



---

---

# Cultuurbeleid in Nederland

---

---

# Inhoud

## Inleiding en Verantwoording 9

## Hoofdstuk 1 Nederland politiek en sociaal geschetst 15

Bevolking 16

Bestuurlijke organisatie 18

Politieke en maatschappelijke verhoudingen 20

Onderwijs 23

Economisch en sociaal 26

## Hoofdstuk 2 Cultuurbeleid in Nederland 31

### 2.1 Historische Schets 32

*Tot 1795: verspreide initiatieven 37*

*Van 1795 tot 1850: dirigisme 38*

*Van 1850 tot 1917: particularisering 40*

*Van 1918 tot 1940: verzuiling 45*

*Van 1940 tot 1946: bezetting en bevrijding 53*

*Na 1947: verzorgingsstaat 56*

*De jaren tachtig en negentig 64*

### 2.2 Stand van zaken 65

*Conceptueel 66*

*Bestuurlijk 68*

*Financieel 80*

## Hoofdstuk 3 Cultureel erfgoed 97

### 3.1 Musea 99

### 3.2 Monumenten 106

### 3.3 Archeologische monumenten 111

### 3.4 Archieven 115

### 3.5 Culturele planologie 120

## Hoofdstuk 4 Media, letteren en bibliotheken 123

4.1 Omroep en nieuwe media 129

4.2 Pers 139

4.3 Boeken 144

*Letteren* 147

4.4 Bibliotheken 155

*Leesbevordering* 162

## Hoofdstuk 5 Kunsten 165

5.1 Beeldende kunst en vormgeving 167

5.2 Bouwkunst 176

5.3 Film en nieuwe media 181

5.4 Podiumkunsten 188

*Symfonische muziek* 192

*Muziektheater* 196

*Kamermuziek, popmuziek en jazz* 199

*Dans* 201

*Theater* 203

5.5 Amateurkunst en kunsteducatie 208

## Hoofdstuk 6 Internationaal Cultuurbeleid 213

*Herijking* 215

*Vrijhaven* 216

*Prioriteitslanden* 217

*Multilaterale Culturele Betrekkingen* 218

**Hoofdstuk 7 Bereik van Cultuur 223**

7.1 Economisch 229

7.2 Geografisch 235

7.3 Sociaal 239

**Hoofdstuk 8 Gebruikers en makers 245**

Professionalisering 245

Cultuureducatie 247

Technologie 251

**Hoofdstuk 9 Constanten in het cultuurbeleid 257**

Kwaliteit en verscheidenheid 260

Andere ijkpunten 263

Beoordeling 265

Bestuurlijke verhoudingen 267

Overheid op afstand 270

Besluit 272

**Literatuur 277**

---



## Inleiding en verantwoording

Deze publicatie beschrijft het cultuurbeleid van de Nederlandse centrale overheid. Zij is bestemd voor onderzoekers, voor geïnteresseerde betrokkenen uit de wereld van kunst, cultuur en media, en voor geïnteresseerden uit het buitenland – vandaar dat zij in een Nederlandse en Engelse editie het licht ziet.

Begin 2002 is het cultuurbeleid van de Nederlandse centrale overheid ingebed in de doelstellingen en instrumenten van het zittende kabinet, dat onder leiding staat van de sociaal-democraat Wim Kok. Dit kabinet, dat sinds 1998 aan het bewind is, is een coalitie van sociaal-democraten, traditioneel-liberalen en meer radicaal-liberalen, respectievelijk georganiseerd in de partijen PvdA, VVD en D'66. Met elkaar vormen zij een zogenoemde 'paarse' coalitie vanwege de vermenging van de politieke kleuren. Tot 1994 was deze samenstelling ongekend in de Nederlandse parlementaire geschiedenis; voordien droegen christen-democratische partijen driekwart eeuw lang onafgebroken regeringsverantwoordelijkheid. Daarbij gingen ze afwisselend coalities aan met sociaal-democraten en liberalen. In 1994 brak 'Paars I' met deze traditie.

Binnen dit kabinet was dr. F. van der Ploeg (PvdA) als staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) verantwoordelijk voor cultuur. Hij behoort tot een andere politieke partij dan zijn voorganger, drs. A. Nuis (1994-1998, van D'66). De verschillen in opvatting tussen de politieke hoofdstromingen over de hoofdlijnen van het cultuurbeleid zijn in de praktijk niet onoverbrugbaar. Waar zich verschillen voordoen, worden compromissen gesloten; een vertrouwde gewoonte in een land waar het bestuur in handen is van coalities. Het is dan ook goed mogelijk om bij de beschrijving van onderdelen van het cultuurbeleid van thans terug te grijpen op programma's, prioriteiten of beleidsdocumenten die onder één van de vorige kabinetten in de recente geschiedenis – dus onder verantwoordelijkheid van een bewindspersoon van een andere politieke kleur dan de huidige – zijn geformuleerd.

Met iedere volgende bewindsperiode verschuiven de accenten in het beleid; soms door de politieke verschillen, soms ook door de persoonlijke achtergrond

van de staatssecretaris. Zo legt staatssecretaris Van der Ploeg, als econoom, de nadruk op een vraaggericht cultuuraanbod, een meer ondernemende cultuur. Want: 'pas in de confrontatie met het publiek komt cultuur tot zijn recht'.

Hoewel er, uiteraard, nuances zijn te bespeuren, bestaat er een brede publieke waardering voor veel van de culturele voorzieningen die in de loop van de tijd met overheidssteun zijn opgebouwd, zoals musea, bibliotheken, monumentenzorg, orkesten, dansgezelschappen, publieke omroep, en muziekscholen. Het brengt met zich mee dat de subsidiëring van kunst en cultuur en de globale doeleinden die men hierbij voorstaat, doorgaans niet ten principale worden betwist door de hoofdstromingen binnen de Nederlandse politiek. Consequentie is dat de bestemming van het grootste deel van het cultuurbudget vast is komen te liggen – de politieke partijen zijn zich hiervan bewust. Het cultuurpolitieke debat gaat zelden over legitimering, maar vooral over de omvang of de bestemming van subsidies. Het verschil in politieke programma's komt ook tot uiting in het belang dat de politieke stromingen hechten aan cultuurdeelname en de argumenten die ze daarvoor gebruiken.

Ook al zou de behoefte aan politisering van het subsidiebeleid sterker worden, dan is de 'vrije' marge hiervoor binnen het budget beperkt. Bovendien is het hoogst ongebruikelijk om geestverwanten of ideologisch verwante cultuuruitingen door middel van subsidiegelden te bevoorrechten. Een politicus wordt niet geacht met artistieke, morele of politieke appreciaties cultuuruitingen op kwaliteit te beoordelen; die rol is voorbehouden aan onafhankelijke beoordelaars.

Ook de traditie van coalitievorming, die radicale politieke veranderingen in beleidsprogramma's in de weg staat, heeft een depolariserend effect op het cultuurbeleid. Men zou de invloed van de politiek op het cultuurbeleid evenwel overschatten, indien de continuïteit in het programma uitsluitend zou worden toegeschreven aan de typisch Nederlandse politieke constellatie – waarin christen-democraten zo lang het centrum van een coalitie hebben gevormd.

In dit boek wordt de beschrijving van het actuele cultuurbeleid voorafgegaan door een korte karakterisering van de Nederlandse bestuurlijke inrichting en het politieke stelsel in het eerste hoofdstuk.

Het Nederlandse cultuurbeleid is een bouwwerk dat in verschillende historische fasen en uit verschillende ideologische bouwmaterialen werd opgetrokken. Elke belangrijke politieke of geestelijke stroming heeft hieraan haar bijdrage geleverd, net als aan het ontstaan van de verzorgingsstaat, en elke stroming koestert haar eigen heilige huisjes binnen het opgebouwde bestel.

Het cultuurbeleid laat zich dan ook niet eenvoudig beschrijven als een eigentijds politiek manifest, of als een programma dat in al zijn onderdelen aan één visie zou zijn ontsproten. Daarvoor is achtergrondkennis nodig; zonder deze historische kennis vallen typerende kenmerken van het cultuurbeleid niet goed uit te leggen. Het eerste deel van hoofdstuk 2 is dan ook gewijd aan de geschiedenis van het Nederlandse cultuurbeleid. Het schetst vooral de historische achtergrond van de verschillende manieren waarop in Nederland culturele voorzieningen worden ondersteund en de verschillende beweegredenen die daarbij een rol hebben gespeeld. Het vestigt de aandacht op de diepe wortels van regionale en functionele zelfverzorging en op de vrijwel steeds terughoudende en afstandelijke opstelling van de nationale overheid. Naarmate het cultuurbeleid zich in de loop der jaren ontwikkelt, wordt de beschrijving gedetailleerder. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk worden vervolgens de ontwikkeling en de huidige stand van de organisatie van het Nederlandse cultuurbeleid en de daaraan verbonden beleidssystematiek uiteengezet.

De daarop volgende hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 vormen het centrale gedeelte van het boek met beschrijvingen van de afzonderlijke beleidsgebieden. De indeling valt grotendeels samen met de administratieve verkaveling van het cultuurbeleid, zoals die sinds 1985 bij de rijksoverheid geldt. Hoofdstuk 3 gaat over het cultureel erfgoed: musea, monumentenzorg, archeologie en archieven; hoofdstuk 4 is gewijd aan media, letteren en bibliotheken; het vijfde aan kunsten: beeldende kunst, bouwkunst, vormgeving, film en nieuwe media, podiumkunsten, amateurkunst en kunsteducatie; en hoofdstuk 6 is gewijd aan het internationaal cultuurbeleid.

De beschrijving per sector begint met een historische schets, als aanvulling op de algemene beschouwing in hoofdstuk 2. Vervolgens passeren de aard, intensiteit en het bestuurlijk kader van de overheidsbemoeienis de revue. De algemene doelstellingen van het beleid voor de sector komen aan de orde en ook de actuele aandachtspunten daarbinnen. De infrastructuur van de sector wordt kort geschetst alsmede de verhouding tot andere overheidslagen. Ook wordt in gegaan op het verloop van de financiering door het Rijk. Cijfers uit tabellen en figuren zonder bronvermelding zijn alle afkomstig van het Ministerie van OCenW.

In hoofdstuk 7 wordt het beeld aangevuld door de behandeling van enkele onderwerpen die nog niet eerder aan de orde waren, zoals de spreiding van het culturele aanbod over het land, en de mate waarin de bevolking deel heeft aan het aanbod van kunst, cultuur en de media. Het beeld wordt gecompleteerd in hoofd-

stuk 8 waarin de relatie tussen makers en gebruikers van kunst en cultuur centraal staat en wordt ingegaan op de internationalisering en commercialisering van de media- en cultuursector.

Het negende en laatste hoofdstuk is meer analytisch van aard. Het gaat in op de vraagstukken waarvoor het Ministerie van ocnw zich als beleidsdepartement ziet geplaatst. Het laat zien hoe inhoud gegeven wordt aan de leidende beginselen van het cultuurbeleid, te weten kwaliteit en verscheidenheid, hoe cultuurdeelnemers op steeds iets andere wijze wordt aangemoedigd, en op welke manieren de afstandelijke opstelling van de overheid vorm krijgt. Het plaatst de brede weg van het aanbodbeleid tegenover de smalle weg van de afnamebevordering.

Een overzicht van aanbevolen literatuur besluit het boek.

Om de prestaties en consequenties van het subsidiebeleid te beschrijven, is gebruik gemaakt van statistische data. Het gebruik daarvan brengt een ordeningsprobleem met zich mee. Beschikbare gegevens sluiten lang niet altijd aan op de indeling van het cultuurbeleid. Vooral cijfers die aan grote bevolkingsonderzoeken zijn ontleend, hebben betrekking op bredere aspecten van cultuurdeelnemers: op gesubsidieerde én ongesubsidieerde cultuurevenementen, op professionele uitvoeringen én op uitvoeringen door amateur-gezelschappen, op het lezen van literatuur én op het lezen van kranten, tijdschriften en ontspanningslectuur.

Vooraf in hoofdstuk 3, 4 en 5 worden de ontwikkeling en de huidige organisatie van het Nederlandse cultuurbeleid geïllustreerd met financiële gegevens en kentallen. Deze data zijn ten dele afkomstig van het Ministerie van ocnw. De input/output-gegevens zijn verzameld door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

In hoofdstuk 7 wordt veel gebruik gemaakt van deelnamecijfers. Deze zijn voornamelijk afkomstig van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP).

Deze publicatie is een derde, geheel herziene editie van het nationale rapport dat in 1993 door het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur onder dezelfde titel werd opgesteld voor een programma van de Raad van Europa. Een eerdere herziening dateert van 1998. Het programma van de Raad van Europa is in 1986 opgezet met als doel te komen tot grotere kennis van en een beter begrip voor de verschillende beleidspraktijken op cultuurgebied. Het onderzoek zou niet alleen het betrokken land, maar ook andere geïnteresseerde landen van nut moeten zijn. Op deze wijze wordt een bijdrage geleverd aan nauwere culturele samenwerking binnen Europa. Na Frankrijk, Zweden en Oostenrijk was Nederland het vierde land dat zijn cultuurbeleid op deze wijze doorlichtte.

De publicatie verschijnt onder verantwoordelijkheid van het Ministerie van oenw. Voor de totstandkoming werd een projectgroep ingesteld met als voorzitter het hoofd van de directie Algemeen Cultuurbeleid, drs. Th. H. Adams. De coördinatie van het project was in handen van drs. J. Honout, die vooral bij het herschrijven van de algemene hoofdstukken en redactionele werkzaamheden werd bijgestaan door drs. M.A. Engelsman, beiden van dezelfde directie. De projectgroep telde nog drie medewerkers van deze directie: drs. J.A. Knigge die het verzamelen, analyseren en bewerken van de algemene tabellen en grafieken voor zijn rekening heeft genomen, dr. V. Bina, die vooral hoofdstuk 7 heeft herzien en P. Schreiber, die zich heeft gebogen over hoofdstuk 6. Daarnaast bestond de projectgroep uit ir. B. Pors van de directie Cultureel Erfgoed, mw. drs. A.J. Boot en drs. Th.A.P. Bijvoet van de directie Media, Letteren en Bibliotheken, en drs. W.H.J. Braeken van de directie Kunsten, die vooral tekstbijdragen aan respectievelijk het derde, vierde en vijfde hoofdstuk hebben geleverd. Ook de werkzaamheden ten behoeve van de eindredactie van mw. drs. M.L.M. Smolenaars van de directie Algemeen Cultuurbeleid mogen niet onvermeld blijven.

De inhoud geeft de stand van zaken weer medio 2002.

---

## 1

## Nederland politiek en sociaal geschetst

Nederland vormt samen met de in het Caribisch gebied gelegen landen Nederlandse Antillen en Aruba het Koninkrijk der Nederlanden. Met een oppervlakte van 41.526 km<sup>2</sup> behoort het tot de kleinere landen in Europa, met een bevolkingsdichtheid van 468 inwoners per vierkante kilometer tot de dichtstbevolkte. Nederland is gelegen aan de Noordzee en aan de monding van vier grote rivieren: Rijn, Maas, Schelde en Eems. Mede dankzij de ligging ten opzichte van een rijk en geïndustrialiseerd achterland werkt een aanzienlijk deel van de bevolking in dienstverlening, handel en vervoer. De haven van Rotterdam behoort tot de grootste ter wereld, luchthaven Schiphol tot de grootste van Europa. Ook industrieën werden door de gunstige ligging aangetrokken. De laatste decennia hebben aanzienlijke gasvondsten tot een aardgasexport van betekenis geleid.

Ongeveer de helft van het oppervlak ligt lager dan het niveau van de zee en de rivieren. Een goede waterbeheersing is daarom van levensbelang. Zonder betrouwbare zee- en rivierdijken zou het land onbewoonbaar zijn. Ruim twintig procent van het grondgebied is verkregen door landaanwinning, een bekwaamheid waardoor Nederland bekend is in de rest van de wereld. Veel toeristen komen af op het bijzondere landschap en de erfenis van een rijke culturele historie.

Er zijn bij elkaar genomen ongeveer 25 miljoen mensen die Nederlands spreken, in Nederland zelf, in de Nederlandse Antillen en Aruba, in het voormalige rijkdeel Suriname en in het Vlaamse gedeelte van België. Binnen het taalgebied worden naast of in plaats van het Nederlands nog verschillende streektaalen of dialecten gesproken. Het Fries neemt als tweede rijkstaal een bijzondere positie in. Er zijn ruim 400.000 mensen voor wie het Fries de dagelijkse omgangstaal is. Zij wonen vooral in de noordelijke provincie Friesland. Het Afrikaans, dat in Zuid-Afrika wordt gesproken, is een zelfstandige taal, die nauw verwant is aan het Nederlands. Door de toestroom van andere nationaliteiten bedraagt het aantal talen dat hier wordt gesproken meer dan honderd.

## Bevolking

Februari 2002 telde Nederland 16,1 miljoen inwoners, waarvan mannen een kleine meerderheid vormen. In 2001 woonde bijna de helft van de bevolking in stedelijke agglomeraties van meer dan 100.000 inwoners. Veel plattelandsgemeenten zijn verstedelijkt. Een sterke bevolkingsconcentratie vinden we in het westen van het land, de zogenoemde Randstad.

Tabel 1 toont dat de bevolking vergrijst. Circa 46 procent is ouder dan veertig jaar. Tussen 1975 en 2001 is de gemiddelde gezinsgrootte afgenomen van drie tot circa 2,3 personen per huishouden. Deze zogenoemde gezinsverdunding wordt veroorzaakt door de groei van het aantal eenpersoonshuishoudens bij de jongere generaties. Verder speelt de vergrijzing en het daarmee gepaard gaande partnerverlies een rol. Echtscheidingen vormen een derde factor.

*Tabel 1. Leeftijdsofbouw bevolking, 1980-2000 (in procenten)*

Leeftijd	1980	1985	1990	1995	2000
0-19 jaar	31,5	28,3	25,7	24,4	24,4
20-39 jaar	31,5	33,2	33,0	32,3	29,6
40-64 jaar	25,6	26,6	28,6	30,1	32,4
65-79 jaar	9,3	9,4	9,9	10,1	10,4
80 jaar en ouder	2,2	2,6	2,9	3,1	3,2

Bron: CBS, *Statline*.

Zoals vele andere landen in West-Europa, is Nederland feitelijk een immigratieland. De ontwikkeling in die richting begon kort na de Tweede Wereldoorlog met een migratiegolf uit het voormalig Nederlands-Indië, thans Indonesië. Een speciale groep vormden de Molukkers, in hoofdzaak oud-militairen uit het voormalige koloniale leger (KNIL), met hun gezinnen. De afgelopen dertig jaar is het aantal nationaliteiten sterk toegenomen, met Turkije en Marokko als voornaamste landen van herkomst. In de jaren zestig werden Turken en Marokkanen als werknemers geworven door bedrijven die te weinig personeel in Nederland konden aantrekken. Na de onafhankelijkheid van Suriname in 1975 koos een groot aantal Surinamers met de Nederlandse nationaliteit domicilie in Nederland. De laatste twee decennia is sprake van een stroom asielzoekers van wisselende oorsprong, uit Afrika, Azië en ook uit Europa. Het grootste deel van de buitenlanders woont in of rond de grote steden.



Woonden er begin 1960 nog geen 120.000 buitenlanders in Nederland, vijftien jaar later was hun aantal gegroeid tot 320.000. Officieel verbleven er in 2001 ruim 2,87 miljoen buitenlanders, ofwel ongeveer 17 procent van de bevolking. Daar moeten de illegaal in Nederland verblijvende buitenlanders bij worden opgeteld, van wie er naar schatting zo'n 100.000 zijn.

*Tabel 2. Minderheden in Nederland naar etnische groepering\*, 1992 en 2000*

	1992	2002
Surinamers	162.839	315.177
Turken	240.810	330.709
Marokkanen	195.536	284.124
Antillianen/Arubanen	90.650	124.870
Overige niet-westerse minderheden	131.898	503.482
Totaal	821.733	1.558.362

\* gebaseerd op het geboorteland van de personen in kwestie of het geboorteland van beide ouders

Bron: CBS, *Statline*.

Tussen 1970 en 2000 groeide de Nederlandse bevolking met 2,9 miljoen mensen (negentien procent). In die periode nam het aantal inwoners van de grote steden af. Veel Nederlanders vestigden zich rond of op korte afstand van de stedelijke agglomeraties; zo ontstonden overloopgemeenten. Deze ontwikkeling werd in de hand gewerkt door overheidsbeleid gericht op spreiding van de bevolking en scheiding tussen wonen en werken. Omdat het vooral gezinnen waren die uit de steden wegtrokken, raakte de samenstelling van de bevolking in de grote steden uit het evenwicht.

In de jaren tachtig kwam het planologische concept van de compacte stad tot ontwikkeling. De stad werd opnieuw ontdekt als aantrekkelijke plek om te leven en te wonen – en als culturele broedplaats. Om te voorkomen dat vrijwel uitsluitend alleenstaanden en kinderloze tweeverdieners zich een goede woning in de stad zouden kunnen veroorloven, ging de renovatie van binnensteden gepaard met financiële steun van de overheid. Ook woningbouw op vrijgekomen stukken grond in de stadskernen kon rekenen op subsidies. Aldus kon de leegloop van de grote steden worden geremd. Dat neemt niet weg dat in de oude stadswijken nog altijd veel mensen wonen met weinig perspectief op de arbeidsmarkt, waaronder migranten.

Overigens is het contrast tussen stad en platteland geringer dan in een centralistisch georganiseerd land als Frankrijk. Het grootste gedeelte van Nederland is te beschouwen als geurbaniseerd gebied; het land bezit een hoog ontwikkelde, regionaal gespreide verzorgingsstructuur, faciliteiten zijn ruim gezaaid, en afstanden zijn gering. Toch is het voorzieningenniveau in provincies als Zeeland, Groningen, Drenthe en Friesland enigszins lager dan in de Randstad.

Tabel 3. Bevolking en gemeenten naar gemeentegrootte, 1 januari 2001

Inwoners	Gemeenten	Bevolking (x 1.000)	%
< 5.000	15	54	0
5.000-20.000	254	3.157	20
20.000-50.000	174	5.251	33
50.000-100.000	36	2.570	16
> 100.000	25	4.955	31
Totaal	504	15.987	100

Bron: CBS, Statline.

### Bestuurlijke organisatie

Nederland is sinds 1815 een constitutionele monarchie. Het symbool van de nationale eenheid is het Huis van Oranje. Al voordat in 1813 een eind kwam aan een korte periode van Franse overheersing, hadden Oranjes een belangrijke rol gespeeld in de Nederlandse geschiedenis. In de zestiende eeuw behoorden zij tot de leiders van de opstand tegen de Spaanse overheersing; in de Republiek der Verenigde Nederlanden, die uit deze opstand voortkwam, vervulden zij burgerlijke en militaire ambten. Hoewel Amsterdam zich sinds de Franse tijd de hoofdstad van Nederland mag noemen, fungeert Den Haag vanouds als regeringszetel.

Nederland is een parlementaire democratie met evenredige vertegenwoordiging. De Staten-Generaal (het parlement) bestaan uit twee kamers. De Eerste Kamer telt 75 leden, die worden gekozen door de leden van Provinciale Staten – de Eerste Kamer is dus een indirect gekozen regionale afvaardiging. De Tweede Kamer telt 150 leden die worden gekozen bij rechtstreekse, landelijke verkiezingen. In 1917 werd het algemeen kiesrecht voor mannen ingevoerd; in 1919 voor vrouwen. Sinds 1978 heeft iedere Nederlander boven de achttien jaar stem-

recht. Gewoonlijk worden eens in de vier jaar verkiezingen gehouden voor de Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden. Bij gemeenteraadsverkiezingen hebben ook niet-Nederlandse ingezetenen onder voorwaarden stemrecht.

Hoewel Nederland een eenheidsstaat is en geen federatie, is het bestuur vanouds in belangrijke mate gedecentraliseerd. Er zijn twaalf provincies en, sinds de laatste gemeentelijke herindeling, 496 gemeenten. De provincies worden bestuurd door Provinciale Staten, die uit hun midden een dagelijks bestuur kiezen: Gedeputeerde Staten. Dit college is belast met de voorbereiding en de uitvoering van besluiten en verordeningen van Provinciale Staten, en de uitvoering van besluiten van de centrale overheid, voor zover deze aan de provincies is opgedragen. Voorzitter van Provinciale en Gedeputeerde Staten is de door de Kroon benoemde Commissaris van de Koningin.

Aan het hoofd van een gemeente staat de gemeenteraad, onder voorzitterschap van een burgemeester. Deze vormt samen met de wethouders het dagelijks bestuur.

Naar rato van het inwonertal en criteria als de sociaal-culturele samenstelling van de bevolking worden aan de provincies uitkeringen verstrekt uit het Provinciefonds en aan de gemeenten uit het Gemeentefonds van het Rijk. Provincies en gemeenten, vooral de vier grote steden Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag, sluiten voor bepaalde taken aparte bestuursovereenkomsten met de rijksoverheid. Op enkele uitzonderingen na zijn provincies en gemeenten autonoom bij de besteding van hun middelen.

Van de vrij te besteden uitkeringen uit het Gemeentefonds worden onder meer culturele en recreatieve voorzieningen bekostigd, zoals schouwburgen, sportvelden en zwembaden. De afhankelijkheid van rijks gelden deed zich extra voelen toen in de jaren tachtig het Rijk bezuinigde; de gemeenten hebben daar relatief meer aan bijgedragen dan het Rijk. Mede op grond van deze ervaringen is de Financiële verhoudingswet – die de verdeling van middelen tussen de verschillende overheidslagen beschrijft – op een aantal punten aangepast.

De financiële ruimte van gemeenten mag dan betrekkelijk gering zijn, de eigen gemeentelijke bevoegdheden zijn, gelet op de bestuurlijke verhoudingen, steeds van belang geweest. Ze worden beschouwd als een essentieel element van democratisch bestuur. Dankzij deze autonomie is voor het cultuurbeleid geleidelijk een situatie ontstaan waarin initiatieven van het plaatselijk bestuur een gebalanceerd tegenspel kunnen bieden aan de voorzieningen van de centrale overheid. Die initiatieven kunnen het rijks optreden aanvullen of corrigeren, zodat er geen sprake is van een gecentraliseerde politiek.

In Rotterdam en Amsterdam zijn na 1990 stadsdeelraden ingesteld. Ook deze

worden rechtstreeks gekozen; ze zijn verantwoordelijk voor een aantal uitvoerende taken op afgebakende terreinen, zoals wonen, groenvoorzieningen, burgerlijke stand, wegen, zwembaden, en sportvelden.

Eind jaren negentig is op lokaal niveau het correctief referendum geïntroduceerd om burgers meer invloed te geven op de besluitvorming over ingrijpende kwesties, bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening en verkeer. Zo is in de stad Groningen in 2001 een volksraadpleging georganiseerd over de herinrichting van de Grote Markt, en in 2002 in de stad Utrecht over de herinrichting van het stationsgebied.

Omdat Nederland dicht is bevolkt, dient het gebruik van de ruimte in goede banen geleid te worden. De Wet op de ruimtelijke ordening regelt de verschillende planologische taken en bevoegdheden van Rijk, provincies en gemeenten in hun onderlinge samenhang. Gemeenten hebben daarin de belangrijkste taak, het vaststellen van zogenoemde bestemmingsplannen. Een bestemmingsplan, berustend op de Wet op de ruimtelijke ordening, is een besluit van de gemeenteraad waarbij voor het gemeentelijk grondgebied wordt vastgesteld welke bestemming aan de in het plan begrepen gronden en hun bebouwing wordt gegeven. De verantwoordelijkheid voor de ruimtelijke ordening op nationaal niveau berust bij de Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, daarin bijgestaan door de Rijks Planologische Dienst. In 1999 is de rijksnota *Belvedere* gepresenteerd. In dit project participeren de ministeries van VROM, Landbouw Natuurbeheer en Visserij, Verkeer en Waterstaat en OCenW inclusief de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek en de Rijksdienst voor de Monumentenzorg. De nota beoogt op rijksniveau integraal cultuurhistorisch beleid te ontwikkelen, voor het landschap, de archeologie en de monumentenzorg.

### Politieke en maatschappelijke verhoudingen

Nederland kende lange tijd drie politieke hoofdstromingen: een confessionele, een sociaal-democratische en een liberale. De verschillende politieke partijen waarin deze stromingen zich manifesteerden, zijn er in de loop van de twintigste eeuw nimmer in geslaagd om bij landelijke verkiezingen afzonderlijk een absolute meerderheid te behalen. Ze werden daardoor genoodzaakt om met elkaar – in wisselende samenstellingen – coalities aan te gaan. Hierdoor ontstond op landelijk niveau een vorm van vreedzame samenwerking. Dat nam echter niet weg dat tussen protestanten, katholieken, liberalen en socialisten scherpe politieke en levensbeschouwelijke tegenstellingen bestonden. Levensbeschouwing en politieke overtuiging waren voor velen bepalend voor de inrichting van hun leven. Elke hoofdstroming beschikte over eigen politieke partijen, onderwijsin-

stellingen en sociaal-economische organisaties. Zo'n conglomeraat werd 'zuil' genoemd. Dankzij de 'verzuiling' konden de achterbannen van de hoofdstromingen in hoge mate in hun eigen wereld leven. Socialisten, katholieken, protestanten en – in mindere mate – liberalen hadden hun eigen kranten, tijdschriften, omroeporganisaties, vakverenigingen, jeugd-, sport- en ontspanningsverenigingen. Invloeden van buitenaf werden argwanend bekeken. Confrontatie met andersdenkenden werd vermeden. Voor velen vielen religieuze en politieke voorkeuren samen. Een uitzondering vormde het – relatief kleine – gematigde, vrijzinnige deel van de bevolking, dat geen eigen zuil ambieerde.

De electorale aanhang van de politieke partijen bleef in de periode van verzuiling – van 1917 tot begin jaren zestig – tamelijk stabiel. De contrasten tussen de zuilen hebben de vorming van coalitiekabinetten niet in de weg gestaan. Hun politieke voorlieden slaagden erin de strijdpunten op het niveau van de landelijke politiek te pacificeren.

In de jaren rond de Tweede Wereldoorlog bereikte de verzuiling een hoogtepunt. De levensbeschouwelijke organisaties waren tot volle ontplooiing gekomen en de identiteit van de zuilen werd institutioneel verankerd en van overheidswegen geautoriseerd. Een voorbeeld daarvan is de overheidserkenning van de verzuilde omroep in 1930. Tegelijkertijd werd ook de samenwerking tussen de elites, die de tegenstellingen als het ware overkoepelde, uitgebreid. Zo ontstond een traditie van consensusvorming waarbij voorafgaand aan politieke besluiten organisaties uit de samenleving gehoord worden of om advies worden gevraagd. Naast levensbeschouwelijke organisaties werden per sector van de economie steeds vaker organisaties van werkgevers en werknemers geconsulteerd. Dit gebeurde binnen de Stichting van de Arbeid, waar de sociale partners jarenlang, voor aanvang van loononderhandelingen per bedrijfstak, overeenstemming bereikten over de algemene speelruimte voor loon- en salarisontwikkeling.

Uit dit alles spreekt de behoefte om bij de besluitvorming, in aanvulling op de evenredige politieke vertegenwoordiging, per geval zoveel mogelijk direct belanghebbenden in te schakelen. Een ander sprekend voorbeeld vormt de Sociaal-Economische Raad. Dit college fungeert thans als adviseur van regering en parlement op sociaal-economisch terrein, maar het was oorspronkelijk bedoeld als koepel van het publiekrechtelijk georganiseerde bedrijfsleven. Andere voorbeelden vindt men in de gezondheidszorg en de cultuur, waar organisaties van beroepsbeoefenaren van oudsher grote invloed uitoefenen op de formulering van het beleid.

Vanaf het midden van de jaren zestig raakten de zuilen in hoog tempo in verval. Met het ingewikkelder worden van de maatschappelijke verhoudingen konden

steeds minder mensen zich identificeren met een sociaal-economische klasse of levensbeschouwelijke groepering. Groei van welvaarts- en opleidingsniveau bracht burgers ertoe zorg, informatie, vertier en vrijetijdsbesteding buiten de kring te zoeken die zo lang vanzelfsprekend was geweest. Deze ontwikkeling had zijn weerslag op de politiek: zo werden in de jaren negentig verschillende nieuwe politieke partijen opgericht; de meeste op lokaal niveau, een enkeling met landelijke ambities. De lokale partijen profileerden zich uitbundig als zodanig, en hadden zo in plaats van een ideologie een ander vertrekpunt dan de tot dan toe bestaande partijen. In 2001 werden bovendien twee nieuwe landelijke partijen opgericht, die hun politieke opvattingen niet ontleenden aan bestaande ideologieën maar zich in plaats daarvan richtten op thema's als veiligheid, bestuurlijke vernieuwing, zorg en onderwijs.

Daarbij voegde zich de ontkerkelijkheid. Rekende in 1955 nog tachtig procent van de bevolking zich tot een kerkgenootschap, in 2001 was dit gedaald tot zestig. Van die zestig procent verminderde in dezelfde periode het kerkbezoek aanzienlijk. In 1955-1956 gaf nog 54 procent van de bevolking van twaalf jaar en ouder aan in de voorafgaande drie weken minstens eenmaal naar de kerk te zijn geweest. Het percentage achttienjarigen en ouder dat minstens een maal per maand een kerk bezocht, was in 1995 al gedaald tot 24, een ontwikkeling die zich heeft voortgezet.

Als reactie op de ontkerkelijkheid zijn er met succes pogingen ondernomen om de grenzen tussen de zuilen te doorbreken en tot gemeenschappelijke organisaties te komen. In de jaren zeventig bijvoorbeeld, sloten de socialistische en katholieke vakcentrales zich aan. Uit de katholieke en protestants-christelijke werkgeversorganisaties vormde zich een christelijk werkgeversverbond. Een ander voorbeeld is de totstandkoming van het Christen-democratisch Appel (CDA), waarin de drie grote confessionele politieke partijen, een katholieke en twee protestants-christelijke, samengingen. Andere verzuilde instellingen zijn in de loop der tijd van kleur vershoten en verloren daardoor hun oorspronkelijke karakter. *De Volkskrant* was bijvoorbeeld vroeger het dagblad van de katholieke arbeidersbeweging, maar is dat al jaren niet meer.

Niet voor alle minderheden heeft het fenomeen zuil zijn betekenis verloren. In orthodox-calvinistische kringen is de oriëntatie op de eigen kring sterk gebleven, met eigen kerkgenootschappen, dagbladen, politieke partijen en een omroeporganisatie, de Evangelische Omroep. In de wijze waarop nieuwe minderheden, zoals Turkse en Marokkaanse migranten en Hindoestaanse Surinamers zich organiseren, is een oriëntatie op de eigen culturele gemeenschap te onderkennen, die in sommige opzichten aan de verzuiling herinnert.

In de periode van 1917 tot 1994 hebben confessionele partijen onafgebroken regeringsverantwoordelijkheid gedragen, de periode van de Duitse bezetting daargelaten. Socialisten en liberalen waren daarbij afwisselend coalitiepartners. Vóór 1940 sloten de confessionele partijen coalities met de liberale partijen. Anders dan in de gemeenten bleef de Sociaal-Democratische Arbeiderspartij op rijksniveau lange tijd afzijdig van regeringsverantwoordelijkheid. Pas in 1939 brak een coalitietijdvak aan tussen confessionele en socialistische partijen dat – met inbegrip van de periode van ballingschap van de Nederlandse regering in Londen – tot 1958 duurde. Na de oorlog was het de nieuw opgerichte socialistische Partij van de Arbeid (pvda) die tot de coalitiekabinetten toetrad.

Pas in 1994 kwam er een einde aan de lange reeks kabinetten waarin leden van confessionele partijen zitting hadden. In dat jaar kwam een ‘paarse’ coalitie tot stand van de pvda en twee partijen van liberale snit, de traditioneel-liberale vvd en het meer radicale d’66. Bij de Tweede Kamerverkiezingen dat jaar haalde de pvda 37 van de 150 zetels, het confessionele cda 34, de vvd 31 en d’66 24 zetels. Deze coalitie werd vier jaar later voortgezet, maar kwam kort voor de verkiezingen van mei 2002 aan zijn eind. Bij die verkiezingen behaalde het cda, de grootste confessionele partij, 43 zetels, en de nieuw opgerichte partij Lijst Pim Fortuyn 26 zetels. De pvda verloor veertien zetels, de vvd elf.

## Onderwijs

De eerste onderwijswet kwam tot stand in 1801. Deze wet zou slechts kort van kracht blijven, maar legde in zoverre de basis voor het Nederlandse onderwijsstelsel dat hij het onderscheid introduceerde tussen openbare scholen, die van overheidswegen werden gefinancierd en bijzondere scholen, die door particulieren werden onderhouden.

Deze ongelijkheid was aanleiding voor de zogenoemde schoolstrijd, de politieke strijd van de protestantse en katholieke bevolkingsgroepen met als inzet de volledige gelijkstelling van beide vormen van lager onderwijs – ook in financieel opzicht. De Grondwet van 1917 bezegelde deze gelijkstelling. Later is ze uitgebreid naar het voortgezet en hoger onderwijs. Momenteel zijn er bijna twee keer zoveel bijzondere als openbare scholen.

Vanaf 1900 bestaat er een leerplicht die aanvankelijk liep van zes tot twaalf jaar, maar allengs is uitgebreid: van vijf tot zestien jaar volledig en van zestien tot achttien jaar partieel. Dit laatste teneinde combinaties van leren en werken mogelijk te maken. Overigens gaan bijna alle kinderen vanaf hun vierde jaar naar school.

De vrijheid van onderwijs is grondwettelijk vastgelegd. Deze strekt zich uit tot

het stichten van een school en de richting en inrichting ervan. Voor het overige is het onderwijs geregeld bij wet. Onderwijswetten zijn meestal opgezet per sector van het onderwijs. Onderwijsinstellingen die zich aan de wettelijke kaders houden, worden voor het overgrote deel door het Rijk bekostigd. Zo liggen het aantal lesuren en de schoolvakken vast, zijn er onderwijsdoelen en examenprogramma's voorgeschreven, worden er bevoegdheidseisen aan leraren gesteld, is een medezeggenschapsraad op elke school verplicht en zijn er drempels voor het aantal leerlingen alvorens een school wordt bekostigd. Binnen deze normen zijn scholen vrij het onderwijs naar eigen opvattingen te verzorgen.

De onderwijsvrijheid geeft maatschappelijke groeperingen de mogelijkheid om scholen op te richten en in stand te houden. Er zijn scholen op basis van levensbeschouwelijke en van pedagogisch-didactische principes. Daarnaast is er openbaar onderwijs waarvoor de gemeenten verantwoordelijk zijn. Ouders en leerlingen zijn vrij in hun schoolkeuze.

Door de secularisatie en de meer pluriforme samenstelling van de bevolking raakte de levensbeschouwelijke inkleuring van de 'richting' van een school vaak wat flets. Ouders hechten steeds meer belang aan het pedagogisch klimaat op een school; dat moet goed aansluiten bij hoe ze thuis met hun kinderen omgaan. In die zin doet de 'richting' van een school er nog steeds toe. Wat er de laatste jaren ook steeds meer toe doet, is het aantal kinderen van allochtone afkomst op een school. Met name in de Randstad wordt een aanzienlijk aantal scholen voor meer dan de helft bezocht door allochtone kinderen. Verschillen in achtergrond, assimilatie, integratie en eventuele leerachterstanden – meestal veroorzaakt door taalproblemen – vormen voor de ouders van autochtone kinderen nogal eens aanleiding een andere school te kiezen. Hierdoor hebben zich aparte 'zwarte' en 'witte' scholen ontwikkeld.



Tabel 4. Leerlingen, instellingen en uitgaven van het Rijk voor het onderwijs, 2000-2001

	Leerlingen/ Studenten (x 1.000)	Instellingen	Rijksuitgaven (x € mln.)
Primair onderwijs	1.644,0	7.721	5,6
Voortgezet onderwijs	894,2	834	4,3
Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie	604,3	62	2,2
Hoger beroepsonderwijs	306,6	56	1,3
Wetenschappelijk onderwijs	164,7	12	2,6
Totaal	3.613,8		15,9

Mensen volgen langer onderwijs dan vroeger, waardoor het onderwijsniveau van de Nederlandse bevolking is toegenomen. Dit geldt zowel voor mannen als voor vrouwen. Binnen de leeftijdscategorie van 25 tot 34 jaar bestaan geen verschillen meer in onderwijsniveau tussen de seksen. Dit heeft echter nog niet geleid tot een gelijke arbeidsparticipatie van mannen en vrouwen.

De positie van allochtone scholieren is nu beter dan een aantal jaren geleden. De leeftijdsachterstand in het basisonderwijs is verdwenen en de deelname-achterstand in het secundair onderwijs is vrijwel ingelopen. De resultaten blijven echter achter. In het voortgezet onderwijs komen vooral Marokkaanse en Turkse leerlingen vaker terecht in lager geklasseerde schoolsoorten. Ook hun deelname aan het hoger onderwijs is minder.

Deelname aan onderwijs is gratis tot zestien jaar; basisscholen verstrekken bovendien kosteloos boeken en leermiddelen. Scholen kunnen een vrijwillige ouderbijdrage vragen. Vanaf zestien jaar moet schoolgeld worden betaald. Voor studenten van achttien tot 27 jaar die volledig hoger onderwijs of hoger beroepsonderwijs volgen, is studiefinanciering beschikbaar. Volgens de geldende regeling wordt, indien voldoende studiepunten worden behaald, een gedeelte van de lening omgezet in een gift.

Tabel 5. Hoogst behaalde onderwijsniveau van de beroepsbevolking\*, 1993 en 2001 (aantallen en procenten)

	1993		2001	
	(x 1.000)	%	(x 1.000)	%
Basisonderwijs	613	9,6	633	8,7
Mavo	469	7,3	504	6,9
Vorbereidend beroepsonderwijs	1.041	16,3	1.017	13,9
Havo/vwo	330	5,2	429	5,9
Middelbaar beroepsonderwijs	2.419	37,8	2.738	37,4
Hoger beroepsonderwijs	1.061	16,6	1.329	18,2
Wetenschappelijk onderwijs	468	7,3	664	9,1
Totaal	6.401	100,0	7.314	100,0

Bron: CBS.

\* Beroepsbevolking: alle mensen van 15-64 jaar die ten minste twaalf uur per week werken. (werkzame beroepsbevolking) en die aangeven te willen werken (tenminste twaalf uur per week).

### Economisch en sociaal

Nederland is een welvarend land met een stabiel economisch klimaat. De economische groei, die in de jaren tachtig enige stagnatie kende, is daarna weer op gang gekomen en schommelde tot voor kort tussen de twee en vier procent, met een inflatie die daar gewoonlijk enkele procentpunten bij achterbleef. Opvallende kenmerken van de economie zijn de hoge arbeidsproductiviteit en de eensgezindheid tussen de sociale partners – een aansprekend voorbeeld van de Nederlandse traditie van consensusvorming. Het leidt tot een gematigde loonontwikkeling en een grote mate van arbeidsrust, waarbij stakingen zeldzaam zijn. De staatsschuld, die in 2001 ongeveer vijftig procent van het BBP bedraagt, is onder de norm die gehanteerd wordt door de Europese Monetaire Unie. Het grote aantal burgers dat niet is opgenomen in het arbeidsproces – ouderen, arbeidsongeschikten en langdurig werklozen – is kenmerkend voor de Nederlandse economie. Het in verhouding tot andere landen grote aantal niet-actieven is een belangrijke verklaring voor het hoge niveau van de sociale uitkeringen, zoals tabel 6 laat zien.

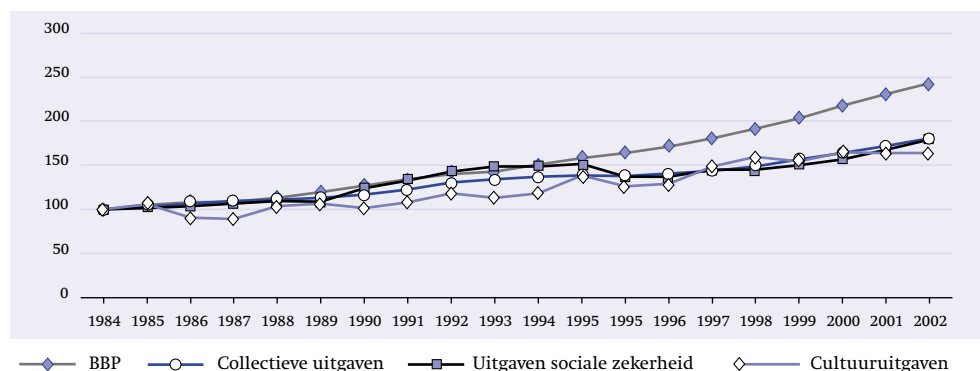
Tabel 6. Ontwikkeling van bruto binnenlands product (BBP), collectieve uitgaven, sociale zekerheidsuitkeringen en de uitgaven van het Rijk aan cultuur, 1995-2000 (in mrd. euro) 1985-2002

	BBP	Collectieve uitgaven	Uitkeringen sociale zekerheid	Cultuur-uitgaven Rijk
1985	193,1	116,6	37,7	0,9
1988	207,7	125,2	40,7	0,9
1991	246,2	139,4	49,2	1,0
1994	278,7	155,0	55,0	1,0
1998	354,2	168,6	53,6	1,4
1999	373,7	177,5	55,5	1,4
2000	401,1	185,3	58,0	1,5
2001	425,4	194,0	62,2	1,4
2002	446,7	204,1	66,3	1,4

Bron: Centraal Planbureau (CPB).

In figuur 1 zijn deze economische kerngegevens weergegeven als index (1984 = 100). We zien dat de collectieve uitgaven, de sociale uitkeringen en de cultuuruitgaven van het Rijk ongeveer dezelfde ontwikkeling hebben doorgemaakt. Alleen de laatste jaren blijven de cultuuruitgaven enigszins achter.

Figuur 1. Indexwaarde economische indicatoren, 1984-2002 (1984 = 100)



Bron: CPB.

Van de beroepsbevolking is bijna driekwart werkzaam in de sector handel en dienstverlening. Hoewel landbouw en industrie nog steeds van groot belang zijn voor de economie, leveren ze slechts een beperkt aandeel in de werkgelegenheid. De stijging van het aantal banen in de dienstverlenende sector is kenmerkend voor de groei naar een maatschappij waarin kennis met grote voorsprong de belangrijkste productiefactor is. Dat heeft ertoe geleid dat de voorbereiding op een maatschappelijke positie aanmerkelijk meer tijd is gaan kosten dan voorheen. Ruim negentig procent van alle twaalf- tot achttienjarigen volgt enigerlei vorm van onderwijs; een verdubbeling ten opzichte van de jaren vijftig.

De beroepsarbeid concentreert zich in de leeftijdsgroep tussen twintig en vijftig jaar. Als gevolg van technologische en organisatorische veranderingen komen ouderen en personen die onvoldoende zijn geschoold, buiten spel te staan.

Groei van het aantal buitenshuis werkende vrouwen en van het aantal deeltijdbanen zijn andere recente ontwikkelingen op de arbeidsmarkt. Vergeleken met andere Europese landen is het aantal buitenshuis werkende vrouwen nog altijd aan de lage kant.

De vruchten van de economische expansie van na de oorlog zijn in de Nederlandse verhoudingen, waarin consensus zo'n centrale plaats inneemt, voor een aanzienlijk deel gebruikt voor de opbouw van een verzorgingsstaat die actief is ten aanzien van onderwijs, gezondheids-, armen- en bejaardenzorg, sociale zekerheid, alsmede maatschappelijke en culturele dienstverlening. In dezelfde periode waarin het proces van secularisatie zich afspeelde, nam de staat verschillende functies van de zuilen over. Aldus is een uitgebreid stelsel van de meest diverse voorzieningen ontstaan, waarop in principe alle burgers aanspraak kunnen maken. De verzorgingsstaat kan gezien worden als een verstatelijke variant van het particulier initiatief. De overheid kent aan particuliere instellingen publieke bevoegdheden en taken toe. De publieke omroep is hiervan een goed voorbeeld: aan de ene kant zijn er veel regels voor de omroep ontwikkeld, aan de andere kant zijn het nog steeds particuliere organisaties die de publieke omroepdiensten vervullen.

Inmiddels staat het idee van een alom zorgende staat ter discussie. Aanvankelijk, in de jaren tachtig, werd deze discussie ingegeven door de mondiale economische recessie en het oplopende financieringstekort van de overheid. Ook met betere economische groeicijfers en een afnemend financieringstekort verscheen het afstoten van overheidstaken op de politieke agenda. Vermindering van de in vergelijking met andere landen hoge belasting- en premiedruk is een van de drijfveren. Er wordt veelvuldig gesproken over herstel van het marktmechanisme, verzelfstandiging van overheidsdiensten, privatisering en deregulering: uitdun-

ning van de wirwar van wetten en regels. Het afstoten van taken is vooral onder het tweede paarse kabinet in gang gezet. Enkele grote projecten hebben echter niet onverdeeld positief uitgepakt. Zo is de verzelfstandiging van de Nederlandse Spoorwegen in 2000 – gebaseerd op een kabinetsbesluit uit 1993 – een bron van ergernis geweest, doordat sindsdien treinen uitvielen, vertraging hadden of aansluitingen misten.

De bestedingen van de overheid aan publieke voorzieningen, zoals onderwijs, ruimtelijke infrastructuur, maatschappelijke en culturele dienstverlening zijn de laatste decennia nagenoeg evenredig toegenomen met de groei van de welvaart. De sociale overdrachten aan particuliere huishoudens van werklozen, arbeidsongeschikten en bejaarden zijn sterker gegroeid. Ondanks een zekere versobering van het sociale zekerheidsstelsel in de jaren negentig is het niveau van de uitkeringen in Nederland in vergelijking tot het buitenland nog altijd hoog.

Naast de opbouw van de verzorgingsstaat vonden er in de jaren na de oorlog andere ingrijpende ontwikkelingen plaats, onder meer op het terrein van zedelijkheid en moraal. De door de zuilen min of meer voorgeschreven keuzes maakten plaats voor individuele zelfontplooiing. Een overwegend volgzame en ingetogen levensstijl werd vervangen door een eigenzinnige en hedonistische manier van leven, wat bijvoorbeeld tot uiting kwam in vrijere opvattingen over seksuele relaties en bindingen, ook tussen personen van hetzelfde geslacht, in een inschikkelijker houding van ouders tegenover hun kinderen en in informalisering van kleding en omgangsvormen. Zelfontplooiing wordt opgevat als een recht van elk individu. Overheidsgezag staat ter discussie, autoriteiten dienen zich te legitimeren. Dat alles leidde tot een hoge mate van publieke en particuliere tolerantie ten opzichte van gedragingen van mensen en groepen. In de publieke sfeer werd gedogen een habitus.

Ook op artistiek-esthetisch gebied deed het pluralisme zijn intrede. Men ging cultuuruitingen die voorheen als triviaal werden beschouwd, zoals popmuziek, stripboeken en Hollywoodfilms, serieus nemen. Wat kwaliteit was, moest voortaan per geval worden afgewogen; het antwoord op die vraag lag niet langer besloten in een vaste canon. Hier doet zich een opmerkelijk verschil voor met de wetenschap. Zowel artistieke als wetenschappelijke prestaties worden beoordeeld en gekeurd door ingewijden en vakgenoten. In de wetenschappelijke wereld staat hun autoriteit nauwelijks ter discussie – en daarbuiten al helemaal niet. Ook in de cultuur heeft het deskundigenoordeel gezag. Dat neemt niet weg dat opvattingen van cultuurdeskundigen veel eerder gerelativeerd en ter discussie worden gesteld, zeker buiten de kring van vakgenoten.

Tolerantie als kenmerk van de Nederlandse samenleving is de laatste jaren onder druk komen te staan. Mede onder invloed van nationale en internationale gewelddadige incidenten hebben zich nieuwe gevoeligheden ontwikkeld. Het politiekcorrecte denken is niet langer de vanzelfsprekende maat; in het publieke debat roert men zich soms ongebruikelijk fel. Steeds meer burgers trotseren de vrees om voor intolerant te worden versleten; vormen van afwijkend gedrag worden niet langer automatisch getolereerd of gedoogd. Voor het gebruik van hard drugs, het wangedrag van voetbalsupporters, de bevuiling van de straat en bekladding van openbare gebouwen en verwante vormen van vandalisme wordt steeds minder begrip opgebracht. Burgers ondervinden te veel overlast van sommige subculturen en van de verloedering van het publieke domein die deze soms veroorzaken. Met andere woorden, de Nederlandse tolerantie is selectiever geworden.

## 2

## Cultuurbeleid in Nederland

Wie een beeld wil krijgen van de Nederlandse cultuurpolitiek, moet verder kijken dan de concrete aanzetten van staatsbemoeienis met cultuur. Ook de, vaak ideologisch ingekleurde, historische achtergrond verdient aandacht. Al was het maar vanwege de paradox dat in dezelfde periode waarin mensen zich onttrokken aan de inmenging van kerk en staat in hun persoonlijk leven, de overheidsbemoeienis met onderwijs, kunsten en wetenschappen feitelijk alleen maar is toegenomen. Beide ontwikkelingen kennen momenten van versnelling en vertraging; allebei zijn ze over de laatste tweehonderd jaar goed te volgen.

De eerste ontwikkelingslijn toont de overgang van een constellatie waarin geloofsovertuiging, openbare mening en heersende smaak werden bepaald door machtscentra als kerk en staat, naar een manier van leven waarin onafhankelijke burgers en hun instellingen het heft in eigen hand nemen. Veel van wat verboden was, werd allengs toegestaan. In fases voltrok zich een ontwikkeling van een op onderdelen repressieve naar een verregaand tolerante houding ten opzichte van individuele gedragingen. Deze ontwikkelingslijn beschrijft veranderingen in het algemeen cultureel klimaat, een proces dat parallel verloopt met de verschuiving in de normen en waarden van een samenleving. Het algemeen cultureel klimaat beïnvloedt de manier waarop en de mate waarin de overheid actief is. Tegelijkertijd heeft het optreden van de overheid effect op het leefklimaat, zoals bij de formulering, handhaving en interpretatie van individuele vrijheidsrechten. Daarbij staan andere belangen dan die van de cultuur op de eerste plaats; beïnvloeding van het culturele klimaat is een neveneffect.

De tweede lijn volgt de ontwikkeling van de aandacht van de staat – of van de overheid als geheel – voor de cultuur. Bij deze specifieke cultuurpolitiek ligt het accent op wat vroeger de beschavingsopdracht heette, de uitdrukkelijke bevordering van de kwaliteit en de omvang van het culturele leven. Voor elke periode verschillen de doelstellingen en worden bij de uitvoering andere accenten gelegd.

Specifiek cultuurbeleid richt zich niet op cultuur in de zeer ruime betekenis waarin antropologen dit begrip gemeenlijk hanteren, maar slechts op enkele bij-

zondere onderdelen, vandaar de term specifiek. Specifiek cultuurbeleid omvat cultureel erfgoed, kunsten, bibliotheken en media. Maar lang niet alles wat zich binnen die domeinen aandient, is onderwerp van actief overheidsbeleid. Wat wordt gezien als cultuuruitingen ten aanzien waarvan de overheid beleid dient te voeren, kan naar tijd en plaats aanzienlijk verschillen. Belang en waardering zijn in hoge mate afhankelijk van wat zich in een breder perspectief in de samenleving afspeelt.

Kenmerk van een specifieke cultuurpolitiek onder een tolerant cultureel gesternte is dat deze niet als instrument wordt gebruikt om concrete, onwelgevalig geachte cultuuruitingen te belemmeren. Zulke belemmeringen zijn er in het verleden volop geweest. Tegenwoordig zijn ze, ofschoon misschien niet geheel afwezig, in elk geval zeldzaam. Het betekent niet dat het specifieke cultuurbeleid zich thans volledig los van het algemene culturele klimaat ontwikkelt. Normen en waarden verdwijnen niet, ze verschuiven. Lange tijd waren de normen van openbare orde en goede zeden de meest centrale en gevoelige van de samenleving – de invloed daarvan op cultuurpolitieke maatregelen is ook nu nog onmiskenbaar. Tegenwoordig staan de beginselen van gelijkheid en non-discriminatie centraal. Het zijn dan ook niet zelden publieke kwesties en conflicten aangaande gelijkheid of non-discriminatie die periodiek de bestendigheid van het culturele klimaat op de proef stellen.

Het onderscheid tussen algemeen cultureel klimaat en specifieke cultuurpolitiek is analytisch van karakter, niet operationeel. Het heeft als zodanig geen rol gespeeld bij de ontwikkeling van het overheidsbeleid op het terrein van de cultuur. Sinds enkele jaren is dat in zoverre anders, dat het specifieke cultuurbeleid voorwerp is van wettelijke regelingen. De Wet op het specifiek cultuurbeleid bepaalt dat de rijksoverheid belast is met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen en verbreiden van cultuuruitingen. Ook omschrijft de wet de methode die de overheid daarbij heeft te volgen.

Voor de termen cultuurpolitiek en cultuurbeleid geldt hetzelfde als voor de term specifiek cultuurbeleid. Ze zijn nog geen vijftig jaar oud en kunnen derhalve bij de beschrijving van de overheidszorg van vóór de Tweede Wereldoorlog alleen in analytische zin worden gebruikt. Destijds sprak men meestal van ‘staatszorg’.

## 2.1 Historische schets

De verschillende individuele vrijheidsrechten die bepalend zijn voor het algemene culturele klimaat kennen een lange ontstaansgeschiedenis. Zo gaat de vrijheid van godsdienst terug op de opstand van de Noordelijke Nederlanden tegen de Habsburgse koning Filips II van Spanje (1568-1648). Omdat deze Tachtigjarige Oorlog tegelijk het karakter had van een godsdienstoorlog, bestond in de





*Dr. J.T. de Visser, Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, 1918-1925.*

*Geschilderd door Huib Luns (1925)*

Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden, die er het resultaat van was, meer ruimte voor het belijden van politieke of religieuze overtuigingen dan in de omringende landen. Zonder dat er sprake was van gelijkberechtiging van de verschillende religies, werd aan personen die in hun overtuiging afweken van de dominante gereformeerde godsdienst, op de meeste plaatsen niets in de weg gelegd. In 1798 werd de vrijheid van godsdienst – samen met de vrijheid van drukpers en het recht van vereniging – constitutioneel bekrachtigd in de *Staatsregeling voor het Bataafsche Volk*. De vrijheid van de burger en het recht van de enkeling vormden het leidend beginsel achter deze constitutie. Adellijke titels en voorrechten werden afgeschaft. De aanvaarding van de vrijheid van godsdienst opende voor andere geloofsrichtingen dan de gereformeerde de mogelijkheid om over kerkgebouwen te beschikken. Het maakt godsdienstvrijheid tot een van de oudste Nederlandse grondrechten. Ook was met de constitutie van 1798 voor het eerst op nationaal niveau sprake van scheiding tussen kerk en staat.

Andere regelingen uit de tijd van de Bataafse Republiek verhelderen de gemeenschappelijke ideologische herkomst van de algemene culturele vrijheden en de staatsbemoeienis met onderwijs, kunsten en wetenschappen. Zowel de vrijheid van drukpers als de vrijheid van vereniging beschouwde men in de eerste helft van de negentiende eeuw als onontbeerlijke voorwaarden om de beschaving vooruit te helpen. Staatssteun voor onderwijs, kunsten en wetenschappen had ten doel het volk te beschaven en nationale saamhorigheid te versterken.

Overigens hadden de individuele vrijheidsrechten nog geen algemene gelding. Ze waren gereserveerd voor de gevestigde burgerij. Vrijheidsrechten werden gebonden aan patriottisme en burgerzin en stonden onder voorwaarde van een – naar de opvattingen van de bevoegde autoriteiten – ‘deugdzame uitoefening’. De praktische uitwerking van het recht op meningsuiting was aldus in hoge mate selectief. Zo waren dagbladen, in tegenstelling tot boeken, tot 1869 onderworpen aan een speciale belasting. Vrijheid van vereniging gold lange tijd niet voor volksmassa's; pas in 1869 werd het samenscholingsverbod opgeheven.

De scheiding van kerk en staat hield in dat de staat geen voorkeur had voor een bepaalde godsdienstige richting. Het liberale streven om de invloed van kerk en theologie op het openbare leven terug te dringen, riep reacties op in confessionele kring. Aan het eind van de vorige eeuw vormden zich katholieke en protestants-christelijke politieke partijen die vervolgens met de liberale overheid in conflict raakten over de financiële gelijkberechtiging van confessioneel onderwijs met, door de overheid verzorgd en godsdienstig neutraal, openbaar onderwijs. De confessionele partijen wisten dit conflict in hun voordeel te beslechten. Ook het confessionele onderwijs wordt vanaf het begin van deze eeuw van staatswege bekostigd.



*Jhr. Mr. Victor Eugène Louis de Stuers (1843-1916)*

*Tekening Joh. Braakensiek, Foto: Iconografisch Bureau, 's-Gravenhage*

Met de komst van het algemeen kiesrecht in 1917 verloren de liberale partijen de meerderheid. De confessionele partijen belandden in het centrum van de politieke macht en zouden daar meer dan driekwart eeuw blijven. In die positie hebben zij zich beijverd om de eigen religieuze normen ingang te doen vinden als algemeen geldende regels. Zo werd Nederland lange tijd in feite geregeerd op basis van een christelijke levensbeschouwing; het christendom doortrok vrijwel alle geledingen van de samenleving. Een pregnant voorbeeld biedt de verscherping van de zedelijkheidswetgeving in 1911 en de uitwerking in bijzondere wetten. Hoewel de zedelijkheidswetgeving zich richtte op afzonderlijke thema's

als prostitutie en 'schandaallectuur', bleef de massacultuur niet ongemoeid. Rond de eeuwwisseling werd ook Nederland geconfronteerd met een doorbraak van nieuwe technieken voor informatieverspreiding. Tegelijkertijd kwam er verbetering in de bestaansvoorwaarden van de lagere standen. Hun inkomensniveau steeg en de achturige werkdag deed zijn intrede. Het stelde een massaal publiek in de gelegenheid kennis te maken met de verworvenheden van een nieuwe tijd. Lectuur met foto-illustraties, grammofoonplaten en films vonden in groten getale hun weg. De voormannen van de politieke stromingen reageerden terughoudend. De moderne voortbrengselen van wetenschap en cultuur werden als antichristelijk beschouwd en met argwaan bekeken. In confessionele ogen leverde de opkomst van de massacultuur het tastbare bewijs van de secularisatie van de samenleving. Socialisten verkondigden de stelling dat een eenzijdige amusementscultuur de emancipatie van de arbeider in de weg stond.

Binnen de zuilen, die rond die tijd ontstonden, werd alles in het werk gesteld om de nieuwe vermaakscultuur te weren, of op zijn minst van zijn kwalijke kanten te ontdoen. Dit streven bleef niet beperkt tot de organisaties die aan een van de zuilen waren gelieerd; ook de staat werd ingeschakeld als bewaker van openbare orde en zedelijkheid. Tijdens kamerdebatten in de jaren twintig tot en met vijftig werd herhaaldelijk gepleit voor strenge voorschriften, vooral ten aanzien van film en bioscoop.

De verscherping van het zedelijkheidsregime bleek allerm minst een oprisping. Uitingen van massacultuur werden het doelwit van preventieve maatregelen. In 1918 werd een Staatscommissie geïnstalleerd die het 'bioscoopvraagstuk' moest bestuderen en advies uitbrengen over maatregelen teneinde de 'zedelijke en maatschappelijke gevaren' van de film te bestrijden. In 1926 werd de Bioscoopwet aangenomen, die een regime van rijksfilmkeuring bracht dat bijna vijftig jaar van kracht zou blijven. In 1930 werd het preventieve toezicht op radio-uitzendingen wettelijk geregeld. De controle was gedurende de jaren dertig ongemeen strikt – gemiddeld werd twee à drie maal per week ingegrepen in de tekst van een radio-uitzending. Het resulteerde na de oorlog in zelfcensuur van omroeporganisaties.

Pas in 1976 werd de Bioscoopwet vervangen door een Wet op de filmvertoningen, waarmee het keuringsregime aanzienlijk werd verlicht. In 1978 verdween de bevoegdheid van de regering tot preventief toezicht op radio- en televisieprogramma's uit de Omroepwet. Bij de herziening van de Grondwet in 1983 werd de werkingssfeer van de uitingsvrijheden uitgebreid.

Ook het regime van de gemakkelijksbelasting toont de restrictieve houding ten aanzien van populaire vormen van amusement. Hoewel dit een

algemene regeling was, verraadde het selectieve vrijstellingenbeleid opvattingen over de deugdzzaamheid en het zedelijkheidsniveau van bepaalde manifestaties. Zo werd de bioscoop na 1945 aan een tarief van 35 procent gebonden, terwijl de podiumkunsten op twintig procent werden gesteld. Uitvoeringen van Bachs *Matthäus-Passion* in een kerk waren daarentegen van vermakelijkheidsbelasting vrijgesteld – in tegenstelling tot concerten in het algemeen.

Het heeft vele jaren geduurd voordat de geest van tolerantie en universalisme, die de grondwettelijke verankering van de individuele uitingsvrijheden in de negentiende eeuw heeft geïnspireerd, over de volle breedte van de Nederlandse samenleving werd geaccepteerd. Pas de laatste dertig jaar zijn de beperkingen op de vrije circulatie van kunstzinnige uitingen tot een minimum beperkt.

De jaren zestig luiden de omslag in. De vrees dat podiumvoorstellingen, afbeeldingen, of films de openbare orde en de goede zeden zouden aantasten, ebde weg. Het aantal vervolgingen nam af; preventieve interventies van de overheid bleven achterwege. Wetswijziging speelde daarbij een ondergeschikte rol; veeleer werden bestaande bepalingen anders uitgelegd. Thans is het zo dat de overheid organisaties van bioscopen, videotheken of omroeporganisaties aanspreekt op hun verantwoordelijkheid om vooral het jeugdige publiek te vrijwaren van onverhoedse confrontaties met extreme uitingen.

Ook bij toekenning van kunstsubsidies of prijzen door de gemeentelijke of rijksoverheid verdwenen normen van zedelijke, politieke of religieuze aard in gestaag tempo naar de achtergrond. Daarvoor in de plaats kwam kwaliteit als criterium bij het bepalen van de keuze welke kunstenaars, kunstuitingen of instellingen voor ondersteuning in aanmerking kwamen. Aanvankelijk gold het criterium alleen musea en monumenten; thans speelt het over de volle breedte van de cultuur een centrale rol.

### Tot 1795: verspreide initiatieven

In afwijking van de meeste ons omringende landen heeft het mecenaat hier nauwelijks een traditie. In de calvinistische Republiek der Verenigde Nederlanden (1588-1795) traden stedelijke en gewestelijke besturen, de stadhouders of andere autoriteiten met wereldlijk of kerkelijk gezag op bescheiden schaal op als opdrachtgevers voor bouwmeesters, schilders en beeldhouwers. De laatste erfstadhouder Willem V stelde een deel van zijn kunstverzamelingen open voor een geselecteerd publiek. Op die manier heeft hij, samen met het in 1780 opgerichte Teylers Genootschap in Haarlem, het voor het publiek toegankelijke museum geïntroduceerd. De bibliotheek van de stadhouder werd tot Nationale Bibliotheek

uitgeroepen, die later, onder koning Lodewijk Napoleon, werd omgedoopt tot Koninklijke Bibliotheek, nog steeds gevestigd in Den Haag.

Anders dan landelijke bestuurders en de protestantse kerk, hadden stadsbesturen wel oog voor kunst en cultuur. Al in de zeventiende eeuw kenden steden als Amsterdam, Den Haag en Rotterdam een theaterleven. In de achttiende eeuw begonnen genootschappen van de verlichte burgerij culturele activiteiten te ontplooiën. De Hollandsche Maatschappij van Wetenschappen behoorde tot de eerste semi-publieke instellingen die prijzen uitloofden voor uitzonderlijke culturele prestaties. De activiteiten van deze genootschappen liepen vooruit op de bemoeienissen van het openbaar bestuur met onderwijs, kunsten en wetenschappen. Voor een belangrijk deel is het werk van die instellingen te beschouwen als een voortzetting van een traditie die meestal als 'burgerlijk beschavingsoffensief' wordt aangeduid – het streven van burgerlijke groeperingen naar verhoging van de ontwikkeling en het zedelijk peil van de bevolking met de idealen van de Verlichting als inspiratiebron. De Maatschappij tot Nut van 't Algemeen, opgericht in 1784, was de bekendste organisatie. De leden ijverden voor algemeen onderwijs en poogden burgerlijke deugden als spaarzin en huishoudelijkheid te bevorderen; niet zozeer in eigen kring, maar vooral ook onder de arme bevolking. Kunstbeoefening paste in dit streven, voor zover dat van pas kwam in het werk, zoals tekenen voor een timmerman.<sup>1</sup>

### Van 1795 tot 1850: dirigisme

Voor de ontwikkeling van de specifieke cultuurpolitiek is de periode van de Franse overheersing (1795-1813) van grote betekenis. Met de vestiging van de Bataafse Republiek in 1795 kwam een nationale eenheidsstaat tot stand en werd de basis gelegd voor wat later zou uitgroeien tot georganiseerde staatszorg voor cultuur. In de Staatsregeling van 1798 werden verschillende 'Agenten' aangesteld, waaronder een 'Agent van Nationale Opvoeding'. Tot zijn taken behoorde de bevordering van 'Kunsten en Wetenschappen'. De belangrijkste nalatenschap van de Bataafse Republiek op het terrein van de cultuurzorg was zonder twijfel de voor die tijd zeer vooruitstrevende Wet voor het lager schoolwezen en onderwijs (1806), die ook buiten Nederland aanzien genoot. Deze wet en zijn uitvoeringsbesluiten bleven tot na het midden van de negentiende eeuw in hoofdlijnen van kracht.

Ten tijde van de Bataafse Republiek werd de grens tussen de staatszorg voor onderwijs of voor kunsten en wetenschappen nog niet scherp getrokken. Onder-

<sup>1</sup> W. Oosterbaan Martinus, *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945*, Den Haag, 1990.

wijs, kunsten en wetenschappen werden gezien als één geheel van kundigheden dat kon dienen tot 'opheldering van het verstand, beschaving van den smaak en veredeling van het hart...'. Aan deze kundigheden – aan de kunstbeoefening niet minder dan aan het volksonderwijs – werd een heilzame werking toegeschreven op het patriottisch karakter en het nationaal saamhorigheidsgevoel.

Ook Lodewijk Napoleon (1806-1810), de broer van de Franse Keizer, had – zeker gezien de korte periode van zijn bewind – grote invloed op inhoud en organisatie van de bemoeienis met kunsten en wetenschappen. Belangrijk was in 1808 de oprichting van het Koninklijk Instituut van Wetenschappen, Letterkunde en Schone Kunsten, later de Koninklijke Academie van Wetenschappen. Ook versprekte Lodewijk Napoleon een aantal reisbeurzen aan jonge kunstenaars en ontwikkelde hij plannen voor een Koninklijke Academie voor beeldende kunsten, die er overigens pas in 1820 zou komen. Dat alles was ingebed in de centralistische en monarchale traditie van de Franse cultuurbevordering die afweek van de gang van zaken ten tijde van de Republiek der Verenigde Nederlanden, als een verzameling gewesten met een burgerlijk bestuur.

Wie meende dat met het herstel van het Huis van Oranje in 1814 oude tijden zouden weerkeren, kwam bedrogen uit. Algauw bleek hoezeer het verlicht autocratische bewind van koning Willem I (1815-1840) verwantschap vertoonde met het dirigistische en nationale Franse systeem. Het bestuur van koning Willem I kenmerkte zich door tal van 'vooruitstrevende ideeën'. Zo heeft hij getracht het middelbaar en hoger onderwijs aan te passen aan de eisen des tijds. Daar lagen geen cultuurpolitieke overwegingen aan ten grondslag, maar veeleer economische. Willem I zag in dat een goede scholing van ambachtslieden noodzakelijk was om de weggekwijnde nijverheid op een internationaal aanvaardbaar niveau te brengen. Om die reden stimuleerde hij het technisch, en daarmee onbedoeld ook het kunstzinnig, tekenonderwijs. Ondanks een ambtelijke en uitvoerende dienst kenden het cultuurbeleid en het cultuurbudget van de koning geen strikte scheiding tussen persoonlijke en openbare titel. Dat de staatszorg voor de cultuur in de eerste helft van de negentiende eeuw nog in belangrijke mate deel uitmaakte van de hofhouding, komt vooral tot uitdrukking bij muziek en theater. De verstatelijking van het museale bezit en de financiering daarvan behoren tot de blijvende verworvenheden van de regeerperiode van Willem I.

