsel.	- Prikkel tot specialisatie of perfectie van aanbod zijn niet voor alle aanbodssoorten ingebouwd.	- Sluit aan op reële behoeften in de toekomst.	- Verschillen in interesse of kennis onder publiek worden geaccentueerd.
- Een eventueel educatief rendement werkt in de breedte.	- Lijkt moeilijk te handhaven in toekomstige aanbodsituatie.	- Een eventueel educatief rendement werkt in de diepte	

### 8.1 Inleiding

Nu een groot aantal verschillende aspecten van beleid in de beschouwing zijn betrokken, lijkt het mogelijk enige conclusies te trekken over punten van samenhang en verschil. Hiertoe zijn aspecten van kwalitatieve aard op systematische wijze geanalyseerd. Niet alle aspecten lenen zich voor een vergelijkende analyse. Toch kan men verdedigen dat de belangrijkste dimensies van beleid zijn vertegenwoordigd bij een vergelijkende analyse van:

- beleidsobjecten;
- beleidsdoelstellingen;
- instrumenten;
- aangrijpingspunten voor beleid;
- beheersprincipes;
- bestuurlijke niveaus.

### 8.2 Vergelijking naar beleidsobject

Bij de analyse van het beleidsobject komt men terug bij de inhoudelijke soorten uitingen en informatie die in hoofdstuk 2 par. 2 zijn onderscheiden. Nieuws, beschouwingen, educatie, verhalen, theater of muziek vormen zowel bij het beleid op gebied van media, als bij het beleid t.a.v. culturele zaken voorwerp van zorg, ook al richt dit zich niet rechtstreeks op facetten van informatie of uitingen maar op voorzieningen, instellingen of personen die hen voortbrengen, openbaarmaken of verspreiden.

In tabel 8.1. zijn de verschillende beleidssectoren vergeleken naar de soorten informatie en uitingen die binnen de sectoren in het geding zijn.

Deze tabel laat zich als volgt vertalen: de omroep bestrijkt alle en het bibliotheekwerk nagenoeg alle onderscheiden inhoudelijke aspecten. Het persbeleid beslaat evenals het beleid op gebied van culturele zaken een gedeelte van dit terrein. In bijlage 2 zijn de onderlinge

overeenkomsten tussen elk der beleidssectoren systematisch verwerkt.

Tabel 8.1 Beleidssectoren naar inhoud van informatie of uitingen

naar inhoud	pers- beleid	omroep- beleid	openbaar biblio- theek- werk	podium- kunsten- beleid	film- beleid	letteren- beleid	museum- en archie- venbeleid
nieuws	x	x	x				
beschouwingen	x	x	x	(x)	(x)	(x)	x
educatie	(x) <sup>x)</sup>	x	x	x	x		x
verhalen		x	x			x	
theater		x		x	x		
muziek		x	x				

x) betekent dat het beleid zich daarmee impliciet bezighoudt

### 8.3 Vergelijking van beleidsdoestellingen

In hoofdstuk 5 zijn de normatieve achtergronden voor de cultuurpolitiek uitvoerig beschreven. De conclusies van die analyse lenen zich niet voor een verwerking in dit kader. Daarom is teruggevallen op de doelstellingen, die in de inventarisatie van beleidssectoren zijn omschreven (hoofdstuk 3). In de meeste gevallen kon hierbij gebruik worden gemaakt van formuleringen zoals die in beleidsdocumenten zijn weergegeven. In sommige gevallen vindt men bovendien een omschrijving met een doelstellend karakter in de wettelijke regeling van voorzieningen. Daarnaast is gelet op klaarblijkelijke oogmerken van beleid, ook al zijn die niet altijd expliciet. Een voorbeeld hiervan is de Omroepwet. Deze geeft de omroeporganisatie opdracht een volledig programma te verzorgen met daarin o.a. cultuur en educatie. De bibliotheek verspreidt literatuur en andere zaken van cultureel belang. Op grond van deze feiten kan men zowel aan het omroep- als aan het bibliotheekbeleid oogmerken toeschrijven die bij het kunstbeleid omschreven zijn als verspreiding van culturele waarden en bevordering van de participatie van culturele waarden. Daarnaast zijn er twijfelgevallen, zoals rond de vraag of bijvoorbeeld pers- en omroepbeleid mede gericht zijn op de bescherming van uitingen van Nederlandse origine. Het beleid kan in ieder geval in die richting bijdragen. In tabel 8.2. treft men een overzicht aan.

Zoals verwacht kon worden, bestaat de grootste overlap in doelstellingen tussen pers-, omroep- en bibliotheekbeleid enerzijds en sectoren van cultuurzorg anderzijds.

Bij de openbaarmaking van- en bevordering van interesse voor cultuuruitingen, alsmede bij de bescherming van uitingen van Nederlandse origine, schuiven beide beleidscomplexen over elkaar heen.

Een systematische verwerking van deze tabel vindt men in bijlage 2.



Tabel 8.2. Vergelijking van beleidssectoren naar doelstellingen

doelstellingen	pers- beleid	omroep- beleid	openbaar biblio- theek- werk	podium- kunsten- beleid	film- beleid	letteren- beleid	museum- en archie- venbeleid
- vrije circula- tie van ideeën	x	x	x				
- politieke-le- vensbeschouwe- lijke plurifor- miteit	x	x	x				
- organisatorische betrokkenheid gebruikers	x	x	(x)				
- instandhouding culturele waarden				x	x	x	x
- ontwikkeling en vernieuwing cul- turele waarden				x	x	x	
- verscheidenheid in kunstuitingen				x	x	x	
- verspreiding cul- turele waarden		x	x	x	x	x	x
- participatie aan culturele waarden		x	x	x	x	x	x
- bescherming Neder- landse uitingen	(x)	(x)		x	x	x	

(x) betekent dat het beleid bij dat streven mede werkzaam is

#### 8.4 Vergelijking van beleidsinstrumenten

Bij de vergelijking van beleidsinstrumenten is, zoals gebruikelijk, gelet op de vormen van regelgeving en financiering die het beleid ten dienste staan.

Op het gebied van de regelgeving zijn drie voor de sector media en cultuur gangbare vormen onderscheiden: wetgeving gericht op ordening of regulering van verhoudingen binnen de sector; wetgeving t.a.v. de inrichting van een voorzieningenstelsel; en regelgeving ad hoc in de vorm van beschikkingen en voorwaarden verbonden aan de toekenning van subsidies. Tot de eerste vorm zijn de Wet Voorziening Perswezen, de Telegraaf- en Telefoonwet en de Wet op de filmvertoningen te rekenen. De Auteurswet, Wet op de Raad voor de Kunst, Fondsenwet scheppende kunsten behoren in beginsel ook tot dit type regelgeving, maar zijn niet specifiek voor de hier onderscheiden beleids-terreinen.

Het Wetsontwerp behoud cultuurbezit is dat wel, maar is nog niet aanvaard. Tot de wettelijke regelingen m.b.t. de inrichting van

publieke voorzieningenstelsels zijn te rekenen: de Omroepwet, de Wet op het openbare bibliotheekwerk en de Archiefwet. Sturing met behulp van subsidiebeschikkingen of -voorwaarden komt voor bij het persbeleid, op het terrein van de kunsten en bij het museabeleid.

Bij het aspect financiering zijn eveneens drie vormen te onderscheiden: subsidiëring of financiering op ad hoc basis; financiering of subsidiëring gekoppeld aan een wettelijke regeling en wettelijke regeling van bijdragen door het publiek. Subsidiëring op ad hoc basis komt voor bij het persbeleid en het beleid op het gebied van culturele zaken; financiering gekoppeld aan een wettelijk geregeld voorzieningenstelsel vindt plaats bij het omroep- en bibliotheek- en archievenbeleid. De retributie voor de omroep is geregeld in de Wet op de Omroepbijdragen. Het bibliotheekbeleid is bij dit aspect een twijfelgeval. De wet schrijft op dit punt alleen de heffing voor van contributie voor personen van 18 jaar en ouder. Verder bevat de wet geen bepalingen. Tabel 8.3. geeft een samenvattend overzicht (de resultaten van de vergelijking zijn in de eerdergenoemde bijlage verwerkt).

Ook op het gebied van de instrumentatie bestaat een overeenkomst tussen het omroepbeleid en het bibliotheekbeleid. Meer vanzelfsprekendheid is de overeenkomst tussen beleidsinstrumenten bij het beleid op het gebied van culturele zaken, hoewel de verwantschap op dit punt tussen film- en persbeleid en die tussen archievenbeleid enerzijds en omroep- en bibliotheekbeleid anderzijds niet uit het oog mag worden verloren.

Zoals ook bij de andere aspecten, zijn de resultaten van deze systematisch verwerk in de eerdergenoemde bijlage.

Tabel 8.3. Vergelijking van beleidssectoren naar de aard van de instrumenten

Instrumenten	Pers- beleid	Omroep- beleid	Openbaar biblio- theekwerk	Podium- kunstén- beleid	Film- beleid	Letteren- beleid	Museum- en archieven- beleid
Wetgeving op sectorterrein	x	x			x		
Wetgeving t.a.v. voorzieningen- stelsel		x	x				x
Subsidievoor- waarden	x			x	x	x	x
-----							
Financiering op ad hoc basis (subsidiëring)	x			x	x	x	x
Financiering op basis van wetgeving voorzieningen- stelsel		x	x				x
Heffingen, retri- buties op basis van wet		x	(x) <sup>x</sup>				

(x)<sup>x</sup> : betekent twijfelgeval

### 8.5 Vergelijking van aangrijpingspunten voor beleid

Beleidssectoren kunnen ook worden vergeleken op grond van de vraag welk deel van de bedrijfskolom aangrijpingspunt vorm voor overheidsmaatregelen. Voor het gebied van media en cultuur lijkt een driedeling van productie (aanlevering van diensten, conservering van objecten); distributie (openbaarmaking, verspreiding, uitgave) en consumptie het meest relevant.

Aangrijpingspunten voor beleid zijn de schakels in de aanbodketen, waarop beleidsinstrumenten zijn afgestemd. De doelstellingen zijn wat dit betreft niet indicatief.

De overheid hanteert verschillende doelstellingen die betrekking hebben op de consumptieve sfeer, maar er bestaan heel weinig instrumenten die interveniëren in de fase van consumptie. Het enige instrument op dit gebied is de Wet op de omroepbijdragen, die aan bezitters van ontvangtoestellen een heffing oplegt. Het culturele jeugdpasspoort of de pas 65+ zijn andere voorbeelden van beleidsmaatregelen, die

op het niveau van de consumptie werkzaam zijn. Deze regelingen zijn echter niet specifiek voor één der hier onderscheiden sectoren en worden daarom niet in de vergelijking getrokken.

Het onderscheid tussen produktie en distributie draagt een vrij analytisch karakter. Bij de podiumkunsten en musea is het produceren van uitvoeringen resp. het conserveren van objecten nauwelijks los te zien van de openbaarmaking. Ook bij de pers en de omroep is de openbaarmaking moeilijk te scheiden van de produktie van diensten, die hieraan vooraf gaat. Alle betrokken beleidssectoren - het letterenbeleid wellicht nog het minst - zijn gericht op de openbaarmaking of verspreiding van informatie of cultuuruitingen. Bij het beleid t.a.v. culturele zaken bestaan daarnaast speciale maatregelen gericht op de kunstbeoefening c.q. de conservering van objecten. Deze accenten of bijzondere maatregelen treft men niet aan in de mediasector. In die zin kan dan ook niet gesproken worden van specifiek beleid t.a.v. produktie of producerende personen.

Het omroepbeleid grijpt voor wat betreft de kijk- en luisterheffing tevens aan in de consumptieve sfeer.

Eén en andere vindt men aangegeven in tabel 8.4. (en systematisch verwerkt in de bijlage).

Tabel 8.4. Vergelijking van aangrijpingspunten voor beleid

	rers- beleid	Omroep- beleid	Biblio- theek- beleid	Podium- kunsten- beleid	Film- beleid	Letteren- beleid	Musea- archieven- beleid
- Produktie, conservering, e.d.				x	x	x	x
- Openbaarmaking, uitgave, ver- spreiding e.d.	x	x	x	x	x	(x)	x
- consumptie		x					

Tabel 8.5. Vergelijking van beheersprincipes

<u>Beheersprin- cipes</u>	Pers- beleid	Omroep- beleid	Openb. biblio- theek- werk	Podium- kunsten- beleid	Film- beleid	Letteren- beleid	Museum- en archieven- beleid
. Globale sturing bij zorg voor het totale aanbodpak- ket (marktorgani- satie)		x	x				n.v.t.
. Globale sturing bij bescherming specifiek aspect uit het aanbod (marktaanvulling)	x			x	x	x	n.v.t.

#### 8.6. Beheersprincipes en bestuurlijk niveau van beleid

Bij de vergelijking van beheersprincipes kan na de meer uitvoerige behandeling in het voorgaande hoofdstuk worden volstaan met een samen-  
vattend overzicht van de verschillen.

Bij de typering van beleidssectoren naar beheersprincipes mogen -  
omdat het hier gaat om tamelijk algemene kenmerken - onderlinge ver-  
schillen niet uit het oog worden verloren. Zoals gesteld in hoofd-  
stuk 3, is de sturing van de omroep meer uitgewerkt dan die van de  
bibliotheken. Voorts kan niet voorbij worden gegaan aan verschillen  
in subsidietechniek tussen persbeleid en filmbeleid (Produktiefonds  
voor Nederlandse speelfilms) enerzijds en beleid t.o.v. kunsten an-  
derzijds. Hierdoor genieten kunstvormen een veel grotere bescherming  
dan gesteunde persorganen of speelfilmprodukties.

Museum- en archievenbeleid zijn bij dit aspect van de vergelijking  
niet in te delen bij één van beide principes. Een en ander is weer-  
gegeven in tabel 8.5.

Het verschil tussen centralistische karakter van het pers- en het  
omroepbeleid en de gedeelde verantwoordelijkheid bij de overige be-  
leidssectoren is aangegeven in tabel 8.6.

Tabel 8.6. Vergelijking sectoren naar bestuurlijk niveau van het beleid

Bestuurslagen	Pers- beleid	Omroep- beleid	Biblio- theek- beleid	Podium- kunsten- beleid	Film- beleid	Letteren- beleid	Musea- en archieven- beleid
Rijk	x	x	x	x	x	x	x
Provincie			x	x	(x)	(x)	x
Gemeenten			x	x	x	x	x

(x) betekent: geen substantiële bemoeiing. Uitzondering vormt het beleid van de provincie Friesland t.a.v. de Friese taal en letterkunde.

De gegevens uit beide vergelijkingen zijn in de bijlage systematisch verwerkt.

### 8.7 Samenvatting

Zoals mocht worden verwacht vertonen, na een systematische verwerking van de gegevens uit de vergelijkende analyse over 6 facetten, de beleidssectoren op het gebied van de kunsten op de meeste punten de grootste onderlinge verwantschap. Deze "beleidsfamilie" staat op de meeste punten het verst verwijderd van een andere kern, gevormd rond de onderlinge verwantschap tussen omroepbeleid en bibliotheekbeleid. Van alle beleidssectoren is, gelijk in de verwachting lag, het persbeleid het meest verwant met het omroepbeleid. Dit "familieverband" loopt alleen langs deze tak, want het bibliotheekwerk heeft weinig punten van overeenkomst met het persbeleid.

Op ongeveer dezelfde manier vormt het museum- en archievenbeleid een zijtak van de beleidsfamilie op het terrein van kunsten. Deze verwantschap loopt via de sterke overeenkomst met het podiumkunstenbeleid. Met andere kunstsectoren bestaat niet meer overeenkomst dan met het bibliotheekbeleid.

Voor de bovenstaande conclusies hebben alle 6 facetten waarop de sectoren zijn vergeleken even zwaar meegeteld. Er ontbreken immers argumenten voor een fijnere weging.

Ter afsluiting lijkt het zinvol de verschillende facetten nog eenmaal de revue te laten passeren, en daarbij vooral te letten op de verschillen tussen de "beleidsfamilies":

- aangezien omroep- en bibliotheekbeleid veel verschillende soorten informatie en expressie onder hun zorg kunnen rekenen, bestaan er bij de beleidsterreinen geen grote verschillen tussen de media- en cultuursector;
- t.a.v. de doelstellingen bestaan punten van overeenkomst tussen de

media-bibliotheeksector en de sector van culturele zaken, maar het hoofdaccent van beide beleidsfamilies ligt toch op verschillende zaken;

- qua instrumentatie vallen de hoofdgroepen uiteen. De verwantschapslijnen doorkruisen hierbij de familieverwantschappen die op de meeste andere punten bestaan;
- bij de aangrijpingspunten voor beleid vindt men de sectoren weer volgens de meest dominante scheidslijnen gegroepeerd;
- let men op de beheersprincipes, dan verenigt de verwantschap in de media-bibliotheeksector zich tot een nauwe relatie omroep-bibliotheekbeleid, terwijl het persbeleid "oversteekt" op grond van overeenkomst in beheer, naar beleid op het gebied van kunsten;
- uit het gezichtspunt van bestuurlijke bemoeiing schaart het persbeleid zich weer bij het omroepbeleid, want beide onderscheiden zich door het gecentraliseerde karakter van de overige beleidssectoren, die een gedeelde verantwoordelijkheid tussen verschillende overheidslagen kennen.

De voorafgaande delen van de studie dragen een overwegend beschrijvend karakter. De bestaande verhouding tussen media- en cultuurbeleid werd beschreven en de achtergrond voor het verschil in benadering geanalyseerd. De meer fundamentele uitgangspunten van de Nederlandse cultuurpolitiek (zie hoofdstuk 5) zijn niet ter discussie gesteld. Deze uitgangspunten liggen diep verankerd in het bestel en het lijkt daarom reëel ze als gegeven te beschouwen. Bij de manier waarop uitvoering wordt gegeven aan bepaalde doelstellingen zijn wel evaluerende kanttekeningen geplaatst. De gescheiden beleidsvoering heeft er bijv. toe geleid dat het media- en bibliotheekbeleid onderbenut blijven als instrumenten voor culturele doelstellingen. Maar er zijn meer redenen om de huidige wijze waarop aan doelstellingen uitvoering wordt gegeven opnieuw te bezien. Actuele ontwikkelingen aan aanbod- zowel als publiekszijde geven aanleiding hiertoe. De belangrijkste hiervan worden in hoofdstuk 9 beschreven.

In hoofdstuk 10 tenslotte, zijn de verschillende argumenten voor een groter samenhang tussen media- en cultuurbeleid bijeengebracht en wordt een aanzet gegeven voor een meer samenhangend systeem van beleidsvoering.

## HOOFDSTUK 9. NIEUWE UITDAGINGEN AAN DE CULTUURPOLITIEK

### 9.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aantal actuele ontwikkelingen beschreven, die een uitdaging betekenen voor de cultuurpolitieke uitgangspunten of voor de manier waarop daaraan tot nu toe gestalte is gegeven. Natuurlijk is dit overzicht niet compleet. Op de verschillende terreinen spelen een groot aantal vraagstukken. Vier thema's daarvan zijn selecteerd voor een nadere beschrijving. Ze zijn gekozen omdat ze meer dan één sector raken; de consistentie van het beleid in de verschillende sectoren op de proef stellen, of omdat ze een nieuwe vertaling van cultuurpolitieke beginselen nodig maken.

Het gaat om de volgende vraagstukken:

- De gevolgen van toekomstige ontwikkelingen in het aanbod: verschraling of diversiteit.



- Problemen verband houdend met de concurrentie tussen verschillende media en verspreidingskanalen.
- Problemen m.b.t. de handhaving van de verscheidenheid in het omroepbestel.
- De positie van Nederlandse produkten.

## 9.2. Verschraling of diversiteit?

Het lijkt erop alsof ieder stadium in de ontwikkeling van de communicatietechnieken vergezeld gaat van angst voor de culturele gevolgen van die ontwikkeling. Heden, aan de vooravond van wat wel de derde mediagolf wordt genoemd, is dat niet anders, en vindt die angst zijn uitdrukking in termen als commercialisering, vervlakking of vertrouwen van de cultuur. In hoofdstuk 4 werd erop gewezen dat dit soort typeringen dubieus is. De culturele kwaliteit van een uiting is aanzienlijk minder gemakkelijk te bepalen dan deze typeringen wel suggereren, noch ook is "kwaliteit" een statisch gegeven dat voor altijd vaststaat. Integendeel: kwaliteitsstandaarden veranderen.

Deze relativiserende kanttekening is van algemene aard. Er zijn echter ook specifiekere argumenten aan te voeren tegen dit gegeneraliseerd cultuurpessimisme.

De pessimistische kwalificaties die hierboven genoemd zijn, hebben een gemeenschappelijk element. Zij suggereren alle éénvormigheid, gebrek aan variatie of gebrek aan diversiteit. Zij suggereren ook dat minderheidsculturen te weinig aan bod komen.

In hoeverre is deze diagnose realistisch?

Om zich hierover een oordeel te vormen, dient men zich niet te bespreken tot één type medium of één voorzieningstelsel. De mate van diversiteit dient men te beoordelen op grond van het gehele aanbod, verzorgd door het gehele spectrum van beschikbare media. Dit betekent dat het aanvaardbaar moet worden geacht dat een bepaald verspreidingskanaal, bijv. een lokale schouwburg, niet voorziet in alle aspecten van theater, zolang daarnaast andere media de daardoor ontstane lacunes opvullen, kan er sprake zijn van diversiteit in het totaal-aanbod.

De ontwikkeling van de communicatietechnieken heeft in het verleden twee kanten opgewerkt: enerzijds naar een steeds grotere schaal van communicatie, naar een steeds internationaler verspreiding van informatie en amusement, maar anderzijds ook naar schaalverkleining<sup>1)</sup>.

---

1) Zie bijv.: R. Hoggart, Reflections on the rate of the mass media in the future; towards a new communications policy, in A. Kooyman e.o. (red.). De toekomst van de Nederlandse Omroep, Verslag van een VPRO-symposium, Hilversum 1980.

Die kleinere schaal komt in verschillende vormen tot uiting: in de beperkte geografische eenheden die thans kunnen worden bereikt met een eigen aanbod, maar tevens in de graad van bijzonderheid waarmee specifieke interesses op bijv. een leatuurmarkt worden bediend. De grammofoonplaat heeft de muziekliefhebber van artistieke en in het algemeen "moeilijke" cinematografische uitingen: hij vindt wat hij zoekt in de bioscoop of het filmhuis.

Wat is in dit opzicht van de toekomst te verwachten?

Het gaat de opzet van deze studie te buiten om gedetailleerd in te gaan op alle mogelijkheden voor diversiteit in het toekomstige aanbod.

Hiertoe zou men zich intensief moeten verdiepen in de ontwikkeling van afzonderlijke bedrijfstakken, in de productie- en in de distributiekant. Diversiteit in het openbare aanbod vormt weliswaar een object van cultuurzorg, maar de mate van verscheidenheid in het aanbod wordt in laatste instantie niet bepaald door culturele ontwikkelingen, maar door economische randvoorwaarden. Deze laten zich echter nog niet overzien.

Wat de technische kant betreft, laat zich nu al vaststellen, dat de ontwikkeling gaat in de richting van een lokaal gespecificeerd aanbod (locale televisie) en een individueel programmeerbare aanvoer van informatie en amusement<sup>2)</sup>. Er zullen nieuwe aanvoerkanalen voor audiovisuele programma's ontstaan. In het algemeen zal de verdere ontwikkeling van de techniek een toenemende functiedifferentiatie van elektronische media mogelijk maken. Zal deze technische ontwikkeling op den duur ook bij de media in het voordeel van de minderheidsinteresses uitvallen?

Van doorslaggevende betekenis is echter de kostenontwikkeling van zo'n specialistisch aanbod. Ook al gaat een verkenning van deze materie het kader van deze studie te buiten, dan toch zijn hier echter enkele cultuurpolitieke elementen in het geding, waarover in dit bestek meer op te merken valt. In de eerste plaats is daar de vraag in hoeverre kleine fracties uit het publiek bereid zullen zijn om voor hun speciale interesses een extra prijs te betalen. Tot op heden is deze vraag weinig klemmend geweest, omdat het subsidiebeleid er steeds op gericht was en is de kosten van dure communicatievormen en gespecialiseerde interesses te drukken. Daardoor is een prijsverevening ontstaan. Een uitvoering van een orkestwerk door honderd musici voor een zaal met driehonderd toehoorders, is voor de bezoeker niet duurder en vaak zelfs goedkoper dan een geperste plaat van hetzelfde werk; het luisteren naar

---

2) L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/S.C.P., Mediagebruik bij verruiming van het aanbod, W.R.R. Voorstudies en achtergronden media-beleid, 's-Gravenhage 1982.

een optreden van een vijfkopig pop-ensemble in een hal met drieduizend toehoorders kost die bezoekers niet minder. Een specialistisch boekwerk dat via een landelijke bibliotheekcentrale beschikbaar wordt gesteld aan een lid van de lokale bibliotheek, wordt voor dezelfde prijs uitgeleend, als een boek dat uit het lokale bestand leverbaar is; zendtijd voor een massamedium als televisie wordt beschikbaar gesteld om - weliswaar buiten prime-time - zeer specifieke doelgroepen te bereiken.

In het verleden heeft de technische ontwikkeling in de media zeer waarschijnlijk geleid tot een grotere diversiteit van het aanbod.

Evenzeer is het waarschijnlijk dat ook toekomstige technische ontwikkelingen een overeenkomstige richting kan uitwerken. Deze uitspraak berust echter op een visie die uitgaat van de gebruiker, niet van de producent. De producent beoordeelt de diversiteit van het aanbod binnen één voorzieningen stelsel, binnen één type media, nl. datgene waarbinnen hij werkzaam is. De gebruiker daarentegen is geconfronteerd met de totaliteit van media en voorzieningenstelsels. Zijn maatstaf voor diversiteit berust derhalve op het geheel van het aanbod.

Bovendien is bij de uitspraak verondersteld dat de overheid de nieuwe mogelijkheden bij haar cultuurpolitiek zal betrekken. De toekomst zal een grotere diversificatie en een grotere functiedifferentiatie in de media te zien geven. Dit betekent een uitdaging voor de cultuurpolitiek. Bij een algemene verbeiding van communicatietechnieken als video, beeldplaat, (betaal)kabel, wordt de mogelijkheid voor distributie van beschermde soorten aanbod op gebied van cultuur, educatie e.d. groter dan thans. Daarbij staat wel vast dat de produktiekosten voor programmatuur voor kabeltelevisie, video- of beeldplaat op een veel hoger niveau liggen, dan voor produkten van de drukpers of van de fonografie. Het lijkt dan ook niet waarschijnlijk dat de markt uit eigen beweging gaat voorzien in produkties voor minderheidsinteresses op dit gebied. Het aantal alternatieven voor gerichte subsidiëring wordt daarmee dus uitgebreid. De subsidiërende overheden zullen bijv. vaker dan nu het geval is, moeten afwegen of ze hun steun geheel richten op het aanbod van een cultuuruiting in de oorspronkelijke vorm, of als aanvulling daarop resp. ter gedeeltelijke vervanging daarvan, kiezen voor steun aan gereproduceerde vormen van het gebodene.

Er valt veel te zeggen voor de gedachte dat de verspreidingsvorm van een beschermd soort aanbod optimaal wordt afgestemd op de te bereiken publieksgroep. Optimaal in termen van technische mogelijkheden, verwacht bereik en kosten. Deze "mediaplanning" wordt thans reeds toegepast bij reclameboodschappen.

De gedachte dat een bepaalde minderheidsinteresse in zoveel mogelijk communicatie- of distributiestelsels beschikbaar moet zijn, houdt weinig rekening met de mogelijkheid dat de keuze van de communicatiewijze in de toekomst vrij precies kan worden afgestemd op de aard van de boodschap en de locatie van de doelgroep. Live-uitvoeringen in

podiumkunsten zullen, zoals in feite met repertoire toneel al jaren geleidelijk gebeurt, meer en meer worden geconcentreerd in plaatsen waar een publiek draagvlak van voldoende omvang aanwezig blijkt te zijn<sup>3)</sup>. In de regio zouden geen lacunes hoeven te ontstaan in cultuurspreiding, indien kwalitatief hoogstaande beeld- en/of geluidsopnames van hoogtepunten uit het aanbod via bijv. een cultuurkanaal van de kabelomroep of via de uitleenbibliotheken beschikbaar zouden worden gesteld. Indien in beginsel het idee zou worden geaccepteerd, dat de omvang van de vraag naar een bepaald cultuurgoed mede bepalend is voor de vorm waarin dit beschikbaar kan worden gesteld en ook reproductietechnieken zouden worden beschouwd als zinvolle instrumenten voor informatie- en cultuurspreiding, dan kan een cultuurpolitiek op veel terreinen en pluriform aanbod mogelijk maken.

Een redelijk gevarieerde podiumproductie blijkt ook dan noodzakelijk, al zou daarvan een minder omvangrijk aanbod nodig zijn, indien niet langer uitsluitend live-uitvoeringen maar tevens opnamen, over het land zouden worden verspreid.

### 9.3. Problemen i.v.m. de concurrentie tussen verschillende verspreidingsvormen

Een tweede groep van cultuurpolitieke problemen houdt verband met het feit dat een aantal verspreidingsvormen in een concurrentieverhouding t.o.v. elkaar staan. Hiermee is bedoeld dat het verspreiden van een bepaald cultuurprodukt via één bepaald kanaal nadelig kan zijn voor de verspreiding via een ander kanaal. Dit klemmt met name waar het draagvlak van belangstellenden klein is.

Alvorens hierop in te gaan zijn enkele algemene kanttekeningen te plaatsen bij het concurrentievervalsing.

In de eerste plaats is het niet altijd duidelijk of men met werkelijke of vermeende concurrentie te doen heeft. De uitzending van een film over de televisie kan tot gevolg hebben dat de vertoning van die film in de bioscopen minder toeschouwers zal trekken; de televisieuitzending zal aan de andere kant kunnen leiden tot het uitbrengen van een boek-naar-de-film. Deze verhoudingen zal men van geval tot geval dienen te beoordelen. Daarbij zal men ook de effecten op langere termijn moeten bezien: door een verspreiding via verschillende media kan in tweede instantie interessevergroting en daardoor marktverruiming optreden.

In de tweede plaats dient, gezien wat hierover in 9.2. gezegd is, verdringing van de ene verspreidingsvorm door de andere verspreidings-

---

3) S.C.P. Sociaal en Cultureel Rapport 1980, 's-Gravenhage 1980, p.146

vorm niet persé negatief te worden beoordeeld. Dit wordt echter anders wanneer hierdoor ook de oorspronkelijke produktie van het goed (het boek, de podiumtraditie) in gevaar komt.

Ondanks alle onzekerheden waarmee dit verschijnsel van de onderlinge concurrentie is opgeven, kan men er niet aan voorbijgaan. Waar zij negatieve cultuurpolitieke effecten heeft, is corrigerend beleid op zijn plaats.

Een drietal gevallen zal hier nader worden gezien.

Televisie - bioscoop - schouwburg. In beginsel is hier de concurrentie uitgeschakeld of gekanaliseerd.

De reguliere omroep vertoont geen films die nog op algemene schaal in bioscopen rouleren. Hetzelfde geldt voor de uitzending van cabaret- of showprogramma's. Deze verschijnen i.h.a. eerst bij de afsluiting van de serie openbare voorstellingen op het beeldscherm.

Toneel-, opera- of balletprodukties worden, nog afgezien van het feit dat televisieopnamen of -bewerkingen niet als equivalent worden beschouwd van live-uitvoeringen, nauwelijks op enige concurrerende schaal op televisie vertoond.

Boekhandel - bibliotheek. De potentiële concurrentie is hier nauwelijks gereguleerd. Anders dan bij de televisievertoning van films of podiumkunsten het geval is, wordt verspreiding van lectuur via de bibliotheek niet erkend als afzonderlijke wijze van openbaarmaking, zodat voor boekuitleningen bijvoorbeeld geen auteursrechten kunnen worden gegeven.

Hoewel niet valt te bewijzen dat het lenen in de plaats treedt van de aankoop van boeken, - bibliotheekleden kopen gemiddeld meer boeken dan niet-leden<sup>4)</sup>-, lijkt het evident dat bibliotheken en hun leden in verhouding tot boekkopers, nauwelijks bijdragen in de kosten van de boekenproduktie. De boekenproduktie drijft hoofdzakelijk op de opbrengsten uit de verkoop aan individuele kopers. Zolang het verschil in profijt, voor uitgever zowel als auteur, tussen het verkoop- en het leencircuit zo groot is, treden er tegenstellingen op tussen letterkundebeleid en bibliotheekbeleid.

Aan de andere kant kan men in het kader van een cultuurspreidingspolitiek, niet voorbijgaan aan de grote betekenis van bibliotheken voor de kennisname van cultuuruitingen. Niet alleen voor informatie en ideeën, maar ook voor muziek en beeldopnamen. In 1980 blijkt reeds 28% van een representatieve steekproef uit de Nederlandse bevolking zijn laatst gelezen boek te hebben ontleend aan een bibliotheek. Dat is bijna de helft van het aantal personen dat het laatst gelezen boek

---

4) Sociaal en Cultureel Rapport 1980, p. 140.

rechtstreeks, of indirect aan het koopcircuit heeft ontleend (60%).  
(zie § 2.3.).

Het is hier niet de plaats om in te gaan op de verschillende alternatieven voor een neutralisering van de nadelige effecten van het uitleenwezen voor de uitgever en auteur. De indruk mag echter niet worden gewekt dat door grotere bijdragen uit het bibliotheekcircuit, alle problemen kunnen worden opgelost. Het probleem dat verschillende literaire genres noch via de boekhandel noch via de bibliotheek veel worden gelezen, blijft bijv. bestaan.

#### Televisie - radio - pers

Nadat dagbladen en tijdschriften hun functie hebben afgestemd op het televisietijdperk, blijkt de televisie de gedrukte pers in de gunst van het publiek niet te verdringen. De introductie van televisiezendtijd overdag zal dit evenwicht kunnen verstoren. Deze concurrentie zal zich echter beperken tot dat publiekssegment, dat in de gelegenheid is overdag naar televisie te kijken. Veel grimmiger en ingrijpender is de concurrentieverhouding op de advertentiemarkt.

Verschuiving van de reclame in de richting van radio en t.v. kan de exploitatieresultaten van gedrukte media rechtstreeks beïnvloeden.

Vooraf nu onder invloed van de conjunctuur de spoeling van het totale reclamebudget dunner is geworden. Dagbladen waren in 1981 reeds voor gemiddeld 56% van hun inkomsten aangewezen op adverteerders.<sup>5)</sup>

De S.T.E.R.-opbrengsten voorzagen in 1981 voor 28% in de exploitatiekosten van radio en t.v.<sup>6)</sup>

De concurrentieverhouding is de afgelopen jaren vrij stabiel gebleven. Het aandeel van de dagbladen in het totaal van reclamebestedingen steeg tussen 1977 en 1980 zelfs van 26 naar 28%; voor publiekstijdschriften liep dit aandeel op van 8% in 1977 naar 9% in 1980<sup>7)</sup>.

De bestedingen aan etherreclame bleven in die periode constant op 6% van het totaal. Anders dan de persreclame bleef de etherreclame achter bij de groei van het totale reclamebudget (zie tabel 9.1.).

---

5) N.O.P., De Nederlandse Dagbladpers, Jaarverslag 1981, Amsterdam 1982 p. 72.

6) Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1981-1982, Rijksbegroting voor het jaar 1982, no. 17100 Hoofdstuk XVI Departement van C.R.M., Bijlage II van de Memorie van Toelichting.

7) De gegevens over reclamebestedingen zijn ontleend aan adformatie 9 (1981) no. 48 (26 november) p. 14-17.

Tabel 9.1. Indexcijfers reclamebestedingen 1975 t/m 1980 (1975=100, excl. produktiekosten)

Mediumcategorie	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Persreclame*	100	109	125	144	156	161
- dagbladen	100	115	132	154	165	170
- nieuwsbladen	100	106	117	138	149	154
- huis-aan-huisbladen	100	88	104	120	136	136
- publikstijdschriften	100	111	135	150	161	175
- vaktijdschriften	100	121	142	174	174	178
Etherreclame, etc.**	100	104	117	130	139	150
- televisie	100	102	113	124	134	145
- radio	100	113	131	156	169	188
- bioscoop	100	109	145	173	164	164
Buitenreclame(excl.sportreclame)	100	120	124	121	131	125
Rechtstreekse reclame	100	119	136	141	151	156
Totale reclamebestedingen (incl.sportsponsoring)	100	111	132	146	158	161
Totale reclamebestedingen in prijzen van 1975	100	101	113	121	126	120
* plaatsingskosten						
** uitzend-/vertoningskosten						

Bron: Adformatie, 26 november 1981 p. 15

Deze verhouding is uit verschillende oogpunten gunstig te noemen voor de gedrukte media.

Uit een internationale vergelijking blijkt de ether als reclamemedium in Nederland minder benut te worden dan in de meeste andere E.E.G.-landen. Waar in alle E.E.G.-landen tezamen de reclamebestedingen in de pers 3,5 maal groter zijn dan in de ether, is het reclamebudget voor de pers in Nederland bijna 11 maal groter dan dat voor de ether. Ook in een land met een volledige non-profit omroep als West-Duitsland, is het aandeel van de pers slechts 5 maal hoger dan dat van de ether. Het wijdverbreide verschijnsel van piratenstations op radio en televisie in Nederland, kan een aanwijzing zijn voor een onderbenutting van de ether als medium, vooral voor locale en regionale reclame. Het beleid in Nederland op dit punt is tot nu toe gericht geweest op de handhaving van de status quo. (Vgl. hoofdstuk 3) De overheid toont zich terughoudend ten opzichte van zendtijduitbreiding voor de landelijke t.v.-netten naar de middagperiode en ze staat eveneens gereserveerd tegenover een voortvarende uitbouw van de regionale en locale omroepfuncties. Een belangrijke reden hiervoor is o.m. dat zij een uitbreiding van omroeptaken niet in belangrijke mate wenst te bekostigen uit een uitbreiding van de S.T.E.R.-reclame resp. invoering van regionale of locale etherreclame, zulks teneinde de positie van de (regionale) pers te handhaven.

Behalve regionale dagbladen, profiteren vooral de huis-aan-huisbladen van het ontbreken van een lokaal of regionaal reclamekanaal via de ether. Na de dagbladen zijn de huis-aan-huisbladen, veelal geëxploiteerd door dagbladuitgeverijen, het belangrijkste kanaal voor pers-

reclame. Huis-aan-huisbladen worden in de meeste gevallen geheel bekostigd door de adverteerder en zijn vergelijkbaar met de commerciële omroep in biv. Luxemburg of de Verenigde Staten.

Een theoretische oplossing voor de belangentegenstelling tussen pers ether zou zijn om uitgeverijen een rol toe te kennen bij de ontwikkeling en/of de voeding van elektronische media op lokaal niveau. Deze formule is echter op verschillende punten strijdig met de traditie van beheer van omroep en communicatiekanalen.