De jaren dertig brachten een terugval in de overheidsbemoeienis met kunsten en wetenschappen. Dat ging vooral ten koste van de eenmalige uitgaven voor aankopen van of opdrachten aan beeldende kunstenaars. Na het aftreden van Willem I won het liberalisme terrein en daarmee een afwijzende houding tegenover een controlerende, dus sturende, overheidsrol ten aanzien van kunsten en



wetenschappen. De zorg voor de kunsten werd – anders dan voor musea en onderwijs – een private aangelegenheid van de vorst. De invoering van het parlementaire stelsel in 1848 bracht de staatsuitgaven onder parlementaire controle. Ook dat had een negatief effect op de uitgaven voor cultuur.

Willem II (1840-1849) heeft zich doen kennen als kunstverzamelaar en bouwheer. Een substantieel deel van zijn verzameling is echter naar het buitenland verkocht. Tekenend voor de periode rond het midden van de vorige eeuw is dat niet langer de staat op het terrein van kunsten en wetenschappen initiatieven ontwikkelde, maar dat dit – conform de liberale uitgangspunten – werd overgelaten aan bevoegen burgers.

### Van 1850 tot 1917: particularisering

Het grootste deel van de negentiende eeuw heeft de nationaal voelende burgerij van de jonge eenheidsstaat Nederland geloofd dat de bevolking ook in geestelijk en cultureel opzicht tot een eenheid kon worden gesmeed. Dit streven was de drijfveer achter de eerste nationale cultuurpolitiek in moderne zin en berustte op een huwelijk tussen het verlicht staatsdirigisme uit de Franse tijd en een utilitair vooruitgangsgeloof onder de gegoede liberale burgerij. De vroegste staatszorg voor onderwijs, kunsten en wetenschappen was erop gericht de natie op te stoten in de vaart der volkeren en haar bewoners op te voeden tot kundige, deugdzaam en vaderlandslievende burgers. Die inspanningen zouden diverse concrete resultaten opleveren, waaronder een standaardisatie van spelling en grammatica, een uniformering van onderwijsmethoden, de totstandkoming van de eerste musea voor vaderlandse geschiedenis en cultuur, en een toenemende aandacht voor historische bronnen en gedenktekens.

Maar niet meer dan dat. De ambitie om eenheid te brengen in de publieke cultuur, dus in de waarden en overtuigingen die werden overgedragen en beleden in het onderwijs, plechtigheden, vertellingen, zang of uitbeeldingen, is goeddeels op niets uitgelopen. Naarmate de democratie vastere grond onder de voeten kreeg en een groter deel van de bevolking politieke zeggenschap verwierf, zou duidelijk worden dat de gematigd protestantse bovenlaag de religieuze en culturele verscheidenheid onder de rest van de bevolking schromelijk had onderschat of zelfs genegeerd. In tegenstelling tot landen met een dominant katholieke of lutherse geloofstraditie was Nederland in de negentiende en een groot deel van de twintigste eeuw nog te verdeeld voor het ontstaan van een substantiële, gemeenschappelijke, publieke cultuur. Een snelle opeenvolging van politieke, sociale en economische veranderingen legde groeiende tegenstellingen van ideële aard bloot. Tegenstellingen bestonden er ook bij die vormen van kunstzinnige



bedrijvigheid die het zonder noemenswaardige overheidsinmenging moesten stellen. Onder schrijvers en beeldende kunstenaars ontstond meningsverschil over de vraag of de kunstenaar het *l'art pour l'art*-adagium trouw moest zweren of zijn talent in dienst moest stellen van een maatschappelijk ideaal. Ook bestonden er contrasten tussen de verschillende kunstdisciplines. De beeldende kunst maakte zich in de laatste decennia van de vorige eeuw evenals in de omringende landen vrij van academische paradigma's en classicistische schoonheidsnormen. Bij het toneel en de orkestmuziek werd echter gestreefd naar een op internationale maatstaven gebaseerde esthetisering van de nationale uitvoeringspraktijk.<sup>2</sup> In een periode van ideologische en religieuze verdeeldheid rond het onderwijs, lukte het in de cultuur wel om op nationale leest geschoeide instituties te stichten, zoals het Rijksmuseum te Amsterdam. Daarnaast begon zich een eerste vorm van monumentenzorg te ontwikkelen.

In de dominante liberale opvattingen van het midden van de vorige eeuw paste slechts een summier taak voor de staat. Dat heeft echter niet geleid tot een rigide onthoudingspolitiek ten aanzien van kunsten en wetenschappen. Het befaamde, in 1862 door de liberale minister-president Johan Rudolf Thorbecke geformuleerde credo 'de regering is geen oordelaar van wetenschap en kunst' hield in dat de staat principieel geen oordelen uitspreekt over de inhoud van kunsten en wetenschappen en evenmin de richting wenst te bepalen waarin kunst- en wetenschapsbeoefening zich zouden moeten ontwikkelen. Meer dan 150 jaar later is dit uitgangspunt nog altijd actueel. De praktijk dat de regering het inhoudelijk oordeel over kunst en cultuur overlaat aan externe adviesorganen, vormt daarvoor het bewijs.

In de tweede helft van de negentiende eeuw ontstond een tweedeling die nauwelijks aan actualiteit heeft ingeboet. Sommige 'verheven' uitingen van cultuur werden bestempeld als verworvenheden van de hele natie. Ze overstegen de ideologische verdeeldheid en kwamen daarmee onder verantwoordelijkheid van de gemeenschap. Daarnaast waren er verschillende uitingen die men representatief achtte voor ideologisch, regionaal of sociaal verschillende bevolkingsgroepen. Daarvoor was de staat niet verantwoordelijk, maar de groeperingen in kwestie. In deze gevallen ontwikkelde de cultuurzorg zich langs de lijnen van het particuliere initiatief. Rond de eeuwwisseling werden al zoveel initiatieven door particuliere groepen gefinancierd dat de nationale overheid niet langer domineerde.

<sup>2</sup> C. Smithuijsen, *Een verbazende stilte: klassieke muziek, gedragsregels en sociale controle in de concertzaal*, Amsterdam, 2001.



*Johan Rudolf Thorbecke, staatsman en rechtsgeleerde, 1798-1872.*

*'De regering is geen oordelaar van wetenschap en kunst', het Thorbecke-adagium uit 1862.*

*Houtgravure R. Brend'amour, Foto: Iconografisch Bureau, 's-Gravenhage*

Musea en archieven waren echter wel goeddeels aan de nationale cultuurzorg onderworpen. Dat was geen uitvloeisel van een bewuste keuze, zoals bij het onderwijs, maar het resultaat van een organische ontwikkeling. Museumcollecties waren door overdracht of erfeling rijksbezit geworden. En de staat was nu eenmaal de belangrijkste producent van documenten die na verloop van tijd als archivalia werden gecollectieerd en beheerd.

Vóór 1875 bestond de bemoeienis van de staat uit weinig meer dan beheer van het reeds verworvene. Daarna kenterden de opvattingen over de afzijdigheid van de overheid op maatschappelijk terrein. Ten aanzien van cultuur ging de overheid zich richten op systematisering en schaalvergroting van de museumcollecties. Kunstvoorwerpen in particulier bezit werden beschouwd als typisch nationale verworvenheid; de instandhouding ervan werd een verantwoordelijkheid van de gemeenschap.

Wat voor kunstvoorwerpen gold, gold misschien in nog wel sterkere mate voor cultuurhistorisch waardevolle monumenten, al dan niet in eigendom van het Rijk. Van meet af aan kende de rijksmonumentenzorg de ambitie om voorbeelden van de rijke Nederlandse bouwtraditie veilig te stellen. Dat blijkt uit de vroegste restauratiesubsidies. Ook de omstandigheid dat in 1903 een begin is gemaakt met de registratie van monumenten van geschiedenis en kunst wijst in die richting. Onverschillig of daarbij kunstzinnige, historische of opvoedkundige motieven domineerden, kenmerkend voor het laat negentiende-eeuwse conserveringsbeleid was dat een wetenschappelijk en cultureel respect voor objecten voorop stond, zonder onderscheid naar religieuze of politieke achtergrond. Deze brede oriëntatie bleef een typerend kenmerk van de nationale cultuurzorg. Opvallend is dat die brede benadering binnen de cultuursector nauwelijks serieus op de proef is gesteld, terwijl ze elders – met het onderwijs als meest sprekende voorbeeld – het onderspit heeft moeten delven tegen religieus en politiek particularisme.

Terwijl men het steeds meer eens werd over het gemeenschappelijk belang van musea, monumenten en archieven, bleef er verdeeldheid over de aanpak van het onderwijs. Aanvankelijk was de strijdvraag of het openbaar onderwijs een christelijk beginsel zou moeten uitdragen of dat de godsdienstige vorming aan de kerk moest worden overgelaten. Toen eenmaal duidelijk was dat de scheiding van kerk en staat de neutraliteit van het openbaar onderwijs impliceerde, zetten protestantse en katholieke voormannen hun kaarten op het model van confessioneel onderwijs. De positie van het bijzonder ten opzichte van het openbaar onderwijs stond in het centrum van de aandacht. In 1889 werd door een liberaalconfessioneel coalitiekabinet een nieuwe schoolwet aangenomen die een eerste erkenning betekende van de gelijkwaardigheid van bijzonder ten opzichte van openbaar



*Stedelijk Museum, gezien naar de achterzijde van het Rijksmuseum en de Hobbemastraat Amsterdam*

*Foto: Jacob Olie 28 november 1894, Bron: Gemeentearchief Amsterdam*

onderwijs. In 1917 kwam de volledige financiële gelijkberechtiging tot stand door een grondwetswijziging. Daarmee kreeg het pluralisme in het onderwijs erkenning.

In de bibliotheekwereld werd in navolging van het onderwijs een confessioneel erf afgebakend en officieel erkend. Aanvankelijk had de liberale burgerij zich sterk gemaakt voor een openbare leeszaal. Daarbij had ‘openbaar’ zowel de betekenis van toegankelijk voor alle sociale lagen, als van neutraal, openstaand voor alle godsdienstige richtingen. Bovendien werd openbaar al gauw ook opgevat als: ‘van gemeenschapswege bekostigd’. Dit heeft slechts kort stand gehouden. In de eerste twee decennia van de twintigste eeuw vormden zich naast ‘neutrale’ ook rooms-katholieke en protestantse leeszalen. De in 1908 opgerichte Vereniging tot bevordering van Openbare Leesmusea, waaruit enige jaren later de Centrale Vereniging voor Openbare Leeszalen en Bibliotheken zou ontstaan, maakte zich vanaf het begin sterk voor subsidie. En met succes. In 1911 kwam er subsidiegeld dat door de Centrale Vereniging over de

aangesloten bibliotheken in circa tien steden werd verdeeld. Vanaf dat moment stonden bibliotheken en leeszaal als jaarlijks terugkerende post op de rijksbegroting.

### Van 1918 tot 1940: verzuiling

Dat in de jaren tussen de beide wereldoorlogen de balans verder doorsloeg, van particularisme naar verzuiling, is mede veroorzaakt doordat ook de sociaal-democratische stroming culturele activiteiten ging ontplooiën. Daarmee is niet gezegd dat de sociaal-democraten over de hele linie en steeds kozen voor verzuiling. Tegen het eind van de jaren dertig zouden zij zich – evenals de liberalen honderd jaar daarvoor hadden gedaan – opwerpen als voorvechters van nationale cultuurzorg. Niet alleen voor het onderwijs, maar ook voor kunsten en musea. Niettemin sloeg de balans tijdens het interbellum door naar een verzuilde cultuurzorg.

In het midden van de jaren twintig kende elke Nederlandse zuil eigen organen en organisaties, zoals dagbladen, tijdschriften, boekuitgeverijen, ontspanningsverenigingen, bibliotheken, koren, muziekverenigingen en, later, omroepverenigingen. Binnen zo'n afgeschermd netwerk werden de eigen normen uitgedragen en werd op de naleving ervan toegezien. De voormannen van de zuilen hoopten door een bewust verkozen isolement van hun achterban ongewenste invloeden van andersdenkenden te weren en de eigen identiteit te versterken. De grammofoon, de jazz, de speelfilm uit Hollywood en ook de radio golden kort na de Eerste Wereldoorlog algemeen als bron van zedenbederf en werden daarom zoveel mogelijk buiten de deur gehouden. Toen de vernieuwing van de amusementscultuur eenmaal een voldongen feit was, waren de zuilen plooibaar genoeg om er bij de vormgeving van hun eigen populaire cultuur gebruik van te maken. Om te beginnen bij de dagblad- en tijdschriftenpers en wat later ook bij de radio-omroep en de filmvertoning.

### *Gesubsidieerde vrijheid*

In het confessionele kamp werd in twee varianten een eigen opvatting over de ordening van de maatschappij en de rol van de staat uitgewerkt. Onder protestants-christelijke werd het leerstuk van de soevereiniteit in eigen kring gezaghebbend. Het recht op ideële autonomie voor de eigen 'levenskringen' stond daarin voorop. God heeft zijn gezag gedelegeerd aan verschillende levenskringen, zoals het gezin, het bedrijf, de wetenschap, het onderwijs en de kunst. Ze zijn op

een organische wijze met elkaar verbonden en zijn elk op hun eigen gebied soeverein. Ze zijn niet ontstaan uit de staat maar kennen een van God afgeleid gezag. Bij de katholieken werd het subsidiariteitsbeginsel de dominante leer; het hogere orgaan onthoudt zich van taken waarin het lagere kan voorzien. Deze leer brengt de organische samenlevingsverbanden van de Middeleeuwen in herinnering. Het individualisme van de Renaissance en de Verlichting heeft die organische samenleving ontwricht. Tal van taken die voorheen door standsorganisaties werden verricht, zijn in de moderne samenleving aan de staat toegevallen. Onvrede met deze ontwikkeling gaf bij katholieken voeding aan het concept van de corporatieve ordening. In dat concept hebben beroepsstanden van burgers binnen de grenzen van hun eigen gebied verordenende bevoegdheden.

Langs verschillende wegen komen beide leerstukken uit bij autonomie voor levensbeschouwelijke organisaties. Beide legden ze principieel beperkingen op aan de bevoegdheden van de staat op sociaal en cultureel gebied. Ze boden de theoretische grondslag waarop confessionelen in de semi-publieke en particuliere sfeer een breed scala van activiteiten zouden ontplooien. Aangezien die activiteiten voor een niet onaanzienlijk deel door de staat werden bekostigd, kwam de typering 'gesubsidieerde vrijheid' in zwang. De verzuilde organisatievorm van maatschappelijke en culturele activiteiten zou zich gedurende meer dan vijftig jaar consolideren en uitbreiden.

Omdat in de heersende confessionele optiek de rol van de overheid ten aanzien van de cultuur beperkt was, was er nog geen sprake van een specifiek cultuurbeleid zoals dat later tot ontwikkeling zou komen. Stimuleren van – uiteraard 'oorbare' – uitingen van kunst en cultuur werd in eerste instantie aan het particulier initiatief overgelaten. Wel zag men het als opdracht van de staat om ontoelaatbaar geachte uitingen als de speelfilms, jazz of zinnenprikkelende lectuur aan banden te leggen. Bewaking van de zedelijkheid werd een vaste doelstelling van het overheidsoptreden.

#### *Ministerie van OK&W*

In 1918 werd het Ministerie van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OK&W) ingesteld. Het werkterrein van de afdeling Kunsten werd omschreven als: 'Het archiefwezen; de rijksinstellingen van wetenschap, kunst en kunstonderwijs; de zorg voor de instandhouding der monumenten van geschiedenis en kunst; in het algemeen de bevordering van rijkswege van wetenschap en kunst, en de gebouwen, die tot dusver onder het departement van Binnenlandse Zaken ressorteerden.' Hoewel de bewindslieden van het nieuwe ministerie niet, zoals hun voorgangers, in beslag werden genomen door een slepende onderwijskwestie,



*Concertgebouw, gezien naar de Van Baerlestraat Hoek J.W. Brouwerplein (nu Concertgebouwplein) Amsterdam*

*Foto: Jacob Olie, 10 november 1902, Bron: Gemeentearchief Amsterdam*



bleef de ministeriële aandacht voor kunsten en wetenschappen beperkt. De exploitatie van musea, alsmede het beheer en onderhoud van bouwkundige en archeologische monumenten en van archieven werd als publieke voorziening beschouwd; de kunstbeoefening echter niet. Toch werden in het begin van de jaren twintig verschillende rijkscommissies geïnstalleerd die ideeën moesten aandragen voor nieuwe overheidstaken ten aanzien van de kunsten. Voor de musea en de orkestrale muziek leidde dat op den duur tot uitbreiding van de staatszorg. Pers, omroep, jeugdwerk, volksontwikkeling en ook het grootste deel van de kunstbeoefening werden tijdens het interbellum door de zuilen bijna volledig met eigen middelen in stand gehouden.

Film en radio werden respectievelijk in 1918 en 1925 voorwerp van overheidsbemoeienis. Niet via subsidies, maar door middel van beperkende en censurerende maatregelen. Vandaar dat niet het Ministerie van OK&W, maar het Ministerie van Binnenlandse Zaken verantwoordelijk was voor de behandeling van de 'bioscoopkwestie'. De radio had aanvankelijk onder de departementen van Financiën en Waterstaat geressorteed, maar kwam met ingang van 1933 ook onder de vleugels van Binnenlandse Zaken. Met een beroep op de bescherming van de openbare orde en de goede zeden werd de bioscoopfilm onder centraal toezicht van de filmkeuring geplaatst en onder plaatselijk toezicht van de burgemeester. Het centraal toezicht door de Radio Omroep Controle Commissie op de teksten van radio-uitzendingen werd verdedigd met een verwijzing naar de veiligheid van de staat.

### *Bibliotheken*

In dezelfde periode waarin de schoolstrijd in feite was beslist en de gelijkberechtiging van het bijzonder onderwijs nog slechts wachtte op grondwettelijke verankering, werd het pluralisme in de bibliotheek zonder verdere politieke twist aanvaard. Hoewel er gedurende de jaren twintig werd gekort op de uitkeringen aan afzonderlijke bibliotheken, groeide het aantal vestigingen van acht in 1908 tot 77 in 1928 en 83 in 1940, waarvan ongeveer de helft van rooms-katholieke signatuur.

De subsidieregeling van 1921 betekende de bevestiging van het verzuilde stelsel van cultuurzorg in de openbare bibliotheeksector. Naast voorwaarden voor de minimale bijdragen van gemeenten bevatte de regeling enkele bepalingen over de aard van de voorzieningen: 'Openbare leeszalen en bibliotheken behoren een algemeen ontwikkelend en onderrichtend karakter te dragen, en alle moreel schadelijke en uitsluitend propagandistische literatuur te weren.' Ten aanzien van de neutrale leeszalen en bibliotheken werd bepaald dat zij 'behoren het karakter van onpartijdigheid te dragen, lectuur van iedere richting te bevatten en in de besturen elke bestaande richting zooveel mogelijk te doen vertegenwoordi-



gen'. Hoewel de zedelijke en pedagogische doelstellingen expliciet in de taakstelling van de gesubsidieerde bibliotheken waren opgenomen, werd niet vermeld welke lectuur daar niet aan beantwoordde.

### *Radio*

Aanvankelijk zag men in Nederland de radio niet als een publieke maar als een technisch-commerciële aangelegenheid. Dat werd snel anders toen de voormannen van de zuilen zich realiseerden welke mogelijkheden de radio bood voor de verspreiding van hun boodschap. Toen ook nog bleek dat de radio in handen dreigde te vallen van een 'neutrale', niet-godsdienstige, niet-verzuilde organisatie die het publiek als een uniforme groep luisteraars wilde benaderen, kwam het nieuwe medium in het brandpunt van de politieke belangstelling te staan. In enkele jaren werden vier nieuwe verenigingen voor radio-omroep actief: een katholieke, een protestants-christelijke, een vrijzinnig protestantse en een socialistische. Juist de omstandigheid dat ook de socialisten zich nu – anders dan in het onderwijs en het bibliotheekwezen – als een afzonderlijke denominatie manifesteerden, verdiepte de verdeeldheid. In aanleg ging de typisch Nederlandse 'radiostrijd' om de verdeling van de beschikbare zendtijd en om het recht om zenderinstallaties op te richten. Al gauw spitste het conflict zich toe tot een confrontatie tussen neutrale en verzuilde cultuurzorg, op het stramien van de schoolstrijd van een aantal decennia daarvoor. In het Zendtijdbesluit van 1930 werd de beschikbare ruimte op de twee radiozenders over de vijf verenigingen – één 'algemene' en vier verzuilde – verdeeld. Daarmee bezegelde de regering de verzuilde status van de radio-omroep. Ideeën over een nationale omroep als samenwerkingsorgaan van levensbeschouwelijke richtingen delfden het onderpit. De afzonderlijke denominaties verkregen officieel erkenning, de culturele verscheidenheid werd in de ether bevestigd.

Financiering van radioprogramma's werd tot aan de Duitse bezetting betaald uit de particuliere middelen van de omroepverenigingen, verkregen uit de contributies van hun leden. De eerste stappen naar een publieke regeling werden nog onder democratisch bewind gezet, het desbetreffende wetsvoorstel was op het moment dat de Duitsers het land binnenvielen echter nog niet in het Parlement behandeld.

### *Cultureel erfgoed*

Voor de conservering van cultureel erfgoed was het interbellum een belangwekkende periode. Er ontwikkelde zich een samenhangende visie op het museumwezen en de daaruit voortvloeiende rijkstaken. Financiële regelingen, adviesin-

stanties en uitvoerende organen werden uitgebreid en verbeterd. De Archiefwet van 1918 was de eerste wet die een onderdeel van de specifieke cultuurzorg als stelsel van voorzieningen beschreef.

Kort na de eeuwwisseling bepleitte de Nederlandse Oudheidkundige Bond een wettelijke bepaling voor de bescherming van monumenten die ondanks de uitbreiding van het aantal maatregelen en de opzet van een deskundig apparaat ontoereikend was gebleven. In de jaren twintig waren de modernisering en de toename van het verkeer debet aan de doorbraak van oude gevelwanden en het dempen van grachten en singels. In de jaren dertig werden de mogelijkheden om hiertegen in verweer te komen, door bezuinigingen gefnuikt.

Ondanks een beperkt budget zijn de eerste vier decennia van de twintigste eeuw ook voor de groei van het museumbestel van betekenis geweest. Naast de rijksmusea kwamen er stedelijke musea. In totaal werden er tussen 1920 en 1940 meer dan honderd nieuwe musea gesticht. Het openbaar cultuurbezit werd door initiatieven, schenkingen en nalatenschappen aanzienlijk uitgebreid.

Tijdens de bezettingsperiode werden twee belangrijke verzamelingen die voordien reeds door een particuliere stichting of vereniging waren opengesteld, aan het rijkseigendom toegevoegd: het Rijksmuseum voor Volkskunde (Het Nederlands Openluchtmuseum in Arnhem) en de bijzondere kunstverzameling van de familie Kröller-Müller in Otterlo. De oprichting van het Openluchtmuseum was een signaal van de opgeleefde belangstelling voor de volkscultuur op het platteland. Het volksleven was al vanaf de tijd van de romantiek een geliefkoosd object van intellectuele bespiegelingen en nostalgische gevoelens. De toevoeging van dit interessegebied aan de cultuurzorg van de rijksoverheid betekende erkenning van de culturele betekenis.

### *Kunsten*

Anders dan bij het cultureel erfgoed bemoeide het Rijk zich aan het begin van de twintigste eeuw nog nauwelijks met de kunstbeoefening. Omstreeks 1918 leken de kansen te keren, toen zowel voor de toonkunst als voor het toneel commissies werden geïnstalleerd om de Minister van OK&W te adviseren. Maar behalve tot enkele activiteiten op het terrein van de orkestmuziek leidde dit niet tot enige rijkssteun voor de podiumkunsten.

Vóór de doorbraak van de bioscoop voorzag het toneel in de behoefte van een breed publiek aan vermaak. ‘Kunsttoneel’ bestond nog niet, wat ertoe bijdroeg dat toneel artistiek niet hoog werd aangeslagen. Gedurende de vooroorlogse



*Emanuel Boekman (1889-1940)*

*Wethouder van Onderwijs en Kunstzaken van de gemeente Amsterdam in het interbellum*

*Linosnede: Meijer Bleekrode (1929)*

periode bleven de meningen over de betekenis van toneel verdeeld, ook in het parlement. Die verdeeldheid blokkeerde op nationaal niveau elke vorm van overheidssteun. In rechtzinnig protestantse kring zag men eerder reden voor repressief optreden dan voor stimulering. Er bestond bezwaar tegen toneel als kunstvorm, tegen de sfeer rond het beroepstoneel en tegen het repertoire. Katholieke parlementariërs hadden geen principiële bezwaren. Tot structurele ondersteuning van toneelgezelschappen kwam het echter niet.

Het waren de grotere steden die het Rijk voorgingen bij de subsidiëring van toneel. Vooral in plaatsen waar een schouwburg als gemeentelijke voorziening werd geëxploiteerd, bestond een nauwe betrokkenheid bij de toneelwereld. Steden als Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag waren de eerste toneelsubsidiënten. Dit illustreert het belang van gemeentelijke autonomie voor het cultuurbeleid. Dankzij die eigen beleidsruimte heeft zich een praktijk kunnen ontwikkelen waarin lokale initiatieven stagnatie op centraal niveau

kunnen doorbreken. Overigens mag niet de indruk worden gewekt dat de lokale besturen kunstuitingen stelselmatig gunstiger gezind waren dan de landelijke politiek. Via de vermakelijkheidsbelasting waren schouwburgen en bioscopen een welkome bron voor gemeentelijke inkomsten; van de bevoegdheid tot censuur die het gemeentebestuur bezat, is tot na de oorlog gebruik gemaakt.

In vergelijking tot toneel en opera is orkestmuziek in een vroeg stadium en zonder veel haken en ogen voorwerp geworden van overheidszorg. De politieke discussie stuitte niet op zedelijkheidskwesties zoals bij toneel. Minstens zo belangrijk was dat orkestmuziek zich al in de negentiende eeuw onder patronage van kunstminnende burgers had opgewerkt tot een kunstvorm van hoog esthetisch en sociaal aanzien. Evenals bij bibliotheken, maar anders dan bij musea, werd bij het subsidiëren van orkesten uitgegaan van een gemeenschappelijke en niet van een zelfstandige verantwoordelijkheid van de overheden. Door de rijks-subsidie afhankelijk te stellen van een gelijktijdige bijdrage van een gemeente of provincie, ontstonden koppelsubsidies. Voorwaarden die bijna zeventig jaar geleden werden geformuleerd voor de subsidiëring van orkesten, werken nog altijd door. Zo was het al rond de eeuwwisseling een voorwaarde om in het repertoire voldoende plaats in te ruimen voor muziek van Nederlandse componisten. En de doelstelling die in de jaren vijftig als ‘sociale cultuurspreiding’ geafficheerd zou worden, kondigde zich in de jaren dertig reeds aan in de subsidievoorwaarde volksconcerten te organiseren.

De speciale aandacht voor het uitvoeren van werk van Nederlandse componisten maakt duidelijk dat de overheid het nationale element binnen de orkestcultuur niet verwaarloosde. De verbetering van het orkestleven ging gepaard met internationalisering van het orkestrepertoire. Na de patriottische orkestcultuur in het begin en het midden van de negentiende eeuw waren Nederlandse composities aan het begin van de twintigste eeuw vrijwel uit het orkestrepertoire verdwenen. Om daar wat aan te doen, werd een speciaal budget beschikbaar gesteld voor de uitgave van Nederlandse composities. Het heeft de uitvoering ervan echter niet of nauwelijks gestimuleerd.

Ook met de rijkssteun aan scheppende kunstenaars, zoals beeldend kunstenaars en schrijvers, werd een bescheiden begin gemaakt. Vanaf 1919 kwam er een begrotingspost voor ‘steun aan behoeftige letterkundigen’. Dit beperkte fonds was bestemd voor ‘letterkundigen, die hun betekenis in het verleden getoond hebben, maar die bijvoorbeeld in verband met hun leeftijd niet meer in staat zijn zelf nog voldoende in hun levensonderhoud te voorzien’. Ook de eerste voorziening voor beeldend kunstenaars, twee jaar later, had het karakter van een steun-

fonds. Het bleek echter een eenmalig initiatief; door bezuinigingen verdween de post in 1924 van de begroting.

De gemeente Amsterdam reserveerde in de jaren twintig eveneens een budget voor steunverlening aan beeldend kunstenaars. In 1929 veranderde het karakter van de maatregel. Het sociale motief verdween en werd vervangen door de opzet om opdrachten te verstrekken. In 1931 werd opnieuw rijksgeld uitgetrokken voor beeldend kunstenaars, dit keer bestemd voor opdrachten ter verfraaiing van rijksgebouwen. Het budget bleef tijdens de jaren dertig bestaan. Beoordeling en selectie werden overgelaten aan een speciale adviescommissie, de Rijkscommissie van Advies voor opdrachten aan beeldend kunstenaars.

Het sociale motief vinden we terug bij het in 1935 opgerichte Voorzieningsfonds voor kunstenaars. Dit was bestemd voor tijdelijke financiële hulp aan beeldende kunstenaars en toonkunstenaars. Het werd gevoed uit subsidies van rijksoverheid en gemeenten, en uit bijdragen van de leden van de aangesloten kunstvakorganisaties.

### **Van 1940 tot 1946: bezetting en bevrijding**

De Duitse bezetting is voor de ontwikkeling van de specifieke cultuurpolitiek een cruciaal intermezzo geweest. Al kort na de Duitse inval op 10 mei 1940 werd de staatszorg voor de cultuur op instigatie van de bezetter drastisch gereorganiseerd en genazificeerd. Staatstoezicht op het openbare leven strekte ertoe om *deutschfreundliche* uitingen een monopoliepositie te bezorgen. In 1942 werden eenheidsorganisaties voor cultuurproducenten ingesteld. Aansluiting bij die culturele corporaties – de Kultuurkamer – was voorwaarde om als scheppend of uitvoerend kunstenaar in de openbaarheid te mogen treden.

Al in november 1940 werd het Ministerie van OK&W in tweeën gesplitst. Er kwam een departement van Opvoeding, Wetenschap en Kultuurbescherming, onder meer belast met de zorg voor lager, middelbaar en hoger onderwijs. Daarnaast werd er een departement voor Volksvoorlichting en Kunsten geformeerd. Binnen dit departement werden de bemoeienissen van het voormalige Ministerie van OK&W met orkesten en letterkunde, en de zorg voor de rijksgebouwen ondergebracht. Speelde de vooroorlogse overheid al zedenmeester ten aanzien van film en radio, nu kwam er een censor voor alle openbare uitingen. Dat de overheid bovendien ging optreden als propagandist van een racistische ideologie betekende een regelrechte breuk met de traditie. Tegelijk werd de mecenasrol van de overheid uitgebreid naar film, toneel en dans, die tot dusver niet van rijkswege waren gesteund. De financiering van de omroep werd publiekrechtelijk geëffectueerd door de instelling van een verplichte omroepbijdrage voor iedere bezitter



*Jan Kassies bekleedde vele functies in de culturele wereld. Hij was onder meer secretaris van de Raad voor de Kunst, directeur van de Theaterschool in Amsterdam, voorzitter van de Boekmanstichting in Amsterdam, directeur van het Instituut voor Theateronderzoek.*

*Bron: Spaarnestad Fotoarchief/Kippa*

van een radiotoestel. Voor de bij de Kultuurkamer ingeschreven orkesten en toneelspelers – musici werden als lid van een orkest of ensemble geregistreerd en toneelspelers individueel – werden algemene salarisregelingen en sociale voorzieningen ontworpen.

### *Kunstenaarsverzet*

De bejegening door de bezetter van joodse kunstenaars die van alle faciliteiten werden uitgesloten, riep vooral protest op bij beeldend kunstenaars. Velen weigerden om zich bij de Kultuurkamer aan te sluiten. Het zogenoemde kunstenaarsverzet was een van de schaarse verzetsbewegingen van een afgebakende beroepsgroep. Het bezorgde de kunstenaars veel *goodwill*. In het kunstenaarsverzet werden de plannen geboren voor de Federatie van Kunstenaarsverenigingen en de Raad voor de Kunst, organisaties die na de oorlog een belangrijke rol in het kunstleven

zouden vervullen. De Federatie van Beroepsverenigingen van Kunstenaars was aanvankelijk genegen om verschillende corporatieve principes van cultuuroordening van de bezetter over te nemen. De Federatie zou als enige erkende beroepsorganisatie van kunstenaars verordenende en budgettaire bevoegdheden moeten krijgen. Andere stromingen binnen de kunstwereld wilden deze publiekrechtelijke taak reserveren voor een op te richten Raad voor de Kunst. Direct na de bevrijding 'koesterden de Nederlandse kunstenaars de hoop op een zekere mate van zelfbestuur, waarbij de Raad voor de Kunst zich zou ontwikkelen tot 'kunstenaarsparlement'. De overheid zag de raad echter vooral als een orgaan dat haar zou adviseren over die onderdelen van het cultuurbeleid waarvan zij verre wenste te blijven: de artistieke beoordeling. Op 28 mei 1947 werd de Raad voor de Kunst ingesteld; met uitsluitend adviserende bevoegdheden.

### *Departementale indeling*

Verschiedende regelingen die de bezetter als subsidiënt en bestierder van de arbeidsverhoudingen had ingevoerd, bleven na de bevrijding bestaan. Het Ministerie van ok&w werd opnieuw ingesteld; nieuwe aandachtsgebieden, zoals pers, radio en speelfilm, verhuisden mee. Hetzelfde gold voor nieuwe subsidieobjecten als natuur- en landschapsbescherming, toneel, dans, documentaire films en voorlichtingsfilms.

In de administratieve verkaveling binnen het Ministerie van ok&w werd een wijziging aangebracht waardoor een verwijdering ontstond tussen cultuur- en wetenschapsbeleid. Direct na de bevrijding werd de verantwoordelijkheid die de oorspronkelijke afdeling Kunsten en Wetenschappen had voor een aantal wetenschappelijke instellingen, zoals de Koninklijke Academie van Wetenschappen in Amsterdam en het *Woordenboek der Nederlandsche Taal* overgeheveld naar de nieuwe afdeling Hoger Onderwijs en Wetenschappen. De scheiding tussen algemeen wetenschappelijke instellingen en specifiek oudheidkundige instellingen, zoals musea en archieven, zou in 1965 compleet worden toen ook de zorg voor de Koninklijke Bibliotheek in Den Haag en het Rijksinstituut voor Oorlogsdocumentatie in Amsterdam van Kunsten naar Wetenschappen werden overgeheveld.

Een ander opvallend element bij de reorganisaties in het eerste bevrijdingsjaar was dat de kunstsectoren en de radio gedurende een korte periode onder één directoraat kwamen, een situatie die pas in 1985 nieuw leven werd ingeblazen. De afzonderlijke afdelingen voor beeldende kunst, voor film en voor muziek, toneel en letterkunde die direct na de bevrijding waren ingesteld, werden al in 1947 opgeheven en vervangen door één afdeling voor alle gesubsidieerde takken

van kunst, ongeveer zoals die al tijdens de bezetting was afgezonderd van de administratie voor musea, monumenten en archieven. Al deze bewegingen op organisatorisch vlak lieten de intensiteit van de overheidsbemoeienis met de kunsten ongemoeid; die zou hoger blijven dan in de periode vóór de bezetting.

### *Van staatszorg naar cultuurbeleid*

Onder de eerste naoorlogse minister van OK&W, de theoloog Gerardus van der Leeuw, werd de scheiding tussen kunsten en wetenschappen niet alleen administratief bekrachtigd, maar ook theoretisch onderbouwd. In zijn denkbeelden over het cultuurbeleid – een term die mede door Van der Leeuw ingeburgerd raakte – namen niet langer de wetenschappen een centrale plaats in naast de kunsten, maar voorzieningen voor ‘buitenschoolse vorming’. In de jaren vijftig en zestig verdwenen onderwijs en wetenschapsbeoefening, als levensbeschouwelijk georganiseerde vormen van cultuuroverdracht en -productie, geleidelijk uit het gezichtsveld van de cultuurpolitiek waarvan de blik exclusief werd gericht op de ongereguleerde, buitenschoolse zones van cultuur.

Hoewel slechts enkele van de ambitieuze plannen van de sociaal-democratische minister Van der Leeuw door zijn opvolgers werden overgenomen, vond zijn omschrijving van het object van het cultuurbeleid algemene navolging. Ook de aanzetten voor volksontwikkelings- en jeugdbeleid die hij in zijn korte ambtsperiode formuleerde, hebben zij in grote lijnen gerespecteerd. Bovendien is de cultuurpolitiek van Van der Leeuw de belangrijkste schakel geweest in het ontstaan van een nationaal concept voor het cultuurbeleid. Mede door zijn toedoen is men, zowel in sociaal-democratische kring als in de praktijk van het overheidsbeleid, cultuur gaan benaderen als een zaak van gemeenschappelijk belang die zich niet laat uitsplitsen over zuilen.

### *Na 1947: verzorgingsstaat*

De eerste vijftien jaar na de bevrijding leefde in brede kring de overtuiging dat de westerse beschaving werd bedreigd door een massale morele en culturele ontworteling. Net als vóór de oorlog stelden religieuze leiders en politieke voormannen zich op het standpunt dat hun verzuilde organisaties het beste waren toegerust om de kwalijke invloeden van de massacultuur te keren. Al kort na de oorlog voegde zich daar een andere dreiging bij, namelijk die van het communisme; daartegen werd dezelfde remedie aanbevolen. Het politieke klimaat bleef onverminderd gunstig voor de verzuiling, ook omdat de drie confessionele partijen tot 1965 over een comfortabele parlementaire meerderheid beschikten.





*Studiedag over liberaal kunstbeleid, gehouden op 17 maart 1985, bij de Boekmanstichting, Amsterdam  
v.l.n.r. S. Van Heemskerck Pillis-Duvekot (vvd), destijds woordvoerder cultuur in de Tweede Kamer; de vvd-senatoren  
Y.P.W. van der Werff en E. Veder-Smit; H.J.L. Vonhoff (vvd), van 1972-1973 Staatssecretaris van Cultuur, Recreatie  
en Maatschappelijk Werk in het Tweede Kabinet Biesheuvel*

*Foto: Frank Fahrner, Amsterdam, bron: Boekmanstichting, Amsterdam*

Overigens waren het niet uitsluitend de confessionele partijen die in de opkomst van de massacultuur een bedreiging van de eigen idealen zagen. Midden in de jaren vijftig kon een vooraanstaand lid van de sociaal-democratische Partij van de Arbeid nog verklaren dat de staatszorg voor de cultuur ingegeven werd door de opdracht om ‘de mens uit de massa te redden’.

Hoewel de overheid wegens de naoorlogse wederopbouw tot een sober bestedingspatroon was gedwongen, won de opvatting veld dat zij verantwoordelijkheid moest dragen voor de cultuur in haar verschillende facetten. Naast onderwijs, bibliotheken en musea ging de overheid zich ook bekommeren om andere terreinen van het maatschappelijk en culturele leven. Was er in politiek en maatschappelijk opzicht sprake van restauratie van de vooroorlogse verhoudingen, voor de ontwikkeling van het specifiek cultuurbeleid lag dat minder voor de hand. De budgetten voor de kunsten, die tijdens de oorlog aanzienlijk waren gestegen, daalden na de bevrijding niet meer tot het vooroorlogse niveau. Het is een bizarre samenloop dat aldus zowel bezetter als kunstenaarsverzet heeft bijgedra-

gen aan een aanmerkelijk gunstiger klimaat voor de overheidsbemoediging met cultuur.

In de loop van de jaren vijftig namen de uitgaven snel toe. In 1949 werd een begin gemaakt – uit sociale motieven – met de zogenoemde contraprestatieregeling voor beeldend kunstenaars. Behalve muziek en beeldende kunsten werden voortaan ook dans, toneel en literatuur gesubsidieerd.

Tot de jaren zestig stelden de politieke partijen zich nog op het standpunt dat de subsidiëring van kunst slechts tijdelijk kon zijn. Ondersteuning was nodig om de verbroken relatie tussen kunstenaar en samenleving te herstellen. De financiële bijdrage van de overheid in de exploitatielasten van culturele instellingen bedroeg in die periode minder dan de helft. De gedachte dat subsidiëring een tijdelijke zaak was, raakte in de jaren zestig op de achtergrond. Het aantal gesubsidieerde instellingen en het niveau van de publieke bekostiging namen substantieel toe, niet alleen op het terrein van de kunsten maar ook op dat van het cultureel erfgoed. Impliciet werden culturele activiteiten en instellingen beschouwd als voorzieningen van algemeen belang die door de gemeenschap moesten worden bekostigd.

In de jaren zestig en zeventig geraakte het kunstbeleid in een stroomversnelling – de term ‘beleid’ die in de jaren vijftig vrijwel onbekend was, werd nog geen tien jaar later gebruikt om nagenoeg elk overheidshandelen mee aan te duiden. Allerlei praktische problemen werden aangepakt; in enkele jaren werd een structuur opgebouwd zoals vóór 1950 onmogelijk had geleken. Een van de voornaamste aanjagers was de stijging van het nationaal inkomen. Evenals in sommige andere westerse landen werd hier de economische groei gebruikt voor de opbouw van een door de staat gefinancierd en gegarandeerd stelsel van voorzieningen. De kunsten hoorden hier vanzelfsprekend bij. De expansie komt duidelijk naar voren uit de vergelijking van het aantal gesubsidieerde kunstinstellingen in 1950 met die van 1980. De symfonieorkesten stijgen van zeven naar zestien, toneelgroepen van zeven naar twintig en gezelschappen voor mime, jeugdtoneel of dans van vijf naar veertig.

De verstatelijking van de cultuurzorg is ook zichtbaar op de rijksbegroting. In 1910 moesten de kunsten het nog met een nominaal bedrag van niet meer dan € 450.000 stellen. In 1946 was dat gestegen tot ongeveer € 1,45 miljoen, waarna het zich in de periode van 1950 tot 1975 iedere vijf jaar verdubbelde. In de jaren dat de directie Kunsten onder het Ministerie van OK&W ressorteerde, profiteerde zij van de financiële expansie van dit departement. Ook de samenvoeging van het Directoraat-Generaal Culturele Zaken bij het Ministerie van OC&W in 1994 heeft budgettair gezien goed uitgekapt. De totale rijksuitgaven voor cultuur namen toe

van € 415 miljoen in 1995 tot bijna € 740 miljoen in 2002, een groei die vooral tijdens het bewind van staatssecretaris Van der Ploeg werd gerealiseerd. Op die manier stegen de uitgaven voor cultuur als percentage van de netto uitgaven van het Rijk van 0,62 in 1995 tot 0,83, waarmee een flinke stap werd genomen in de richting van de 'één procent voor cultuur', waarop verschillende politieke groeperingen bij de behandeling van de Miljoenennota voor 2002 hadden aangedrongen.

Ook groeide het netwerk van belangenorganisaties, overlegstructuren, fondsen, bemiddelings- en adviesinstanties die stuk voor stuk, officieel of informeel betrokken zijn bij de voorbereiding en uitvoering van het cultuurbeleid. Sinds 1945 hebben dergelijke instellingen zich met een factor zeven vermeerderd; meer dan de helft werd na 1965 opgericht.

### *Cultuur en publiek*

De benadering van cultuur als bijzonder aandachtspunt bij de opbouw van de naoorlogse verzorgingsstaat had een aantal onbedoelde effecten. De in die jaren zo krachtig beleden doelstelling van cultuurspreiding ten spijt, verzwakte de band tussen kunst en publiek. Dankzij subsidies verwierven kunstinstellingen een autonome positie. De nieuwe inkomstenbron veranderde hun oriëntatie in de richting van de subsidiërende overheid en haar adviesinstanties – weg van het brede publiek. Mede daardoor werd de verwachting dat overheidssteun op termijn zou leiden tot meer publiek slechts op onderdelen bewaarheid. Voor musea en bibliotheken bleek zij dikwijls op te gaan, voor de podiumkunsten in het algemeen niet. Ondanks het steeds bredere en artistiek meer gevarieerde aanbod op de podia gaf het publiek de voorkeur aan muziek en drama via de nieuwe, elektronische media. Daar deed zich een aantal majeure ontwikkelingen voor. De radio evolueerde van salonmeubel tot gebruiksvoorwerp in de slaapkamer, in de auto, op het werk. Het televisieaanbod bond een groot gedeelte van de bevolking gedurende enkele uren per dag aan het toestel. De videorecorder maakte van het televisietoestel niet alleen een ontvangst- maar ook een afspeelapparaat. En de muziekindustrie ontwikkelde zich in de jaren zestig tot een krachtige bedrijfstak, niet in de laatste plaats dankzij de koopkracht van jongeren. Twintig jaar later, toen de grammofoonplaat door de compact disc werd vervangen, zag zij kans haar omzet in korte tijd te verdubbelen. Door groei van de koopkracht, stijging van het onderwijsniveau en toename van de mobiliteit ontstonden nieuwe culturele gedragspatronen.

Aan al deze ontwikkelingen heeft de overheid in haar cultuurbeleid lange tijd geen consequenties verbonden. De beleidsdoelstelling die kan worden samengevat met 'gesubsidieerde kunstspreiding in openbare ruimten' werd niet bijge-

steld. Bij de ideologie van de kunstspreading – oorspronkelijk ingegeven door de behoefte om tegenwicht te bieden tegen de verspreiding van de massacultuur – prevaleerden de ‘traditionele uitingsmiddelen buitenshuis’. In de jaren zeventig werden kortstondig pogingen ondernomen om de kunstspreading te richten op aparte doelgroepen of regio’s. Zo ontstonden fenomenen als het ‘vormingstoneel’ en ‘kunst in de wijken’. Aan de eigen dynamiek van de elektronische overdrachtstechnieken en hun implicaties voor het cultuurbeleid is tot aan de jaren tachtig nauwelijks aandacht besteed.

### *Ontzuiling en democratisering*

De eerste naoorlogse cultuurministers hadden hun cultuurpolitiek nog gepresenteerd als wapen in de strijd tegen de vermeende morele en culturele ontworteling van de ‘massa’s van het volk’. Hoewel die argumentatie in de jaren zestig werd bijgesteld, ging de ontwikkeling van het cultuurbeleid onverstoort verder. Cultuursubsidiëring werd niet langer gelegitimeerd met het argument dat de kunst een dam moest opwerpen tegen de massacultuur. Overheidsnota’s gingen omzichtig spreken over ‘andere leefstijlen’ of ‘subculturen’. De terughoudendheid van de overheid om een moreel of artistiek oordeel te vellen nam verder toe, terwijl de grote politieke partijen de noodzaak van staatssteun voor de cultuur bleven onderschrijven. Kwaliteit werd het leidende criterium voor het overheids-handelen; vast te stellen wat kwaliteit precies inhield, werd aan anderen overgelaten.

Het succes van het kwaliteitscriterium als leidend principe is goeddeels te verklaren uit het proces van ontzuiling dat in de jaren zestig op gang kwam. Uitingen van andere levensovertuigingen of leefstijlen werden niet langer veroordeeld op grond van de zekerheid die een eigen religieuze of politieke ideologie kon bieden. Persoonlijke smaak werd in steeds ruimere kring erkend als uiting van een soevereine en autonome keuze van het individu. De stelligheid van het eigen groepsgelijk en het geruststellende isolement van de zuilenperiode behoren evenwel tot het verleden.

De ontzuiling is niet los te zien van het proces van democratisering dat eveneens in de jaren zestig op gang kwam. Niet alleen werden steeds meer afwijkingen van de dominante cultuur getolereerd en als gelijkwaardig erkend, ook nieuwe uitingsvormen werden geleidelijk aanvaard en gerespecteerd. Dat gebeurde niet altijd zonder slag of stoot. Aanvankelijk bleef de voorwaarde dat ze moesten beantwoorden aan wat werd beschouwd als de beschaafde smaak. In de jaren zeventig verloor ook deze haar monopolie. Popmuziek, stripboeken, Hollywoodfilms en vele andere cultuuruitingen die voorheen als onkies werden

bestempeld, verkregen een zekere mate van erkenning, soms zelfs in de vorm van subsidiëring. Kortom, ook op esthetisch gebied deed het pluralisme zijn intrede. Kwaliteit lag niet langer besloten in conventies, maar moest van geval tot geval worden opgespoord.

### *Bibliotheken, pers en omroep*

De veranderingen in het cultureel klimaat die in de jaren zestig inzetten, waren van invloed op voorzieningen die geheel of gedeeltelijk op basis van het verzuilingsmodel waren georganiseerd, zoals bibliotheken, pers en vooral radio en televisie. In de bibliotheekwereld werd het beginsel van levensbeschouwelijke differentiatie in 1975 verlaten. Bij omroep en pers gebeurde dat niet, al verloren levensbeschouwelijk georganiseerde instituties ook hier terrein. Dat was vooral het geval bij dag- en weekbladen, waar de ontzuiling samenviel met processen van technische schaalvergroting en economische concentratie in de uitgeverij.

Ook bij de omroep werd het alleenrecht van de verzuilde instituties doorbroken. De Omroepwet van 1967 maakte de toetreding van nieuwe zendgemachtigden mogelijk. Daarvan werd gebruik gemaakt door twee organisaties die niet aan een zuil waren gebonden. De een was gericht op vernieuwing en verjonging van het programma-aanbod; de ander was van traditionele reformatorische signatuur. Bovendien creëerde de Omroepwet meer speelruimte voor niet-verzuilde programma's, verzorgd door het overkoepelende samenwerkingsorgaan Nederlandse Omroep Stichting (NOS). Het zou tot de jaren negentig duren eer commerciële televisie een aanzienlijk deel van de kijkersmarkt zou veroveren op de publieke zenders.

Aangezien het ondersteuningsbeleid voor de pers mede haar oorzaak vond in de snelle opkomst van televisiereclame, is men in de jaren zeventig omroep en pers in hun onderlinge samenhang gaan beschouwen. Het begrip 'mediabeleid' – of 'samenhangend mediabeleid' – vond ingang. Het hield onder meer in dat de overheid omroepontwikkelingen toetste op hun economische gevolgen voor de dag- en weekbladpers. De belangrijkste doelstelling van het mediabeleid bleef de instandhouding van de levensbeschouwelijke pluriformiteit.

Evenmin als bij de kunsten heeft de overheid zich bij het mediabeleid in die jaren veel aangetrokken van structurele veranderingen in de publieke belangstelling. Terwijl de meeste radioluisteraars en televisiekijkers de traditionele omroeporganisaties niet langer beschouwden als de vertegenwoordigers bij uitstek van levensbeschouwelijke stromingen, bleef de overheid vasthouden aan een omroepaanbod waarin levensbeschouwelijk neutrale onderwerpen als amuse-

ment en cultuur volgens dezelfde uitgangspunten worden verzorgd als informatieverschaffing en opiniëring. De doelstelling om verscheidenheid te bewerkstelligen, resulteerde in protectie van de bestaande verscheidenheid. Hierdoor was er lange tijd geen ruimte voor nieuwe initiatieven zoals een aparte zender voor klassieke muziek of popmuziek.

### *Welzijnsoptiek*

Eind van de jaren zestig vielen veel van de gesubsidieerde voorzieningen van de verzorgingsstaat onder de noemer van het welzijnsbeleid. De gedachte hierachter was dat de toegenomen materiële welvaart niet direct had geresulteerd in een navenant immaterieel welzijn. Ook cultuur werd opgevat als een onderdeel van welzijn. Deze denkwijze lag ten grondslag aan de splitsing van het Ministerie van OK&W in 1965. Er ontstond een apart Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) en een nieuw Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) met als eerste minister Mw. dr. Marga Klompé. Kunsten, oudheidkunde en natuurbescherming, omroep en openbare bibliotheken werden als 'buitenschoolse cultuurzorg' gescheiden van onderwijs en wetenschappen. In zekere zin was het de praktische uitwerking van de theorie die minister Van der Leeuw al kort na de oorlog had gemunt, namelijk om alle buitenschoolse vorming bij het cultuurbeleid onder te brengen.

In de beginjaren van het Ministerie van CRM werd cultuurbeleid vooral gezien als instrument voor maatschappijhervorming. Deze benaderingswijze werd gevoed door een tijdgeest die vrije expressie propageerde en de spontane creativiteit die in elk mens huist gefrustreerd achtte door tradities en aangeleerde vaardigheden. Cultuur werd synoniem voor creativiteit, verandering van structuren en het aftasten van grenzen. De gemeenschappelijke achtergrond van kunst en cultuur met kennis, onderwijs, technologie en wetenschappelijke tradities verdween uit beeld. Het Ministerie van CRM werd gepresenteerd als 'proeftuin van de samenleving', als het departement dat oog had voor de kwaliteit van het bestaan. Die kwaliteit werd in veel gevallen vereenzelvigd met alles wat 'vernieuwend' en 'experimenteel' heette – kwaliteit als tegenpool van wat goed in de markt ligt.

In de jaren zeventig wordt het accent verlegd. Vooral die activiteiten en werkvormen oogstten bijval waarvan men een bijdrage verwachtte aan het wegwerken van achterstanden van bepaalde maatschappelijke groeperingen. 'Maatschappelijke relevantie' werd het credo van het cultuurbeleid.

In de praktijk bleef het veelal bij leuzen. Een terugblik leert dat geen enkele subsidiebestemming werd herzien vanwege een vermeend gebrek aan maatschap-



*Dr. M.A.M. Klompé, minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk in het Kabinet Zijlstra, 1966-1967,  
en het Kabinet De Jong, 1967-1971*

*Behandeling van de Omroepwet in de Tweede Kamer, januari 1967.*

*Bron: Spaarnestad Fotoarchief*

pelijke relevantie. Het primaat van de welzijnsideologie in de jaren zeventig heeft de ontwikkeling naar grotere autonomie voor de kunstinstellingen niet geblokkeerd.

Sommige culturele activiteiten werden gesubsidieerd, niet primair vanwege hun kwaliteit maar vanwege hun bijdrage aan de verscheidenheid of vanwege hun bereik onder minderheden. Soms werd de diversiteit van overtuigingen zozeer van belang geacht, dat het de aandacht voor kwaliteit naar de achtergrond drong. De overheid liet zich in zo'n geval uitsluitend leiden door de verscheidenheid. De welzijnsoptiek heeft een blijvende invloed gehad op de benadering van tal van beleidsgebieden – ook in de cultuursector. Meer dan voorheen kreeg men oog voor smaakverschillen tussen publieksgroepen. De ervaringen in het jeugdwerk en de verschijning van etnische minderheden onder de bevolking hebben hieraan bijgedragen. Het leidde tot pleidooien voor een breder cultuurbegrip en een grotere verscheidenheid in subsidiebestemmingen.

### De jaren tachtig en negentig

De economische stagnatie aan het begin van de jaren tachtig dwong tot een heroriëntatie op de rol van de overheid, ook op het terrein van de cultuur. De verzorgingsstaat kwam ter discussie te staan. Kernbegrippen in het debat waren heroverweging van de collectieve uitgaven, deregulering, privatisering en reorganisatie. Op tal van terreinen van de cultuur kwam een decentralisatiebeweging op gang. De overdracht aan lagere overheden van geldmiddelen bestemd voor bibliotheekwerk, beeldende kunsten en monumentenzorg, de verzelfstandiging van de rijksmusea en de opzet van een reeks cultuurfondsen leidden stuk voor stuk tot verkorting van lijnen en tot snellere en meer flexibele beslissingen.

Bij de honorering van subsidieaanvragen verwierven criteria als artistieke kwaliteit en professionalisering nog meer gewicht. De overheid werd zich bewust van haar opdracht om ervoor te zorgen dat een artistiek hoogwaardig cultuuraanbod voldoende kansen krijgt, ook wanneer daar in bepaalde gevallen geen grote publieke belangstelling tegenover staat. Tegelijkertijd werd onderzocht of de afhankelijkheid van overheidsgeld kon worden verminderd. In musea en bij de podiumkunsten deed sponsoring door het bedrijfsleven zijn intrede.

De neiging om zeer uiteenlopende 'culturele' beleidssectoren binnen één departement, onder één gemeenschappelijke noemer van welzijnsachtig karakter aaneen te smeden, raakte weer op de achtergrond; het Ministerie van CRM ging in 1982 op in het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (WVC).

De constatering dat het luister- en kijnpubliek zich niet langer volgens één en hetzelfde beginsel oriënteerde en organiseerde, vertaalde zich begin jaren



negentig in een tweesporenbeleid: naast een sterke en herkenbare publieke omroep werd ruimte geboden aan diverse vormen van commerciële omroep.

Cultuur wordt vrij algemeen beschouwd als een op zichzelf staande sector van overheidszorg. Het eigen karakter van het cultuurbeleid kreeg een extra impuls toen het mediabeleid met ingang van 1985 in één directoraat-generaal werd samengevoegd met kunsten, musea, monumenten en archieven. In 1989 werden daar ook de bibliotheken aan toegevoegd. In zekere zin werd de cirkel gesloten toen in 1994 de overheidszorg voor cultuur werd losgekoppeld van die voor volksgezondheid en welzijn en het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (ocenw) ontstond.

## 2.2 Stand van zaken

Met uitzondering van het onderwijs aan het begin van deze eeuw, en de omroep bij vlagen, heeft de cultuur in Nederland nooit aanleiding gegeven tot diepgaande politieke conflicten. In brede kring bestond en bestaat consensus over de legitimiteit van overheidssteun voor de cultuur. Bepalend daarvoor is een algemeen cultureel klimaat waarin een hoge premie staat op de expressievrijheid van individuen in de meest ruime zin van het woord. Een tweede voorwerp van brede en principiële overeenstemming is de verscheidenheid. De strijd om de pluriformiteit heeft in de Nederlandse samenleving geleid tot een grote mate van tolerantie, tot ruime aandacht voor een breed scala van cultuurpatronen. In de derde plaats is van belang dat het kwaliteitsprincipe de laatste jaren fungeert als uitgangspunt van het cultuurbeleid. Daarmee wordt teruggegrepen op de vroegste fundamenteën van de specifieke cultuurpolitiek. Dat het primaat van de kwaliteit in de jaren zeventig werd uitgedaagd door waarden als maatschappelijke relevantie en de ideologie van het welzijnsdenken, is niet meer dan een intermezzo gebleken. Het vierde en laatste, breed gedragen uitgangspunt van het Nederlandse cultuurbeleid betreft de principiële afstandelijkheid van de overheid ten aanzien van cultuurpolitieke vragen. Dit principe kent zijn eigen paradoxen. Om haar beschavingstaak te kunnen vervullen dient de overheid te selecteren, maar tegelijkertijd mag en wil zij niet zelf een oordeel vellen. Om aan dit dilemma te ontkomen wordt de selectie gedelegeerd. In de cultuurpolitieke praktijk van de afgelopen veertig jaar heeft zich dat vertaald in het fenomeen van de advisering. Voordat een bewindspersoon beslist, wordt advies gevraagd aan deskundigen. De praktijk leert dat een dergelijk advies, als het om inhoud, om kwaliteit gaat, bijna altijd wordt gevolgd.

Niet alleen de selectie, ook de besluitvorming kan worden gedelegeerd. Op dat stramien spelen lokale en provinciale overheden vanouds hun rol. Delegatie van

besluitvorming vermindert de druk op het centrale apparaat en maakt variatie en zonodig correctie op het beleid van de rijksoverheid mogelijk – de stedelijke cultuurzorg is ouder dan de nationale.

De van oudsher gedecentraliseerde zeggenschap over de besteding van cultuursubsidies heeft niet alleen een geografisch bepaalde verschijningsvorm, maar ook een functioneel bepaalde. In de Nederlandse cultuurpolitieke traditie zijn behalve de steden ook verschillende wereldbeschouwelijke gemeenschappen geregeld toegerust om zelfstandig culturele voorzieningen in stand te houden. Dit type decentralisatie van zeggenschap is het oudste instrument van participatiebevordering. De gelden werden of worden namelijk van overheidswege toegekend aan verenigingen of stichtingen die uit initiatieven van cultuurparticipanten waren voortgekomen en langs de lijnen van de verzuiling waren georganiseerd. Nu de verzuilde ordening van deze instituties op tal van terreinen is verdwenen, heeft de functionele decentralisatie een andere gedaante aangenomen. Een belangrijk deel van het cultuurbeleid komt thans tot uitvoering via cultuurfondsen, die als zelfstandige bestuursorganen opereren.

### Conceptueel

De constanten in het cultuurbeleid duiden op een karakteristieke tweeslachtigheid. Naast, en soms tegenover, de ambitie om uitnemende onderdelen van het culturaanbod veilig te stellen, bestaat de drang pluriformiteit in cultuur-historische tradities en kunstuitingen te waarborgen. In dit laatste geval is de overheid ingeschakeld om ideologisch of geografisch bepaalde gemeenschappen toe te rusten met bevoegdheden en gelden, met de bedoeling dat zij daarmee hun culturele voorzieningen onderhouden. Langs dit spoor heeft zich de bemoeienis met de omroep, de amateurkunst, de openbare bibliotheken en ook de streekmusea ontwikkeld. Aldus kwamen vooral cultuuruitingen aan bod die aansluiten op de smaak en de voorkeuren van grote, lange tijd door de zuilenstructuur van elkaar onderscheiden groepen van de samenleving.

In het eerste geval is de overheid ingeschakeld om steun te verlenen aan cultuur van hoge artistieke of cultuurhistorische kwaliteit – cultuur die ideologische of geografische scheidslijnen zou overstijgen. Hier prevaleert niet de eis van representativiteit, maar het streven om burgers met buitengewone of minder vertrouwde culturele prestaties te confronteren. Bevoegdheden en geldmiddelen worden meestal niet aan organisaties van participanten toegekend maar aan producerende of conserverende instellingen. Niet de omvang van de groep afnemers of sympathisanten weegt het zwaarst, maar de kwaliteit zoals die door deskundigen wordt vastgesteld. Deze benadering is herkenbaar in het landelijke beleid

voor de diverse kunstdisciplines en voor musea en monumenten van nationale importantie. Op die manier werden vooral cultuuruitingen gesteund die niet direct aansloten op de in getalsmatig opzicht overheersende voorkeuren, maar eerder op een zekere afstand daarvan stonden.

Beide tradities kennen hun zwakke plekken. De geschiedenis van de publieke omroep laat zien dat het recht doen aan verscheidenheid kan uitmonden in een overdreven bewaking van in het verleden verworven posities of gevestigde belangen. En aan het kwaliteitsoordeel van deskundigen kleeft het risico dat dit van de aspiraties van de cultureel meelevende burgerij vervreemd raakt of daar zelfs een zekere mate van onverschilligheid voor ontwikkelt. Het resultaat is dan een kunst die alleen nog door ingewijden is te doorgronden.

Het wisselende patroon van aansluiting zoeken en afstand nemen, of anders geformuleerd verscheidenheid koesteren en kwaliteit aanmoedigen, vinden we terug in andere leidende thema's van het cultuurbeleid. Hoewel de pluriformiteit van de cultuurdeelname juist ook door de bemoeienis van de centrale overheid wordt beschermd, zal men zich bij het toekennen van subsidies op nationaal niveau in de regel eerder concentreren op het selecteren van uitnemende kwaliteit dan op het honoreren van verscheidenheid. Daarentegen zullen bij de cultuurzorg op lokaal niveau vaker overwegingen van toegankelijkheid voor een groter publiek een rol spelen – ook als dit minder kwaliteit oplevert. Voor particuliere instanties geldt identificatiemogelijkheid met het eigen gedachtegoed als een belangrijk criterium dat op gespannen voet kan komen te staan met algemene kwaliteitsmaatstaven.

Zonder zich veel gelegen te laten liggen aan de beide tradities van cultuurbevordering, dreigde in de naoorlogse periode het cultuurbeleid met een zekere regelmaat dienstbaar te worden gemaakt aan wisselende maatschappelijke idealen. Toch heeft zich in de loop der tijd een redelijk stabiel patroon van subsidiebestemmingen ontwikkeld dat kan rekenen op een tamelijk brede consensus. Niettemin heeft het er soms de schijn van dat het cultuurbeleid permanent waakzaam moet zijn voor een onzichtbare opponent die vooral gevoelig lijkt voor argumenten met een hoge politieke dagwaarde. Twintig jaar geleden was dat de maatschappelijke relevantie, later ging het om het profijtbeginsel of om marktwerking. Het blijft opvallend dat het kwaliteitsprincipe voor onderwijs of wetenschap als vanzelfsprekend wordt ervaren, terwijl hetzelfde uitgangspunt op esthetisch terrein als elitair en ondemocratisch kan worden betiteld. Opmerkelijk is ook dat de wijze van kwaliteitsjurering in de cultuurzorg, ondanks de turbulente jaren zestig en zeventig, onveranderd het systeem van de wetenschappen is blijven volgen. Zowel artistieke als wetenschappelijke prestaties worden in Nederland door kringen van ingewijden en vakgenoten gekeurd. Met dit verschil dat de

oordelen van wetenschappers in de kring van betrokken vakgenoten een zeker gezag genieten, terwijl het oordeel van esthetische specialisten dat gezag niet zelden ontbeert, zowel in de eigen professie als in bredere kring.

### Bestuurlijk

Was de staatszorg voor de cultuur, voorzover deze bestond, in de eerste helft van de negentiende eeuw geconcentreerd bij de Koning en in de tweede helft bij het Ministerie van Binnenlandse Zaken, vanaf 1919 viel het kunst- en cultuurbeleid onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen (OK&W). In 1965 vond een ingrijpende departementale herindeling plaats, waarbij kunsten, oudheidkunde, natuurbescherming, omroep en bibliotheken als 'buitenschoolse cultuurzorg' werden gescheiden van onderwijs en wetenschappen. Onder de noemer 'cultuur' werden ze ondergebracht in het nieuwe Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM). De instelling van dit ministerie markeerde de uitbouw van de verzorgingsstaat. Volgens de toenmalige minister betrof het 'een uiting van het groeiend besef dat naast voorzieningen inzake de welvaart meer voorzieningen voor het cultureel en maatschappelijk welzijn nodig zijn'.

In 1982 werden het Ministerie van CRM en een deel van het Ministerie van Sociale Zaken en Volksgezondheid samengevoegd tot het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur (wvc). Van de welzijnsideologie uit de jaren zestig en zeventig werd toen weer enigszins afstand genomen; men was cultuur intussen weer meer gaan zien als een autonoom object van overheidszorg. Deze visie kreeg in 1985 extra reliëf toen het mediabeleid met het beleid voor de scheppende en uitvoerende kunsten, musea, monumenten en archieven, en het internationaal cultuurbeleid in één directoraat-generaal werd ondergebracht. Vier jaar later werd daar het bibliotheekbeleid aan toegevoegd. Een belangrijke voorwaarde voor een samenhangend cultuurbeleid was in vervulling gegaan.

In deze omvang keerde het beleidsterrein 'cultuur' in 1994 terug naar het ministerie waaruit het in 1965 was losgemaakt. De vorming van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (ocenw), waarin cultuur behoort tot de portefeuille van één van de twee staatssecretarissen, heeft een nieuwe impuls gegeven aan de cultuureducatie. In lijn met het bij het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen al bestaande organisatiemodel is het afzonderlijke directoraat-generaal voor Culturele Zaken per 1997 opgeheven. De intact gebleven cultuurdirecties – Kunsten, Cultureel erfgoed, Media, letteren en bibliotheken, Algemeen cultuurbeleid – vallen thans ambtelijk onder de verantwoordelijkheid van de Directeur-Generaal Cultuur en Arbeidsvoorwaarden, die zitting heeft in de Bestuursraad van het ministerie.

*Rijk, provincies en gemeenten*

Sinds het begin van de jaren zeventig is er gediscussieerd over de taakverdeling tussen Rijk, provincies en gemeenten. Aanleiding was het streven van de rijksoverheid om in het kader van een efficiency-operatie een groot aantal bevoegdheden en verantwoordelijkheden over te hevelen naar de lagere overheden. Ook het cultuurbeleid werd hierin betrokken. Bedoeling was het binnenlands bestuur te reorganiseren en het functioneren van de rijksdienst te verbeteren.

Tegelijk bestond er binnen de cultuursector behoefte aan een eenvoudiger regime van subsidieverlening, gebaseerd op een overzichtelijke verdeling van verantwoordelijkheden tussen Rijk, provincies en gemeenten.

Deze wens werd vooral ingegeven door de ervaringen opgedaan met de zogenoemde koppelsubsidies. Onder het regime van de koppelsubsidies werd een bepaalde culturele voorziening, zoals een regionaal orkest of een toneelgroep, in stand gehouden door verschillende subsidiënten, soms afkomstig uit alle drie de overheidslagen. De bekostiging was in zo'n geval afhankelijk van een groot aantal overheidsbesluiten. De bevoegdheden waren niet afgebakend, zodat een voorstel van de rijksoverheid pas kon worden uitgevoerd indien alle partijen het eens waren. Als één van de subsidiënten zich terugtrok, betekende dat in de praktijk bovendien dat de gehele subsidieopbouw- en daarmee de voorziening – in gevaar werd gebracht.

De herschikking van taken tussen Rijk, provincies en gemeenten, die vervolgens op gang is gekomen, had verstrekkende consequenties. Het Rijk kreeg in principe de verantwoordelijkheid voor de instandhouding van de nationale musea, de symfonieorkesten en de op landelijk niveau opererende toneel- en dansgezelschappen. De provincie kreeg de spreiding, coördinatie en instandhouding van het aanbod op provinciale schaal tot taak. De gemeenten werden primair belast met de zorg voor de instandhouding en bespeling van de accommodaties. In de praktijk zou echter blijken dat deze drie taken bezwaarlijk zo verregaand zijn te scheiden als de theorie suggereert.

Ten aanzien van de grote steden koos het Rijk voor een andere benadering. Met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag sloot het aparte overeenkomsten af, convenanten genoemd. Deze bestuursovereenkomsten bevatten afspraken over de financiering – door Rijk en gemeente – van grootstedelijke kunstinstituten als het Koninklijk Concertgebouworkest, het Nationale Ballet, De Nederlandse Opera, het Rotterdams Philharmonisch Orkest, het Residentie Orkest, het Nationale Toneel, het RO theater en Scapino Rotterdam.

De herverdeling van taken beperkte zich overigens niet tot de relatie tussen Rijk, provincies en gemeenten. Er werden – onder meer als uitvloeisel van de Wet

op het specifiek cultuurbeleid – nieuwe mogelijkheden ontwikkeld om verantwoordelijkheden, waar nodig, te decentraliseren. Bestuurlijke aanpassingen als de verzelfstandiging van de rijksmuseum, het doorsluizen naar de gemeenten van gelden voor beeldende-kunstopdrachten en de opzet van een reeks fondsen kunnen stuk voor stuk in dit licht gezien worden. Daarbij weegt het streven van de rijksoverheid om het aantal eigen taken en verantwoordelijkheden te beperken, zwaar. Een afstandelijker overheid is beter in staat zich te concentreren op de hoofdlijnen van het beleid dan een overheid die tegelijk talloze detailkwesties tot een oplossing moet brengen en daarvoor ook nog een keer politiek verantwoordelijk is.

Als men de balans opmaakt van de afgelopen jaren, blijkt er geen sprake te zijn van een vastomlijnde regie die in één richting – decentraliseren óf centraliseren – wijst. Voor de cultuursector heeft de bezinning op overheidstaken tegengestelde effecten gehad. Ten aanzien van cultureel erfgoed is bijvoorbeeld op grote schaal gedecentraliseerd; bij de vereenvoudiging van de bestuurlijke verhoudingen voor de podiumkunsten en de beeldende kunst was sprake van centralisatie.

Bij de totstandkoming van de *Cultuurnota 1997-2000, Pantser of ruggengraat* werd een flinke stap voorwaarts gemaakt in het overleg met provincies en gemeenten, waardoor inhoud werd gegeven aan de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de culturele infrastructuur. Door middel van nog intensiever overleg met de andere overheden en gemeenschappelijke beleidsontwikkeling in het kader van het *Actieplan Cultuurbereik*, alsmede via financiële matchingarrangementen ten behoeve van het project *Cultuur en school* is de band tussen de bestuurlijke partners bij het opstellen van de *Cultuurnota 2001-2004, Cultuur als confrontatie* verder aangehaald.

### *Wetgeving*

December 1988 werd een aantal aspecten van het cultuurbeleid, voor zover dat viel onder de verantwoordelijkheid van de Minister van WVC, vastgelegd in het voorstel voor een Wet op het specifiek cultuurbeleid. Het voorstel omvatte slechts enkele artikelen. Artikel 3 heeft voorafgaand aan de goedkeuring door het parlement al belangrijke gevolgen gehad. In dat artikel wordt de regering verplicht om ten minste eenmaal per vier jaar een cultuurnota aan beide Kamers der Staten-Generaal aan te bieden. De nota dient een overzicht te bevatten van de gerealiseerde en voorgenomen activiteiten op het terrein van het cultuurbeleid. Met dit wetsvoorstel gaf de regering blijk van haar voornemen om de werkingssfeer van de systematiek die voor de kunsten al was ingevoerd met het *Kunstenplan 1988-1992* en waarmee positieve ervaringen waren opgedaan, uit te breiden over het

gehele terrein van het specifiek cultuurbeleid. De keuze voor de figuur van een vierjaarlijkse cultuurnota kwam voort uit de wens van de rijksoverheid het eigen subsidiestelsel hechter en vooral planmatiger te structureren. Tegelijk kwam de nieuwe systematiek tegemoet aan de verlangens van kunst- en cultuurinstellingen om over verscheidene jaren te kunnen programmeren en daarvoor financiële zekerheid te verkrijgen.

Bovendien was het nodig geworden om het cultuurbeleid van de rijksoverheid een wettelijke basis te verschaffen, wilde het Rijk althans ook in de toekomst in de gelegenheid zijn om specifieke uitkeringen voor cultuur aan lagere overheden te verstrekken. Onder specifieke uitkeringen worden in de regel verstaan uitkeringen van het Rijk aan een provincie of gemeente waarvan de bestemming van te voren is aangegeven. Inmiddels was besloten dat dit type uitkeringen met ingang van 1 januari 1989 alleen nog mocht worden verstrekt als daaraan een wettelijke regeling ten grondslag lag of zou komen te liggen. Specifieke uitkeringen zonder wettelijke basis zouden worden overgeheveld naar het Provincie- of het Gemeentefonds, de twee bronnen waaruit lagere overheden van het Rijk een algemene uitkering ontvangen.

Op 16 april 1993 trad de Wet specifiek cultuurbeleid in werking (Stb.1993,193). Naast de introductie van de vierjarige beleidscyclus wordt daarin de taak van de verantwoordelijke Minister omschreven. De wet belast hem, of bij delegatie de verantwoordelijke Staatssecretaris, met het scheppen van voorwaarden voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of anderszins verbreiden van 'cultuuruitingen'. De Minister laat zich daarbij leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid. De Memorie van Toelichting bij de wet bevat een indicatieve opsomming van de terreinen van de cultuur waarover het beleid van de Minister zich uitstrekt: 'de kunsten, de musea, de monumenten, de archieven, de media, het bibliotheekwerk en de internationale betrekkingen op deze terreinen.' De wet zelf benoemt deze terreinen niet. Zowel de terreinafbakening als het te voeren beleid krijgt vorm in de cultuurnota.

In de *Nota Cultuurbeleid 1993-1996, Investeren in Cultuur* werden de hoofdlijnen voor het cultuur- en mediabeleid voor de eerste maal in een gemeenschappelijk kader geplaatst. De *Cultuurnota 1997-2000, Pantser of Ruggengraat* heeft een zo mogelijk nog integraler karakter. Anders dan zijn voorganger is deze nota niet opgebouwd uit sectornota's; hij behandelt het gehele cultuurbeleid in het licht van een negental centrale uitgangspunten. Nieuw is dat deze uitgangspunten, voordat zij hun uitwerking vonden in de cultuurnota, in 1995 aan de hand van een afzonderlijke notitie met de beide Kamers der Staten-Generaal zijn besproken. Met het verschijnen van de *Cultuurnota 2001-2004, Cultuur als confrontatie*, verschoof het accent nog verder in de richting van de uitgangspunten. Niet in de

laatste plaats door de aard van zijn stellingen en de manier waarop de staatssecretaris, in lijn met de titel van zijn nota, het debat met de Kamer en de wereld van kunst en cultuur aanging.

### *Subsidiesystematiek*

De beleidscyclus rondom de cultuurnota brengt met zich mee dat in principe eens in de vier jaar het cultuurbeleid in zijn geheel ter discussie wordt gesteld. Deze discussie beperkt zich niet tot de cultuurpolitieke uitgangspunten maar bestrijkt ook de financiële consequenties voor de verschillende sectoren en instellingen.

Vóór de dagen van het kunstenplan en de cultuurnota werden alle subsidies jaarlijks door de Minister vastgesteld. Met het in beginsel vastleggen van subsidies voor een periode van vier jaar werd beoogd flexibiliteit te brengen in de cultuurbegroting door het automatisme van de jaarlijkse subsidies aan gevestigde instellingen te doorbreken en deze instellingen eens in de vier jaar op hetzelfde moment aan een integrale afweging te onderwerpen. Bovendien was de bedoeling culturele instellingen een zekere mate van continuïteit te bieden door de subsidiëring, ook juridisch, voor maximaal vier jaar vast te leggen. Oogpunt was ook de transparantie van het overheidshandelen te vergroten, door zowel de overheid als de instellingen te dwingen hun beleid, meer dan vroeger het geval was, te verwoorden en te verantwoorden.

Wordt de subsidie tijdens een cultuurnotaperiode toegezegd, wat door de onderbrenging van individuele subsidieverleningen bij fondsen steeds minder voorkomt, dan geldt de toezegging voor de nog resterende jaren van een periode.

Het staat elke instelling vrij om voor een nieuwe periode een nieuwe subsidieaanvraag in te dienen, maar zij kan daarbij geen recht ontlenen aan het feit dat al eerder subsidie werd verleend. Dat neemt niet weg dat er instellingen zijn waarvan het niet realistisch is om te verwachten dat hun voortbestaan elke vier jaar ten principale ter discussie wordt gesteld. De hoogte van de subsidie en de inhoud van het beleidsplan staan echter wel ter discussie – ook in het geval van culturele ‘kroonjuwelen’ als het Koninklijk Concertgebouworkest of het Rijksmuseum. Ook kan de overheid niet zonder meer de handen aftrekken van instellingen die een wettelijke basis hebben, zoals de fondsen, of die met overheidsgeld waardevolle collecties hebben opgebouwd, zoals het Nederlands Filmmuseum in Amsterdam.

Uiterlijk een jaar voor aanvang van een nieuwe cultuurnotaperiode moeten culturele instellingen een aanvraag voor structurele subsidie indienen. Zo’n aanvraag bevat een beleidsplan voor de komende periode. De Minister zendt de



binnengekomen aanvragen ter advisering door naar de Raad voor Cultuur. Uiterlijk dertien weken voor het begin van de volgende periode wordt een beslissing genomen. Het beleidsplan dient een volledig inzicht te geven in de artistieke of inhoudelijke doelen voor de komende vier jaar. Ook bevat het een evaluatie van het gevoerde beleid in de voorafgaande periode. In alle gevallen gaat het plan vergezeld van een begroting van inkomsten en uitgaven voor de komende periode.

Het beleidsplan zet de instelling ertoe aan heldere uitgangspunten en realistische doelstellingen te formuleren en bij de uitvoering daarvan planmatig te werk te gaan. Voor de overheid dient het beleidsplan als toetssteen bij de subsidiebeslissing en – zowel tijdens als na afloop van de subsidieperiode – bij de evaluatie van de resultaten.

Door middel van algemene en bijzondere subsidievoorwaarden dwingt de overheid af dat aan haar cultuurpolitieke doelstellingen wordt voldaan. Deze voorwaarden hebben betrekking op kwantiteit en kwaliteit van de productie, op spreiding en publieksbereik en daarnaast op de kwaliteit van het financiële beheer en de financiële en inhoudelijke verantwoording achteraf. De inhoudelijke beoordeling van de plannen vooraf en de evaluatie van de resultaten zijn toevertrouwd aan de Raad voor Cultuur.

Wanneer de Minister subsidie heeft toegekend, is de instelling verplicht jaarlijks een activiteitenplan in te dienen. Dit bevat de concrete uitwerking van het beleidsplan voor de periode van één jaar.

De Raad voor Cultuur volgt het functioneren van een instelling in artistiek of inhoudelijk opzicht en stelt hierover periodiek een beoordeling op. Deze *monitoring* dient een tweeledig doel. Het geeft antwoord op de vraag of de instelling waarmaakt wat zij in haar beleidsplan heeft beloofd. Daarnaast is het een bouwsteen van de sectoranalyses die de raad opstelt in de aanloop naar de volgende cultuurnotaperiode.

Ook de Minister toetst of en in hoeverre de uitwerking overeenstemt met het goedgekeurde beleidsplan. Indien er halverwege de rit sprake blijkt te zijn van grote afwijkingen, kan hij besluiten een eenmaal verleende subsidie gedeeltelijk of zelfs geheel in te trekken.

De omstandigheid dat subsidies in beginsel voor een vierjaarlijkse periode worden vastgesteld, biedt instellingen meer armslag bij hun artistieke en zakelijke beleid. De instelling geniet bij de uitvoering van haar beleidsplan een behoorlijke vrijheid, zolang hetgeen in het beleidsplan is toegezegd, wordt uitgevoerd. Het is bijvoorbeeld goed denkbaar dat in de eerste twee jaren van een subsidieperiode wordt gespaard voor extra activiteiten in het derde jaar. Ook bestaat nu de

mogelijkheid om tegenvallers in een bepaald jaar of seizoen te compenseren met een overschot in een ander jaar of seizoen, mits – gerekend over de hele subsidieperiode – de exploitatie sluitend is. Deze wijze van subsidiëring wordt budgetfinanciering genoemd. Zij doet een zwaarder beroep op de kwaliteiten van de artistieke en zakelijke leiding. Immers, van de instelling wordt niet alleen verwacht beleid te ontwikkelen voor de middellange termijn, zij wordt ook met meer nadruk dan voorheen aangesproken op de uiteindelijke resultaten. Het aanvullen van ontstane tekorten, zoals voorheen niet zelden voorkwam, gebeurt alleen nog maar bij zeer hoge uitzondering. Van de leiding van de instelling wordt verwacht dat deze gebruik maakt van de mogelijkheden om als ondernemer het bedrijf een solide financiële basis te verschaffen. Eventuele tegenvallers in de exploitatie moet de instelling zelf opvangen.

Op grond van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) moet een belanghebbende – veelal een instelling – die het met een besluit van de Minister of Staatssecretaris niet eens is, daartegen bezwaar maken voordat hij beroep kan instellen. Dit gebeurt door de indiening van een bezwaarschrift bij degene die het besluit genomen heeft. De belanghebbende wordt over het bezwaarschrift gehoord.

Tegen de beslissing op het bezwaar kan bij de rechter beroep worden ingesteld. Waar en hoe dat moet gebeuren, wordt in de beslissing op het bezwaar vermeld.

### *Advisering*

De Nederlandse overheid neemt weinig beslissingen over kunst en cultuur zonder dat zij een commissie van onafhankelijke deskundigen daarover heeft geraadpleegd. Deze praktijk komt tegemoet aan twee uitgangspunten die allebei een principieel element bevatten: het beginsel dat de overheid zich zoveel mogelijk met de hoofdlijnen van beleid bezighoudt en het beginsel dat de overheid zich onthoudt van een inhoudelijke beoordeling van kunst en cultuur.

Enigszins vooruitlopend op een algehele herziening van het adviesstelsel bij de rijksoverheid, die per 1997 is ingegaan, heeft de inbreng van adviseurs eind 1995 gestalte gekregen in één Raad voor Cultuur. Deze raad is de opvolger van de Raad voor de Kunst die in voorlopige samenstelling actief was sinds 1947, de Raad voor het Cultuurbeheer – op zijn beurt een bundeling van verschillende colleges op het gebied van het cultureel erfgoed, nog in 1991 ingesteld – de Mediaraad en de Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging (RABIN). Anders dan bij de oude, opgeheven raden zijn de politiek verantwoordelijke bestuurders niet meer gehouden advies te vragen aan de Raad voor Cultuur of

enig ander adviescollege; dat is een van de veranderingen die het nieuwe adviesstelsel met zich mee heeft gebracht. Alleen in geval van wetgeving is het horen van de Raad van State nog voorgeschreven, terwijl in bepaalde sociaal-economische kwesties de Sociaal-Economische Raad (SER) moet worden gehoord.

Waar het de Raad voor Cultuur betreft, is het niettemin nog steeds gebruikelijk om advies in te winnen. Bovendien wordt de Raad voor Cultuur, in afwijking van alle andere adviesorganen, niet alleen gehoord over de hoofdlijnen van het beleid, maar ook over alle culturele instellingen die een meerjarige subsidie aanvragen. De raad beoordeelt hen op de artistieke kwaliteit of de cultuurhistorische waarde van hun voorgenomen activiteiten. Met ten hoogste 25 leden, inclusief de voorzitter, is de raad groter dan de meeste andere adviescolleges. In 2001 is in een brief aan de Tweede Kamer echter het voorstel gedaan ook voor de Raad voor Cultuur het in de Kaderwet adviescolleges genoemde maximum van vijftien leden in te voeren om op die manier een impuls te geven aan het integrale karakter van de advisering.<sup>3</sup> Vooruitlopend op de besluitvorming is een begin gemaakt met de reductie van het aantal raadsleden. Het is de bedoeling dat de Raad voor Cultuur gedurende een overgangsperiode tot 2005 bestaat uit ten hoogste negentien leden inclusief de voorzitter, en dat daarna het aantal raadsleden wordt teruggebracht tot vijftien. Naast de door de Kroon benoemde raadsleden zijn er commissieleden die bij ministerieel besluit worden benoemd. De verlaging van het aantal raadsleden gaat gepaard met een uitbreiding van het aantal commissieleden.

De Raad voor Cultuur adviseert niet over het budget – al dient hij wel de financiële mogelijkheden voor ogen te houden. Hoewel de adviezen van de raad veel gewicht in de schaal leggen, ligt de beslissingsbevoegdheid bij het bestuur. De verantwoordelijke Minister of Staatssecretaris moet immers niet zelden een bredere afweging maken dan alleen een inhoudelijke.

Naast de zojuist beschreven adviesstructuur worden er geregeld tijdelijke externe adviescommissies door de Minister ingesteld. In zulke gevallen gaat het om reorganisatievraagstukken met een zware politiek-bestuurlijke lading. Wanneer de bestaande instanties daarvoor onvoldoende toegerust worden geacht, wordt een beroep gedaan op andere deskundigen. Voorbeelden van tijdelijke commissies zijn de Landelijke Werkgroep Orkestenbestel, de Landelijke Werkgroep Dansbestel, de Commissie-Batenburg, de Commissie Landelijk Toneelbestel, de Adviescommissie Muziek (Commissie Hierck). In de mediasector werden de afgelo-

<sup>3</sup> Ministerie van ocnw, *Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 18 mei 2001*, Tweede Kamer 2000-2001, 27432, nr. 32.

pen jaren adviezen uitgebracht door de Commissies-Donner, -Van der Zwan en -Ververs. Er was een Commissie Publieksbereik Hedendaagse Kunst en Musea (Commissie-Ex), alsmede een speciale Adviescommissie Vormgeving.

### *Fondsen*

Voor de scheppende kunsten bestaan verschillende publieke en semi-publieke fondsen. Sommige dateren al van voor de Tweede Wereldoorlog. Die fondsen hadden vooral een sociale doelstelling.

Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig verschenen er nieuwe, door de overheid opgerichte en gefinancierde fondsen. De aanzet voor deze ontwikkeling was in 1981 gegeven door het in werking treden van de Fondsenwet scheppende kunsten. Deze definieerde een fonds als een 'privaatrechtelijke rechtspersoon met volledige rechtsbevoegdheid, die ten doel heeft het tot stand komen en het voor gebruik gereed maken van werken van scheppende kunst te bevorderen door daartoe financiële uitkeringen te verstrekken'. De wet bood de Minister de mogelijkheid voor de scheppende kunsten nieuwe fondsen te stichten. Toen in 1993 de Wet op het specifiek cultuurbeleid in werking trad, is de Fondsenwet ingetrokken. De nieuwe wet schiep de mogelijkheid om voor het gehele terrein van het specifiek cultuurbeleid fondsen op te richten.<sup>4</sup>

De fondsen die thans functioneren, hebben weliswaar de vorm van een stichting, maar dit laat hun publiekrechtelijk karakter onverlet. Bij een fonds gaat de verantwoordelijkheid van de overheid in principe niet verder dan het verstrekken van gelden en het stellen van bepaalde voorwaarden aan de handel en wandel van het fonds in kwestie. De bevoegdheid om uit het jaarlijkse budget subsidies toe te kennen, is gedelegeerd aan de fondsbesturen. Over de omvang van het budget heeft het parlement het laatste woord. De controle van de Minister beperkt zich in het algemeen tot het vaststellen van de statuten van het fonds en van de reglementen, die de wijze van subsidietoekenning beschrijven. Daarbij laat de Minister zich adviseren door de Raad voor Cultuur. Wel benoemt de Minister zelf alle bestuursleden en toetst hij achteraf het beleid van het fondsbestuur.

De praktijk van de subsidietoewijzing aan individuele kunstenaars of aan kunstinstellingen is door de introductie van de fondsen aanzienlijk vereenvoudigd. Fondsen behandelen doorgaans een groot aantal vergelijkbare subsidieaan-

<sup>4</sup> Na inwerkingtreding van de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen zullen de cultuurfondsen worden onder de werking van die wet worden gebracht. Daartoe zal de wet op het specifiek cultuurbeleid worden aangepast op de Kaderwet.

vragen, waarvoor de Minister voorheen de Raad voor de Kunst of een ander vast adviesorgaan raadpleegde. In het fondsenstelsel ligt de verantwoordelijkheid voor het oordeel over de kwaliteit en de financiële afwikkeling bij een fondsbestuur dat zich over kwaliteit ook door externe deskundigen laat adviseren.

Thans functioneren de volgende fondsen:

- Fonds voor de Letteren (1969);
- Bedrijfsfonds voor de pers (1974);
- Fonds voor de Scheppende Toonkunst (1982);
- Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst (1987);
- Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties (1988);
- Stichting Fonds bijzondere journalistieke projecten (1990);
- Nederlands Literair Productie- en Vertalingen Fonds (1991);
- Mondriaan Stichting (1993);
- Stimuleringsfonds voor Architectuur (1993);
- Nederlands Fonds voor de Film (1993);
- Fonds voor het Bibliotheekwerk voor Blinden en Slechtzienden (1995);
- Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (2002) ; en het
- Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten (2002).<sup>5</sup>

### *Auteursrecht*

Het auteursrecht speelt een bijzondere rol op het raakvlak van economie en cultuur. Karakteristiek voor het auteursrecht, zoals dat in de tweede helft van de negentiende eeuw in de meeste Europese landen vorm heeft gekregen, is het streven creatieve prestaties te beschermen. Dankzij de Auteurswet 1912 kan de ‘maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst’ de vruchten van zijn creatieve arbeid plukken. Aldus levert het auteursrecht een cruciale bijdrage aan de continuïteit en de bloei van letterkunde, wetenschap en kunst.

De maker van een werk beschikt naast de exclusieve bevoegdheden tot ‘openbaarmaken en verveelvoudigen’ ook over zogenoemde persoonlijkheidsrechten, die gebaseerd zijn op de nauwe band tussen de maker en zijn werk. Deze rechten beschermen vooral ideële belangen. Zo kan een auteur opkomen tegen aantasting van zijn werk, ook al heeft hij zijn exploitatierechten overgedragen. Persoonlijkheidsrechten zijn niet overdraagbaar.

<sup>5</sup> Ontstaan uit een fusie tussen het Fonds voor Amateurkunst (1997) en het Fonds voor de Podiumkunsten (1993).



*Mr. A.A.M. van Agt en M.H.M.F. Gardeniers-Berendsen, Minister van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk in het Eerste en Derde Kabinet Van Agt, 1977-1981 resp. 1982.*

*Bron: Spaarnestad Fotoarchief/ANP Foto*

In 1993 heeft de Auteurswet gezelschap gekregen van de Wet op de Naburige Rechten. Deze wet breidt de bescherming van de creatieve prestatie uit naar uitvoerende kunstenaars, muziek- en filmproducenten en omroepen. De wet kent hen met het auteursrecht vergelijkbare bevoegdheden toe – vandaar ‘naburige’ rechten.

De cultuurpolitieke component van het auteursrecht blijkt zonneklaar uit de voorgeschiedenis van het auteursrechtelijke leenrecht. Vanaf 1987 heeft de overheid ervoor gezorgd dat Nederlandse en Friese auteurs, vertalers en uitgevers een compensatie ontvingen voor het uitlenen van hun werken door bibliotheken. Dat gebeurde, enigszins merkwaardig, op basis van een cultuurpolitieke regeling in de Welzijnswet. Hiervoor werd elk jaar een bedrag van € 4,5 miljoen door de bibliotheken bijeengebracht, dat in de jaren 1988 tot en met 1991 door het Rijk tot maximaal € 7 miljoen werd verhoogd. In 1992 ging het weer terug naar € 4,5 miljoen.

Sinds 1 januari 1996 is de regeling vervangen door een bepaling in de Auteurswet die auteursrechthebbenden recht geeft op een vergoeding voor het uitlenen

dan wel verhuren van hun werken. Over de hoogte van vergoedingen voor commerciële verhuur – bijvoorbeeld door videotheken – hebben de rechthebbenden het laatste woord. De verhoudingen liggen anders in het geval van uitlening door bibliotheken, die immers een publieke taak vervullen. De hoogte van de uitleenvergoedingen wordt thans vastgesteld in een onderhandelingsstichting waarin de bibliotheken en de auteurs zitting hebben onder voorzitterschap van een onafhankelijke derde. Het incasseren van de vergoedingen en de verdeling onder rechthebbenden geschiedt door de Stichting Leenrecht. Behalve boeken vallen ook CD's, videobanden en DVD's onder het leenrecht, zodat niet alleen auteurs en uitgevers maar ook rechthebbenden in de sfeer van de muziek- en filmindustrie van het leenrecht profiteren. Voor de periode 1997-1999 is een regeling voor de uitlening van geschriften op jaarbasis afgesproken. Met ingang van 1 januari 2000 is een andere vergoedingstructuur overeengekomen. Voor de uitlening van geschriften zal door bibliotheken uiteindelijk een bedrag van 10 eurocent per uitlening worden voldaan. In 2002 zal een evaluatie van de werking en het effect van het leenrecht plaatsvinden.

Ter uitoefening van de rechten van auteurs en uitgevers is voorts de Stichting Reprorecht actief, een bij wet aangewezen organisatie die sinds 1988 is belast met incasso van kopieervergoedingen. Jaarlijks ontvangt deze instelling een vergoeding van de overheden, de bibliotheken en het voortgezet onderwijs voor het maken van fotokopieën van auteursrechtelijk beschermd werk. Deze vergoedingen komen vooral auteurs en uitgevers van educatieve en wetenschappelijke uitgaven, waaronder ook tijdschriften, ten goede. Ook uitgevers van dag- en opiniebladen profiteren ervan. In 2001 is in totaal meer dan € 10 miljoen gereparteed aan Nederlandse rechthebbenden. De regeling is in 2002 uitgebreid tot het bedrijfsleven.

Vanouds bevat de Auteurswet de bepaling dat het vervaardigen van kopieën door particulieren voor eigen oefening, studie of gebruik is toegestaan. Toen de cassette recorder en de videorecorder particulieren in staat stelden om op ongekende schaal geluidsdragers en omroepuitzendingen te kopiëren, werd ook hier de roep om compensatie hoorbaar. Het heeft in 1991 geleid tot een heffing op onbespeelde beeld- en geluidsdragers. Deze wordt door de Stichting De Thuis kopie geïnd bij fabrikanten en importeurs en onder de verschillende rechthebbenden via hun organisaties verdeeld. In 2000 bedroeg de opbrengst bijna € 16 miljoen. Naast de 'traditionele' heffing op cassettebandjes en videobanden, wordt ook geheven op eenmalig beschrijfbaar compact discs, herschrijfbaar compact discs en Minidiscs. Een deel van de Thuis kopie vergoeding wordt besteed aan culturele doelen.

Het auteursrecht en de naburige rechten zijn gevoelig voor ontwikkelingen in het buitenland, die de nationale beleidsvrijheid beperkingen oplegt. In Nederland is het Ministerie van Justitie eerstverantwoordelijk voor de auteurswetgeving en het auteursrechtbeleid. Het Ministerie van Oenw en Economische Zaken zijn medeverantwoordelijk en werken dan ook nauw samen met het Ministerie van Justitie.

Onder invloed van de ontwikkeling van nieuwe media en digitalisering veranderen het belang en de positie van het auteursrecht. Ook in het digitale tijdperk is het auteursrecht onmisbaar als prikkel tot de ontwikkeling van creatieve *content* die de mogelijkheid biedt om investeringen terug te verdienen.

De Europese richtlijn betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij (*Richtlijn 2001/29/EG, PbEG 22 juni 2001, L 167/10*) verklaart het auteursrecht en de rechten van uitvoerende kunstenaars en muziekproducenten ook van toepassing in de digitale omgeving. Uitgangspunt is dat tussen de belangen, zoals dat van rechthebbenden bij een billijke vergoeding voor hun creatieve prestatie en het belang van gebruikers bij een open toegang tot informatie, een rechtvaardig evenwicht wordt verwezenlijkt.<sup>6</sup> Dit evenwicht wordt gekenmerkt door aan de ene kant een hoog niveau van bescherming van de auteur en aan de andere kant een wettelijk stelsel van beperkingen op de rechten ten behoeve van gebruikers zoals bibliotheken, archieven, omroeporganisaties en pers.

### Financieel

In 1945 besloeg het rijksbudget voor cultuur een half procent van de totale rijksbegroting. Anno 2002 bedraagt het budget van het Ministerie van Oenw voor cultuur – zonder het kunstvakonderwijs, met inbegrip van de media – € 1.494 miljoen, ongeveer 0,7 procent van de rijksbegroting in enge zin. Indien de ontwikkeling van de rijksuitgaven op het terrein van de cultuur wordt gezien over de afgelopen tien jaar, kan worden geconcludeerd dat na een snelle groei over de periode 1994-1998, over de periode 1998-2002 een minder snelle groei is ingezet, vergelijkbaar met de ontwikkeling van de prijsindexcijfers voor de gezinsconsumptie. Bij het trekken van die conclusie is echter geen rekening gehouden met initiatieven die vanuit het Rijk zijn ondernomen om gemeentelijke en provinciale cultuurbudgetten te verhogen. Ook initiatieven die in latere jaren tot uitgaven zullen leiden, zoals de verbouwing van het Rijksmuseum zijn

<sup>6</sup> Zie o.a. de brief van 10 mei 1999 van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over *Auteursrecht, naburige rechten en nieuwe media*, Tweede Kamer, 1998-1999, 26 538, nr. 1.





*Algemeen directeur van het Noordhollands Philharmonisch Orkest, de heer S. Paardekooper, draagt een masker van Staatssecretaris van der Ploeg van Cultuur, bij aanvang van het protestconcert in de Tweede Kamer. Het orkest is het niet eens met het advies dat het NPO opgeheven kan worden, 7 november 2000.*

*Bron: ANP FOTO*

niet verdisconteerd. Indien daar rekening mee wordt gehouden is er wel sprake van een substantiële verhoging van het cultuurbudget van de overheden tezamen.

De media niet meegerekend, bedraagt het cultuurbudget van het Rijk € 647 miljoen. Voor de media trekt het Rijk € 846 miljoen uit, voor een deel betaald uit reclameopbrengsten van circa € 300 miljoen en de rente op de omroepreserve. Tot 2000 werden de uitgaven voor radio en televisie voor ongeveer zeventig procent gedekt uit omroepbijdragen van burgers en voor ongeveer dertig procent uit de reclame-inkomsten van de publieke omroep. In 2000 is de omroepbijdrage gefiscaliseerd.

In tabel 7 zijn de uitgaven op de begroting voor cultuur weergegeven van 1985 tot en met 2002.

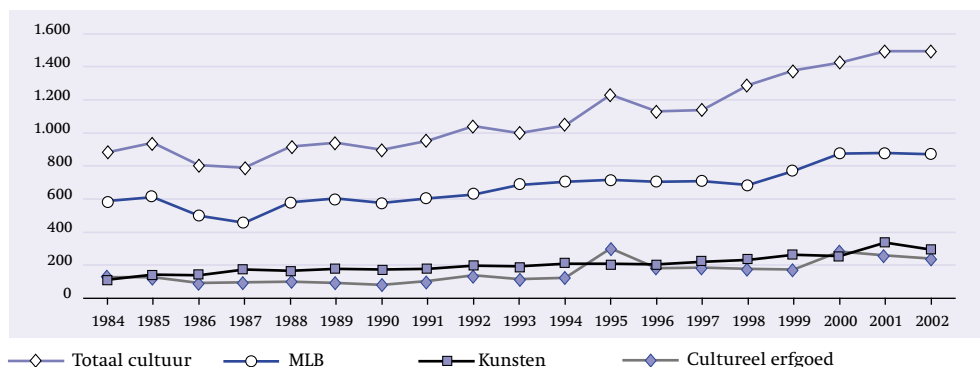
Tabel 7. Uitgaven voor cultuur van het Rijk 1985-2002 (in mln. euro)\*

	1985	1988	1991	1994	1998	1999	2000	2001	2002
Musea	22,8	22,9	32,1	50,0	87,9	123,9	183,5	138,4	137,9
Monumentenzorg	100,6	72,6	61,9	62,7	55,2	48,1	94,8	113,4	75,3
Archeologie	1,3	2,2	2,2	3,0	7,5	1,4	3,6	5,1	4,6
Archieven	3,9	3,8	5,0	6,5	19,8	2,7	2,7	3,2	3,0
Overig cultureel erfgoed	0,0	1,1	2,7	1,3	9,0	0,0	0,0	0,0	18,9
<b>Totaal cultureel erfgoed</b>	<b>128,7</b>	<b>102,6</b>	<b>103,9</b>	<b>123,5</b>	<b>179,4</b>	<b>176,1</b>	<b>284,7</b>	<b>260,1</b>	<b>239,7</b>
Media	457,4	544,4	566,6	672,1	654,4	735,1	830,6	836,1	846,2
Letteren	4,5	5,2	14,4	13,7	11,1	11,3	18,0	16,3	15,1
Bibliotheken	151,7	30,4	22,0	20,7	21,8	23,5	26,0	27,0	10,0
<b>Totaal MLB</b>	<b>613,6</b>	<b>580,0</b>	<b>603,0</b>	<b>706,5</b>	<b>687,3</b>	<b>769,9</b>	<b>874,6</b>	<b>879,4</b>	<b>871,3</b>
Beeldende Kunst, Vormgeving	14,6	35,0	37,4	57,9	61,3	65,4	54,5	73,4	45,1
Podiumkunsten	106,9	108,3	110,9	123,1	142,9	150,9	147,9	180,8	173,2
Film	7,4	9,8	11,2	11,8	12,3	14,8	11,5	19,5	11,3
Amateuristische kunst/K.V.	12,5	10,0	11,5	11,4	16,8	16,5	20,0	23,2	15,0
Overige kunsten	3,4	5,1	7,8	4,5	0,0	16,2	20,6	39,7	49,9
<b>Totaal kunsten</b>	<b>144,8</b>	<b>168,2</b>	<b>178,9</b>	<b>208,7</b>	<b>233,2</b>	<b>263,8</b>	<b>254,4</b>	<b>336,6</b>	<b>294,5</b>
Fondsen cultureel erfgoed	-	-	-	-	-	-	-	-	4,9
Fondsen MLB	-	-	-	-	-	-	-	-	19,0
Fondsen Kunsten	-	-	-	-	-	-	-	-	55,3
<b>Totaal Fondsen**</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>79,2</b>
Overige uitgaven cultuur	53,5	65,3	66,1	6,8	189,5	170,1	9,3	17,1	8,9
<b>Totaal cultuur</b>	<b>940,7</b>	<b>916,1</b>	<b>951,9</b>	<b>1045,5</b>	<b>1.289,4</b>	<b>1.379,8</b>	<b>1.423,0</b>	<b>1.493,2</b>	<b>1.493,6</b>

\* De bedragen tot en met 2001 zijn gebaseerd op de slotwet, die van 2002 op de begroting van 2002.

\*\* Sinds 2002 worden de uitgaven voor de fondsen apart verantwoord.

Figuur 2. Uitgavenniveau van cultuurcategorieën, 1984-2002 (in mln. euro)



### Verschuivingen binnen het rijksbudget

Tabel 7 toont aanzienlijke verschuivingen binnen het rijksbudget. Meestal ligt daar een herverdeling van verantwoordelijkheid tussen het Rijk en de andere overheden aan ten grondslag, waarbij ook de bijbehorende middelen geheel of gedeeltelijk zijn overgedragen. Het meest opmerkelijk zijn de overdracht van de zorg voor de openbare bibliotheken in 1986 en de uitruiloperatie bij de podiumkunsten een jaar eerder. Bij de beeldende kunst heeft zo'n herverdeling zich twee keer voorgedaan; beide keren met het Ministerie van Sociale Zaken. De verzelfstandiging van de rijksmusea bracht in 1995 een overheveling van de personeelskosten van de musea met zich mee: van het personeelsbudget van het cultuurministerie naar het museumbudget.

Opvallend is dat het aandeel van de kunsten in het cultuurbudget in de loop der jaren is toegenomen. Daarentegen is de bijdrage aan de monumentenzorg afgenomen, zij het met compensatie uit andere bronnen. Bovendien heeft het Rijk in 1995 eenmalig € 125 miljoen extra beschikbaar gesteld voor de restauratie van monumenten.

De verhogingen in de budgetten per 1997 zijn in veel gevallen een uitvloeisel van de *Cultuurnota 1997-2000*. De verhogingen van het cultuurbudget in 1998 en 1999 vloeien voort uit de extra inkomsten van de media aan rente, dividend en STER-inkomsten, die als uitgaven worden overgeboekt naar de omroepreserve. Voorts heeft in 1999 een betaling plaatsgevonden van de omroepreserve naar de reserve van de NOS.

*Sectorale verschuivingen*

Bekijken we tabel 7 sectorgewijs, dan zien we om te beginnen dat het museumbudget in de loop der jaren met sprongen is gegroeid. Om te beginnen in 1989 kregen de rijksmusea meer armslag doordat ze inkomsten mochten bestemmen voor de eigen bedrijfsvoering. Met ingang van 1991 werd het budget voor een reeks van jaren verruimd om het *Deltaplan voor het Cultuurbehoud* tot uitvoer te kunnen brengen. Een derde sprong in het museumbudget vond in 1995 plaats, toen de verzelfstandiging van de rijksmusea haar beslag kreeg en de personeelslasten van de musea op de begroting kwamen te drukken. Tenslotte is het museumbudget in 1996 opnieuw verhoogd, in verband met de verrekening van de huur van museumgebouwen.

De rijksmiddelen voor de bibliotheken daalden in 1986 in één keer van € 152 naar € 23 miljoen door de overdracht van de verantwoordelijkheid voor het grootste gedeelte van het bibliotheekwerk aan provincies en gemeenten, waarbij de bijbehorende middelen overgingen naar het Provincie- en het Gemeentefonds.



*Drs. H. d'Ancona, Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in het derde Kabinet Lubbers, 1989-1994*

*Presentatie Strategisch Plan voor de Monumentenzorg op 14 april 1994 in de Augustijnekerk in Dordrecht*

*Foto: B.C. van Noordwijk, Aarle-Rixtel, België. Bron: Stichting NCM, Amsterdam*

De verhoging van het bibliotheekbudget in 1996 heeft als oorzaak dat met de opname van het leenrecht in de Auteurswet 1912 de leenvergoedingen ten laste van de bibliotheken komen. De verhoging in het jaar daarna komt ten goede aan leesbevordering, papierconservering en de introductie van nieuwe media in de bibliotheken.

Ten behoeve van beeldende kunstaankopen is in 1985 € 9 miljoen overgeheveld van het Ministerie van Sociale Zaken naar het Ministerie van WVC.

Het voor de podiumkunsten beschikbare bedrag is in 1985 aanzienlijk verhoogd door de overheveling van € 25 miljoen van gemeenten en provincies naar het Rijk in het kader van de herinrichting van het orkesten- en toneelbestel. Ook voor het nieuwe Muziektheater in Amsterdam was een bijdrage in de exploitatiekosten noodzakelijk.

De uitgaven voor monumentenzorg zijn in 2001 incidenteel opgelopen tot € 113 miljoen. Dit heeft betrekking op de extra middelen voor het onderhoud van monumenten, die vanwege achterstallig onderhoud snel hersteld moeten worden, en waar grote bedragen mee zijn gemoeid. De groei van de budgetten voor musea na 1999 heeft vooral te maken met een andere wijze van doorberekenen van huisvestingskosten.

Het budget voor overig cultureel erfgoed fluctueert sterk. De verhoging in 2002 kan worden toegeschreven aan de verbouwing van het Rijksmuseum, en andere investeringen in de huisvesting van musea.

Ook de middelen voor media zijn in 1999 en wederom in 2000 substantieel gestegen. Een deel van deze stijging gaat schuil onder de overige uitgaven cultuur, en heeft te maken met de eerder genoemde toevoeging aan de omroepreserve.

### *Overheidsuitgaven volgens het CBS*

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) verzamelt jaarlijks gegevens op basis van de slotwetten van de rijksbegroting. Een belangrijk verschil tussen de bevindingen van het cultuurministerie en het CBS is dat het departement alleen gegevens verzamelt van de eigen uitgaven en het CBS informatie verstrekt over zowel Rijk, provincies als gemeenten. Waar het materiaal wél vergelijkbaar is – het rijksaandeel – verschillen de bedragen die beide bronnen geven.<sup>7</sup> Voor de tekst van deze publicatie vormen de financiële gegevens afkomstig van het Minis-

<sup>7</sup> De oorzaak van dit verschil is vooral statistisch-technisch van aard en leent zich binnen het bestek van deze publicatie minder goed voor een nadere uiteenzetting.

terie van ocnw zoals weergegeven in tabel 7, het uitgangspunt. Daarnaast worden de cijfers gepresenteerd die verzameld zijn door het CBS, vooral omdat ze de financiële inzet van de drie bestuurslagen laten zien. Er is voor gekozen om de CBS-bevindingen voor zichzelf te laten spreken en ze slechts bij uitzondering van commentaar te voorzien.

Tabel 8 geeft een overzicht van de uitgaven van de Rijksoverheid, de provincies en de gemeenten aan cultuur. Cultuur omvat de categorieën: musea, monumentenzorg, bibliotheken, scheppende en uitvoerende kunsten, amateurkunst, kunsteducatie, culturele accommodaties, multifunctionele culturele accommodaties en overige cultuur. De omroep is in dit overzicht niet opgenomen.

Voor 1998 en 1999 is een iets andere invalshoek gekozen: kunsten omvat beroepsuitvoerende kunst, amateurkunst, kunstaccommodaties, scheppende kunst en muzische en culturele vorming; cultuurbeheer en verspreiding omvat musea, monumenten, bibliotheken, media en archieven. In grote lijnen komen de meeste posten toch overeen, zodat vergelijking mogelijk is.

De categorie 'kunsten' bij het CBS omvat alle overheidsbijdragen aan schepende en uitvoerende kunsten, amateurkunst, kunsteducatie, culturele accommodaties en multifunctionele culturele accommodaties; de categorie 'scheppende kunsten' heeft betrekking op beeldende kunst, vormgeving, film en letteren, alsmede subsidies aan componisten en choreografen.

Voor de ontwikkeling van de overheidsuitgaven aan de afzonderlijke disciplines zij verwezen naar de afzonderlijke beschrijvingen in de volgende hoofdstukken.

In totaal wordt er in 1999 € 2.017 miljoen aan cultuur uitgegeven. Hiervan is € 652 miljoen afkomstig van het Rijk, € 192 miljoen van de provincies en € 1.173 miljoen van de gemeenten. Indien de uitgaven voor de media zouden worden meegerekend, zouden de uitgaven ruim € 730 miljoen hoger liggen. In 1998 zijn de totale cultuuruitgaven met circa € 0,45 miljard zijn gestegen. Daarachter gaat zowel een forse stijging bij de rijksuitgaven als bij de gemeentelijke uitgaven schuil. Bij het Rijk zijn met name de uitgaven aan cultureel erfgoed en podiumkunsten hier debet aan. Het aandeel van de cultuuruitgaven van het Rijk is in de loop van de jaren teruggelopen van veertig naar 32 procent. Het aandeel van de provincies stijgt met vier procent naar 58 procent en dat van de gemeenten eveneens met vier procent naar tien procent. Opvallende conclusie is dat het aandeel van de gemeenten in de cultuuruitgaven naar bijna zestig procent is gegroeid, en dus de belangrijkste contribuant is geworden.

Tabel 8. Uitgaven voor cultuur door het Rijk, provincies en gemeenten, 1975-1999 (in mln. euro)

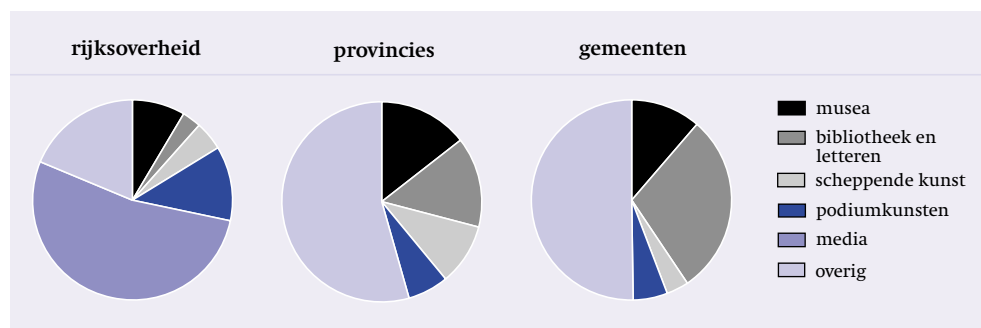
	Rijk		Provincie		Gemeenten		Totaal
	Bedrag	Percentage	Bedrag	Percentage	Bedrag	Percentage	
1975	240,2	40,2	34,8	5,8	322,1	53,9	597,1
1979	233,6	31,4	46,6	6,3	463,4	62,3	743,6
1982	420,3	37,6	66,9	6,0	629,2	56,4	1116,4
1985	503,9	43,8	63,2	5,5	582,5	50,7	1149,7
1988	519,2	46,2	62,8	5,6	541,8	48,2	1123,8
1991	425,2	32,6	79,0	6,1	799,3	61,3	1303,5
1994	458,5	31,8	92,2	6,4	890,8	61,8	1441,4
1998	649,0	34,8	187,4	10,0	1029,2	55,2	1865,6
1999	652,0	32,3	191,9	9,5	1172,6	58,1	2016,5

\* Bedragen gebaseerd op begrotingscijfers, waarbij de cijfers met betrekking tot de kapitaalsdiensten van provincies en gemeenten zijn geëxtrapoleerd. Herleid naar indeling 1994.

Uitgaven Rijk exclusief media. Bron: CBS.

Figuur 3 geeft de aandelen weer die de uitgavencategorieën musea, bibliotheek en letteren, scheppende kunst, podiumkunsten, media en overig hebben in de totale cultuuruitgaven in 1999 van de overheden. Opvallend is dat bij het Rijk de media-uitgaven verreweg de belangrijkste categorie is (€ 735 miljoen). Bij de provincies zijn de overige uitgaven het belangrijkste. Bij de gemeenten zijn de overige uitgaven het belangrijkste, met onder andere de uitgaven voor muzikale en culturele vorming. Voorts geven de gemeenten veel geld uit aan bibliotheken.

Figuur 3. Uitgavenniveau overheden naar cultuursort, 1999



Bron: CBS.



In tabel 9 is weergegeven hoeveel de overheden over de jaren heen per inwoner aan cultuur hebben gespendeerd. In het laatste decennium heeft een opmerkelijke stijging van het cultuurbudget plaatsgevonden van circa € 51 per inwoner. Nadere analyse laat zien dat bij alle overheden het cultuurbudget is toegenomen, bij de provincies is zelfs sprake van verdubbeling. De aanzienlijke stijging bij de media-uitgaven per inwoner van het Rijk wordt grotendeels veroorzaakt door een boekhoudkundige vertekening. Bij de gemeenten heeft wel een reële stijging plaatsgevonden.

Tabel 9. Uitgaven van Rijk, provincies en gemeenten voor cultuur per hoofd van de bevolking, 1975-1999 (in euro)

	Rijk	Provincies	Gemeenten	Totaal
1975	17,67	2,56	23,68	43,91
1979	16,70	3,33	33,13	53,17
1982	29,42	4,68	44,04	78,15
1985	34,86	4,37	40,30	79,54
1988	35,28	4,27	36,82	76,37
1991	28,33	5,26	53,25	86,84
1994	29,73	5,98	57,76	93,46
1998	41,46	11,97	65,74	119,17
1999	41,37	12,18	74,40	127,95

Bron: CBS.

### *Andere financiële bronnen*

Behalve door het specifiek cultuurbeleid van het Ministerie van ocnw wordt de cultuur ook beïnvloed door andere regelingen en maatregelen van de rijksoverheid. Bijvoorbeeld vanuit de directies binnen het Ministerie van ocnw waar de beleidsverantwoordelijkheid berust voor de wetenschappelijke bibliotheken en de Koninklijke Bibliotheek, en voor het reguliere kunstvakonderwijs op hoger onderwijsniveau. Een bijzondere vorm van intradepartementale samenwerking ligt ten grondslag aan de notitie *Cultuur en School*, in 1996 gezamenlijk uitgebracht door de staatssecretarissen van Onderwijs en Cultuur. De notitie is geschreven om een impuls te geven aan de cultuureducatie. Tabel 10 laat zien dat de bijdrage van het Rijk voor *Cultuur en School* de laatste jaren is gegroeid tot € 11,5 miljoen. Hiervan is € 2,3 miljoen beschikbaar om via het *Actieplan Cultuurbereik* toe te kennen aan provincies en gemeenten. Op grond van *matching fund*-afspraken dragen zij hetzelfde bedrag bij.

Tabel 10. Budget van het Rijk voor Cultuur en School, 2002 (in mln. euro)

	Actieplan Cultuurbereik	Projecten	Vouchers	Totaal
Cultuurbudget	2,3	1,0	2,3	5,5
Bijdrage VO	–	–	2,3	2,3
Bijdrage VMBO	–	–	3,2	3,2
Bijdrage BVE	–	0,5	–	0,5
Totaal	2,3	1,4	7,8	11,5

Het Ministerie van VROM hanteert een subsidieregeling – de zogenoemde percentageregeling – met als doel anderhalf procent van de bouwkosten van overheidsgebouwen en één procent van die van schoolgebouwen te besteden aan beeldende kunsten, voor opdrachten of voor de aankoop van kunstwerken ter inrichting en aankleding van het gebouw. Op het terrein van de monumentenzorg en het architectuurbeleid werkt het Ministerie van OCenW nauw samen met de ministeries van VROM en Verkeer en Waterstaat. Culturele planologie is een van de kernprioriteiten in de Cultuurnota, om cultuur een bijdrage te kunnen laten leveren aan de ruimtelijke inrichting van Nederland. Aan het project Belvédère dragen de ministeries van VROM en LNV ieder vanaf 2001 jaarlijks € 2,7 miljoen bij. Het Ministerie van Economische Zaken levert soms bijdragen aan culturele manifestaties en projecten vanwege het belang voor export en toerisme.

Tenslotte kan worden gewezen op de medeverantwoordelijkheid van het Ministerie van Buitenlandse Zaken voor de internationale culturele betrekkingen. Daarbij valt te denken aan de werkzaamheden binnen het kader van de Raad van Europa en de Unesco, maar ook aan bilaterale culturele betrekkingen. De afgelopen jaren heeft een herijking van het Nederlandse buitenlandse beleid plaatsgevonden; deze heeft ertoe geleid dat de ministeries van Buitenlandse Zaken en van OCenW samen extra geld ter beschikbaar hebben gesteld ter intensivering van het buitenlands cultuurbeleid. In 2002 wordt in totaal € 10,0 miljoen uitgegeven aan HGIS Cultuur-middelen.

Over de totale omvang van de activiteiten van andere ministeries op het terrein van de cultuur bestaan geen exacte financiële gegevens.

*Fiscale aspecten*

Ook de belastingwetgeving, waarvoor de minister van Financiën verantwoordelijk is, bevat elementen die de cultuur aangaan. De omzetbelasting (btw) kent twee tarieven, een normaal tarief van 17,5 en een verlaagd tarief van zes procent.

De regels van de EU staan de lidstaten toe om het verlaagde btw-tarief toe te passen op het verlenen van toegang tot shows, schouwburgen, circussen, kermissen, amusementsparken, concerten, musea, dierentuinen, bioscopen, tentoonstellingen en soortgelijke culturele evenementen en voorzieningen. In Nederland is het tarief voor bioscopen met ingang van 1 januari 1996 verlaagd van 17,5 naar zes procent. Ook is het verlaagde tarief sindsdien van toepassing op het toegangskaartje van openbare musea of verzamelingen, daaronder begrepen de levering door deze instellingen van catalogi, foto's en fotokopieën. Het tarief voor theaters en concertzalen is eveneens verlaagd.

De verkoop van boeken en dagbladen valt al sinds jaar en dag onder het verlaagde tarief. Het normale btw-tarief geldt voor de aanschaf van tijdschriften, geluidsdragers en videobanden. Ook kunstenaars die in opdracht werken, zoals tekstschrijvers, componisten van reclame-jingles, architecten en vormgevers brengen voor hun prestaties het normale tarief in rekening.

Door het Ministerie van Financiën is vastgesteld dat subsidies die worden verstrekt op basis van het Bekostigingsbesluit cultuuruitingen geen aanleiding geven tot btw-heffing. Onder het Bekostigingsbesluit vallen alle subsidies die door het Ministerie van OCenW worden verstrekt op grond van de Wet op het specifiek cultuurbeleid, daarbij inbegrepen de subsidieverstrekking door de cultuurfondsen die door dit ministerie zijn opgericht.

Ook ten aanzien van schenkings- en successierecht zijn maatregelen getroffen, onder meer met het oog op de instandhouding van de kwaliteit van Nederlandse musea en het behoud van waardevolle kunstvoorwerpen voor Nederland. Instellingen die een algemeen maatschappelijk belang behartigen, kunnen in aanmerking komen voor een aanmerkelijke verlaging en in bepaalde gevallen zelfs kwijtschelding van schenkings- en successierechten. De verlaging heeft de vorm van een bijzonder tarief van elf procent, dat onder bepaalde voorwaarden van toepassing is. Recht op kwijtschelding van schenkings- en successierecht bestaat voor verkrijgingen beneden een bepaald, jaarlijks vast te stellen bedrag. In 2002 bedragen deze vrijstellingen € 3.999 voor schenkingen en € 7.996 voor verkrijgingen krachtens erfrecht. Voorts bestaat in bijzondere situaties de mogelijkheid voor de begiftigde instelling om bij de minister van Financiën een beroep op kwijtschelding van het verschuldigde schenkings- of successierecht te doen. Een

volledige vrijstelling van schenkings- of successierecht is mogelijk voor musea, alsmede voor de verenigingen of stichtingen die hen ondersteunen, indien hun collectie van nationaal of regionaal belang is en met de aanwinst in kwestie het algemeen belang is gediend.

Een speciaal ten aanzien van musea getroffen regeling is dat voor een museum of een steunstichting van een museum een volledige vrijstelling van schenkingsrecht geldt als het een museum betreft dat, op verzoek, door de minister van Financiën daartoe is aangewezen. Voorwaarde om voor deze vrijstelling in aanmerking te komen, is dat het museum een collectie van nationaal of regionaal belang bezit en dat de schenkingen in het algemeen belang geschieden. Voor het successierecht geldt een overeenkomstige vrijstellingsmogelijkheid.

Bovendien is per 1 januari 1997 in de belastingwetgeving een faciliteit gecreëerd die onder andere in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk al langer bestond: het betalen van successierechten door kunstvoorwerpen die deel uitmaken van de desbetreffende nalatenschap, over te dragen aan de Staat (*dation en lieu*). Hierdoor wordt voorkomen dat bij erfenissen die voor een groot deel uit kunstvoorwerpen bestaan, de successierechten slechts door verkoop van een of meer van deze voorwerpen kunnen worden betaald. De regeling is van toepassing op voorwerpen die voor Nederland van cultureel belang zijn, dan wel voorwerpen waarbij het een culturele verarming zou betekenen als deze buiten Nederland terecht zouden komen. Bij overdracht van kunst aan de Staat wordt een bedrag aan successierechten kwijtgescholden, gelijk aan 120 procent van de waarde.

De afgelopen periode zijn een aantal fiscale stimuleringsmaatregelen genomen; twee voor film, één voor cultureel beleggen, en één voor monumentenpanden.

De eerste is een regeling waarbij beleggers in een filmproductie in aanmerking komen voor een filminvesteringsaftrek van 47 procent. Voor toepassing van de investeringsaftrek is een verklaring van het Ministerie van Economische Zaken nodig. Dat mag niet meer verklaringen afgeven dan het ervoor in de rijksbegroting opgenomen bedrag. De verklaringen worden afgegeven onder voorwaarde dat met de Belastingdienst een vaststellingsovereenkomst wordt gesloten ter zake van de filminvesteringen. Daarnaast is er een specifieke tegemoetkoming met betrekking tot de desinvesteringsbijtelling. Voor de regeling is in 2002 en 2003 een budget ter beschikking van € 23 miljoen per jaar. De regeling wordt per 1 januari 2004 beëindigd.

De tweede regeling houdt in dat willekeurig kan worden afgeschreven op investeringen in de productie van bepaalde bioscoopfilms. De films die zich voor deze regeling kwalificeren, zijn dezelfde als die voor de eerste regeling. Deze regeling is ongebudgetteerd. In de praktijk zal het beroep op de regelingen redelijk gelijk

oplopen. Ook deze regeling wordt met ingang van 1 januari 2004 beëindigd.

De maatregelen zijn in 1998 van start gegaan. Er is meer kapitaal aangetrokken dan was voorzien –circa € 91 miljoen in 2000 – en het productievolume en publieksbereik zijn beduidend toegenomen.

De tussentijdse evaluatie van de maatregelen in 2000 legde ook een zwakte bloot: er werd onvoldoende op commerciële criteria geselecteerd. De maatregelen zijn op dit punt aangescherpt en om de kosten te bewaken is het budget aan een maximum gebonden: € 23 miljoen per jaar in 2002 en 2003, met daarbij – als compensatie voor films voor de binnenlandse markt die moeilijk aan de scherpere commerciële criteria zullen kunnen voldoen – voor die jaren ook een aanvulling voor het Nederlands Fonds voor de Film van € 6,8 miljoen per jaar.

Daarnaast is een regeling getroffen om cultureel beleggen mogelijk te maken. Cultureel beleggen is het beleggen in een cultuurfonds van een bank door particulieren. Dit geldt wordt belegd in projecten als de verbouwing van een museum of concertzaal.

Andere culturele projecten (voorstellingen) kunnen tegen een laag rentetarief lenen; dit is mogelijk omdat de investeerders fiscaal worden gecompenseerd.

De fiscale regeling van aftrek van persoonsgebonden uitgaven van monumentenpanden levert een bijdrage aan het behoud van cultuurhistorisch bezit. De regeling is opgenomen in de Wet Inkomstenbelasting 2001. Kosten, lasten en afschrijvingen van een monumentenwoning kunnen in aftrek worden gebracht, voor zover ze meer bedragen dan 1,1 % van de waarde van de woning. De kosten van de regeling worden geschat op € 30 miljoen.

### *Particulier initiatief*

Naast de eigen omzet aan afnemers en naast overheidssubsidies vloeit er een derde geldstroom naar cultuur, afkomstig van particuliere verenigingen en stichtingen. Zoals eerder de orde kwam, is deze vorm van particulier initiatief ter bevordering van de cultuur al oud, op sommige terreinen meer dan tweehonderd jaar. Veel particuliere instellingen vallen binnen de termen voor de hierboven beschreven verlaging of kwijtschelding van schenkings- en successierechten. De statuten omschrijven de doelen waaraan de instelling haar steun wil verlenen. Grote instellingen werken met globale doelstellingen van maatschappelijke en culturele aard; kleine instellingen kennen vaak nauwkeurig omschreven doelen, zoals het toekennen van studie- of reisbeurzen en van materiaalsubsidies.

In stichtingen die door het bezit van een pakket aandelen met een bedrijf zijn verbonden, komen functies van heel verschillende aard samen. Hun statuten omschrijven de maatschappelijke en culturele doelen die voor ondersteuning in

aanmerking komen. Gaat het om niet aan de beurs genoteerde ondernemingen, dan hebben ze een functie in het waarborgen van de eigendomsverhoudingen. Terwijl in alle gevallen hun werkzaamheden ook hun weerslag kunnen hebben op het bedrijfsimago.

Hier worden twee particuliere instellingen afzonderlijk genoemd. De eerste is het Prins Bernhard Cultuurfonds (PBC), dat tijdens de bezettingsjaren in Londen is opgericht. Door het verlenen van subsidies, het verstrekken van opdrachten en het toekennen van prijzen zetten het PBC en de eraan gelieerde Anjerfondsen zich in voor cultuur in ruime zin. Daaronder verstaat het fonds niet alleen muziek, letteren, theater, dans en beeldende kunst, maar evenzeer wetenschap, culturele vorming, monumentenzorg en natuurbehoud. In 2001 besteedde het PBC en de Anjerfondsen ruim € 13 miljoen aan rond de 3.600 projecten. Het PBC concentreert zich op projecten van landelijke betekenis. De Anjerfondsen – twaalf provinciale en drie in de grote steden – werken kleinschalig, ze verstrekken onder meer een groot aantal materiaalsubsidies voor amateuristische kunstbeoefening. De laatste jaren heeft het PBC zijn deskundigheid ook ingezet door middel van de zogenoemde Fondsen op Naam. Daarmee biedt het particulieren en bedrijven de mogelijkheid een eigen fonds met een eigen culturele doelstelling te stichten, waarvan het beheer en de subsidietoekenning onder de paraplu van het PBC plaatsvinden. Het op deze wijze beheerde bedrag bedraagt eind 2001 reeds circa € 35 miljoen. Eind 2001 beheert het PBC 129 Fondsen op Naam. Het betreft zijn inkomsten voor het grootste gedeelte uit de opbrengsten van enkele nationale loterijen, met name de BankGiroLoterij, DeLotto en de Krasloterij. Het is de voornaamste geldstroom die uit de Nederlandse loterijen en kansspelen in de richting van cultuur gaat.

De Vereniging Rembrandt bestaat al sinds 1883. Doel van de vereniging is het behouden en vermeerderen van het openbare bezit aan kunstschaten in Nederland. Zij komt vooral musea te hulp bij het verwerven van werken die de draagkracht van hun reguliere aankoopbudget te boven gaan. Met het PBC bestaan afspraken over taakafbakening. Naast contributies van leden, giften van particulieren en bedrijven, legaten en inkomsten uit het eigen vermogen ontvangt de Vereniging Rembrandt jaarlijks een bedrag van ongeveer een half miljoen euro van het PBC.

### *Vriendenverenigingen*

Een toenemend aantal gesubsidieerde culturele instellingen kent vriendenverenigingen of particuliere ondersteuningsstichtingen. Deze zogenoemde gelieerde organisaties financieren bepaalde voorzieningen voor de culturele organisaties, zoals

aankoop van kunstwerken of instrumenten. Ze betrekken hun inkomsten uit contributies, schenkingen en legaten. Ook vormen, bijvoorbeeld voor musea, vriendenverenigingen een bron van vrijwillige, en onmisbare, medewerkers.

### *Cultuursponsoring*

De vierde geldstroom voor cultuur is afkomstig uit het bedrijfsleven en vloeit voort uit overeenkomsten tussen individuele bedrijven en culturele instellingen of accommodaties. Bedrijven stellen geldbedragen of diensten beschikbaar en verkrijgen in ruil daarvoor het recht om hun naam of de naam van één van hun producten of diensten aan de accommodatie of instelling te verbinden of aan één van de producties van een instelling.

Het bedrag dat langs de weg van sponsoring aan de cultuur ten goede komt, ligt naar schatting tussen de € 20 en € 35 per jaar. Sponsoring vormt aldus voor de culturele sector een additionele financieringsbron. Voor het bedrijfsleven is sponsoring deel van de marketingoperatie, hetzij op het niveau van een product, hetzij op *corporate* niveau. Dat leidt ertoe dat sponsorgelden grotendeels hun weg vinden naar de wat grotere, gevestigde instellingen en naar evenementen die op een massale respons van het publiek mikken, zoals festivals en bijzondere exposities.

Enkele jaren geleden is op initiatief van het cultuurministerie een Code Cultuursponsoring tot stand gekomen, met het oogmerk om enkele uitgangspunten van sponsorverhoudingen vast te leggen en de grenzen te markeren waarbinnen sponsorafspraken verder naar eigen inzicht worden aangegaan en uitgewerkt. De Code is niet van toepassing op sponsoring van omroepprogramma's en speelfilmproducties. Belangrijkste element van de Code is dat de sponsor zich niet mengt in de inhoud van de activiteiten van zijn culturele partner. Sponsoring mag niet ten koste gaan van een redelijke publieke toegankelijkheid van gesponsorde voorstellingen, tentoonstellingen en presentaties, terwijl een redelijke verhouding tussen de prestatie van de sponsor en de tegenprestatie van de gesponsorde behoort te worden gewaarborgd. Er is een Stichting Code Cultuursponsoring die klachten over de wijze van naleving van de Code behandelt.

---



## 3

## Cultureel erfgoed

Het erfgoedbeleid werd de laatste twintig jaar gedomineerd door twee onderwerpen: behoud om onacceptabele achterstanden weg te werken en verzelfstandiging van culturele rijksinstellingen om de bedrijfsvoering te verbeteren. Vooral via het *Deltaplan Cultuurbehoud*, ingezet in de jaren negentig, kon dit worden verwezenlijkt.<sup>8</sup>

In de tweede helft van de jaren negentig kreeg het educatieve gebruik van het cultureel erfgoed – binnen en buiten het onderwijs – speciale aandacht. De *Cultuurnota 1997-2000* en de beleidsnotitie *Cultuur en School*, beide eind 1996 verschenen, maakten zich daar sterk voor. Medio 1997 volgde de oprichting van Erfgoed Actueel dat een brug moest slaan tussen onderwijs- en erfgoedinstellingen.

Om cultureel erfgoed beter te benutten voor de kwaliteit van onze leefomgeving werd de samenhang tussen het cultuurhistorische en het ruimtelijke beleid gestimuleerd in een samenwerkingsverband van drie departementen: die van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen, van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Was het erfgoedbeleid tot dan toe beperkt gebleven tot de traditionele sectoren musea, monumenten, archeologie en archieven, nu kwam ook de ruimtelijke ontwikkeling binnen het bereik. Daartoe werd het begrip culturele planologie geïntroduceerd. Samenwerking met andere belanghebbenden en oriëntatie op ontwikkeling in plaats van op behoud zijn de voornaamste nieuwe elementen.

Aldus kwam ook in het cultureel-erfgoedbeleid meer aandacht voor publiek en voor gebruik. Niet het artefact staat centraal, maar de mogelijkheden die het biedt voor verschillende toepassingen. Er kwam meer oog voor samenwerking met andere disciplines. Verschillende soorten erfgoed werden naast elkaar gepresenteerd aan het publiek, of werden ingezet om de ruimtelijke kwaliteit te verbete-

<sup>8</sup> K. van Dijken et al., *Beheer en behoud in de Delta, Evaluatie Deltaplan Cultuurbehoud*, Zoetermeer, 100, 2000.

ren. Voor deze verandering, die overigens nog niet is afgerond, is een benadering van het erfgoedbeleid nodig die verder gaat dan de traditionele sectoraal gerichte aanpak. De mogelijkheden van digitalisering komen daarbij goed van pas.

Tabel 11 geeft de ontwikkeling weer van de materiële uitgaven van het Rijk voor musea, monumentenzorg, archeologie en archieven – de letterkundige musea, het Nederlands Filmmuseum, het Nederlands Architectuurinstituut en het Theater Instituut Nederland zijn er niet in opgenomen.

De aanzienlijke stijging in 1994 en 1995 betrof de personele uitgaven voor de rijksmusea. Vóór de verzelfstandiging van de rijksmusea werden deze afzonderlijk verantwoord; daarna kwamen ze ten laste van het cultuurbudget. De substantiële verhoging vanaf 1999 wordt veroorzaakt door de extra gelden voor de verbouwing van het Rijksmuseum te Amsterdam. Een aanvullende verklaring is, dat vanaf 2001 de huisvestingskosten van musea op een andere manier worden doorberekend. De uitgaven aan monumentenzorg zijn in 2001 incidenteel opgelopen tot € 113 miljoen, toen het kabinet extra middelen uittrok voor de bestrijding van achterstallig onderhoud.

*Tabel 11. Uitgaven van het Rijk voor musea, monumentenzorg, archeologie en archieven, 1985-2002 (in mln. euro)*

	Musea	Monumenten	Archeologie	Archieven
1985	22,8	100,6	1,3	3,9
1990	29,6	45,2	1,8	4,0
1991	32,1	61,9	2,2	5,0
1992	43,9	85,9	2,4	6,1
1993	39,5	69,6	2,0	6,2
1994	50,0	62,7	3,0	6,5
1995	88,2	186,2	8,0	18,6
1996	95,9	57,4	11,1	19,8
1997	89,4	56,4	12,5	20,4
1998	87,9	55,2	7,5	19,8
1999	123,9	48,1	1,4	2,7
2000	183,5	94,8	3,6	2,7
2001	138,4	113,4	5,1	3,2
2002	137,9	75,3	4,6	3,0

### 3.1 Musea

De nationale cultuurzorg heeft zich als eerste op het terrein van de musea gemanifesteerd. De verstatelijking van museaal bezit en de financiering ervan vormen een blijvende verworvenheid van koning Willem I. Na 1875 ging de overheid zich richten op systematisering van de museumcollecties; bovendien kreeg zij oog voor collecties die niet in haar bezit waren. In de eerste helft van de twintigste eeuw werd de grondslag gelegd voor het hedendaagse museumbestel. In die periode werden meer dan honderd nieuwe musea gesticht, onder meer doordat particulieren collecties nalieten aan overheden. De rijksoverheid ontwikkelde een visie op haar taken; er ontstond een adviesstructuur en er kwamen uitvoerende organisaties.

Tot 1987 ontvingen ook musea die geen rijkseigendom waren, rijkssubsidie in hun exploitatietekort. In veel gevallen was er sprake van gezamenlijke bekostiging van musea door verschillende overheden, de zogenoemde koppelsubsidiëring. In 1985 kwam daaraan een einde toen in de *Nota Museumbeleid* werd geformuleerd welke musea onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid kwamen.<sup>9</sup> Criteria daarbij waren breedte van de taakstelling van het museum, reikwijdte en kwaliteit van de collecties en representativiteit voor het betreffende terrein. In overeenstemming met deze criteria is de verantwoordelijkheid voor een aantal musea in 1987 overgedragen aan provincies of gemeenten mét de daarbij behorende financiële middelen. Slechts een beperkt aantal musea bleef volledig voor verantwoordelijkheid van de rijksoverheid.

Daarmee kwam een einde aan de koppelsubsidiëring en is, door de overdracht van de rijkssubsidies aan het Provinciefonds, de taak van de provincies verzwaaard. Zij hebben in overleg met de betrokken gemeenten de toedeling van verantwoordelijkheden en middelen geregeld. De provincies ontwikkelden een eigen museumbeleid, evenals de gemeenten.

Het zojuist genoemde *Deltaplan Cultuurbehoud* zorgde ervoor dat achterstanden in de conservering werden ingelopen. Samen met de nota *Kiezen voor Kwaliteit*<sup>10</sup> vormde het Deltaplan de grondslag voor de verzelfstandiging van de rijksmusea. In laatstgenoemde nota werd het begrip 'Collectie Nederland' geïntroduceerd: niet de collecties van de afzonderlijke musea, maar het nationale cultuurbezit als geheel werd uitgangspunt voor het museumbeleid. In de uitwerking betekende dit dat de collecties en de gebouwen rijkseigendom bleven, terwijl de rijksmusea

<sup>9</sup> Ministerie van wvc, *Notitie Museumbeleid*, Tweede Kamer 1984-1985, 19066, nrs. 1 en 2.

<sup>10</sup> *Kiezen voor kwaliteit. Beleidsnota over de toegankelijkheid en behoud van het museale erfgoed*, Tweede Kamer 1991-1992, 21 973, nr. 3.

werden omgezet in zelfstandige rechtspersonen. Aldus verkregen de musea bedrijfsmatige zelfstandigheid, zonder de verantwoordelijkheid voor het voortbestaan van de musea uit handen te geven. De Inspectie Cultuurbezit werd ingesteld om toezicht uit te oefenen op het beheer van de rijkscollecties.

Ook thans worden de voormalige rijksmusea nog grotendeels door het Ministerie van ocnw gefinancierd. De bekostiging van de musea vindt, evenals die van andere culturele instellingen, plaats op basis van vierjarige beleidsplannen, gekoppeld aan de cultuurnota. Er worden concrete en toetsbare resultaatafspraken gemaakt. In 2002 wordt een onderzoek uitgevoerd naar een beter bekostigingsmodel.

In de *Cultuurnota 2001-2004* staan de beleidsaccenten waarmee het nieuwe millennium werd ingegaan: zichtbaar maken van het cultureel vermogen voor een breed publiek, stimulering van publieksbereik en educatie, erfgoededucatie in het onderwijs, aandacht voor het erfgoed van minderheden en versterking van de aankoopfondsen. In de brief *Vermogen om te laten zien* van april 2000 is uitgewerkt hoe de zichtbaarheid en de mobiliteit van collecties verbeterd kan worden. Het beleid sloeg aan bij de musea; vele initiatieven zijn en worden ondernomen. Ook de museumaankopen werden gekoppeld aan de mobiliteit van collecties.

De verantwoordelijkheid voor het rijksbeleid voor het Nederlandse museumbestel is toevertrouwd aan de Minister van ocnw. Museumbestel is de gangbare benaming voor het geheel van musea en ondersteunende instellingen, die samen op landelijk, regionaal en lokaal niveau het culturele erfgoed verzamelen, bewaren, bestuderen en aan het publiek presenteren. De belangrijkste doelstellingen van het museumbeleid zijn het behoud van het cultureel erfgoed – met de Collectie Nederland als referentiekader bij de selectie –, het verbeteren van de toegankelijkheid onder meer door digitalisering van de collecties, het stimuleren van publieksparticipatie door bijvoorbeeld prioriteit te geven aan schooljeugd en culturele minderheden, en het instandhouden en verbeteren van de museale infrastructuur.

### *Bezoek*

Momenteel zijn in Nederland ongeveer 900 musea voor het publiek toegankelijk, waarvan verreweg het grootste aantal wordt beheerd door stichtingen, verenigingen, onderwijsinstellingen, bedrijven en particulieren. Ongeveer 130 musea vallen onder beheer van gemeenten en provincies, circa vijftig ressorteren onder de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid. Het Ministerie van ocnw subsidieert circa dertig musea structureel; hun verzamelingen hebben betrekking op kunsten, wetenschappen, geschiedenis, volkenkunde en natuurlijke historie.

Instellingen als het Nederlands Filmmuseum, het Theater Instituut Nederland, het Nederlands Architectuurinstituut en het Nederlands Letterkundig Museum en Documentatiecentrum vervullen museale taken ten behoeve van een bepaalde sector van de cultuur.

Verschillende landelijke musea zijn bij andere ministeries zijn ondergebracht. Zo subsidieert het Ministerie van Financiën het Nederlands Muntmuseum in Utrecht en het Belastingmuseum in Rotterdam, en het Ministerie van Buitenlandse Zaken het Koninklijk Instituut voor de Tropen. Ruim veertig krijgshistorische verzamelingen vallen onder het Ministerie van Defensie. Een aantal daarvan is als museum bekend bij het grote publiek, zoals het Legermuseum in Delft, het Marinemuseum in Den Helder en het Luchtvaart Museum in Soesterberg.