#### 9.4. De verscheidenheid in het omroepbestel

In hoofdstuk 7 is uiteengezet dat de Nederlandse overheid bij het nastreven van haar cultuurpolitieke doelstellingen in hoofdzaak twee sturingsprincipes hanteert. Volgens het eerste principe gaat zij uit van de situatie op een vrije markt, maar beschermt een aantal elementen uit het aanbod. Die elementen worden beschermd omdat zij een bepaalde kwaliteit vertegenwoordigen of omdat zij een bijdrage leveren aan de verscheidenheid van het gehele aanbod. Volgens het tweede principe streeft zij een gesloten, gemonopoliseerd voorzieningsstelsel na. Dit is het geval bij de omroep. De dienstverlening is daar op een ideële basis georganiseerd. Elk van de omroeporganisaties heeft de opdracht te voorzien in informatie, cultuur en educatie en amusement. Dit tweede beheersprincipe heeft zijn aantrekkelijke kanten (vgl. hoofdstuk 7, § 3), maar het staat door verschillende ontwikkelingen onder druk. Deze ontwikkelingen worden hieronder aangegeven. In de eerste plaats is er de technische ontwikkeling die het twijfelachtig maakt, dat de overheid het aanbod via de ether blijvend kan regelen. Dit is een algemeen bekend feit, waarop hier niet verder zal worden ingegaan.

In de tweede plaats doet zich de omstandigheid voor dat de organisatie van het aanbod volgens ideële beginselen niet meer aansluit op de kijk- en luisterpatronen van het publiek. Dit probleem werd in hoofdstuk 6 § 3.1. reeds beschreven, maar omdat dit één van de centrale doelstellingen van de cultuurpolitiek raakt, komt het hier opnieuw aan de orde.

Reeds in het begin van de jaren zeventig, genoten de neutrale, niet-politiek of -levensbeschouwelijk geprofileerde omroeporganisaties de voorkeur van praktisch de helft van het Nederlandse publiek. Deze voorkeur doorsnijdt politieke oriëntaties en levensbeschouwelijke overtuigingen, ook al blijkt de band tussen het gereformeerde volksdeel en de protestants christelijke omroepen nog vrij sterk. Sinds 1974 wordt de populariteit van omroeporganisaties bijgehouden (zie tabel 9.2).

Die populariteit van de neutrale zendgemachtigden (TROS, AVRO, enz.) is verder toegenomen. De steun voor omroeporganisaties die zich volgens



de grondslagen van het omroepbestel profileren als representanten van een ideële of culturele identiteit (VPRO, NCRV, VARA, enz.), berust thans op de kleinst mogelijke meerderheid.

Een overeenkomstig beeld is af te leiden uit een overzicht van de aanhang van omroeporganisaties. Ondanks absolute groei in de betalende aanhang is de meerderheidspositie van de principiële omroepen in 1981 aanzienlijk geslonken (tabel 9.3.).

Tabel 9.2. Uitslag van eventuele omroepverkiezingen

	mei 1974	nov. 1977	febr. 1980
. TROS, AVRO en (in 1977 en 1980) V.O.O. samen:	40%	45%	49%
. VPRO	11%	5%	8%
. NCRV, KRO, VARA, E.O. samen:	49%	50%	43%

Tabel ontleend aan: R. Sterk, Stagnatie in het Gooi, in J. Bardeel en J. Bierhoff (red) Media in Nederland deel 1, Amsterdam 1981.

Bronnen: Omroepverkiezingen in Nederland, Bureau Inter/View Amsterdam 1974, en Gegevens van de Werkgroep Kwartaalenquête van de Subfaculteit Politicologie van de Universiteit van Amsterdam 1977 resp. 1980.

Tabel 9.3. Steun voor omroeporganisaties gemeten in aantallen abonnees van omroepbladen en/of leden

	1970		1975		1981	
	abs.	%	abs.	%	abs.	%
. AVRO, TROS (1975 en 1981 tevens) V.O.O., samen:	1.062.000	41	1.427.000	44	1.903.000	48
. VPRO	112.000	4	144.000	4	196.000	5
. NCRV, KRO, VARA (1975 en 1981 tevens E.O.) samen	1.446.000	55	1.664.000	51	1.893.000	47

Bron: R. Sterk (1981) - Gegevens uit 1981 ontleend aan krantenbericht van 5 januari 1982.

De toekomstige ontwikkeling lijkt die fragiele positie verder te zullen gaan aantasten, omdat de aanhang van de principiële omroeporganisaties sterker is vergrijsd dan die van de overige.<sup>8)</sup> Bovendien berust de bestaande relatie tussen omroeporganisaties en hun aanhang voor een belangrijk deel op een geforceerde privilegiëring van programmabladen,

8) N.O.S. afd. Kijk- en Luisteronderzoek/A.M. Overste, Omroepvoorkeur, Hilversum 1975.

waarvan niet zeker is of deze kan worden gehandhaafd<sup>9)</sup>. De verschuivingen aan publiekszijde zijn niet zo verwonderlijk indien men let op de veranderingen, die zich in de open-marktsituatie van het dagbladen- en tijdschriftenaanbod hebben voorgedaan. In grote lijnen ziet men hier enerzijds een grotere specialisatie van persorganen op segmenten of specifieke deelinteresses onder het publiek, waaronder lezersgroepen met een uitgesproken politieke of religieuze overtuiging. Anderzijds bieden kranten en tijdschriften die zich wel op algemene interesses richten, een niet-ideële en tevens sterk gepopulariseerde berichtgeving. Uit het general-interest aanbod op de landelijke tijdschriftmarkt zijn de bladen met een ideële uitgangspunt zelfs geheel verdwenen. Afhankelijk van het onderwerp doen zich onder het lezerspubliek steeds andere figuraties voor in de interesse- en voorkeurpatronen. Deze variëren echter niet geheel willekeurig. Leeftijd en ontwikkelingsniveau zijn de belangrijkste determinanten van het verschil tussen de patronen. Een belangrijk deel van het marktaanbod is dan ook volgens deze lijnen gesegmenteerd. Alleen media die een populaire aanbodformule hanteren, waarbij een breed middengebied tussen de verschillen in interesses wordt aangehouden, slagen er nog in heterogene consumentgroepen voor hun aanbod te interesseren. Integratie van omvangrijke publieksgroepen op een ideële basis lijkt steeds meer op te treden bij en afhankelijk te zijn van ad hoc thema's die zich tijdelijk in een algemene belangstelling verheugen ("single issuegroups")<sup>10)</sup>. Duidelijk is in ieder geval dat de meerderheid onder het publiek zich niet meer permanent volgens algemene ideële beginselen laat opdelen. Er is sprake van steeds nieuwe en wisselende scheidslijnen. Zaken van gemeenschappelijke interesse uit de recente periode met een ad hoc karakter waren bijvoorbeeld: de inspraak-, milieu-, vredesbeweging e.d. Ook de vrouwenbeweging heeft de traditionele scheidslijnen doorbroken. Dit integratiebeginsel heeft trouwens een minder ad hoc karakter dan de eerdergenoemde. Stromingen die nog wel op de verschillende interessegebieden volgens een ideologisch beginsel zijn geïntegreerd, vertegenwoordigen een minderheid onder het publiek.

---

9) J.J. Enschedé, De Nederlandse omroepbladen, in *Intermediair* 15 (1979) 44 /2 november) p. 11-23

Zoals bekend heeft o.a. het Nieuwsblad van het Noorden het monopolie op (een uitvoerige) publicatie van programmeurs van omroeporganisaties doorbroken. De eis van de omroeporganisaties om deze vorm van publicatie te staken, werd niet gehonoreerd in een kort geding in Groningen, in januari 1982.

10) A. Toffler in: *The Third Wave*, London enz. 1980, noemt de opkomst van minderheden die afhankelijk van het onderwerp steeds anders zijn samengesteld een kenmerk van de komende maatschappijstructuur.

Het huidige organisatieprincipe voor de omroep, lijkt voor de lange termijn te smal of te labiel om als basis te dienen voor de verdeling van middelen en bevoegdheden. Hiermee komt één van de centrale beginselen uit de cultuurpolitiek in het geding. Indien grote groepen uit het publiek zich steeds minder volgens stabiele ideële beginselen aansluiten, zal de overheid ook vaker genoodzaakt zijn:

- op ad hoc basis uitzendgelegenheid te creëren
- bescherming te bieden aan de expressie t.b.v. een groeiende veelheid van kleinere minderheden

De voorwaarden voor verscheidenheid in opiniëring zullen daarbij wellicht anders moeten worden georganiseerd, dandie voor een gevarieerd aanbod van cultuur en amusement. Een marktaanvullende sturing is beter toegesneden op die benadering dan een marktorganiserende.

De eerstgenoemde vorm van sturing heeft, zoals in hoofdstuk 7 uiteengezet, een vrij direct en ook rationeel karakter. De nadelen van dit beheersprincipe mogen echter niet uit het oog worden verloren: een dreiging van polarisatie tussen enerzijds een beschermd circuit, waar ideële of esthetische beginselen hoog worden gehouden, en anderzijds een algemeen circuit, dat niet langer in minderheidsinteresses hoeft te voorzien en zich kan gaan toeleggen, op datgene wat het beschermde aanbod laat liggen. De cultuurpolitiek kan hierdoor haar contact met het brede publiek gaan verliezen. Het gevaar dreigt zelfs dat datgene wat zij beschermt, als een reservaat van goede bedoelingen, geïsoleerd raakt van het andere aanbod.

#### 9.5. De bijdragen van eigen boden

In een klein land als Nederland, dat zich van oudsher steeds heeft opengesteld voor een vrije circulatie van ideeën, hebben de inheemse culturele produkten altijd de concurrentie te duchten van wat op dit gebied uit het buitenland komt. Door de schaal van het land kan dat ook moeilijk anders.

Voor een gezonde culturele ontwikkeling echter lijkt het van groot belang om een eigen creatief potentieel in stand te houden, op elk terrein van het aanbod. Zonder te vervallen in opgezwollen nationalisme, mag men een samenleving zonder eigen cultuurproductie gelijkstellen met een gelaat zonder uitdrukking.

Het is onmogelijk een ideale verhouding vast te stellen tussen eigen creativiteit en het volume der import. Natuurlijk verschilt de afhankelijkheid van buitenlandse leveranties per terrein. Ook mag men een verhoging van de invoer niet zonder meer veroordelen, omdat uit een oogpunt van het Nederlandse publiek, een goed importartikel te verkiezen is boven een eigen produkt van mindere kwaliteit. Een trendmatige vermindering van de eigen Nederlandse bijdrage lijkt echter geen goed teken.

In het onderstaande zal een overzicht worden gegeven van de stand van zaken. Daarbij zal nagegaan worden of van een trend kan worden gesproken.

Een systematische statistiek over de import van geestesgoederen ontbreekt. Niettemin bestaan er op afzonderlijke terreinen wel tellingen. Van de overname van nieuws of artikelen uit het buitenland door dag- en weekbladen bestaan geen cijfers. Peilingen in het jaar 1976 en 1977 hebben uitgewezen dat de 6 grote landelijke dagbladen (die toen 35% van de dagbladistributie uitmaakten) gemiddeld 75% van hun onderwerpen ontleenden aan Nederlandse nieuwsgaring en 25% aan buitenlandse. Driekwart hiervan was geproduceerd door de vier grote internationale persbureaus. Buiten de aankoop van afzonderlijke copy wordt het aandeel van buitenlandse tijdschriften, dat integraal wordt vertaald of in oorspronkelijke taal verschijnt, geschat op 7% van het tijdschriftenaanbod in Nederland. Het aandeel van buitenlandse produkten ligt vooral hoog op de strip- en modebladenmarkt<sup>11)</sup>.

Gedetailleerder cijfers - en daaronder bovendien tijdreeksen - zijn beschikbaar over het televisie-aanbod van de Nederlandse omroep (zie tabel 9.4.). De cijfers geven aan dat de zendtijd van programma's van buitenlandse makelij geleidelijk is gegroeid. Zij is gestegen van 27 naar 31%. Deze toename moet blijkens uitgesplitste gegevens, voornamelijk worden toegeschreven aan de gegroeide import van programma's op het gebied van amusement (muziek/shows e.d.). Ook het importcijfer van informatierubrieken steeg, zij het zeer licht.

Tabel 9.4. Samenstelling van het programma-aanbod op Nederland I en II (0-24 uur) per tv-seizoen naar aangekochte en 'eigen' produkties

TV-seizoen	Totale zendtijd (uren)	'Buitenlandse' produkties* (uren)	(% van totaal)
'72-'73	4168	1139	27,3%
'73-'74	4000	1067	26,7%
'74-'75	4392	1187	27,0%
'75-'76	4464	1450	32,5%
'76-'77	4492	1347	30,0%
'77-'78	4401	1387	31,5%
'78-'79	4509	1306	29,0%
'79-'80	4554	1431	31,4%

Bron: NOS, Kijk- en Luisteronderzoek, Hilversum.

\*) Produkties zijn als 'buitenlands' beschouwd indien ze niet geproduceerd zijn door of (mede) in opdracht van een Nederlandse zendgemachtigde.

N.B. - de indeling is gebaseerd op de herkomst van het beeldmateriaal (en niet van bijv. de begeleidende tekst)

- programma's zijn steeds in hun geheel ingedeeld (dus buitenlands beeldmateriaal in bijv. een Nederlandse actualiteitenrubriek is (ten onrechte) meegeteld als Nederlandse produktie).

11) C.J. Hamelink, The political economy of Dutch public media, in Media, Culture and Society 1979 1 p. 289-296.

Het importvolume van t.v.-films en series schommelde rond een gelijkblijvend niveau. Men dient hierbij te bedenken dat ongeveer 90% van alle zenduren, gewijd aan t.v.-films en series, reeds van buitenlandse herkomst is terwijl deze verhouding bij amusement en informatie ongeveer omgekeerd is of was: zie tabel 9.5.

Voor de vulling van zenduren, gewijd aan tv-film of -serie, zijn de Verenigde Staten de belangrijkste leverancier: 50% van de zendtijd met importprogramma's. Dit aandeel van de Amerikaanse populaire cultuur bleef de laatste jaren stabiel.

Tabel 9.5. Herkomst t.v.-programma's op Ned. I en II per TV-seizoen, op gebied van informatie, drama, amusement en voor het totale aanbod (in uren)

	Binnenl. produk-ties	Buitenl. produk-ties	% <sup>*)</sup>	Totaal
Informatie:	1972/1973	1588	117 ( 6.8)	1705
	1974/1975	1691	150 ( 8.1)	1841
	1976/1977	1743	147 ( 7.7)	1890
	1978/1979	1779	175 ( 8.9)	1954
Drama	1972/1973	93	782 (89.3)	875
	1974/1975	141	845 (85.6)	986
	1976/1977	102	922 (90.0)	1024
	1978/1979	133	833 (86.2)	966
Amusement:	1972/1973	473	72 (13.2)	545
	1974/1975	501	56 (10.0)	557
	1976/1977	420	81 (16.1)	501
	1978/1979	400	95 (19,1)	495
Totaal: **)	1972/1973	3029	1139 (27.3)	4168
	1974/1975	3204	1187 (27.0)	4391
	1976/1977	3145	1347 (29.9)	4492
	1978/1979	3204	1306 (29.0)	4510

\*) Zendtijd buitenl. uitz. in percentages van de totale zendtijd

\*\*\*) Alle Nederland I en II-uitzendingen tussen 0.00 - 24.00 uur.

Bron: NOS Kijk- en Luisteronderzoek, Hilversum

Bij een vergelijking van de totale zendtijd der Nederlandse televisie met het aantal uren buitenlandse programma's (tabel 9.4.), blijkt dat de import meer dan evenredig toenam met de zendtijd: de totale zendtijd steeg tussen 1972 en 1980 met 9%, het importvolume uit de zendtijd met 13%.

Deze verhouding lijkt ook van groot belang voor de toekomst. Een aanmerkelijke uitbreiding van de zendtijd kan gepaard gaan met een nog sterker beroep op de internationale cultuurindustrieën.

Op de boekenmarkt deed zich een soortgelijke ontwikkeling voor. Het volume van nieuw uitgebrachte of herdrukte boeken (titels) door Nederlandse uitgeverijen steeg tussen 1971 en 1980 met 35%. Het Nederlands creatief potentieel heeft bij deze ontwikkeling een achterstand opge-

lopen. (tabel 9.6.). Het aantal (her)uitgaven van Nederlands werk steeg met 19%; dat van buitenlands werk echter met 64%.

Die achterstand manifesteert zich vooral bij de uitgave van fiction. Het totaal aantal (her)uitgaven op dit gebied steeg het afgelopen decennium met 82%. Het buitenlandse aandeel onder die aangezwoolen stroom verhalen nam het 110% toe; het Nederlandse aandeel met 60%.

Tabel 9.6. Aanbod van boeken (titels) naar herkomst

Alle nieuwe uitgaven en herdrukken*				Fiction**			
Totaal aantal nieuwe uitgaven		Oorspronkelijk Nederlands werk	Vertaald + in vreemde taal uitgegeven	Nieuwe uitgaven + herdrukken		Oorspronkelijk Nederlands werk	Vertaald + in vreemde taal uitgegeven
abs.	index	index	index	abs.	index	index	index
1970	11 159	103	100	110	-	-	-
1971	10 827	100	100	100	2162	100	100
			(= 7109)	(= 3718)			(= 1197) (= 965)
1972	11 800	109	106	119	2963	13	137
1973	11 640	108	105	112	3530	163	169
1974	11 440	106	97	122	3399	157	153
1975	12 028	111	101	130	3336	154	140
1976	12 557	116	100	146	3487	161	140
1977	13 111	121	105	152	3743	172	156
1978	13 393	124	109	152	3890	179	165
1979	13 429	124	108	154	3969	183	162
1980	14 591	135	119	164	3939	182	160

\*) waaronder school- en studieboeken, encyclopedieën

\*\*) romans, novellen, jeugdliteratuur en dichtwerken

Bron: Boekblad - Vereniging ter bevordering van de belangen des boekhandels, diverse afleveringen.

In 1971 was bijna 66% van alle nieuwe uitgaven en herdrukken Nederlands, in 1980 nog maar 58%. Bij de fiction was in 1971 55% Nederlands werk, in 1980 bijna 49%.

Van de verkoopzijde van de boekenmarkt is bekend, dat deze tussen 1970 en 1980 niet met 35% toenam zoals het aanbod van titels, maar met 26% afnam<sup>12)</sup>. Tussen 1978 en 1980 bleef het totale verkoopvolume op ongeveer gelijk niveau. Het aandeel van Nederlands werk onder de verkopen (waarbij school- of studieboeken en encyclopedieën niet worden meegeteld) nam tussen 1979 en 1980 af van 53% tot 51%; het totaal aantal verkochte Nederlandse titels op gebied van fiction daalde van 45 naar 43% van de verkopen op dat terrein. Ondanks de tegengestelde ontwikkeling van aanbodgegevens t.o.v. verkoopcijfers, doet zich dus zowel in aanbod als vraag een relatieve afname voor in het aandeel van oorspronkelijk Nederlands werk.

12) Stichting Speurwerk betreffende het boek, Speurwerk Boeken Omnibus, Amsterdam, diverse jaarafleveringen.

Een belangrijke stroom cultuuruitingen, naast het boekenaanbod, verschijnt via de markt voor grammofoonplaten en cassettes.

De ontwikkeling van deze markt wordt niet aan de aanbodzijde maar aan de vraagzijde geregistreerd. Bovendien is het Nederlands aandeel op de muziekmarkt slechts bekend voor het populaire muziekgenre.