Tot het begin van de jaren negentig is het museumbezoek toegenomen. Werden in 1970 nog 7,5 miljoen bezoeken geteld, in 1980 was dit gestegen tot bijna vijftien miljoen. Sinds 1990 worden elk jaar ruim twintig miljoen bezoeken aan de Nederlandse musea afgelegd.<sup>11</sup>

Verenigingen van vrienden zijn belangrijk voor de musea. In 1996 waren er in Nederland ongeveer 200.000 museumvrienden, met elkaar lid van ongeveer vierhonderd vriendenorganisaties. De meeste daarvan zijn aangesloten bij de Nederlandse Federatie van Vrienden van Musea. Deze koepelorganisatie wil de onderlinge contacten en de uitwisseling van ervaring tussen de vriendenverenigingen verbeteren. Vrienden droegen in 1995 voor ongeveer € 4,5 miljoen, bij aan de musea. Daarnaast zijn ze actief in allerlei vormen van vrijwilligerswerk: in 1995 waren bijna 10.000 vrienden-vrijwilligers goed voor 1.500 mensjaren.

Tabel 12 geeft een overzicht van de verschillende soorten musea en van het bezoek. Het patroon is tamelijk stabiel.

<sup>11</sup> J. de Haan, *Het gedeelde erfgoed. Een onderzoek naar de veranderingen in de cultuurhistorische belangstelling sinds het einde van de jaren zeventig*, Rijswijk, SCP, 1997.

Tabel 12. Musea en museumbezoek naar aard van de verzameling, 1980-1999 (in procenten)

	1980	1985	1990	1994	1997	1999
Musea						
Beeldende kunst	10	10	11	10	11	12
Geschiedenis	55	55	52	51	52	50
Natuurlijke historie	10	9	10	9	5	7
Bedrijf en techniek	18	20	22	21	28	28
Volkenkunde	2	2	2	2	2	2
Gemengd	4	4	4	7	2	1
Totaal aantal musea	485	538	667	741	942	902
Museumbezoek						
Beeldende kunst	19	20	20	20	17	29
Geschiedenis	33	32	31	30	33	29
Natuurlijke historie	11	12	14	16	11	12
Bedrijf en techniek	18	18	19	18	19	22
Volkenkunde	3	2	3	2	2	2
Gemengd	17	16	14	13	18	6
Totaal aantal bezoekers (x 1.000)	14.504	15.879	20.042	21.582	20.300	20.679

Bron: CBS, Statline.

ocenw subsidieert een aantal instellingen voor de museumsector als geheel. Ook stelt het ministerie gelden beschikbaar voor museale projecten gericht op behoud en zichtbaarheid van collecties, digitalisering, bijzondere publieksactiviteiten, aankopen, internationale presentaties en beurzen voor collectiegebonden onderzoek. De daarbij behorende subsidieregelingen worden uitgevoerd door de Mondriaan Stichting.

Het Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie in Den Haag ondersteunt de musea door gegevens over de Nederlandse beeldende kunst te verzamelen, beheren, ontsluiten en wetenschappelijk te toetsen. Het onderhoudt contacten met een groot aantal instanties, instellingen en personen in de gehele wereld.

In 1997 is het Instituut Collectie Nederland (ICN) opgericht. Het is ontstaan uit

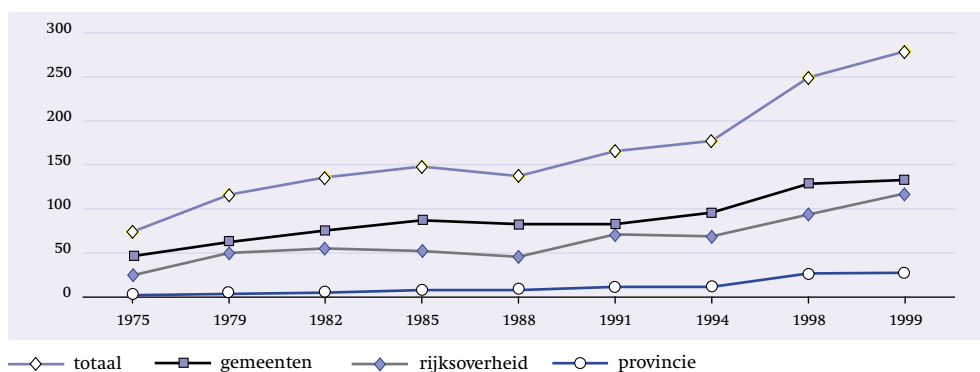
een fusie van het Centraal Laboratorium voor onderzoek van voorwerpen van kunst en wetenschap, de Opleiding Restauratoren en de Rijksdienst Beeldende Kunst. Het ICN adviseert over behoud, beheer en mobiliteit van roerend cultureel erfgoed, verricht onderzoek op dat gebied, verzorgt opleidingen, symposia en trainingen, en beheert rijkscollecties voorzover deze niet in musea zijn ondergebracht.

Het Rijk ondersteunt tevens de Nederlandse Museum Vereniging (NMV), die tot doel heeft de belangen van alle Nederlandse musea te behartigen. De Stichting Museumjaarkaart, in 1981 door de NMV opgericht, geeft de museumjaarkaart uit. Met deze kaart zijn aangesloten musea gratis toegankelijk en wordt korting gegeven bij speciale tentoonstellingen.

Op het terrein van opleiding en deskundigheidsbevordering zijn verscheidene instellingen actief. Universiteiten kennen geen speciale opleiding museologie, maar leiden mensen op die in musea werk vinden. Wel is er een speciale hogere beroepsopleiding voor museummedewerkers, de Reinwardt Academie, onderdeel van de Amsterdamse Hogeschool voor de Kunsten. Het ICN kent een opleiding voor restauratoren en de NMV verzorgt in samenwerking met het Landelijk Contact van Provinciale Museumconsulenten en de Reinwardt Academie een programma van na- en bijscholing voor museummedewerkers.

Veel musea zijn aangesloten bij de International Council of Museums (ICOM). De ICOM is een niet-gouvernementele organisatie die geassocieerd is met de Unesco. Het Ministerie van OCenW ondersteunt het werk van de ICOM via de NMV. In 1986 heeft de ICOM een *Code of Professional Ethics* vastgesteld. Hierop heeft de NMV in 1991 een gedragslijn voor museale beroepsethiek gebaseerd. In 2000 heeft de Nederlandse Museum Vereniging een *Leidraad voor het afstoten van museale objecten* opgesteld. Rijk, provincies en gemeenten hebben deze Leidraad onderschreven.

Figuur 4. Uitgavenniveau overheden aan musea, 1975-1999 (in mln. euro)



Bron: CBS, Statline.

Uit figuur 4 blijkt dat in financieel opzicht de verantwoordelijkheid van Rijk en gemeenten elkaar niet veel ontlopen. Het Rijk steunde in 1999 de musea met circa € 120 miljoen. De gezamenlijke gemeenten trokken in datzelfde jaar € 133 miljoen voor hun musea uit. De twaalf provincies hebben hun subsidies in de periode van 1994 tot 1999 meer dan verdubbeld en gaven in 1999 een bedrag van € 27,7 miljoen uit aan musea.

Tabel 13 laat zien dat de gezamenlijke musea in 1999 voor bijna zeventig procent van hun totale inkomsten afhankelijk waren van overheidssubsidies.

*Tabel 13. Baten van musea, 1980-1999 (in mln. euro)*

	1980	1985	1990	1994	1995	1997	1999
Entreegelden, abonnementen e.d.	10	18	28	50	48	52	54
Subsidies en bijdragen w.v.	98	131	159	198	209	199	259
Rijk	34	52	69	85	95	82	102
Gemeente	59	66	67	80	81	77	102
Provincie	4	6	10	19	15	21	17
Overig	0	6	12	14	19	21	38
Overige baten	8	10	23	33	39	34	69
Totaal	115	159	209	280	296	285	382

Bron: CBS, Statline.

### *Teruggave*

Om de in Nederland aanwezige oorlogskunst te inventariseren, is het Bureau Herkomst Gezocht ingesteld. Het bureau doet sinds 1998 onderzoek naar de herkomst van de Nederlands Kunstbezit-collectie (NK-collectie). Deze collectie telt ongeveer 4.000 kunstwerken die na de Tweede Wereldoorlog uit Duitsland zijn teruggehaald en sindsdien door de Nederlandse staat worden beheerd. De commissie-Ekkart bewaakt de methodiek en kwaliteit van het onderzoek.

De commissie adviseerde tevens aan de Nederlandse regering over het teruggevebeleid van cultuurgoederen uit de Tweede Wereldoorlog. In het rapport *Herkomst Gezocht* pleitte de commissie voor een minder terughoudende opstelling



bij de teruggave van oorlogskunst. De regering besloot vervolgens de tot dan toe gevolgde strikt juridische benadering te verlaten. Dat resulteerde in een soepeler restitutiebeleid. Begin 2002 werd de Adviescommissie Restitutieverzoeken cultuurgoederen en Tweede Wereldoorlog ingesteld. Deze commissie onder voorzitterschap van de heer Polak adviseert de Staatssecretaris over restitutieverzoeken voor oorlogskunst in bezit van het Rijk.

### *Bijzondere wetten en regels*

Nederland kent geen algemene museumwet. Wel is er wetgeving die de musea en hun collecties raakt. De Wet tot behoud van cultuurbezit uit 1985 strekt ertoe te voorkomen dat voorwerpen die van belang zijn voor de Nederlandse cultuurgeschiedenis worden geëxporteerd. Ook de belastingwetgeving bevat elementen die de musea aangaan. Overdracht aan musea levert een aanmerkelijke verlaging en in bepaalde gevallen zelfs kwijtschelding van schenkings- en successierechten op.

Eveneens van groot belang voor de musea was de invoering in 1996 van het lage BTW-tarief van zes procent op de recettes.

Tot slot moet melding worden gemaakt van internationale regels en verdragen die betrekking hebben op de bescherming van waardevolle cultuurgoederen, waaronder het uit 1970 stammende en overigens nog steeds niet door Nederland geratificeerde Unesco-verdrag van Parijs ter bestrijding van de illegale import, export en eigendomsoverdracht van cultureel erfgoed. In 1992 heeft de Europese Commissie een verordening opgesteld inzake de uitvoer van cultuurgoederen naar derde landen<sup>12</sup>. In 1993 heeft de Raad van Europa een richtlijn vastgesteld over de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht.<sup>13</sup> De Inspectie Cultuurbezit, die in 1997 als een onderdeel van het Ministerie van Oenw is ingesteld, is belast met het toezicht op de uitvoering van de Europese regelingen.

<sup>12</sup> Verordening (EEG) 3911/92, d.d. 9-12-1992 betreffende de uitvoer van cultuurgoederen, PbEG L395 d.d. 31-12-1992.

<sup>13</sup> Richtlijn 93/7/EEG d.d. 15-3-1993 betreffende de teruggave van cultuurgoederen die op onrechtmatige wijze buiten het grondgebied van een lidstaat zijn gebracht, PbEG L74 d.d. 27-3-1993.

### 3.2 Monumenten

Monumentenzorg heeft betrekking op het behoud en herstel van de historisch waardevolle gebouwde omgeving, bestaande uit kerken, kapellen, kloosters, stadhuizen, kastelen, molens, boerderijen, stadspoorten, stadsmuren, gemalen, forten, aarden verdedigingswerken, muntgebouwen, vleeshuizen, waaggebouwen, arsenalen en niet te vergeten woonhuizen. De aandacht van het Rijk gaat behalve naar individuele gebouwen ook uit naar stads- en dorpsgezichten. In dat verband valt te denken aan terp- en brinkdorpen, maar ook aan historische kernen en uitbreidingen van steden. In de Monumentenwet 1988 worden monumenten omschreven als ‘door mensen vervaardigde onroerende zaken, die ouder zijn dan vijftig jaar en die van algemeen belang zijn wegens hun schoonheid, wetenschappelijke of cultuurhistorische waarde’.

In de negentiende eeuw werden veel kastelen, stadspoorten, kerken en middeleeuwse woonhuizen gesloopt omdat zij geen functie meer vervulden. Als reactie daarop ontstond uit particulier initiatief het streven om bouwwerken van oudheidkundige waarde te bewaren. Sinds 1874 is het behoud van monumenten een officiële doelstelling van de rijksoverheid. In dat jaar werd een post op de rijksbegroting opgenomen voor ‘bewaring van en toezigt op gedenkteekenen van Nederlandsche Geschiedenis en Kunst’.<sup>14</sup> De bemoeienis van de rijksoverheid bestond aanvankelijk vooral uit het verlenen van subsidies in de kosten van restauratie van monumentale panden. De instandhouding van eenmaal gerestaureerde monumenten werd gewaarborgd door aan de verlening van restauratiesubsidies voorwaarden te verbinden, onder meer gericht op toekomstig onderhoud. Echter, door het ontbreken van een wettelijke basis beschikte de rijksoverheid slechts over het middel van overreding van de eigenaar en het lokmiddel van subsidie. Zij bezat geen dwangmiddelen jegens een eigenaar die weigerde aan de instandhouding van een monument mee te werken.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam de monumentenzorg pas goed van de grond, aangejaagd door de noodzaak tot herstel van verwoeste gebouwen met een monumentale waarde. De Monumentenwet 1961 effende niet alleen het pad voor de bescherming van afzonderlijke monumenten, maar ook van een historisch waardevol ensemble zoals een stads- of dorpsgezicht. De wet bepaalde dat voor iedere gemeente een monumentenlijst moest worden vastgesteld, hetgeen in 1970 bereikt is. Ook verbood de wet om zonder toestemming van de Minister een geregistreerd monument te wijzigen of te slopen.

<sup>14</sup> F.J. Duparc, *Een strijd voor Nederlands cultureel erfgoed*, Den Haag 1976.

De laatste decennia hebben zich binnen de monumentenzorg drie ontwikkelingen voorgedaan. De belangrijkste is de decentralisatie van de monumentenzorg. Het bestuurlijk-juridisch en financieel instrumentarium bestaat thans uit de Monumentenwet 1988 en de daarop gebaseerde rijksregelingen. In afwijking van de wet van 1961 verschaft de Monumentenwet 1988 onder bepaalde voorwaarden aan gemeenten de bevoegdheid tot het verlenen van restauratievergunningen.

In de loop van de tijd is men het begrip monument breder gaan hanteren en hebben zich verschuivingen voorgedaan in het selectiebeleid en in de reikwijdte van de zorg. Plaatsing op de lijst van beschermde monumenten betekent niet meer automatisch definitieve bescherming, het betekent dat bij een eventuele afweging van belangen nadrukkelijk rekening moet worden gehouden met de cultuurhistorische betekenis van het object. Het behoud van uit cultuurhistorisch oogpunt waardevolle objecten staat nog steeds voorop, maar de tijd van het reconstructief restaureren is voorbij. In de huidige benadering is meer ruimte voor aspecten als functie en gebruikswaarde. Daarin past ook de zorg voor de meer recente bouwkunst.

De derde ontwikkeling is de toegenomen verwevenheid van monumentenzorg met andere beleidsterreinen. Vanouds zijn er raakvlakken met het museumbeleid, als het gaat om objecten in monumenten, zoals meubelen die een ensemble vormen met een betimmering. En met het archeologiebeleid, vanwege het feit dat ook de bescherming van archeologische monumenten is gebaseerd op de Monumentenwet 1988 en dat beide sterk met de ruimtelijke ordening zijn verweven. Ook raakt het monumentenbeleid aan het architectuurbeleid. Dat de monumentenzorg met steeds meer beleidsterreinen te maken krijgt en vice versa, komt doordat de vanouds sterk objectgerichte benadering plaats maakt voor een meer gebiedsgerichte. Daar is alle reden toe, want monumenten en historische ensembles spelen een steeds grotere rol in het beheer, het gebruik en de ontwikkeling van de ruimte. Vandaar dat er thans nauw wordt samengewerkt met het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). Ook vindt geregeld overleg plaats met het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De promotie van het cultuurhistorisch toerisme wordt in samenwerking met het Ministerie van Economische Zaken vormgegeven. Voor fiscale en financieringsaspecten is het Ministerie van Financiën een belangrijke gesprekspartner.

Er zijn in Nederland circa 49.000 beschermde rijksmonumenten. Het merendeel daarvan, circa 32.000, wordt gevormd door woonhuizen. Grote categorieën zijn verder: boerderijen (circa 6000), kerken (circa 3.700), molens (circa 1.100), verde-

digingswerken (circa 800) en openbare gebouwen (circa 1.300). Naast de bescherming van afzonderlijke gebouwen en gedenktekens is er de bescherming van stads- en dorpsgezichten: delen van een stad of dorp waarvan het historische karakter bescherming behoeft. Er zijn momenteel 341 beschermde stads- en dorpsgezichten.

De Monumentenwet 1988 belast de Minister van ocnw met het beschermingsbeleid, de verantwoordelijkheid voor het aanwijzen van beschermde monumenten. Deze aanwijzing vindt plaats nadat advies is ingewonnen bij de gemeente waarin het monument is gelegen, bij Gedeputeerde Staten, als het monument buiten de bebouwde kom ligt, en bij de Raad voor Cultuur. Als een verzoek tot plaatsing wordt gehonoreerd, wordt het betreffende monument ingeschreven in het monumentenregister. Op grond hiervan geniet het monument bescherming en komt het in beginsel voor subsidie in aanmerking.

Sedert de decentralisatie van de monumentenzorg is voor de gemeenten een cruciale rol weggelegd. Op gemeentelijk niveau wordt de bestemming vastgesteld, wordt een plan voor de financiering ontwikkeld en hebben stedenbouwkundige, bouwkundige en promotionele disciplines hun inbreng – en niet te vergeten particuliere partijen.<sup>15</sup>

Bovendien bepaalt de Monumentenwet 1988 dat op decentraal niveau – in verreweg de meeste gevallen gemeentelijk – de verantwoordelijkheid ligt voor het vergunningenbeleid: de wijze waarop met eenmaal beschermde monumenten wordt omgegaan. Wanneer een eigenaar een beschermd monument wil afbreken, verplaatsen of wijzigen, heeft hij een vergunning nodig van burgemeester en wethouders. Ten behoeve van de beslissing omtrent een vergunning wordt aan de Minister van ocnw advies gevraagd. De eigenaar kan een bezwaarschrift indienen tegen de beslissing en daarop eventueel beroep instellen bij de rechtbank.

Het beleid op provinciaal en gemeentelijk niveau wordt afgestemd binnen het Interprovinciaal Overleg (IPO) en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG).

Namens de Minister van ocnw is de Rijksdienst voor de Monumentenzorg (RDMZ) belast met de ministeriële taken die voortvloeien uit de Monumentenwet 1988. Naast het toezicht op de toepassing van de wet heeft de RDMZ tot taak te adviseren over voorgenomen wijzigingsvergunningen van gemeenten en over voorbereiding en uitvoering van restauraties.

De Minister van ocnw heeft de verantwoordelijkheid voor het inventariseren, selecteren en aanwijzen van monumenten ten behoeve van rijksbescherming; het adviseren van gemeenten bij vergunningsaanvragen of het zelf beslissen op der-

<sup>15</sup> Rijksdienst voor de Monumentenzorg, *Cultuurhistorische kwaliteit in de ruimtelijke orde. Het rijksmonumentenbeleid in de jaren negentig*, Zeist, 1991.

gelijke aanvragen indien een gemeentelijke verordening op dat punt ontbreekt; het subsidiëren van herstel en instandhouding van beschermde monumenten, en het – in samenwerking met de Minister van VROM – aanwijzen van beschermde stads- en dorpsgezichten.

Naast de bevoegdheden en taken op grond van de Monumentenwet 1988 brengt de ministeriële verantwoordelijkheid de uitoefening van taken met zich mee waarvoor de Minister van OCW niet in eerste instantie verantwoordelijk is. Hierbij gaat het vooral om advisering bij de vaststelling van bestemmingsplannen en bij de afgifte van bouw- en aanlegvergunningen.

Voorts is in internationaal verband aandacht gevraagd voor de waarde van de Nederlandse monumenten door bij de Unesco Nederlandse monumenten voor te dragen voor de Werelderfgoedlijst. Zes monumenten zijn op de lijst geplaatst, waaronder vier gebouwde monumenten: het Rietveld-Schröderhuis in Utrecht, het ir. D.F. Woudagemaal in Lemmer, het molencomplex Kinderdijk in Zuid-Holland, en de Stelling van Amsterdam.

In 1985 is het Nationaal Restauratiefonds (NRF) opgericht, waarin institutionele beleggers en de rijksoverheid samenwerken. Het NRF verzorgt een deel van de technische uitvoering van de subsidieregelingen voor rijksmonumenten. Eigenaren van monumenten kunnen er tegen een lage rente geld lenen ter financiering van de restauratie. Ook verstrekt het fonds bijdragen *à fonds perdu*, voorziet het in voorfinanciering van subsidies en restauratiehypotheek en geeft het financiële voorlichting. Doordat een deel van de rijks-restauratiesubsidies via het NRF als lening wordt verstrekt, ontstaat bij afbetaling van rente en aflossing een *revolving fund*; de gelden worden verschillende keren ten behoeve van de monumentenzorg besteed.

Behalve de overheid bemoeien ook veel particulieren en particuliere organisaties zich actief met het behoud, herstel en onderhoud van monumenten. Particuliere organisaties worden in sterke mate betrokken bij de ontwikkeling en uitvoering van het monumentenbeleid. Onder meer moeten de Stichting Nationaal Contact Monumenten (NCM) en de Stichting Monumentenwacht Nederland genoemd worden. Het NCM bundelt de krachten in de particuliere monumentenwereld en legt relaties tussen honderden particuliere monumentenorganisaties. De organisatie fungeert als intermediair tussen de aangesloten organisaties en de overheid. De Monumentenwacht heeft tot doel het verval van historische gebouwen te voorkomen. Deze organisatie inspecteert in opdracht van de eigenaar monumenten en neemt zonodig preventieve maatregelen.

Restauratie en onderhoud van monumenten kunnen niet alleen door de overheid bekostigd worden. Een aanzienlijke financiële bijdrage van particuliere zijde is een voorwaarde om het gebouwde erfgoed te bewaren.

De rijksoverheid heeft een generale verantwoordelijkheid voor de bescherming en het behoud van bouwwerken met een bijzondere culturele waarde. Deze verantwoordelijkheid wordt in de eerste plaats geconcretiseerd door het subsidiëren van restauratie en onderhoud. Om voor subsidie in aanmerking te komen, moet een object opgenomen zijn in het register van beschermde rijksmonumenten, kortweg de monumentenlijst genoemd. Naast deze rijksmonumentenlijst zijn er provinciale en gemeentelijke monumentenlijsten opgesteld. In de tweede plaats levert de rijksoverheid een bijdrage aan de infrastructuur ten behoeve van de monumentenzorg, onder andere door particuliere organisaties te subsidiëren.

Tot voor kort waren de beschermde objecten voor het overgrote deel ouder dan 150 jaar. Jongere monumenten werden slechts mondjesmaat beschermd; bovendien bleef ook de kennis over latere perioden achter bij die over de periode vóór 1850. Om deze achterstand in te lopen, werd het Monumenten Inventarisatie Project (MIP) uitgevoerd. De monumenten uit de periode 1850-1940 werden geïnventariseerd. Het MIP was niet alleen bedoeld om meer panden wettelijke bescherming te bieden, maar ook als hulpmiddel voor gemeenten, provincies en andere instellingen met verantwoordelijkheden voor de ruimtelijke ordening en de monumentenzorg.

De inventarisatie is in 1992 afgerond. Vervolgens werden de meest waardevolle bouwwerken en 'gezichten' geselecteerd voor registratie op de rijksmonumentenlijst. Deze operatie is in 2001 voltooid. Van de circa 175.000 jonge monumenten die geïnventariseerd zijn, zullen uiteindelijk circa 9.000 monumenten wettelijk beschermd worden.

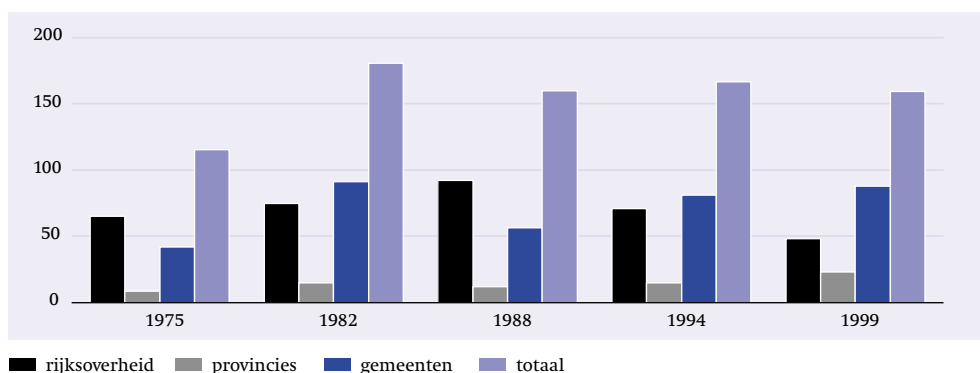
De komst van een Monumentenwet heeft niet kunnen voorkomen dat halverwege de jaren tachtig een grote achterstand is ontstaan bij de restauratie van beschermde rijksmonumenten. Dat is terug te voeren op teruglopende begrotingsmiddelen voor onderhoud en restauratie. Het rijksrestauratiebudget daalde vanaf het begin van de jaren tachtig tot halverwege de jaren negentig. Het toenmalige kabinet doorbrak die neerwaartse spiraal in 1995 door voor de monumentenzorg eenmalig € 125 miljoen extra beschikbaar te stellen. Deze dotatie bood de kans om een substantieel deel van de achterstand weg te werken en had, zoals verwacht, een gunstig effect op het niveau van de private investeringen. De extra gelden werden gespreid over vier jaar aan het reguliere restauratiebudget toegevoegd. Dit vormt de eerste fase van een periode van vijftien jaar waarin de achterstand geheel moet worden weggewerkt. In 1997 werd een nieuw Besluit Rijks-subsidiëring Restauratie Monumenten 1997 van kracht. Het bevat een subsidiesysteem dat niet alleen tot doel heeft om de geconstateerde achterstand weg te werken, maar ook om nieuwe achterstand in de toekomst te voorkomen. Vanaf 1998 kwam in totaal € 315 miljoen extra beschikbaar om voort te gaan met het

inlopen van de restauratieachterstand. Een substantieel deel hiervan werd bestemd voor grootschalige monumenten die met de reguliere budgetten niet kunnen worden gerestaureerd.

In de afgelopen jaren is gewerkt aan een wijziging van het monumentenbeleid, waarmee een verdere accentverschuiving van restauratie naar planmatig onderhoud wordt beoogd. Onderdeel hiervan is een nieuw financieringsstelsel, dat moet bijdragen aan eenvoud en transparantie in de regelingen, kortere procedures en minder loketten. Eind 2001 heeft de Staatssecretaris van Cultuur zijn plannen hiervoor aan de Tweede Kamer gestuurd.

Figuur 5 toont de ontwikkeling van de uitgaven voor de monumentenzorg door de verschillende overheden. De Rijksoverheid nam in de jaren zeventig en tachtig het grootste deel voor zijn rekening. Vanaf de jaren negentig veranderde het patroon en zijn de gemeenten de belangrijkste financiers. In 1999 droegen de gemeenten € 88 miljoen bij, het Rijk € 48 miljoen en de provincies € 23 miljoen. Dit is exclusief de zojuist gememoreerde rijks gelden, bestemd voor het inlopen van restauratieachterstanden.

Figuur 5. Uitgavenniveau overheden aan monumentenzorg, 1975-1999 (in mln. euro)



Bron: CBS.

### 3.3 Archeologische monumenten

De bemoeienis van de overheid met archeologische monumenten gaat terug tot de 18de eeuw en was lange tijd incidenteel. Aanvankelijk ging de belangstelling uit naar twee aspecten van het archeologische bedrijf: het doen van opgravingen en de verdeling van vondsten over de musea. Na de Tweede Wereldoorlog

ontstond behoefte aan regelend optreden en bundeling van krachten. Naar analogie van de historische gebouwen werd ook voor de archeologie een systematische monumentenzorg wenselijk geacht. Dat leidde in 1947 tot de oprichting van de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek (ROB). De reeds genoemde Monumentenwet van 1961 bezorgde de archeologische monumentenzorg een wettelijke basis. De wet bracht de mogelijkheid om niet alleen terreinen maar ook objecten als terpen of hunebedden tot beschermd monument te verklaren. De wet van 1961 is vervangen door de Monumentenwet 1988. Ter invoering van het Verdrag van Malta is een wetsvoorstel opgesteld dat leidt tot wijzigingen in onder andere deze wet.

In de huidige praktijk van de archeologische monumentenzorg komen veel aspecten van de archeologiebeoefening samen, zoals het fysieke beheer van een monument, de documentatie van archeologische monumenten en archeologisch onderzoek op of onder de grond, of onder water.

Het bodemarchief in Nederland wordt nog altijd bedreigd en aangetast. Talrijke bodemingrepen zijn hiervan de oorzaak. Zij zijn het gevolg van infrastructurele werken, de aanleg van grootschalige woonlocaties, grootschalige cultuurtechnische projecten, intensivering van de landbouw en delfstoffenwinning. Maar het bodemarchief wordt ook indirect bedreigd: door verzuring en door verlaging van het grondwaterpeil.

Het archeologisch handelen is de afgelopen jaren steeds meer in het teken komen te staan van behoud *in situ*, dat wil zeggen: behoud in de bodem. Dit maakt echter alleen kans indien de archeologische discipline in een vroeg stadium bij de planontwikkeling wordt betrokken. Het is een praktijk die in toenemende mate ingang vindt. Niet alleen de verwachte invoering van het Verdrag van Malta – waarover hierna meer – levert daar een bijdrage aan. Ook de stappen die worden gezet om het cultuurhistorisch facet in de ruimtelijke besluitvorming te integreren, kunnen vruchten afwerpen voor de praktijk van de archeologische monumentenzorg. Als behoud in de bodem uiteindelijk niet mogelijk blijkt, is een noodopgraving de enige mogelijkheid om de archeologische informatie voor het nageslacht te bewaren. Door de toegenomen bouwactiviteit en de beperkte bodemoppervlakte is het aantal noodopgravingen de laatste tien jaar gegroeid.

### *Bestel*

De Minister van ocnw draagt op grond van de Monumentenwet 1988 de verantwoordelijkheid voor het beschermingsbeleid. Hij wijst archeologische monumenten aan, nadat advies is ingewonnen bij de gemeente waarin het monument is



gelegen of bij Gedeputeerde Staten wanneer het buiten de bebouwde kom ligt. Bovendien wordt de Raad voor Cultuur gehoord. Het aantal archeologische monumenten dat aldus rijksbescherming geniet, bedraagt circa 1.600. Het aantal vindplaatsen ligt echter vele malen hoger. De Unesco Werelderfgoedlijst bevat een Nederlands archeologisch monument: Schokland, het voormalige eiland in de vroegere Zuiderzee.

In de Monumentenwet 1988 zijn de voorwaarden geformuleerd waaraan voldaan moet worden om een vergunning te krijgen om op te graven. De aanvrager moet bekwaam zijn tot het doen van opgravingen en moet beschikken over een depot om de bodemvondsten op te bergen. De vergunning wordt namens de Minister van ocnw verleend door de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek. Vergunningen worden alleen verstrekt aan een rijksinstelling, een instelling voor wetenschappelijk onderwijs of aan gemeenten die aan wettelijke criteria voldoen.

De ROB registreert tevens belangrijke archeologische gegevens in de centrale database Archis. Deze database is van belang om andere partijen in het archeologische bestel – universiteiten, overheden en bedrijfsleven – van informatie te voorzien. De ROB voert zelf geen noodopgravingen meer uit. In 1998 werden de noodopgravingsactiviteiten ondergebracht in een bedrijf, het Archeologisch Diensten Centrum (ADC).

Anticiperend op de groei van de opgravingspraktijk zijn maatregelen genomen teneinde de capaciteit te vergroten en een kwalitatief goede uitvoering te behouden. Er zijn regels opgesteld, die het mogelijk maken dat derden onder verantwoordelijkheid van een vergunninghouder opgravingsactiviteiten verrichten. Door de archeologische beroepsgroep is een Kwaliteitsnorm Nederlandse Archeologie opgesteld met het doel de kwaliteit van de uitvoering te verhogen. Een College voor de archeologische kwaliteit is ingesteld om deze norm actueel te houden. De Rijksinspectie voor de Archeologie houdt toezicht.

Hét archeologiemuseum van Nederland is het Rijksmuseum van Oudheden in Leiden. Het trok de laatste jaren, soms met gemak, meer dan 100.000 bezoekers per jaar. Het organiseerde de afgelopen jaren enkele spraakmakende, veel bezoekers trekkende tentoonstellingen. De collectie geeft een representatief beeld van de materiële cultuur die de bron vormt van de westerse samenleving, dus van de vroegste cultuur van het oude Nabije Oosten, het oude Egypte en de klassieke wereld en tevens van de ontwikkeling van het westerse beschavingsideaal sedert de renaissance. Ook geeft het museum een omvattend beeld van de vroege geschiedenis van Nederland tot 1500.

Andere instellingen met een uitsluitend archeologische collectie zijn het Allard Pierson museum in Amsterdam, het Koninklijk Penningkabinet in Leiden en het dynamische depot van het Nederlands Instituut voor Scheepsarcheologie in Lelystad.

Archeologie is ook een wetenschap. Archeologie wordt gedoceerd aan en is onderwerp van onderzoek aan de universiteiten in Leiden, Nijmegen en Groningen, alsmede aan de beide Amsterdamse universiteiten.

In toenemende mate is archeologie inmiddels ook een bedrijfstak. De branche telt ongeveer vijftig ondernemingen. Het zijn bedrijven voor prospectie, opgraven, specialistisch onderzoek, advies, automatisering, restauratie en presentatie. Een groot aantal is aangesloten bij de Vereniging van Ondernemers in Archeologie.

De publieke belangstelling voor de archeologie is de laatste jaren toegenomen. Oudheidkundig bodemonderzoek is een geliefde vrijetijdsbesteding geworden. Een deel van de amateur-archeologen is aangesloten bij de Archeologische Werkgemeenschap Nederland, een landelijke vereniging met circa 2.500 leden en een net van regionale afdelingen. Er is een geregeld contact tussen de professionele en de amateur-archeologen. De Nederlandse Jeugdbond voor de Geschiedenis informeert jongeren niet alleen over geschiedenis maar ook over archeologie.

Ook genieten archeologische monumenten de aandacht van particuliere organisaties. Zo heeft de Stichting Monumentenwacht Nederland, die het verval van monumenten door preventie probeert tegen te gaan, inmiddels een archeologische evenknie, de Archeologische Monumentenwacht Nederland. Bovendien zijn tal van particuliere oudheidkundige verenigingen of genootschappen en veel provinciale en regionale musea actief.

Door middel van subsidiëring van particuliere instellingen draagt het Ministerie van OCenW bij aan de kwaliteit van de infrastructuur voor de archeologie.

Koepelorganisatie is de Stichting voor de Nederlandse Archeologie. Deze behartigt de politieke en maatschappelijke belangen van de archeologie in Nederland en geeft gevraagd en ongevraagd advies aan instanties en personen die bij het archeologisch erfgoed zijn betrokken. Het Convent van Gemeentelijke Archeologen is de belangenvereniging van gemeentelijke archeologen. In Nederland hebben 37 gemeenten een archeoloog in dienst. De Nederlandse Verenigingen van Archeologen is de grootste beroepsvereniging van archeologen.

### *Verdrag van Malta*

Tezamen met andere Europese landen ondertekende Nederland in 1992 het verdrag van Malta. Dit in het kader van de Raad van Europa opgesteld verdrag beoogt een betere bescherming van het archeologisch erfgoed in Europa. Belangrijke elementen van het verdrag zijn een tijdige inbreng van het archeologisch belang in het proces van ruimtelijke ordening en de uitwerking van het principe ‘de verstoorder betaalt’. Deze archeologische pendant van een principe dat in het milieubeheer algemeen aanvaard is, houdt in dat in het geval van een bodemingreep de kosten van archeologisch onderzoek en eventuele opgravingen meegenomen behoren te worden in de totale kosten van het project. Als gevolg van de invoering van het verdrag zal het archeologiebestel aanzienlijk veranderen.

In april 2000 stuurde de Staatssecretaris van Cultuur zijn visie op de invoering van het verdrag naar de Tweede Kamer. Deze brief is uitgangspunt geweest voor het opstellen van een wetsvoorstel waarmee het verdrag kan worden ingevoerd. Met het wetsvoorstel wordt beoogd niet alleen de Monumentenwet 1988 aan te passen, maar ook de Ontgrondingenwet en de Wet milieubeheer. Het wetsvoorstel berust op twee pijlers. Voor grootschalige bodemverstorende activiteiten is in de regel een milieu-effectrapportage verplicht; hieraan is archeologisch onderzoek toegevoegd. Dat geldt ook voor activiteiten die vallen onder de gemeentelijke archeologievergunning. Een archeologievergunning moet worden aangevraagd in gemeenten die liggen in archeologische attentiegebieden. Het wetsvoorstel gaat uit van een mogelijke rijksvergoeding van excessieve opgravingskosten. In mei 2002 adviseerde de Raad van State over het wetsvoorstel.

### **3.4 Archieven**

Archieven zijn het geheugen van een samenleving. Ze vormen een middel waarmee overheid en burgers hun rechten kunnen aantonen. Als hulpmiddel voor behoorlijk bestuur en als waarborg voor de rechtsstaat vervullen archieven een onmisbare rol in de samenleving. Daarnaast vormen ze een belangrijke bron voor onderzoek naar tal van aspecten van het verleden. Archieven krijgen met de tijd een steeds grotere cultuurwetenschappelijke waarde. Ze zijn onontbeerlijk voor de historisch-culturele en politieke vorming van nieuwe generaties.

De overheid bemoeit zich met de aanleg en het beheer van archieven sinds het moment dat zij zich van geschreven stukken ging bedienen. Deze bemoeienis is driedelig: zorg voor het materiële behoud van archieven, aandacht voor het verzekeren van hun openbaarheid en het effectueren van het recht op inzage van iedere burger.

Het archiefwezen heeft ingrijpende ontwikkelingen achter de rug die voor een deel zijn terug te vinden in tabel 14. Door gemeentelijke herindelingen is het aantal bewaarplaatsen van overheidsarchieven afgenomen. Het daalde van 842 in 1980 tot 329 in 2000. De Nederlandse overheidsarchieven bewaarden in 2000 in totaal 645 kilometer archiefstukken; 264 kilometer meer dan in 1980. Deze toename wordt grotendeels veroorzaakt door de Archiefwet 1995. Deze wet bepaalt dat alle archieven van de rijksoverheid na twintig jaar worden overgedragen aan de Rijksarchiefdienst. Voor 1996 gold een wettelijke overbrengingstermijn van vijftig jaar. Er vindt nu een inhaalslag plaats om de archieven van de rijksoverheid van twintig jaar en ouder over te dragen aan de Rijksarchiefdienst. Dit gebeurt in het Project Invoering Verkorting OverbrengingsTermijn (PIVOT). Als gevolg van deze verkorting zullen de toegankelijkheid en de openbaarheid van de archieven toenemen, uiteraard binnen de grenzen die aan de openbaarheid gesteld worden. De wetgever heeft de Wet openbaarheid van bestuur en de Archiefwet op elkaar afgestemd. De nieuwe wet heeft voorts een bredere werking dan zijn voorganger, doordat het begrip overheidsorgaan is uitgebreid. Ook klinkt het algemene decentralisatiestreven er in door: aan het provinciale bestuursniveau worden nieuwe taken en bevoegdheden toegekend.

De stappen die archiefinstellingen de laatste jaren hebben gezet om de toegankelijkheid te vergroten, vormen een tweede belangrijke ontwikkeling. Dat is mede het gevolg van de mogelijkheden van informatie- en communicatietechnologie. De archiefinstellingen richten zich zowel op vergroting als verbreding van hun publiek. Doel is meer mensen in staat te stellen actief naar archiefgegevens te zoeken en de producten van archiefdiensten meer op de wensen van uiteenlopende publieksgroepen af te stemmen. De meeste archiefdiensten hebben inmiddels een *website* ingericht. Wat daarop te vinden is, verschilt van inhoud. Vaak wordt inhoudelijke informatie geboden over de collectie. Een ander thema waarover langs digitale weg gegevens zijn te vinden, is de woonomgeving. Bij de digitalisering van gegevens werken de archiefinstellingen samen met het Kadaster en de Vereniging Digitaal Erfgoed Nederland. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) coördineert het beleid met betrekking tot de vorming van digitale archieven.

Ook is de organisatorische opzet veranderd. De Rijksarchiefdienst kreeg in de jaren negentig de status van agentschap. Dat gaf de dienst, zonder dat van een formele verzelfstandiging sprake is, binnen het rijk meer bevoegdheden en verantwoordelijkheid voor zijn financiële huishouding, personeel en organisatie, informatievoorziening, huisvesting en voorlichting.

De centrale archiefbewaarplaats van de Rijksarchiefdienst, het Algemeen Rijksarchief, is in 2002 omgevormd tot het Nationaal Archief. Het Nationaal

Archief wil een breed en gevarieerd publiek inzicht verschaffen in de geschiedenis van Nederland en wil de cultuurbeleving stimuleren door op basis van de collectie eventueel interactief informatie te verstrekken en activiteiten te organiseren. Daartoe verwerft en beheert het archieven van landelijke betekenis afkomstig van de nationale overheid en particuliere personen en instellingen.

Regionaal is een proces van krachtenbundeling in gang gezet door het oprichten van Regionale Historische Centra (RHC). Archiefinstellingen en soms ook andere culturele instellingen gaan samen met het doel te komen tot collectiebeherende instellingen die regionaal een betere toegankelijkheid kunnen bieden aan het publiek. Gestreefd wordt de rijksarchieven in de provincie in deze regionale historische centra op te laten gaan. Inmiddels zijn RHC's tot stand gekomen in de provincies Utrecht, Zeeland, Overijssel, Groningen en Gelderland. Naast de centra waaraan het Rijk deelneemt komen er ook centra met een andere samenstelling. Er is geen blauwdruk voor de vorming van RHC's. Het is een proces dat per regio in gang wordt gezet en wordt ingevuld. Dit proces van samenwerking is nog in volle gang.

### *Teruggave*

In internationaal verband kwam de laatste jaren steeds meer aandacht voor de recuperatie van cultuurgoederen die ten gevolge van de oorlog in andere landen terecht zijn gekomen. Talrijke Nederlandse archieven die gedurende de Tweede Wereldoorlog als oorlogsbuit op de Duitsers in de Russische Federatie waren beland, werden in 2001 en 2002 teruggegeven.

Tabel 14. Kerngegevens archieven, 1980-2000

	1980	1985	1990	1995	2000
Aantal Archiefbewaarplaatsen	842	706	536	481	329
w.v. Rijksarchieven / RHC's	1	12	12	12	12
w.v. Gemeentelijke archiefdiensten	54	68	62	84	59
w.v. Streekarchiefdiensten	5	6	12	14	17
w.v. Streekarchivariaten	18	19	17	17	13
w.v. Gemeentesecretarieën	517	435	349	300	203
w.v. Waterschapssecretarieën	240	159	75	43	13
w.v. Waterschapsarchiefdiensten	7	7	9	11	12
Bezette planklengte (x 1 km)	381	440	471	596	645
Bezoekers (x 1.000)	87	109	156	199	189
Bezoeken (x 1.000)	248	324	429	484	471
Schriftelijke Inlichtingen (x 1.000)	55	44	58	38	38
Personeel					
Aantal personen	1604	1724	1790	2159	2419
w.v. in loondienst	811	833	960	1139	1197

Bron: CBS, Statline.

### Bestel

De Archiefwet verplicht de verschillende overheidsorganen in algemene zin tot een zorgvuldig beheer van de archiefbescheiden. Daaraan wordt inhoud gegeven door eisen met betrekking tot de inrichting van bewaarplaatsen, de wijze van conservering, selectie en vernietiging, openbaarheid en toegankelijkheid. Er zijn drie soorten bewaarplaatsen: van het Rijk, van gemeenten en van waterschappen. Onder verantwoordelijkheid van de rijksoverheid vallen het Nationaal Archief in Den Haag, de rijksarchieven in de provincie en Regionale Historische Centra met een rijkscollectie, met elkaar ondergebracht in de Rijksarchiefdienst. Elke provinciehoofdplaats heeft een 'rijksarchief', bestemd voor de archieven van de provinciale bestuursorganen en van de in die provincie gevestigde rijksinstellingen. Gemeenten en waterschappen zijn verantwoordelijk voor hun eigen

archieven. Gedeputeerde Staten kunnen de Minister voorstellen doen omtrent het beheer van de in een provinciaal rijksarchief berustende archiefbescheiden van provinciale organen. Zoals zojuist vermeld, is een proces van samenwerking in Regionale Historische Centra in gang gezet. Deze samenwerking laat de geschetste verdeling van verantwoordelijkheden onverlet.

Alle archiefbescheiden die zich in een overheidsarchief bevinden, zijn in beginsel openbaar, tenzij bij de overdracht van de bescheiden andere afspraken zijn gemaakt. Ze zijn kosteloos voor iedereen te raadplegen. Voor extra dienstverlening zoals bewerking of uitlening kunnen kosten in rekening worden gebracht. Onderzoekers mogen van archiefstukken afschriften, uittreksels dan wel reproducties maken. Verder bestaat de mogelijkheid dat archiefstukken worden uitgeleend aan andere instellingen.

Particuliere archieven worden verworven voor zover zij een aanvulling vormen op de landelijke archiefcollectie. De acceptatie van particuliere archieven wordt getoetst aan selectiecriteria. Er bestaat een Centraal Register van Particuliere Archieven, dat eigenaren adviseert over conservering en toegankelijkheid. Dit register ressorteert onder de Rijksarchiefdienst.

De Minister van ocnw bepaalt het beleid ten aanzien van algemene archiefvraagstukken. Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is belast met de coördinatie van het archiefbeheer bij de ministeries; het Ministerie van ocnw heeft daarbij een adviserende en inspecterende taak. De Rijksarchiefinspectie houdt namens de Minister toezicht op het archiefbeheer van de organen van de centrale overheid. Het betreft alle archieven van deze overheidsorganen, tot het moment waarop die archieven zijn vernietigd, dan wel zijn overgebracht naar een archiefbewaarplaats.

Namens Gedeputeerde Staten houden provinciale archiefinspecties toezicht op de wettelijke zorg van gemeenten, waterschappen, gemeenschappelijke regelingen en de politie voor hun archieven. Dat toezicht heeft betrekking op de verantwoordelijkheid van die organen voor hun totale archiefbeheer, zowel voor als na overbrenging naar een archiefbewaarplaats. Ook houden ze toezicht op het archiefbeheer van de provincie zelf. Gemeente- en waterschapsarchivarissen houden toezicht op het archiefbeheer binnen hun eigen gemeente of waterschap, voor zover die archieven nog niet zijn overgebracht.

De rijksuitgaven voor de archieven komen grotendeels ten goede aan de Rijksarchiefdienst. Daarnaast worden andere instellingen gesubsidieerd, zoals het Centraal Bureau voor Genealogie (CBG). Het CBG is een documentatiecentrum voor familiegeschiedenis. Het verwerft en beheert verzamelingen, verzorgt publicaties en cursussen, geeft voorlichting en verricht onderzoek.

Ook de landelijke koepelorganisatie, de Vereniging DIVA (Documentaire Informatie Voorziening en het Archiefwezen), wordt financieel ondersteund. In deze organisatie, in 1999 opgericht, gaan documentaire informatievoorziening en archieven samen. Dit is van belang in een tijd waarin informatie- en communicatietechnologie steeds belangrijker worden en digitale informatievoorziening grote implicaties heeft voor de archiefvorming.

Tenslotte wordt de Stichting Archiefschool gesubsidieerd. Sinds 1996 is de Archiefschool verbonden aan de Universiteit en de Hogeschool van Amsterdam. Zij verzorgt de opleiding van hogere en middelbare archiefambtenaren. De inzet van de Archiefschool is gericht op verbreding van de markt, van het studieaanbod en van het beroepsperspectief van de studenten. De school wil zich ontwikkelen tot een expertisecentrum voor het gehele archiefwezen. In 1997 is een leerstoel Archiefwetenschap aan de Universiteit van Amsterdam ingesteld, op initiatief van de Faculteit der Letteren en de Stichting Archiefschool.

In 2002 stuurde de Staatssecretaris van Cultuur de beleidsbrief *'Interactief Archief'* aan de Tweede Kamer. In deze brief geeft hij zijn visie op de toekomstige inrichting van het archiefbestel. Het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), de Unie van Waterschappen en het Ministerie van ocnw ondertekenden vervolgens een convenant met het doel het publieksbereik van de archieven te vergroten. Het convenant bevat enige actiepunten en plannen voor een drietal onderzoeken: naar kwaliteitsnormen voor de publiekstoegankelijkheid van de archieven, naar de rechtsvorm en aansturing van nieuwe regionale historische centra en naar de inrichting van het toezicht op de archieven. De ondertekenaars hebben tevens afgesproken vijf pilotprojecten op te zetten, waarin een brede samenwerking tussen instellingen wordt nagestreefd.

Eveneens in 2002 stuurde de Staatssecretaris van Cultuur samen met de Minister van Grote Steden- en Integratiebeleid een brief aan de Tweede Kamer met de stand van zaken over het behoud en beheer van archieven.

### 3.5 Culturele Planologie

Het cultuurbeleid dat erop is gericht samenhang tot stand te brengen met het ruimtelijke beleid van Nederland, wordt omschreven met de term culturele planologie. Doel is cultureel erfgoed en architectuur beter en bewuster te gaan benutten als kwaliteitsbepalende factor in onze leefomgeving. Dat gebeurt in nauwe samenhang met de monumentenzorg. Ook het architectuurbeleid is erbij betrokken. Dit streven is gezamenlijk aangepakt door de departementen van ocnw, VROM, LNV en van Verkeer en Waterstaat.



Culturele planologie is de verzamelnaam voor de acties vanuit het cultuurbeleid, gericht op de ruimtelijke ordening. Twee motieven liggen eraan ten grondslag. Het eerste motief is dat ruimtelijke veranderingsprocessen profijt kunnen hebben van de lokale geschiedenis van gebouwen, steden en landschappen: traditie, niet als ballast, maar als inspiratiebron. Het tweede motief is dat een in culturele zin opgetuigde ontwerpopgave bijdraagt aan een beter en mooier georganiseerd land.

Culturele planologie krijgt gestalte via het werk van een reeks van diensten en instellingen, waaronder het Nederlands Architectuurinstituut, de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, de Rijksdienst voor het Oudheidkundig Bodemonderzoek en het Stimuleringsfonds voor Architectuur.

Voorts worden beleidsnota's uitgevoerd. Ten eerste de nota Belvédère die in 1999 namens de bewindslieden van de vier genoemde ministeries aan de Tweede Kamer werd gestuurd.<sup>16</sup> Deze nota was erop gericht in de ruimtelijke ordening te komen tot een ontwikkelings- en ontwerpgerichte omgang met cultuurhistorische waarden. De nota wordt uitgevoerd door een samenwerkingsverband van de ministeries. Er is een projectbureau Belvedere opgericht en een subsidieregeling in werking gesteld. De subsidieregeling wordt uitgevoerd door het Stimuleringsfonds voor Architectuur.

Een andere essentiële beleidsnota is de architectuurnota *Ontwerpen aan Nederland, architectuurbeleid 2001-2004*. Deze nota is in 2000 namens de genoemde ministeries aan de Tweede Kamer gestuurd. De nota bestempelt tien bouw- en inrichtingsprojecten tot zogenaamd Groot Project, waaronder de renovatie van het Rijksmuseum en van de Nieuwe Hollandse Waterlinie.

<sup>16</sup> Ministerie van ocnw, *Belvédère; beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag, 1999.

---

## 4

## Media, letteren en bibliotheken

Hoewel het media-, het letteren- en het bibliothekenbeleid ieder een eigen traditie en eigen beleidsinstrumenten hebben, delen ze een gemeenschappelijke basis. Op grond van de, in de Grondwet verankerde, zorgplicht is de overheid verantwoordelijk voor de pluriformiteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van informatie. Het beleid is verankerd in een breed georiënteerde visie op de informatiesamenleving, vanuit maatschappelijke, cultuurpolitieke en democratische waarden. Twee doelstellingen staan centraal. Om te beginnen een gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig aanbod van radio, televisie, boeken, kranten, tijdschriften en nieuwe media. En direct daarop aansluitend de toegankelijkheid, betaalbaarheid en bereikbaarheid van deze voorzieningen voor alle lagen van de bevolking.

Centraal instrument is de Mediawet. Deze regelt de organisatie, financiering en taakopdracht van de publieke omroep, stelt een beperkt aantal eisen aan commerciële omroepen en aan kabelexploitanten en maakt steunverlening aan persorganen mogelijk. Ook de verdeling van schaarse distributieruimte op de kabel en in de ether is onderdeel van het mediabeleid. Bij de letteren staan diversiteit en toegankelijkheid van het literaire, maar ook van het niet-literaire boek voorop. Openbare bibliotheken krijgen overheidssteun zodat burgers tegen geringe kosten toegang krijgen tot een breed aanbod van informatie, educatie en cultuur.

Artikel 7 van de Grondwet biedt pers en omroep een onafhankelijke positie, niet in de laatste plaats bij hun nieuwsgaring, door de bescherming die het biedt aan aanbieders van informatie. Al begin jaren vijftig is daar het recht van burgers op vrije meningsvorming bijgekomen. Dit impliceert dat er een veelzijdig aanbod van informatie voorhanden is waaruit zij kunnen kiezen. Sinds het begin van de jaren zeventig krijgt de actieve zorgplicht van de overheid om voor zo'n aanbod garanties te scheppen, gaandeweg meer nadruk.

De hieruit voortvloeiende verantwoordelijkheid heeft in de eerste plaats

betrekking op de publieke omroep, die de taak heeft een informatief, opiniërend en cultureel programma-aanbod te verzorgen. In mindere mate strekt zij zich ook uit tot commerciële aanbieders van informatie, zowel via gedrukte als via elektronische media. Daarbij is vooral te denken aan mededingingsbeleid en consumentenbescherming.

Door de jaren heen is de verhouding tussen publieke en commerciële media een punt van aandacht. In de jaren zeventig en tachtig stond de 'samenhang' tussen pers en omroep – toen nog uitsluitend publiek – centraal. De introductie van reclame bij de omroep en de latere uitbreiding daarvan leidde in de jaren tachtig tot een tijdelijke compensatieregeling voor de pers vanwege vermeende inkomstenderving. In de jaren negentig verschoof de aandacht naar de marktverhoudingen tussen publieke en commerciële omroep. Publieke en commerciële omroep delen dezelfde publieksmarkt, reclamemarkt, rechtenmarkt en distributie-infrastructuren. Met haar beleid oefent de overheid invloed uit op de machtsverhoudingen. De terugkerende discussies die vanaf 1990 zijn gevoerd over de taakopdracht, de omvang en de financiering van de publieke omroep is totnogtoe beslecht in het voordeel van een brede publieke omroep, met drie televisienetten en vijf radiozenders, deels gefinancierd uit reclame.

Aan de commerciële omroep stelt de Nederlandse overheid minimale regels, conform de Europese Richtlijn. Er is sprake van een licht wettelijk regime, dat omroepvrijheid voorop stelt en commerciële omroepen beperkt aanspreekt op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid, met onder andere regels voor reclame en sponsoring, minimum percentage Europees product, en regels over seks en geweld op televisie bedoeld om kinderen te beschermen. Daarnaast regelt de overheid zaken op het terrein van omroepdistributie waarvan ook commerciële omroepen gevolgen ondervinden. De groeiende mediapolitieke betrokkenheid bij de distributie-infrastructuur, in het bijzonder kabel en ether, is wellicht de belangrijkste trend in het mediabeleid. De oorsprong hiervan ligt bij de kenmerken van de mediamaarkt zelf: het groeiend aantal spelers – commercieel en publiek – met wederzijdse afhankelijkheden, blijvende schaarste en beperkte concurrentie. Bescherming van de burger is tegen die achtergrond een zwaarwegend motief van mediabeleid.

Er is sprake van een geleidelijke verbreding van het mediabeleid. Daarnaast zijn er verschuivingen in de doelen van beleid. Kenmerkend voor de jaren zeventig is het accent op de rol van de media in de democratie. Onafhankelijkheid en – levensbeschouwelijke en politieke – pluriformiteit van het aanbod aan nieuws en opinies zijn in die tijd de voornaamste doelstellingen. Was pluriformiteit voorheen vooral een neveneffect van het verzuilde omroepbestel, in de gepolitiseerde sfeer van de

jaren zeventig groeide het uit tot wachtwoord van het mediabeleid. De mediapluriformiteit zou worden bedreigd door concentratie in de perssector en door de komst van Tros en Veronica bij de omroep. Het Bedrijfsfonds voor de Pers, de toelatingscriteria voor omroepverenigingen en het volledig programmavoorschrift zijn belangrijke sleutelinstrumenten van het mediabeleid in die dagen.

Vanaf midden jaren tachtig worden cultuurpolitieke overwegingen richtlijn voor het beleid. Dit manifesteert zich onder meer in bezwaren tegen de opkomst van als een platvloers beschreven commerciële omroep. Teneinde de publieke omroep van een steviger legitimatie te voorzien en het verschil met de commerciële omroep te accentueren, worden de eisen aan de publieke programmering opgeschroefd. Eind jaren tachtig kreeg dit gestalte in de kwantificering van het volledig programmavoorschrift en de oprichting van het Stimuleringsfonds Bijzondere Culturele Omroepproducties. In de jaren negentig werden via het frequentiebeleid cultuurpolitieke principes vertaald naar het domein van de commerciële omroep. De Mediawet en de Telecommunicatiewet maken naast een veiling van radio-etherfrequenties bij opbod ook een veiling van ‘gekleurde’ zenders, bijvoorbeeld voor Nederlandse muziek of nieuws mogelijk, alsmede een vergelijkende toets.

In de jaren negentig verandert de inhoud die aan het begrip pluriformiteit wordt gegeven. Steeds minder wordt de term geassocieerd met verscheidenheid aan levensbeschouwelijke en politieke opvattingen en geïnstitutionaliseerde maatschappelijke stromingen, steeds meer gaat het om verschillen in levensstijl, interesses en smaakvoorkeuren binnen het publiek. Het bestaansrecht van publieke omroepverenigingen wordt daardoor in toenemende mate ontleend aan de creatieve en journalistieke variatie die zij inbrengen op de geprofileerde netten. In een ontzuilde en geïndividualiseerde samenleving zijn de mogelijkheden voor identificatie even diffuus als eindeloos. De volgende stap is om pluriformiteit eenvoudigweg te interpreteren als keuzevrijheid voor consumenten. In het kabelbeleid, dat meer dan het omroepbeleid de terminologie van de markt hanteert, is hiervan al sprake. Nu kijkers zich verdelen over een groot aantal publieke en commerciële zenders, is ook ‘bereik’ een expliciete doelstelling van het mediabeleid geworden. Behoud van voldoende kijk- en luistertijdaandelen voor de publieke omroep is een leidend motief voor stapsgewijze reorganisatie van het bestel, gericht op meer samenwerking en centrale sturing door de Raad van Bestuur van de NOS.

De laatste tien jaar kenmerkt het mediabeleid zich door liberalisering tegen de achtergrond van de toenemende welvaart, de voortschrijdende integratie van Europa en technologische ontwikkelingen die met elkaar perspectief bieden op een overvloedige informatie- en mediamarkt met een grote individuele keuzevrijheid. Het vertrouwen in de heilzame werking van meer concurrentie en minder regels nam toe, ook op de omroepmarkt. Tegelijkertijd is er de realiteit van distri-

butieschaarste in de ether, van kabelmonopolies en van horizontale en verticale integratie op de mediamarkt als geheel. Onder dit gesternte wordt het mediabeleid voorzien van nieuwe doelstellingen als keuzevrijheid, toegankelijkheid en betaalbaarheid voor burgers. Dit komt vooral tot uiting in de regulering van de kabel, met het basispakket, programmaraden en prijstoezicht. Ook wordt de eerlijke toegang van aanbieders tot de infrastructuur een majeur onderwerp van het mediabeleid. Hier werkt ocnw nauw samen met het Ministerie van Economische Zaken, verantwoordelijk voor het mededingingsbeleid en (vanaf medio 2002) voor de technische communicatie-infrastructuur.

Inmiddels is de ‘informatiemaatschappij’, een metafoor die in de jaren tachtig al werd gebruikt, volgroeid. Internet is nog geen op zichzelf staand thema binnen het mediabeleid. Het is overigens moeilijk vatbaar voor mediapolitieke regulering. Het mediabeleid geeft de publieke omroep wel de taak te experimenteren, bijvoorbeeld met internettoepassingen en digitale televisie. Blijft over de vraag of internetinitiatieven met een publiek karakter op bescheiden wijze gestimuleerd zouden kunnen worden. Dit gebeurt nu via een bonte verzameling van subsidies en kleine stimuleringsfondsen van verschillende ministeries en overheden en gericht op uiteenlopende domeinen, zoals cultuur, journalistiek, overheidsinformatie, onderwijs, wetenschap, gezondheid en welzijn. De stimulering van *internet-content* door de overheid wordt gerechtvaardigd vanuit doelen die we kennen uit het mediabeleid: diversiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid van het aanbod. In het digitale medialandschap spelen ook toegangsvraagstukken. Dominante mediabedrijven met belangen in zowel netwerken als in *content* kunnen toegangspoorten tot de digitale snelweg controleren en bepalen welk aanbod beter of juist slechter zichtbaar en vindbaar zal zijn voor het publiek. Het gaat dan niet alleen om fysieke toegang tot distributienetwerken, maar ook om minder grijpbare selectiemechanismen via bijvoorbeeld zoekmachines, indexen en elektronische programmagidsen, of via *routing* en capaciteitstoedeling.

1 januari 1988 trad de Mediawet in werking. Hierin zijn de hoofdlijnen neergelegd voor omroep en pers. Een aantal van die hoofdlijnen is nader uitgewerkt in het Mediabesluit. De Mediawet bevat de regels die gelden voor de verzorging en verspreiding van radio- en televisieprogramma's, de financiering van de publieke omroep en de steunverlening aan persorganen. De wet richt zich allereerst op de vrijheid van meningsuiting: de vrijheid van ontvangst van informatie en de verscheidenheid van meningsuitingen door omroep en pers, mede in het belang van het democratische functioneren van de Nederlandse samenleving. Daarnaast wordt zorg gedragen voor de bescherming van de Nederlandse culturele verwor-

venheden en het vergroten van de verschijningsmogelijkheden van Nederlandse culturele producten via met name radio en televisie. Bovendien is er aandacht voor de individuele voorkeuren en wensen van het publiek. Sinds de inwerking-treding heeft een aantal wetswijzigingen plaatsgevonden, met name op het terrein van de commerciële omroep, de lokale en regionale radio en televisie en de organisatie en financiering van de landelijke publieke omroep.

### *Financiering*

Uit tabel 15 blijkt dat het budget van de publieke omroep in 2001 circa € 841 miljoen bedraagt. Voor letteren en bibliotheken wordt € 15,4 miljoen, respectievelijk € 27,0 miljoen uitgetrokken.

In de tabel zijn de totale kosten weergegeven van de publieke omroep in Nederland. De cijfers hebben betrekking op de kosten van de landelijke, de regionale en de Wereldomroep. Eveneens inbegrepen zijn de exploitatiekosten van het zenderpark en de uitgaven voor beleid en beheer. Niet opgenomen zijn de kosten van de lokale omroep.

*Tabel 15. Uitgaven van het Rijk voor media, letteren en bibliotheken, en ontvangsten uit STER-reclame, 1991-2001 (in mln. euro)*

Jaar	Uitgaven Media	Letteren*	Bibliotheken	Opbrengst Ster
1991	543,0	14,4	22,0	162,0
1992	576,0	13,5	21,4	202,0
1993	592,0	14,2	18,7	202,0
1994	609,0	13,7	20,7	226,0
1995	658,0	14,8	20,2	209,0
1996	674,0	9,1	25,7	156,0
1997	690,0	10,3	29,4	158,0
1998	759,0	11,1	29,4	186,0
1999	794,0	11,3	29,1	203,0
2000	838,0	11,5	31,7	239,0
2001	841,0	15,4	27,0**	215,0

\* Betreft nettouitgaven voor letteren, exclusief uitgaven voor de Nederlandse Taalunie.

\*\* De daling in 2001 wordt veroorzaakt door een wijziging in de budgetstructuur.

Het Nederlandse publieke bestel werd tot 2000 gefinancierd door de fluctuerende opbrengsten van de STER en door een wettelijk vastgestelde omroepbijdrage. Ieder huishouden in het bezit van een radio en/of televisie moest kijk- en luistergeld betalen. Vanaf januari 2000 is de omroepbijdrage afgeschaft. Deze heffing is vervangen door een geïndexeerde Rijksomroepbijdrage aan de publieke omroep, die wordt gefinancierd uit de algemene middelen. In de Mediawet zijn waarborgen opgenomen voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep en het niveau van financiering. Daarnaast stelt de overheid de netto-opbrengst van de reclame op de landelijke publieke netten ter beschikking.

Bij de oprichting van het Ministerie van CRM bedroeg het budget voor de letteren slechts enkele miljoenen guldens per jaar. In 1988 was dat bedrag opgelopen tot € 5,22 miljoen. Via het Fonds voor de Letteren werd ongeveer een derde daarvan besteed aan ondersteuning van literaire schrijvers en vertalers. In 1990 kondigde de toenmalige minister van WVC een substantiële verhoging van het letterenbudget aan, die met ingang van 1991 werd doorgevoerd. Dit geld werd onder meer besteed aan leesbevordering, nadat uit diverse onderzoeken was gebleken dat de belangstelling voor het lezen terugliep. Daarnaast werd extra geld uitgetrokken voor positieverbetering van auteurs en vertalers. Vanaf het midden der jaren negentig is het letterenbudget gestaag toegenomen. Per 2002 bedroeg het jaarlijkse budget, inclusief de letterenfonds, ruim € 15,4 miljoen.

Met de decentralisatie in 1986 van het stelsel van openbare bibliotheken is de subsidiëring van het openbare bibliotheekwerk voor het grootste deel overgedragen aan de provincies en gemeenten. De bijbehorende middelen zijn overgeheveld naar het Provincie- en het Gemeentefonds. Het Rijk financiert – vanwege zijn verantwoordelijkheid voor het stelsel als geheel – wel de koepelorganisatie van openbare bibliotheken, de Vereniging NBLC. In 2001 is het cultuurnotabudget voor de Vereniging NBLC met bijna € 500.000 verhoogd voor investeringen in ICT. Gedurende de periode 2001-2004 ontvangt deze organisatie jaarlijks ongeveer € 5,8 miljoen. Daarnaast is de afgelopen jaren door middel van incidentele impulsen en projecten geïnvesteerd in het verhogen van de kwaliteit van de dienstverlening van de bibliotheken. Zo zijn in het kader van de beleidsnota *Onderwijs on line* middelen beschikbaar gesteld aan de Vereniging NBLC om de verbinding tussen bibliotheken en het onderwijs te verstevigen. Verder heeft het kabinet als onderdeel van het Nationaal Actieplan Digitale Snelweg geïnvesteerd in de aansluiting van bibliotheken op internet, het ontwikkelen van *content*, en het uitbouwen van de portal [www.bibliotheek.nl](http://www.bibliotheek.nl). Daarnaast heeft staatssecretaris Van der Ploeg in 2001 voor een vierjarige periode jaarlijks € 5,5 miljoen beschikbaar gesteld aan



de provincies voor het moderniseren van bibliotheken in de kleinere gemeenten. De Koninklijke Bibliotheek en de wetenschappelijke bibliotheken worden vanouds bekostigd door het onderwijsministerie.

#### 4.1 Omroep en nieuwe media

In het overheidsbeleid krijgt de landelijke publiek omroep de meeste aandacht. Daarnaast is de omroep op lokale, regionale en wereldwijde schaal onderwerp van beleid. Ook de commerciële omroep in zijn diverse verschijningsvormen heeft te maken met de overheid. Distributievraagstukken doorsnijden alle vormen van omroep. De opkomst van het internet en andere nieuwe media vragen om een positiebepaling.

##### *Landelijke publieke omroep*

De zendtijd op de publieke radio- en televisiezenders wordt gedeeld door een groot aantal private organisaties die op grond van hun representativiteit voor een bepaald deel van de bevolking als omroepverenigingen en kleine zendgemachtigden, of op grond van een specifieke programmaopdracht een zendmachtiging hebben verkregen. In de Mediawet is bepaald dat de omroepverenigingen een godsdienstige, maatschappelijke of geestelijke stroming moeten vertegenwoordigen. Om zendtijd te krijgen moeten zij ten minste 300.000 betalende leden hebben. Het lidmaatschap van een omroepvereniging is sinds enkele jaren niet meer automatisch gekoppeld aan het abonnement op het omroepblad dat elke omroepvereniging uitgeeft. Voor aspirant-omroepen die tot het bestel willen toetreden is de drempel 50.000 leden. Aan aspirant-omroepen wordt bovendien de eis gesteld dat zij iets nieuws toevoegen aan de bestaande programmering, zodat ze de verscheidenheid van de landelijke publieke omroep vergroten.

Momenteel telt de publieke omroep zeven omroepverenigingen: NCRV (protestants-christelijk), KRO (katholiek), VARA (sociaal-democratisch), AVRO (algemeen), TROS (algemeen), VPRO (sociaal-kritisch) en de EO (reformatorisch). Veronica verliet in 1995 de publieke omroep om verder te gaan als commerciële zender. Aspirant-omroepvereniging BNN (jongeren) kreeg in 1998 toegang tot het publieke bestel. De Nederlandse Omroep Stichting (NOS) is de overkoepelende organisatie van de publieke omroepen met als hoofdtaken coördinatie en sturing van de programmering en de behartiging van de gemeenschappelijke belangen van de omroeporganisaties. Daarnaast verzorgt de NOS een belangrijk deel van de nieuwsvoorziening en sportprogramma's.

De Nederlandse Programma Stichting (NPS) heeft geen leden. Zij heeft een wet-

telijke taakopdracht ter aanvulling van de programma's van de andere zendgemachtigden. Deze aanvulling betreft vooral culturele programmering en uitzendingen voor en over etnische minderheden.

Tot slot zijn er binnen de publieke omroep nog vier typen organisaties die voor zendtijd in aanmerking komen: kerkgenootschappen en genootschappen op een geestelijke grondslag, educatieve instellingen, politieke partijen en de overheid.

De Stichting Etherreclame (STER) is in het leven geroepen om zendtijd op de publieke radio en televisie te verkopen aan adverteerders en uit te zenden. Er is een strikte scheiding tussen de programma's van de publieke omroep en de reclame-uitzendingen van de STER.

Op grond van de Mediawet geldt een beperkend reclameregime voor de publieke omroep. Zo is geen programmaonderbrekende reclame toegestaan en is de reclamezendtijd aan een maximum gebonden: per jaar maximaal 6,5% van de totale gebruikte televisie- en radiozendtijd.

### *Programmering*

In de Mediawet is opgenomen dat de publieke omroep zelf vorm en inhoud van zijn programma's bepaalt. Wel stelt de wet eisen door middel van een algemene taakopdracht, waarin wordt beschreven welke maatschappelijke en culturele rol de publieke omroep dient te vervullen. Deze opdracht is uitgewerkt in de kwantitatieve voorschriften voor de hoeveelheid informatie, educatie, kunst, cultuur en amusement in de programmering zoals tabel 16 vermeldt.

*Tabel 16. Programmavoorschrift*

Informatie en educatie	35%	Alle omroepverenigingen samen
Kunst	12,5%	Alle omroepverenigingen samen
	20%	NPS
Cultuur (inclusief kunst)	25%	Alle omroepverenigingen samen
	40%	NPS
Minderhedenprogramma's	20%	Televisiezendtijd NPS
	25%	Radiozendtijd NPS
Verstrooiing	25%	Maximaal per net
Europese producties	50%	Per net
Opdrachtproducties	25%	Publieke omroep als geheel, minimaal 17,5% per net
Oorspronkelijk Nederlands of Fries	50%	Per omroepinstelling
Daarvan ondertiteld voor doven	50%	Publieke omroep als geheel

De vijf publieke radiozenders zijn elk van een eigen ‘kleur’ voorzien. Radio 1 is de nieuws- en actualiteitenzender, radio 2 is een brede nieuws-, amusements-, en muziekzender, radio 3 is een populaire muziekzender, radio 4 is een klassieke muziekzender en radio 747 AM (voorheen radio 5) is een achtergrond- en opinie-zender met programma’s voor een klein publiek en voor doelgroepen.

### *Concessiewet*

Het medialandschap is sinds de komst van de commerciële omroepen sterk gewijzigd. De Wet reorganisatie van de publieke omroep van 1997 regelde daarom een andere, meer professionele bestuurlijke structuur waardoor de publieke omroep meer als een eenheid kon gaan werken en het publiek een beter herkenbare programmering kon aanbieden. In 2000 is de Concessiewet tot stand gekomen die voorziet in een verdere verbetering van de slagkracht van de publieke omroep.

Sinds september 2000 is de taak om publieke radio en televisie te verzorgen opgedragen aan één concessiehouder, de NOS. Deze moet er op toezien dat de zendgemachtigden tezamen – als concessiedeelnemers – voldoen aan de wettelijke taakopdracht om een kwalitatief hoogwaardig en gevarieerd programma-aanbod te verzorgen dat grote en kleine groepen binnen de Nederlandse bevolking bereikt. Over de wijze waarop de publieke omroep zijn taken vervult, legt de NOS verantwoording af. Om de vijf jaar zal een evaluatie plaatsvinden die bepaalt of een omroepvereniging in het publieke bestel kan blijven.

De recente wijzigingen van de Mediawet hebben de basis van het publieke bestel niet veranderd. Verschillende omroeporganisaties die verschillende stromingen en groeperingen vertegenwoordigen zorgen voor de productie van programma’s. De centrale sturing van de productie en vooral van de programmering is versterkt. De raad van bestuur en de netcoördinatoren vervullen een centrale rol bij het bepalen van het algemene programmabeleid, de netprofielen en de plaatsing van programma’s in het uitzendschema. Verder beschikt de raad van bestuur over een beperkt eigen budget voor programmaproductie, dat maximaal 25% mag bedragen van het budget van de publieke zendgemachtigden. Dit programmaversterkingsbudget is bedoeld om in aanvulling op de reguliere productie door de omroeporganisaties het aanbod van programma’s in specifieke categorieën en genres te versterken.

### *Cultuurpolitieke accenten*

Er is al gewezen op de verplichting voor de omroepverenigingen om binnen hun programma-aanbod veel aandacht te besteden aan cultuur, en daarbij in het bijzonder aan kunst. Ook de regel dat omroepverenigingen, de NPS en de NOS

minimaal vijftig procent Europese producties dienen aan te bieden en tevens minimaal 25 procent producties van onafhankelijke producenten is van cultuurpolitiek belang.

Naast de quotering van programmacategorieën krijgt cultuur extra aandacht via het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties en door de rechtstreekse financiering door de overheid van omroeporkesten en -koren, en van omroeparchieven. Het Stimuleringsfonds biedt de mogelijkheid om programma's binnen de categorie cultuur op basis van kwaliteitsmaatstaven extra te financieren. Het heeft de kwaliteit van de culturele programma's, waaronder Nederlands drama, aanzienlijk verbeterd. Het fonds wordt gefinancierd uit de publieke omroepmiddelen.

Samen met het Stimuleringsfonds treedt de publieke omroep ook op als financier voor Nederlandse speelfilms in het zogenaamde Telefilm-project.

Voor de categorie educatie kent de Mediawet de mogelijkheid om een vergoeding te verlenen aan een aparte educatieve zender.

### *Regionale en lokale omroep*

Iedere provincie heeft een eigen regionale omroep. Zuid-Holland heeft er zelfs twee, die zowel radio- als televisieuitzendingen verzorgen. Daarnaast is in veel gemeenten een lokale omroep actief: in totaal zijn er ruim 300 plaatselijke omroepstations. De belangrijkste eisen die de Mediawet aan publieke regionale en lokale omroeporganisaties stelt, zijn dat zij voor de provincie of gemeente waarop de radio- en televisieuitzendingen betrekking hebben een programma bieden dat is gericht op de in hun verzorgingsgebied levende culturele en maatschappelijke behoeften. Minimaal vijftig procent van de zendtijd dient te worden besteed aan informatieve, culturele en educatieve programma's. Zij mogen niet commercieel zijn – wat reclame en sponsoring betreft, gelden de regels van de publieke omroep.

De financiering van de regionale en lokale omroep is de verantwoordelijkheid van provincies en gemeenten. Bij de afschaffing van de omroepbijdrage in 2000 verviel de mogelijkheid om een opslag te heffen ten behoeve van de regionale en lokale omroep. Provincies en gemeenten zijn hiervoor gecompenseerd via het Gemeentefonds en het Provinciefonds. Sedert 1994 is op niet-landelijk niveau ook commerciële omroep toegestaan. Het zijn vooral commerciële radiozenders die daar gebruik van maken.

### *Wereldomroep*

In aanvulling op de binnenlandse publieke omroep verzorgt de Stichting Radio Nederland Wereldomroep Nederlandstalige radio-uitzendingen via de korte golf, bestemd voor luisteraars in Europa en de rest van de wereld. Ook zijn er radioprogramma's in het Engels, Spaans, Portugees en Bahasa Indonesia. Speciaal voor de Nederlandse Antillen, Aruba en Suriname maakt de Wereldomroep programma's in het Papiamentu en Sarnami, bestemd voor uitzendingen via lokale stations.

Zomer 1996 heeft de Wereldomroep voor het eerst televisieprogramma's via de satelliet verzorgd. Dit gebeurde in nauwe samenwerking met de binnenlandse omroeporganisaties. Vanaf 1 januari 1998 is BVN TV een gezamenlijke onderneming van de Wereldomroep en de NOS en vanaf 1 september 1999 is ook de Vlaamse publieke omroep VRT tot dit samenwerkingsverband toegetreden. BVN richt zich op verspreiding via de satelliet van een representatief aanbod van Nederlandse en Vlaamse televisieprogramma's. BVN staat dan ook voor 'Het Beste van Vlaanderen en Nederland'. De Nederlandse en Vlaamse regering hebben extra middelen beschikbaar gesteld die het mogelijk maken dat BVN ook ontvangen wordt in Noord-Amerika, Canada en het Caribisch gebied met inbegrip van de Nederlandse Antillen.

### *Commerciële omroep*

Toen commerciële televisie binnen Nederland wettelijk nog niet mogelijk was, startte RTL 4 in 1989 uitzendingen met Luxemburg als basis. RTL 5 volgde in 1991. Beide zenders vallen nog altijd onder de bevoegdheid van de Luxemburgse overheid. Wel formeel Nederlandse commerciële televisiestations zijn: Yorin, SBS6, Net 5, V8, The Music Factory (TMF) en Cartoon Netwerk. De algemene commerciële televisiezenders steunen vooral op films, dramaseries, spelletjes, amusementshows, nieuws en sport. Zoals tabel 16 laat zien, bedroeg het gezamenlijke marktaandeel in 2001 ongeveer 46 procent.

Er zijn in Nederland zo'n tien commerciële landelijke radiostations actief. Sky Radio is in korte tijd uitgegroeid tot de commerciële zender met het grootste marktaandeel: gemiddeld veertien procent in 2001. Sinds 1996 is op regionaal en lokaal niveau ook commerciële omroep mogelijk. De meeste initiatieven die zijn ontstaan op het gebied van niet-landelijke radio en niet-landelijke televisie, lijken vooralsnog commercieel moeilijk rendabel te maken.

Voor de commerciële omroep gelden eveneens wettelijke regels. Deze vloeien merendeels voort uit de Europese televisierichtlijnen en hebben betrekking op reclame, bescherming van jeugdigen en percentages Nederlands, Europees en onafhankelijk product.

Bij verschillende zenders zijn uitgeversbedrijven betrokken. Om te voorkomen dat de informatievoorziening te zeer wordt gemonopoliseerd, beperkt de Mediawet het *media cross-ownership*. Toestemming voor het exploiteren van een commerciële landelijke omroep wordt geweigerd bij een aandeel van 25 procent of meer op de Nederlandse dagbladmarkt.

### *Kabelkranten*

De Mediawet biedt de mogelijkheid om kabelkranten te exploiteren. Dat zijn programma's met stilstaande beelden en tekstmededelingen, die worden uitgezonden door de diverse kabelnetten. Kabelkranten mogen reclameboodschappen bevatten. Na een aarzelende start heeft het fenomeen kabelkrant een hoge vlucht genomen. Het grootste deel wordt geëxploiteerd door uitgevers van dag- en nieuwsbladen. De kabelkrant vervult vooral een functie als leverancier van lokale en regionale informatie. Zij is zeer geschikt voor tamelijk korte berichten. De Nederlandse Kabelkrant Pers (NKP) behartigt de gemeenschappelijke belangen.

### *Omroepdistributie*

De schaarste aan etherfrequenties en de dominante positie van de kabel in de distributie van de omroep maken het noodzakelijk van overheidswege zorg te dragen voor een rechtvaardige verdeling van het beperkte aantal distributiekkanalen. Daarbij zijn in het geding: gelijke kansen voor programma-aanbieders, keuzevrijheid voor burgers en diversiteit en betaalbaarheid van het aanbod.

Het beleid van de overheid is tevens gericht op het stimuleren van digitalisering van netwerken en concurrentie op en tussen netwerken. Digitalisering vergroot de capaciteit van netwerken en maakt tweewegverkeer en interactiviteit mogelijk. Via een aansluiting op een digitaal kabelnetwerk kunnen mensen bijvoorbeeld verschillende pluspakketten met televisiezenders afnemen, een Elektronische Programmagids raadplegen of internetten. Uiteindelijk moeten concurrentie en digitalisering leiden tot een ruimer programma- en dienstenaanbod en meer individuele keuzevrijheid voor de consument.

Kabelnetwerken werden oorspronkelijk opgezet als nutsfunctie, maar worden inmiddels commercieel geëxploiteerd. Maar liefst 93 procent van de huishoudens in Nederland heeft een aansluiting op de kabel. Nederland behoort daarmee tot de dichtst bekabelde landen in Europa. Andere distributiemogelijkheden zoals digitale ether- en satelliettelevisie vormen voor de consument vooralsnog geen

volwaardig alternatief. In 1997 is een wettelijk basispakket geïntroduceerd om de toegankelijkheid en betaalbaarheid van omroepprogramma's voor de consument te garanderen. Kabelexploitanten dienen minstens vijftien televisiezenders en 25 radiozenders door te geven, waaronder in ieder geval de uitzendingen van de binnenlandse publieke omroep en die van de Vlaamse publieke omroep. Over de samenstelling van dit pakket geeft een programmaraad een advies, waarvan de kabelexploitant slechts om zwaarwegende redenen mag afwijken. Deze programmaraden worden door de gemeenteraad ingesteld.

Voor publieke en commerciële radiostations is de uitzending van hun programma via aardse etherfrequenties, vanwege mobiele en portable ontvangstmogelijkheden, van belang. De landelijke publieke radiostations, Radio 1 – 5, beschikken daartoe over vier landelijk dekkende FM-zendernetten en één landelijk dekkend AM-zendernet. Alle regionale publieke omroepen zenden via FM-zendernetten hun radioprogramma uit. Verder is aan een groot aantal lokale publieke omroepen FM-frequentieruimte toegewezen.

Voor commerciële radio is de laatste jaren meer frequentieruimte beschikbaar gekomen. Vergunningen voor het gebruik van frequentieruimte voor commerciële radio worden uitgegeven door middel van een veiling of een vergelijkende toets. Op grond van de Mediawet kunnen frequentiepakketten worden geclausuleerd ten behoeve van nader te bepalen categorieën radioprogramma's, zoals bijvoorbeeld klassieke muziek.

Digitale radio verkeert nog in het stadium van proefuitzendingen door de publieke omroep. De drie televisieprogramma's van de landelijke publieke omroep en het televisieprogramma van een aantal regionale publieke omroepen worden analoog via de ether uitgezonden. Digitenne – een consortium van omroepen dat samenwerkt met de NOS – begint najaar 2002 met de verzorging van digitale aardse televisie. Consumenten kunnen dan, merendeels met een simpele sprietantenne, een pakket digitale televisieprogramma's en additionele diensten ontvangen.

Het marktaandeel van de satelliet is in Nederland relatief klein. Ongeveer zes procent van de Nederlandse huishoudens ontvangt televisie via de satelliet. Via de satelliet hebben mensen toegang tot een groot aanbod van binnen- en buitenlandse zenders, zowel vrij toegankelijke als betaalzenders. De publieke televisiezenders worden tezamen met het signaal van betaaltelevisiezender Canal+ digitaal per satelliet doorgegeven.

*De omroepmarkt*

Sinds de komst van de commerciële zenders heeft de landelijke publieke televisie de helft van zijn marktaandeel moeten inleveren. Was dit aandeel voor 1990 zo'n 75 procent, thans beweegt het zich tussen de 35 en veertig procent. De landelijke commerciële zenders hebben thans een gezamenlijk marktaandeel van ongeveer 45 procent. De overige tijd besteden de kijkers aan buitenlandse zenders, regionale of lokale televisie en video kijken. Tabel 17 geeft een beeld van de marktverdeling in 2001.

*Tabel 17. Marktaandelen van Nederlandse televisiezenders, 2001\* (in procenten)*

Nederland 2	16,6
RTL 4	16,2
Nederland 1	13,4
SBS 6	10,8
Nederland 3	8,5
Yorin	6,6
Net 5	4,7
RTL 5	4,5
V 8	3,1
Video	3,1
Overige zenders	12,5

\* Gemiddeld kijktijdaandeel, gemeten tussen 18.00 en 24.00 uur bij kijkers van zes jaar en ouder.

Bron: NOS, Kijk- en luisteronderzoek.

Tabel 18 geeft een overzicht van de bedragen die in 2000 zijn uitgegeven voor de verschillende reclamemedia. Vanaf 1990 is het aandeel van de omroep in de reclamebestedingen in snel tempo opgelopen. De laatste jaren zijn de verhoudingen gestabiliseerd tot het patroon dat de tabel laat zien.



Tabel 18. Netto reclamebestedingen per medium, 2000

	€	%
Persmedia, waarvan	2.722	52,7
Dagbladen	1.133	22,0
Huis-aan-huis- en nieuwsbladen	647	12,5
Publiekstijdschriften	411	7,9
Vak- en managementsbladen	531	10,3
Audiovisuele media, waarvan	1.026	20,0
Televisie	731	14,2
Radio	248	4,8
Kabelkranten	34	0,7
Bioscoop	13	0,3
Buitenreclame	139	2,8
Rechtstreekse reclame	727	14,1
Adresboeken	273	5,2
Beurzen en tentoonstellingen	236	4,5
Internet	38	0,7
Totaal	5.160	100,0

Bron: De Mediamarkt in Nederland en Vlaanderen 2002.

Uitgangspunt van het mediabeleid is dat de veranderende samenstelling van de Nederlandse bevolking zichtbaar moet zijn in het aanbod, de makers en het publiek van de media. De NPS heeft hier een speciale taak: zij dient 25 procent van haar radiozendtijd en twintig procent van haar televisiezendtijd te besteden aan programma's over de multiculturele samenleving. De Mediawet vraagt via de taakopdracht en rapportageverplichtingen ook van de andere zendgemachtigden om werk te maken van culturele diversiteit op en achter de schermen. Bij de NOS bestaat sinds jaren het bureau 'Meer van Anders', dat hamert op de gevoeligheid van programmamakers voor representatie van verschillende groepen op radio en televisie; van mannen en vrouwen, allochtoon en autochtoon, jong en oud. In de vier grote steden en andere regio's met een relatief grote migrantenpopulatie is lokale omroep een geschikte informatiebron en een podium voor migrantengroepen. De rijksoverheid en de vier grote gemeenten financieren sinds november 2001 de organisatie Migranten Televisie Nederland (MTNL). Deze maakt in samenwerking met regionale en lokale omroepen televisieprogramma's voor

de vier grote doelgroepen: Turken, Marokkanen, Surinamers en Antillianen. Een publieke multiculturele radiozender voor de vier grote steden is nog in de voorbereidingsfase. Bij de lokale omroepen werken verder veel allochtone vrijwilligersredacties. Persorganen die zich richten op migranten of een multicultureel publiek kunnen een beroep doen op het Bedrijfsfonds voor de Pers.

De jeugd vormt een belangrijk aandachtsgroep in het mediabeleid. Het is een groep die veel naar televisie kijkt. Sinds de komst van de commerciële zenders waarmee ook het aantal programma's gericht op de jeugd is toegenomen, is er sprake van een aanzienlijke concurrentie om de aandacht van de jeugdige kijker. Belangrijk is dat de publieke omroep alle leeftijdsgroepen binnen het Nederlands publiek bereikt. Dit betekent dat de publieke omroep ook voor kinderen en jongeren een kwalitatief, hoogwaardig, gevarieerd en aantrekkelijke programma-aanbod dient te verzorgen. Sinds 1999 zijn de meeste jeugdprogramma's van de zendgemachtigden gebundeld in Z@ppelin, een aantal vaste blokken op één net met een eigen netredactie.

De overheid acht de bescherming van haar jeugdige burgers tegen negatieve effecten van audiovisuele producten van belang en heeft daartoe wettelijke voorschriften gegeven en zelfregulering aangemoedigd. In de Mediawet is vastgelegd dat programma's die ernstige schade bij jeugdigen kunnen veroorzaken niet mogen worden uitgezonden. Hierop wordt door het Commissariaat voor de Media toegezien.

Verder mogen omroepen alleen schadelijk audiovisueel materiaal uitzenden indien zij aangesloten zijn bij de zelfreguleringsorganisatie Nederlands Instituut voor Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM) en zij de daar vastgestelde regels volgen. Naast de omroep zijn ook bioscopen, videotheken en uitgevers aangesloten. Het NICAM stelt normen vast voor classificatie van audiovisueel materiaal. Het kijkerspubliek wordt voorgelicht via de Kijkwijzer. Daarnaast behandelt het NICAM klachten en legt, zonodig, sancties op aan bioscopen, videotheken, uitgevers of omroepen die zich niet aan de regels houden. Zo zijn er regels dat er vóór 20.00 uur geen schadelijke programma's op televisie te zien mogen zijn voor kinderen tot twaalf jaar en vóór 22.00 uur geen programma's die als schadelijk geclassificeerd zijn voor jongeren tot zestien jaar.

### *Nieuwe Media*

De tweede helft van de jaren negentig stond in het teken van de opkomst van nieuwe media als het internet, CD-rom's, DVD, mobiele telefonie, digitale televisie en het elektronische boek. De hooggestemde exploitatieverwachtingen kwamen

niet uit. Telecom- en mediamarkten kregen het vanaf 2000 zwaar te verduren. Toch nemen aanbod en gebruik van nieuwe media nog steeds toe. Een groeiend aanbod aan digitale televisiekanalen en internetdiensten leidt tot een meer geïndividualiseerd media-aanbod en gebruik. Het mediabeleid speelt in op deze veranderingen.

Kwaliteit, toegankelijkheid en diversiteit van het media-aanbod zijn doelstellingen van het mediabeleid die ook voor internet en andere digitale platforms belangrijk zijn. De publieke omroep en culturele instellingen als musea, archieven en bibliotheken kunnen een bijdrage leveren aan de ontwikkeling van een aantrekkelijk en divers aanbod. Met de Concessiewet 2000 heeft de publieke omroep meer wettelijke mogelijkheden gekregen om nieuwe diensten te ontwikkelen. De overheid heeft hiervoor middelen ter beschikking gesteld. Verschillende cultuurfondsen, waaronder het Stimuleringsfonds voor Nederlandse Culturele Omroepproducties, hebben hun werkingssfeer verruimd opdat zij ook aanvragen voor innovatieve, interdisciplinaire multimediaprojecten kunnen honoreren. In het voorjaar van 2002 zijn enkele notities naar het parlement gestuurd waarin volop aandacht wordt besteed aan de rol van de media- en cultuursector in de digitale wereld.

## 4.2 Pers

Het persbeleid van de Nederlandse overheid heeft betrekking op die categorieën van persorganen, die van belang zijn voor de informatie en opinievorming van de burgers. In de praktijk zijn dat dagbladen, nieuwsbladen en opiniebladen. Daarmee is niets gezegd ten nadele van andere categorieën bladen, zoals vaktijdschriften, omroepbladen en publieksbladen, maar hiermee is wel aangeduid tot welke bladen de gerichte overheidszorg zich uitstrekt.

### *Dagbladen*

Zoals tabel 19 laat zien, verschijnen er in Nederland zeven landelijke en 26 regionale dagbladen. Tussen 1990 en 1994 steeg de gezamenlijke krantenoplage naar circa 4,7 miljoen exemplaren. Daarna trad een fase van stabilisatie in; de laatste paar jaar vertoont de dagbladoplage een geleidelijke achteruitgang naar ruim 4,4 miljoen exemplaren in 2000.

Tabel 19. Oplage, abonnementen en losse verkoop van Nederlandse dagbladen 2000 (in aantallen en procenten)

	oplage	abonnement		losse verkoop	
De Telegraaf	781.550	627.250	80.3 %	154.300	19.7 %
Algemeen Dagblad	353.378	292.274	82.7 %	61.104	17.3 %
De Volkskrant	343.064	294.339	85.8 %	48.725	14.2 %
NRC Handelsblad	266.429	250.272	93.9 %	16.157	6.1 %
Trouw	125.352	114.220	91.1 %	11.132	8.9 %
Reformatorisch Dagbl.	58.023	57.830	99.7 %	193	0.3 %
Nederlands Dagblad	32.006	31.595	98.7 %	411	1.3 %
Landelijke dagbladen	1.959.802	1.667.780	85.1 %	292.022	14.9 %
Regionale dagbladen	2.362.727	–	–	–	–
Speciale dagbladen	109.094	–	–	–	–
Totaal	4.431.623	Ca. 90 %		Ca. 10 %	

Bron: *De Journalist*, 26 januari 2001; *Dagbladen 2000* van de Groep Nederlandse Dagbladpers; *Persmedia-monitor* van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

Sedert de zomer van 1999 kennen we een nieuw fenomeen: de gratis krant, die op werkdagen verspreid wordt onder reizigers van het openbaar vervoer. De bladen *Metro* en *Spits* hebben inmiddels een gezamenlijke oplage van circa 700.000 exemplaren per dag bereikt.

Aangenomen mag worden dat de gratis kranten op den duur zullen leiden tot een verdere afkalving van de oplagecijfers van de betaalde kranten, waarbij bepaalde titels gevoeliger lijken voor deze prijsconcurrentie dan andere.

### Nieuwsbladen

Tabel 20 geeft een overzicht van de grootste nieuwsbladen. Dat zijn lokale kranten, die ten minste een keer en ten hoogste vijf keer per week verschijnen. Bij de NNP, de organisatie van lokale nieuwsmedia, zijn meer dan honderd plaatselijke kranten aangesloten, met een gezamenlijke oplage van bijna twee miljoen exemplaren. Ongeveer de helft van de bij de NNP aangesloten kranten verschijnt op abonnementsbasis. Nieuwsbladen worden, net als dagbladen, tegen betaling uitgegeven en moeten daarom niet verward worden met de eveneens lokaal verschijnende gratis huis-aan-huisbladen.

De NNP-nieuwsbladen worden uitgegeven door 51 uitgeverijen, waarvan 44 niet een onderdeel zijn van een groot dagbladconcern.

Tabel 20. Nieuwsbladen met de hoogste oplage, 1999

verschijnt per week:		
Meppeler Courant	18.915	3 x
Peel en Maas	11.880	1 x
Soester Courant	11.700	1 x
Woerdense Courant	10.935	1 x
De Katwijkse Post	10.800	1 x
Hoogeveensche Courant	9.581	2 x
Doornse Krant	8.893	1 x
Woudenbergse/Scherpenzeelse Krant	8.700	1 x
Hoog en Laag (Renkum)	8.355	1 x
Nieuwsblad van Noord-Oost Friesland	8.250	2 x

Bron: *Persmediamonitor*, te vinden op de website van het Bedrijfsfonds voor de Pers: [www.bedrijfsfonds-pers.nl](http://www.bedrijfsfonds-pers.nl).

### Opiniebladen

Dit zijn bladen die zijn gericht op het verstrekken van analyse, commentaar en opinies ten aanzien van actuele maatschappelijke ontwikkelingen, zowel nationaal als internationaal. Het tonen van samenhang tussen ontwikkelingen, het verhelderen van achtergronden en het bepalen van de eigen plaats bij de gebeurtenissen vormen de belangrijkste uitgangspunten voor de redacties van deze bladen.

Meest bekend zijn de traditionele opinieweekbladen: *Elsevier*, *Vrij Nederland*, *HP/De Tijd* en *De Groene Amsterdammer*. Hun gezamenlijke oplage per nummer bedraagt circa 253.000 exemplaren. De opiniebladen moeten in toenemende mate concurreren met het uitdijend aanbod van dagbladen: de gespecialiseerde katernen over cultuur, economie en wetenschap – en ook nog zaterdagbijlagen.

### *Tijdschriften*

In Nederland verschijnen meer dan 2.000 tijdschrifttitels. Alleen al de categorie vaktijdschriften is goed voor ruim 1.800 titels. Binnen de categorie van de publiekstijdschriften vormen de omroepbladen (elf titels, vijf miljoen exemplaren) en de opinieweekbladen vanouds bijzondere categorieën; de omroepbladen vanwege hun historie als hoeksteen van het omroepbestel, de opiniebladen vanwege hun grote betekenis voor informatie en opinievorming. Daarnaast verschijnt er een groot aantal week- en maandbladen, die in meer of mindere mate aandacht besteden aan actuele maatschappelijke ontwikkelingen en daarbij gericht zijn op het algemeen publiek of op bepaalde doelgroepen: vrouwen, jongeren, ouderen, minderheden. Zij dragen op die manier bij aan de pluriformiteit van de informatievoorziening, maar ze worden doorgaans niet gerekend tot de specifieke categorie van opiniebladen.

Van de publiekstijdschriften vindt ongeveer een kwart van de oplage zijn weg via losse verkoop. Een speciaal distributiekanaal wordt gevormd door de leesportefeuille. Van de populaire tijdschriften verdwijnt vijftien tot veertig procent van de oplage in een leesmap en verkrijgt daarmee een extra uitgebreid publieksbereik.

### *Bedrijfsfonds voor de Pers*

De behoefte om de pluriformiteit van de pers met gerichte maatregelen te beschermen en daarbij toch de overheid op afstand te houden, ligt aan de basis van het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat werd opgericht in 1974. Alle financiële steunverlening aan de pers gebeurt op onafhankelijke wijze via het Bedrijfsfonds.

Doel van het Bedrijfsfonds is in de Mediawet omschreven als 'het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming'. Het fonds wordt niet gefinancierd uit de algemene middelen, maar gevoed uit de opbrengsten van reclameboodschappen bij de publieke én commerciële binnenlandse omroep.

Steunverlening door het Bedrijfsfonds vindt plaats in de vorm van uitkeringen en kredieten en komt ten goede aan persorganen die voldoen aan enkele wettelijke voorwaarden. Zij worden in Nederland uitgegeven en zijn bestemd voor het publiek in Nederland; zij bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke actualiteit, mede in het belang van politieke meningsvorming; zij worden geredigeerd door een zelfstandige redactie op basis van een statuut waarin de redactionele identiteit is neergelegd; zij verschijnen regelmatig en tenminste maande-

lijks; zij zijn voor iedereen verkrijgbaar; zij worden beschikbaar gesteld tegen betaling; zij worden niet uitgegeven door of vanwege de overheid; zij worden niet uitgegeven of verspreid in samenhang met het lidmaatschap, donateurschap of deelnemerschap van een vereniging, kerkgenootschap of andere organisatie.

Naast steunverlening in de exploitatie draagt het Bedrijfsfonds bij aan onderzoeksprojecten en gezamenlijke projecten van persorganen.

Hoewel de overheidszorg ten aanzien van de pluriformiteit van de pers een permanent karakter heeft, is steunverlening door het Bedrijfsfonds aan afzonderlijke persorganen altijd tijdelijk en beperkt. De steunverlening heeft de bedoeling het gesteunde persorgaan binnen een afzienbare periode weer renderend en daarmee onafhankelijk van overheidssteun te maken.

Steunverlening is niet beperkt tot bestaande persorganen. Met het doel om de bestaande pluriformiteit te versterken heeft het Bedrijfsfonds ook de mogelijkheid om steun te verlenen aan nieuwe dagbladinitiatieven. Daarnaast kent het fonds nog een tweetal tijdelijke stimuleringsregelingen: de eerste is voor bestaande en/of nieuwe bladen voor minderheden; de tweede richt zich op journalistieke informatieproducten die via internet worden aangeboden.

Sinds de inwerkingtreding van de Mediawet in 1988 functioneert het Bedrijfsfonds als een zelfstandig bestuursorgaan binnen de in die wet aangegeven grenzen. De Staatssecretaris van ocnw toetst de besluiten van het fondsbestuur aan de bepalingen van de Mediawet. Hij kan besluiten schorsen of voordragen ter vernietiging wegens strijdigheid met de wet.

### *Mediaconcentraties*

Het Commissariaat voor de Media is sedert 2000 belast met het *monitoren* van concentratie-ontwikkelingen op het brede terrein van media en informatie. Dit geschiedt uit zorg over mogelijk schadelijke gevolgen van dit type concentraties voor de pluriformiteit en onafhankelijkheid van het nieuws- en informatieaanbod in ons land.

Het Commissariaat heeft in maart 2002 zijn eerste inhoudelijke rapportage uitgebracht, gericht op dagbladen, radio, televisie en distributiekabelnetten. Hij stelt vast dat sprake lijkt te zijn van een 'wet van drie': in de diverse sectoren zijn telkens drie sterke marktpartijen actief en daarnaast nog enkele kleintjes. Alleen bij radio valt het mee met de concentraties.

Het Commissariaat adviseert om naast het generieke toezicht van de NMa ook speciale regels op te stellen voor mediaconcentraties. In ieder geval zou moeten

worden voorkomen dat binnen diverse sectoren het aantal grote spelers verder terugloopt van drie naar twee. Omdat de concentraties in de dagbladsector al zover zijn voortgeschreden, pleit het Commissariaat voor een wettelijke regeling, waarbij het maximale marktaandeel per uitgever wordt vastgelegd op éénderde.

### 4.3 Boeken

Boeken vertegenwoordigen zowel een economische als een culturele waarde. Ze vormen een bijzondere en belangrijke bewaarplaats van cultureel erfgoed en ontleen daaraan een grote immateriële betekenis. Maar ook in materieel opzicht kennen autografen van boeken, incunabelen, eerste drukken en bibliofiele uitgaven een cultuurhistorische en een soms zeer aanzienlijke marktwaarde. De verantwoordelijkheid van het Ministerie van OCenW voor de culturele functie van het boek komt tot uitdrukking in een aantal marktcorrigerende en markt-aanvullende maatregelen die gericht zijn op de versterking van het economisch draagvlak van de boekenbranche. Deze maatregelen worden samengevat onder de noemer algemeen boekbeleid, ter onderscheiding van het beleid dat uitdrukkelijk op de letteren of op de bevordering van het lezen is gericht.

#### *De boekenmarkt*

Traditioneel wordt de boekenmarkt onderverdeeld in drie segmenten: het algemene boek, het school- of educatieve boek en het wetenschappelijke boek.<sup>17</sup> Van deze drie vormt het algemene boek het belangrijkste segment. In 1997 verschenen er in totaal 17.235 Nederlandstalige titels, nieuwe titels en herdrukken. Daarvan behoort 58 procent, 10.041 titels, tot de categorie van het algemene boek. Binnen deze categorie, ook wel publieksboek genoemd, wordt een onderscheid gemaakt tussen fictie en non-fictie. Genres als literatuur, poëzie, kinderboeken en spannende boeken rekent men tot de fictie; hobbyboeken, vrijetijdsboeken, informatieve boeken en boeken over mens en maatschappij zijn voorbeelden van non-fictie. In 2000 kocht de Nederlandse consument 32,5 miljoen algemene boeken ter waarde van € 400 miljoen. De gemiddelde verkoopprijs per boek bedroeg € 12,25. Voor Engelse en Amerikaanse uitgevers vormt Nederland de grootste exportmarkt buiten het eigen taalgebied.

Onderzoek naar het aantal gekochte algemene boeken in de periode 1975-2000 laat een cyclische ontwikkeling zien in de consumentenmarkt. De jaren tachtig werden gekenmerkt door een dalende trend, het begin van de jaren negentig

<sup>17</sup> Website van de Stichting Speurwerk betreffende het boek ([www.speurwerk.nl](http://www.speurwerk.nl)).



door een opwaartse. Na 1997 heeft zich weer een daling in de boekenverkoop ingezet. In 2000 kochten de Nederlanders achttien procent minder algemene boeken dan in 1975. Per hoofd van de bevolking daalde de verkoop van 2,5 boek in 1997 naar 1,8 in 2000, terwijl de consumptieve bestedingen gerelateerd aan vrije tijd in dezelfde periode sterk toenamen.

De boekhandel vormt nog steeds het belangrijkste verkoopkanaal voor algemene boeken, met in 2000 een marktaandeel van 63,4 procent. Het aantal boekverkopers is de afgelopen 25 jaar vrijwel stabiel gebleven, hoewel er de laatste jaren een kleine stijging plaatsvindt. Het aandeel erkende boekverkopers is in die kwart eeuw overigens gestaag afgenomen, hetgeen wijst op een daling van het aantal breed gesorteerde boekhandels. Het voortbestaan van vooral de kleinere zelfstandige boekhandel staat onder druk ten gevolge van gestegen exploitatiekosten. Steeds meer boekverkopers sluiten zich aan bij samenwerkingsverbanden, zoals een keten, een franchiseorganisatie of een inkoopcombinatie. Deze zaken kenmerken zich over het algemeen door een smal assortiment van *fastsellers*. Daartegenover staat de opkomst van mega- en gespecialiseerde boekhandels in de grote steden die juist een breed assortiment voeren. Naast de boekhandel kent de Nederlandse boekenmarkt nog diverse andere verkoopkanalen. Te noemen zijn boekenclubs, ramsjboekhandels, internetboekverkopers en branchevreemde kanalen zoals supermarkten, musea en benzinstations. Het marktaandeel van de veelbesproken internetboekhandels steeg van 0,4 procent in 1998 naar 1,8 procent in 2000.

Evenals de boekhandel wordt de boekuitgeverij de laatste decennia gekenmerkt door een concentratietendens, waarbij het streven naar winstmaximalisatie langs de weg van *bestsellers* een dominante factor is geworden. Drie grote concerns zijn momenteel goed voor tachtig procent van het aanbod aan algemene boeken.<sup>18</sup> Niettemin doen zich geregeld afsplitsingen voor en figureren er nog steeds kleine, zelfstandige uitgevers op de boekenmarkt. De hooggespannen verwachtingen ten aanzien van technologische innovaties als *printing on demand* en *e-book* zijn vooralsnog niet bewaarheid. De omvang van beide is – zowel qua aanbod als qua economische betekenis – marginaal.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Zie: J. van Gool, *Lezers en lasers. Lezen in het digitale tijdperk*. Den Haag, 2002, p. 120.

<sup>19</sup> Ibidem, p. 54. e.v.

### *Vaste boekenprijs*

De voornaamste maatregel van het algemene boekbeleid is de vaste boekenprijs. De kern van de vaste prijs is dat een bepaald boek op alle verkooppunten voor dezelfde, door de uitgever vastgestelde prijs wordt aangeboden. Dit is vastgelegd in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen uitgevers en boekverkopers, die de overheid op grond van cultuurpolitieke doelstellingen heeft goedgekeurd. Deze doelstellingen zijn de instandhouding van een rijk geschakeerd titelaanbod en een brede beschikbaarheid van boeken.

De vaste prijs maakt het mogelijk dat uitgevers en boekverkopers via interne subsidiëring de productie en distributie van cultureel waardevolle maar commercieel riskante titels financieren uit de opbrengst van goed lopende titels en *bestsellers*. In verband met Europese regelgeving geldt de vaste prijs alleen voor Nederlandse boeken en niet voor boeken geïmporteerd uit het buitenland.

Tot 2005 is ontheffing verleend van het in de toenmalige Wet Economische Mededinging opgenomen verbod op prijsbinding. Voor het voortbestaan van de huidige regeling van de vaste boekenprijs na afloop van deze periode is ontheffing door de Nederlandse Mededingingautoriteit noodzakelijk van deze verbodsbepaling in de Mededingingswet. Met het oog hierop was voorzien in een evaluatie van de effectiviteit en doelmatigheid van het instrument vaste prijs ten opzichte van mogelijke alternatieven. In 2002 is deze evaluatie, uitgevoerd door het Centraal Planbureau en het Sociaal en Cultureel Planbureau, aangeboden aan de Tweede Kamer<sup>20</sup>. Uit het onderzoek blijkt dat de werking van de vaste prijs zich concentreert op het niveau van de boekhandel. Door de prijsbinding zijn uitgevers in staat boekverkopers een beschermde handelsmarge te geven, die zij via interne subsidiëring kunnen inzetten voor het opnemen van minder rendabele titels in hun assortiment. Zo wordt verhinderd dat *discounters* via prijsconcurrentie een marktaandeel verwerven ten koste van de boekhandel met een breed assortiment. Voor de afzetmogelijkheden van risicovolle titels is dit in principe gunstig en daardoor ook voor de instandhouding van een pluriform titelaanbod door uitgevers.

Keerzijde van de medaille is het vrijblijvende karakter van de prijsbinding en de eventueel gemiddeld hogere prijsstelling van boeken. Uitgevers en boekverkopers zijn immers niet verplicht om de ruimte voor kruissubsidiëring in te zetten voor het culturele boek. Bovendien is de vaste prijs vanuit economisch-theoretisch standpunt gezien een marktverstoring die als zodanig niet bevorderlijk wordt geacht voor innovatie en *efficiency* in het boekenvak. Aangezien over de gevolgen van handhaving of afschaffing niets met zekerheid is te zeggen, wordt de beslis-

<sup>20</sup> M. Appelman en A. van den Broek, *Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs*, Den Haag, 2002.

sing over de toekomst van de vaste prijs na 2004 in essentie een cultuurpolitieke aangelegenheid. Indien wordt besloten tot handhaving, staan er twee wegen open: voortzetting, al dan niet in gemoderniseerde vorm, van de huidige privaatrechtelijke regeling of een publiekrechtelijke regeling, dat wil zeggen een Wet op de vaste boekenprijs, zoals in verschillende andere Europese landen bestaat.

## Letteren

Was het in de achttiende eeuw nog normaal dat niet de schrijver maar de uitgever na publicatie eigenaar werd van de tekst, met de inwerkingtreding van de Wet op het kopijrecht in 1817 verschoof de balans ten gunste van de auteur. Deze wet legde vast dat de schrijver als eerste gerechtigd was zijn werk te vermenigvuldigen en te exploiteren.<sup>21</sup> De wet bood schrijvers de mogelijkheid van het schrijven een broodwinning te maken. Vanaf het midden van de negentiende eeuw waren er dan ook diverse literatoren die leefden van de pen. Met de Auteurswet 1912 verbeterde de onderhandelingspositie van de auteur ten opzichte van zijn uitgever verder. Toch was het niet zo, dat de sociaal-economische positie van de auteur of vertaler met de invoering van de Auteurswet structureel verbeterde. In de praktijk pakte de Auteurswet veeleer in het voordeel van de beter georganiseerde uitgevers uit. Vaak lieten schrijvers zich bewegen tot de overdracht van hun auteursrecht, waardoor die uitgever alle rechten op een manuscript verwierf.

Vóór 1940 werden van literaire uitgaven in de regel niet meer dan een paar duizend exemplaren verkocht. Slechts een zeer beperkt aantal literatoren kon met het schrijven van boeken in hun levensonderhoud voorzien. Een auteur en cultureel ondernemer *avant la lettre* als Louis Couperus (1863-1923), die met zijn literaire werk een royaal inkomen wist te verdienen, was uitzonderlijk. De meeste professionele auteurs moesten via een combinatie van literaire en bijvoorbeeld journalistieke activiteiten hun broodwinning organiseren. In verhouding tot het buitenland sloot de schrijvende beroepsgroep zich in Nederland relatief laat aan. In 1905 werd de Vereeniging van Letterkundigen opgericht.<sup>22</sup>

<sup>21</sup> L. Kuitert, *De waarde van woorden. Over schrijverschap*. Amsterdam, 2002, p. 14 (oratie Universiteit van Amsterdam). Zie ook: H. van den Braber, *Geven om te krijgen. Literair mecenaat in Nederland tussen 1900 en 1940*. Nijmegen, 2002, p. 64-75. Verder is deze paragraaf gebaseerd op het *Advies Cultuurstichting*. Cultuurbeleid in historisch, beleidsanalytisch en juridisch perspectief, SCP, Rijswijk 1986 en op: E. Boekman, *Overheid en Kunst in Nederland*. Amsterdam, 1939.

<sup>22</sup> Zie: H. van den Braber, 1986, p. 149-191.

Al eerder dan 1940 werd een bescheiden begin gemaakt met rijkssteun aan beeldende kunstenaars en schrijvers – de zogenoemde eregelden. Om te beginnen in 1919 werd een begrotingspost van € 2.300 uitgetrokken voor steun aan behoeftige letterkundigen. Dit beperkte fonds was bestemd voor ‘letterkundigen, die hun betekenis in het verleden getoond hebben, maar die bijvoorbeeld in verband met hun leeftijd niet meer in staat zijn zelf nog voldoende in hun levensonderhoud te voorzien’. Een enkele keer werden in de vooroorlogse periode afzonderlijke literaire uitgaven gesubsidieerd, bijvoorbeeld de monumentale uitgave in 1927 door de Wereldbibliotheek van het complete werk van de zeventiende-eeuwse dichter Joost van den Vondel.

Na 1945 nam de overheidsbemoediging met de literatuur toe. Zo kwam vanaf 1946 een jaarlijks bedrag voor literair-historisch onderzoek beschikbaar en werd één jaar later de P.C. Hooftprijs, de Nederlandse staatsprijs voor letterkunde, ingesteld. In de jaren vijftig werd begonnen met de ondersteuning van de Stichting ter bevordering van de vertaling van Nederlands letterkundig werk. Daarbij kwam de zorg voor het nationale literaire erfgoed, via de subsidiëring van het Nederlands Letterkundig Museum en Documentatiecentrum (1954) en het Fries Letterkundig Museum en Documentatiecentrum (1959). Ook werd begonnen met de subsidiëring van literaire tijdschriften en ‘minder gangbaar literair werk’.<sup>23</sup> Niettemin veranderde er structureel weinig voor auteurs. Via diverse acties eisten zij verbetering van hun sociaal-economische positie. Het Schrijversprotest eind 1962 leidde zelfs tot een unieke auteursstaking. Dit alles resulteerde in 1965 in de oprichting van het Fonds voor de Letteren.

In hetzelfde jaar werd het Ministerie van OK&W gesplitst in een apart Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (O&W) en een Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk werk (CRM), een departementale herindeling die achteraf kan worden gezien als symptomatisch voor het welzijnsdenken van de jaren zestig. Voor het letterenbeleid had deze overgang een aantal consequenties. De verantwoordelijkheid voor het lees- en literatuuronderwijs kwam geheel bij het Ministerie van O&W te liggen. Het Ministerie van CRM kreeg de zeggenschap over de andere terreinen van het letterenbeleid, waarbij de afdeling Letteren een onderdeel ging vormen van de directie Kunsten. Na een reorganisatie in 1989 gingen de afdelingen Letteren en Bibliotheekwerk, toen behorend tot het Ministerie van WVC, deel uitmaken van de nieuwe directie Media, Letteren en Bibliotheken. Deze directie keerde in 1994, met de overige cultuurdirecties, weer terug op het oude nest van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

<sup>23</sup> Gegevens alsmede citaat ontleend aan: Roel Pots, *Cultuur, koningen en democraten. Overheid & cultuur in Nederland*, Nijmegen, SUN, 2000, p. 393-394.



*Leden van de Vereeniging, na de ledenvergadering van 1911 in Hotel De Witte Brug in Den Haag; achterste rij v.l.n.r.: Herman Heijermans, Jacobus van Looy, H.L. de Beaufort, Wiessing, Van Moerkerken, Roland Holst, Frans Mijnssen, Herman Robbers; middelste rij: rechts P.C. Boutens en Frans Bastiaanse; vooraan: Ina Boudier-Bakker, Seissman, Marie van Zeggelen, G.F. Haspels.*

*Bron: Collectie Letterkundig Museum, Den Haag*

Soms wordt het begrip ‘letterenbeleid in brede zin’ gebruikt. Daar worden dan drie zaken onder begrepen, namelijk het algemene beleid voor het boek, dat hierboven ter sprake kwam, het leesbevorderingsbeleid, dat bij de bibliotheken aan de orde komt, en het beleid dat zich richt op de bevordering en verspreiding van de Nederlandstalige en Friese literatuur in hun verschillende verschijningsvormen. Die laatste categorie wordt dan met de term ‘specifiek letterenbeleid’ aangeduid. Dit beleid richt zich bij uitstek op literaire auteurs en vertalers en, voor zover het gaat om de totstandkoming van literaire uitgaven, tevens op uitgevers. Andere onderdelen van het specifiek letterenbeleid hebben betrekking op de conservering, het beheer en de ontsluiting van literaire collecties en op de verspreiding en promotie van literatuur uit Nederland in het buitenland.

Deze inmiddels klassieke en nog steeds valide terminologie is ontleend aan de zogenaamde *Letterenbrief* die minister Hedy d'Ancona (wvc) in 1990 aan de Tweede Kamer zond.<sup>24</sup>

Het Fonds voor de Letteren werd in 1965 opgericht en is daarmee het oudste cultuurfonds in Nederland. Had het fonds bij zijn oprichting een bedrag van ongeveer € 136.000 te besteden, in 1988 was het budget gegroeid tot € 1,82 miljoen en met ingang van de *Cultuurnota 2001-2004* bedraagt het jaarlijkse budget ongeveer € 5 miljoen. De centrale doelstelling van het fonds is al die tijd niet gewijzigd: het bevorderen van de kwaliteit en de diversiteit van de Nederlandstalige en Friese letteren. Vanaf het begin heeft het fonds subsidies toegekend aan literaire auteurs en vertalers om hen in staat te stellen een aanzienlijk deel van hun tijd te besteden aan literaire arbeid gericht op publicatie in boekvorm. Jaarlijks behandelt het fonds ruim duizend subsidieaanvragen. Bij de beoordeling is de kwaliteit van het werk van de aanvrager het primaire criterium. Tot 2001 waren de belangrijkste instrumenten de meerjarige werkbeurzen, subsidies vooraf, voornamelijk aan auteurs, en de aanvullende honoraria, achteraf uitgekeerde publicatiepremies, vooral aan vertalers.

In 2001 werd een ingrijpend gewijzigd subsidiestelsel ingevoerd. Zowel het fonds als staatssecretaris Van der Ploeg constateerden dat het gevoerde beleid in de praktijk te weinig sturend was, tot een zekere verstarring leidde en met name te weinig mogelijkheden bood aan talentvolle nieuwe auteurs en vertalers. Er moest meer dynamiek en doorstroming komen. Met ingang van 2001 zijn daarom de werkbeurzen en aanvullende honoraria afgeschaft en vervangen door projectbeurzen, bedoeld voor de financiering van een welomschreven werkplan of project. Voor de auteurs heeft dit tot consequentie dat het principe dat een werkbeurs langzaam groeit op basis van omvang en kwaliteit van het oeuvre, wordt losgelaten. Op het terrein van de vertalingen betekent de projectbeurs *grosso modo* ruimere subsidiemogelijkheden voor goede vertalers met interessante vertaalprojecten, en minder of geen kans op fondssubsidie voor 'mainstreamvertalers'. Daarnaast heeft het fonds stimuleringsregelingen ingevoerd voor debuterende auteurs en vertalers en zal in de komende jaren meer worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van de literaire non-fictie, waaronder biografieën. Via co-financieringsregelingen werkt het fonds nauw samen met het Vlaamse Fonds voor de Letteren, teneinde dubbele subsidiestromen te vermijden.

<sup>24</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 1989-1990, 20 928, nr. 4.

Naast het Fonds voor de Letteren bestaat er een afzonderlijk Voorzieningsfonds voor letterkundigen, een sociaal fonds met privaatrechtelijke status, dat door de Vereniging van Schrijvers en Vertalers wordt beheerd. Het biedt bij acute noodsituaties financiële steun aan auteurs en vertalers.

Het NLPVF – kortweg: Produktiefonds – dat in 1991 is opgericht, beschikt met ingang van 2001 over een budget van € 2,5 miljoen per jaar. Waar het Fonds voor de Letteren zich richt op de auteur, vormt de binnenlandse en buitenlandse uitgever het aangrijpingspunt voor het beleid van het Produktiefonds. De binnenlandse tak van het NLPVF subsidieert uitgeverijen in de productiekosten van bijzondere, sterk risicodragende boekpublicaties van Nederlandstalige en Friese literatuur, inclusief uitgaven op het gebied van de geesteswetenschappen bestemd voor een breed publiek, met het doel deze boeken tegen een redelijke verkoopprijs beschikbaar te maken. Te denken valt aan klassieke werken of kostbare edities van verzamelde werken en incurante contemporaine genres zoals essayistiek. Een speciaal project vormt de uitgave van een serie Nederlandse klassieken, de Delta-reeks. Ook kunnen uitgevers subsidie ontvangen voor de vertaling van buitenlandse klassieke teksten uit moeilijk toegankelijke talen. Een dergelijke subsidieregeling geldt eveneens voor de vertaling van werk van auteurs afkomstig uit niet-westerse culturen die in Nederland verblijven maar nog niet in het Nederlands schrijven. Literaire tijdschriften kunnen aanspraak maken op een driejarige subsidie, waarvan de hoogte afhankelijk is van de kwaliteit, of een eenjarige stimuleringssubsidie.

Een tweede belangrijk werkterrein van het fonds is de literaire exportbevordering: het stimuleren van de verschijning van vertaalde uitgaven van Nederlandse literatuur op de buitenlandse markt. Voor dat doel is het Produktiefonds aanwezig op grote internationale boekenbeurzen, zoals de Frankfurter Buchmesse, de kinderboekenbeurs in Bologna en andere beurzen binnen en buiten Europa. Een tweede promotie-instrument bestaat uit het organiseren van literaire manifestaties in het buitenland met presentaties van Nederlandse schrijvers, al dan niet gekoppeld aan een boekenbeurs. Aan buitenlandse uitgevers worden subsidies verstrekt in de kosten van de vertaling van Nederlands literair werk. Ook verzorgt het Produktiefonds gastschrijversprogramma's en werkt zij samen met docenten Neerlandistiek in het buitenland. Een *conditio sine qua non* voor het vertaalbeleid is uiteraard de aanwezigheid van een *pool* van gekwalificeerde vertalers uit het Nederlands. Via het verblijf van buitenlandse vertalers in het Vertalershuis en het organiseren van workshops en cursussen – in samenwerking met de Nederlandse Taalunie – besteedt het Produktiefonds veel aandacht aan het vergroten van het aantal deskundige vertalers.

Vooral door de grootschalige literaire manifestaties is in de afgelopen jaren de bekendheid en de internationale uitstraling van Nederlandse literatuur in een flink aantal taalgebieden, zeker binnen Europa, aanzienlijk vergroot. De stelselmatige bewerking van de buitenlandse markt heeft geleid tot een nog steeds groeiend aantal vertalingen. Steeds meer activiteiten worden in samenwerking met het Vlaamse Fonds voor de Letteren uitgevoerd.

Sinds 1990 bestaat het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten. Door middel van het verlenen van financiële steun aan onderzoeksjournalistiek, biografieën, essays en andere vormen van non-fictie van bijzondere kwaliteit tracht het fonds het kwaliteitsniveau van het journalistieke product te verhogen. Het gaat om tijdrovende, veeleisende projecten die zonder financiële steun niet tot stand kunnen komen. Voorwaarde voor ondersteuning is dat de aanvrager een toezegging van een uitgever of redactie heeft dat het eindresultaat gepubliceerd zal worden. Het Fonds Bijzondere Journalistieke Projecten beschikt in de periode 2001-2004 over een jaarlijks budget van € 415.000. In de periode 1990-1999 verschenen 177 boeken en 76 artikelen met steun van het fonds.

Een aantal grotere literaire manifestaties ontvangt op grond van hun landelijke betekenis structurele subsidie van het Rijk. Vrijwel allemaal worden ze ook door lokale en provinciale overheden gesubsidieerd. De oudste is het Rotterdamse Poetry International, een jaarlijkse internationaal dichtersfestival dat sinds 1970 plaatsvindt. Poetry International verzorgt ook de Landelijke Gedichtendag en nam onlangs het initiatief tot oprichting van een grootschalige, internationale poëziesite.

Van meer recente datum zijn de structurele rijkssubsidies voor manifestaties en instellingen met een multicultureel karakter en een overwegend jong publiek, zoals het internationale Crossing Border festival, de stichting El Hizjra in Amsterdam, het Haagse festival Winternachten en het Rotterdamse Passionate. Behalve aan terugkerende evenementen geeft het Ministerie ook steun aan incidentele literaire manifestaties of projecten die bijdragen aan het literaire klimaat.

De stichting Schrijvers School en Samenleving (sss) bemiddelt bij de organisatie van lezingen en andere auteursoptredens op scholen, maar ook in bibliotheken, culturele centra en boekwinkels. De honoraria van auteurs worden deels door de afnemers en deels uit rijks geld betaald. Hierdoor wordt voor circa 500 auteurs een bedrag aan literaire neveninkomsten gegenereerd van in totaal € 1,4 miljoen. De belangstelling voor zulke schrijversbezoeken vertoont nog steeds een stijgende



lijn. Jaarlijks worden zo'n 400.000 kinderen en volwassenen bereikt. Naast haar bemiddelingsfunctie heeft sss als taak het samenstellen van leesbevorderend materiaal voor het onderwijs, zoals video's en boekjes met lessuggesties.

De rijksoverheid bekostigt drie grote literaire oeuvreprijzen. Als eerste de P.C. Hooft-prijs voor Nederlandse letterkunde, die jaarlijks wordt toegekend; bij toerbeurt voor proza, poëzie en essays. Van het prijzengeld van € 60.000 is € 35.000 bestemd voor de laureaat; € 25.000 is bestemd om een publicatie van zijn of haar werk tot stand te helpen brengen.

De Theo Thijssenprijs voor kinder- en jeugdliteratuur wordt om de drie jaar toegekend. Ook hiervan bedraagt het prijzengeld € 35.000 voor de auteur en € 25.000 ten behoeve van een publicatie van zijn of haar werk.

Ook de Prijs der Nederlandse Letteren wordt eenmaal per drie jaar toegekend aan een oorspronkelijk Nederlandstalig auteur. Toekenning geschiedt door het Comité van Ministers van de Nederlandse Taalunie. De prijs bedraagt € 16.000 en wordt afwisselend door de Koning van België en de Koningin van Nederland uitgereikt.

Regionale en lokale overheden bekostigen een groot aantal literaire prijzen. De marktsector onderhoudt en sponsort een aantal prestigieuze prijzen die meestal voor recent verschenen werk worden toegekend. In 2000 bedroeg het totale bedrag aan prijzengeld verbonden aan letterkundige prijzen € 466.316.<sup>25</sup>

In 1980 hebben de regeringen van Nederland en België bij verdrag de Nederlandse Taalunie ingesteld. Deze intergouvernementele organisatie heeft tot doel de integratie van Nederland en de Nederlandse gemeenschap in België op het terrein van de Nederlandse taal en letteren te bevorderen. Daartoe richt de Nederlandse Taalunie zich op de gemeenschappelijke ontwikkeling, studie en promotie van de Nederlandse taal en letteren. Het letterenbeleid van de Nederlandse Taalunie bestaat vooral uit afstemming en stimulering van gemeenschappelijke activiteiten door Nederlandse en Vlaamse (belangen-)organisaties en de wederzijdse letterenfondsen. Daarnaast ondersteunt de Taalunie Nederlands-Vlaamse initiatieven om het lezen aan te moedigen en is zij verantwoordelijk voor de organisatie en toekenning van een aantal prijzen, waaronder de jaarlijkse Taalunie Toneelschrijfprijs en de driejaarlijkse Prijs der Nederlandse Letteren. Ook ondersteunt de Taalunie de deskundigheidsbevordering van literaire vertalers en wordt onder haar auspiciën gewerkt aan een meerdelige geschiedenis van de Nederlandstalige literatuur.

<sup>25</sup> Zie: E. Gloudie m.m.v. L. Bonnema, 'De Nederlandse literaire prijzen 2000', in: *Jaarboek Letterkundig Museum* 10, Den Haag, 2001.

De activiteiten van de Taalunie worden voor één derde door Vlaanderen en voor tweederde door Nederland bekostigd. Het beleid van de Taalunie wordt vastgesteld door het Comité van Ministers waarin zowel van Nederlandse als Vlaamse zijde twee - voor onderwijs en cultuur verantwoordelijke - bewindspersonen zitting hebben. Het beleid wordt voorbereid en uitgevoerd door het Algemeen Secretariaat, gevestigd in Den Haag. Met de Nederlandse en Vlaamse volksvertegenwoordiging bestaat een verbinding in de vorm van de Interparlementaire Commissie. Het Comité van Ministers wordt geadviseerd door de Raad voor de Nederlandse Taal en Letteren, die paritair is samengesteld uit Vlaamse en Nederlandse deskundigen.

### *Behoud en conservering*

Het Ministerie van OCenW subsidieert twee instellingen die zich bezighouden met het verzamelen, conserveren en ontsluiten, onder meer via tentoonstellingen en publicaties van het nationale literaire erfgoed: het Nederlands Letterkundig Museum en Documentatiecentrum (NLMD) in Den Haag en het Frysk Letterkundich Museum en Dokumintaasjesintrum (FLMD) in Leeuwarden. Laatstgenoemde instelling, die voor zeventig procent door de provincie Fryslân en voor dertig door het Rijk wordt gesubsidieerd, is in de tweede helft van 2002 met de Provinciale en Buma Bibliotheek fan Fryslân en het Ryksargyf Fryslân gefuseerd tot het Regionaal Historisch Centrum Friesland. De rijkssubsidiëring van de functie van het FLMD zal in het nieuwe instituut worden voortgezet.

In Taalunie-verband wordt door de Digitale Bibliotheek voor de Nederlandse Letteren gewerkt aan de digitalisering van het Nederlandstalige literaire erfgoed.

De constatering begin jaren negentig dat een groot gedeelte van ons papieren erfgoed in bibliotheken door verzuring en ander verval werd bedreigd, leidde in 1997 tot Metamorfoze, een nationaal programma voor de conservering van bibliotheekmateriaal. Op basis van een weloverwogen selectiescenario wordt het meest bedreigde materiaal – boeken, handschriften, kranten, tijdschriften uit de periode 1840-1950 – aangepakt. De coördinatie van dit programma wordt gevoerd vanuit het Bureau Conservering Bibliotheekmateriaal. Dit bureau is ondergebracht in de Koninklijke Bibliotheek te Den Haag. Het programma richt zich onder meer op de conservering en digitalisering van literaire collecties. Bibliotheken met een bewaarfunctie en vergelijkbare instellingen met literaire collecties kunnen een projectvoorstel doen om in aanmerking te komen voor een bijdrage van zeventig procent in de projectkosten. Voor het programma is in de periode 2001-2004 in totaal ongeveer € 9,53 miljoen beschikbaar.

De betrokkenheid van de rijksoverheid bij een conserveringsprogramma als

Metamorfoze is gebaseerd op het principe dat zij een algemene verantwoordelijkheid draagt ten aanzien van ons nationale erfgoed en dat er – meer in het bijzonder – ten aanzien van de papierconservering sprake is van een achterstandssituatie. Dit laat onverlet dat behoud, conservering en toegankelijkheid tot de reguliere verantwoordelijkheid behoort van iedere collectiebeheerder.

### *Friese taal en cultuur*

Het Fries neemt als officiële tweede rijkstaal een bijzondere positie in. Ter bevordering van de Friese taal en cultuur verstrekt het Rijk een financiële bijdrage aan de provincie Fryslân. De bijzondere positie van het Fries vindt ook zijn vertaling in de Nederlandse ratificatie inzake het Fries van het Europees Handvest voor regionale talen of talen van minderheden. Het Rijk en de provincie Fryslân ondertekenden medio 2001 een nieuwe Bestuursafpraak betreffende de Friese taal en cultuur. Het Ministerie van OCenW participeert structureel in de interdepartementale werkgroep die toeziet op de uitvoering van de nieuwe Bestuursafpraak.

## 4.4 Bibliotheken

De eerste openbare leeszalen en bibliotheken werden rond 1900 opgericht.<sup>26</sup> Al sinds eeuwen bestonden in een aantal steden zogenoemde stadsbibliotheken, maar die waren in de regel alleen toegankelijk voor de gevestigde burgerij. Hetzelfde gold voor de talrijke leeskabinetten en leesmusea.

Bij het streven naar een openbare bibliotheek, dat zich in Nederland in het begin van de twintigste eeuw ontwikkelde, gold het Engelse concept van de *public library* als voorbeeld. Daarin waren oorspronkelijk twee idealen belichaamd: het toegankelijk maken van boeken als algemeen cultuurgood en het op een hoger peil brengen van het publieksvermaak. In Nederland streefde de leeszaalbeweging naar een openbare bibliotheek voor iedereen. Zoals eerder aangegeven, had openbaar daarbij zowel de betekenis van algemeen, dat wil zeggen voor alle sociale lagen, als de betekenis van neutraal, openstaand voor alle godsdienstige richtingen. Bovendien verstond men openbaar al vrij snel ook als publiek, van gemeenschapswege onderhouden.

Een aantal bibliotheekorganisaties verdichtte zich tot de Centrale Vereni-

<sup>26</sup> Zie: W.F. Kamerman, 'Bibliotheken', in: H.J.M. Akkermans et al. (red.), *Handboek cultuurbeleid*, band 2, Den Haag, 1989, en: P. Schneiders, *Nederlandse bibliotheekgeschiedenis. Van librije tot virtuele bibliotheek*. Den Haag, 1997.

ging voor Openbare Leeszalen en Bibliotheken. Deze kreeg in 1911 overheids-subsidie en distribueerde die over de aangesloten bibliotheken in circa tien steden van het land.

Naast de algemene openbare leeszaal vormden zich al snel katholieke en protestantse openbare leeszaal. In 1910 bepleitte de Katholieke Sociale Actie het oprichten van rooms-katholieke openbare leeszaal en in 1912 kwam er zo'n bibliotheek in Amersfoort. De Centrale Vereniging adviseerde positief over subsidiëring van openbare bibliotheken op katholieke grondslag. In 1913 ontstond in Hilversum de eerste christelijke openbare bibliotheek. De protestants-christelijke groepering was op dit punt niet eenstemmig. Een vrij omvangrijke stroming wees afzonderlijke protestants-christelijke bibliotheken af en koos voor een algemene openbare bibliotheek die zich op alle gezindten richtte. Pas in 1929 zou een Bond voor Christelijke Openbare Leeszalen en Bibliotheken ontstaan.

In 1921 werd het verzuilde stelsel van cultuurzorg voor de openbare bibliotheken bekrachtigd in de Rijkssubsidievoorwaarden voor Openbare Leeszalen en Bibliotheken: protestants-christelijke naast rooms-katholieke naast neutrale bibliotheken, ofwel bijzondere naast algemene bibliotheken. Met de nodige aanpassingen zouden de Rijkssubsidievoorwaarden tot 1975 blijven gelden. Behalve voorwaarden voor de minimale bijdragen van gemeenten bevatte de regeling bepalingen over het karakter van de voorzieningen: 'Openbare leeszaal en bibliotheken behoren een algemeen ontwikkelend en onderrichtend karakter te dragen, en alle moreel schadelijke en uitsluitend propagandistische literatuur te weren'. Ten aanzien van de algemene openbare leeszaal en bibliotheken werd bepaald dat zij 'behoren het karakter van onpartijdigheid te dragen, lectuur van iedere richting te bevatten en in de besturen elke bestaande richting zooveel mogelijk te doen vertegenwoordigen'.

Hoewel de taakstelling van de gesubsidieerde bibliotheken zonder meer opvoedend was, gaf dat geen antwoord op de vraag tot hoever het werkterrein reikte en welk type lectuur daarbuiten viel. Daarover is voortdurend strijd geleverd. Zo lieten ministers van OK&W bij verschillende gelegenheden merken dat zij geen voorstander waren van de aanschaf en uitlening van romans. In 1933 verzette de minister zich tegen het voorstel van de Centrale Vereniging om naast geestelijke ontwikkeling ook ontspanning in de taakstelling van de bibliotheken op te nemen. Daarbij moet bedacht worden dat er in die periode circa 1.500 particulier geëxploiteerde leesbibliotheken bestonden, meestal als onderdeel van een kantoorboekhandel. Zolang deze winkelbibliotheken zich onder de toenemende concurrentie uit de gesubsidieerde sector konden handhaven – dat lukte tot in

het begin van de jaren zestig – hebben zij geijverd voor een minder expansieve, dat wil zeggen een meer tot educatief en literair werk beperkte dienstverlening van de kant van de gesubsidieerde bibliotheken.

In de naoorlogse periode raakte de tegenstelling tussen algemene en bijzondere bibliotheken geleidelijk op de achtergrond. Het leidde in de jaren zestig tot fusies van bijzondere met algemene bibliotheken. In 1972 werd dit patroon op landelijk niveau zichtbaar in de oprichting van het Nederlands Bibliotheek- en Lektuur Centrum (NBLC).

In 1975 werden de Rijkssubsidievoorwaarden voor Openbare Leeszaal en Bibliotheken vervangen door de Wet op het openbare bibliotheekwerk. In deze wet lag het accent op de planmatige opbouw van de bibliotheekvoorzieningen. Met name het platteland heeft van de Wet geprofiteerd; vergeleken met de steden waren de voorzieningen daar ver achtergebleven. Maar na 1975 nam het aantal bibliotheekfaciliteiten in de regio substantieel toe. Ook bracht de Wet, zeventien jaar nadat het jeugdbibliotheekwerk subsidiabel was geworden, volledige contributievrijdom voor jeugdige lezers. De wet bood de mogelijkheid voor nadere rijksregelingen aangaande huisvesting, openingstijden, collectiesamenstelling en personeel. In de praktijk heeft dit alleen geleid tot een regeling voor personeel, omdat de kosten daarvan voor rekening van het Rijk kwamen. De overige kosten moesten door de gemeenten worden opgebracht.

De Wet op het openbare bibliotheekwerk bleef van kracht tot 1 januari 1987; vanaf die datum ressorteerde het bibliotheekwerk onder de Welzijnswet. Het is het moment waarop het uitvoerende bibliotheekwerk volledig werd gedecentraliseerd naar de gemeenten; ondersteuning behoort sindsdien tot de taken van provincie en Rijk. Een van de belangrijkste gevolgen van deze decentralisatie is dat de rijksoverheid geen rechtstreekse verantwoordelijkheid meer heeft voor accommodatie, beheer en exploitatie van de openbare bibliotheken. Sinds 1994 zijn de artikelen over het openbare bibliotheekwerk opgenomen in de Wet op het specifiek cultuurbeleid.

### *Bibliotheekbestand*

Bibliotheken worden gewoonlijk in drie categorieën ingedeeld. Om te beginnen zijn er de wetenschappelijke bibliotheken, in de regel verbonden aan universiteiten en onderzoeksinstituten. Daarnaast zijn er openbare bibliotheken, voor iedereen bestemd en toegankelijk. Speciale bibliotheken zijn verbonden aan bedrijven of openbare of particuliere instellingen, of functioneren als afzonderlijke gespecialiseerde bibliotheek.

Openbare bibliotheken vormen onderdeel van een stelsel van lokale, provinciale en landelijke bibliotheekinstellingen. Daarin figureert een aantal landelijke instellingen en organisaties dat taken vervult ten behoeve van het geheel. Een bijzondere plaats wordt ingenomen door de Koninklijke Bibliotheek (KB) in Den Haag. Deze nationale bibliotheek zorgt voor de ontwikkeling van een landelijk netwerk van wetenschappelijke en documentaire informatieverzorging. De KB beheert ook de centrale landelijke catalogus, waarin het bezit van alle wetenschappelijke bibliotheken en van de grotere openbare bibliotheken is opgenomen. Voorts verzorgt de KB het depot van alle in Nederland uitgegeven publicaties, waarvoor de uitgevers op vrijwillige basis een exemplaar aan de KB afstaan.

Het huidige openbare bibliotheekstelsel in Nederland omvat 512 lokale bibliotheekorganisaties, met in totaal 1.442 vestigingen.<sup>27</sup> Zij worden ondersteund door elf provinciale bibliotheekcentrales en de koepelorganisatie van bibliotheken (Vereniging NBLC). De provinciale bibliotheekcentrales ondersteunen de bibliotheken in hun provincie, onder ander op het gebied van directievoering, administratie en werkgeverschap. Bijna alle Nederlandse gemeenten beschikken over een openbare bibliotheek. De wat grotere gemeenten hebben naast een centrale bibliotheek ook filialen. De gemeenten die geen eigen bibliotheekorganisatie hebben, hebben zich aangesloten bij een bibliotheek in een nabij gelegen stad of maken gebruik van de bibliobus. Bibliobussen bezoeken stadsdelen zonder bibliotheekvoorziening of kleine woonkernen die ver verwijderd zijn van een vaste bibliotheekvestiging.

Openbare bibliotheken hebben een groot bereik: in 2000 stonden een kleine vier miljoen leden ingeschreven. Van de jeugd tot en met zeventien jaar is 75 procent lid. Van de volwassenen is dit achttien procent. Tabel 21 geeft een overzicht van het aantal lidmaatschappen en uitleningen waaruit blijkt dat er de laatste jaren sprake is van een daling. Hierbij speelt de ontleding, die plaatsvindt onder vrijwel alle bevolkingsgroepen, waarschijnlijk een rol. Daarnaast zijn demografische ontwikkelingen als de afname van het aantal jongeren, alsmede technische innovaties als internet en cd-brander van invloed. Ook de geconstateerde verschuiving van lenen naar raadpleging ter plekke draagt ertoe bij.

<sup>27</sup> Zie: *Open poort tot kennis: de kosten. Raming financiële gevolgen herstructurering openbaar bibliotheekwerk*, Zoetermeer, 100, 2001.

Tabel 21. Ledenaantallen en uitleningen van openbare bibliotheken, 1996-2000

Jaar	Leden >18	Uitleningen	Leden <18	Uitleningen
1996	2.335.424	93.939.405	2.075.507	64.500.238
1997	2.329.557	92.747.834	2.162.591	66.698.219
1998	2.307.844	89.231.251	2.134.674	65.806.466
1999	2.299.684	83.715.042	2.137.453	62.983.332
2000	2.046.912	72.808.547	1.899.183	53.095.267

Jaar	Tijd-schriften	Audio	Video	Audio hit	Video hit	Blad-muziek	CD-I	CD-ROM
1996	4.964.144	3.853.789	1.410.454	174.373	27.870	695.787	33.432	296.508
1997	5.346.454	3.066.842	1.487.801	174.373	27.870	750.765	13.305	637.560
1998	5.338.911	2.938.718	1.400.859	295.910	52.338	689.134	11.470	1.079.958
1999	5.410.882	3.590.100	1.281.863	388.562	53.380	587.908	5.115	1.336.407
2000	4.612.574	3.024.760	1.164.098	380.638	66.499	529.719	3.380	1.297.304

Bron: [www.nblc.nl](http://www.nblc.nl)

### Beleid

De hoofddoelstelling van het rijksbibliotheekbeleid is het opbouwen, beheren en ontsluiten van voor een ieder bestemde, actuele, pluriforme en representatieve collecties van geschriften, audiovisuele materialen en digitale informatiebestanden. De bemoeienis van Rijk, provincie en gemeenten met het openbare bibliotheekwerk richt zich op het instandhouden van een stelsel van kwalitatief goede bibliotheekvoorzieningen met een brede geografische spreiding. De bibliotheken zijn in belangrijke mate autonoom bij de samenstelling van hun collectie. Op grond van de grondwettelijk verankerde vrijheid van meningsuiting onthoudt de overheid zich van bemoeienis met de inhoud van de boeken en andere media die in de bibliotheken kunnen worden geleend. Naast de uitleen van oude en nieuwe media bieden de meeste bibliotheken toegang tot internet. Verder leveren de openbare bibliotheken een reeks van diensten die voor de gebruikers kosteloos zijn, zoals het raadplegen van informatiemappen en naslagwerken en het gebruik van lees- of studiezalen.

Het rijksbeleid heeft in de eerste plaats tot doel versterking van kwaliteit, pluraliteit, samenhang en doelmatigheid binnen het stelsel van openbare bibliotheken. Ook het stimuleren van de culturele participatie van de bevolking, met name via lezen, neemt een belangrijke plaats in. Daarnaast vraagt de landelijke afstemming tussen openbare en wetenschappelijke bibliotheken en andere informatie- en documentatie-instellingen aandacht. Ook het conserveren en toegankelijk maken van literair en cultureel erfgoed, vastgelegd op papier, is onderdeel van het bibliotheekbeleid.