De cijfers staan in tabel 9.7.

Tabel 9.7. Ontwikkeling van de vraagzijde van de muziekmarkt, sinds 1976

Totaal verkoop volume		Aandeel Populair internationaal		Aandeel Neder-lands populair		Aandeel klas-sieke muziek		Aandeel Diversen							
in milj. gld.	%	in- dex	in milj. gld.	%	in- dex	in milj. gld.	%	in- dex	in milj. gld.	%	in- dex	in milj. gld.	%		
1976	490	100	100	294	60	100	113	23	100	63	13	100	20	4	100
1977	550	100	112	314	57	107	138	25	122	80	15	127	18	3	90
1978	620	100	127	397	64	135	136	22	120	68	11	108	19	3	95
1979	595	100	121	402	68	137	131	22	116	50	9	79	12	2	120
1980	540	100	110	319	59	109	140	26	124	59	11	94	22	4	110

Bron: Gegevens: t/m 1979 uit: N.V.P.I. Fonograafwerk Amsterdam 1980  
De cijfers over 1980 zijn rechtstreeks ontleend aan een NVPI-opgave.

De uitbreiding van de markt tot 1978 ging gepaard met een disproportio- neel sterkere groei van het buitenlandse repertoire. De inkrimpende markt daarna, laat een disproportionele sterke afname van het buitenlandse werk zien. In deze situatie lijkt de vraag naar populair Nederlands werk relatief minder te lijden, dan de vraag naar het buitenlandse popu- laire repertoire.

In het jaarlijks aanbod uitgebrachte bioscoopfilms heeft zich de afge- lopenjaren geen trendmatige stijging voorgedaan (zie tabel 9.8.). Het Nederlandse aandeel hiervan ligt op een bescheiden niveau. De laatste jaren wordt jaarlijks ongeveer een tiental Nederlandse speel- films in roulatie gebracht, met 1975 en 1979 als topjaren. Zoals be- kend is het bezoekersaandeel voor Nederlandse speelfilms vele malen groter dan het relatieve deel in het aanbod<sup>13)</sup>.

Tenslotte zijn er ook gegevens beschikbaar over het aandeel van Neder- lands werk op de theaterpodia. Daarbij is zowel gelet op gesubsidieer- de gezelschappen als op de niet-gesubsidieerde, zgn. vrije produkties (Tabel 9.9).

13) Nederlandse Bioscoopbond, Jaarverslag 1980, Amsterdam 1981, p. 10-11.

Tabel 9.8. In Nederland (her)uitgebrachte films

	Totaal	Nederlandse produkties Absoluut	Percentage Ned. Prod.
1972	307	2	0,7%
1973	393	11	2,8%
1974	343	9	2,6%
1975	323	14	4,3%
1976	303	10	3,3%
1977	330	8	2,4%
1978	335	12	3,6%
1979	320	13	4,1%
1980	336	7	2,1%

Bron: Jaarverslagen Nederlandse Bioscoopbond

De tabel laat zien dat het aandeel van oorspronkelijk Nederlands theater sinds het seizoen 1975-1976 op een niveau van meer dan 50% is aangeland. Deze toename moet vooral worden toegeschreven aan de bijdrage van vormings-toneel en/of jeugdtheater.

Het beeld van de gehele markt laat zich nauwelijks generaliseren. Het aandeel van oorspronkelijk Nederlands werk varieert niet alleen sterk per aanbodsoort, maar ook voor de verschillende genres daarbinnen. Van een meer trendmatige afname van de Nederlandse creatieve bijdrage lijkt sprake bij het informatie- en amusementsaanbod via televisieprogramma's. Ook bij het aanbod van boeken loopt het aandeel van oorspronkelijk Nederlands werk terug, zowel bij het aanbod van verhalende, als bij het aanbod van informatieve of educatieve boeken. Over de muziekmarkt zijn geen aanbodgegevens beschikbaar. Wel is gebleken dat de verkoop van het internationale populaire repertoire gevoeliger reageert bij uitbreiding of inkrimping van de totale markt dan de Nederlandse populaire muziek.

Onder de beschermde aanbodsoorten (Nederlandse speelfilms en Nederlands toneel), heeft zich een toename voorgedaan van Nederlands werk op de podia. Het Nederlands aanbod t.b.v. de bioscopen fluctueerde. Dit aandeel in het totale aanbod is zo bescheiden dat de vraag of er regelmatig Nederlandse films worden aangeboden belangrijker is dan de vraag naar de ontwikkeling in het aandeel binnen het aanbod. De eerste vraag is zonder meer positief te beantwoorden. Men dient te bedenken dat een bescheiden aanbod van Nederlandse speelfilms voor een disproportioneel groot deel van het bezoek zorgt.

Bij een uitbreiding van het aanbod van programmatuur voor het particuliere beeldscherm (kabeltelevisie, videocassette, beeldplaat) zal waarschijnlijk de dominante positie van de internationale (Amerikaanse) cultuurindustrie nog sterker tot gelding komen.

De reden hiervan is dat een nationale produktie op dit terrein pas goed op gang kan komen indien het bezit van afspeelapparatuur zodanig algemeen is geworden dat er een landelijk exploiteerbare vraag naar programmatuur ontstaat. Hoewel over het kostenbeeld van beeldschermprogramma's nog weinig bekend is, bieden de economische omstandigheden geen uitzicht op een snelle penetratie van videorecorder of beeld-



platenspeler.<sup>14)</sup> De bezitters zullen waarschijnlijk nog lange tijd aangewezen zijn op internationaal amusement.

Tabel 9.9. Herkomst van theaterstukken die op Nederlandse podia door Nederlandse professionelen in het Nederlands zijn uitgevoerd, per seizoen \*)

Seizoen	Totaal aantal stukken op repertoire	Waarvan oorspronkelijk Nederlandse		Waarvan van buitenlandse herkomst
		abs.	procent	
1970-71	113	47	42,3%	64
1971-72	127	57	44,9%	70
1972-73	123	57	47,1%	66
1973-74	123	59	47,6%	64
1974-75	97	44	45,4%	53
1975-76	139	70	50,4%	69
1976-77	127	55	43,3%	72
1977-78	126	69	54,4%	57
1978-79	162	103	63,6%	59
1979-80	183	111	60,7%	72

Gegevens ontleend aan Nederlands theater en televisie jaarboek, diverse afleveringen. \*) Mime- of bewegingstheater is niet meegerekend.

#### 9.6. Samenvatting en conclusies

In dit hoofdstuk is een viertal actuele ontwikkelingen behandeld, dat de consistentie van het beleid in de verschillende sectoren op de proef stelt, of een nieuwe vertaling van cultuurpolitieke beginselen nodig maakt.

Zo maken technische ontwikkelingen een (nog) groter differentiatie in media- of distributiekanaalen voor informatie- en cultuuruitingen mogelijk. Daarbij valt te verwachten dat de keuze van het medium of het verspreidingskanaal in de toekomst steeds nauwkeuriger afgestemd kan worden op de aard van de boodschap, en de omvang of locatie van de te bereiken publieksgroep. Hoewel de markt voor gedrukte media- en geluidsdragers een zeer gedifferentieerd aanbod heeft opgeleverd, valt te betwijfelen of de toekomstige markt voor (betaal)kabeltelevisie, videocassette of beeldplaat, als gevolg van de veel hogere produktiekosten van de programmatuur, een even gedifferentieerd aanbod te zien zal geven.

Minderheidsinteresses zullen voorlopig weinig aan hun trekken kunnen komen. Eén en ander vraagt om een nieuwe benadering van de cultuurpolitiek. Daarbij zal de pluriformiteit van het aanbod meer vanuit het gezichtspunt van het publiek moeten worden gezien. Voor de consumptie lijkt het relevanter dat pluriformiteit of waardevolle uitingen beschermd worden binnen de totale stroom van informatie en cultuur

14) Schoonderwoerd en Knulst (1982) Hoofdstuk 3.

die hem bereikt, dan binnen afzonderlijke media of verspreidingskanalen, zoals nu het geval is.

Eén en ander zou betekenen dat de overheid het zwaartepunt van de cultuurpolitiek verschuift van media, instellingen of verspreidingskanalen naar waardevolle inhoud in het communicatieproces. Deze verandering in de optiek lijkt iets voor de lange termijn.

Op kortere termijn spelen er problemen van concurrentie tussen verschillende verspreidingsvormen voor informatie en cultuur. De meest knellende daarvan zijn die tussen gedrukte en elektronische media, tussen de boekhandel en de bibliotheek, en tussen televisie en film-productie. Deze vragen om een coördinatie tussen verschillende beleidssectoren, zodat vanuit een algemener stellingname nadelige facetten van de concurrentie kunnen worden geneutraliseerd.

Een probleem van geheel andere aard, dat echter evenzeer om een nieuwe hantering van beleidsdoelstellingen vraagt, is het afbrokkelen van het draagvlak onder het ideële omroepstelsel. Omroeporganisaties die van een uitgesproken principe uitgaan, steunen niet langer een meerderheid onder het georganiseerde omroeppubliek. Daarnaast lijkt de band tussen leden en organisaties, die in belangrijke mate berust op abonnementen op omroepbladen, fragiel, omdat onzeker is of de privilegiëring van omroepbladen gehandhaafd kan blijven.

Het organisatiebeginsel voor het omroepbestel blijkt in afnemende mate aan te sluiten op de wijze waarop een meerderheid onder het publiek de omroep hanteert. Het verschilt ook steeds sterker van de wijze waarop het zich bij andere vormen van mediagebruik groepeert. Een non-profitomroep in de toekomst vraagt om een nieuw organisatieprincipe. Niet alleen om waarborgen te creëren voor pluriformiteit in opiniëring over politieke of levensbeschouwelijke thema's, maar tevens voor verscheidenheid in cultureel opzicht. In een toekomstig bestel zal de representatie van ideële of culturele minderheden wellicht meer op ad hoc-basis moeten worden geregeld, wil deze in overeenstemming blijven met het variabele karakter van stromingen en scheidslijnen in de huidige samenleving.

Tot slot is ook gelet op de positie voor Nederlandse produkten op de verschillende deelmarkten. Deze blijkt per deelmarkt nogal te verschillen. Toch kan uit cijfers uit de afgelopen tien jaar worden geconcludeerd dat het aandeel van oorspronkelijk Nederlandse produkten i.h.a. achterblijft, indien het aanbodvolume op een deelmarkt toeneemt. Een meer integrale aandacht voor het Nederlandse kwaliteitsprodukt lijkt gewenst nu de ontwikkeling van elektronische media een aanwassende stroom van informatie en amusement uit het buitenland te zien zal geven. Dit probleem vraagt evenals de eerste twee om een groter samenhang tussen cultuur- en mediabeleid.

### 10.1. Inleiding

Dit hoofdstuk bevat een beschouwing over een meer samenhangende beleidsvoering op gebied van media en cultuur. De knelpunten die in het voorgaande hoofdstuk zijn beschreven, zijn, naast andere punten die verwijzen naar gebrek aan consistentie, vertaald in argumenten voor een meer samenhangend beleid. Daarbij is niet voorbijgegaan aan de aspecten van samenhang of samenwerking die nu reeds bestaan. Toch is gemeend, dat er voldoende argumenten zijn om deze systematischer en over een breder terrein uit te bouwen. Als aanzet hiertoe zijn drie varianten geschetst, volgens de mate van convergentie die tussen de verschillende beleidsvormen wordt aangebracht. Ze zijn beschreven in de volgorde van een oplopende graad van samenhang. Tot slot worden de varianten onderling afgewogen. Hoewel in dit rapport een sterkere samenhang tussen media- en cultuurbeleid wordt bepleit, wordt geen aanbeveling gedaan m.b.t. een keuze uit één der drie varianten. Deze keuze hangt mede af van andere overwegingen, die buiten het kader van deze studie liggen, zoals de gewenste mate van decentralisatie; dwarsverbindingen naar andere sectoren, e.d.

### 10.2. De huidige mate van samenhang

Het stelsel van overheidszorg voor media functioneert gescheiden van dat voor culturele zaken. Ondanks overeenkomst resp. overlap in beleidsobjecten, doelstellingen, instrumentatie e.d. valt geen andere conclusie te trekken uit de vergelijkende analyse die in de voorgaande hoofdstukken werd gepresenteerd.

Voor dit gescheiden functioneren is een aantal oorzaken aan te voeren.

- de overheid richt zich in het omroep- en persbeleid in hoofdzaak op media in hun functie voor de staatkundige en maatschappelijke meningsvorming, terwijl bij cultuurbeleid de intellectuele en esthetische kwaliteit van expressie en informatie centraal staat. Dit zijn principieel verschillende invalshoeken die niet op een gezamenlijke noemer zijn te brengen. Uit dit verschil zijn ook veel van de bestaande verschillen in beleidsmaatregelen te verklaren;
- in de Nederlandse verhoudingen wordt van de overheid een rol verlangd bij de toewijzing van zendconcessies. Bij de cultuurvoorzieningen, maar ook bij de pers, bestaat geen noodzaak voor een overeenkomstig ordenend optreden bij de organisatie van het aanbod;

- de economische bestaansmogelijkheden en de wijze van exploitatie van de pers, de omroep en de cultuurinstellingen lopen onderling uiteen. De ene voorziening valt onder het regiem van de marktconomie en de andere onder de condities van de budgetsector;
- tenslotte mag niet vergeten worden dat de produkten die aangeboden worden, essentieel kunnen verschillen. Om het meest voor de hand liggende te noemen: een live-uitvoering heeft een ander karakter dan dezelfde uitvoering in gereproduceerde vorm.

De hierboven geschetste verschillen zijn reëel; men kan ze, gezien de gegroeide Nederlandse verhoudingen, legitiem noemen. Daarom verdient het aanbeveling bij het denken over een sterkere samenhang tussen mediabeleid en het beleid t.a.v. culturele zaken, deze verschillen tevens als randvoorwaarden op te vatten.

De voorgaande beschouwing mag niet de indruk wekken dat er op dit moment op geen enkel gebied samenwerking zou bestaan tussen de media en de cultuursector in het overheidsbeleid. Op verschillende deelgebieden bestaat die wel degelijk en in sommige sectoren bovendien in tamelijk hechte vorm.

De beleidsontwikkeling t.a.v. de open school is een voorbeeld van een aanzet voor een tamelijk geïntegreerd beleid voor het terrein van buitenschoolse educatie en de mediasector.

Van een beginnende coördinatie is sprake tussen het filmbeleid van de overheid en het filmbeleid van zendgemachtigden. (Korte) kunstzinnige films die met rijkssubsidie zijn geproduceerd, worden af en toe voor televisie vertoond. Verder is er sprake van een overleg over de deelname van zendgemachtigden aan de produktiekosten van speelfilms (vgl. hoofdstuk 3). Ook tussen het muziekbeleid van de overheid en het beleid serieuze muziek van zendgemachtigden bestaan vormen van coördinatie. Hoewel geen betrekking hebbend op de relatie omroepbeleid - beleid culturele zaken, biedt de afspraak tussen de Nederlandse Bioscoopbond en de omroepen ook een voorbeeld van geregelde verhouding: de televisie zendt geen recente films uit van maatschappijen die films in bioscooprelatie hebben; en niet meer dan één film tijdens het weekend. Uit dit overzicht blijkt dat het hier veelal gaat om coördinatie op deelterreinen en bovendien om coördinatie in het uitvoerende vlak. Coördinatie in de beleidsvorming was er tot nu toe alleen bij het educatieve aspect en bij de relatie omroep - persbeleid.

Coöperatie ontbreekt dus zeker niet geheel en al. Ze beslaat echter maar versnipperde delen van het beleidsterrein en is incidenteel in plaats van systematisch ingebouwd in de beleidsontwikkeling.

### 10.3. Argumenten voor een grotere samenhang

De argumenten die aangevoerd kunnen worden voor een grotere samenhang, zijn van verschillende orde.

a) In de eerste plaats is daar het feit dat het onderscheid tussen het mediaproduct en het cultureel product dat langs andere wegen bij het publiek wordt gebracht, aan het vervagen is. Kunstenaars kiezen in toenemende mate hedendaagse communicatietechnieken als voorwerp van, of als verspreidingskanaal voor artistieke vormgeving. De wereld van de media brengt ook zelfstandig steeds nieuwe uitingen voort, die meestal na enige tijd, culturele erkenning ondervinden. Waardevolle creativiteit manifesteert zich thans langs vele wegen, en in uiteenlopende bedrijfstakken.

b) In de tweede plaats wordt, ondanks de onder a) genoemde vervaging, het traditionele financieringssysteem gehanteerd. De traditionele kunstvakken worden daarbij veel intensiever gesubsidieerd en op veel grotere schaal met overheidssteun aangeboden dan expressievormen die via media openbaar worden gemaakt.

Creativiteit die zich uit in televisieprogramma's, anders dan toneel, klassieke muziek of ballet komt op dit moment in het geheel niet in aanmerking voor specifieke cultuursteun.

Ook ondanks andere aspecten van branchevervaging zijn er verschillen in bejegening van produktievormen gegroeid. Verschillende beeldende kunstenaars, filmers of toneelspelers zijn zich meer en meer gaan bezighouden met sociale documentaires. Deze expressievormen zijn subsidiabel binnen de termen van kunstbeleid. Dat geldt echter niet voor documentaires over sociale aangelegenheden die door de schrijvende, fotograferende of televisiemakende pers zijn samengesteld. Toch valt moeilijk te ontkennen dat dit genre juist dáár is ontwikkeld en ook daar zijn hoogtepunten heeft bereikt. Experimenten met nieuwe artistieke formules zijn subsidiabel, proefnemingen door televisiemakers niet. Uitgevers of journalisten die een nieuw blad dat volgens professionele kwaliteitsmaatstaven wordt samengesteld, willen uitproberen, moeten geheel voor eigen rekening experimenteren. Ook wanneer zo'n blad over culturele onderwerpen handelt.

Men kan tegenwerpen dat kwaliteit alleen geen voldoende voorwaarde vormt voor overheidssteun. De overheid steunt i.h.a. alleen kwaliteitsproducties die hun geld niet opbrengen. Hiertegenover staat echter, dat de rentabiliteitspositie van het arbeidsintensieve kwaliteitsproduct lang niet meer alleen in kunstbedrijven zwak te noemen. Door een beperkte nationale markt voor cultuurgoederen in de Nederlandse taal, kunnen de produktiekosten veelal niet uit grote (internationale) omzetten worden goedgemaakt. Hoewel op gebied van reproductie en distributie hedendaagse efficiënte technieken kunnen worden toegepast bij gedrukte en elektronische media, berust de aanmaak van copy resp. programma's op menselijke creativiteit. Streven naar efficiëncy of schaalvergroting op dit terrein gaat dikwijls ten koste van de verscheidenheid. Zoiets gebeurt indien verschillende dagbladen vaker dezelfde copy aan-

kopen of indien bij televisie de goedkopere aanschaf van buitenlandse series de overhand krijgt op de dure aanmaak van eigen dramaproducties.

In dit opzicht bestaan er minder grote verschillen in economische omstandigheden voor het Nederlandse cultuuro goed in de verschillende branches dan op het eerste gezicht lijkt.

- c) In de derde plaats ziet het beleid zich voor problemen geplaatst die door een intersectorale aanpak beter opgelost kunnen worden, dan door een afzonderlijke benadering, vande twee terreinen uit. Vier van de belangrijkste problemen zijn in hoofdstuk 9 aan de orde gesteld, drie daarvan zijn in dit verband van betekenis. Waar de publieke belangstelling voor bepaalde soorten informatie of cultuurproducten beperkt is, kan zich in potentie een situatie van concurrentie tussen verschillende distributiekkanalen voordoen. In zo'n situatie is een vorm van coöperatie, wederzijdse afstemming e.d. noodzakelijk.