Het Rijk hecht belang aan de samenwerking van de openbare bibliotheken met het onderwijs en lokale culturele en sociaal-maatschappelijke instellingen. In verschillende gemeenten werken openbare bibliotheken en scholen, van het basistoet het hoger beroepsonderwijs, samen op het gebied van taal- en literatuuronderwijs, leesbevordering en onderwijsachterstandenbeleid. Ook op het terrein van volwasseneneducatie en het onderwijs van Nederlands als tweede taal werken opleidingen en bibliotheken samen.

De bibliotheek is naast aanbieder van informatie, educatie en cultuur, ook een openbaar plein waar mensen en hun culturen elkaar ontmoeten. De bibliotheek kan door samenwerking met sociaal-maatschappelijke instellingen een belangrijke rol vervullen in de lokale gemeenschap, bijvoorbeeld door informatiepunten te bieden op het gebied van gezondheid, cultuur, werk en overheid. De bibliotheek kan op deze manier ook behulpzaam zijn bij de integratie van nieuwkomers in Nederland.

### *Stelsel*

De laatste jaren is het besef gegroeid dat de huidige kennis- en informatie-maatschappij nieuwe en steeds hogere eisen stelt. Slechts sommige bibliotheken in de grotere steden zijn in staat gebleken daar goed op in te spelen met hoogwaardige internetverbinding, internetcursussen, geavanceerde *software* en een ruim aanbod aan nieuwe media. In 2000 heeft de stuurgroep Herstructureren openbaar bibliotheekwerk onder leiding van Wim Meijer daarom onderzocht wat de knelpunten in het huidige bibliotheekstelsel zijn en wat daar aan gedaan kan worden. In het rapport *Open poort tot kennis*<sup>28</sup> wordt de conclusie getrokken dat Rijk, provincies en gemeenten zich soms te weinig gelegen laten liggen aan het openbare bibliotheekwerk en dat een bestuurlijke reorganisatie wenselijk is. Bovendien nemen de tekorten toe; de kosten van goed opgeleid

<sup>28</sup> *Open poort tot kennis. Advies stuurgroep Herstructureren openbaar bibliotheekwerk*, Zoetermeer, 2000.



personeel en het moderniseren van de kernfuncties zijn hoog, en ook de invoering van de wettelijke leenvergoeding aan auteurs en uitgevers eind 1995 drukt op de begrotingen. De stuurgroep adviseerde daarom te investeren in ICT-toepassingen en professionalisering, zodat de bibliotheek voor iedereen een ‘open poort tot kennis’ kan blijven. Verder meende de stuurgroep dat de bibliotheek meer vraaggericht moet gaan werken: er moet consequent gebruikersonderzoek worden gedaan en bibliotheken zouden moeten beschikken over actuele prestatiegegevens, zodat moderne beleidsmethoden kunnen worden toegepast. Tot slot voorzag de stuurgroep voor de bibliotheek een grotere rol als aanbieder van overheidsinformatie. Ook de Raad voor Cultuur pleitte voor een intensivering van de rol van de bibliotheek bij het ontsluiten van overheidsinformatie.<sup>29</sup>

Onderzoeksbureau 100 heeft berekend dat het realiseren van *Open poort tot kennis* een investeringsimpuls van € 204 miljoen vergt.<sup>30</sup> Daarna zal het nieuwe stelsel jaarlijks ongeveer € 80 miljoen duurder zijn. Eind 2001 hebben de gemeenten, provincies en de rijksoverheid hun ambities voor de vernieuwing van het bibliotheekstelsel vastgelegd in een koepelconvenant. Hiermee onderstreepten de drie overheidslagen hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het stelsel. In 2002 heeft staatssecretaris Van der Ploeg zijn visie op het bibliotheekstelsel vastgelegd in een beleidsbrief.<sup>31</sup>

De Vereniging NBLC is de brancheorganisatie van openbare bibliotheken in Nederland. De organisatie werd op 8 april 1972 opgericht om de belangen van de openbare bibliotheken te behartigen bij de overheid en de aangesloten leden producten en diensten te leveren. In 1998 ging het deel van de organisatie dat zich met de centrale dienstverlening bezighield, en al was ondergebracht in een stichting, zelfstandig verder onder de naam Biblion. De rijkssubsidie, jaarlijks ongeveer € 5 miljoen, wordt aan de vereniging ter beschikking gesteld voor de uitvoering van stelseltaken als het verbeteren van doelmatigheid, samenhang, kwaliteit en pluriformiteit van het stelsel.

Op regionaal niveau opereren dertien bibliotheken met een zogenoemde wetenschappelijke steunfunctie, de wsf-bibliotheken. Zij houden collecties wetenschappelijke literatuur in stand. Het niveau van deze collecties ligt boven dat van een gewone openbare bibliotheek en reikt tot het niveau van een universiteitsbi-

<sup>29</sup> Zie: Raad voor Cultuur, *De rol van de bibliotheek bij het beheersen van de informatievloed*, Den Haag, 2000, en Raad voor Cultuur, *Cyberpolis: de elektronische toegang tot overheidsinformatie*, Den Haag, 2001.

<sup>30</sup> *Open poort tot kennis: de kosten. Raming financiële gevolgen herstructurering openbaar bibliotheekwerk*, Zoetermeer, 100, 2001.

<sup>31</sup> *Bibliotheken in beweging*, Zoetermeer, Ministerie van ocnw, 2002.

blibliotheek. De financiering van de wetenschappelijke steunfunctie is in 1993 overgegaan van de rijksoverheid naar het Provinciefonds. De WSF-bibliotheken nemen deel aan de Nederlandse centrale catalogus.

Visueel gehandicapten kunnen een beroep doen op de diensten van vier blindenbibliotheken. Om de noodzakelijk geachte samenwerking van deze instellingen te verbeteren, werd in 1995 het Fonds voor het Bibliotheekwerk voor Blinden en Slechthzienden (FBBS) in het leven geroepen. Het FBBS droeg zorg voor de subsidiëring en aansturing van de blindenbibliotheken. In 2001 moest definitief geconstateerd worden dat het FBBS niet bij machte was de gewenste *efficiency* en innovatie te realiseren. Per 1 januari 2002 is het fonds daarom geliquideerd en zijn de blindenbibliotheken weer onder de rechtstreekse verantwoordelijkheid van het Ministerie van ocnw gekomen. Dit vormde aanleiding tot een grondige inventarisatie van de financiële, organisatorische en technische conditie van het stelsel van blindenbibliotheken. De uitkomsten hiervan hebben geleid tot een acuut moderniseringsprogramma voor de voorziening, dat in 2006 voltooid zal zijn. Op de begroting van het Rijk is jaarlijks € 12,5 miljoen beschikbaar voor het blindenbibliotheekwerk.

Ook subsidieert het Ministerie van ocnw de Bibliotheek voor Varenden, die is bedoeld voor varenden op binnenvaart en zeevaart, Nederlanders in het buitenland en andere ambulante groepen zoals circus- en kermiswerkers. Deze bibliotheek heeft een vaste vestiging in Rotterdam en werkt met ruilpunten in binnen- en buitenland. De Bibliotheek voor Varenden ontvangt in de periode 2001-2004 jaarlijks een subsidie van € 533.000.

### Leesbevordering

Op het snijvlak van en in aanvulling op het letteren- en bibliothekenbeleid werd in de jaren tachtig en negentig een afzonderlijk, op afname gericht beleid ontwikkeld om het lezen te stimuleren. Aanleiding vormde de zogenaamde ontleding: vrijwel alle bevolkingslagen besteden steeds minder vrije tijd aan het lezen van gedrukte media als boeken, tijdschriften en kranten.<sup>32</sup>

Een centrale rol vervult Stichting Lezen met als doel leesbereidheid en leesplezier te verhogen. Daartoe worden contacten onderhouden met het onderwijs, bibliotheken en andere leesbevorderende instellingen. De stichting heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van diverse projecten zoals Boekenpret, Fantasia en

<sup>32</sup> K. Breeveld en A. van den Broek (red), *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*. Den Haag, SCP, 2001, p. 86.

Bazar. Doelgroep zijn met name kinderen in de leeftijd van 4-18 jaar. De stichting coördineert ook de succesvolle Nationale Voorleesdag, een jaarlijks evenement dat in samenwerking met het NBLC en de Stichting Collectieve Propaganda van het Nederlandse Boek (CPNB) wordt georganiseerd.

In de periode 2001-2004 ontvangt Stichting Lezen een jaarlijkse subsidie van € 2,2 miljoen. Uit het activiteitenbudget van de stichting van € 1,82 miljoen wordt jaarlijks een deel gereserveerd voor wetenschappelijk onderzoek. Hiervan wordt onder meer de leerstoel van de bijzonder hoogleraar leesgedrag aan de Universiteit Utrecht bekostigd. Per 2001 valt de literatuureducatie onder regie van *Cultuur en School*. In internationaal verband is Stichting Lezen actief als lid en promotor van het European Platform for the Promotion of Reading, EU\*READ. Daarnaast werkt de stichting samen met de zusterorganisatie Stichting Lezen Vlaanderen aan gemeenschappelijke projecten in het kader van de Nederlandse Taalunie. Naast Stichting Lezen worden door het Rijk diverse andere instellingen die zich inzetten voor het aanmoedigen van lezen meerjarig gesubsidieerd: Schrijvers School Samenleving, Doe Maar Dicht Maar, Kinderen en Poëzie, School der Poëzie, alsmede de culturele manifestaties N.A.N.A. en Bulkboek's Dag van de Literatuur.

---

## 5

## Kunsten

Een groot deel van de subsidiëring van de verschillende kunstdisciplines komt voor rekening van het Rijk. Tabel 22 toont de verdeling over de verschillende disciplines. Het cyclische karakter van de vierjaarlijkse cultuurnota, met als voorloper het *Kunstenplan* van 1989, komt in de tabel tot uiting in de verhogingen in 1989, 1993, 1997 en 2001. In 2000 en 2001 wordt het beeld enigszins verstoord door enkele financieel-technische verschuivingen. Vanaf 2002 wordt het budget van de fondsen niet meer ondergebracht bij de sectoren, maar in een apart onderdeel van de begroting.

In de beeldende kunst, bouwkunst en vormgeving vond in 1985 een overheveling plaats van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van bijna € 9 miljoen voor beeldende kunstaankopen. In 1987 is het budget voor beeldende kunst verder verruimd met ongeveer € 27 miljoen onder gelijktijdige stopzetting van de Beeldende Kunstregeling (BKR) door het Ministerie van Sociale Zaken. Van het totaal beschikbare budget voor beeldende kunst en vormgeving wordt vanaf 1988 bijna € 16 miljoen ingezet ter ondersteuning van het beeldende- kunst- en vormgevingsbeleid van de provincies en de vier grote steden. De incidentele verhoging van 1989 was bestemd voor de nieuwbouw van het Nederlandse Architectuurinstituut, de Kunsthal en het herdenkingsmonument, alle in Rotterdam. In 1994 is voor de medefinanciering van de basisstipendia door het Ministerie van Sociale Zaken nog eens bijna € 9 miljoen aan het budget voor beeldende kunst toegevoegd. De stijging van het budget per 1997 hangt samen met de invoering van de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (WIK).

In de film en de nieuwe media is de verhoging met bijna € 1,3 miljoen in 1997 niet zichtbaar omdat met ingang van dat jaar het btw-tarief op bioscoopkaartjes werd verlaagd van 17,5 naar zes procent. Per dezelfde datum heeft de filmbranche, georganiseerd in de Nederlandse Federatie voor de cinematografie, een gedeelte van de bekostiging van het Nederlandse Filmfonds van het Rijk overgenomen. De financiële gevolgen van de in 1999 ingevoerde fiscale filmmaatregelen

komen niet voor rekening van de begroting van het Ministerie van OCenW, maar voor die van het Ministerie van Financiën.

In de podiumkunsten springt de aanzienlijke verhoging van het budget in 1985 in het oog. Dit is het gevolg van de overheveling van ongeveer € 25 miljoen uit het Gemeente- en Provinciefonds naar het Rijk. Deze overheveling vloeiده voort uit de herinrichting van het orkesten- en toneelbestel. Het bedrag was bestemd voor taken die voorheen door de lagere overheden werden gefinancierd. In hetzelfde jaar was een extra bijdrage in de exploitatielasten van het nieuwe Muziektheater in Amsterdam noodzakelijk. De verhoging in 1987 hield eveneens verband met de ingebruikneming van het Muziektheater en kwam ten goede aan de De Nederlandse Opera en Het Nationale Ballet. In 1993 werd € 4,5 miljoen beschikbaar gesteld voor het nieuw opgerichte Fonds voor de Podiumkunsten. Vier jaar later werd het podiumkunstenbudget opnieuw verhoogd. Daarvan kwam € 3,4 miljoen ten goede aan het Fonds voor de Podiumkunsten.

Tabel 22. Uitgaven van het Rijk voor de kunsten per sector, 1985-2002 (in mln. euro)

	1985	1988	1991	1994	1998	2001	2002
Podiumkunsten	106,9	108,3	110,9	123,1	142,9	180,8	173,2
Film	7,4	9,8	11,2	11,8	12,3	19,5	11,3
Beeldende kunst, vormgeving, bouwkunst	14,6	35,0	37,4	57,9	61,3	73,4	45,1
Amateurkunst en kunsteducatie	12,5	10,0	11,5	11,4	16,8	23,3	15,0
Overige	3,4	5,1	7,8	4,5	15,2	39,7	49,9
Totaal	144,8	168,2	178,9	208,7	233,2	336,6	294,5

Tabel 23 geeft per discipline een beeld van het aantal instellingen met een meerjarige subsidie op grond van de cultuurnota voor de periode 1997-2000 en/of voor 2001-2004. Het aantal instellingen nam toe met ruim 120. Binnen de podiumkunsten zien we een stijging van circa vijftig procent die vooral kan worden gelokaliseerd bij orkesten en ensembles, en muziek en muziektheater.

Tabel 23. Aantal gesubsidieerde kunstinstellingen, 1997-2000 en 2001-2004

	1997-2000	2001-2004
Podiumkunsten	163	241
orkesten en ensembles	33	57
muziek en muziektheater	35	63
dans	18	28
theater en jeugdtheater	69	86
overige podiumkunsten	8	7
Film	18	25
Beeldende kunst, bouwkunst en vormgeving	32	46
Amateurkunst	31	44
Overig	3	15
Totaal	247	371

### 5.1 Beeldende kunst en vormgeving

In het vooroorlogse beleid voor eigentijdse beeldende kunst wisselden sociale en culturele motieven elkaar af. De eerste rijkssteun dateert van 1923 en had het karakter van een voorziening voor noodlijdende kunstenaars. De maatregel werd een jaar later alweer van de begroting geschrapt. In 1931 werd opnieuw een budget voor beeldende kunstenaars gereserveerd. Dit keer bestemd voor opdrachten, vooral ten behoeve van rijksgebouwen. Het budget bleef tijdens de jaren dertig bestaan. Beoordeling en selectie van opdrachten berustten bij de Rijkscommissie van Advies voor opdrachten aan beeldende kunstenaars. De regeling is te beschouwen als voorloper van de percentageregeling die in 1951 door het Ministerie van Volkshuisvesting in het leven werd geroepen. Deze bestemde een vast percentage van de bouwsom van overheidsgebouwen voor beeldende kunst.

Het sociale motief keerde terug in het in 1935 opgerichte Voorzieningsfonds voor kunstenaars. Het kwam voort uit een gemeenschappelijke inspanning van een beroepsorganisatie, de Vereniging voor Ambachts- en Nijverheidskunst, en het Ministerie van Arbeid. Het gaf tijdelijke ondersteuning aan beeldende kunstenaars en musici, en werd gefinancierd uit bijdragen van de aangesloten leden en

subsidies van het Rijk en gemeenten. Het Voorzieningsfonds voor Kunstenaars bestaat niet meer en is in 2002 met Stichting PodiumKunstWerk en de Stichting Scheppende Kunstenaars opgegaan in de nieuwe organisatie Kunstenaars & Cultuur en Ondernemerschap (Kunstenaars & CO).

Beeldende kunstenaars vormden in de jaren 1940-1945 een van de weinige beroepsgroepen die zich groepsgewijs in het verzet manifesteerde. Uit het kunstenaarsverzet kwam de Federatie van Beroepsverenigingen van Kunstenaars voort, die na de bevrijding de overheid ervan wist te overtuigen dat zij voorwaarden behoorde te scheppen voor de productie van eigentijdse kunst, onder andere door middel van aankopen, opdrachten en subsidies. Dit streven – gebaseerd op een combinatie van sociale en culturele overwegingen – resulteerde in 1949 in een aparte landelijke regeling, de Sociale bijstand aan beeldende kunstenaars, enkele jaren later de Contraprestatie genoemd. Hieruit kwam na verschillende wijzigingen in 1956 de Beeldende Kunstenaarsregeling (BKR) voort.

De BKR was uniek in de wereld. Materieel ging het om bijstand, maar formeel om de aankoop van recent vervaardigd werk door de gemeenten en om het verlenen van opdrachten. In de uitgekeerde bedragen was een materiaal-kostenvergoeding begrepen. Daardoor werd niet alleen het levensonderhoud van de kunstenaar veilig gesteld, maar ook de continuïteit van zijn of haar werk. De BKR fungeerde als een aanvullende arbeidsvoorziening met een culturele component.

Tussen 1960 en 1983 steeg het aantal kunstenaars dat van de BKR gebruik maakte van 200 naar 3.800. Uit onderzoek bleek dat het grootste deel van de onderzochte beeldende kunstenaars financieel afhankelijk was van de BKR en dat slechts vier procent een volledig zelfstandige beroepspraktijk voerde. De conclusie van het onderzoek was dat de culturele component van de BKR geheel door de sociale was ondergesneeuwd. Een tweede en dringend probleem was dat er voor het overgrote deel van de aangekochte werken geen bestemming meer kon worden gevonden.

Dit alles luidde de opheffing van de BKR. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid stelde zich op het standpunt dat in het kader van het terugdringen van de overheidsuitgaven het aantal gebruikers van de BKR in drie jaar moest worden teruggebracht tot maximaal duizend. 1 januari 1987 werd de regeling buiten werking gesteld. Hierdoor werden professionele kunstenaars – een voorzichtige raming komt al gauw op drie- à vierduizend – in relatief korte tijd gedwongen andere bronnen van inkomsten te zoeken. Een groot deel van hen raakte aangewezen op een reguliere bijstandsuitkering. Voor het opslagprobleem is inmiddels een oplossing gevonden. Ongeveer de helft van de kunstwerken is





*Mr. dr. H.P. Marchant, Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, 1933-1935*  
*Geschilderd door Dirk Nijland (1939)*

geschonken aan non-profitinstellingen, ongeveer een kwart is aan de kunstenaars teruggegeven en het restant is geschonken aan de Stichting Beeldende Kunst in Amsterdam, die de werken in de kunstuitleen heeft ondergebracht.

Het BKR-geld op de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en

Werkgelegenheid werd grotendeels – € 36 van de bijna € 60 miljoen – overgeheveld naar het Ministerie van wvc. Deze gelden werden door wvc gebruikt voor de verdere uitbouw van het beleid voor beeldende kunst, bouwkunst en vormgeving. Een belangrijk deel van de middelen ter ondersteuning van individuele beeldende kunstenaars, architecten en vormgevers is met ingang van 1987 ondergebracht in het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst. Een ander deel van de voormalige BKR-gelden is met ingang van 1988 toegekend aan de twaalf provincies en aan de steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht, geormerkt voor de beeldende kunst en vormgeving.

Als uitvloeisel van het aanscherpen van de bijstandsregels door het Ministerie van Sociale Zaken is in 1997 besloten om een aparte wet voor sociale steunverlening aan kunstenaars van alle disciplines in te voeren, de Wet Inkomensvoorziening Kunstenaars (wik). De wik is een eindige regeling voor een tijdelijk basisinkomen voor kunstenaars die een beroepspraktijk willen opbouwen en nog niet of niet volledig in hun eigen inkomsten kunnen voorzien.

Evenals in de beeldende kunst dateert de eerste bemoeienis van de rijksoverheid met vormgeving van voor de oorlog. In 1921 werd met steun van het Ministerie van ok&w en de gemeente Den Haag het Instituut voor Sier- en Nijverheidskunst opgericht. Het was een advies- en documentatiecentrum dat bemiddelde bij opdrachten op het gebied van toegepaste kunst. De rol van het instituut bleef echter marginaal.

Direct na de oorlog kreeg de overheidsbemoeienis met vormgeving een meer permanent karakter, dankzij het Ministerie van Handel en Nijverheid, na 1946 het Ministerie van Economische Zaken. Het ministerie toonde zich betrokken bij twee initiatieven: de Stichting Centraal Orgaan voor het Scheppend Ambacht (COSA) en het Instituut voor Industriële Vormgeving. De eerstgenoemde stichting heeft tot 1984 bestaan. Het belangrijkste doel was de positieverbetering van ambachtskunstenaars door promotie en bemiddeling. In 1984 stopte EZ de subsidiëring. Bij het laatste initiatief waren ook de ministeries van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en van CRM betrokken. Doel was de promotie van industriële vormgeving. Het Instituut zou na een startsubsidie onafhankelijk moeten kunnen voortbestaan, maar slaagde daar niet in. Het werd in 1975 opgeheven.

Tien jaar later kwam het op initiatief van het georganiseerde beroepsveld en de werkgeversbond opnieuw tot een samenwerkingsproject tussen inmiddels wvc en EZ. In 1984 werd de Stichting Industrieel Ontwerpen Nederland (ION) opgericht met als doelstellingen: het verbeteren van het industrieel ontwerpen, het geven van voorlichting en het verbeteren van afzetmogelijkheden. De instelling ging in 1990 ter ziele toen wvc zijn steun terugtrok met als reden dat het instituut teveel

als directe belangenbehartiger en etalage van bedrijven opereerde en daarmee zijn onafhankelijke positie verspeelde.

In 1990 verscheen onder verantwoordelijkheid van de Minister van wvc de conceptbeleidsnota *Vormgeving* waarin, voortbordurend op een advies van de Raad voor de Kunst, werd gepleit voor de oprichting van een Nederlands Vormgevingsinstituut door de ministeries van wvc en EZ gezamenlijk. De conclusie was dat er dringend behoefte was aan de versterking van de infrastructuur voor de vormgeving, om te voorkomen dat belangwekkende initiatieven en projecten incidenten bleven zonder samenhang en continuïteit. De doelstellingen van het instituut lagen in het verlengde daarvan. Het accent lag op kwaliteitsverbetering van het aanbod en stimulering van de vraag. De Minister van Economische Zaken liet echter weten dat zo'n instituut niet op financiële steun kon rekenen. De Minister van wvc richtte vervolgens een Vormgevingsinstituut op waarin de culturele aspecten van vormgeving voorop zouden moeten staan. De subsidie voor het instituut werd mede op grond van een advies van de Raad voor Cultuur na 2001 niet voortgezet. Reden was niet alleen dat het instituut zijn doelstellingen niet nakwam, maar dat de context waarin het moest opereren ingrijpend was veranderd. Op basis van een advies van de Tijdelijke adviescommissie vormgeving werd in 2002 de Premselastichting opgericht.

De beeldende-kunstsector is kleinschalig en flexibel georganiseerd; er heeft zich een wijdvertakte en fijnmazige infrastructuur ontwikkeld. Het merendeel van het beeldende-kunstabudget wordt via de fondsen verdeeld, een substantieel deel wordt decentraal ingezet via de Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving; een beperkt aantal instellingen ontvangen direct van het rijk een meerjarige subsidie. Er zijn meer dan dertig gemeentelijke en provinciale kunstmusea, meer dan tachtig kunstuitleencentra, circa zestig kunstenaarsinitiatieven en enkele honderden galeries.

Tot en met 2000 was het beeldende-kunstbeleid zowel gericht geweest op aanbod als op spreiding en afname, met als centrale doelstellingen: het ontwikkelen en stimuleren van de kwaliteit van de eigentijdse beeldende kunst, inbedding van de beeldende-kunst in de Nederlandse samenleving, en versterking van de internationale positie van de Nederlandse kunst en kunstenaars. Sinds 2001 is het accent verschoven naar de vraagzijde. De gebruiker krijgt meer aandacht. Fondsen, werkplaatsen, presentatie-instellingen en musea richten zich behalve op kwaliteit ook op publieksbereik en cultureel ondernemerschap.

Die beweging is van invloed op de taakafbakening tussen Rijk, provincies en gemeenten. In 1990 is afgesproken dat voor de rijksoverheid primair een taak is weggelegd aan de aanbodzijde en dat de andere overheden zich richten op de ver-

breiding en verdieping van de belangstelling voor beeldende kunst. Door de speciale aandacht van het Rijk voor cultuurbereik is deze taakverdeling minder scherp geworden.

Vormgeving omvat industriële vormgeving, modevormgeving, interieurontwerp, grafische vormgeving, toegepaste kunst en in snel toenemende mate ook vormgeving voor de digitale media. De grenzen daartussen worden steeds vaker overschreden, zowel door gebruik van nieuwe technieken, als door het werken in multidisciplinair samengestelde teams.

Het accent ligt op het stimuleren van de bijdrage die vormgeving kan leveren aan welvaart en welzijn. Niet de autonome, maar de opdrachtgerelateerde kant van het ontwerpen is bepalend. Het beleid wordt omgebogen van aanbod naar vraag, met vier speciale aandachtsgebieden: meer beleidsregie bij de overheid en bij de beroepsgroep, verbetering van de aansluiting van de praktijk op productie- en distributiekanaalen, versterking van de infrastructuur op strategische onderdelen, en behoud en ontsluiting en expositie van het vormgevingserfgoed. Autonome vormgeving blijft onder de vleugels van het Fonds BKVB en de Mondriaan Stichting.

### *Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst*

De uitvoering van het beleid voor individuele beeldende kunstenaars, architecten en vormgevers is gedelegeerd aan het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst te Amsterdam (Fonds BKVB). Het eerste aandachtspunt is de kwaliteit. Het fonds geeft daaraan inhoud door toekenning van individuele subsidies en basisstipendia. Sinds 2001 is er ook een mogelijkheid om zogenaamde intermediairs, critici, curatoren, bemiddelaars, te subsidiëren. Verder stimuleert het fonds het openbare debat over de kunsten, het organiseert tentoonstellingen als publieke verantwoording van zijn toekenningsbeleid en het zet zich in voor de internationale positie voor Nederlandse kunstenaars.

Met individuele subsidies wordt beoogd kunstenaars in de gelegenheid te stellen zich voor een bepaalde periode volledig op hun creatieve arbeid te concentreren of bijzondere activiteiten te ontplooiën die voor hun kunstenaarschap van belang zijn.

Met ingang van 1994 verstrekt het Fonds basisstipendia. Daarmee kwam een eind aan het toekennen van beroepskostenvergoedingen. Hiertoe werden de middelen voor bijstandsuitkeringen aan kunstenaars overgeheveld van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid naar het Ministerie van WVC, c.q. aan het budget van het Fonds BKVB. Deze stipendia zijn zowel een tegemoetkoming in

de beroepskosten als in de kosten van het levensonderhoud. Basisstipendia zijn bedoeld voor kunstenaars die in principe aanspraak kunnen maken op een bijstandsuitkering. Bij de selectie wordt naast de kwaliteit van het werk ook de erkenning van het kunstenaarschap meegewogen. Vanaf 2001 is dat laatste criterium zwaarder aangezet onder de noemer 'cultureel ondernemerschap'. De basisstipendia zijn uniek in de zin dat ze door de aanvrager als rekening-courant ingezet kunnen worden met een maximale spreiding over vier jaar.

### *Mondriaan Stichting*

Waar het Fonds BKVB individuele kunstenaars ondersteunt, subsidieert de Mondriaan Stichting instellingen. Het fonds verstrekt subsidies voor: museale activiteiten, zoals conservering, afstemming van collecties, aankopen, educatieve projecten, presentaties; opdrachten beeldende kunst, fotografie en vormgeving; exposities en andere manifestaties, publicaties en tijdschriften op het terrein van kunst en vormgeving; activiteitenprogramma's van kunstenaarsinitiatieven en internationale activiteiten op al deze gebieden.

Vanaf 1997 is ook de uitvoering van de KunstKoopregeling aan de Mondriaan Stichting overgedragen. Deze regeling beoogt particulieren subsidie te verlenen in de rente van leningen voor de aankoop van kunstwerken. De aankopen moeten plaatsvinden in galleries die tot de KunstKoopregeling zijn toegelaten. Deze moeten voldoen aan criteria van kwaliteit en professionaliteit. Bij de toelating wordt rekening gehouden met een zekere landelijke spreiding van de galleries.

### *Materiaalfonds voor Beeldende Kunsten en Vormgeving*

Dit fonds beschikt over een stichtingskapitaal dat wordt ingezet voor renteloze leningen aan beeldende kunstenaars en vormgevers. Leningen worden verstrekt op basis van projectvoorstellen die ter beoordeling worden voorgelegd aan een onafhankelijke commissie van deskundigen. In het algemeen moeten de projecten zijn gericht op marktverruiming, bijvoorbeeld de vervaardiging van prototypes door een vormgever.

### *Postacademische opleidingen*

Vier postacademische instituten, ook werkplaatsen genoemd, ontvangen subsidie van het Rijk: de Rijksacademie van Beeldende Kunsten in Amsterdam, de Jan van Eyck Akademie in Maastricht, de Ateliers in Amsterdam en het Europees Kera-

misch Werkcentrum in 's-Hertogenbosch. Het zijn *centres of excellence*, erop gericht de deskundigheid en professionaliteit van hun deelnemers en de kwaliteit van hun werk op een internationaal niveau te brengen. Werkplaatsen zijn in tenminste drie opzichten van belang: als selectiemiddel, voor de begeleiding van talent en voor de opbouw van een netwerk. De Ateliers concentreert zich voornamelijk op de artistieke begeleiding van jonge talenten. De Rijksacademie biedt een combinatie van artistieke, technische en theoretische begeleiding met een sterk accent op de internationale professionele netwerkfunctie. De Jan van Eyck Akademie legt zich toe op de artistieke en theoretische begeleiding binnen de beeldende kunsten en vormgeving. Het Europees Keramisch Werkcentrum beperkt zich tot technische begeleiding van deelnemers uit alle disciplines met de laatste jaren een sterk accent op de vormgeving. Jaarlijks bieden de werkplaatsen plaats aan ongeveer 120 deelnemers, die al een beroepsopleiding hebben afgerond. Aan hen worden zeer hoge kwalitatieve eisen gesteld. Ongeveer de helft van de deelnemers komt uit het buitenland.

### *Productie- en presentatie-instellingen*

Het Rijk subsidieert ook enkele instellingen die gemeen hebben dat ze kunstenaars de mogelijkheid bieden zich te presenteren en projecten te realiseren. Deze instellingen onderscheiden zich in zoverre van musea dat ze geen collecties opbouwen en in de meeste gevallen ook niet als taak hebben om brede lagen van het publiek bij hun activiteiten te betrekken.

De Appel in Amsterdam en Witte de With in Rotterdam zijn presentatie-instellingen, ook kunsthuisen genoemd. Zij signaleren en presenteren actuele ontwikkelingen in de internationale kunstwereld waarop Nederlandse kunstenaars kunnen reageren. Vaak gaan zij coproducties aan met soortgelijke instellingen in het buitenland. Ze leveren bijdragen aan het debat over en de reflectie op ontwikkelingen in de kunst. Büro Friedrich biedt Nederlandse kunstenaars de gelegenheid zich op een podium in het buitenland te presenteren. In Middelburg is De Vleeshal op soortgelijke wijze actief, met een accent op interdisciplinaire projecten.

Ook instellingen als het World Wide Video Festival en Noorderlicht, die jaarlijks binnen hun discipline evenementen en festivals organiseren met aandacht voor de internationale context, behoren tot de categorie presentatie- en productie-instellingen.

In de *Cultuurnota 2001-2004* zijn drie instituten op vormgevingsgebied opgenomen: Droog Design voor hun internationale promotionele activiteiten, de Doors of Perception als denktank voor ontwerpvragestukken in relatie tot de informa-

tie- en communicatietechnologie en Mediamatic voor trainingen, kennisoverdracht en discussie in de ICT ontwerptechnieken. De Beyerd in Breda vervult een museale functie voor het grafisch erfgoed.

### *Advies, begeleiding en bemiddeling*

De advies, begeleidings- en bemiddelingsinstellingen fungeren als katalysator voor initiatieven en debat in de beeldende kunst en vormgeving. De Federatie Kunstuitleen is de landelijke koepelorganisatie voor de non-profit kunstuitleen. Vanaf 1987 worden kunstuitleencentra uitsluitend door provincies en gemeenten gesubsidieerd. Door de Federatie Kunstuitleen worden sinds 1989 beleid, organisatie en beheer van een groot deel van de centra gecoördineerd.

Hoewel kunstenaarsinitiatieven veelal een lokaal belang dienen, zijn er ook enkele met een landelijke betekenis die door het Rijk worden gesubsidieerd. Bijvoorbeeld de Gate Foundation die zich richt op presentatie, onderzoek, archief en educatie vanuit een diversiteit van culturen en culturele perspectieven. Lokaal 01 in Breda is als kunstenaarsinitiatief gestart en inmiddels uitgegroeid tot een veelzijdige instelling met een dependance in Antwerpen en structurele samenwerking met West-Vlaanderen. Stichting Public Art Squad (MAMA) is een organisatiebureau dat samenwerking en uitwisseling tussen kunstenaars en vormgevers initieert. Naast de kunstenaarsinitiatieven zijn er bemiddelaars, uitsluitend voor advies en begeleiding van beeldend kunstenaars en vormgevers. Trans Artists is een meerjarig gesubsidieerde instelling, die advies en bemiddeling biedt aan beeldend kunstenaars, instellingen en overheden over de ontplooiing van activiteiten in het buitenland.

De Stichting Kunst en Openbare Ruimte (SKOR) zet in samenwerkingsverband bijzondere beeldende kunstprojecten op in de openbare ruimte, en begeleidt deze inhoudelijk en organisatorisch. Als adviseur en begeleider en medefinancier stelt de stichting zich tot doel het opdrachtgeverschap aan te moedigen en te verbeteren.

### *Premselastichting voor Nederlandse vormgeving*

Het advies van de Tijdelijke commissie vormgeving heeft in 2002 de aanzet gegeven tot de oprichting van de Premselastichting. In plaats van een nationaal instituut dat een aantal taken en activiteiten centraliseert, is gekozen voor een kleinschalige, flexibele organisatie die het sectorale netwerk activeert. In samenwerking met betrokkenen zorgt de stichting voor coördinatie, profilering en regie binnen netwerken. De stichting beschikt over een activiteitenbudget om kansrijke projecten te ondersteunen. Niet via een fondsconstructie met subsidieaanvragen; het is de bedoeling dat het platform actief projecten entameert en



culturele waarde en toekomstwaarde onbreekbaar met elkaar zijn verbonden. Architectonische kwaliteit is 'meer dan mooi alleen'.

Het architectuurbeleid vormt het scharnierpunt tussen het bouw- en het cultuurbeleid. De laatste jaren is verbetering van het architectuurklimaat een belangrijk motief geweest. De versterking van de infrastructuur voor de professie heeft daartoe goede voorwaarden geschapen. Nu gaat het er om lokale en provinciale overheden de instrumenten te geven waarmee ze hun eigen architectuurbeleid verder kunnen ontwikkelen en om private partijen aan te moedigen het culturele aspect in het bouwproces zijn plaats te geven.

Het bijzondere van het architectuurbeleid is dat de overheid behalve als beleidsmaker ook als opdrachtgever haar doelstellingen kan nastreven en uitdragen. In die rol kan het Rijk een substantieel deel van de bouwproductie beïnvloeden. Jaarlijks neemt de rijksoverheid circa tien procent van alle investeringen, met inbegrip van grond-, weg- en waterbouw, voor haar rekening. Zij initieert projecten op alle schaalniveaus, van spoor-, auto- en waterwegen via landschappelijke herinrichting tot en met de huisvesting van rijksdiensten. Zij heeft hiermee direct invloed op de ruimtelijke kwaliteit van spraakmakende en gezichtsbepalende projecten. Steeds treedt zij op als opdrachtgever of contractpartner en is zij in de gelegenheid om de kwaliteit systematisch te bewaken.

De overheidsbemoeienis met architectuur heeft zich in nauwe relatie met het volkshuisvestingsbeleid ontwikkeld, een proces dat teruggaat tot het begin van deze eeuw.<sup>33</sup> In 1901 gaf de Woningwet gemeenten de mogelijkheid in hun bouwverordening een 'welstandsbepaling' op te nemen. Daarmee konden ze behalve technische ook esthetische eisen aan de bebouwing stellen. Een belangrijke taak bleek weggelegd voor de zogenoemde welstandscommissies, die in de eerste decennia van deze eeuw op initiatief van architecten en lokale of provinciale bestuurders werden ingesteld. Vooral in de grote steden zijn ze bepalend geweest voor de architectonische kwaliteit van de gebouwde omgeving.

Na de Tweede Wereldoorlog veranderden de architectonische vormgeving en de bouwtechniek op essentiële punten en de bouwproductie kreeg een ongekende omvang. De woningvoorraad groeide van nog geen twee miljoen woningen in 1946 naar circa 6,8 miljoen in 2002. Toch ging het vanaf het begin van de wederopbouw niet uitsluitend om kwantiteit maar ook om kwaliteit. Zo schreef de minister van Wederopbouw en Volkshuisvesting in 1945: 'Een interessant aspect van de geordende wederopbouw is voorts nog het leiding geven van de

<sup>33</sup> Zie: D. Bergvelt en H. van Rossum, 'De rijksoverheid en de architectuur na 1945', in: *Kunst en beleid in Nederland* 6, Amsterdam 1992.



belangrijke initiatieven meefinanciert. De stichting beoogt met name verbanden te leggen met andere maatschappelijke sectoren. De stichting is in de eerste plaats intermediair tussen sector, marktpartijen en overheden. Verder zal de stichting zich toeleggen op informatievoorziening, deskundigheidsbevordering, promotie behoud van vormgevingserfgoed. Na ongeveer vijf jaar moet duidelijk worden op welke wijze de sector het beste kan worden gediend.

### *Geldstroom BKV*

Sinds 1988 wordt jaarlijks een substantieel deel van het budget voor beeldende kunst en vormgeving overgeheveld naar de provincies en de vier grote steden. De Geldstroom Beeldende Kunst en Vormgeving (Geldstroom BKV) is steeds ingezet als basisvoorziening voor beeldende kunst en vormgeving. Financiering van meerjarenbeleid van andere overheden op basis van rijksbeleid en op basis van de subsidietechnische voorwaarden blijkt niet in alle opzichten zonder problemen te verlopen. Hoewel onderlinge afstemming tussen rijksbeleid, provinciaal en gemeentelijk beleid het streven is, blijkt het moeilijk om beleidsinhoudelijke koppelingen tussen het rijksbeleid en het beleid van de andere overheden tot stand te brengen. Behalve de afspraak dat het Rijk zich toelegt op de productie en de andere overheden op spreiding en afname, is de geldstroom steeds zonder beleidswijzigingen ingezet.

Vanaf 2001 is de geldstroom ondergebracht onder het Actieplan Cultuurbereik onder de noemer Geldstroom BKV. Jaarlijks gaat er circa € 18 miljoen richting twaalf provincies en dertig gemeenten met meer dan 90.000 inwoners. Begin juli 2002 is het beleidskader van de Geldstroom BKV geaccordeerd door het Rijk, IPO en VNG. Overeengekomen is om de middelen onder meer in te zetten voor publieksactiviteiten. Vergroting van het bereik en stimulering van cultureel ondernemerschap zijn de centrale doelstellingen. Daarnaast is de Geldstroom BKV bedoeld voor de ondersteuning van de exploitatie van instellingen, zoals kunstuitleen en centra voor beeldende kunst, voor de versterking van het productieklimaat door middel van presentaties, ateliers en werkplaatsen.

## **5.2 Bouwkunst**

De ruimtelijke kwaliteit van Nederland is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van het Rijk, de regionale en lokale overheden en marktpartijen. Samen moeten zij ervoor zorgen dat investeringen in de stedelijke en landelijke ruimte een hoge ontwerpqualität hebben. Naar de huidige opvatting gaat het daarbij niet alleen om esthetiek maar om een integraal kwaliteitsbegrip waarin gebruikswaarde,

overheid bij een goede stedenbouwkundige en architectonische verzorging van het wederopbouwplan als geheel en van ieder bouwplan afzonderlijk’.

In de praktijk bleef de zorg voor de architectonische kwaliteit – evenals voor de oorlog – allereerst een zaak voor de lokale overheid. Het Rijk handhaafde het standpunt dat welstandsbepalingen in de gemeentelijke bouwvoorschriften thuis hoorden. De ‘schoonheidscommissies’ van de gemeenten bleven de aangewezen instanties om daar inhoud aan te geven. Toen de Minister van VROM in 1983 een voorstel deed om het welstandstoezicht af te schaffen, stuitte dit op verzet van de Tweede Kamer, die in meerderheid van mening was dat ‘de zorg voor het visuele milieu (...) wettelijke garantie behoeft’.

Nadat jarenlang op uitbreidingslocaties was gebouwd, verschoof in de jaren zeventig de aandacht in de grote steden naar vervanging en vernieuwing van de bestaande bouwvoorraad en, later, naar verdichting. Deze tendens zette door tot in de jaren negentig. Het bouwen op stadsvernieuwingslocaties bracht eigen kwaliteitseisen mee, zoals variatie, kleinschaligheid, hoge dichtheden, functiemenging en inpassing in de omgeving.

Onder de verantwoordelijkheid van het Rijk ressorteerden vanouds de huisvesting van de ministeries, de rijkspolitie, de arbeidsbureaus, de ambassades in het buitenland en de paleizen. Een deel van de bouw- en beheerstaken voor deze gebouwen werd vanaf 1922 ondergebracht in een centrale afdeling Rijksgebouwen van het Ministerie van Financiën. In de loop van de jaren zou deze uitgroeien tot de Rijksgebouwendienst (RGD), met aan het hoofd de Rijksbouwmeester. Deze speelt een rol bij de selectie van architecten en vormgevers voor overheidsgebouwen. De laatste decennia krijgt daarbij vooral jong talent een kans. Naarmate de RGD werd geconfronteerd met ingrijpende bouwopgaven in binnensteden, zoals de nieuwe gebouwen voor de ministeries van VROM en Sociale Zaken in Den Haag, groeide de aandacht van de dienst voor de stedenbouwkundige gevolgen van de bouw van overheidsgebouwen.

Tegenwoordig wordt het merendeel van de bouwopdrachten van de overheid uitbesteed aan particuliere projectontwikkelaars en architecten. De RGD ontwerpt nog slechts twintig procent van de productie zelf. De RGD ressorteert inmiddels onder het Ministerie van VROM.

### *Beleid*

Ondertussen is architectuur ook een onderwerp van cultuurbeleid – architectuurbeleid dat door het cultuurministerie steeds in nauwe verbinding met het beeldende-kunstbeleid is ontwikkeld. In organisatorisch opzicht bestaat binnen het

huidige Ministerie van ocnw een historisch gegroeide splitsing tussen architectuur, monumentenzorg en archeologie. De laatste jaren is samenwerking ontstaan, wat zijn beslag heeft gekregen in een brede opzet van het beleid voor culturele planologie. Culturele planologie gaat uit van het standpunt dat architectuurbeleid niet op zichzelf dient te staan, maar moet worden geïntegreerd met monumentenzorg, archeologie, stedenbouw, natuurbehoud en weg- en waterbouw om zo de kwaliteit van de leefomgeving te vergroten. Vanuit het cultuurbeleid wordt aldus invloed uitgeoefend op de wijze waarop de ruimtelijke ordening in Nederland gestalte krijgt.

Het architectuurbeleid heeft tot verschillende maatregelen geleid, variërend van subsidies voor tentoonstellingen en een eenmaal uitgereikte Staatsprijs voor architectuur tot, meer recent, startstipendia en werk- en reisbeurzen voor architecten, verstrekt door het Fonds voor Beeldende Kunsten, Vormgeving en Bouwkunst. De relatie tussen architectuur en beeldende kunst komt ook tot uitdrukking in de percentageregeling van het Ministerie van vrom, die uit 1951 dateert. Volgens deze regeling kan anderhalf procent van de bouwkosten van overheidsgebouwen en één procent in het geval van schoolgebouwen in de vorm van opdrachten of aankopen besteed worden aan beeldende kunst of vormgeving.

In 1991 brachten de ministers van vrom en wvc gezamenlijk de nota *Ruimte voor architectuur* uit. Sindsdien werken beide ministeries samen aan de verbetering van het Nederlandse architectuurklimaat. Een van de doelstellingen was om meer inhoud te geven aan de voorbeeldwerking die uitgaat van het opdrachtgeverschap van de overheid. Het interdepartementale Platform Architectuurbeleid, onder voorzitterschap van de Rijksbouwmeester, heeft hierbij een coördinatietaak gekregen als een overkoepelende, interdepartementale werkgroep. Een indirect gevolg van deze nota was de bloei van plaatselijke architectuurcentra door het hele land. De *Voortgangsrapportage architectuurbeleid* (1994) leidde tot een versterking van de infrastructuur met nieuwe architectuurstellingen waaronder het nai en het Stimuleringsfonds voor de Architectuur.

Nog een stap verder gaat de tweede architectuurnota, *De architectuur van de ruimte* (1996), die voor het eerst het landelijk gebied en, in reactie op projecten als de Betuwelijn en de hogesnelheidslijnen, het infrastructuurontwerp betreft bij de vormgeving van de leefomgeving. Daarom zijn ook de ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (lnv) en van Verkeer en Waterstaat verantwoordelijk voor de nota. Een ander fenomeen, waaraan de nota de nodige aandacht besteedt, is de opkomst van marktpartijen. Ze werden een factor van

belang bij de inrichting van Nederland, vooral op de Vinexlocaties. Commerciële woningbouwers beschouwden de kwaliteitsambities nogal eens als eisen ‘van buitenaf’. Het Stimuleringsfonds voor Architectuur, het NAI en Architectuur Lokaal worden gevraagd mee te werken aan de bestrijding van dit misverstand. Om de organisatie van architectuurprijsvragen en meervoudige opdrachten te verbeteren, werd met alle betrokken partijen gewerkt aan nieuwe, eenduidige afspraken. De Rijksprijs voor Bouwen en Wonen, De Bronzen Bever, werd omgedoopt in de Rijksprijs voor excellent opdrachtgeverschap, De Zeven Pyramides geheten. De prijs is zodanig verbreed dat voortaan ook opdrachtgevers op de terreinen van landschapsinrichting, monumentenzorg en infrastructuurontwerp voor bekroning in aanmerking komen.

In de derde architectuurnota, *Ontwerpen aan Nederland* (2000), wordt geconstateerd dat het architectuurbeleid cultureel, maatschappelijk en economisch voldoende is verankerd om een concreet plan van actie op te stellen. Dit plan behelst tien Grote Projecten over de volle breedte van het architectonische en ruimtelijk ontwerp in Nederland. Voorbeelden zijn de Nieuwe Hollandse Waterlinie, het Nieuwe Rijksmuseum en het stimuleren van meer en verantwoord individueel opdrachtgeverschap. Daarnaast beklemtoont de derde nota dat architectuur een zaak is voor iedereen.

### *Instellingen*

Het Stimuleringsfonds voor Architectuur is sinds 1993 operationeel. De op dat moment bestaande incidentele subsidieregelingen van de ministeries van WVC en VROM zijn er in samengebracht. Tot zijn taken behoren de ondersteuning van manifestaties, tentoonstellingen, publicaties, architectuurwedstrijden. Verder subsidieert het fonds projecten die de publieke betrokkenheid bij de architectuur vergroten en projecten die het kwaliteitsbesef van alle betrokkenen in het bouwproces stimuleren. Het fonds ondersteunt ook gemeentelijke architectuurbeleidsplannen en beeldkwaliteitplannen, beide veel gehanteerde hulpmiddelen bij de gemeentelijke planvorming. Het Stimuleringsfonds voert zelf geen projecten uit, het beoordeelt, geholpen door adviescommissies, initiatieven en beslist – na toetsing op kwaliteit, haalbaarheid en rendement – over financiële ondersteuning.

Ook in 1993 werd in Rotterdam het Nederlands Architectuurinstituut (NAI) geopend. Het NAI vervult een centrale functie in het uitdragen van kennis over architectuur en planologie, zowel naar het vakgebied als naar opdrachtgevers en het publiek. Het beheert een collectie waarvan een groot aantal archieven van architecten uit het verleden de kern vormt. Het verzorgt een tentoon-

stellingsprogramma, bevat een studiecentrum en een uitgeverij. Het Ministerie van OCenW financiert de exploitatie, het Ministerie van VROM heeft aan de bouw van het NAI bijgedragen.

Sinds 1989 verzorgt het Berlage Instituut in Amsterdam een postdoctorale opleiding voor bijzonder talentvolle jonge architecten uit binnen- en buitenland. Een nevendoelstelling van dit instituut is de bevordering van internationale uitwisseling van kennis en ervaring op het gebied van architectuur, stedenbouw en landschapsarchitectuur. Samenwerking met vooraanstaande onderwijsinstellingen in het buitenland speelt daarbij een rol. Het Berlage Instituut wordt financieel gesteund door de ministeries van OCenW en VROM.

Architectuur Lokaal voorziet sinds 1993 lokale overheden van informatie en documentatie met als doel de kwaliteit van lokaal architectuurbeleid en gemeentelijk opdrachtgeverschap te verhogen. Het Platform Architectuur Lokaal functioneert als een overlegorgaan van organisaties op het gebied van lokaal architectuurbeleid. Het voornemen bestaat om het werkterrein tot private opdrachtgevers uit te breiden. Evenals het Stimuleringsfonds voor Architectuur betreft Architectuur Lokaal zijn geldmiddelen van beide ministeries, OCenW en VROM.

### 5.3 Film en nieuwe media

Film kenmerkt zich door een bijzondere combinatie van cultuur en vermaak, in het verlengde waarvan overheid en commercie met elkaar van doen krijgen. Film-scenarist, -recensent en -bestuurder Jan Blokker noemde film 'kunst met nu en dan de geur van de kermis'. Cinematografisch waardevolle en/of economisch rendabele films kunnen worden gemaakt bij de gratie van een gezond filmklimaat. Het filmbeleid richt zich daarom niet uitsluitend op kwetsbare artistieke kwaliteitsfilms, maar ook op de filminfrastructuur. Artistiek waardevolle films kunnen alleen worden gemaakt als er een gezonde filminfrastructuur is en de infrastructuur is op haar beurt weer afhankelijk van het aanwezige talent, van goed opgeleide vakmensen en voldoende investeringen.

Doelstellingen van het filmbeleid zijn: stimulering van de productie en verhoging van de kwaliteit van Nederlandse films, met inbegrip van internationale coproducties; verbetering van de distributie van niet-commerciële, artistiek waardevolle films; versterking van de markt voor Nederlandse films; samenwerking aanmoedigen tussen de filmsector en de omroepwereld; scheppen van betere voorwaarden voor selectie en begeleiding van jong talent; goed beheer en openstelling van cinematografisch erfgoed; bescherming van jeugdigen.



*Dr. G.J. Wijers, Minister van Economische Zaken in het Eerste Kabinet Kok (1994-1998), F. Rottenberg en M. van der Ven bij de presentatie van het nieuwe filmbeleid tijdens de Dag van de Nederlandse Speelfilm op 23 juni 1997 in Utrecht. Bron: ANP*

In de beginjaren van het Nederlandse filmbedrijf werd de bedrijfstak vertegenwoordigd door de Nederlandse Bioscoopbond. Deze NBB was in 1918 ontstaan als vereniging van cineasten, producenten, distributeurs en bioscoopexploitanten. In 1993 werd de bond een federatie, de Nederlandse Federatie voor de Cinematografie (NFC), waarin de Nederlandse Vereniging van Bioscoopexploitanten, de Nederlandse Vereniging van Filmverhuurders, de Nederlandse Vereniging van Speelfilmproducenten en de Associatie van Nederlandse Filmtheaters met elkaar samenwerken.

Preventieve censuur was de vroegste bemoeienis van de Nederlandse overheid met de filmwereld. De eerste stimuleringsmaatregel was de subsidiëring van korte, kunstzinnige en culturele films in 1947. Het beleid voor de lange speelfilm kreeg in 1956 gestalte bij de oprichting van het Productiefonds voor Nederlandse Films. Twee jaar later werd de Nederlandse Filmacademie in Amsterdam opgericht, thans de Nederlandse Film- en Televisieacademie.

In de tweede helft van de jaren zestig liep het bioscoopbezoek terug. De toch al kwetsbare distributie van niet-commerciële, artistiek waardevolle films kwam in gevaar. Voldoende reden voor de overheid voor subsidiëring van een aantal distributeurs en importeurs van deze films. Ook festivals kwamen voor subsidie in aanmerking. Op die manier ontstond een voor Europa uniek circuit van circa 120 filmhuizen, overwegend voor de vertoning van artistiek waardevolle films. Andere terreinen van overheidsbemoediging waren filmconservering en -promotie. Ook werden twee filmpublicaties, *Skrien* en *De Filmkrant*, gesubsidieerd.

Film als onderdeel van een beeldcultuur heeft binnen het onderwijs nog weinig aandacht. Sinds de introductie van het project Cultuur en School en het nieuwe vak CKV in het voortgezet onderwijs komt hierin enige verandering. Cultuurvouchers die binnen het vak CKV worden verstrekt, verschaffen ook toegang tot de bioscoop. In het kader van de *Cultuurnota 2001-2004* ontvangt het Nederlands Instituut voor Filmeducatie subsidie.

Met de Wet op de filmvertoningen van 1977 kwam een einde aan de centrale filmkeuring voor volwassenen, die in 1928 was ingesteld. Zij werd vervangen door een wettelijke filmkeuring voor vertoning van films aan personen jonger dan zestien en twaalf jaar. Deze keuring geschiedt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. De videobranche kent een vorm van zelfregulering die ook voorziet in sancties.

In 1997 heeft de regering haar visie gegeven op het toekomstig beleid ter bescherming van jeugdigen.<sup>34</sup> Daarin staan zelfregulering en harmonisatie over de volle breedte van de audiovisuele branche centraal. Dit heeft geleid tot de oprichting van het Nederlands Instituut voor de Classificatie van Audiovisuele Media (NICAM). Voor de classificatie van audiovisuele media is een kijkwijzer ontworpen. Dit systeem, dat op 22 februari 2001 van is kracht geworden betekende het einde van de Wet op de filmvertoningen en van de filmkeuring.

### *Productie*

Door de fusie van twee fondsen is de uitvoering van het overheidsbeleid ter ondersteuning van de productie van alle type films in 1993 samengebracht in het Nederlands Fonds voor de Film (NFF). Dit heeft als doelstelling: 'het in Nederland stimuleren van de filmproductie, daarbij gericht op de kwaliteit en diversiteit'. In het verlengde daarvan streeft het NFF naar een ontvankelijker klimaat

<sup>34</sup> Ministerie van OCenW, *Niet voor alle leeftijden. Audiovisuele media en de bescherming van jeugdigen*, Tweede Kamer 1996-1997, 25266, nr. 1.

voor filmkunst. Het NFF ontvangt hiervoor jaarlijks bijna € 8,3 miljoen. Het Ministerie van OCenW stelt het beleid van het fonds vast en benoemt de bestuursleden. Daarmee is de hoofdmoot van het filmbudget besteed. Overige uitgaven zijn voor filmfestivals, -distributie, publicaties, deskundigheidsbevordering, het beheer en de toegankelijkheid van het Nederlands cinematografisch erfgoed en filmeducatie.

Het NFF ziet voor zichzelf drie functies: initiërend ten aanzien van ontwikkeling van nieuwe financieringsinstrumenten; uitvoerend als instelling voor het beoordelen van projectaanvragen, het leveren van bijdragen aan internationale coproducties en het verlenen van steun aan productiehuisen voor meerjarige projectontwikkeling; faciliterend met betrekking tot activiteiten die de deskundigheid vergroten.

Hoewel de mondiale speelfilmindustrie de toekomst met vertrouwen tegemoet kan zien, is de situatie in Europa niet ideaal. In Europa zijn financiering en distributie van films gefragmenteerd, waardoor Europese films afhankelijk zijn van nationale subsidies en te weinig buiten het eigen land worden vertoond. Het marktaandeel van Europese films in de Europese Unie was 22,5 procent in 2000. Het marktaandeel van Amerikaanse films in Nederland was in 2001 maar liefst 84 procent. Het marktaandeel van Nederlandse films kwam mede dankzij fiscale maatregelen in 2001 op tien procent – een groei van vier procent ten opzichte van 1999. Toch wijkt de Nederlandse situatie nog altijd af van landen als Frankrijk, Denemarken, Zweden en Groot-Brittannië. De Europese Unie heeft het MEDIA-programma ontworpen om de zwakke plekken van het Europese filmbedrijf, zoals de training van professionals, het ontwikkelen van filmprojecten en de distributie van Europese films te versterken. Het krimpende marktaandeel van Europese speelfilms maakt samenwerking binnen Europa noodzakelijk. Het eerder vermelde MEDIA programma van de EU vormt een aanzet. Nederland kent verschillende coproductieverdragen voor film met onder andere België, Frankrijk, Canada. Nederland is een van de medeoprichters en donateur van het Europees coproductiefonds Eurimages.

In eigen land werd een programma opgezet om de band tussen grote budget-films en externe, particuliere investeerders diende te herstellen, onder meer door meer films in productie te nemen die zijn bestemd voor een groot publiek. In 1998 is door de ministeries van Economische Zaken, Financiën en OCenW gezamenlijk beleid ontwikkeld om de filminfrastructuur te versterken, onder meer door het aantrekken van durfkapitaal via fiscale stimulansen, en andere maatregelen om het productievolume te verruimen. Dit beleid is in 2000 geëvalueerd. Na de evaluatie zijn de criteria aangescherpt. De maatregelen gelden tot en met



2003. Om Nederlandse films in staat te stellen zich voor de maatregelen te kwalificeren heeft het Fonds voor de Film tot en met 2003 jaarlijks € 6,8 miljoen extra beschikbaar.

In de *Cultuurnota 2001-2004* is een passage gewijd aan de samenwerking tussen film en de publieke omroep. Daarin wordt niet alleen ingegaan op het belang van televisie als distributeur van films. Ook de rol van de omroep als coproducent en financier voor de nationale filmproductie wordt belicht. Mede dankzij extra investeringen van de rijksoverheid in het zogenaamde Telefilmproject is de samenwerking tussen de publieke omroep en filmproducenten verbeterd.

De Stichting Holland Film Promotion (HFP) heeft als doelstelling de Nederlandse film in het buitenland te promoten. Deze organisatie is een personele unie met het NFF, en is daardoor in een vroeg stadium op de hoogte van productieplannen.

De dienstverlening van HFP voor Nederlandse filmers en producenten krijgt gestalte in de vorm van informatieverstrekking op festivals en markten. Het HFP onderhoudt contacten met belangrijke festivalprogrammeurs en vestigt hun aandacht op Nederlandse films. Wordt een Nederlandse film geselecteerd voor een van de competitieonderdelen van een belangrijk festival, dan kan HFP de producent ondersteunen bij de presentatie.

Nederlandse films oogsten op buitenlandse filmfestivals niet zelden waardering: zo wonnen *De aanslag*, *Antonia* en *Karakter* bijvoorbeeld een Oscar.

Met de oprichting in 1994 van het Maurits Binger Film Instituut te Amsterdam heeft ook de film in Nederland zijn *centre of excellence* gekregen, een internationale post-graduate opleiding en trainingscentrum. Al langer bestaat het Nederlands Instituut voor Animatiefilm in Tilburg. Van huis uit is het een werkplaats waar gerenommeerde animatiefilmers, kunstenaars, producenten en andere experts jonge animatiefilmers begeleiden. Daarnaast heeft het andere taken op het gebied van de animatiefilm aan zich getrokken.

### *Bezoek*

De meeste films worden nog steeds primair gemaakt voor de bioscoop. Films bereiken het meeste publiek echter via het televisiescherm. Jaarlijks ziet een Europeaan ongeveer honderd films op televisie, hetzij meteen tijdens de uitzending, hetzij via de videorecorder, van een gekochte, gehuurde of zelf opgenomen videoband. Diezelfde Europeaan gaat gemiddeld slechts 1,9 keer per jaar naar de

bioscoop. In Nederland ligt het gemiddelde bioscoopbezoek fors lager, namelijk op 1,1 keer per jaar. Het bioscoopbezoek in Europa nam in 2000 met 4,4 procent toe ten opzichte van 1999. In dat jaar was in Nederland zelfs een toename in het bezoek met 16,1 procent. Van de Nederlandse huishoudens beschikt 97 procent over een televisietoestel, terwijl de penetratie van videorecorders de zeventig procent overschrijdt. Momenteel krijgt de videomarkt een injectie door de Digitale Video Disks (DVD). Daarnaast kan de ontwikkeling van verschillende vormen van betaaltelevisie en de distributie van speelfilms via het internet voor nieuwe concurrentie voor het bioscoopbestel zorgen.

*Tabel 24. Bioscoopbezoek en het aandeel van Nederlandse speelfilms inclusief coproducties, 1996-2001 (in aantallen en mln. euro)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Totaal bioscoopbezoek (x 1 mln.)	16,8	18,9	20,1	18,6	21,6	23,9
Waarvan aan alle Nederlandse films in roulatie	0,9	0,7	1,2	1,0	1,1	2,3
Waarvan aan Nederlandse releases	0,5	0,6	1,1	0,6	0,4	2,2
Waarvan aan Nederlandse speelfilms	0,4	0,6	1,1	0,6	0,4	2,2
Totaal aantal uitgebrachte films	254	227	232	247	272	248
Waarvan Nederlandse releases (kort/doc/speel)	34	28	34	30	34	28
Waarvan Nederlandse speelfilms	17	13	22	22	23	25
Totale bruto recette (x 1 mln.euro)	91,6	105,5	116,5	104,7	128,1	149,5
Waarvan alle Nederlandse films in roulatie	5,0	3,6	6,4	5,0	6,4	6,4
Waarvan Nederlandse releases	1,8	3,2	3,2	3,2	2,3	6,2
Waarvan Nederlandse speelfilms	1,8	2,7	3,2	2,7	2,3	6,1
Bruto recette per uitgebrachte film (x € 1000)	361	465	502	424	471	603
Bruto recette per Nederlandse film (x € 1000)	147	130	187	166	187	229

Bron: Nederlandse Federatie voor de Cinematografie (NFC).

Tabel 24 toont de ontwikkeling van het bioscoopbezoek in Nederland vanaf 1996. Tussen 1960 en 1985 daalde het aanbod bezoeken fors. De daling van het bezoek in die periode wordt toegeschreven aan de populariteit van de televisie, de toename van het aantal televisiekanalen, de concurrentie van video en de opkomst van nieuwe recreatievormen. Het bioscoopbedrijf reageerde op deze ontwikkeling met de verbouwing van de grote bioscooptheaters tot complexen met meer kleinere zalen en de bouw van nieuwe grote theaters. Er werden multiplexbioscopen gebouwd in Rotterdam, Scheveningen, Den Haag, Maastricht en Groningen. Sindsdien is er een kentering in het bioscoopbezoek. Niet alleen vertoonden de bruto recettes een stijging, maar ook namen de bezoekersaantallen toe, van 13,7 in 1992 naar rond de 24 miljoen in 2001. Het bezoek aan filmhuizen en incidentele filmfestivals steeg in de periode 1990-2001 van 760.000 naar 1.040.000.

In het filmhuizencircuit spelen lokale overheden een rol door het subsidiëren van de accommodaties. Het Rijk concentreert zich op de distributie van artistiek waardevolle, niet-commerciële films en op de verbetering van de infrastructuur. In het kader van de *Cultuurnota 2001-2004* subsidieert het Ministerie van Oenw een aantal niet-commerciële distributeurs: Cinemien, het Nederlands Filmmuseum/International Art Film en Contact Film Cinematheek, Park Junior.

De filmhuizen zijn verenigd in de Associatie van Nederlandse Filmtheaters (ANF), die door het Rijk wordt gesubsidieerd. De ANF komt op voor de belangen van de kwaliteitsfilm en treedt ten behoeve van de aangesloten filmhuizen op als consulent. Tussen de ANF en de NFC is een overeenkomst gesloten over de distributie en vertoning van films in het ANF-circuit. Vanuit de bioscoopwereld wordt aangedrongen op stringenter regels voor de activiteiten van filmtheaters.

Jaarlijks worden in Nederland verschillende filmfestivals georganiseerd. Zij bieden een nationaal en internationaal referentiekader voor ontwikkelingen in de filmcultuur. Sommige festivals worden door de rijksoverheid gesubsidieerd.

Het International Filmfestival Rotterdam is uitgegroeid tot een van de grootste festivals voor onafhankelijke films ter wereld. De editie van 2001 trok 345.000 bezoekers. Tijdens het festival worden Tiger-awards uitgereikt voor nieuw, innovatief filmtalent. Eveneens jaarlijks vindt het International Documentary Film Festival Amsterdam plaats, met de uitreiking van de Joris Ivens-award. Gelijktijdig wordt in samenwerking met het MEDIA-programma van de EU de Documentary Forum en Docs for Sale gehouden, een coproductie- en verkoopmarkt voor documentairefilms.

Een overzicht van de jaarlijkse productie van Nederlandse films wordt gepresenteerd tijdens het Nederlands Filmfestival in Utrecht. Tijdens dit festival wordt het

Gouden Kalf uitgereikt – en andere prijzen voor verschillende filmgenres en voor aspecten van het filmvak. Een ander jaarlijks festival is Cinekid, het festival voor de jeugdfilm. Tweejaarlijks wordt – ook in Utrecht – het Holland Animation Filmfestival gehouden. Voor deelname kunnen zowel toegepaste als onafhankelijke animatiefilms worden ingezonden. Een aparte competitie staat open voor studentenfilms.

### *Filmmuseum*

Het Nederlands Filmmuseum in Amsterdam beheert een belangrijk deel van het Nederlands cinematografisch erfgoed. Het museum heeft als doelstelling het verzamelen, beheren en ontsluiten van films en voor de film relevant materiaal. Het beschikt over een filmcollectie van circa 30.000 titels, over filmdocumentatie en een omvangrijke bibliotheek. In de twee zalen van het museum en op andere locaties worden retrospectieven geprogrammeerd. In 1988 is het museum gestart met de uitvoering van een meerjarenplan voor de conservering van filmmateriaal.

### *Presentatie-instellingen*

Het Nederlands Instituut voor Mediakunst, voorheen MonteVideo, in Amsterdam, V2 Organisation in Rotterdam en de Maatschappij van Oude en Nieuwe Media in Amsterdam zijn niet alleen presentatie-instellingen maar ook productiehuisen. Ze functioneren als laboratoria en bieden ruimte voor experiment met gebruikmaking van nieuwe media en technologieën. Uit behoefte aan kennisuitwisseling, overleg en samenwerking is het Virtueel Platform ontstaan als koepelorganisatie voor een aantal culturele instellingen die zich op de nieuwe media toelagen.

Het Nederlands Foto Museum in Rotterdam organiseert tentoonstellingen, waaronder de Fotografie Biënnale, verschaft informatie over alle facetten van de fotografie, stelt documentatie beschikbaar, verstrekt adviezen en vervult een coördinerende taak bij initiatieven tot publicaties en manifestaties.

## **5.4 Podiumkunsten**

Rijksbeleid voor de podiumkunsten richt zich op het waarborgen van een kwalitatief hoogwaardig aanbod van voorstellingen en concerten, met inachtneming van een zekere diversiteit en een zekere mate van spreiding. Ook vernieuwing en publieksbereik zijn van belang.

Subsidies vormen het belangrijkste instrument. Subsidietoekenning brengt voor de aanvrager tevens de verplichting mee zich in te spannen voor voldoende afname, spreiding en voor een verbreding en verdieping van de publieke belangstelling.

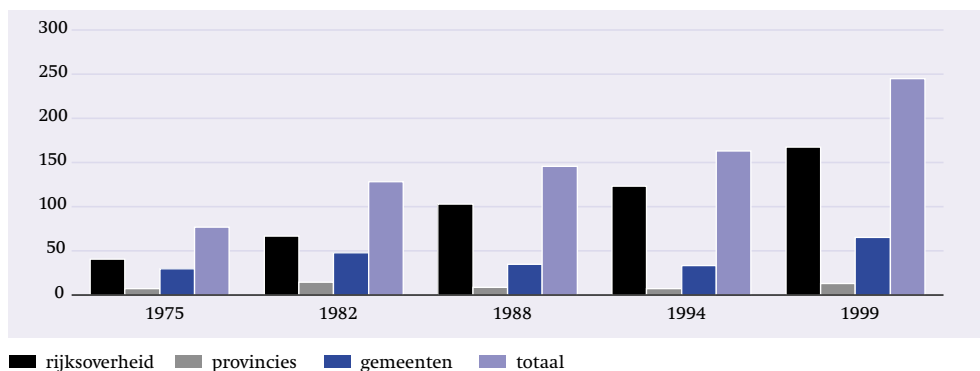
Aan veel subsidietoekenningen verbindt het Rijk de voorwaarde dat een bepaald percentage van de uitvoeringen buiten de standplaats moet plaatsvinden. Door te eisen dat minimaal vijftien procent van de exploitatielasten van een gezelschap uit eigen inkomsten wordt gedekt, wordt beoogt een zakelijke bedrijfsvoering te stimuleren.

Het accent van de rijksverantwoordelijkheid ligt bij het aanbod en de instandhouding van de podiumkunst op landelijke schaal. Gemeenten zijn verantwoordelijk voor accommodaties, als schouwburgen en concertzalen; de provincies voor het aanbod op provinciale schaal, alsmede voor de spreiding van het aanbod binnen de eigen grenzen.

De beleidsafstemming tussen Rijk, provincies en de grotere gemeenten geschiedt via de zogenoemde cultuurconvenanten. Regionale cultuurconvenanten zijn afgesloten met het Noorden (de provincies Groningen, Friesland en Drenthe), het Oosten (Overijssel en Gelderland), het Zuiden (Zeeland, Noord-Brabant en Limburg), het Westen (Noord- en Zuid-Holland) en het Midden (Utrecht en Flevoland). Met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bestaan afzonderlijke convenanten. Daarnaast wordt er met de andere overheden samengewerkt bij het *Actieplan Cultuurbereik*.

Figuur 6 toont de uitgaven van de verschillende overheden aan de podiumkunsten. Het Rijk is de belangrijkste financier. In 1999 droeg zij € 167 miljoen bij, de gemeenten € 65 miljoen, en de provincies € 13 miljoen. Daarmee is het Rijk goed voor ongeveer tweederde van het totaal. Het totaal aan overheidssubsidie is de laatste vijf jaar toegenomen met ongeveer € 80 miljoen.

Figuur 6. Uitgavenniveau overheden aan podiumkunsten, 1975-1999 (in mln. euro)



Bron: CBS.

Het merendeel van de podiumvoorstellingen wordt zonder overheidssubsidie geproduceerd. Over het seizoen 1998-1999 was het aandeel van het structureel door het Rijk gesubsidieerde aanbod achttien procent van het aantal speelbeurten en negentien procent van het aantal bezoeken. Niet het hele restant kan tot de 'vrije' sector worden gerekend. Ook de door andere overheden en door het Fonds voor de Podiumkunsten ondersteunde voorstellingen horen daarbij.

Bij muziek valt op dat het door het Rijk gesubsidieerde aanbod met slechts negen procent van het aantal uitvoeringen toch negentien procent van het publiek trekt – dankzij de concertpraktijk van de gesubsidieerde orkesten. Buitenlandse concerten trekken een kwart van het publiek; voor het grootste gedeelte zijn dat internationale tournees van popsterren, die Nederland zelden overslaan. De cijfers van de rubriek muziektheater worden vooral bepaald door de populariteit van de vrij geproduceerde musicals. Bij de dans trekken gesubsidieerde voorstellingen ongeveer vijftig procent van het publiek. Bij toneel bestaat het niet-gesubsidieerde gedeelte vooral uit 'vrije' toneelproducties en cabaret.

Jaarlijks wordt ruim € 5,3 miljoen uitgetrokken voor steun aan festivals. Het grootste gedeelte daarvan, € 1,9 miljoen, is bestemd voor het bekendste internationale festival dat Nederland kent: het Holland Festival. Het presenteert theater, muziek, muziektheater en dans, meest van internationale herkomst. Daarnaast worden het jaarlijkse Theaterfestival (voor Nederlands en Vlaams theater), het tweejaarlijkse Holland Dance Festival, het eveneens tweejaarlijkse Springdance Festival en het Festival Oude Muziek gesubsidieerd. Daarnaast ontvangen onder meer Oerol op Terschelling, Boulevard Den Bosch en het Tweekaktfestival rijkssubsidie. Ondersteuning van regionale festivals verloopt via het Fonds voor de Podiumkunsten.

Het ideaal van de cultuurspreiding heeft lange tijd het toneelbeleid bepaald. Wie thans de spreiding van podia over het land beziet, kan nauwelijks om de constatering heen dat het spreidingsideaal in elk geval op het punt van de accommodaties voor de podiumkunsten nagenoeg is bereikt.

Nog heden ten dage zet het proces van lokale spreiding en differentiatie van podia zich voort. Veel plaatsen met niet meer dan 20.000 inwoners beschikken tegenwoordig over een multifunctioneel cultureel centrum met een zaal van 300 à 500 stoelen. Middelgrote steden hebben naast een theater van 500 tot 700 stoelen vaak een kleinere zaal met vlakke vloer voor kleinere toneel- en dansproducties. De grote en veel middelgrote steden beschikken over een concertzaal. Het aanbod dat op deze podia speelt, profiteert van de lokale subsidies waarmee de podia in stand worden gehouden. De cultuurspreiding heeft op die manier effect voor het totale podiumaanbod.

Incidentele subsidies voor theater, dans, muziek en muziektheater worden sinds 1993 verstrekt door het Fonds voor de Podiumkunsten. Deze subsidies worden voor het overgrote deel verstrekt voor één productie, hoofdzakelijk tijdelijke samenwerkingsverbanden. Uitgangspunten bij de subsidietoekenning zijn artistieke kwaliteit, pluriformiteit en regionale spreiding.

Sinds 1997 kan het Fonds ook tweejarige subsidies verstrekken. Hiermee kan de kloof worden overbrugd tussen de structurele subsidies die rechtstreeks door het Ministerie van OCenW voor een periode van vier jaar worden toegekend en de strikt aan één project gekoppelde incidentele subsidies. Behalve voor projectsubsidies is het Fonds voor de Podiumkunsten verantwoordelijk voor het verstrekken van reis- en studiebeurzen, en voor de promotie van Nederlandse podiumkunst in het buitenland.

Juli 2002 fuseerde het Fonds voor de Podiumkunsten met het Fonds voor Amateurkunst en gaat sindsdien door het leven onder de naam Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten.

Met ingang van 2002 is het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (FPPM) operationeel. Dit fonds verstrekt, ter versterking van de afname van zowel gesubsidieerd als niet-gesubsidieerd podiumkunstenaanbod, rechtstreeks subsidie aan samenwerkende podia. De middelen die voorheen via intermediaire instellingen als Muziek en Theater Netwerk, Nederlands Impresariaat en Gaudeamus aan podia werden uitgegeven, worden sindsdien door het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing verstrekt. De bedoeling is dat het FPPM met ingang van het seizoen 2003-2004 nog slechts één regeling heeft. Met betrekking tot de subsidies in het kader van het Popplan blijft het Nationaal Popinstituut tot en met het jaar 2004 de uitvoerder van dit plan, onder regie van het nieuwe fonds. Met het Fonds voor Amateurkunst en Podiumkunsten kent het FPPM een interregeling ten behoeve van een goede afstemming tussen aanbod en afname en de versterking daarvan.

Naast het FPPM zijn een aantal genre-instituten en sectorfuncties ingericht die tot taak hebben de podia te adviseren. De Jazzdienst, de Kamervraag, de Dutch Jazz Connection en het Bureau Consulanten van het Theater Instituut Nederland vervullen met ingang van het jaar 2002 deze functie. Met deze omvangrijke operatie is een scheiding tussen advies en geldstroom aangebracht. Daarnaast is het door het Rijk beschikbaar gestelde budget verhoogd met ruim € 3 miljoen per jaar.

Ongeveer € 10 miljoen wordt jaarlijks gegeven aan diverse intermediaire instellingen die helpen het podiumaanbod te distribueren of die ten behoeve van één of meer van de podiumkunsten een ondersteunende rol vervullen.

Het Theater Instituut Nederland (TIN) is een documentatie- en informatiecentrum voor toneel, dans, mime en poppenspel. Het beheert een museale collectie op het gebied van de theaterhistorie. Het stimuleert wetenschappelijk onderzoek en draagt met bijeenkomsten en publicaties bij aan het debat over de theaterpraktijk. Ook vervult het TIN een rol bij de promotie van Nederlands theater in het buitenland, vooral als intermediair. Met de komst van het bureau theaterconsulenten adviseert het TIN Nederlandse podia over programmering en subsidies.

De Stichting Gaudeamus is een centrum voor hedendaagse muziek dat jaarlijks een internationale muziekweek en een vertolkerconcours organiseert en op projectbasis programma's tot stand brengt in samenwerking met podia, zoals De Ijsbreker in Amsterdam.

Het Fonds voor de Scheppende Toonkunst is de grootste verstrekker van compositieopdrachten in Nederland – een dergelijke voorziening is uniek in de wereld.

De Muziekgroep Nederland is de door Buma en grotendeels door het Rijk gesubsidieerde uitgever en promotor van hedendaagse Nederlandse serieuze muziek. Daarnaast draagt zij zorg voor documentatie- en repertoire-informatievoorziening voor de amateur-muziekwereld. De Muziekgroep Nederland is de fusie-instelling van voorheen Centrum Nederlandse Muziek, Repertoire Informatiecentrum Muziek en Donemus. De Jazzdienst en Dutch Jazz Connection zijn de instellingen die zich nationaal en internationaal sterk maken voor de jazz zoals de Kamervraag dat doet voor kamermuziek.

### Symfonische muziek

Lange tijd was het muziekbeleid van de overheid beperkt tot de ondersteuning van symfonische muziek.<sup>35</sup> Naast reeds bestaande semi-professionele orkesten, die voortkwamen uit muziekkorpsen van de schutterij of uit militaire kapellen, werden aan het eind van de negentiende eeuw op initiatief van de burgerlijke elite beroepsorkesten opgericht. Zo besloot het bestuur van het Concertgebouw te Amsterdam in 1888 tot oprichting van een professioneel symfonieorkest, het Concertgebouworkest. Binnen een paar jaar volgde een professioneel orkest in Arnhem. In 1904 werd in Den Haag het Residentie Orkest opgericht.

De belangrijkste financiers van de symfonieorkesten waren aanvankelijk vermogende particulieren. Toen omstreeks de eeuwwisseling de kosten voor de kapitaalcrachtige elite te hoog werden, wendden de orkestbesturen zich met een

<sup>35</sup> Zie: S. Hoogervorst, 'Kwaliteit of spreiding. Orkesten en overheid 1900-1990', in: *Waar bemoei je je mee. 75 jaar belangenstrijd van de Vereniging Het Concertgebouworkest*, Zutphen, 1991, pp. 172-194.



beroep op het gemeenschapsbelang tot de overheid, in eerste instantie de lokale. Een zwaarwegend motief voor de stadsbesturen om subsidie te verstrekken, was van economische aard. Instandhouding van een stedelijk orkest bond de elite aan de stad en verhoogde de aantrekkelijkheid als plaats van vestiging. Ook opvoedende overwegingen speelden een rol. Aan toonkunst werd een beschavende werking toegeschreven; met het verstrekken van subsidies wilden de stadsbesturen een bijdrage leveren aan de muzikale ontwikkeling van het volk.

In 1906 wendde het Concertgebouworkest zich als eerste symfonieorkest met een subsidieverzoek tot de rijksoverheid. Met weinig succes; de verantwoordelijke minister stelde dat 'de hevige concurrentie tussen muziekluchten in ons land het uittrekken van subsidie ten behoeven van één dezer allerminst wenschelijk maakt'. De bewindsman vreesde dat bij inwilliging van het verzoek subsidiëring van andere orkesten niet kon uitblijven; de toestand van de schatkist liet dergelijke uitgaven niet toe. Pas in 1918 werd een bedrag van € 9.000 gereserveerd voor de subsidiëring van symfonische muziek. Een commissie adviseerde de minister om de subsidie te bestemmen voor orkesten 'van goeden omvang, welker werking uitsluitend gericht is op het ten gehore brengen van eerste klas muziek'. Vier orkesten voldeden aan dit criterium: het Concertgebouworkest, het Residentie Orkest, het Utrechtsch Stedelijk Orkest en de Arnhemse Orkestvereniging. De subsidiëring werd mede afhankelijk gesteld van de financiële bijdrage van de lagere overheden, een eis die tot ver in de jaren zeventig gehandhaafd zou blijven.

Op de begroting van 1931 werd voor het eerst sinds tien jaar een verhoging van het orkestenbudget voorgesteld. Op dat moment waren er acht orkesten die door Rijk, provincie en gemeente werden gesubsidieerd. Een belangrijk argument om de orkestsubsidies te verhogen was dat de rijkssteun was achtergebleven bij die van de lagere overheden.

Er bestond nog een overweging om de orkesten te ondersteunen. Zoals al eerder is aangegeven, leefde er in de jaren dertig onder een aanzienlijk deel van de parlementariërs de angst dat Nederland overspoeld zou worden door producten van de Amerikaanse massacultuur. Een aantal kamerleden bleek van mening dat 'in deze tijden van doordringen van negercultuur op muziekgebied (...) steun aan hogere kunst' hoognodig was. Hoewel de minister van OK&W in eerste instantie voornemens was om de subsidieverhoging te beperken tot de orkesten uit de grote steden, kwam het extra geld op aandrang van de Tweede Kamer aan alle al gesubsidieerde orkesten ten goede.

Tijdens de Duitse bezetting groeide het budget voor de orkesten substantieel. De eerste naoorlogse minister knoopte met zijn begroting aan bij die van de

bezetter; hij reserveerde voor de orkesten een bedrag van bijna € 1,4 miljoen. In de daarop volgende jaren werd in het parlement bij voortduring gepleit voor een regionale spreiding van de orkesten. Resultaat bleef niet uit: het aantal orkesten nam explosief toe. In 1976 telde Nederland 21 professionele orkesten – inclusief de omroeporkesten – waaraan circa 1.550 musici in fulltime dienstverband waren verbonden. Elke provincie, met uitzondering van Drenthe en Zeeland, beschikte over een eigen orkest.

Eind jaren zestig groeide de kritiek op het muziekbestel. In brede kring klonk het geluid dat de orkesten over een onevenredig groot deel van het muziekbudget beschikten – in 1946 was dat 94 procent van de rijksbegroting voor muziek, in 1966 nog altijd 81 procent. Ook artistieke overwegingen voedden de onvrede. Er werd op gewezen dat het symfonische repertoire voor het grootste deel bestond uit muziek uit de periode van voor 1850. Aan nieuwe ontwikkelingen werd weinig aandacht besteed; werk van contemporaine Nederlandse componisten werd door de gesubsidieerde orkesten nauwelijks uitgevoerd. Daarnaast werd geconstateerd dat de bezoekersaantallen voor de symfonische muziek afnamen. De jazz en wat later de popmuziek trokken daarentegen massale publieke belangstelling, maar werden niet gesubsidieerd. Het zijn argumenten die tot ver in de jaren tachtig de discussies over het Nederlandse muziekbeleid zouden bepalen.

Mede op aandrang van de Tweede Kamer presenteerde de minister van CRM in 1967 een nota over het muziekbeleid. De *Nota Orkestenbestel* was de eerste in een rij saneringsplannen. Uitgangspunt was dat op de uitgaven voor de orkesten bezuinigd moest worden om middelen vrij te maken voor andere muziekvormen als kamermuziek, jazz en popmuziek. Opheffing van een aantal regionale en taakverbreding voor enkele overblijvende orkesten alsmede herziening van de subsidierelatie tussen Rijk, provincie en gemeente waren de trefwoorden in de nota.

Deze en ook latere saneringsplannen vonden in de ogen van de Tweede Kamer geen genade. De voorstellen gingen voorbij aan de functie van de regionale orkesten voor de provincies. De provinciale orkesten zijn diep geworteld in hun eigen omgeving en hebben alleen al om die reden voldoende bestaansrecht, was een veel verkondigd standpunt. In november 1982 maakte het Ministerie van CRM plaats voor het Ministerie van WVC. Kort na zijn aantreden presenteerde minister Brinkman een muziekbegroting waarin door fusie van een aantal regionale orkesten een bedrag van € 1 miljoen werd bezuinigd. De Tweede Kamer wees de voorstellen af en vroeg de minister voor dit vraagstuk een apart adviescollege in te stellen. De Landelijke Werkgroep Orkestenbestel koos niet voor minder maar voor kleinere orkesten, variërend van 48 tot 69 formatieplaatsen. Als een relatief

klein orkest een groot symfonisch werk wilde uitvoeren, moest het samenwerken met een ander orkest. Volgens een systeem van normbetrekkingen hadden orkestleden niet langer automatisch een fulltime betrekking, maar werden zij betaald op basis van het aantal verleende diensten. De drie grootste randstedelijke orkesten werden overigens ongemoeid gelaten.

September 1983 aanvaardde de Tweede Kamer de voorstellen van de werkgroep. De 'orkestenoperatie' leverde een besparing op van € 5,5 miljoen, waarvan tenslotte ongeveer € 4 miljoen ten goede kwam aan niet-symfonische muziek. Daarmee daalde het aandeel van de symfonieorkesten in het muziekbudget tot 73 procent in 1986.

Al spoedig bleken de voorstellen van de werkgroep in de praktijk op problemen te stuiten. De orkesten wilden een breder repertoire kunnen spelen dan hun omvang toeliet, zonder afhankelijk te hoeven zijn van andere orkesten. Vergroting van de orkestformaties onder handhaving van het aantal orkesten zou echter een groter in plaats van een kleiner beslag op de begroting leggen. Daarom werd uiteindelijk toch gekozen voor minder, maar grotere orkesten: drie volwaardige regionale symfonieorkesten, elk met een formatie van 79 eenheden.

Na een periode van relatieve rust werd in het jaar 2000 de orkestensector geconfronteerd met het advies van de Raad voor cultuur om 'door middel van opheffing of fusie van een aantal orkesten een bedrag van tenminste € 4,5 miljoen te besparen en aan te wenden voor andere muzieksectoren'. Van het bespaarde bedrag zou € 1,3 miljoen bestemd moeten worden voor een kwaliteitsimpuls voor de drie toporkesten. De staatssecretaris werd geadviseerd een commissie te benoemen om een plan van uitwerking en implementatie te maken. De vervolgens ingestelde Adviescommissie Muziek, heeft in februari 2001 haar rapport laten verschijnen met als gevolg dat het Noordhollands Philharmonisch Orkest werd opgeheven en dat, vanuit het Nederlands Balletorkest, Holland Symfonia werd opgericht. Het rapport bevat tevens aanbevelingen om het aantal arbeidsplaatsen binnen het Muziekcentrum van de Omroep (MCO) te verminderen en deze kostenbesparing in te zetten voor het inhuren van niet-omroeporkesten, (grotere) ensembles en vergroting van het aantal registraties en radio-uitzendingen van eigen concerten door niet-omroepformaties. De aanbevelingen van de commissie over het MCO werden niet overgenomen omdat door ontwikkelingen in Hilversum een meer eenduidige, centrale aansturing van de MCO-productie dichterbij kwam. Andere belangrijke aanbevelingen zijn flexibilisering en modernisering van de orkesten en de initiërende rol die de commissie het Contactorgaan Nederlandse Orkesten toedichtte.

Aldus is nog altijd veruit het grootste gedeelte van het subsidiegeld voor de podiumkunsten bestemd voor de instandhouding van tien symfonieorkesten. Eén

daarvan heeft primair de taak om opera of ballet te begeleiden. Voor de andere orkesten is begeleiding een bijkomende activiteit. Van de tien zijn er vijf gevestigd buiten de drie grote steden. Daarnaast telt ons land ook nog vier orkesten die aan de omroep zijn verbonden en uit de omroepmiddelen worden bekostigd. Naast hun werk voor de omroep vervullen zij een steeds grotere rol in het reguliere muziekleven.

Tabel 25 geeft een beeld van het aantal optredens van Nederlandse orkesten en muziekensembles in binnen- en buitenland, alsmede bezoeken. Vanaf het seizoen 1998-1999 zien we een stijging van het aantal concerten dat vooral is te verklaren uit de groei van het aantal ensembles. Het aantal buitenlandse voorstellingen neemt eveneens toe. Opvallend is dat de bezoekersaantallen relatief achterblijven.

*Tabel 25. Aantal gesubsidieerde orkesten en ensembles en hun voorstellingen en bezoeken, 1980-2000*

Seizoen	Gezelschappen	Nederlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)	Buitenlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)
1980-1981	15	1.852	1.277,1	120	150,8
1985-1986	12	1.493	1.185,3	94	201,0
1990-1991	21	1.688	1.530,6	203	262,0
1995-1996	29	1.708	1.467,3	226	211,3
1998-1999	33	2.242	1.501,0	219	216,4
1999-2000	33	2.060	1.519,0	307	316,4
2000-2001	57	2.485	1.670,5	406	236,9

Bron: CBS, *Statline*.

## Muziektheater

Anders dan soms wordt gedacht, heeft Nederland een lange operatraditie met Italiaanse, Franse of Duitse gezelschappen die zich voor kortere of langere tijd vestigden in Amsterdam, Den Haag of Rotterdam.<sup>36</sup> Een belangrijke kwaliteitsimpuls was afkomstig van de Wagnervereeniging. Deze bestond van 1883 tot 1959 en

<sup>36</sup> Zie: Raad voor de Kunst, *De opera in Nederland*, Den Haag 1961, en: N. Schellen, 'De opera in Nederland', in: *Benelux*, 1989.

zorgde met steun van vermogende particulieren voor tal van uitvoeringen op hoog internationaal niveau. Overheidssteun heeft de vereniging nimmer verkregen.

In 1920 plaatste de minister van OK&W een memoriepost voor de muziekdramatische kunst op zijn begroting. De N.V. Nationale Opera ontving twee jaar achter elkaar € 9.000, in 1922 zelfs € 13.500. Het jaar daarop echter moest de steun aan de opera weer worden geschrapt, om de subsidies voor de orkesten te kunnen behouden. Dat de Nationale Opera ter ziele ging, werd voor lief genomen. Pas in 1959 stond er weer een post, € 27.000, voor muziekdramatische kunst op de begroting.

De bezetter maakte in 1941 van de bestaande Operastichting een Gemeentelijk Theaterbedrijf Amsterdam. Hierdoor kreeg Amsterdam voor het eerst de beschikking over een eigen professionele opera. Na de oorlog werd de naam direct veranderd in De Nederlandse Opera. Het gezelschap beschikte over een eigen koor en orkest en een eigen solistenensemble. De Stadsschouwburg in Amsterdam was de thuisbasis, waar ook Het Nationale Ballet en het hoofdstedelijke toneelgezelschap hun voorstellingen gaven.

Als uitvloeisel van een artistieke crisis werd De Nederlandse Opera in 1964 opgeheven. Vervolgens richtte de overheid een nieuwe instelling op, de Nederlandse Operastichting. Deze bestond in wezen uit een artistiek productieteam en een technische 'romporganisatie'. De Operastichting beschikte niet over een eigen orkest. Uit een arsenaal van negen beroepsorkesten moest de stichting per productie een orkest inhuren.

In 1986 verhuisde de Nederlandse Operastichting, nu opnieuw als De Nederlandse Opera, van de Stadsschouwburg naar het nieuwe Muziektheater in Amsterdam. Bij deze gelegenheid werd, buiten de kunstenbegroting om, het budget met € 4,5 miljoen verhoogd. Voor de begeleiding van De Nederlandse Opera werd uit drie bestaande orkesten het Nederlands Philharmonisch Orkest geformeerd. Ook andere orkesten werden bij de begeleiding ingeschakeld. Wat de financiering betreft, is De Nederlandse Opera vrijwel geheel afhankelijk van overheids-subsidies. Vrijwel alle voorstellingen worden gegeven in Amsterdam. Het muziektheater legt beslag op zeventien procent van de podiumkunstengelden. Zo'n € 29 miljoen is bestemd voor de instandhouding van De Nederlandse Opera, de Nationale Reisopera en de productiekern Opera Zuid.

De Nationale Reisopera ontstond in 1994 uit Opera Forum en bestrijkt de grotere steden in de regio. Het eigen orkest van Forum werd onder de naam Orkest van het Oosten verzelfstandigd en kreeg naast de operabegeleiding een substantiële symfonische taak. Andere orkesten in de regio kregen de opdracht eveneens aan de begeleiding van de Reisopera bij te dragen.

Samen met een aantal andere overheden subsidieert het Rijk thans Opera Zuid, een operaproductiekern bij wijze van aanvullende voorziening. Per productie wisselende orkesten verzorgen de begeleiding.

Met elkaar zijn deze drie gezelschappen goed voor 300 voorstellingen, die met uitzondering van de circa honderd voorstellingen van De Nederlandse Opera in het Muziektheater te Amsterdam, worden gespreid over schouwburgen in het hele land. Alleen De Nederlandse Opera werkt met een vast begeleidingsorkest, dat het leeuwendeel van de voorstellingen begeleidt.

Met ingang van 2001 is de subsidie aan de Hoofdstad Operette beëindigd. In vervolg op het advies van de al eerder genoemde commissie Hierck is een bedrag van jaarlijks circa € 2 miljoen ondergebracht bij het Fonds voor de Podiumkunsten bestemd voor operette, *community opera*, musical en muziektheater.

Tabel 26 geeft een beeld van het Nederlandse muziektheater. Het aantal voorstellingen wisselt sterk. Na een daling begin jaren negentig zien we, met uitzondering van het seizoen 1999-2000, herstel. In het seizoen 2000-2001 worden zelfs meer dan 600 voorstellingen gegeven. Het buitenland blijkt vooralsnog geen grote aantrekkingskracht uit te oefenen op de Nederlandse muziektheatergezelschappen.

Tabel 26. Aantal gesubsidieerde muziektheatergezelschappen en hun voorstellingen en bezoeken, 1980-2000

Seizoen	Nederland			Buitenland	
	Gezelschappen	Nederlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)	Buitenlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)
1980-1981	3	423	272,3	15	21,8
1985-1986	3	342	196,6	4	2,9
1990-1991	3	296	232,2	13	8,9
1995-1996	4	299	237,5	8	4,1
1998-1999	4	328	258,0	8	6,0
1999-2000	4	215	264,7	0	0,0
2000-2001	6	618	325,2	5	1,8

Bron: CBS, *Statline*.

### Kamermuziek, popmuziek en jazz

Pas de laatste decennia zijn niet-symfonische klassieke muziek, popmuziek, jazz, wereldmuziek en geïmproviseerde muziek onderdeel van het cultuurbeleid. Hierdoor ging lange tijd slechts een klein deel van het muziekbudget naar deze muziekvormen. De gestage expansie van hun budget vormt het spiegelbeeld van de krimp van het aantal orkesten.

Muziekensembles waren lange tijd aangewezen op de projectsubsidies van het Fonds voor Podiumkunsten. Ensembles functioneerden in meerderheid immers niet in continuïteit, maar slechts een paar maanden per jaar. Veel van de musici hadden naast hun werk voor het ensemble een aanstelling bij één van de orkesten. Met de *Cultuurnota 2001-2004* tekende zich een kentering af. Staatssecretaris Van der Ploeg zette de poort open, wat leidde tot een toename van elf naar 31 structureel gesubsidieerde ensembles.

Buiten de ensembles kent Nederland enkele niet-symfonische klassieke muziekgezelschappen. Een aantal, zoals het Orkest van de Achttiende eeuw, het Amsterdam Baroque Orchestra en de Nederlandse Bachvereniging richt zich op authentieke uitvoeringen van oude muziek. Deze gezelschappen zijn zowel nationaal als internationaal succesvol en hebben daarom een lage subsidieafhankelijkheid. Verder dienen nog vermeld te worden Nederlands enige professionele kamerkoor, het Nederlands Kamerkoor, en het Orkest de Volharding dat zich uitsluitend richt op hedendaagse muziek met *cross-overs* naar de jazz.

Met de *Cultuurnota 2001-2004* werd een aanzienlijk aantal nieuwe aanvragers op het gebied van jazz, geïmproviseerde muziek en wereldmuziek structureel gesubsidieerd. Hiermee trad een vergelijkbare verschuiving op, van projectmatig naar structureel gesubsidieerd, als eerder bij de klassieke muziekensembles.

Vanaf 1970 groeide de erkenning voor jazz en geïmproviseerde muziek. De Stichting Jazz in Nederland (SJIN) kreeg nog een bescheiden subsidiebedrag waarmee vooral het Dutch Jazz Orchestra en de jaarlijkse voorloper van de Boy Edgar Prijs, de Wessel Ilcken Prijs, werden bekostigd. Daaraan kwam een einde toen enkele bestuursleden een plan uitwerkten met aanbodsubsidies aan musici en afnamesubsidies voor podia, respectievelijk het Pool Plan en het Podium Plan. Het Fonds voor de Podiumkunsten ontwikkelde in 1996 een regeling voor projectsubsidies voor geïmproviseerde muziek, waardoor er een scheiding kwam tussen aanbod- en afnamesubsidies. In 1997 fuseerde de SJIN met het Theater Netwerk Nederland tot het Muziek en Theater Netwerk. Met de verdere scheiding tussen aanbod- en afnamesubsidiëring en tussen advisering en subsidiëring gaan ook de afnamesubsidies op jazzgebied in 2002 op in het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing (FPPM).

Zowel Muziek en Theater Netwerk als het Nederlands Impresariaat bestemden een deel van hun budget voor wereldmuziek. Muziek en Theater Netwerk subsidieerde concerten in het kader van de landelijke concerttours van het Netwerk Niet-Westerse Muziek dat vanuit RASA werd gecoördineerd. Het Nederlands Impresariaat bemiddelde bij concerten van in Nederland gevestigde musici. Een centrale voorziening als het FPPM doet meer recht aan het pluriforme en diverse karakter van de vele wereldmuziek-cross-overs.

Festivals als Festival Mundial, Dunya en de Music Meeting hebben voor de wereldmuziek een voortrekkersrol vervuld. Deskundigheid op dit terrein en de kennis van interculturele programmering zijn nog schaars. RASA vervult een belangrijke taak als werkplaats voor de ontwikkeling en professionalisering van nieuw talent. Musici kunnen voor de ondersteuning van projecten terecht bij het Fonds voor de Podiumkunsten.

Tot in het midden van de jaren zeventig was popmuziek geen onderdeel van het cultuurbeleid. De overheid zag het eerder als haar taak om de overlast van deze 'wilde' muziekvorm te beteugelen.<sup>37</sup> Omdat nogal wat bandjes optraden in gesubsidieerde jongerencentra belandde de popmuziek begin jaren zeventig in de sfeer van het welzijnsbeleid. Een paar jaar later trokken popmusici verenigd in de Stichting Popmuziek Nederland (SPN) aan de bel. In Het Popplan hekelden zij de monopoliepositie van de opera en de orkesten binnen het muziekbeleid.

Het duurde tot september 1977 voordat de eerste subsidie van het Rijk aan de pop – bestemd voor de SPN – een feit werd. De doorbraak kwam met de reorganisatie van het orkestenbestel tijdens het bewind van minister Brinkman, waardoor de SPN in staat werd gesteld Het Podiumplan te realiseren en een landelijk concours voor beginnende bands, De Grote Prijs van Nederland, te organiseren. Het eerste kunstenplan verzekerde de SPN in 1987 van een structurele subsidie van € 500.000.

Onder minister D'Ancona maakte het popbeleid een pas op de plaats. Haar opvolger als verantwoordelijk bewindspersoon voor cultuur, Staatssecretaris Nuis, zag de mogelijkheden van popmuziek voor het leggen van verbindingen met de migrantencultuur. Dit leidde tot een verhoging van het popbudget en een aantal extra taken. Het Podiumplan en het buitenlandbeleid van de SPN, dat vanaf 1997 Nationaal Pop Instituut (NPI) gaat heten, werden geïntensiveerd.

Staatssecretaris Van der Ploeg beschouwde popmuziek als speerpunt van zijn beleid. Hij bracht het budget op € 2,2 miljoen inclusief € 900.000 voor het Neder-

<sup>37</sup> A. Nuchelmans, *'Dit gebonk dient tot het laatste toe te worden bestreden', popmuziek en overheidsbeleid 1975-2001*, Amsterdam, 2002.



lands Popmuziek Plan, de opvolger van het Podiumplan. Evenals de afnamesubsidies in andere sectoren werd het budget van het Popmuziek Plan overgeheveld naar het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing.

## Dans

In het vooroorlogse Nederland werd dans nauwelijks als kunst beschouwd, maar vooral als zinnenprikkelend vermaak. Desondanks ontwikkelden zich, onder invloed van buitenlandse sterren als Isadora Duncan en Anna Pavlova, enkele dansgroepjes en een aantal dansscholen en studio's. Van continuïteit was echter geen sprake. Het eerste klassieke balletgezelschap, Het Nationale Ballet, werd in 1940 opgericht, maar een jaar later weer ontbonden.

Direct na de bevrijding ontstond het Scapino Ballet, speciaal voor de jeugd. Financiële ondersteuning van ballet was echter uitzondering. De grote gemeenten droegen incidenteel wel eens een paar duizend euro bij. Bij het Rijk kon ballet hoogstens als onderdeel van opera op bescheiden steun rekenen. In 1954 kreeg de theaterdans voor het eerst een post op de rijksbegroting. Dit eerste voorstel voor rijkssubsidie stuitte direct op verzet. Enkele leden van de Tweede Kamer verklaarden zich tegen, 'daar hiermede het publieke belang niet gediend en het danskwaad bevorderd wordt'. Het voorstel werd toch aangenomen. In de jaren zestig waren er twee toonaangevende balletgezelschappen in Nederland, het Nederlands Dans Theater (1959) en het Nationale Ballet (1961). Huischoreografen van deze gezelschappen zoals Rudi van Dantzig, Toer van Schayk, Hans van Manen en Jiri Kylian, hebben sindsdien vele choreografieën gemaakt. Mede door hun balletten en artistieke invloed kreeg de Nederlandse dans in binnen- en buitenland hoog aanzien. In 1961 werd Het Folkloristisch Danstheater opgericht dat gestileerde folkloristische dans uit de hele wereld bracht. Gedurende jaren daarna breidde de danssector zich verder uit. De politieke bezwaren tegen rijkssteun, zoals die in 1954 nog opgeld deden, bleken verdampt.

De laatste decennia heeft de dans zich verder ontwikkeld. Met name de moderne dans heeft een belangrijke positie ingenomen binnen het bestel. Het aantal moderne dansgezelschappen is gegroeid, danswerkplaatsen zijn opgericht. Verschillende festivals en jeugd- en jongerendansgezelschappen completeerden de sector.

Tegelijk met de groei van het aanbod en de publieke belangstelling namen ook de financiële problemen in de danssector toe, zodanig dat er gesproken werd van een achterstandssituatie ten opzichte van de andere podiumkun-

sten. In 1985 kreeg de Landelijke Werkgroep Dansbestel de opdracht te onderzoeken in hoeverre het dansbestel kon worden gereorganiseerd 'met handhaving van de budgettaire neutraliteit'. In het rapport *Ruimte voor de dans* bevestigde de werkgroep dat de dans, vergeleken met de andere sectoren in de podiumkunsten, werd geconfronteerd met een structurele achterstand. Naar de overtuiging van de werkgroep kon de danssector alleen uit de impasse geraken met behulp van gelden van buiten. Aan het dansbudget zou een bedrag van € 5,5 miljoen moeten worden toegevoegd, afkomstig van andere kunstdisciplines of van buiten het kunstenbudget. Een belangrijk deel van het gevraagde bedrag zou gebruikt moeten worden voor verbetering van de arbeidsvoorwaarden.

De danssector wist daarna zijn positie te versterken, mede door een ruimer subsidiebudget waardoor groei en professionalisering konden plaatsvinden. Met de komst van de werkgeversvereniging DOD en gezamenlijke initiatieven als de Collectieve Danspromotie is de danssector uitgegroeid tot een volwassen sector. In de cultuurnotaperiode 2001-2004 wordt vijftien procent van het rijksbudget voor podiumkunsten besteed aan dans. Naast de drie grote randstedelijke gezelschappen en Het Internationaal Danstheater worden dertien middelgrote en kleinere gezelschappen door het Rijk gesubsidieerd, waarvan drie regionale dansvoorzieningen. Het gezicht van veel middelgrote en kleine gezelschappen wordt bepaald door één choreograaf. Ook het dansaanbod voor jeugd en jongeren is genomen. Nederland kent momenteel naast de gezelschappen drie danswerkplaatsen en drie dansfestivals.

Tabel 27 laat zien dat het aantal dansvoorstellingen vanaf het begin van de jaren negentig een stijgende lijn vertoont, evenals het aantal buitenlandse voorstellingen. Ook het aantal gesubsidieerde gezelschappen stijgt.

Tabel 27. Aantal gesubsidieerde dansgezelschappen en hun voorstellingen en bezoeken, 1980-2000

Seizoen	Gezelschappen	Nederlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)	Buitenlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)
1980-1981	6	701	303,3	140	134,1
1985-1986	9	779	295,7	156	95,6
1990-1991*	4	396	273,1	88	80,9
1995-1996	13	1.121	359,5	153	74,3
1998-1999**	13	1.464	407,1	221	128,7
1999-2000**	13	1.645	433,9	241	150,1
2000-2001**	19	1.789	499,9	301	148,3

\* In de jaren 1986-1991 zijn alleen gegevens verzameld over de grootste gezelschappen. De kleinere structureel gesubsidieerde gezelschappen bleven buiten de telling.

\*\* Vanaf seizoen 1998-1999 betreft het dans en ballet-gezelschappen.

Bron: CBS, *Statline*.

## Theater

Tot de jaren vijftig heeft het Rijk nimmer een eigen schouwburg geëxploiteerd, een eigen toneelgezelschap onderhouden of aan een theatergezelschap subsidie verleend.<sup>38</sup> Vóór alles bestond er in calvinistische kring bezwaar tegen toneel als uitingsvorm. Er waren principiële bedenkingen tegen de sfeer rond beroepstoneel en ook de inhoud van de toneelstukken die tot uitvoering werden gebracht, ontmoette veel bezwaar.

De Rijkscommissie voor de Dramatische Kunst, ingesteld in 1918, vermomde de kwestie van de deugdzaamheid als een kunstzinnige kwestie: 'Slechts datgene wat den mensch veredelt, loutert en verheft, mag op den naam kunst aanspraak maken'. De commissie betreurde het dat de toneelleiders om financiële redenen moesten zwichten voor 'den min gekuischten smaak van een deel van het publiek', dit omdat slechts een gering deel van het volk financiële offers over had voor 'waarachtige kunst'. Men achtte een strijd nodig 'tegen gelegenheden, waar voor weinig geld een vermaak wordt geboden, schadelijk voor het verbeeldingsleven of erger nog, waar opzettelijk de booze hartstochten der toeschouwers worden geprikkeld

<sup>38</sup> Zie: P.J.M. Ligthart, *Toneelbeleid in Nederland*, Amsterdam 1988, en: *Advies cultuurwetgeving. Cultuurbeleid in beleidsanalytisch en juridisch perspectief*, Rijswijk, SCP, 1986.

en met de eerbaarheid en de goede zeden de spot wordt gedreven'. De commissie stelde zich op het standpunt dat elk toneel dat de 'ethische grondslagen van ons volksleven ondermijnt' van subsidie diende te worden uitgesloten.

De eerste vorm van toneel die door de confessionelen werd aanvaard, was het lekenspel. In de jaren twintig en dertig vormden leken spelen en massaregieën een vrij gebruikelijke entourage voor katholieke plechtigheden.

De *pro memorie*-post voor de dramatische kunst, die in 1920 éénmaal op de begroting van ok&w was opgevoerd, keerde vóór de bezettingsperiode niet meer terug. De grotere steden gingen het Rijk voor bij de subsidiëring van toneel. Met name steden waar vanouds een schouwburg als gemeentelijke voorziening werd geëxploiteerd. Amsterdam, Rotterdam, Utrecht en Den Haag waren de eerste toneelsubsidiënten.

Direct na de bevrijding installeerde de minister van ok&w een commissie die moest nagaan onder welke voorwaarden de toneelkunst kon worden gesubsidieerd. Het resulteerde in het rapport *Aandeel van de overheid in de toneelkunst*, waarin gepleit werd voor een 'corporatistisch' toneelorgaan waarin de toneelmakers, het publiek en de overheid zouden zijn vertegenwoordigd. Aan uitvoering van dit ambitieuze programma is men nooit toegekomen. Toch vormde het rapport een belangrijke aanzet voor overheidssteun aan het toneel. De minister van ok&w en de gemeentebesturen van Amsterdam, Den Haag en Utrecht besloten tot het gemeenschappelijk subsidiëren van drie toneelstichtingen; de gemeenten en het Rijk droegen ieder voor 50 procent in de exploitatie bij, onder voorwaarde dat ook in de regio voorstellingen werden gegeven. Deze eis werd niet zozeer ingegeven door zucht naar hogere recettes, maar veeleer door de opvatting dat de economische en morele wederopbouw van het naoorlogse Nederland zich niet tot de Randstad mocht beperken.

In het seizoen 1953-1954 opereerden er vier repertoiregezelschappen, met de Randstad als basis. Eerst met ingang van 1953 beschikte ook de regio over een eerste, mede door het Rijk gesubsidieerd toneelgezelschap. In 1956 werd het tweede regionale gezelschap – het Zuidelijk Toneel – in Eindhoven gevestigd. Pas in de tweede helft van de jaren zestig bereikte de geografische spreiding van het toneel haar voorlopige voltooiing met de oprichting van het Groot Limburgs Toneel in Maastricht en de Noorder Compagnie voor de drie noordelijke provincies. Als zelfstandige vormen van theater hebben zich na de Tweede Wereldoorlog ook mime, poppen- en objecttheater aangediend.

Oktober 1969 verstoorde een aantal leerlingen van de Amsterdamse Toneelschool met het gooien van zeven tomaten een voorstelling van de prestigieuze toneelgroep De Nederlandse Comedie. De aankomende generatie theatermakers venti-



*Discussie over toneelbestel in de Stadsschouwburg Amsterdam, 1 november 1969.*

*Bron: Spaarnestad Fotoarchief/Nationaal Archief.*

leerde de mening dat het ‘vermolmde’ Nederlandse repertoiretoneel moest kiezen voor maatschappelijk engagement en artistieke vernieuwing. Het toneel, dat nauwelijks bezoekers trok uit de lagere sociale klassen, was een bourgeois-aangelegenheid geworden, aldus de actievoerders die zich afficheerden als de actiegroep Tomaat. Achteraf kan worden vastgesteld dat de actiegroep Tomaat van invloed is geweest op de ontwikkeling van het toneelbestel. Niet alleen theatermakers, maar ook de overheden raakten overtuigd van de noodzaak van veranderingen.

Hiermee werd een beweging in gang gezet die ertoe leidde dat de doelstelling van vernieuwing en artistieke verscheidenheid ging overheersen ten koste van het publieksbereik. Het aantal gesubsidieerde gezelschappen nam toe. In het seizoen 1969-1970 werden negen repertoiregezelschappen mede door het Rijk gesubsidieerd. In het seizoen 2001-2002 was dat uitgegroeid tot 44 gezelschappen, toneelgroepen en productiekernen – en daarnaast jeugdtheater, mime en poppentheater. Werden er in 1970 zo’n 3.600 gesubsidieerde voorstellingen gespeeld, in 2001 was dat opgelopen tot 7.382.



*Installatie van de Landelijke Werkgroep Toneelbestel op 9 februari 1984 door mr. drs. L.C. Brinkman, Minister van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in het Eerste en Tweede Kabinet Lubbers, 1982-1986 resp. 1986-1989. Bron: Spaarnestad Fotoarchief/Nationaal Archief*

Op 25 oktober 1983 adviseerde de Raad voor de Kunst het toneelbestel op essentiële punten te herzien. 'Er is geen sprake van in het oog vallende artistieke activiteiten over een breed front, zoals dat een aantal jaren geleden nog wel het geval was, evenmin van veel vernieuwing', aldus de Raad. Hierop reagerend, stelde de minister van wvc de Commissie Landelijk Toneelbestel in met als taak de aanbevelingen van de Raad uit te werken. Het rapport van deze commissie vormt nog steeds de basis van het toneelbestel.<sup>39</sup> Het leidde tot een grondige hervorming, waarbij gezelschappen werden opgeheven of samengevoegd. Ook vonden veranderingen plaats in de artistieke leiding van de gezelschappen. Bovendien is het rapport van de Commissie te beschouwen als een opmaat voor de systematiek van de vierjaarlijkse kunsten- c.q. cultuurplannen.

Sinds 1985 worden de grotere gezelschappen buiten de drie grote steden uitsluitend nog in stand gehouden door het Rijk. Van cofinanciering is alleen sprake met Amsterdam, Rotterdam en Den Haag; het Rijk neemt rond de veertig en de gemeenten rond de zestig procent van de subsidie op zich. Het jeugdtheater vormt een uitzondering op deze regel. Hier subsidiëren Rijk, provin-

<sup>39</sup> Eindrapport van de Commissie Landelijk Toneelbestel, Rijswijk 1984.

cies en gemeenten samen. Halverwege de jaren negentig is een begin gemaakt met de ondersteuning van de afname door het Rijk. Zo werd via het Fonds voor de Podiumkunsten circa € 700.000 verdeeld aan gelden voor het programmeren van kwalitatief hoogwaardige producties. Met de komst van het Fonds voor Podiumprogrammering en Marketing hebben de herstructurering van de programmeringsubsidies en het streven vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten, een – voorlopig – besluit gekregen.

Anno 2002 komt ongeveer 25 procent van het budget voor de podiumkunsten ten goede aan toneel, inclusief jeugdtheater. Er zijn twaalf repertoiregezelschappen, waarvan onder andere Toneelgroep Amsterdam, Het Nationaal Toneel en het Rotheater de Randstad als basis hebben en het Zuidelijk Toneel/Hollandia, Toneelgroep Oostpool en het Noord Nederlands Toneel de regio. Zij spelen een gevarieerd repertoire, waarin klassieke en moderne toneelstukken vertegenwoordigd zijn.

Naast de repertoiregezelschappen zijn er op dit moment 53 toneelgroepen die voor een vierjaarlijkse periode structureel subsidie ontvangen. Bij dit aantal zijn vijftien mime- en poppentheatergroepen inbegrepen. Ze zijn dikwijls gegroepeerd rond een kleine vaste kern van theatermakers en acteurs en brengen één of enkele producties per seizoen. In deze groepen bevindt zich veelal talent dat via incidentele subsidies van het FPK tot wasdom is gekomen.

Incidentele theaterproducties stellen theatermakers die niet op andere wijze door de overheid worden gesubsidieerd, in staat eigen projecten te realiseren. Deze bieden vooral emplooi aan jongere kunstenaars en aan kunstenaars die ervoor kiezen niet in vaste, grotere verbanden te werken. Deze producties vinden hun publiek vooral in kleine zalen.

Theaterwerkplaatsen en productiehuizen bieden faciliteiten aan theatermakers in ontwikkeling. Ze zijn ingericht als flexibele productiekernen, met een vaste bedrijfsvorm die artistiek wisselend kan worden ingevuld. Ook choreografen en mimografen kunnen hier ervaringen opdoen en uitwisselen. Er wordt voor dit doel jaarlijks € 3 miljoen uitgegeven, verdeeld over dertien instellingen.

Het jeugdtheater brengt kinderen zo vroeg mogelijk in scholen dan wel in theaters in contact met het toneel. Negentien jeugdtheatergroepen ontvangen rijkssubsidie. Ze werken zowel op een regionale als op nationale schaal. Daarom is er bij jeugdtheater als regel sprake van cofinanciering tussen Rijk, provincies en gemeenten, waarbij de provincies een belangrijk aandeel hebben, vaak van zestig procent of meer.

Tabel 28 toont dat het aantal voorstellingen van het toneel, jeugdtheater, mime en poppentheater de laatste jaren gestaag is toegenomen. Vooral in het seizoen 2000-2001 is de groei opvallend. Nederlandse podiumgezelschappen traden ook steeds vaker op in het buitenland.

*Tabel 28. Aantal gesubsidieerde Toneel, jeugdtheater, mime- en poppentheatergezelschappen en hun voorstellingen en bezoeken, 1980-2000*

Seizoen	Gezelschappen	Nederlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)	Buitenlandse voorstellingen	Bezoeken (x 1.000)
1980-1981	44	5.898	1.067,8	254	762,0
1985-1986	56	6.104	859,6	380	87,6
1990-1991*	29	3.799	554,4	260	63,7
1995-1996	51	6.169	877,3	907	155,4
1998-1999	44	6.159	970,2	565	95,9
1999-2000	44	6.540	1.077,0	550	105,6
2000-2001	71	7.382	952,9	727	197,5

\* In de jaren 1986-1991 zijn alleen gegevens verzameld over de grootste gezelschappen. De kleinere structureel gesubsidieerde gezelschappen bleven buiten de telling.

Bron: CBS, *Statline*.

## 5.5 Amateurkunst en kunsteducatie

Onder amateurkunst wordt verstaan het niet-professioneel, als liefhebberij, beoefenen van een kunstvorm, al dan niet in georganiseerd verband. Kunsteducatie is alles wat met vorming en scholing op het terrein van de kunsten te maken heeft, met uitzondering van hoger beroeps- en universitaire opleidingen die kunst of kunstbeleid tot onderwerp hebben.

De kunstbeoefening door amateurs is omvangrijk. Een groot deel van de kosten wordt door de amateurkunstenaars zelf gedragen. Het is een belangrijke vorm van maatschappelijke participatie in het algemeen en van cultuurparticipatie in het bijzonder. Circa zes miljoen mensen hebben deel aan een of andere vorm van amateurkunst. Twee miljoen daarvan volgen lessen of zijn lid van een amateurvereniging.

Deze categorie is minder homogeen van samenstelling dan die van de bezoekers van culturele manifestaties. Actieve kunstbeoefening is kennelijk populairder in de lagere en middelbare strata dan receptieve participatie. Onder de beoe-



fenaars van amateurkunst zijn de lager opgeleiden minder ondervertegenwoordigd en de hoger opgeleiden minder oververtegenwoordigd. Deelname neemt toe met het opleidingsniveau. Er is ook een positief verband tussen het gezinsinkomen en de participatiegraad. Ook leeftijd speelt een belangrijke rol, waarbij de participatie daalt met het stijgen van de leeftijd. Overigens is er een ontwikkeling gaande waarbij de deelname langzaam maar zeker evenwichtiger over de verschillende leeftijdsgroepen verdeeld raakt.

De amateurkunstbeoefening in verenigingsverband, zoals in koren, harmonie- en fanfareorkesten, toneelverenigingen, volksdansverenigingen en verenigingen voor amateurfotografen en -filmers is particulier georganiseerd. Cursussen en lessen worden populairder, waaruit mag worden afgeleid dat de artistieke ambities groeien. Amateurkunstenaars werken ook vaak individueel, bijvoorbeeld als schrijver of dichter. Korte evenementen, vooral op initiatief van jongeren, die zich buiten de traditionele organisatievormen ontwikkelen, winnen terrein. Het gemiddeld aantal uren dat wekelijks aan amateuristische kunstbeoefening wordt besteed, is sinds 1975 redelijk stabiel.

Doordat de activiteiten vaak door de deelnemers zelf worden georganiseerd en bekostigd, is amateurkunst betrekkelijk onafhankelijk van subsidies. Bij kunsteducatie is de afhankelijkheid groter. Toch is kunstzinnige vorming niet alleen een zaak van gesubsidieerde instellingen; ook de markt voorziet in een deel van het aanbod, bijvoorbeeld via commerciële ballet- en dansscholen, commercieel muziekonderwijs en lessen in de beeldende kunst. Aangenomen wordt dat het commerciële circuit aanzienlijk is, er zijn echter geen betrouwbare gegevens.

De oprichting van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) in 1965 markeerde een omslag in het denken over welzijn en welzijnsbeleid. Voordien was welzijnsbeleid vooral corrigerend – ter compensatie voor scheefgroei in de maatschappij. In de loop van de jaren zestig werd het doel van welzijnsbeleid steeds meer die scheefgroei te voorkomen.

Amateurkunst en kunstzinnige vorming werden beschouwd als onderdelen van het welzijnsbeleid met dezelfde of op zijn minst verwante doelstellingen. De opvatting dat kunstparticipatie een bijdrage levert aan de maatschappelijke bewustwording is terug te vinden in de in 1976 verschenen *Nota Kunst en kunstbeleid*. Amateurkunst en kunsteducatie worden genoemd als middel om de deelname aan kunst en cultuur te vergroten en te verbreden.

Met de politieke omslag van na de jaren zeventig werden de amateurkunst en de kunsteducatie ontheven van hun welzijnstaken. Het accent kwam te liggen op het ontwikkelen en stimuleren van de kwaliteit van de kunstbeoefening; het

bereiken van een zo breed publiek bleef een belangrijke opgave. Sinds de decentralisatie van taken, bevoegdheden en middelen in de jaren tachtig is het vooral de lokale overheid die plaatselijke activiteiten en verenigingen subsidieert.

Amateurkunst en kunstzinnige vorming enerzijds en de professionele kunsten anderzijds zijn geen gescheiden werelden. Samen vormen zij de infrastructuur 'die nodig is voor het scheppen van een klimaat waarin kunst, in allerlei vormen en op allerlei niveaus, niet meer weg is te denken uit het dagelijks leven'.<sup>40</sup> De professionele kunsten kunnen als voorbeeld dienen voor amateurs. Er bestaat een positief verband tussen het beoefenen van een vorm van amateurkunst en het bezoek aan evenementen van beroepskunstenaars. De interesse van amateurs voor culturele evenementen gaat vooral uit naar disciplines die rechtstreeks aansluiten op hun liefhebberij. Omgekeerd is de amateursector belangrijk voor de beroepskunst, onder meer als reservoir van jong talent en als leverancier van koorzang op hoog niveau.

De samenhang tussen amateurkunst en kunsteducatie komt vooral tot uiting in de centra voor kunstzinnige vorming als scholings- en begeleidingsinstellingen. Vaak wordt er lesgegeven door professionele kunstenaars. Coursussen die de kunstzinnige vaardigheden en de kennis over kunst vergroten, versterken de appreciatie van beroepskunst. Juist door het zelf beoefenen van kunstdisciplines worden smaak en onderscheidingsvermogen ontwikkeld.

Amateurkunst en kunsteducatie bieden goede aanknopingspunten voor het vergroten van de cultuurparticipatie, zowel in actieve als in receptieve zin. Al in 1985 gaf de *Notitie Cultuurbeleid* aan dat het beleid ten aanzien van de amateurkunst en kunstzinnige vorming 'welbewust een onderdeel vormt van het kunstbeleid'.

In hetzelfde jaar preciseerde de *Notitie Kunstzinnige vorming, amateuristische kunstbeoefening en kunstbeleid* dat het rijksbeleid zich richt op de bevordering en instandhouding van vakmatigheid en artistieke kwaliteit van de amateurkunst en op de bevordering van de kwaliteit en de toegankelijkheid van de kunstzinnige vorming. Daarnaast is er het streven om de banden met de wereld van het onderwijs en van de professionele kunsten aan te halen. In het onderwijs is de notitie *Cultuur en School* in 1996 gezamenlijk uitgebracht door de toenmalige staatssecretarissen van ocnw, met als doel cultuureducatie een volwaardige plek binnen het onderwijs te bezorgen, uitgangspunt voor verregaande samenwerking. Het belangrijkste instrument van het Rijk is de subsidiëring van landelijke organisa-

<sup>40</sup> Ministerie van wvc, *Notitie Kunstzinnige vorming, amateuristische kunstbeoefening en kunstbeleid*, Tweede Kamer 1985-1986, 19 273, nr. 2.

ties voor de ondersteuning van de diverse sectoren van amateurkunst. Deze instellingen hebben tot taak via het ontwikkelen en aanbieden van cursussen de kwaliteit van de sector te vergroten. Te denken valt aan deskundigheidsbevorderende cursussen voor het kader, landelijke manifestaties op hoog niveau, informatievoorziening, repertoireverbredende activiteiten en bemiddeling. De landelijke instellingen voor kunsteducatie richten zich op soortgelijke doelen, als kwaliteitsbewaking, informatieverschaffing, bemiddeling en ontwikkeling in samenwerking met de provinciale en lokale instellingen. Ongeveer tien overkoepelende instellingen worden gesubsidieerd door het Rijk.

Los van de ondersteuning van overkoepelende organisaties is er bij de landelijke overheid een budget voor projecten op het gebied van de amateurkunst. Vele jaren was het ministerie direct verantwoordelijk voor de besteding; met ingang van 1997 is deze taak overgedragen aan het Fonds voor Amateurkunst, in 2002 gefuseerd met het Fonds voor de Podiumkunsten. Daarnaast ontvangen enkele instellingen die van landelijk belang zijn vanwege hun effect op de hele amateursector subsidie van het Rijk, zoals de belangrijkste Nederlandse jeugdorkesten.

### *Andere overheden*

Provincies zorgen voor activiteiten op provinciaal niveau, de ondersteuning van provinciale organisaties en de instandhouding van provinciale voorzieningen voor amateurkunst en kunsteducatie. Ook de lessen in het basis- en voortgezet onderwijs worden in principe door de provincies bekostigd.

De verantwoordelijkheid van de gemeenten concentreert zich op de uitvoering. Zij zorgen voor de subsidiëring van plaatselijke activiteiten en verenigingen. Zo stellen zij repetitieruimten beschikbaar, en stellen ze subsidies beschikbaar voor evenementen. Ook muziekscholen en creativiteitscentra worden uit het gemeentelijk budget gefinancierd.

Binnen het *Actieplan Cultuurbereik* subsidiëren overheden gezamenlijk projecten die de kunstparticipatie vergroten. Ook de amateurkunst en cultuureducatie profiteren daarvan.

Al bijna twintig jaar is ruim 80 procent van de totale subsidies voor amateurkunst en kunsteducatie afkomstig van gemeenten. Ook de ruim 250 centra voor kunstzinnige vorming worden voor een groot deel door gemeenten gesubsidieerd. Zij hebben een jaaromzet van meer dan € 180 miljoen, waarvan ongeveer dertig procent bestaat uit bijdragen van cursisten en het resterende bedrag hoofdzakelijk wordt gefinancierd door de gemeenten. Daarnaast leveren de provincies een bescheiden bijdrage.

---

## 6

## Internationaal cultuurbeleid

Nederland is als handelsnatie vanouds internationaal georiënteerd, ook – of misschien wel juist – in cultureel opzicht. De laatste jaren is de internationale gerichtheid toegenomen door economische, technologische en politiek-bestuurlijke ontwikkelingen. Globalisering, de groei van migratie en mobiliteit, media-ontwikkelingen en de voortschrijdende Europese integratie hebben een bijdrage geleverd. Steeds vaker ervaren overheidsinstellingen, particuliere organisaties en burgers de behoefte contacten aan te gaan in andere landen, of wordt ons land door buitenlanders benaderd. Steeds meer landen willen zich internationaal positioneren.

Of het nu die openheid voor culturele invloeden van buiten is, of zorg voor onze internationale concurrentiepositie, op grond van beide overwegingen is bijzondere aandacht voor de positie van de Nederlandse kunst en cultuur op zijn plaats – zowel binnen de Europese als de mondiale cultuurgemeenschap.

Buitenlands cultuurbeleid is geen middel om de eigen cultuur af te schermen. Integendeel, een cultuur kan zich immers verrijken via open ontmoetingen met andere culturen. Het biedt de mogelijkheid om vanuit een houding van cultureel zelfbewustzijn tot een confrontatie te komen met andere culturen, daarmee kennis en ervaring uit te wisselen, en de Nederlandse cultuur een eigen profiel te bezorgen in een internationale omgeving. Afscherming heeft geen zin: Nederland is immers ook binnen zijn grenzen een land met een grote diversiteit aan culturen.

Internationaal cultuurbeleid is een aspect van buitenlands beleid. Lange tijd bestond de neiging cultuur als ondergeschikt te beschouwen aan facetten van de buitenlandse politiek die te maken hadden met economische en veiligheidsbelangen. Al in 1946 werd daar afstand van genomen in het rapport *Overheidsvoorlichting*, waarin een te ver doorgevoerde splitsing van politieke, economische en culturele voorlichting van de hand werd gewezen.<sup>41</sup> Alle voorlichtingsactivitei-

<sup>41</sup> *Rapport der Adviescommissie Overheidsbeleid inzake voorlichting ingesteld 6 maart 1946*, 's-Gravenhage 1946.

ten stonden in het kader van één gemeenschappelijk doel, het bevorderen van de *goodwill* voor Nederland in het buitenland.

Het internationaal cultuurbeleid wordt gezamenlijk vormgegeven door de ministeries van Buitenlandse Zaken en ocnw. De taak om in deze interdepartementale structuur samenhang aan te brengen, is jarenlang toebedeeld geweest aan de Coördinatiecommissie Internationale Culturele Betrekkingen (CICB), die namens het coördinerende Ministerie van Buitenlandse Zaken geleid werd door de Ambassadeur voor Culturele Samenwerking. Overigens hadden ook de ministeries van Algemene Zaken, Economische Zaken en Financiën zitting in de commissie.

Twee regeringsnota's die in de jaren zeventig werden uitgebracht, handhaafden het kweken van *goodwill* voor Nederland als de centrale doelstelling van het internationaal cultuurbeleid.<sup>42</sup> De tweede nota vermeldde als aanvullende doelstelling het ontwikkelen van onderwijs, wetenschap en cultuur door middel van internationale contacten.

In 1987 kreeg de discussie over het internationaal cultuurbeleid een nieuwe impuls met het rapport *Cultuur zonder grenzen* van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.<sup>43</sup> Daarin werd een strikte scheiding bepleit tussen cultuurpolitieke en buitenlandspolitieke doelstellingen. Het internationaal cultuurbeleid moest in de toekomst in de eerste plaats dienen 'ter versterking van de internationale positie van de cultuurbeoefening in Nederland als onderdeel van het algemeen cultuurbeleid'. Daarom stelde de WRR voor de verantwoordelijkheid weg te halen bij het Ministerie van Buitenlandse zaken en onder te brengen bij de ministeries van wvc en o&w. De rol van de CICB zou kleiner moeten worden.

De regering nam de aanbevelingen slechts ten dele over. Weliswaar onderschreef zij het onderscheid tussen buitenlandspolitieke en buitenlandsculturele doeleinden over, maar verbond daar geen verdergaande consequenties aan dan het verleggen van accenten. Van een opsplitsing van het buitenlandse cultuurbeleid kon geen sprake zijn. Wel erkende de regering dat kwaliteitsbevordering van de Nederlandse cultuurbeoefening een doelstelling was van het buitenlandse cultuurbeleid. Dat doel, waaraan met name door het toenmalige Ministerie van wvc inhoud diende te worden gegeven, zou gestalte moeten krijgen door het stimuleren van Nederlandse deelname aan internationale culturele fora, de internationale promotie van verschillende Nederlandse

<sup>42</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota inzake de Internationale Culturele Betrekkingen*, Tweede Kamer 1970-1971, 10916, nr. 2, en: Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen. Vervolg op de Regeringsnota van 18 september 1970*, Tweede Kamer 1976-1977, 14206, nr. 2.

<sup>43</sup> *Cultuur zonder grenzen*, WRR, Den Haag 1987.

cultuurdisciplines en marktverruiming voor Nederlandse cultuuruitingen en cultuurbeoefenaars.

De beide ministeries konden niet direct tot overeenstemming komen over de manier waarop het internationaal cultuurbeleid gestalte diende te krijgen. Geleidelijk ontwikkelde zich een gezamenlijke aanpak, waarbij in de praktijk het cultuurministerie zich vooral toelegde op de culturele aspecten en het Ministerie van Buitenlandse Zaken een strikt buitenlandspolitieke invalshoek bezigde. In januari 1992 werd met de nota *Internationale Culturele Betrekkingen* de accentverschuiving in de richting van het cultuurbeleid bekrachtigd.<sup>44</sup>

### Herijking

In 1995 werd het buitenlandbeleid in zijn geheel tegen het licht gehouden. Deze herijking strekte zich ook uit tot de internationale culturele betrekkingen. In de desbetreffende regeringsnota zijn enkele uitgangspunten opnieuw geformuleerd.<sup>45</sup> Culturele samenwerking bevordert niet alleen de verstandhouding tussen volkeren maar werkt ook wederzijds verrijkend en verduidelijkt het internationale profiel van Nederland. Ook andere onderdelen van het buitenlands beleid kunnen daar baat bij hebben. Met meer nadruk dan voorheen, en op grond van andere argumenten dan het WRR-rapport, wordt erkend dat het buitenlands cultuurbeleid en het buitenlandbeleid elkaar nodig hebben. In hun samenhang versterken zij elkaar. Vanaf 1997 wordt het internationaal cultuurbeleid dan ook gedragen door de twee Ministeries, Buitenlandse Zaken en ocnw, gezamenlijk. Ter versterking van het internationaal cultuurbeleid heeft de regering, mede op basis van een kamermotie, een extra bedrag van om te beginnen ruim € 7 miljoen beschikbaar gesteld in de vorm van de zogenaamde HGIS-Cultuurmiddelen, over de grens bekend als *Netherlands Culture Fund*. De besteding is een gezamenlijke verantwoordelijkheid van de bewindspersonen van Buitenlandse Zaken en ocnw.

Over de twee voornaamste uitgangspunten daarbij is men het ondertussen eens. Ten eerste, dat cultuur en culturele samenwerking slechts zinvol zijn als middel van buitenlands beleid onder de voorwaarde dat zij ook worden erkend als doelen op zichzelf. Ten tweede, dat internationaal cultuurbeleid alleen doel treft in samenhang met het buitenlandbeleid en met voldoende oog voor de bijzondere aspecten van een internationale context.

<sup>44</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Internationale Culturele Betrekkingen*, Tweede Kamer 1991-1992, 21637, nr. 3.

<sup>45</sup> Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Herijking van het Buitenlands Beleid*, Den Haag 1995.

## Vrijhaven

Het streven naar een aanpak waarin zowel plaats is voor de belangen van de cultuursector als van het buitenlands beleid werd, met een verwijzing naar de historische betekenis van Nederland als internationale ontmoetingsplaats, uitgewerkt in een nieuw concept: Nederland als vrijhaven. 'Nederland is een land tussen grote burenen. Het ligt aan zee, open naar de wereld, en is grotendeels door mensen gemaakt. Het vormt een natie die zich door taal, geschiedenis en karakter markant van haar directe omgeving onderscheidt, zonder in isolement te vervallen.'

De keuze om de aandacht vooral te richten op hetgeen Nederland zelf te bieden heeft, betekende een accentverschuiving. Waar eerder de export van Nederlandse cultuurproducten voorop stond, werd de aandacht nu ook gevestigd op het beeld van Nederland. Naast de promotie van de Nederlandse cultuur in het buitenland en de bijdrage die internationale contacten kunnen leveren voor de ontwikkeling van de Nederlandse cultuur wordt de aandacht nu ook gericht op het land zelf en op het culturele klimaat dat er heerst.

Zo zijn er beurzen beschikbaar voor buitenlandse studenten bij enkele hoogwaardige opleidingscentra zoals de Rijksacademie van beeldende kunsten, de Jan van Eyck Akademie, het Berlage Instituut en het Maurits Binger Instituut. Nederlandse festivals van naam worden in staat gesteld buitenlandse journalisten uit te nodigen, hun programma te verbeteren en promotiecampagnes te voeren ter versterking van hun internationale profiel.

Om gerenommeerde buitenlandse kunstenaars in staat te stellen wat langere tijd in Nederland te komen wonen en werken, is het *artist in residence*-programma ingesteld. Daarnaast is er een bezoekersprogramma dat intermediairs, beleidsmakers en programmeurs gelegenheid geeft kennis te nemen van het Nederlandse culturele aanbod en van de bijzonderheden van het hier gevoerde cultuurbeleid. Ook komt de vrijhavengedachte tot uitdrukking in meer mogelijkheden voor internationale conferenties met deelname van kunstenaars, cultuurmakers en journalisten, voor bezoekersprogramma's en voor de profilering van Nederland als vestigingsplaats van secretariaten van internationale culturele netwerken.

Het vrijhaventhema als beleidsuitgangspunt staat op het snijvlak tussen nationaal en internationaal beleid – of, anders gezegd, tussen internationalisering als een natuurlijke dimensie van cultuur en internationaal cultuurbeleid als afzonderlijk beleidskader met eigen doelen en criteria. Dat ook deze ingebed zijn in de uitgangspunten van het cultuurbeleid zoals die in een cultuurnota worden vastgelegd, spreekt vanzelf. De doelstellingen van *Cultuur als confrontatie*, *Cultuurnota*



2001–2004, zoals meer aandacht voor jongeren, culturele diversiteit of cultureel ondernemerschap, zijn ook van toepassing op internationaal cultuurbeleid.

### Prioriteitslanden

Sinds 1997 is het internationaal cultuurbeleid geconcentreerd op enkele landen en regio's. De schaal van Nederland en de beperkte hoeveelheid middelen maken specialisatie noodzakelijk om relaties voldoende diepgang en betekenis te kunnen geven. De selectie van landen is ingegeven door factoren als het belang voor de Nederlandse cultuur, de kansen van de Nederlandse cultuur op de markt aldaar, het niveau en de kwaliteit van de plaatselijke cultuuruitingen, en ook buitenlandspolitieke overwegingen. In een brief aan de Tweede Kamer van juli 1999 is een lijst opgenomen die nog altijd wordt gebruikt.<sup>46</sup> Als eerste worden de lidstaten van de Europese Unie vermeld en de landen die de komende jaren zullen toetreden – met bijzondere aandacht voor Duitsland, Frankrijk, Hongarije, Tsjechië, het Verenigd Koninkrijk en Vlaanderen als deelstaat van België. Daarnaast worden genoemd: Canada, Egypte, Indonesië, Japan, Marokko, de Russische Federatie, Suriname, Turkije, de Verenigde Staten, en Zuid-Afrika.

Wat Europa betreft, ligt het accent op de eigen regio. Intensivering van de regionale betrekkingen wordt gezien als voorwaarde om het eigen culturele belang te kunnen dienen. Bij de samenwerking met Vlaanderen neemt de Nederlandse taal een belangrijke plaats in. De Nederlandse Taalunie is actief als intergouvernementeel samenwerkingsorgaan van Nederland en de Vlaamse Gemeenschap. Dankzij diverse leerstoelen aan buitenlandse universiteiten, onder de gezamenlijke vlag van 'Neerlandistiek *extra muros*' heeft de samenwerking zelfs mondiale trekken. De samenwerking met de landen van Midden- en Oost-Europa is, mede in het perspectief van toetreding tot de Europese Unie, vooral gericht op de ontwikkeling van deskundigheid ter plaatse via stages, opleidingen en trainingen. De projecten die inmiddels zijn gerealiseerd, hebben geleid tot meer culturele uitwisseling en tot betere mogelijkheden voor coproducties.

Voor prioriteitslanden buiten Europa vormen de historische banden met Nederland voldoende reden voor een bijzondere benadering. Met landen als Indonesië, Suriname, Zuid-Afrika en Japan biedt de aanwezigheid van gemeenschappelijk cultureel erfgoed in de vorm van bouwwerken, archieven, of archeologische resten, een goed vertrekpunt. Er is speciale aandacht voor Noord-Amerika omdat dit een van de belangrijkste culturele markten is, waar Nederlandse kunst- en cultuuruitingen niet afwezig kunnen zijn. De keuze voor intensieve culturele

<sup>46</sup> Kamerstuk 26682, nr. 1.

betrekkingen met Marokko en Turkije wordt ingegeven door hun status van landen van herkomst van veel in Nederland levende migranten.

Binnen het Koninkrijk der Nederlanden komt aan de culturele betrekkingen tussen Nederland en de Nederlandse Antillen en Aruba een speciale plaats toe.

### *Gemeenschappelijk Cultureel Erfgoed*

De HGIS-cultuurmiddelen bieden mogelijkheden voor een meer coherente benadering van gemeenschappelijk erfgoed met andere landen. Dat is allereerst erfgoed overzee uit de tijd van de Oost-Indische Compagnie, de West-Indische Compagnie en het koloniale verleden in Azië, Afrika en Zuid-Amerika. Ook bevinden zich op verschillende plekken in de wereld door Nederlanders gebouwde of bezorgde objecten – inclusief archieven – waarmee verder geen bemoeienis is geweest. Tenslotte bestaat het gemeenschappelijk cultureel erfgoed uit relictten in Nederlands bezit, afkomstig uit landen waarmee een bijzondere culturele band heeft bestaan. Doel van het beleid is duurzaam behoud van dat erfgoed in het besef dat er sprake is van een verantwoordelijkheid die gedeeld wordt met het land waar het zich bevindt. Er wordt naar gestreefd die gedeelde verantwoordelijkheid vast te leggen in beleidsafspraken die met elk van de betrokken landen afzonderlijk worden gemaakt, zoveel mogelijk toegespitst op de concrete situatie. De eerste overeenkomst volgens dit model, met Suriname, is in 2001 ondertekend. Andere landen waarmee wij een culturele erfenis delen, zijn: India, Sri Lanka, Ghana, Indonesië, de Russische Federatie en Zuid-Afrika.

### **Multilaterale culturele betrekkingen**

Het proces van Europese eenwording laat het nationale cultuurdomein niet onberoerd. Het wegvallen van de Europese binnengrenzen leidt tot een drukker cultureel verkeer binnen de Europese Unie. Hieraan wordt bijgedragen door de opbouw van Europese culturele netwerken en de ontwikkeling van Europese programma's als Cultuur 2000 en MEDIA PLUS, het programma ter stimulering van de Europese audiovisuele sector. De gevolgen van Europese regels op het vrije verkeer van personen en diensten kunnen voor het culturele leven ingrijpend zijn. Ook de invloed van het Europese mededingingsbeleid mag niet onvermeld blijven, evenmin als de verplichtingen die de EU in WTO-verband aangaat ten aanzien van de liberalisering van het dienstenverkeer. Waar culturele voorzieningen meer via de markt worden gedistribueerd, wordt de invloed van de EU groter, of op zijn minst beter merkbaar.

De Europese eenwording – van economische gemeenschap naar politieke unie – heeft de vraag doen rijzen welke plaats cultuur toekomt. Geconstateerd moet worden dat ondanks de opdracht daartoe, zoals verwoord in het cultuurartikel van het EG-verdrag (artikel 151), de culturele factor een betrekkelijk geringe rol speelt in de Europese integratie. Nederland meent dat cultuur meer aandacht verdient, mede met het oog op de uitbreiding van de Unie. Uitgangspunt blijft het subsidiariteitsbeginsel, wat betekent dat een hoger gezag zich niet bemoeit met zaken die goed op een lager niveau kunnen worden geregeld.

De komst van de Europese Unie als organisatie met een deels supranationaal karakter heeft andere multilaterale organisaties, zoals de Raad van Europa en Unesco, wat naar de achtergrond verdrongen. Nederland legt het accent niet zozeer op hun buitenlandspolitieke betekenis, als wel op het belang dat onderdelen van hun programma's voor het nationaal cultuurbeleid kunnen hebben. De Raad van Europa is een politieke organisatie die in 1949 in het leven is geroepen en als taak heeft de democratie en de mensenrechten in geheel Europa te bevorderen. Ook ontwikkelt de raad gemeenschappelijke oplossingen voor de sociale, culturele en juridische vraagstukken in zijn lidstaten. De Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) is opgericht in 1945, en telt 188 lidstaten. Primair doel is een bijdrage te leveren aan vrede en veiligheid door het bevorderen van uitwisselingen op gebieden als onderwijs, wetenschap en cultuur.

Binnen Unesco geldt dit voor programma's die het juridisch instrumentarium actualiseren ten behoeve van de bescherming van cultureel erfgoed in de wereld, waaraan Nederland zowel inhoudelijk als financieel actief deelneemt. Binnen de Raad van Europa is vooral het programma van belang dat het cultuurbeleid in de verschillende lidstaten evalueert, een exercitie waaruit de deelnemende landen lering kunnen trekken. Voor het Nederlandse mediabeleid is de invalshoek van de Raad van Europa, waarin vrijheid van meningsuiting als grondrecht centraal staat, van betekenis.

#### SICA

Naast de ministeries van Oenw en Buitenlandse Zaken hebben vooral de verschillende culturele fondsen en overkoepelende instellingen een gedelegeerde verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid. Zij ontvangen hiervoor naast de structurele subsidie van de cultuurnota bijzondere bijdragen ten laste van de HGIS-cultuurmiddelen.