Eveneens in hoofdstuk 9 is een pleidooi gehouden om diversiteit binnen het aanbod, te beschouwen binnen de totaliteit van dat gehele aanbod. Zulks in tegenstelling tot het huidige gebruik om dit te doen binnen slechts enkele voorzieningstelsels. In dat verband is het te meer problematisch dat een systematische aandacht voor de positie van het Nederlandse kwaliteitsproduct op de amusementsmarkt ontbreekt. De omroepen voeren op dit punt geen specifiek beleid. Er bestaat dus geen gecoördineerd beleid voor de zorg voor een minimum aandeel van Nederlandse producties op het gebied van amusement, muziek of informatie. Het beleid t.a.v. culturele zaken steunt tot nu toe alleen de Nederlandse speelfilmproductie. De bescheiden of incidentele steun voor Nederlandstalige pop-muziek en televisie- of radiodramaschrijvers, biedt nog geen uitzicht op systematisch beleid op dit terrein. Samenhangende aandacht voor Nederlands werk, ook op de populaire markt lijkt niet overbodig met het oog op de aanzwellende stroom informatie en amusement van buitenlandse makelij in de toekomst. Vooral de verbreiding resp. opkomst van video en beeldplaat maakt een groei van de cultuurimport waarschijnlijk. Een meer samenhangende aandacht voor culturele facetten van de media, zou een verdere uitholling van het gebied tussen kunst en amusement of een polarisatie tussen professionele en marktgerichte kwaliteitsstandaarden kunnen tegengaan (vgl. hoofdstuk 4 en 7).

- d) In de vierde plaats moet men vaststellen dat het beleid voor culturele zaken, zoals op verschillende plaatsen reeds werd aangetoond, sterk geënt is op traditionele d.w.z. direct openbaar gemaakte vormen van aanbod. Hierdoor is het in onvoldoende mate meegeëvolueerd met veranderingen in de cultuurparticipatie onder het publiek. De afgelopen decennia heeft zich een verschuiving voorgedaan van directe naar "mediale" consumptievormen. Deze con-

sumptie van cultuur die veelal in de huiselijke kring wordt genomen (vgl. hoofdstuk 2), wordt nog nauwelijks betrokken bij de cultuurspreidingspolitiek.

Deze is nog hoofdzakelijk gericht op het bezoek aan zalen, op cursussen of bijeenkomsten. Het bibliotheekwerk richt zich wel op die thuisconsumptie, maar hier ontbreekt een expliciet beleid voor cultuurspreiding.

- e) Tenslotte kan als argument worden aangevoerd, dat een samenhangend beleid op het terrein van cultuur en media een bestuurlijk antwoord zal kunnen zijn op de situatie, zoals die men in de toekomst kan verwachten.

De overheid zal, door de technische ontwikkelingen op dit terrein, in afnemende mate in staat zijn de omroep in zijn totaliteit te sturen. Zij zal zich ertoe moeten beperken enkele essentiële elementen in het aanbod veilig te stellen: pluriforme politieke opiniering, culturele en educatieve programma's en mogelijk enkele minderheidsinteresses. Hierdoor zal als het ware een "natuurlijke convergentie" optreden tussen het sturingsprincipe voor de omroepen dat voor culturele zaken.

#### 10.4. Voorlopige balans

Op grond van het voorgaande moet geconcludeerd worden dat een ontwikkeling van het mediabeleid en het beleid t.a.v. culturele zaken in de richting van meer samenhang, wenselijk moet worden geacht. Men mag zich echter niet ontveinzen dat deze twee beleidswerelden gekenmerkt worden door enkele wezenlijke verschillen.

Deze verschillen zijn voor een deel van principieel karakter, voor een ander deel vinden zij hun rechtvaardiging in de historisch gegroeide verhoudingen. Het is verstandig deze als randvoorwaarden te hanteren.

De problematiek van de samenhangen knelt des te meer door de huidige ontwikkeling van decentralisatie van het beleid. Omroep en pers vallen buiten het bestek van zgn. kaderwet-welzijn, culturele zaken en bibliotheekwerk daarbinnen (hoofdstuk 3). Hierdoor is samenhang op ander dan landelijk niveau allerminst gegarandeerd. Hoe belangrijk deze problematiek ook is, het zal in deze studie bij dit signalement moeten blijven. De materie verdient door haar gecompliceerdheid een aparte studie.

In de drie volgende paragrafen worden varianten van samenhangend beleid beschreven. In de slotparagraaf worden deze onderling afgewogen.

#### 10.5. Coördinatie als het reguleren van belangentegenstellingen

Bij deze variant wordt uitgegaan van zelfstandige beleidssectoren met eigen doelstellingen en een gescheiden beheer. Om te vermijden

dat zij elkaar tegenwerken, zou er overleg moeten worden geopend of zouden regelingen moeten worden getroffen. Dit kan zowel op ad hoc- als op meer permanente basis.

De bedoeling van deze zgn. negatieve coördinatie, is om belangen- tegenstellingen in de werkingssfeer van verschillende beleidsvormen te reguleren. Het gaat hierbij nog niet om de onderlinge afstemming van beleid met het oog op meer optimale resultaten. Beleidssectoren ontzien en respecteren alleen elkaars belangensfeer.

Deze negatieve coördinatie bestaat op dit moment partieel maar niet voor het gehele terrein.

Binnen het huidige mediabeleid van C.R.M. vormt de regulatie van onderlinge tegenstellingen tussen pers- en omroepbelangen als voorbeeld van negatieve coördinatie. Bij de ontwikkeling van de regionale of lokale omroep, en dan vooral bij het financieringsstelsel, houdt de minister van C.R.M. tot nu toe ernstig rekening met de belangen van de pers. Om deze redenen is de minister van C.R.M. tot dusverre terughoudend met uitbreiding van televisiezendtijd of televisie-zendernetten, omdat het werven van extra reclame-inkomsten voor de financiering van een groter omroepaanbod de positie van de landelijke dagblad- en tijdschriftenpers kan aantasten (zie hoofdstuk 9, § 3).

Het instellen van een compensatieregeling etherreclame voor de pers in de eerste jaren na de verschijning van de S.T.E.R., geeft een voorbeeld van een maatregel in de lijn van negatieve coördinatie. Een ander voorbeeld van negatieve coördinatie, nu tussen verschillende directoraten van C.R.M., is de ad hoc-uitleenvergoeding voor Nederlandse auteurs. Deze biedt nu enige compensatie voor het uitlenen van hun werk door bibliotheken. Bibliotheek- en letterkundebeleid worden niet op elkaar afgestemd, maar de negatieve effecten van het uitlenen op de inkomsten van schrijvers worden enigszins verzacht.

De coördinatie van cultuurpolitieke facetten kan zich voor een groot gedeelte binnen C.R.M. afspelen. De technische aspecten van de omroep, het prijsbeleid t.o.v. pers en boeken worden op ad hoc basis gecoördineerd met resp. het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Economische Zaken.

Omroep- en persbeleid vallen overigens buiten iedere interdepartementale coördinatie op een meer permanente basis, waarin tot nu toe vooral de confrontatie van verschillende belangen - lees negatieve coördinatie - wordt geregeld. Hoewel culturele zaken en aangelegenheden m.b.t. de vrije tijd nadrukkelijk zijn genoemd als onderwerpen die permanent door de Welzijnsraad (als onderraad van de Ministeraad) worden gecoördineerd, zijn de media in die taakstelling niet opgenomen.<sup>1)</sup>

---

1) Staatsalmanak voor het Koninkrijk der Nederlanden, 1981 's-Gravenhage, p. B4.



Nota's over media-aangelegenheden worden dan ook niet door het ambtelijke voorportaal van de Welzijnsraad, de I.C.W. (Interdepartementale Coördinatiecommissie Welzijnsbeleid) gesluit. Het is een ongeschreven regel, dat omroep en pers als politiek hoogstgevoelige gebieden, buiten het ambtelijk coördinatie-overleg worden gehouden. De Nota over het massamedia-beleid werd bijvoorbeeld na goedkeuring door de minister van C.R.M. direct geagendeerd voor de Ministerraad. Omroep en pers vormen ook binnen C.R.M. zelden onderwerpen voor intradepartementaal beraad. Dit ondanks het feit dat juist deze functies zoveel verschillende C.R.M.-taken in zich verenigen: cultuur, educatie, informatie over het maatschappelijk veld, sport, recreatie enz. Omroep en pers bleven i.t.t. andere departementale terreinen tot nu toe buiten de decentralisatiepolitiek. Regionale of lokale omroep worden, omdat deze zaken in beginsel onder het regiem van de Omroepwet zijn geregeld, niet expliciet betrokken bij het decentralisatiebeleid van de Kaderwet, noch bij de ontwikkelingsprojecten voor lokale welzijnsplanning. Omroep en pers vormen niet alleen eilanden in het welzijnsgebied maar ook in het C.R.M.-beleid. Een eerste stap naar een meer samenhangend beleid voor media en cultuurzorg zou kunnen bestaan uit een intradepartementale coördinatie van de driehoek mediabeleid, bibliotheekbeleid en beleid culturele zaken. Mediabeleid zou voorts deel uit moeten maken van interdepartementale coördinatie van welzijnsaangelegenheden.

#### 10.6. Coördinatie als optimalisering van beleidsresultaten

Deze tussenvorm van samenhang in de beleidsvoering heeft betrekking op een onderlinge afstemming van doelstellingen en beleidsmaatregelen, zodat het streven van de ene sector aansluit op dat van de andere sector. Beide sectoren behouden hierbij hun eigen beheersysteem. Op het eerste gezicht lijkt de formulie die als "samenhangend mediabeleid" werd geïntroduceerd in de Nota over het Massa-mediabeleid op deze variant.<sup>2)</sup> Voor pers en omroepbeleid werden gemeenschappelijke uitgangspunten geformuleerd. Hetzelfde geldt voor de verschillende beleidssectoren van culturele zaken (vgl. hoofdstuk 3).

Afgezien echter van die "koepel" van gemeenschappelijke doelstellingen, zijn de beleidssterreinen omroep en pers enerzijds en die binnen culturele zaken anderzijds in de praktijk weinig op elkaar afgestemd (vgl. hoofdstuk 3 en hoofdstuk 8). De compensatieregelingen voor de pers, na de invoering van de S.T.E.R., en de terughoudend-

---

2) Tweede Kamer der Staten Generaal, zitting 1974-1975 nr. 13353, Nota over het massa-mediabeleid, Rijswijk 1975, p. 6-7.

heid bij de ontwikkeling van lokale televisie, zijn duidelijke voorbeelden van negatieve coördinatie.

Een duidelijk voornemen tot positieve coördinatie van omroep- en filmbeleid spreekt uit het initiatief van de minister van C.R.M. om overleg te openen met de omroeporganisaties over participatie aan het Productiefonds voor de Nederlandse speelfilm (vgl. hoofdstuk 3). Eén en ander kan ertoe leiden dat de televisie een zelfstandig verspreidingskanaal gaat worden voor Nederlandse speelfilms, naast het bioscoopcircuit.

Positieve coördinatie op het terrein van media en cultuur betekent i.h.a., dat de concurrentie tussen verschillende media of distributievormen wordt omgevormd tot vormen van coöperatie. Verder is positieve coördinatie op dit terrein van belang voor de onderlinge afstemming van het beleid gericht op produktiefuncties en dat voor distributievormen. Bij positieve vormen van coördinatie van omroep-, pers-, bibliotheek- en cultuurbeleid valt verder te denken aan:

- Een meer geprononceerd beleid niet alleen voor de educatieve functie van de omroep, maar ook voor de culturele taken. Bij een instandhouding van de ideëel gedifferentieerde uitvoering van de verschillende omroeptaken, zouden in het samenwerkingsorgaan van de omroep afspraken kunnen worden gemaakt over de verschillende culturele aspecten die de omroep als geheel verzorgt. Een andere mogelijkheid, die recht doet aan de praktijk die geleidelijk is ontstaan, is om de N.O.S. speciaal te belasten met de verzorging van cultuurprogramma's. In beide gevallen zou een minimaal deel van de zendtijd moeten worden gereserveerd voor informatie over- of opnamen van Nederlandse kunstmanifestaties. In subsidievoorwaarden van kunstinstituten zou in aansluiting daarop, een deel van de produktiefunctie kunnen worden gereserveerd voor de omroep.
- Daarnaast zou het kunst- en cultuurbeleid de uitgave van beeld- of geluidsoptnamen van Nederlandse producties meer bij zijn strategie van cultuurspreiding kunnen betrekken. Apart zou moeten worden bezien welke instantie hiervoor verantwoordelijk zou moeten zijn. Ook de vraag of aan het verkoopkanaal in dit opzicht een even groot gewicht kan worden toegekend als aan het uitleencircuit, zou afzonderlijk moeten worden beantwoord.
- In elk geval lijkt het bibliotheekwerk beter te moeten worden afgestemd op de doelstellingen van cultuurbeleid, zoals het cultuurbeleid meer afgestemd dient te worden op de distributie van cultuurgoederen via de bibliotheek. Om concurrentie tussen verkoop- en uitleenkanaal bij literair werk en tussen podiumuitvoeringen en -opnamen, (bij muziek en theater) tegen te gaan, zouden uit het uitleencircuit redelijke revenuen moeten terugvloeien naar de producenten.
- Ondanks een materiële samenhang in beleidsbemoeding tussen omroep- en bibliotheekbeleid (zie hoofdstuk 8) bestaat er weinig of geen formele samenhang in de beleidsontwikkeling. De bibliotheek, die

een steeds belangrijker rol is gaan spelen in de verspreiding van beeld- en geluidsdragers, zou mede daardoor betrokken moeten worden in de ontwikkeling van het mediabeleid.

- In een beleidsmodel van positieve coördinatie zou verder een oplossing moeten worden gezocht voor de belangentegenstelling tussen gedrukte en elektronische media op gebied van reclame. Hiervoor moet wellicht de afgrenzing van het (lokale) omroepsysteem voor uitgeverijen van persorganen opnieuw worden bezien. Bij handhaving daarvan zal waarschijnlijk de behoefte aan overheidssteun door de pers algemener worden of zal de overheid zich genoodzaakt zien om de ontwikkeling van de lokale- of kabelomroep voortdurend af te remmen.
- In aansluiting op de discussie over de werkingssfeer van het Bedrijfsfonds van de pers (par. 3.2.1.), zou de culturele functie van de pers, c.q. de berichtgeving en meningsvorming op cultureel terrein, als object van specifieke steun kunnen worden overwogen (naast de staatkundige/politieke functie).
- Naast coördinatie van afzonderlijke aspecten op de verschillende terreinen, lijkt ook de gescheiden beleidsontwikkeling van culturele zaken en bibliotheekwerk in het kader van de decentralisatiepolitiek enerzijds, en die van de regionale en de lokale omroep in een vrij centralistische omroepwetgeving anderzijds, opnieuw te moeten worden bezien. Voorkomen zou moeten worden dat de planning van culturele- en sociaal-culturele voorzieningen op het lokale niveau, geheel los komt te staan van de besluitvorming over de inrichting en programmering van het lokale omroepaanbod.

Voor het slagen van een systeem van positieve coördinatie zou een regelmatig overleg tussen, of het formeren van projectgroepen uit de verschillende betrokken beleidssectoren wenselijk zijn.

#### 10.7. Geplande samenhang

Zowel bij de schets van negatieve als bij die van positieve coördinatie, is uitgegaan van de huidige gedifferentieerde beleidsstelsels, met overwegend uiteenlopende doelstellingen en een verschillende instrumentatie. Bij negatieve coördinatie worden belangentegenstellingen, die voortvloeien uit onderling concurrerende voorzieningen onderkend en gerespecteerd. Bij positieve coördinatie wordt geijverd voor een bevredigende oplossing voor concurrentieverhoudingen. Bovendien worden gemeenschappelijke regelingen onderworpen voor functies die op elkaar aansluiten (bijv. steun aan produktie van Nederlandse speelfilms en beleid voor de vertoning daarvan op televisie). In beide gevallen wordt alleen het beleid in de aanrakingsvlakken op elkaar afgestemd. De uitvoering van beleid op overige punten blijft gedifferentieerd. De verzorging van cultuur bij de omroep en bibliotheken blijft bijvoorbeeld globaal geregeld d.m.v. een meer omvat-

tende taakstelling, terwijl de verzorging van cultuur op de podia door specifiek beleid tot stand komt.

Zou men een verdergaande variant van samenhangend beleid voorstaan, dan komt men terecht bij een harmonisatie van de beleidsvoering op de verschillende terreinen. In plaats van marginale coördinatie van de aanrakingspunten, zouden de beleidssectoren zodanig moeten worden ingericht dat die onderlinge afstemming in het beleid wordt ingebouwd. De vraag die direct hierbij opkomt is of een geharmoniseerde opbouw van de beleidssystemen zich verdraagt met het verschillend karakter van de beleidsobjecten. Bovendien kan men zich afvragen of een al te innige relatie tussen media en culturele zaken geen afbreuk zou doen aan de relatie van media en cultuur met andere beleidsvelden. Alvorens hier op in te gaan zal een schets worden gegeven van een mogelijk geharmoniseerd beleidsstelsel.

Dit zou uit moeten gaan van de stelregel dat t.o.v. overeenkomstige functies in de voorzieningenstructuur een zoveel mogelijk overeenkomstig beleid wordt geformuleerd. Dit zou het volgende kunnen inhouden: op gebied van pers, omroep, bibliotheek en beleid voor culturele zaken kunnen in beginsel drie gemeenschappelijke hoofdfuncties worden onderscheiden:

a) Beleid voor de infrastructuur

Hiertoe zijn te rekenen alle positieve voorwaarden die de overheid schept voor distributiekanaalen waarlangs informatie en expressievormen in circulatie worden gebracht: de landelijke, regionale en lokale c.q. kabelomroep; het stelsel van persvoorzieningen; de boekuitgeverij, de bibliotheken; culturele accommodaties enz. Het accent ligt hierbij op structuurbeleid, op globale voorwaarden die het functioneren van voorzieningenstelsels ten goede komen. Dit beleid zal van sector tot sector blijven verschillen. Bij de omroep gaat het om de omschrijving en verdeling van omroepfuncties over de verschillende netwerken; bij de pers zal de nadruk komen te liggen op gunstige structuurvoorwaarden evenals bij de boekenbranche, terwijl voor de instandhouding van voorzieningen als bibliotheken en culturele accommodaties exploitatiesubsidies nodig zullen zijn. Beleid t.a.v. de inhoud van het aanbod vindt men bij de overige beleidsfuncties.

b) Beleid gericht op instandhouding en produktie van waardevolle soorten aanbod

Hiertoe hoort de specifieke zorg voor een ideëel geschakeerde berichtgeving en opiniëring in de pers- en omroepvoorzieningen; de steun van de kunstbeoefening; stimulering van artistieke en eventueel journalistieke proefnemingen; bescherming van de produktie van Nederlandse cultuuruitingen (boeken, speelfilm, kleinkunst, e.d.) en tevens de zorg voor het culturele erfgoed. Ook hierbij geldt dat de financieringswijze van de verschillende objecten wordt afgestemd op het eigen karakter der sectoren.

c) Beleid gericht op circulatie c.q. distributie van waardevolle soorten aanbod

Deze beleidsfunctie stimuleert de verspreiding van waardevolle aanbodsoorten, voorzover daarin niet reeds is voorzien door de specifieke steun van het produktiestelsel. (zoals bij de pers) Hieronder vallen i.h.a. de zorg voor verspreiding van beschermde cultuuruitingen via podia, omroep, beeld- en geluidsdragers, verkoop- en uitleenkanalen, via filmzalen, tentoonstellingen, musea, enz. Aangezien deze beleidsfunctie is geconcentreerd op de zône waarin het publiek in aanraking komt met informatie- en expressievormen, hoort ook de zorg voor educatieve aspecten in het aanbod hierbij.

Een dergelijke geharmoniseerde beleidsvoering zou o.m. inhouden dat voor de distributie van beschermde facetten van aanbod en samenhangend beleid wordt gevoerd. Alle relevante verspreidingskanalen waarlangs een beschermd soort informatie of cultuuruitingen zijn publiek kan bereiken, zouden bij dit facetbeleid moeten worden betrokken.

In een dergelijke benadering ligt het voor de hand dat bij de subsidievoorwaarden van verschillende aanbodcategorieën rekening wordt gehouden met de distributiemogelijkheden, bijvoorbeeld dat de distributiewijze wordt afgestemd op de omvang en lokatie van doelgroepen. De bibliotheek kan in zo'n stelsel een belangrijke distributiecentrum zijn. Niet alleen voor boeken, maar ook voor muziek en beeldopnamen, ter aanvulling van de verspreiding van live-uitvoeringen. Ook de verschillende omroepvoorzieningen, de landelijke en lokale netten, maar wellicht nog beter: specifieke cultuurkanalen op de kabel, zouden tot een essentieel distributiesysteem voor beschermde aanbodsoorten kunnen uitgroeien.

In een geharmoniseerd beleidsstelsel zou de cultuur- en educatievoorziening via omroepkanalen in beginsel op dezelfde wijze moeten worden bevorderd als bij de traditionele cultuurinstellingen en wel door een specifiek beleid. Daardoor zou het huidige omroepsysteem worden doorbroken, omdat de overheid niet langer alle (algemene) zendgemachtigden belast met dezelfde omvattende omroeptaken. Evenals voor de verzorging van het podiumaanbod "contracteert" de overheid voor educatieve en culturele omroeptaken organisaties die hiervoor speciaal zijn toegerust.

De afstemming van het produktie- op het distributieve beleid kan nooit zover gaan dat de omroep of de bibliotheek een doorgeefluik zou worden voor gesubsideerde aanbodcategorieën. Afgezien van regelingen voor de verspreiding van een minimum aantal Nederlandse produkties en afspraken over de diversiteit in hun aanbod, dienen deze verspreidingskanalen zelfstandig hun cultuurpakket samen te stellen. Aangezien de overheid ook t.a.v. de traditionele cultuuruitingen een systematisch distributiebeleid zou gaan voeren, betekent dit dat ook met de cultuurproducenten regelingen moeten worden getroffen

over de produktie voor verschillende verspreidingskanalen (podia, omroep en andere beeld- of geluidsopnamen). Op deze wijze wordt de pluriformiteit in het aanbod over het totaal van verspreidingskanalen bevorderd, i.p.v. binnen afzonderlijke voorzieningensstelsels, zoals nu veelal gebeurd (vgl. par. 9.2.).

Pluriformiteit kan in deze planmatige benadering worden bevorderd uit het gezichtspunt van het publiek o.p.v. dat van de produktie. Uit deze schets moge blijken dat een beleidsstructuur met een meer geuniformeerde beleidsvorming en waarin bovendien de samenhang tussen voorzieningen is gepland een veel preciezere sturing zou vergen dan thans het geval is.

#### 10.8. Slotbeschouwing

In dit rapport is gekozen voor een brede en zo uniform mogelijke werkingssfeer voor cultuurpolitieke beginselen. Gemeend werd, dat deze keuze logisch voortvloeit uit de formulering van centrale doelstellingen, waarbij steeds sprake is van pluriformiteit in de "circulatie van ideeën" of van "bescherming van waardevolle uitingen" en geen restrictie bestaat t.o.v. de manier waarop waardevolle zaken worden aangeboden of verspreid.

In deze benadering zou een cultuurpolitiek zich niet geheel mogen concentreren op produktievoorwaarden binnen afzonderlijke voorzieningensstelsels, maar zich vooral ook moeten bezighouden met de kwaliteit van de stroom van informatie en cultuuruitingen, die direct binnen het bereik ligt van individuele gebruikers. Volgens deze visie dienen media en andere distributiekkanalen elkaar op het punt van kwaliteit en pluriformiteit onderling aan te vullen. Voor de individuele gebruiker telt immers niet zozeer of afzonderlijke voorzieningensstelsels in landelijk opzicht een pluriform aanbod verzorgen, maar of die pluriformiteit en kwaliteit herkenbaar is binnen het aanbodpakket dat langs verschillende wegen plaatselijk beschikbaar is.

Theoretisch sluit de als derde geschetste variant voor een samenhangend beleidsmodel (10.7.) het beste aan op deze benadering. In deze variant ligt een complementair beleid t.o.v. verschillende media en verspreidingskanalen als het ware ingebouwd in het systeem. Niet verheeld mag worden dat "geplande samenhang" zich ook het verst zou verwijderen van de bestaande praktijk en de gegroeide tradities op dit terrein.

Beziet men de gepresenteerde varianten als drie opeenvolgende stappen in een scenario naar een samenhangende media- en cultuurzorg, dan zou variant 10.7. als een ideale eindsituatie de grootste voorkeur kunnen behouden. De varianten voor marginale beleidscoördinatie (10.5. en 10.6.) zijn dan als eerste stappen reeds op korte termijn haalbaar.

Beziet men de varianten als drie alternatieve richtingen met het accent op de haalbaarheid, dan zou het model van positieve coördinatie (10.6.) het meest aantrekkelijk zijn. Deze variant biedt een reële formule voor een samenhangend beleid, terwijl geheel recht wordt gedaan aan de gegroeide verscheidenheid in overheidsbemoeiing. Ze vergt geen grootscheepse herstructurering.

Bovendien wordt de relatie media-culturele zaken bij deze variant niet zo sterk aangehaald, dat de coördinatie met andere beleids-terreinen daardoor zou worden bemoeilijkt. Zoals reeds in hoofdstuk 1 werd vermeld, is ook de samenhang tussen bij massamedia- en andere communicatiestelsels en die tussen cultuur en onderwijsvoorzieningen relevant.

Tenslotte kan men de varianten ook nog beschouwen als uitgangspunten voor samenhangend beleid op verschillende bestuursniveaus. Men kan immers i.p.v. een landelijk, ook een regionaal of gemeentelijk niveau kiezen als vertrekpunt voor samenhang tussen mediabeleid en cultuurzorg.

De benadering van geplande samenhang die hier is beschreven (10.7.) kan in beginsel ook leiden tot een samenhangend stelsel van kabelomroep en cultuurvoorzieningen in een regio of grote gemeente. Waarschijnlijk is een lokaal bestuur zelfs beter geschikt als vertrekpunt voor de hierboven geschetste samenhang in overheidsbemoeiing, omdat het distributieaspect hier van oudsher vrij centraal staat. Een regio of grote gemeente vormt wellicht het meest geschikte niveau om de pluriformiteit in het beschikbare aanbod te toetsen.

Daarbij komt nog dat bij de opbouw van de regionale en lokale kabelomroep nog veel opties open liggen. Een optimale samenhang tussen omroep- en cultuurzorg laat zich om die reden waarschijnlijk op dit niveau eenvoudiger realiseren, dan op het landelijk niveau met zijn verzelfstandigde instituties. Voor het landelijke niveau zou in dat geval kunnen worden volstaan met marginale vormen van coördinatie.

Het totale beeld van samenhangend beleid voor het geheel van voorzieningen wordt hierdoor sterk gecompliceerd. Men dient immers niet alleen rekening te houden met verschillende uitvoerende instanties, maar ook met de zelfstandige rol van de verschillende overheidslagen. Aan dit aspect van gedecentraliseerde beleidsvoering zal men echter niet voorbij kunnen gaan. Niet alleen omdat decentralisatie een belangrijk politiek uitgangspunt vormt, maar ook omdat de distributieve aspecten van de cultuurzorg, die in de gekozen benadering zeer centraal zijn geplaatst, voor een belangrijk deel tot de verantwoordelijkheid van de lagere overheden behoren. Het verdient daarom aanbeveling om de decentralisatieaspecten nog eens apart onder de loupe te nemen, indien de keuze voor een variant van samenhangend beleid zou worden geëffectueerd.

Daarbij zou het niveau voor een samenhangende voorzieningenstructuur zodanig moeten worden gekozen dat cultuurpolitieke beginselen uiteindelijk binnen het gezichtsveld van de individuele burger gestalte kunnen krijgen.



11.1. Probleemstelling

De studie naar de samenhang tussen media- en cultuurbeleid, die het Sociaal en Cultureel Planbureau op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid heeft verricht, is gebaseerd op de volgende probleemstelling:

- Welke verschillen en overeenkomsten doen zich voor in de overheidsbemoeiing met de openbare stroom van informatie en cultuuruitingen?
- Wat zijn de uitgangspunten en achtergronden voor deze vormen van overheidsbemoeiing?
- Welke verschillen in overheidsbeleid tussen de media en cultuursector vloeien voort uit die algemene cultuurpolitieke uitgangspunten en welke discrepanties kunnen als disfunctioneel worden beschouwd?
- Bestaat er, mede gelet op de opkomst van nieuwe distributiekanaalen voor informatie en cultuur, behoefte aan meer samenhangend beleid t.a.v. cultuurvoorzieningen en media en zo ja, hoe?

11.2. Inventarisatie van de markt en het beleid

Er bestaat een markt voor informatie en cultuuruitingen, die zowel naar inhoud, communicatiemedium als wijze van exploitatie zeer gedifferentieerd is. Verschillende technieken zouden elkaar kunnen vervangen. Hoewel industriële technieken de overhand hebben gekregen op de publieksmarkt, leert de beschikbaarheid van oeroude communicatietechnieken naast die van de meest geavanceerde, b.v. levend theater naast video, dat niet verdringing, maar cumulatie karakteristiek is geweest voor de ontwikkeling op dit gebied. De ontwikkeling leidt overigens tot een steeds grotere aanvoer van informatie en amusement die individueel en/of in huiselijke kring is te consumeren.

De overheid bemoeit zich op twee manieren met de openbare stroom van informatie en cultuuruitingen. Bij de omroep regelt ze zowel de toetreding tot de ether als de verdeling van zendtijd. Alle overige aanbodvormen kenmerken zich door een vrije en ongereglementeerde toetreding. Op deze open markt intervenueert de overheid met steunmaatregelen, zoals bij de pers, de film, de podiumkunsten e.d. Volgens beide wegen richt de overheid zich op media of instellingen en niet op de circulatie van informatie of cultuuruitingen in het algemeen. Let men op de aangrijpingspunten voor gerichte steun, dan valt daarbij op dat de overheid zich, buiten de pers en het bibliotheekwerk, niet inlaat met voorzieningen die thuis kunnen worden geconsumeerd. Afgezien

van steun voor de uitleen van grammofonplaten via de bibliotheek heeft het subsidiebeleid op gebied van muziek en theater zich geheel geëngageerd met het aanbod dat in openbare ruimten wordt genoten. Publieksgegevens leren bovendien dat de gesubsidieerde terreinen tot de minst gebruikte aanbodssoorten op de markt voor informatie en cultuuruitingen behoren.

### 11.3. Overzicht van beleidssectoren

Na een eerste kennismaking zijn de verschillende beleidssectoren als volgt te typeren:

#### 11.3.1. Omroep- en persbeleid

Bij de zorg voor omroep en pers staat de politiek-staatkundige betekenis voorop. Het persbeleid is zelfs geheel geconcentreerd op persorganen die zich voornamelijk bezighouden met informatie en opinievorming op dit gebied. Anders dan bij de pers valt de recreatieve, culturele of educatieve taak van de omroep wel onder de overheidsaandacht. Uit de wetgeving en het overheidshandelen blijkt echter dat de zorg voor die omroepfuncties als een afgeleide wordt beschouwd van die voor de levensbeschouwelijke of politieke diversiteit.

Bij pers en omroep richt de overheid zich primair op het instandhouden van een pluriform bestel, waarbij zij zich niet inlaat met de kwaliteit van het gebodene. Het gaat hier om de zorg voor een bestel waarbinnen informatie en cultuuruitingen van geheel verschillend allooi worden gepresenteerd; nieuwsanalyse en "human interest"; kunst en showbusiness.

#### 11.3.2. Bibliotheekbeleid

Ook bij het bibliotheekbeleid richt de bemoeiing zich in hoofdzaak op het voorzieningsstelsel en niet op de kwaliteit van de aangeboden cultuurprodukten. De rechtstreekse overheidssubsidie aan het bibliotheekwerk stimuleert het gehele aanbod, zodat de overheid in feite zowel de verspreiding van cultureel waardevolle als die van populaire uitingen steunt. Hierdoor is de overheid nauwer dan bij het omroepbeleid betrokken bij de kwaliteit van de dienstverlening. Overigens verleent de Wet op het bibliotheekwerk de overheid (tot nu toe onbenutte) bevoegdheden om regels voor de kwaliteit van het aanbod vast te stellen.

#### 11.3.3. Beleid t.a.v. podiumkunsten, film, letteren, musea en archieven

De zorg voor culturele zaken raakt, noch direct, noch indirect het gehele spectrum van cultuuruitingen. Het voorwerp van zorg wordt vooral bij het kunstenbeleid op kwaliteitsgronden geselecteerd.

Kunstenbeleid en de zorg voor musea en archieven zijn volgens de doelstellingen beide gericht op de instandhouding van culturele waarden, maar bij musea en archieven valt daaronder een veel uiteenlopendere soort artefacten dan bij kunstbeleid.

Binnen het kunstenbeleid is de zorg voor de film praktisch het enige onderdeel dat zowel de populaire als artistieke produkties stimuleert. Het beleid voor theater, muziek en letteren concentreert zich op uitingen die volgens artistieke tradities worden voortgebracht. De optiek is hetzelfde maar de instrumentatie van dit stuk kunstenbeleid verschilt onderling ook. De podiumkunsten worden immers overwegend uit overheidsuitgaven gefinancierd terwijl de literatuur zich hoofdzakelijk zelf bedruipt.

Hoewel de doelstellingen een algemene zorg voor waardevolle culturele uitingen suggereren, bemoeit het cultuurbeleid zich niet met alle - in publieksaantallen uitgedrukt zelfs niet de belangrijkste - distributiekanaalen waarlangs waardevolle cultuuruitingen het publiek bereiken. Kunstbeleid stimuleert de produktie; bij de podiumkunsten zelfs alleen de produktie van zaaluitvoeringen. Hoewel de overheid via bibliotheken en omroep betrokken is bij machtige verspreidingskanalen voor cultuur, vormt de cultuurspreiding bij omroep noch bij bibliotheekbeleid een zaak waar veel aandacht naar uitgaat. Binnen C.R.M. staan omroep- en bibliotheekbeleid geheel los van het beleid voor culturele zaken.

Het kunstbeleid bemoeit zich i.h.a. niet met het marktsegment van geluids- of beeldopnamen van kunstuitingen.

De huidige ontwikkeling waarbij bibliotheekbeleid ingepast gaat worden in de Kaderwet en voor het kunstenbeleid een eigen wettelijke regeling ontworpen zal worden, geeft te vrezen dat de behandelde beleidssectoren nog verder uiteen zullen drijven. Ook het feit dat omroep- en persbeleid bij de decentralisatie-politiek voorlopig buiten schot blijven, versterkt dit vermoeden.

#### 11.4. Normatieve achtergronden van media- en cultuurbeleid: het verschil in kwaliteitsstandaarden

Er bestaat geen objectieve maat voor de beoordeling van informatie en cultuuruitingen. De beoordeling van de kwaliteit wordt daarom getoetst aan normatieve overwegingen: kwaliteitsstandaarden. Kenmerkend voor dit terrein is dat er geen kwaliteitsstandaarden zijn met een algemeen gezag. Omdat de overheid in haar cultuurpolitiek uitgaat van verschillende standaarden, bij cultuurzorg enerzijds en bij omroep- en persbeleid anderzijds, is uitvoerig ingegaan op de maatschappelijke achtergrond van kwaliteitsstandaarden.

Bij de beschrijving van kwaliteitsstandaarden is uitgegaan van een driedeling: een professionele of artistieke oriëntatie; een ideolo-

gische oriëntatie; een markt-oriëntatie op kwaliteitsmaatstaven. Aangezien de cultuurpolitiek vooral inhaakt op de eerste twee, is een historische schets gegeven van de professionele of artistieke en de ideologische standaarden.

Beide standaarden spelen van oudsher een rol, zowel bij het aanbod van informatie als bij dat van cultuuruitingen. De artistieke (l'art pour l'art) oriëntatie is in de schets voorgesteld als een extreme vorm van een professionele oriëntatie, waarbij de vakbeoefenaar in beginsel geheel soeverein is bij de beoordeling van de kwaliteit of de betekenis van zijn werk en geen norm daarvoor wil ontleen aan de samenleving of zijn publiek.

Noch de artistieke noch de ideologische oriëntatie worden uitsluitend instandgehouden door vaktradities van producenten. De artistieke oriëntatie is gestimuleerd door een traditie van kunstparticipatie die in de vorige eeuw is ontstaan.

Bij de ideologische oriëntatie staat de informatie- en cultuurvoorziening in dienst van een kring van gelijkgezinden en is gericht op op het uitdragen resp. afschermen van de overtuiging van deze groep. Deze formule trad in zijn meest zuivere gedaante op bij de levensbeschouwelijke en politieke zuilen in de periode tussen ca. 1900 en 1960.

Reeds lang laten ook intellectuelen c.q. wetenschapslieden hun gedachten gaan over culturele kwaliteit en kwaliteitsstandaarden. In deze beschouwingen zijn de meesten uitgegaan van een professionele oriëntatie op kwaliteitsmaatstaven en hebben de opkomst van cultuurproducten waarover het marktregiem heerst, bekritiseerd. Deze kritiek kwam veelal voort uit een cultuurpessimisme, waarin de groeiende invloed van de democratie, de volksmassa of technische communicatiemediën als een bedreiging werd ervaren voor de beschaving. Deze visies hebben veel invloed gehad op de artistieke oriëntatie en op de ideologische oriëntatie (van de zuilen).

Naar aanleiding van empirisch onderzoek van massamedia dat omstreeks de veertiger jaren van deze eeuw in de Verenigde Staten is begonnen zijn de inzichten over massacultuur en massamedia genuanceerder geworden, maar ook de kritiek op massacultuur kreeg mede hierdoor nieuwe vertolkers.

De rondgang door de literatuur levert geen typering op die minder bezwaren hebben dan de eerder genoemde driedeling. Het is van groot belang om daarbij tevens te letten op de dynamiek in kwaliteitsstandaarden, waardoor de waardering van cultuuruitingen en gebruikspatronen verandering ondergaan. Kwaliteitsstandaarden mogen zeker niet los worden gezien van maatschappelijke verhoudingen c.q. van rivaliteit tussen sociale lagen. Ze spelen - zoals de ideologische oriëntatie in Nederland heeft laten zien - een rol in de emancipatiestrijd maar ook bij de verdediging van verworven rechten (volksverheffingsgedachte). Kwaliteitsstandaarden fungeren, in de huidige open

marktsituatie waarin verschillende vormen van informatie en cultuur als gelijksoortig verschijnen, als keurmerken waarmee producenten en distributeurs hun positie profileren. In de praktijk bestaan vloeiende overgangen tussen de waar van de verschillende merken. Bovendien bestaan er overeenkomsten in het functioneren van instellingen die uiteenlopende kwaliteitsmaatstaven aanhouden.

#### 11.5. Normatieve achtergronden van de huidige cultuurpolitiek

Actief beleid met het oog op een vrije circulatie van ideeën en informatie heeft nog pas een jonge traditie in de Nederlandse cultuurpolitiek. T.a.v. de pers heeft de overheid dit principe jarenlang op passieve wijze gediend, door een politiek van onthouding.

Bij andere openbare uitingen trad de overheid in het verleden vaak als bewaker van de openbare orde en de goede zeden naar voren, op een markt waar de zuilen reeds een groot deel van het aanbod van informatie en cultuur vanuit levensbeschouwelijke beginselen controleerden. De zorg voor een geschakeerde persvoorziening die ongeveer tien jaar geleden begon, terughoudendheid bij de toepassing van het Wetboek van Strafrecht en het opheffen van het preventief overheidstoezicht op de omroep markeren een overgang naar een positieve stellingname t.a.v. een vrije uiting en kennisname van ideeën. Op grond van een toenmalige overheersende politieke voorkeur voor een informatie- en amusementsvoorziening volgens ideologische standaarden, bestaat er een ander spoor in de Nederlandse cultuurpolitiek, waarbij de overheid identiteitsorganisaties bevoegdheden of geldelijke steun verleent voor het onderhouden van openbare voorzieningen. Volgens dit spoor is het omroepbeleid en het volksontwikkelingswerk met inbegrip van bibliotheekbeleid tot stand gehouden. Bij de omroep loopt dit spoor duidelijk door tot in het huidige beleid. Zonder partij te kiezen voor enig beginsel, toont de overheid zich in dit beleid voorstander van een ideologisch gekleurde omroepvoorziening; d.w.z. (er)kent in beginsel alleen dienstverlenende organisaties als representanten van ideële stromingen. Het samenwerkingsorgaan - de N.O.S. - is te zien als een compromis tussen verzuiling en het streven naar een nationale omroep, dat zolang als de omroep bestaat voorstanders heeft gekend, maar nooit de steun van een politieke meerderheid heeft gekregen.

De institutionalisering van ideële verscheidenheid, zoals die in de omroep zijn beslag heeft gekregen, is als uitgangspunt voor cultuurpolitiek dan pas volledig indien de overheid periodiek nagaat of geautoriseerde organisaties nog steeds de oorspronkelijke signatuur vertegenwoordigen en of deze bovendien representatief blijven voor de wijze waarop het publiek zijn informatie en amusement selecteert.

Deze toetsing is uitermate belangrijk in de huidige dynamische samenleving, maar gebeurt slechts marginaal (kwantitatieve contrôle van leden- en abonneebestand).

De huidige cultuurzorg is te herleiden tot drie andere principes voor cultuurpolitiek: de bescherming van de intellectuele cultuurtraditie, de bescherming van Nederlandse cultuuruitingen en ten dele ook de bevordering van de volksontwikkeling.

Deze principes wijken af van de eerdergenoemde, omdat de overheid hier wel partij kiest voor kwaliteitsstandaarden bij de circulatie van informatie en cultuur.

De laatstgenoemde doelstelling - op het terrein van culturele zaken aangeduid als cultuurspreiding - is pas na de oorlog omgezet van particulier streven in officiële politiek. Het oude ideaal om de bevolking in haar ontplooiing en amusement op te voeden volgens intellectuele maatstaven, vormt de oorsprong van deze doelstelling.

In de steun voor de kunstbeoefening, de musea, monumenten en archieven beschermt de overheid cultuuruitingen die volgens de intellectuele traditie als waardevol gelden. Het gaat daarbij om een internationale cultuurtraditie; de specifieke aandacht voor Nederlandse cultuuruitingen is als een aparte doelstelling te onderscheiden.

Een door het parlement gecontroleerde staatszorg voor cultuur is één van de oudste aspecten van de cultuurpolitiek. Nationalistische overwegingen hebben een grote rol gespeeld bij de totstandkoming van die zorg, die zich lange tijd alleen richtte op monumenten en musea.

Substantiële steun voor eigentijdse cultuuruitingen wordt pas na de Tweede Wereldoorlog verstrekt. Daarbij stimuleert de overheid cultuurprodukten die volgens professionele of artistieke standaarden worden voortgebracht. Dit subsidiebeleid bevordert de onafhankelijkheid van de kunstbeoefening, niet alleen van politieke voorkeuren van de subsidiënt, maar tevens van de dominante voorkeur op de publiekmarkt. Hier ligt een belangrijk verschil met het omroepbeleid; omdat dit in beginsel wel gericht is op een produktie van informatie en cultuur volgens (ideologische) standaarden die onder het publiek (geacht worden te) leven. Bovendien gaat omroepbeleid wel uit van een culturele althans levensbeschouwelijke verscheidenheid onder het publiek, terwijl de cultuurzorg in beginsel slechts één traditie van culturele kwaliteitsstandaarden erkent.

#### 11.6. Analyse van de werking van het beleid in de praktijk; beheersprincipes

De kansen om bepaalde beleidsdoelstellingen te realiseren hangen mede af van de wijze waarop de overheidsinvloed op de verschillende deelmarkten voor informatie en cultuur is georganiseerd.

Dit beheers- of sturingsprincipe is te karakteriseren naar de mate van precisie en naar de reikwijdte van de interventie in een bepaald voorzieningenstelsel. Bij het media- en cultuurbeleid zijn maar enige instellingen (archieven) die een vrij preciese sturing kennen. Kenmerkender voor omroep-, pers-, bibliotheek- en kunstenbeleid is een globale sturing van de voorzieningen. Het belangrijkste verschil doet zich dan ook voor in de reikwijdte van de overheidsinvloed. Op formele gronden omvat het omroepbeleid het gehele omroep-aanbod; het bibliotheekbeleid omvat praktisch de gehele sector, omdat er buiten de van overheidswege gesteunde bibliotheken nauwelijks andere voorzieningen op dit gebied bestaan. Het pers- en kunstenbeleid omvat maar een deel van het aanbod in de betreffende sectoren. Het eerstgenoemde sturingsstelsel (omroep, bibliotheek) is nader te omschrijven als marktorganisatie; het tweede (pers, kunsten) als een markt aanvullende sturing.

Bij marktorganisatie richt de overheid zich op het totale aanbod binnen een sector, geeft globale lijnen aan van de samenstelling van dit geheel, maar oefent daarnaast weinig invloed meer uit op de hoedanigheid van afzonderlijke delen.

Bij een markt aanvullende sturing heeft de overheid eveneens doelstellingen voor de sector als geheel, maar zij steunt alleen die facetten uit het aanbod die zij voor de kwaliteit van het geheel onmisbaar acht. Van groot belang voor het effect van dit sturingsprincipe is de aard van de gerichte steun. Indien overheden instellingen zeer intensief subsidiëren kan er een specialistische en vrij geïsoleerde deelmarkt in het leven worden geroepen, die nog maar weinig bijdraagt aan de kwaliteit van de rest van de sector. Op het gebied van toneel is bijvoorbeeld sprake geweest van een polarisatie op de markt doordat de sterke artistieke specialisatie, die het subsidiebeleid heeft mogelijk gemaakt, een gat in de markt heeft getrokken. Daar staat tegenover, dat de marktorganiserende sturing op het gebied van omroep en bibliotheken op dit moment specialisatie en perfectionering in een bepaalde richting in de weg staat.

#### 11.7. Systematische vergelijking van de beleidspraktijk

Ter afsluiting van de analyse van het bestaande beleid zijn de verschillende relevante beleidssectoren op zes punten onderling vergeleken: naar beleidsobject, -doelstellingen, -instrumentatie, -aangrijpingspunten; beheersprincipes en naar bestuurlijke niveau van bemoeiing.

Zoals mocht worden verwacht, vertonen beleidssectoren op het gebied van de kunsten op de meeste punten de grootste onderlinge verwantschap. Deze "beleidsfamilie" staat op de meeste punten het verst

verwijderd van een andere kern, gevormd rond de onderlinge verwantschap tussen omroepbeleid en bibliotheekbeleid. Van alle beleidssectoren is, gelijk in de verwachting lag, het persbeleid het meest verwant met het omroepbeleid. Dit "familieverband" loopt alleen langs deze tak, want het bibliotheekwerk heeft weinig punten van overeenkomst met het persbeleid.

Op ongeveer dezelfde manier vormt het musea- en archievenbeleid een zijtak van de beleidsfamilie op het terrein van kunsten. Deze verwantschap loopt via de sterke overeenkomst met het podiumkunstenbeleid. Met andere kunstsectoren bestaat niet meer overeenkomst dan met het bibliotheekbeleid.

#### 11.8. Evaluatie van het beleid op enige hoofdpunten

Na de beschrijvende analyse van de bestaande situatie, is het media- en cultuurbeleid zoals het thans wordt gevoerd tevens geëvalueerd. Uitgaande van vijf centrale cultuurpolitieke beginselen is de vraag opgeworpen of de wijze waarop daaraan thans uitvoering wordt gegeven, nog voldoende is afgestemd op actuele ontwikkelingen in de aanvoer van informatie en cultuur en op de manier waarop het publiek daarvan gebruik maakt.

##### 11.8.1. Een nieuwe inhoud voor het begrip pluriformiteit?

Technische ontwikkelingen maken een (nog) grotere differentiatie in media- of distributiekkanalen voor informatie- en cultuuruitingen mogelijk. Daarbij valt te verwachten, dat de keuze van het medium of het verspreidingskanaal in de toekomst steeds nauwkeuriger kan worden afgestemd op de aard van de boodschap en de omvang of lokatie van de te bereiken publieksgroep. Hoewel de markt voor gedrukte media en geluidsdragers een zeer gedifferentieerd aanbod heeft opgeleverd, valt te betwijfelen of de toekomstige markt voor (betaal-)kabeltelevisie, videocassettes of beeldplaat, als gevolg van de veel hogere produktiekosten van de programmatuur, een even gedifferentieerd aanbod te zien zal geven.

Minderheidsinteresses zullen voorlopig weinig aan hun trekken kunnen komen. Eén en ander vraagt om een nieuwe benadering van de cultuurpolitiek. Daarbij zal de pluriformiteit van het aanbod meer vanuit het gezichtspunt van het publiek moeten worden bezien. Voor de consument lijkt het relevanter dat pluriformiteit of waardevolle uitingen beschermd worden binnen de totale stroom van informatie en cultuur die hem bereikt, dan binnen enige afzonderlijke media of verspreidingskanalen, zoals nu het geval is.

Dit zou betekenen dat de overheid het zwaartepunt van cultuurpolitiek verschuift van media, instellingen of verspreidingskanalen naar



waardevolle inhoud in het communicatieproces. Deze verandering in de optiek lijkt iets voor de lange termijn.

Op kortere termijn spelen er concurrentieproblemen tussen verschillende verspreidingsvormen van informatie en cultuur. De meest knellende daarvan zijn die tussen gedrukte en elektronische media, tussen de boekhandel en de bibliotheek en tussen televisie- en filmproductie. Deze vragen om een coördinatie van verschillende beleidssectoren, zodat vanuit een algemener stellingname nadelige facetten van de concurrentie kunnen worden geneutraliseerd.

#### 11.8.2. Het organisatieprincipe van het omroepbestel

Het omroepbeleid gaat uit van de aanwezigheid van verschillende ideale stromingen onder het publiek en is erop gericht om het omroepaanbod volgens die lijnen te structureren. Maatschappelijke veranderingen uit de jaren zestig en zeventig hebben de uitwerking die aan dit beginsel is gegeven ernstig aan de kaak gesteld.

Die veranderingen hebben tot gevolg gehad dat het grootste deel van het publiek zich onttrok aan levensbeschouwelijke of politieke waarden bij zijn informatieverwerving of amusement. Het zijn alleen nog minderheden die zich volgens dit soort beginselen oriënteren bij het gebruik van de omroep. Verder is bekend dat thans nog slechts 22% van de bevolking voorstander is van een omroep op confessionele grondslag.

Omroeporganisaties die van een uitgesproken principe uitgaan, steunen niet langer op een meerderheid onder het georganiseerde omroeppubliek. Daarnaast lijkt de band tussen aanhang en organisaties, die in belangrijke mate tot stand komt door een abonnement op een omroepblad, fragiel, omdat onzeker is of de privilegering van omroepbladen bij de berichtgeving over omroepprogramma's gehandhaafd kan blijven.

Het organisatiebeginsel voor het omroepbestel wijkt niet alleen in toenemende mate af van de wijze waarop het publiek de omroep hanteert, het verschilt ook steeds sterker van de wijze waarop het zich bij andere vormen van mediagebruik groepeert. Een non-profit omroep in de toekomst vraagt om een nieuw organisatieprincipe. Het zal voorwaarden moeten creëren voor pluriformiteit in opiniëring over politieke en levensbeschouwelijke onderwerpen, maar daarnaast - en los daarvan - ook voor verscheidenheid in cultureel opzicht. In een toekomstig bestel zal de representatie van ideële en culturele minderheden, wellicht meer op ad hoc basis moeten worden geregeld - bijvoorbeeld 4 of 5 jarige concessies - wil deze in overeenstemming blijven met het variabele karakter van stromingen in de huidige samenleving.

#### 11.8.3. Evaluatie van de tot nu toe gevoerde politiek van cultuurspreiding

De cultuurzorg is niet zoals het omroepbeleid georiënteerd op enigerlei verscheidenheid onder het publiek, zij beschermt cultuurprodukten die volgens intellectuele of professionele kwaliteitsstandaarden zijn voortgebracht en beoogt de ontvankelijkheid hiervoor te stimuleren.

De jaren zestig en zeventig brachten niet alleen de ontzuiling. Een ander facet van dit veranderingsproces heeft duidelijk gemaakt dat de oorspronkelijke intellectuele kwaliteitsstandaarden of opvoedingsidealen aan gezag hebben verloren. Dit ondanks het feit dat de overheid de waardigheid van deze cultuur met subsidies en spreidingsbeleid heeft bekrachtigd.

Deze gemeenschapssteun aan kunst- en cultuuruitingen heeft er tot nu toe geen gemeenschapsbezit in sociaal opzicht van kunnen maken. Het deel van de bevolking dat regelmatig podiumkunsten en musea bezoekt werd de laatste twee decennia niet omvangrijker of meer gespreid naar sociale kenmerken. Zelfs het gestegen scholingsniveau van de laatste decennia heeft zich niet op enigerlei wijze vertaald in het bezoek. Zowel het secularisatieproces als de gezagsonderminning van traditionele opvoedingsidealen zijn toe te schrijven aan ontwikkelingen zoals: een sterker geworden oriëntatie op individuele ontplooiing; een toegenomen invloed van concurrerende cultuurvoorbeelden via massamedia en de opkomst van een nieuwe generatie van intellectuelen, die uit meer verschillende sociale lagen is gerecruteerd.

Kwaliteitsstandaarden lijken thans meer omstreden en sterker onderhevig aan modeverschijnselen dan voorheen. Dit vormt een probleem voor instellingen die met enige koersvastheid aan smaakopvoeding willen werken.

Bovendien is het hierdoor moeilijker om vast te stellen op welke publieksgroepen cultuurspreiding gericht zou moeten worden. Omdat onomstreden en waardevaste criteria ontbreken om het publiek volgens vooraf bepaalde eigenschappen van het aanbod in te delen, is de kwaliteit van het aanbod in dit kader afgeleid uit kenmerken van zijn publiek.

Naar de mate waarin verschillende sociale (opleidings-)categorieën uit de bevolking participeren, kan men onderscheiden: een populaire - met min of meer gelijke belangstelling uit alle lagen - en een meer exclusieve informatie- en cultuurvoorziening, met een sterke aantrekkingskracht op de hogere sociale lagen.

Gaat men uit van consumptiepatronen onder het publiek, dan bestaan er weinig gronden om de informatievoorziening van overheidswege anders te benaderen dan de cultuurvoorziening, of media anders dan instellingen die informatie en cultuur in directe aanwezigheid van hun publiek openbaar maken. Een systematisch opgezette cultuurspreiding zal tegenwoordig niet om elektronische media heen kunnen.

11.8.4. Meer systematische aandacht voor Nederlandse cultuuruitingen  
Tot slot is ook gelet op de positie van Nederlandse produkten op de verschillende deelmarkten. Deze blijkt per deelmarkt nogal te verschillen. Toch kan uit cijfers over de afgelopen tien jaren worden geconcludeerd, dat het aandeel van oorspronkelijk Nederlandse produkten i.h.a. achterblijft, indien het aanbodvolume op een deelmarkt toeneemt. Een meer integrale aandacht voor het Nederlandse kwaliteitsprodukt lijkt gewenst, nu de ontwikkeling van elektronische media een aanwassende stroom van informatie en amusement uit het buitenland te zien zal geven.  
Dit probleem vraagt evenals de eerdergenoemde grotere samenhang tussen cultuur- en mediabeleid.

#### 11.9. Enige aanzetten tot een samenhangend beleid

Uitgaande van legitieme verschillen tussen media- en cultuurbeleid, die voortvloeien uit verschil in hoofddoelstellingen of economische voorwaarden waaronder de voorzieningen worden geproduceerd, is er (toch) een aantal argumenten die pleiten voor een grotere samenhang tussen beide terreinen.

De argumenten, waarvan sommige hiervoor reeds werden gepresenteerd, zijn hieronder opgesomd:

- de bevordering van pluriformiteit in een toekomstige aanbodsituatie vraagt om een gecoördineerd beleid t.a.v. de verschillende verspreidingskanalen voor informatie en cultuur;
- oplossing of neutralisering van nadelige effecten van concurrentie tussen verschillende media of verspreidingskanalen maakt coördinatie nodig;
- een beleid dat gericht is op verspreiding van waardevolle cultuuruitingen kan niet voorbijgaan aan elektronische media, of aan het bibliotheekwerk, wil het een publiek van enige omvang bereiken;
- waardevolle creativiteit manifesteert zich thans langs vele wegen en in uiteenlopende bedrijfstakken. Een scheiding tussen media en de traditionele kunstvakken vormt in dit opzicht niet langer een zinvolle indicatie;
- er zijn niet langer grote verschillen in produktievoorwaarden voor Nederlandse geestesgoederen. Niet alleen de kunstbeoefening, maar ook het kwaliteitsprodukt in de pers of de omroep zijn kwetsbaar door hun kostbare, arbeidsintensieve karakter;
- de opkomst van nieuwe elektronische media zoals kabeltelevisie, video en beeldplaat zal nog meer produkties van de internationale (Amerikaanse) cultuurindustrie in huis brengen. Een samenhangende aandacht voor het Nederlandse produkt op die markt lijkt gewenst;
- op de langere termijn zal de overheid de markt van de omroep niet langer als geheel kunnen organiseren. Er zal een marktaanvullende

sturing ontstaan, waardoor er tussen omroep- en cultuurbeleid een convergentie in sturingsprincipes gaat optreden.

#### 11.9.1. Drie varianten voor een samenhangend beleidssysteem

Samenhang ontbreekt thans niet geheel. Meer systematiek hierin en consistentie op een breder terrein, lijken echter gewenst.

Voor het aanbrengen van een grotere samenhang tussen het media- (bibliotheek-), en cultuurbeleid zijn verschillende gradaties van coördinatie denkbaar. In het rapport zijn er drie onderscheiden:

##### - negatieve coördinatie tussen beleidssectoren

In dit systeem wordt uitgegaan van zelfstandige beleidssectoren, eigen doelstellingen en een gescheiden beheer.

Om te vermijden dat de beleidssectoren elkaar tegenwerken, worden op ad hoc of op meer permanente basis regelingen getroffen.

##### - positieve coördinatie, met het oog op optimale beleidsresultaten

Volgens dit systeem worden de doelstellingen en beleidsmaatregelen in het aanrakingsvlak tussen beleidssectoren zodanig op elkaar afgestemd, dat het streven van de ene sector bijdraagt aan dat van de andere. Buiten de gemeenschappelijke zône, wordt het gescheiden beheer gehandhaafd.

##### - geplande samenhang

In deze meest vergaande variant van samenhangend beleid, worden de beleidssectoren zodanig ingericht dat een onderlinge afstemming in het beleid van te voeren is ingebouwd.

In het rapport zijn alle drie varianten globaal ingevuld voor de relatie media-cultuurbeleid.

Hoewel de uitgevoerde evaluatie uitmondt in een ondubbelzinnige keuze voor een meer samenhangend media- en cultuurbeleid, bevat het rapport geen aanbeveling m.b.t. één der drie varianten van samenhangend beleid. Deze keuze hangt mede af van andere overwegingen die buiten de gezichtskring van deze studie zijn gebleven, zoals de gewenste mate van decentralisatie; het belang van dwarsverbindingen naar andere sectoren e.d. Dat neemt niet weg dat men thans reeds kan stellen dat de geplande samenhang bijzonder aantrekkelijk is voor de uitbouw van omroep- en cultuurbeleid op het niveau van een grote gemeente of de regio.

Bijlage 1. Vraagstelling van de W.R.R.

## WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Massamedia beleid en cultuurbeleid

In zijn dissertatie "Overheid en kunst in Nederland" laat Emanuel Boekman twee uitvindingen van de twintigste eeuw - film en radio - buiten beschouwing. Beide uitvindingen, zo redeneerde hij, "bevatten zeker mogelijkheden die haar tot kunst kunnen doen behoren. Of zij zich reeds in het stadium bevinden, waarin men haar op één lijn mag stellen met de takken van kunst waarover deze studie handelt, is aan twijfel onderhevig". (p.10). Radio-omroep en film waren in de dertiger jaren, toen Boekman zijn studie schreef, inderdaad mag omstreden; omstreden niet alleen als culturele media - zovelen zagen de radio als een middel tot oppervlakkig divertissement (dansmuziek!) en de meeste cause-rieën leenden zich, zo vond men, beter om gelezen te worden - maar, parallel hieraan, ook als een vorm van meningsuiting. Wat dit laatste betreft werd de radio vaak beschouwd als één massamedium waarvan niet alleen een verderfelijke invloed kon uitgaan in maatschappelijk-cultureel, maar ook in politiek opzicht. Vandaar dat (streng) preventieve overheidsensuur een volkomen geaccepteerde manier was ter beteugeling van dat medium. Wat de omroep betreft heeft het denken over de invloed van de radio (en later ook de televisie) zich inmiddels sterk ontwikkeld. Dat ligt duidelijk opgesloten in het feit, dat de preventieve censuur heeft plaatsgemaakt voor repressief overheidstoezicht ter bescherming van de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden, waarmee de omroep overigens nog steeds niet helemaal gelijk is gesteld met de drukpers waar delicten op dat terrein uitsluitend door de strafrechter behandeld worden, niet via de minister (en dus de politiek) maar via het openbaar ministerie.

Waar het gaat om de massamedia radio en televisie als instrumenten tot ontwikkeling en instandhouding van culturele waarden in onze maatschappij zou het Boekman weliswaar goed gedaan hebben te weten dat in 1963 "NC Contact", het blad van het Nederlands Cultureel Contact, een extra nummer wijdde aan de culturele taak van

de televisie (jrg. 1, nr. 5, jan. 1963) en dat de VPRO in september 1966 een congres hield over cultuurbeleid en omroep, maar deze initiatieven hebben toch niet kunnen leiden tot een brede bezinning op de culturele uitgangspunten en doelstellingen van de omroep en van het omroep- of massamedia-beleid. Toch is de culturele betekenis van de omroep vaker in het geding dan op het eerste gezicht wel lijkt. Zo raakte de discussie in de eerste helft van de jaren zestig over de invoering van televisie-reclame wel degelijk het functioneren van ons omroepbestel in cultureel opzicht; ook het vraagstuk van de zg. vertrouwen heeft daar alles mee te maken. Men zou het ook ruimer kunnen stellen: het is onmiskenbaar dat de massamedia in verschillende opzichten een culturele functie vervullen, zowel in het doorgeven, verspreiden en toegankelijk maken van culturele waarden, als in het creëren en vormgeven van cultuur in brede zin (alle levensgebieden omvattend) en op het als onderdeel daarvan te beschouwen terrein van de kunst. In de nota "Kunst en kunstbeleid" wordt als kenmerkend voor de massamedia genoemd dat zij fungeren als technisch overdrachtskanaal (bijv. reclame), als cultuurconsument (bijv. informatie) en ook als cultuurproducent (bijv. dramaproductie). "Omdat deze drie functies in de praktijk tegelijkertijd en onplitsbaar aan de dag treden, hebben de massamedia een zo complete werkingssfeer, dat zij als het ware gedwongen worden een eigen universum op te bouwen. Maar aan de andere kant zijn ze, juist omdat zij op de grootst denkbare schaal moeten werken, als geen ander medium afhankelijk van invloeden van buitenaf, dus van de gebruiker". (p. 39). Verder zegt de nota dat de massamedia in overeenstemming hiermee ook een meervoudige verhouding tot het kunstleven hebben: zij zijn gebruikers van kunst, zij geven informatie over kunst en zij produceren kunst.

Welke vragen zou men hieruit kunnen formuleren?

- a. Allereerst zou men toch meer dan dan de nota "Kunst en Kunstbeleid" doet, zicht moeten krijgen op de culturele betekenis van de massamedia, waarbij het dienstig lijkt onderscheid te maken tussen de gedrukte massamedia (de periodieke pers, in de vorm van kranten en tijdschriften enerzijds en boeken, anderzijds) en de elektronische media (omroep: radio en televisie), waarbij ook de film, de grammofoonplaat en de video-plaat/band betrokken zouden kunnen worden.
- b. Het massamedia-beleid dat de overheid voert wordt gekarakteriseerd door voorzieningen en voorwaarden die gericht zijn op het functioneren van de openbare informatievoorziening, de institutionele vrijheid van meningsuiting. Dat massamedia-beleid wordt overigens politiek bepaald en is evenmin waardenvrij als het object van dat beleid, de massamedia zelf. Vandaar dat het massamedia-beleid van de overheid gericht is op een naar

inhoud pluriform massamedia bestel. In het kunstbeleid, als verbijzondering van het brede cultuurbeleid, vindt men dezelfde kenmerkende elementen met betrekking tot de aard van de beleidsinstrumenten en het gestelde beleidsdoel. Zo stelt de nota "Kunst en kunstbeleid" onder meer: "In de bijdragen die de kunst kan leveren aan de voortgaande ontwikkeling, vormgeving en overdracht van de cultuur, liggen aangrijpingspunten voor de bemoeienis van de Regering met kunst. De Regering kan en wil geen schepper van kunst zijn.

Zij is niet meer, maar beslist ook niet minder, dan schepper van voorwaarden om kunst mogelijk te maken en vooral, om kunst te doen opnemen in bredere culturele processen. De ontwikkeling van kunst geschiedt in vrijheid, maar het bestaan, het functioneren van kunst, hoeft in onze samenleving daarom nog niet vrijblijvend te zijn. Hierin ligt de dubbele verantwoordelijkheid die de Regering voor het kunstbeleid neemt". (p.9.). Gezien deze parallel zou nadere studie meer inzicht kunnen verschaffen in de uitgangspunten, waarden, normen en doelstellingen die aan het cultuurbeleid van de overheid en aan het massamedia beleid ten grondslag liggen en in de kenmerken die in dat opzicht beide beleidsterrein gemeenschappelijk hebben. Op deze wijze zou gekomen kunnen worden tot een nadere uitwerking van het massamedia beleid in termen van cultuurbeleid: in hoeverre is het massamedia beleid - of wordt het beïnvloed door overwegingen van - cultuurbeleid?

- c. Technische ontwikkelingen beïnvloeden het functioneren van de massamedia. Zij zullen in de nabije toekomst de communicatiemogelijkheden in die mate vergroten, zowel via de kabel als via de ether, dat een situatie ontstaat die met de huidige moeilijk te vergelijken zal zijn. Zowel op het gebied van de grafische communicatie als op dat van de elektronische communicatie zullen technische ontwikkelingen gevolgen en consequenties hebben voor onze cultuur, niet alleen op het punt van de vrijheid van meningsuiting, maar ook - waar het hier om gaat - in het perspectief van het (te voeren) cultuurbeleid. Enzensberger heeft beweerd dat door de ontwikkeling van elektronische media de "bewustzijnsindustrie" de gangmaker is geworden van de sociaal-economische ontwikkeling. Deze stelling zal niet door iedereen gedeeld worden, maar zoveel is zeker dat de toeneming van de elektronische communicatie- en informatie-mogelijkheden een grote invloed op onze post-industriële samenleving zal uitoefenen. De mens is veel meer dan vroeger aan de massamedia blootgesteld en dat zal door de introduk-

tie van nieuwe media zoals viewdata, teletekst, beeldplaat en satellietomroep alleen maar verder toenemen. In hoeverre zijn in dit verband de functie/rol en de invloed van de massamedia in onze maatschappij in relatie tot het cultuurbeleid nader te traceren?

3 september 1980.



Bijlage 2 (bij hoofdstuk 8)

Scoring van aspecten van overeenkomst

Aantal aspecten van grootste verwantschap gezien vanuit:

Met:	Pers- beleid	Omroep- beleid	Openbaar biblio- theekwerk	Podium- kunsten- beleid	Film- beleid	Letteren- beleid	Musea- en Archieven- beleid
Persbeleid		4 5	2 3	4 4	4 4	4 4	2 3
Omroepbeleid	6 <sup>x</sup> 7 <sup>x</sup>		8 8	2 2	2 2	2 2	2 4
Openbaar bibliotheekwerk	4 5	6 7		2 2	0 1	2 2	4 6
Podiumkunsten- beleid	2 3	0 1	2 3		6 7	6 6	6 7
Filmbeleid	4 5	0 1	0 2	10 11		8 8	4 7
Letterenbeleid	2 3	0 1	0 2	6 7	6 7		2 4
Musea- en Archievenbeleid	2 3	2 3	2 5	6 7	2 5	2 3	

Wijze van verwerking: Het aantal malen dat een beleidssector (zoals aangegeven in de kop van de kolommen) de grootste verwantschap met één of meer andere sectoren (vermeld op de regels) bij één of meer van de 6 aspecten van beleid heeft, is geteld en gescoord. In het linkerdeel van de kolom is alleen rekening gehouden met die beleidssectoren waarmee de grootste overeenkomst per facet optreedt. Voor elke keer dat een beleidssector bovenaan komt (zie vorige pagina) zijn 2 punten geteld. In het rechterdeel van de kolom is bovendien 1 punt bijgeteld voor die sectoren waarmee de op één na grootste overeenkomst bestaat.

- \* Leesvoorbeeld: Bij 3 aspecten ( $3 \times 2 = 6$ ) vertoont Persbeleid de meeste verwantschap met Omroepbeleid; bij één aspect de op één na grootste overeenkomst ( $6 + 1 = 7$ ).

Systematische verwerking van aspecten van overeenkomst

Grootste verwantschap met: Op grond van:	<u>Pers-</u> <u>beleid</u>	<u>Omroep-</u> <u>beleid</u>	<u>Openbaar</u> <u>biblio-</u> <u>theekwerk</u>	<u>Podium-</u> <u>kunsten-</u> <u>beleid</u>	<u>Film-</u> <u>beleid</u>	<u>Letteren-</u> <u>beleid</u>	<u>Musea- en</u> <u>archieven-</u> <u>beleid</u>
Beleidssterrein (7.1)	1) <sup>x</sup> O.b. ) O.b.w.)	1) O.b.w. ) 2) P.b. )	1) O.b. ) 2) P.b. ) M. en ) A.b. )	F.b. ) O.b. )	1) O.b. ) 2) O.b.w.)	O.b. ) O.b.w.)	1) O.b. ) O.b.w.) 2) F.b.) P.b.)
Doelstellingen (7.2)	1) O.b. ) 2) O.b.w. )	1) P.b. ) O.b.w. ) 2) Pod.b.) F.b. ) L.b. ) M. en ) A.b. )	1) O.b. ) 2) Pod.b.) F.b. ) L.b. ) M. en ) A.b. )	1) F.b.) L.b. )	1) Pod.b.) L.b. ) 2) M. en ) A.b. )	1) Pod.b. ) F.b. ) 2) M. en ) A.b. )	1) Pod.b. ) F.b. ) L.b. ) 2) O.b. ) o.b.w. )
Instrumenten (7.3)	1) F.b. ) 2) Pod.b.) L.b. ) M. en ) A.b. )	1) M. en ) A.b. ) 2) O.b.w. )	1) O.b. ) 2) M. en ) A.b. )	P.b. ) F.b. ) L.b. ) M. en ) A.b. )	1) P.b. ) 2) Pod.b.) L.b. ) M. en ) A.b. )	P.b. ) Pod.b.) F.b. ) M. en ) A.b. )	1) P.b. ) 2) O.b. ) O.b.w.) Pod.b.) F.b. ) L.b. )
Aangrijpingspunten (7.4)	O.b.w. )	- )	P.b. ) M. en ) A.b. )	F.b. ) M. en ) A.b. )	Pod.b.) M. en ) A.b. )	- )	Pod.b.) F.b. )
Beheerssysteem (7.5)	Pod.b.) F.b. ) L.b. )	O.b.w. )	O.b. )	P.b.) F.b.) L.b.)	P.b. ) Pod.b. )	P.b. ) Pod.b.) F.b. )	
Bestuurlijk bemoeiingsniveau (7.6)	O.b. )	P.b. ) 1) Pod.b.) M. en ) A.b. ) 2) F.b. ) L.b. )	1) O.b.w.) M. en ) A.b. ) 2) F.b. ) L.b. )	1) O.b.w.) M. en ) A.b. ) 2) F.b. ) L.b. )	L.b. ) M. en ) A.b. ) 2) F.b. ) L.b. )	F.b. )	1) Pod.b. ) O.b.w. ) 2) F.b. ) L.b. )

<sup>x</sup>) Meeste verwantschap: (1) resp. op één na meeste verwantschap; (2) is alleen onderscheiden indien er op resp. tenminste 3 en 2 punten overeenkomst met andere sectoren is. Leesvoorbeeld: Naar de inhoud van informatie of uitingen waarop het persbeleid zich richt vertoont het de grootste verwantschap met Omroepbeleid of Openbaar bibliotheekwerk (1), in mindere mate is er ook nog verwantschap met Filmbeleid en Musea- en Archievenbeleid. (2)

In de reeks 'Vorstudies en achtergronden' zijn tot nu toe verschenen:

In de eerste Raadsperiode:

- V 1. W.A.W. van Walstijn e.a.: Kansen op onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)\*
- V 2. I.J. Schoonenboom en H.M. In 't Veld-Langeveld: De emancipatie van de vrouw (1976)\*
- V 3. G.R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- V 4. IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- V 5. 'Adviseren aan de overheid', met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- V 6. Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977

In de tweede Raadsperiode:

- V 7. J.J.C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- V 8. W.M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- V 9. R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- V10. Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptieverandering in maatschappelijk perspectief (1979)
- V11. R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- V12. De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- V13. W. Driehuis en P.J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985 Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V14. S.K. Kuipers, J. Muysken, D.J. van den Berg en A.H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V15. F. Muller, P.J.J. Lesuis en N.M. Boxhoorn: een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990 Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

\* Uitverkocht

- V16. A.B.T.M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken  
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V17. A.J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L.B.M. Mennes, F. Racké en J.C. Ramaer: Exportbeleid en sectorstructuurbeleid  
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V18. J.J. van Duijn, M.J. Ellman, C.A. de Feyter, C. Inja, H.W. de Jong, M.L. Mogendorff en P. Verloren van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen  
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V19. C.P.A. Bartels: Regio's aan het werk: ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland  
Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V20. M.Th. Brouwer, W. Driehuis, K.A. Koekoek, J. Kol, L.B.M. Mennes, P.J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985  
Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- V21. J.A.H. Bron: Arbeidsaanbod-projecties 1980-2000 (1980)
- V22. P. Thoenes, R.J. In 't Veld, I.Th.M. Snellen, A. Faludi: Benaderingen van planning (1981)
- V23. Beleid en toekomst, verslag van een symposium over het rapport Beleidsgerichte toekomstverkenning deel 1 (1981)
- V24. L.J. van den Bosch, G. van Enckevort, Ria Jaarsma, D.B.P. Kallen, P.N. Karstanje, K.B. Koster: Educatie en welzijn (1981)
- V25. J.C. van Ours, D. Hamersma, G. Hupkes, P.H. Admiraal: Consumptiebeleid voor de werkgelegenheid  
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V26. J.C. van Ours, C. Molenaar, J.A.M. Heijke: De wisselwerking tussen schaarsteverhoudingen en beloningsstructuur  
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V27. A.A. van Duijn, W.H.C. Kerkhoff, L.U. de Sitter, Ch.J. de Wolff, F. Sturmans: Kwaliteit van de arbeid  
Preadviezen bij het rapport Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1982)
- V28. J.G. Lambooy, P.C.M. Huigsloot en R.E. van de Lustgraaf: Greep op de stad?  
Een institutionele visie op stedelijke ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan (1982)

In de serie 'Voorstudies en achtergronden mediabeleid' zijn tot nu toe verschenen:

- M1. J.M. de Meij: Overheid en uitingsvrijheid (1982)
- M2. E.H. Hollander: Kleinschalige massacommunicatie: lokale omroepvormen in West-Europa (1982)

- M3. L.J. Heinsman/Nederlandse Omroep Stichting: De kulturele betekenis van de instroom van buitenlandse televisieprogramma's in Nederland – Een literatuurstudie (1982)
- M4. L.P.H. Schoonderwoerd, W.P. Knulst/Sociaal en Cultureel Planbureau: Mediagebruik bij verruiming van het aanbod (1982)
- M5. N. Boerma, J.J. van Cuilenburg, E. Diemer, J.J. Oostenbrink, J. van Putten: De omroep: wet en beleid; een juridisch-politologische evaluatie van de omroepwet (1982)
- M6. Intomart b.v.: Etherpiraten in Nederland (1982)
- M7. P.J. Kalff/Instituut voor Grafische Techniek TNO: Nieuwe technieken voor productie en distributie van dagbladen en tijdschriften (1982)
- M8. J.J. van Cuilenburg, D. McQuail: Media en pluriformiteit; een beoordeling van de stand van zaken (1982)
- M9. K.J. Alsem, M.A. Boorsman, G.J. van Helden, J.C. Hoekstra, P.S.H. Leeftang, H.H.M. Visser: De aanbodstructuur van de periodiek verschijnende pers in Nederland (1982)

De Raad heeft tot nu toe de volgende Rapporten aan de Regering uitgebracht:

In de eerste Raadsperiode:

1. Europese Unie
2. Structuur van de Nederlandse economie
3. Energiebeleid  
Gebundeld in één publikatie (1974)\*
4. Milieubeleid (1974)\*
5. Bevolkingsprognose (1974)\*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)\*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:  
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. 'Maken wij er werk van?'  
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

In de tweede Raadsperiode:

17. Etnische minderheden (1979)\*
  - A. Rapport aan de Regering
  - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
19. Beleidsgerichte toekomstverkenning  
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
20. Democratie en geweld  
Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
21. Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)

\* Uitverkocht

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij, Christoffel Plantijnstraat 1, Postbus 20014, 2500 EA 's-Gravenhage, tel. 070-789911 of in de boekhandel.