Sinds 2001 treedt de SICA (Stichting Internationale Culturele Activiteiten) op als platform voor het culturele veld en schakel met de overheid. Zij verzamelt en

verstrekt informatie over beleid en activiteiten, adviseert, streeft naar synergie en samenwerking tussen de verschillende sectoren, inventariseert Nederlandse internationale activiteiten, en rapporteert daarover op internet of in publicaties. De SICA fungeert ook als 'Cultureel Contact Punt' ten behoeve van het EU-programma Cultuur 2000.

### *Culturele attachés*

Bij de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid vervullen culturele attachés op Nederlandse ambassades een belangrijke taak. Zij zijn onmisbare partners bij activiteiten ter plaatse die het belang van de Nederlandse cultuur dienen. In samenwerking met het Ministerie van Buitenlandse Zaken is de afgelopen jaren gewerkt aan een programma om de kwaliteit van de culturele functie op een aantal cruciale posten te versterken. Zowel in de personele toerusting als in faciliteiten is geïnvesteerd. Direct contact met het Nederlandse culturele veld is inmiddels eerder regel dan uitzondering. De financiële ruimte voor lokale culturele activiteiten op die posten is verruimd. De uitwisseling van ambtenaren tussen het Ministerie van Buitenlandse Zaken en van ocnw heeft eveneens gezorgd voor nieuwe impulsen bij de uitvoering van het internationaal cultuurbeleid.

In het licht van de toegenomen *networking* van professionele instellingen, van technologische ontwikkelingen en de huidige graad van mobiliteit lijken nogal wat bilaterale culturele verdragen uit de tijd – niet alleen qua inhoud, maar ook qua uitvoering. In navolging van verschillende andere landen streeft Nederland waar mogelijk naar toespitsing van bilaterale betrekkingen op concrete thema's.

### *Financieel*

Het financiële kader voor het internationaal cultuurbeleid is in de periode na 1998 aanzienlijk verruimd vooral door de komst van het HGIS-cultuurprogramma. Daardoor werd voldaan aan de doelstelling van het programma om het internationaal cultuurbeleid een extra impuls te geven. Tabel 29 geeft een overzicht van de herkomst van de uitgaven voor internationaal cultuurbeleid: cultuurnotagelden, verdeeld naar sectoren respectievelijk de instellingen die de middelen beheren; en niet-cultuurnotagelden, die vooral afkomstig zijn van het kunstvakonderwijs, de HGIS-cultuurmiddelen en cultuurmiddelen ten behoeve van Nederlandse ambassades die figureren op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Tabel 29. Uitgaven internationaal cultuurbeleid, 1998 (in mln. euro)

Cultuurnotagelden				Niet-Cultuurnotagelden			
	ocenw/ fondsen	Instel- lingen	Totalen sectoren	Kunstvak- onderwijs	HGIS	BZ	Totaal
Beeld.kunst	1,54	5,76	7,31	8,33	2,02	–	10,35
Podiumkunsten	1,23	10,03	11,25	23,55	1,86	–	25,41
Amateurkunst	0,2	0,93	1,13	–	0,23	–	0,23
Architectuur	0,2	0,93	1,13	1,77	0,39	–	2,16
Film	0,79	1,84	2,63	0,29	0,5	–	0,79
Media	0,54	–	0,54	–	0,23	–	0,23
Letteren	0,36	1,57	1,93	–	0,27	–	0,27
Roerend erfgoed	0,54	8,44	8,98	–	0,23	–	0,23
Onroerend erfgoed	0,18	3,86	4,04	–	0,95	–	0,95
Bovensectoraal	0,34	2,31	2,65	–	1,09	2,27	3,36
Totaal	5,94	35,67	41,61	33,94	7,76	2,27	43,97

---

## 7

## Bereik van cultuur

Hoewel Nederland dichtbevolkt is en de Nederlanders naar internationale maatstaven welvarend en hoog opgeleid zijn, zijn cultuuraanbod en -deelname allesbehalve homogeen. Op een relatief kleine oppervlakte bestaan aanzienlijke verschillen in het aanbod van culturele voorzieningen en in de mate waarin burgers deelnemen aan de verschillende uitingsvormen van kunst en cultuur. Het culturele leven zich heeft ontwikkeld onder invloed van factoren als stijging van het opleidingsniveau, welvaartsgroei, toegenomen mobiliteit, veranderingen in de beschikbare vrije tijd en de besteding daarvan.

Majeure economische, sociale en culturele ontwikkelingen die zich de laatste jaren op wereldschaal hebben afgespeeld, zijn ook van invloed op het culturele leven van een open samenleving als de Nederlandse. Informatisering, informatisering en globalisering zijn de gebruikelijke termen aan de hand waarvan dit proces wordt beschreven. Er zijn aanzienlijk minder kwantitatieve gegevens over beschikbaar dan over de bewegingen op nationaal niveau. Maar dat betekent geenszins dat hun invloed op het culturele leven minder groot zou zijn.

### Onderzoek

Over cultuurdeelname en mediagebruik is een schat aan onderzoeksgegevens beschikbaar. Sinds jaar en dag verzamelt het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gegevens over de publieke belangstelling voor kunst en cultuur bij producerende instellingen en de accommodaties. Gegevens over de manier waarop Nederlanders hun vrije tijd besteden, zijn vooral afkomstig van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) dat vanaf 1974 systematisch onderzoek doet naar 'het sociale en culturele facet' van het beleid van de rijksoverheid. Daarnaast zijn de onderzoekers van het SCP, in opdracht van OCenw, in 1995 begonnen met de serie *Het Culturele Draagvlak*.

Tabel 30. Vormen van vrijetijdsbesteding, bevolking van 12 jaar en ouder (in uren per week respectievelijk als percentage van de beschikbare vrije tijd en index 2000, 1995 = 100)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	Index
	in uren per week						
Gedrukte media	6,1	5,7	5,3	5,1	4,6	3,9	86
Elektronische media	12,4	12,1	13,6	13,7	14,2	14,8	104
Sociale contacten	12,7	12,5	11,5	11,4	10,9	10,1	93
Maatschappelijke participatie	2,0	2,0	2,2	2,1	2,2	1,8	81
Uitgaan	2,4	2,2	2,4	2,6	2,6	2,5	97
Sport en bewegen	1,5	1,6	2,1	1,8	2,1	1,8	85
Overige							
liefhebberijen	8,2	8,7	9,0	7,7	7,5	6,8	91
Vrijetijdsmobiliteit	2,6	2,3	2,9	2,9	3,2	3,0	94
	als percentage van de beschikbare vrije tijd						
Gedrukte media	13	12	11	11	10	9	90
Elektronische media	26	26	28	29	30	33	110
Sociale contacten	27	27	23	24	23	22	98
Maatschappelijke participatie	4	4	4	5	5	4	86
Uitgaan	5	5	5	5	6	6	102
Sport en bewegen	3	3	4	4	4	4	90
Overige							
liefhebberijen	17	19	18	16	16	15	96
Vrijetijdsmobiliteit	6	5	6	6	7	7	100

Bron: A. van den Broek, 'vrijetijdsbesteding', in *Trends in de tijd*, Den Haag, 2001.



De studies in deze reeks bevatten een analyse van ontwikkelingen en trends op het gebied van de media, het culturele erfgoed en de kunsten. Een belangrijke voedingsbron voor deze publicaties is het Tijdbestedingonderzoek (TBO), dat vanaf 1975 elke vijf jaar is uitgevoerd. Tabel 30 bevat de voornaamste resultaten.

Naast het TBO loopt sinds 1979 het Aanvullend Voorzieningengebruik Onderzoek (AVO). Het is een omvangrijk steekproefonderzoek dat elke vier jaar wordt afgenomen en veel extra gegevens over participatie in kunst en cultuur oplevert. Ook over de actieve cultuurbeoefening door amateurs bestaan betrouwbare onderzoeksgegevens, niet alleen als onderdeel van het TBO en het AVO, maar ook als resultaat van afzonderlijke onderzoeken.<sup>47</sup>

Tabel 31 toont opvallende verschillen in populariteit tussen de cultuuruitingen die in de onderzoeken zijn opgenomen. In 1999 had 71 procent van de bevolking van twaalf jaar en ouder tenminste één keer in de voorafgaande twaalf maanden een culturele instelling bezocht. In 1995 was dat 66. Die toename is te danken aan populaire cultuurvormen zoals bioscoop, filmhuis, cabaret, popmuziek, jazz en musical. Het bezoek aan populaire cultuur is gestegen van vijftig procent in 1995 naar 56 procent in 1999. Daarentegen daalde het publieksbereik van traditionele kunsten in die periode licht, namelijk van 42 naar veertig procent.<sup>48</sup> Meestal maken regelmatige bezoekers vijftien tot dertig procent uit van het totale bezoekersaantal. Uitzondering vormt de bioscoop, waar het aandeel van het vaste, vaak jonge, publiek tegen de veertig procent loopt.

<sup>47</sup> Zie J. de Haan en W. Knulst, *De kunstzinnige burger wordt ouder. Kunstbeoefening in de vrije tijd opnieuw onderzocht*. Utrecht, LOKV, 1998.

<sup>48</sup> A. van den Broek (red), *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*, Den Haag, SCP, 2001. p. 105.

Tabel 31. Bezoek aan verschillende typen voorstellingen en aan musea, bevolking van 12 jaar en ouder, 1979-1999 (in procenten en index 1999, 1995 = 100)

	1979	1983	1987	1991	1995	1999	Index
Cultuurbereik	64	66	65	66	67	71	105
Traditionele cultuur	30	38	41	42	40	40	102
Toneel	22	22	21	22	23	24	107
w.v. beroepstoneel	.	12	12	12	13	13	104
Klassieke muziek	12	13	14	15	16	15	90
w.v. concert	.	.	12	13	13	13	97
w.v. opera, operette	.	.	5	5	7	5	78
Ballet	3	3	4	4	3	3	97
Mime	1	1	1	1	1	1	78
Museum	25	31	34	35	31	33	106
Galerie	17	17	19	19	18	17	90
Populaire cultuur	51	50	49	50	53	56	107
Popmuziek, jazz, musical	13	18	19	23	24	25	106
Cabaret	12	11	10	10	11	13	125
Bioscoop	45	45	42	42	44	49	110
Filmhuis	4	5	6	5	5	5	100

Bron: J. de Haan 'Uitgaan', in *Trends in de tijd*, Den Haag, 2001.

Steeds vaker vertoont het bezoek aan culturele instellingen een ‘omnivoor’ patroon in de zin van afwisseling tussen ‘verheven’ en populaire vormen van cultuur<sup>49</sup>. Overigens zien we hetzelfde verschijnsel ook bij andere vormen van vrijetijdsbesteding. Opmerkelijk is wel dat, voorzover het cultuur betreft, we dit patroon met name bij ouderen aantreffen. Vooral mensen van vijftig jaar en ouder tonen, naast interesse voor traditionele cultuur, ook belangstelling voor populaire cultuur. Bij de groep onder de vijftig jaar blijft de belangstelling grotendeels beperkt tot populaire cultuur, ook bij degenen die een hogere opleiding (HBO of WO) hebben genoten.

Zoals tabel 32 laat zien, bereiken televisie en video in een week 99 procent van de bevolking – nauwelijks minder dan het bereik van de leveranciers van water, gas en elektra. Voor radio en het aanbod van de muziekindustrie is het bereik lastiger vast te stellen, omdat de autoradio, de walkman, de discman en het muziekaanbod in openbare ruimten met elkaar een ingewikkeld verspreidingspatroon opleveren, een optelsom van thuis en elders luisteren. Aangenomen mag worden dat het audiobereik slechts weinig voor het bereik van televisie en video onderdoet. Kranten en tijdschriften bereiken gedurende een week rond de zestig en boeken ruim veertig procent van het publiek. Zowel de tijd besteed aan het lezen als het percentage bevolking dat gedrukte media leest is tussen 1995 en 2000 verder gedaald. Daarentegen is het gebruik van computer en internet gegroeid. Meer dan de helft van de bevolking maakt inmiddels gebruik van deze digitale media en besteedt daaraan bijna evenveel tijd als aan het lezen.

<sup>49</sup> Zie bijv. J. de Haan en W. Knulst, *Het bereik van de kunsten. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende kunst en podiumkunst sinds de jaren zeventig*, Den Haag, SCP, 2000.

Tabel 32. Mediagebruik: televisie kijken (incl. video, teletekst en kabelkrant), radio luisteren (incl. audio), lezen, computergebruik (incl. internet) als hoofdbezigheid, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000 (in procenten, uren per week en index 2000, 1995 = 100)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	Index
Mediagebruik							
(uren per week)	18,5	17,8	19,0	18,8	18,8	18,7	100
Televisie kijken	10,2	10,3	12,1	12,0	12,4	12,4	100
Radio luisteren	2,2	1,8	1,4	1,2	0,8	0,7	79
Gedrukte media lezen	6,1	5,7	5,3	5,1	4,6	3,9	86
Computer- en internetgebruik	–	–	0,1	0,5	0,9	1,8	186
Mediagebruik:							
deelname (%)	99	100	100	100	99	99	100
Televisie kijken	94	96	98	97	96	97	101
Radio luisteren	68	60	52	50	41	36	89
Gedrukte media lezen	96	95	94	91	89	84	94
Computer- en internetgebruik	–	–	4	13	23	45	193
Mediagebruik							
deelnemers (uren p.w.)	18,6	17,9	19,0	18,9	18,9	18,8	100
Televisie kijken	10,9	10,8	12,4	12,4	12,9	12,7	99
Radio luisteren	3,2	3,0	2,7	2,4	2,1	1,8	89
Gedrukte media lezen	6,4	6,0	5,7	5,6	5,2	4,7	91
Computer- en internetgebruik	–	–	3,5	3,7	4,0	3,9	97

Bron: F. Huysmans en J. de Haan 'Media en ICT', in *Trends in de tijd*, Den Haag, 2001.

## 7.1 Economisch

De stijging van het welvaartsniveau in de jaren zestig, zeventig en negentig, en in mindere mate in de jaren tachtig heeft belangrijke effecten gehad op de cultuurdeelname. De bestendige toename van het besteedbaar inkomen maakte bijvoorbeeld de snelle penetratie van technische innovaties mogelijk die tabel 33 laat zien. De meeste huishoudens bevatten thans voor enkele duizenden euro's aan apparatuur, optelsom van de aanschafkosten van het televisietoestel, de audio-installatie, de videorecorder en de pc met internetaansluiting. In 2001 surfte 54 procent van de Nederlandse bevolking van vijftien jaar en ouder op het internet. Daarbij nam ons land binnen de Europese Unie de derde plaats in, na de Zweden (66 procent) en de Denen (zestig procent).<sup>50</sup>

De groei van het besteedbaar inkomen schept de mogelijkheid gebruik te maken van een zich uitbreidend pallet van vormen van vrijetijdsbesteding zoals vakanties, reizen, dagtrips en uitgaan. De combinatie van een slinkende hoeveelheid vrije tijd en een toenemende bestedingsruimte leidt tot een verdeling van de tijd over steeds meer activiteiten en daarmee tot een steeds vluchtiger gedragspatroon. Zo neemt de afzet van de gedrukte media nog steeds licht toe, terwijl de leestijd vermindert. In veel huishoudens blijft van de audio-installatie één onderdeel vrijwel ongebruikt, in het ene de *tuner*, in het andere het *cassettedeck*. Bij musea en toneel komt het verschijnsel naar voren uit het steeds grotere aandeel van incidentele bezoekers. Het veel lagere percentage 'trouwe' bezoekers blijft constant. Maar algemeen is de neiging van het publiek om zijn aandacht over steeds meer zaken te versnipperen; er is een 'graascultuur' ontstaan.

<sup>50</sup> *Europeans Participation in Cultural Activities. A Eurobarometer Survey carried out at the Request of the European Commission, Eurostat. Executive Summary, Brussels, 2002.*

Tabel 33. Media-uitrusting in het huishouden waartoe men behoort, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000 (in procenten)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Televisie						
Ten minste 1 televisie	96	97	98	98	98	99
Meer dan 1 televisie	6	18	27	35	50	54
TV aangesloten op kabel	–	–	–	79	86	92
TV met teletekst	–	–	14	47	78	93
TV met afstandsbediening	–	–	38	70	89	–
Videorecorder	1	4	25	53	75	85
DVD-speler	–	–	–	–	–	7
Radio/audio						
Ten minste 1 radio (in huis)	96	98	98	97	97	92
Radio aangesloten op kabel	–	–	54	67	80	–
Band-/cassetterecorder	52	77	82	88	90	83
Platenspeler	78	88	89	90	75	61
CD-speler	–	–	2	48	83	83
DCC/DAT/minidisc-speler	–	–	–	–	–	12
Gedrukte media						
Abonnement op dagblad *	–	–	–	73	69	65
Lid bibliotheek **	28	40	40	44	47	41
Computer, internet						
Home- of personal computer	–	–	19	30	51	70

\* Betreft wijze van verkrijgen van het laatst gelezen dagblad.

\*\* Alleen de respondent zelf.

Bron: J. de Haan en F. Huysmans, *E-cultuur; een empirische verkenning*, Den Haag, 2002.

In 2000 bracht de Nederlandse bevolking 36 procent van de vrije tijd buiten het huis door. Musea en de oudheidkundige monumenten waren favoriet. Het aantal jaarlijkse museumbezoekers steeg tussen 1960 en 1999 van 4,8 naar 20,7 miljoen.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> *Statistiek Musea 1999*, Voorburg, CBS, 2000.

Veel grote musea in Nederland richtten zich op eenmalige tentoonstellingen met internationale attracties, waardoor ook bezoekers uit het buitenland een belangrijk aandeel in deze ontwikkeling hadden.

Pas de laatste jaren wordt de toegenomen mobiliteit vooral zichtbaar in een veranderd uitgaansgedrag, waarvan niet alleen horecabedrijven maar ook de podia profiteren. Dit verschil in ontwikkeling tussen museum- en podiumbezoek is goed verklaarbaar. Veel museumbezoek vindt plaats als onderdeel van dagtrips, zodat musea net zo goed gedijen in Amsterdam en Arnhem als in Otterlo en Orvelte. De podia openen hun deuren pas na zonsondergang en dat maakt stadskernen tot de aangewezen omgeving voor theater- en concertbezoek.

Twee ontwikkelingen hebben de stedelijke uitgaanscultuur begunstigd. Ten eerste het verschijnsel van de *gentrification*: gesaneerde binnensteden gingen een aantrekkelijke vestigingsplaats vormen voor hoogopgeleide, sociaal actieve en welvarende alleenstaanden.<sup>52</sup> Deze groep van 25-49 jarigen is door de naoorlogse geboortegolf in omvang toegenomen en vormt het potentiële publiek van de podia. De tweede factor is de toegenomen bereidheid van het publiek om buiten de eigen woonplaats uit te gaan. Het heeft, dwars tegen het klassieke regionale cultuurspreidingideaal in, ruimte gegeven aan een grootschalig podiumaanbod dat slechts op één of enkele plaatsen te zien is, zoals popconcerten en opera- en musicalproducties.

Meer welvaart in combinatie met meer mobiliteit heeft allerlei activiteiten met een cultureel aspect aantrekkelijk gemaakt voor de marktsector. Wat vroeger misprijzend als massacultuur werd aangeduid, heeft zich de laatste decennia getransformeerd tot een veelomvattende, internationaal opererende culturele industrie. Ze verzorgt een massaal aanbod, waarin groot- en kleinschalige elementen naast elkaar een plaats hebben. Wat vroeger een culturele voorziening was, die op grond van kwalitatieve of ideële overwegingen in stand gehouden werd, is thans niet zelden een product dat geheel via de markt wordt geleverd. Niet omdat het goed of slecht is, maar omdat de aanbieder vermoedt dat het verkoopbaar is, dat er een koopkrachtige vraag voor bestaat.

In de huidige kennissamenleving zijn zeer velen werkzaam in de sectoren informatie, handel en dienstverlening. Informatie laat zich opsplitsen in onderwijs, wetenschap, gedrukte en elektronische media, ICT en cultuur.

Lang niet iedereen die in de cultuur werkzaam is, schrijft zelf boeken of columns, vervaardigt zelf kunstwerken of houdt zich bezig met het verzamelen

<sup>52</sup> Zie ook: R. Florida, *The rise of the creative class*, New York, 2002.

of het behoud van cultureel erfgoed. De groep dienstverleners om hen heen, zoals recensenten, ambtenaren, adviseurs, leraren aan culturele studierichtingen, onderzoekers en voorlichters is zelfs sneller gegroeid dan het aantal schrijvers en vakbeoefenaren. Het ligt voor de hand dat deze groep professionals op het gebied van media en cultuur in zijn vrije tijd een meer dan gemiddelde behoefte aan de producten van de culturele sector koestert.

Naast de culturele beroepsbeoefenaren zijn er ook nog ongeveer twee miljoen amateurs die op een serieuze manier via cursussen en verenigingen kunst beoefenen.<sup>53</sup> Ook deze mensen zijn maar al te zeer bereid om tijd en geld te besteden aan het culturele aanbod, in ieder geval op het terrein waar ze zelf actief zijn.

Maar ook al is de vraag naar intellectuele en artistieke prestaties groter dan voorheen, die vraag kan de groei in het aanbod bij lange na niet bijbenen. De aangeboden hoeveelheid boeken, CD's, video's, DVD's, tijdschriften, theater- en muziekuitvoeringen, festivals, tentoonstellingen en televisiekanalen is sterker toegenomen dan de afname ervan. Dankzij het internet heeft dit aanbod een mondiaal karakter gekregen. Iedereen kan over de hele wereld CD's, video's en boeken bestellen, muziek *downloaden* of virtueel musea bezoeken in vrijwel alle uithoeken van de wereld.

Het zijn de bewerkers van de markt die hier het voortouw hebben genomen, onder invloed van twee factoren. De innovaties in de productietechniek zorgen voor almaar dalende vermenigvuldigingskosten voor alles wat in een oplage uitgebracht wordt. En de brede toegang naar het publiek die de media en ICT verschaffen, belooft steeds grotere winsten aan degene die een succesproduct op de markt weet te brengen – zoals bij de *jackpot* gaat de winnaar er met de volle buit vandoor.

Toch is het een hachelijke onderneming om in dit verband van overaanbod te spreken. Uit een oogpunt van economische dynamiek vormt overaanbod geen blijvend probleem. Wanneer de markt goed functioneert, keert de wal vroeger of later het schip. Een achterblijvende afzet leidt tenslotte tot vermindering van het aanbod.

Vanuit een andere dan deze economische invalshoek is het goed mogelijk om bij het beschouwen van de cultuurmarkt bezorgd te raken over het overvloedige aanbod. De schappen met boeken en CD's zijn net zo overladen als die met thee en sauzen. Overdaad is het wezenskenmerk van de markten in West-Europa. Overall woedt een hard gevecht, niet alleen om de consumenteneuro, maar ook om schaarse schapruimte en om de beperkte publieke aandacht. In dat gevecht bevindt alles zich in een nadelige positie dat niet op onmiddellijk effect uit is,

<sup>53</sup> *De sociale staat van Nederland 2001*, Rijswijk, SCP, 2001, pp. 133-135.



dat tijd en rust nodig heeft om zich te ontwikkelen en een eigen plek te vinden, zoals sommige cultuuruitingen en verschillende vormen van wetenschapsbeoefening. Dit rechtvaardigt bezorgdheid over de effecten van het marktmechanisme op de cultuur.

In de muziekindustrie is het niet ongebruikelijk om bij afzetstagnatie het aanbod drastisch in te krimpen. Het is moeilijk voorstelbaar hoe dit in die omvang in de beeldende kunst of in de gesubsidieerde podiumkunsten zou kunnen worden gerealiseerd. De problemen die de groei van het culturele aanbod met zich meebrengt, worden ook door het Ministerie van Oenw onderkend. De constatering dat het cultuurbeleid als aanbodsbeleid tekort schiet, is één van de belangrijkste vertrekpunten van *Cultuur als confrontatie*. Daarom is het beleid van Staatssecretaris Van der Ploeg in belangrijke mate gericht op het slechten van grenzen tussen gesubsidieerde en niet-gesubsidieerde cultuur. Cultuurmakers moeten hun subsidie niet gebruiken als beschutting tegen de markt, maar als 'een steun in de rug om zich op de markt een plaats te veroveren en die te behouden. Dat zijn uitingen van cultureel ondernemerschap en culturele inventiviteit die via het subsidiesysteem juist moeten worden uitgelokt in plaats van getemperd'. In de notitie *Een ondernemende cultuur* heeft Van der Ploeg verschillende voorstellen gedaan om het ondernemerschap in vrijwel in alle culturele disciplines te versterken.<sup>54</sup>

Overdaad beperkt zich niet tot hedendaagse kunsten. Wat wel genoemd wordt 'de musealisering van de samenleving', heeft ertoe geleid dat musea, bibliotheken en archieven van doen hebben met een bestand aan voorwerpen en collecties dat almaar verder groeit. Binnen de verzamelingen die door de verschillende overheden worden aangelegd en onderhouden, maar zeker ook in particuliere verzamelingen. Met een zorgvuldig onderscheid tussen wat in aanmerking komt om te worden tentoongesteld en wat in het depot thuis hoort, valt dit probleem niet meer op te lossen. Vandaar dat Staatssecretaris Van der Ploeg erop heeft aangedrongen het bereik van de 'Collectie Nederland' te verhogen. De maatregelen daartoe zijn onder meer het tonen van collecties buiten musea, zoals op Schiphol, in het gebouw van de Tweede Kamer of in scholen, het stimuleren van de 'virtuele toegang' tot musea en archieven, vergroting van de mobiliteit van collecties en intensivering van het bruikleenverkeer, alsmede het faciliteren van selectieprocessen.<sup>55</sup>

<sup>54</sup> *Cultuur als confrontatie. Een ondernemende cultuur*, Zoetermeer, Ministerie van Oenw, 1999.

<sup>55</sup> *Cultuur als confrontatie. Vermogen om te laten zien. Beleidsvisie op het cultureel rendement van de Collectie Nederland*, Zoetermeer, Ministerie van Oenw, 2000.

### *Marketing*

Bij alle aandacht voor factoren als technische innovaties, welvaart, mobiliteit en opleiding, en hun invloed op de cultuurdeelname zou bijna aan de aandacht ontsnappen dat ook de aard van het aanbod zelf een factor van betekenis is.

De muziekindustrie is afhankelijk van nieuwe rages en sterren. De boekhandel moet het hebben van een handvol literaire bestsellers. Overzichtstentoonstellingen van beroemde schilders, zoals Vincent van Gogh of Johannes Vermeer werken door tot in de landelijke cijfers van het museumbezoek. De publieke en de commerciële omroep concurreren niet alleen met elkaar om kijkers en adverteerders, maar ook om populaire presentatoren en komieken.

Tegelijk is de manier van presenteren van karakter veranderd. Er komen steeds meer eenmalige tentoonstellingen, muziek- en theaterfestivals en grootschalige filmmanifestaties. Organisatoren gaan uit van de veronderstelling dat een publiek als een 'massa individualisten' daarvoor gemakkelijker is te porren dan voor vaste collecties en reguliere voorstellingen en concerten. Het is een ontwikkeling die spoort met de verschuiving van geregelde naar incidentele cultuurdeelname. Juist de incidentele bezoeker moet geworven worden met het exclusieve en tijdelijke. De permanente liefhebber is er minder gevoelig voor.

De aandacht voor het potentiële publiek en zijn motieven is niet gelijk over de disciplines verdeeld. Hoewel de belangstelling voor de podiumkunsten is toegenomen, kwam deze groei, behalve aan populaire cultuur, vooral ten goede aan muziek en muziektheater en niet aan toneel en dans.<sup>56</sup> Bovendien is het aantal voorstellingen van gesubsidieerde gezelschappen gegroeid – in het seizoen 1997/98 was het aantal bijna de helft groter dan in 1989/90. Het gemiddeld aantal bezoeken is in dezelfde periode echter aanzienlijk gedaald van 395 naar 272. Met name in het gesubsidieerde toneel lag het accent lange tijd op artistieke autonomie. Grensverleggend, vernieuwend regisseurstheater kreeg alle ruimte, klassiek repertoiretoneel werd een uitzondering. Gezelschappen waren vaak tevreden met een beperkt publiek van geofende toeschouwers. Dat dit ten koste ging van de binding met een minder ingevoerd publiek werd voor lief genomen.

<sup>56</sup> *Sociaal en Cultureel rapport 2000*, Den Haag, SCP, 2000, pp. 514- 515.

## 7.2 Geografisch

Sterker dan de bevolking concentreert het cultuuraanbod zich in de vier grootste steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht. Het meest pregnant doet dit verschijnsel zich voor bij de podiumkunsten, zowel gesubsidieerd als ongesubsidieerd. Dit is sterk geconcentreerd in het westen van het land, vooral Amsterdam.

Aldus hebben de inwoners van de vier grote steden aanzienlijk meer gelegenheid om in hun directe omgeving culturele manifestaties te bezoeken, dan mensen die elders wonen. Ofschoon musea meer evenwichtig over het land zijn gespreid dan voorstellingen van podiumkunsten, is het patroon toch vergelijkbaar omdat de grootste musea en spraakmakende exposities vooral in de vier grote steden zijn te vinden.

Zoals bekend hangen verschillen in cultuurparticipatie samen met variabelen als opleiding, leeftijd, sekse of gezinssituatie. De hogere cultuurdeelname van de inwoners van Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht zou kunnen worden verklaard door een afwijkende bevolkingsstructuur. Een analyse, uitgevoerd door onderzoekers van het Sociaal en Cultureel Planbureau biedt hiervoor echter geen steun. *Ceteris paribus* blijkt het bezoek aan culturele accommodaties in die grote steden – en trouwens ook aan horeca – aanzienlijk hoger te liggen dan in andere steden en de rest van Nederland.<sup>57</sup>

### *Mondialisering*

Lang vóór de opkomst van ICT waren er al technische innovaties die het proces van internationalisering van de cultuur in gang hebben gezet. Langs twee sporen heeft dit zich verder ontwikkeld. Het ene spoor is dat van de transformatie van nationale en regionale volksculturen tot een mondiale massacultuur. Het internationale, grootschalige cultuuraanbod via de elektronische media bestaat uit speelfilms, televisieseries, populaire muziek, trends in mode en vormgeving, en mediasterren, personen die wereldwijd tot verbeelding spreken.

Het andere spoor loopt via traditionele disciplines als beeldende kunst, muziek, letteren en drama. De industriële revolutie en de verstedelijking, die zich in veel Europese landen aanzienlijk eerder hebben voltrokken dan in Nederland, maakten de weg vrij voor de figuur van de vrije, ongebonden kunstenaar. Vooral na de introductie van de fotografie, de fonografie en de cinematografie was de tijd rijp om de traditionele esthetische conventies, zoals die in Europa sinds de

<sup>57</sup> J. de Haan en W. Knulst, 2000, p 182.

Middeleeuwen waren gegroeid, te bestrijden. De beweging van het modernisme was er het meest in het oog lopende resultaat van, een rebellie tegen narratieve conventies in literatuur en drama, melodische in de muziek en realistische in de beeldende kunst. Deze revolutie was door haar kosmopolitische karakter vanaf het begin internationaal.

Beide processen hebben tot een wereldomvattend cultuurbestel geleid, gedifferentieerd naar kunstvormen en gelaagd in meer elitaire en populaire genres.<sup>58</sup> Zowel het aanbod van de elektronische media als dat van de traditionele kunsten vergt van het publiek een zekere mate van training. De elektronische media zijn daarbij in het voordeel omdat de benodigde vaardigheden zich betrekkelijk eenvoudig, vaak bijna spelenderwijs, laten verwerven. Dat geldt bij uitstek voor de ICT. Jongeren lopen voorop in het gebruik van mobiele telefoons en het internet.<sup>59</sup> Kunsten en erfgoed hebben het vaak moeilijker omdat die niet zelden naar de eigen voorgeschiedenis verwijzen en zich bovendien meestal in de geformaliseerde ambiance van museum, galerie, concertzaal of theater presenteren.

Door de positie en het karakter van Nederland staat het culturele leven hier van oudsher open voor invloeden van buiten. Zeker nu de distributie van cultuur- 'producten' goeddeels via een geïnternationaliseerde cultuurmarkt plaatsvindt, is die invloed onmiskenbaar. Onder folio-uitgevers en muziek-, film- en televisie-producenten bestaat een groeiende neiging tot internationale samenwerking en krachtenbundeling. Waren ze vroeger aan één medium gebonden, thans concentreren ze zich op combinaties van functies en publiekscategorieën. Informatisering heeft ertoe bijgedragen dat de mediakeuze niet op voorhand vastligt.

De wijze waarop muziekopnamen, films, beeldende kunstwerken en rechten op manuscripten worden verhandeld, de schaal en opzet van allerlei manifestaties, de oriëntatie van impresariaten op het gebied van alle soorten muziek, dit alles is van een wereldomspannend en vanzelfsprekend internationalisme. Ook in Nederland zijn steeds meer festivals en tentoonstellingen internationaal van opzet. Zulke manifestaties hebben prestige en zijn aantrekkelijk voor sponsors. Een toeristentrekker als de tentoonstelling *Van Gogh en Gauguin* in 2002 is een goed voorbeeld. De vrijetijdsector is een economische groeimarkt. In 1996 gaven

<sup>58</sup> A. De Swaan, 'Alles is in beginsel overal (maar de mosselman is nergens meer). Over het internationaal cultuurstelsel en het nationaal cultuurbeleid', in: *Boekmancahier*, 2, 1990, nr 6, pp.328-343.

<sup>59</sup> Zie: L. van Dijk et al., *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*. Den Haag, SCP, 2000.

En: J. de Haan en F. Huysmans et al., *Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school*. Den Haag, SCP, 2002.

consumenten daar ongeveer € 35 mrd. uit. Dat de Nederlandse 'vrijtijdsindustrie' moet concurreren met de *leisure industries* in andere Europese landen, en/of zelfs van buiten Europa bevestigt de internationalisering van onze cultuur.<sup>60</sup>

Muziek, via radio, CD of een internetaansluiting en televisieprogramma's, video's en DVD's lenen zich goed voor internationale vergelijking. Een van de gevolgen is, dat het publiek Nederlandse cultuuruitingen steeds meer beoordeelt aan de hand van internationale maatstaven. De overheersende artistieke smaak en populaire trends worden in enkele toonaangevende mondiale centra bepaald. Ook de productie, distributie en consumptie van het traditionele cultuuraanbod oriënteren zich in belangrijke mate op technieken die zijn ontleend aan de vrijetijdsindustrie. Banden zijn aangeknoopt met professionele bemiddelaars, reclamebureaus, sponsors en de toeristenindustrie. Ook musea en beschermers van monumenten gaan steeds vaker coalities aan met de vrijetijdsindustrie, vooral de toeristische tak daarvan.

Al deze ontwikkelingen hebben voor het cultuurbeleid van de overheid als consequentie dat de criteria kwaliteit en verscheidenheid, die de Minister van ocnw blijkens de Wet op het specifiek cultuurbeleid in het bijzonder in het oog moet houden, steeds meer in een internationale context moeten worden beschouwd.

De omzetcijfers van bioscoopfilms en geluidsdragers in tabel 34 geven een goede illustratie van het internationale karakter van het Nederlandse cultuuraanbod. Nederlanders tonen, evenals Belgen en Zwitsers, zelden voorkeur voor films van eigen bodem. Bovendien is de import van films uit omringende Europese landen bescheiden, zodat Amerikaanse films, voornamelijk uit Hollywood, domineren. In de popmuziek zien we ongeveer hetzelfde patroon. Hoewel Nederland verschillende populaire artiesten van eigen bodem kent, overheerst de internationale pop. Ook in dit opzicht blinken Nederlanders niet uit door hun voorkeur voor de eigen cultuurindustrie. Kenmerkend is voorts dat Nederlanders niet pal staan voor een 'eigen' cultuurbeleid. Slechts Duitsers en Italianen bleken desgevraagd, nog iets meer dan Nederlanders, bereid het cultuurbeleid eventueel aan de Europese Unie over te dragen.

<sup>60</sup> H. Mommaas, *De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen*. Den Haag, Sdu Uitgevers, 2000. (WRR voorstudies en achtergronden)

Tabel 34. Filmrecettes naar land van herkomst (in procenten, 1998), omzet van geluidsdragers naar genre (CD's, lp's en voorbespeelde mc's, in procenten, 1996) en opvatting dat cultuurbeleid een zaak is van de nationale overheid en niet van de Europese Unie (in procenten, 1995).

	Filmrecettes naar land van herkomst van bioscoopfilms			Aandeel genres in omzet geluidsdragers			Cultuurbeleid zaak van nationale overheid en niet van Europese Unie
	uit eigen land	uit Amerika	van elders	Klassiek	Nationaal Populair	pop internat.	
Nederland	6	90	5	9	23	68	61
België	1	87	12	6	15	79	72
Duitsland	8	85	7	10	40	50	57
Frankrijk	27	64	9	8	47	45	69
Ierland	.	.	.	3	19	78	77
Oostenrijk	.	.	.	8	10	82	69
Zwitserland	3	72	25	10	7	83	.
Verenigd Koninkrijk	12	86	2	7	51	42	67
Denemarken	13	78	10	4	34	62	81
Finland	10	80	10	10	41	49	73
Noorwegen	8	.	.	5	24	71	77
Zweden	15	76	9	4	29	67	82
Griekenland	.	.	.	3	59	38	63
Italië	24	65	11	5	54	41	50
Portugal	.	.	.	6	22	72	71
Spanje	12	79	10	8	36	56	67
Landen-gemiddelde	12	78	10	7	32	61	69

Bron: Media Salles (1999), UNESCO (1998) en Eurobarometer ([www.nsd.uib.no](http://www.nsd.uib.no)).

Literatuur is beter in staat de snaar van onze nationale trots te raken. In overzicht van de geografische herkomst van in Nederland verkochte boeken valt op dat werk van Nederlandse schrijvers op de binnenlandse markt veel sterker staat dan de producten van de makers van Nederlandse films en televisiedrama. De top honderd van de meest verkochte boeken in 1999 bestaat grotendeels uit werk van Nederlandse schrijvers.

De sterke positie van Nederlandse auteurs op de boekenmarkt heeft in het theater een parallel in de bloei van het cabaret, een strikt Nederlandse en sterk aan de taal gebonden theatervariant.

### 7.3 Sociaal

De stijging van het opleidingsniveau van de bevolking is een constante factor van de naoorlogse periode die ook in de jaren negentig is voortgezet. Lang heeft de verwachting bestaan dat een hoger opgeleid publiek als vanzelf en in evenredige mate ook meer aan cultuur zou gaan deelnemen. Intussen is gebleken dat dit bij lange na niet het geval is. Andere factoren hebben een nog sterkere invloed op de cultuurparticipatie, bijvoorbeeld de voor cultuurdeelname beschikbare hoeveelheid vrije tijd. De concurrentie tussen de diverse mogelijkheden voor vrijetijdsbesteding is almaar heviger geworden. Bovendien zijn de eisen waaraan mensen moeten voldoen als werknemer of als privépersoon vaak flink opgeschroefd. Het hoeft dan ook geen verbazing te wekken dat licht verteerbaar amusement voor alle lagen van de bevolking in een behoefte voorziet of het nu om sportuitzendingen, *soaps* of *dance events* gaat.

Het is vooral de factor leeftijd die in recente onderzoeken steeds weer als gedragsbepalende factor opduikt. Keer op keer tonen de onderzoeksgegevens een verandering in de attitude van de jongere generaties aan. Het omslagpunt ligt ongeveer bij het geboortjaar 1955. De stijlbreuk wordt in verband gebracht met de onderwijshervorming van 1963, de zogenoemde Mammoetwet, en het meer permissieve opvoedingsregime dat zich na de afronding van de naoorlogse wederopbouw heeft verbreid.<sup>61</sup> De generaties die na dit jaar zijn geboren, hoewel hoger opgeleid en met meer geld te besteden dan hun voorgangers, hebben een cultureel gedragspatroon ontwikkeld waarin het cultureel erfgoed, het lezen van langere teksten en de kennisname van de traditionele kunstvormen slechts een bescheiden rol spelen. De gedrukte media worden door de jeugd met onderwijs geassocieerd en het meer traditionele aanbod van de podiumkunsten met musea; en musea worden, behalve tijdens de *Museumnacht*, nogal eens als saai bestempeld.

<sup>61</sup> Zie J. de Haan en W. Knulst, 2000 en K. van Eijck, J. de Haan en W. Knulst, 'Snobisme hoeft niet meer: de interesse voor hoge cultuur in een smaakdemocratie', in: *Mens en Maatschappij*, 77, 2002, nr. 2.

De jeugd heeft vooral oog voor de eigen jeugdcultuur die hen op steeds jongere leeftijd in een subculturele omgeving brengt van muziek, dans en mode, met geheel eigen voorschriften en conventies. Deze subcultuur is verre van vrijblijvend en willekeurig. Ze speelt zich buitenshuis af en vormt een rijke bron van gedeelde ervaringen, het spoor waarlangs de socialisatie van de jongere generaties plaatsvindt. Wanneer deze voltooid is, eisen opleiding, studie, werk, loopbaan, wonen en gezin gedurende vele jaren de meeste aandacht op. Er blijft maar weinig tijd en weinig bestedingsruimte over voor cultuurdeelname, anders dan thuis via de relatief goedkope en gemakkelijk beschikbare elektronische media.

Onder de huidige bezoekers van de gesubsidieerde podiumkunsten zijn hoog opgeleide mensen, die niet of niet langer de zorg voor hun kinderen hebben, oververtegenwoordigd. Aangezien de huidige en ook de komende lichtingen die de opvoeding van hun kinderen voltooid hebben steeds hoger opgeleid zijn, zou daar een kans liggen voor de podiumkunsten om het publieksbereik uit te breiden.<sup>62</sup> De cijfers wijzen uit dat deze kans de laatste jaren in bescheiden mate is verzilverd.

Tegelijk is duidelijk dat de culturele instellingen niet in de positie verkeren om comfortabel af te wachten tot een publiek van middelbare leeftijd met inmiddels zelfstandige kinderen en aangeland op het eindniveau van hun beroeps carrière hen als vanzelf in de schoot valt. De meest recente onderzoeksgegevens laten zien dat dergelijke gedragsveranderingen niet onmiddellijk, maar met een zekere vertraging optreden. Bovendien staat de kracht van die veranderingen niet in verhouding tot de gestegen niveaus van opleiding en inkomen.

### *Informalisering en individualisering*

De ontwikkelingen van de jaren zestig hebben een aanzienlijk bredere invloed gehad op het culturele leven dan uit de bezoekcijfers is op te maken. Het was het begin van een ingrijpend proces van democratisering en individualisering. De ongelijkheid binnen de samenleving werd kleiner en ieders persoonlijke vrijheid werd aanzienlijk groter. De gevolgen daarvan werken nog altijd door. Waar democratisering berust op de gedachte dat ieder individu zelf kan bepalen wat wenselijk is, werd de stap gezet naar individualisering: iedereen maakt voor zichzelf eigen keuzes en anderen moeten zich daar niet in mengen. Individualisering zet zich al dan niet bewust af tegen een maatschappelijke hiërarchie. Mensen die

<sup>62</sup> Zie A. van den Broek en J. de Haan, *Cultuur tussen competentie en competitie; contouren van het cultuurbeleid in 2030*. Amsterdam/ Den Haag, Boekmanstudies/SCP, 2000.





*Mr. J.M.L.T. Cals, Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, 1952-1963.*

*Geschilderd door Arie Kater (1965)*

hoog op de sociale ladder staan, mogen niet bepalen hoe anderen, die zich lager op die ladder bevinden, zich hebben te gedragen. Informalisering kan worden opgevat als de symbolische component van de individualisering, als een verzet tegen hiërarchie van waarden en normen. Bij het maken van eigen keuzes

besteedt men geen aandacht aan de gangbare opvattingen over wat 'gepast' is en 'ongepast'; wat 'hoort' en 'niet hoort', wat 'kan' en 'niet kan'. Traditionele normen en waarden vormen niet langer de vanzelfsprekende leidraad voor denken en doen.

Die vanzelfsprekendheid werd verder ondermijnd door de toegenomen mobiliteit die veel mensen rechtstreeks in aanraking heeft gebracht met andere landen en culturen, en afwijkende denkbeelden en gedragingen. Daarnaast werden door immigratie verschillende van die andere culturen zichtbaar in het Nederlandse straatbeeld. Zo is een samenleving ontstaan waarin verscheidene subculturen naast elkaar bestaan en waarin klassieke westerse waarden en voorkeuren niet langer domineren. Het is niet meer vanzelfsprekend dat bepaalde cultuuruitingen als hogere respectievelijk lagere cultuur beschouwd moeten worden.

Zoals we zagen, heeft meer opleiding niet geleid tot meer cultuurcompetentie en een navenant grotere participatie in de hoge cultuur. Er zijn meer hoger opgeleiden dan ooit. Dat heeft echter niet tot hogere maar eerder tot bredere cultuurparticipatie geleid. Zoals opgemerkt, gaat de belangstelling van jongeren, ook degenen met een hogere opleiding, vooral uit naar populaire jeugdcultuur. Een aanzienlijk deel van die jongeren is van allochtone komaf. Vooral in de grote steden zal de meerderheid van de jeugd binnenkort bestaan uit leden van etnische minderheden. Tegelijkertijd kennen die steden een sterke concentratie van traditioneel aanbod in de vorm van toneel- en dansgezelschappen, orkesten en musea. Aanbod waarmee het merendeel van de jongere stadsbewoners niet is vertrouwd. Dit gegeven vormt een van de grootste vraagstukken van het cultuurbeleid in de komende periode. Staatssecretaris Van der Ploeg ziet als oplossing het beste wat onze cultuur te bieden heeft populair maken, zodat meer mensen ervan kunnen genieten. En wat al populair is, kwalitatief beter maken, zodat ook langs die weg meer mensen met kwaliteit worden geconfronteerd.<sup>63</sup> Zijns inziens kan het cultuurbeleid zich niet beperken tot de traditionele 'hoge' cultuur. Om de beoogde veranderingen tot stand te brengen, heeft Van der Ploeg verschillende initiatieven genomen. Hij heeft de positie van cultuureducatie binnen en buiten het onderwijs versterkt. Onderzoek toont aan dat ook scholieren en leerlingen van allochtone afkomst daar baat bij hebben. Ze doen, wat het bezoek aan podia en musea betreft, niet onder voor hun Nederlandse leeftijdsgenoten en hebben bovendien een positieve houding ontwikkeld ten aanzien van de traditionele westerse cultuur.<sup>64</sup>

<sup>63</sup> *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid 2001-2004*, Zoetermeer, Ministerie van ocnw, 1999, p. 21.

<sup>64</sup> H.B.G. Ganzeboom et al., *Tussenrapportage CKV1 onderzoek*, Utrecht, Cultuurnetwerk Nederland, 2001.

De nota *Ruim baan voor culturele diversiteit* is uitgemond in het *Actieplan Cultuurbereik*. Dat plan heeft tot doel méér en vooral ook nieuw publiek, zoals allochtonen en jongeren, bij cultuur te betrekken. Cultuur wordt daarbij in bredere zin opgevat: niet alleen de podiumkunsten of musea, maar ook populaire cultuur, zoals popmuziek. Om daar gevolg aan te geven, hebben Rijk, provincies en gemeente afspraken gemaakt en programma's opgezet voor de periode 2001-2004.<sup>65</sup>

Het behoeft geen betoog dat het effect van dergelijke maatregelen pas na verloop van jaren zal blijken. Daarom worden beide programma's doorlopend geëvalueerd en zonodig bijgesteld.

<sup>65</sup> *Ruim baan voor culturele diversiteit*, Zoetermeer, Ministerie van ocnw, 1999. Het Actieplan is te vinden op [www.cultuurbereik.nl](http://www.cultuurbereik.nl)

---

## 8

## Gebruikers en makers

Zoals in verscheidene niet-westerse culturen nog steeds het geval is, kende ook bij ons het klassieke beschavingsideaal lange tijd geen scheiding tussen het vervaardigen en creëren van voorwerpen en andere uitingen van kunst en cultuur en het gebruikmaken daarvan. Doen en meedoen vielen goeddeels samen. Demonstraties van welsprekendheid, dichtkunst of muzikaliteit dienden de kunstzinnige burgerij als voorbeeld om zelf de regels der kunst te leren beheersen. Deze innige relatie tussen doen en beleven bleef tot ver in de negentiende eeuw bestaan. Allengs, naarmate de professionalisering voortschreed, kwam de ware liefhebber van kunst en cultuur wat op de achtergrond. Niettemin hebben kunstzinnige burgers, als amateurkunstenaar of als toeschouwer, bezoeker of toehoorder steeds een centrale positie bekleed in het Nederlandse culturele leven.

### Professionalisering

In de loop van de negentiende eeuw verruilden welgestelde kunstminnende burgers, verenigd in verschillende genootschappen, hun rol van actief kunstbeoefenaar voor die van passief bewonderaar. Het aanleggen van een schilderijencollectie of het organiseren van muziekkuitvoeringen met beroepsmusici werd een achtenswaardig doel op zichzelf. Dat weerhield burgers uit vooral de lagere middenstand niet om zich aaneen te sluiten in verenigingen om de voordrachtskunst te beoefenen of te musiceren. Naarmate op die manier steeds meer lagen van de bevolking zich gingen mengen in de culturele bedrijvigheid, raakte in deftiger kringen het beschavingsideaal op een hoger plan. Door de aanscherping van eisen die daarvan het gevolg was, kwam meer nadruk te liggen op het kweken van eerbied voor excellerende, onnavolgbare prestaties. Aldus werden kunst en cultuur teruggebracht tot zaken die men passief ondergaat en op eerbiedige afstand bewondert, en werden de middengroepen met hun voorkeur voor onder meer populaire mars- en promenademuziek op afstand gezet.

De scheiding tussen beschouwen en zelf doen is echter niet alleen het resul-

taat van een spel waarbij de verschillende groepen uit de burgerij hun culturele waardigheid wilden bewijzen. Zij is vooral ook een gevolg van een proces van arbeidsverdeling en professionalisering. De vakman wil zijn specialiteit tonen, maar die ook erkend en beschermd zien. George Bernard Shaw heeft eens gezegd dat elke professie een samenzwering betekent tegen de leek. Elk vak dat zich wil afschermen van beunhazerij, benadrukt ook het verschil ten opzichte van de liefhebber, zelfs wanneer die de regels van de kunst wil eerbiedigen. Juist die figuur werd in de negentiende eeuw op zijn plaats gezet met de term dilettant, in de neerbuigende betekenis van iemand die goed wil maar niet verder reikt dan oppervlakkigheid.

Die segregatie is op zichzelf niets bijzonders. Wetenschapsbeoefenaren hebben van oudsher corporaties, die hun territorium tegen insluipers bewaken. Ook de beeldende kunst kende aanvankelijk gilden, maar die hebben het *ancien régime* niet overleefd. Nu zijn er in dit opzicht natuurlijk verschillen per discipline. Zo wordt bijvoorbeeld door de grote musea vaak nogal kritisch aangekeken tegen wat wordt beschouwd als een wildgroei van allerlei museale initiatieven op lokaal niveau. In de archeologie daarentegen werken amateurs en professionele archeologen juist zeer goed samen. Ook in de monumentenzorg zijn de particuliere, vaak door vrijwilligers bestuurde behoudsorganisaties niet weg te denken. Wat professionaliteit betreft, doen zij gewoonlijk niet onder voor beroepscollega's.

Ondanks deze verschillen zijn de excellerende uitingsvormen van kunst en cultuur zoals deze zich manifesteren in en op de internationale podia, musea en galleries maatgevend geworden voor onze denkbeelden, conventies en idealen met betrekking tot de traditionele vormen van kunst en cultuur. Die raken niet alleen opvattingen over hoe kunst en cultuur geconserveerd, gepresenteerd en bewonderd dienen te worden, maar ook hoe er beoordeeld en bestuurd moet worden. Sinds enige decennia vinden we het beoordelen en het besturen een aangelegenheid van deskundigen, meestal *professionals*. Voor de besturende en adviserende liefhebber, een andere betekenis van de term dilettant, is steeds minder plaats.

Hoewel de toonaangevende kunst en vooral de beoefening daarvan door *professionals* aan de ene kant, en de beoefening van kunst door amateurs aan de andere, in de loop van deze eeuw geleidelijk verder uiteen zijn gedreven, bestaat er niettemin ook nog steeds een groot, diffuus tussengebied. Vooral daar waar ambachtelijkheid een overwegende rol is blijven spelen als kwaliteitsmaatstaf, zoals in de uitvoerende kunsten, en, op een andere manier, ook in de archeologie. Dankzij de vrijheid van ontplooiing en het ontbreken van geautoriseerde kwaliteiten of stijlen, is het domein van de beroepsbeoefenaren in de sector van kunst en cultuur minder scherp afgebakend dan bijvoorbeeld in het onderwijs of de gezondheidszorg.

## Cultuureducatie

Maandelijks zijn er naar schatting twee en een half keer zoveel personen die kunstzinnige activiteiten beoefenen, als bezoekers van culturele evenementen.<sup>66</sup> Bovendien blijkt de beoefening van podiumkunsten naar opleiding en leeftijd minder ongelijk over de bevolking verdeeld te zijn dan het bezoek aan podiumkunsten.

Cijfers als deze roepen de vraag op waarom de amateurkunst meer weerklank onder bredere geledingen van de bevolking heeft gevonden dan het gerespecteerde kunstaanbod en waarom zij de concurrentie van nieuw opgekomen vormen van ontspanning beter heeft weten te doorstaan dan de gesubsidieerde podiumsector. Het verleden kan ons bij het zoeken naar een antwoord helpen. Een analyse van de verschillen tussen de hoge 'presentatiekunst' en de 'navolgbare en beoefenbare kunst' lijkt hiervoor nuttig.

Bij de amateuristische kunstbeoefening heeft de kunstzinnige burger door de jaren heen het heft in eigen hand gehouden, terwijl het professionele kunstbedrijf van na de oorlog beroepsmatige bestuurders en beoordelaars aantrok. Daarbij gaat het vooral om een verschil in zeggenschap over repertoire en stijl. De ambachtelijke technieken of de regels der kunst willen amateurs gewoonlijk graag afkijken van *professionals*. Het verschil schuilt er vooral in dat de kunstzinnige burger en zijn vertegenwoordigers de stijl- en repertoirekeuze binnen de amateurkunst zijn blijven meebepalen, terwijl die zeggenschap binnen het officiële kunstcircuit hoofdzakelijk is opgeëist door professionele kenners en adviseurs.

Kunstinstellingen en amateurverenigingen van heden zijn allebei ontsproten uit achttiende- en negentiende-eeuwse initiatieven van burgers, het beginsel van zelfbeschikking is het meest herkenbaar gebleven bij de amateuristische kunstbeoefening. Dat betekent geenszins dat de amateurkunst is blijven steken in ambachtelijk traditionalisme. Ook daar is een streven naar steeds hogere prestaties en verkenning van nieuwe grenzen nog altijd manifest aanwezig.

Het ideaal van de sociale cultuurspreiding is vanouds een sterke drijfveer van het Nederlandse kunst- en cultuurbeleid. In hoofdstuk 2 is al aangegeven hoe tijdens het interbellum en de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog dit ideaal in brede kring de angst hielp bezweren voor de oprukkende massacultuur en haar funest geachte uitwerking op de morele ontwikkeling van de bevolking. Aan de confrontatie van brede lagen van de bevolking met 'respectabele' kunst werd een

<sup>66</sup> *De sociale staat van Nederland 2001*, Den Haag, SCP, 2001.

heilzame, welhaast therapeutische werking toegeschreven. Deze opvatting leeft nog steeds, al wordt ze vaak in andere termen verwoord. In dit hoofdstuk is ook beschreven hoe in een later stadium het begrip cultuurspreiding in de praktijk werd verengd tot publiekswerving. De organische band tussen kunstenaar en publiek werd als verbroken beschouwd. Herstel was geboden; óf door culturele initiatieven minder te laten steunen op subsidies, óf door de bevolking beter de weg te wijzen naar de wereld van kunst en cultuur.

Tot in de jaren zeventig waren de verwachtingen omtrent het succes van de sociale cultuurspreiding hoog gespannen. Met de toegenomen vrije tijd, het gestegen opleidingsniveau en de groei van de welvaart waren, naar men meende, de belangrijkste voorwaarden daarvoor aanwezig. Eind jaren zeventig, begin jaren tachtig, verschrompelde dit optimisme onder invloed van de resultaten van sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Bij herhaling bleek dat, ondanks de gesubsidieerde faciliteiten, de cultuurdeelname van mensen uit lagere sociale klassen veelal was afgenomen. Cultuursubsidies kwamen zo voornamelijk ten goede aan mensen met een meer dan gemiddeld inkomen.

Ook de beleidsmakers konden hun ogen hiervoor niet gesloten houden. De overheid liet de illusie varen dat kunst en cultuur konden helpen bij de oplossing van maatschappelijke problemen en dat zij zelf hierbij een sturende rol kon spelen. Tegelijkertijd is men zich gaan realiseren dat een beleid dat ruim baan geeft aan artistieke ontwikkeling niet automatisch een kunstaanbod oplevert dat voor grote publieksgroepen toegankelijk is.

In 1983 liet minister Brinkman van wvc weten dat het toegankelijk maken van kunst 'voor brede lagen van de bevolking' een 'utopische wens' was gebleken. De ambitie om met het cultuuraanbod een breed publiek te bereiken was in die periode ondergeschikt geraakt aan het streven naar een hoogwaardig aanbod. En, zoals reeds gezegd, namen de begrippen kwaliteit en verscheidenheid daarbij een centrale plaats in. De manier waarop in de *Notitie Cultuurbeleid* van 1985 geschreven is over het professionele cultuuraanbod, verradt echter alweer een omslag in het denken. Bij de beoordeling van het gesubsidieerde kunstaanbod ging de publieke belangstelling weer zwaarder meewegen dan in de periode daarvoor. Volgens deze notitie zou de gesubsidieerde sector meer aandacht moeten besteden aan publiekswerving en aan mogelijkheden om via audiovisuele middelen in ruimere kring publiek te kweken. De gedachte dat 'ware' kunst zich zou kenmerken door een minimaal aantal toeschouwers, behoorde daarmee tot het verleden. Het zou in 1992 leiden tot de eis aan de podiumkunstgezelschappen om vijftien procent van hun inkomsten anders dan via overheidssubsidies te verwerven. Deze benadering verwierf steeds meer aanhang. Van der Ploeg verwoordde het in zijn uitgangspuntenbrief *Cultuur als confrontatie* als volgt: 'ik wil





*Ter gelegenheid van het 75-jarig jubileum van het Openluchtmuseum in 1987 bracht koningin Beatrix op 10 juli een bezoek aan het museum. Links minister Brinkman, die eerder dat jaar aankondigde het museum te willen sluiten.*

*Foto: Nederlands Openluchtmuseum, Arnhem*

het beste populair maken, en het populaire beter', waarmee hij een elegante combinatie presenteerde van het kwaliteitsbeginsel met het bereikbeginsel.

In vergelijking met de kunsten heeft zich bij het cultureel erfgoed een relatief sterke verbreding van de belangstelling voltrokken. Musea en archieven zagen hun bezoekersaantallen fors toenemen, terwijl op het gebied van monumentenzorg en archeologie het vrijwilligerswerk zich verder vertakte. Het neemt niet weg dat ook hier de deelnemers qua opleiding, leeftijd en inkomensniveau boven het gemiddelde uitkomen.

De constatering dat de overheid er tot nu toe weinig in is geslaagd om de 'gerespecteerde' cultuur onder brede lagen van de bevolking te spreiden, althans niet langs de conventionele, gesubsidieerde weg, betekent geenszins dat dit niet langer als een taak wordt gezien. Daarvoor is het belang van een brede sociale cultuurspreiding te evident. Ook wanneer cultuur niet direct maatschappelijke problemen vermag op te lossen, blijft het bindende karakter van cultuur onomstreden. In het persoonlijk leven brengt cultuur oriëntatiepunten aan, terwijl het de gedeelde ervaring is die een maatschappij tot een maatschappij maakt en een natie tot een natie, in plaats van een optelsom van individuen. Cultuur mag dan strikt genomen in economische termen geen collectief goed zijn, het omvat wel een zeer divers samengesteld pakket van goederen, diensten en voorzieningen waarvan het publieke karakter op goede gronden is aan te tonen. Daarnaast zijn er meer pragmatische redenen te vinden waarom een overheid zich voor participatiebevordering moet inzetten. Waar aanzienlijke inspanningen worden geleverd om een gevarieerd en hoogstaand cultuuraanbod te realiseren, zijn maatregelen om dat aanbod zo dicht mogelijk bij de gebruikers te brengen maar al te zeer op hun plaats.

Op basis van oude idealen en nieuwe inzichten is in de loop van de jaren tachtig en negentig het instrumentarium om de cultuurdeelname te vergroten, aangepast en uitgebreid. Daarbij is het accent steeds meer op de jongere generaties komen te liggen. Eerder is al ingegaan op het voor de gesubsidieerde cultuursector minder gunstige deelnamepatroon van de generaties die na 1955 geboren zijn. Het bracht staatssecretaris Nuis ertoe cultuureducatie tot het meest centrale aandachtspunt van zijn cultuurbeleid te maken. Hij achtte cultuureducatie een gezamenlijke opdracht van ouders, opvoeders, het onderwijs en de cultuursector. In overeenstemming daarmee zijn in het kader van de *Cultuurnota 1997-2000* verschillende voorstellen voor educatieve activiteiten en projecten gehonoreerd. Om de relatie tussen de cultuursector en het onderwijs te versterken, bracht hij samen met staatssecretaris Netelenbos van onderwijs in 1997 de notitie *Cultuur en School* uit. Het meest in het oog springende resultaat van hun opvolgers op deze posten, Van der Ploeg en Adelmund, was de introductie van het vak Culturele en Kunstzinnige Vorming (CKV1) in de tweede fase van havo en vwo.

Daarnaast hebben zij het project *Cultuur en School* voortgezet, en in het kader daarvan gestaag verder gewerkt aan de verbetering van de positie van de cultuureducatie op de scholen.

*Cultuur en School* is een aanvulling op voorzieningen die al langer bestaan. Daartoe behoren de museumjaarkaart, de jaarlijkse Kunstbende-wedstrijden voor jongeren, de financieringsregeling van kunstaankopen, de Open Monumentendagen en de campagnes voor de bevordering van het lezen.

Wat in de gesubsidieerde sector stimulering van cultuurdeelname heet, speelt zich in de marktsector af onder de vlag van publiekswerving. De boekenbon, de platenbon, de vvv-geschenkbbon, het Cultureel Jongeren Paspoort en de verschillende initiatieven voor landelijke, digitale kaartverkoop en plaatsreservering streven doelen na die tot op grote hoogte parallel lopen met sommige doelstellingen van de overheid.

In de afgelopen jaren heeft het beleid oog gekregen voor de dubbele rol van de audiovisuele media, enerzijds als het kanaal waarlangs veel cultuurdeelname, binnenshuis en informeel, verloopt, anderzijds als cultureel informatiekanaal, als stimulans voor cultuurdeelname buitenshuis. Cultuureducatie houdt ook in media-educatie, het aankweken en helpen versterken van het vermogen om op een volwassen manier met het overstelpende media-aanbod om te gaan en daaruit zinvolle keuzes te maken.

## Technologie

Zonder twijfel is het steeds weer beschikbaar komen van nieuwe elektronische en digitale overdrachtsvormen van grote invloed geweest op de ontwikkeling van de cultuurdeelname en het mediagebruik. Al was het alleen al omdat het vormen van deelname en gebruik heeft mogelijk gemaakt die eerder niet bestonden. Zonder radio, televisie, audio- en videocassette, compact disc, personal computer, kabel en internet is het eenvoudig ondenkbaar dat het publiek deel heeft aan muziek, films, drama en discussies tussen schrijvers zonder ervoor de deur uit te hoeven.

Tabel 35 laat zien dat van de bevolking van twaalf jaar en ouder in 1999 meer dan de helft via CD-speler, televisie of radio naar klassieke muziek luisterde, terwijl slechts 13 procent van de bevolking een klassiek concert bezocht. De omroep en de muziekindustrie zijn erin geslaagd niet alleen een groter, maar ook in sociaal opzicht breder samengesteld publiek te trekken dan de podia ooit vermochten.

Tabel 35. Het volgen van kunst en cultuur via elektronische media, personen van 12 jaar en ouder (in procenten), 1995-1999

	Totaal percentage deelnemers		Frequente deelnemers (minimaal eens per kwartaal)		Incidentele deelnemers (minder dan 4 keer per jaar)	
	1995	1999	1995	1999	1995	1999
Kunstprogramma's via radio of televisie	41	35	32	27	10	8
Klassieke muziek via radio of televisie	32	29	21	20	11	9
Klassieke muziek via plaat of cd	49	47	35	33	14	14
Bioscoopfilms via televisie	77	75	58	55	19	20
Voorbespeelde video's	53	62	26	34	27	28

Bron: SCP, *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*.

Bij het kijken naar speelfilms heeft zich iets vergelijkbaars voorgedaan. Sinds de aanleg van kabelnetten en de opkomst van de videoverhuur worden films veel vaker thuis bekeken dan in de bioscoopzaal of het filmhuis. De onderzoeksgegevens van het SCP wijzen er echter op dat het bekijken van films minder 'verhuiselijk' is dan het beluisteren van klassieke muziek. Vergeleken met het concertpubliek is het bioscooppubliek talrijker en breder van samenstelling gebleven.

Vergeleken met 1995 werden in 1999 televisie en radio minder vaak gebruikt om programma's over kunst en klassieke muziek te volgen. Die daling is voornamelijk te danken aan slinkende belangstelling van jongeren en jongvolwassenen; 65-plussers toonden juist meer interesse voor deze uitzendingen.<sup>67</sup> Ook bij het publiek dat traditionele kunst en cultuur via de media volgt, is dus sprake van vergrijzing.

In de periode 1995-2000 daalde de hoeveelheid vrije tijd van 47,3 naar 44,8 uur per week.<sup>68</sup> Het ligt voor de hand dat bij een krimpend vrijetijdsbudget het gebruik van nieuwe technische mogelijkheden ten koste gaat van traditionele

<sup>67</sup> *Sociaal en Cultureel Rapport 2000. Nederland in Europa*, Den Haag, SCP, 2000. p 500.

<sup>68</sup> K. Breedveld en A. van den Broek (red.), 2001, p.45.



*Drs. A. Nuis, Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen in het eerste Kabinet Kok, 1994-1998.*

*Foto: Foto-atelier Bernd Rouabhi, Bron: Spaarnestad Fotoarchief*

vormen van cultuurparticipatie. In dit licht moeten dan ook langlopende trends worden gezien als de daling van het bezoek aan schouwburg, concertzaal en bioscoop en de vermindering van de tijd die men besteedt aan het lezen van kranten, tijdschriften en boeken. Die daling betreft in alle gevallen de omvang van de deelname maar vaak ook het bereik ervan. Het meest uitgesproken is de vermindering van het bereik op het gebied van de professionele podiumkunsten. Terwijl begin jaren zestig nog zeven procent van de bevolking met enige regelmaat, dat wil zeggen eens per drie maanden of vaker, klassieke concerten bezocht, bedroeg dit percentage aan het eind van de jaren negentig nog slechts drie – opera's en operettes inbegrepen. Het aantal geregelde bezoekers aan het beroepstoneel nam in deze periode nog sterker af: van tien naar twee procent van de bevolking.<sup>69</sup>

Maar er is meer aan de hand. Bij elke innovatiestap en bij elke nieuwe genera-

<sup>69</sup> *Sociaal en Cultureel Rapport 2000*, p. 501. Overigens zijn deze percentages sinds 1995 constant gebleven. De afname van de vrije tijd in die periode had daarop geen invloed

tie gebruikers die zich aandient, vindt een uitzuivering van functies plaats. Relatiedrama en kamertoneel komen in de vorm van *soaps* en series uitstekend tot hun recht op het televisiescherm; in de bioscoop verschuift het aanbod naar actie- en spektakelfilms; tegelijkertijd ontwikkelt het filmhuiscircuit een aanbod uit het repertoire van artistieke en serieuze films die in de televisieprogrammering worden verwaarloosd, of naar een nachtelijk uitzendtijdstip verbannen. Nu de mogelijkheden van elektronische informatievoorziening, met name het internet, enorm zijn toegenomen, wordt de meterslange encyclopedie in boekvorm vrijwel niet meer verkocht. Los van hun effecten op het bioscoopaanbod voorzien *soaps* in een behoefte waarin vanouds door ambachtelijk vervaardigde romantische lectuur werd voorzien. Dit genre heeft terrein verloren aan literaire romans en verhalen. Veel vroegere ‘alles-lezers’ zijn frequente kijkers geworden. De gemiddelde lezer van nu is lezeres, deskundig en hoog opgeleid, geboren vóór of rond 1950, en koopt en leest zeer geregeld literatuur.<sup>70</sup>

De tijd die aan televisie en video wordt besteed, is sinds 1985 slechts zeer licht gegroeid, en sinds 1995 constant gebleven. Dit is volstrekt niet in overeenstemming met de toename van het programma-aanbod via de kabel en met de penetratie van de videorecorder. De totale hoeveelheid thuis aan alle media tezamen bestede tijd neemt niet toe en binnen die tijd neemt slechts het internet geleidelijk en met kleine stapjes functies van de gedrukte media over.<sup>71</sup> Dat geldt met name voor jongeren. Van een galopperend proces is geen sprake. Tegelijk is de tijd die besteed wordt aan activiteiten buitenshuis slechts licht gedaald.

Het heeft enige tijd gekost voordat de werking van dit soort mechanismen duidelijk werd. Lang bestond er eenzijdig aandacht voor het terreinverlies van de vertrouwde cultuurvormen. Het heette dat de mensen te lui waren geworden om te lezen, geen zin meer hadden om zich te verdiepen in serieuze onderwerpen en zich het liefst lieten meeslepen door eenvoudige genoemens. Dat het totale culturaanbod op alle hoofdonderdelen altijd al gekenmerkt is geweest door een behoorlijke dosis trivialiteiten en dat elke periode opnieuw eigen broodnodige trivialia voortbrengt, werd daarbij gemakshalve over het hoofd gezien. Centsprenten, stuiversromans en slagersdeuntjes raken nu eenmaal versleten en vergeten, Mozart, Shakespeare en Mondriaan niet.

Thans is er niet alleen acceptatie van, maar ook waardering voor elektronische vormen van cultuurverspreiding: ze zijn relatief goedkoop en eenvoudig verkrijgbaar. Elektronische media blijken niet uitgegroeid te zijn tot de grootste belagers

<sup>70</sup> K. Breedveld en A. van den Broek (red.), 2001, p. 87.

<sup>71</sup> *Beleidsbrief eCultuur*, Zoetermeer, Ministerie van ocnw, 2002.



*Dr. F. van der Ploeg in de Tweede Kamer.*

van gerespecteerde kunst en cultuur, maar juist tot de meest gebruikte kanalen om daarvan te genieten. Ook spelen ze een gewichtige rol in de verspreiding van secundaire informatie over cultuur, zoals uitgaansagenda's en andere vormen van publiciteit vooraf. Ook het cultuurbeleid heeft de laatste jaren oog gekregen voor deze mogelijkheden, niet alleen van de omroep, maar vooral ook van het internet – juist vanwege dat brede publieksbereik. Deze ontwikkeling noemt men ook wel de 'informatisering' van het aanbod. Internet en CD-ROM hebben de technische gelijkstelling van tekst, klank en stilstaand en bewegend beeld gebracht. Dit heeft ook consequenties voor het cultuurbeleid. Bij de behandeling van zijn uitgangspuntennotitie in de Tweede Kamer heeft Staatssecretaris Van der Ploeg de culturele instellingen dan ook gevraagd om plannen te ontwikkelen voor een inventief gebruik van nieuwe media. De creatieve inbreng van kunstenaars en vormgevers is bijvoorbeeld van groot belang bij de ontwikkeling van digitale toepassingen als *software*, *interfaces* en *content*.

Een cultuurpessimist zou verwachten dat de beoefening van amateurkunst over een langere periode achteruit zou zijn gegaan, met name de minder vrijblijvende uitingen daarvan. Hoort het volgen van lessen of het samenspelen in ensembles immers niet bij uitstek tot de zaken die toewijding en geduld vergen; eigenschappen waarmee het juist zo slecht zou zijn gesteld? Alle beschikbare gegevens over de kunstbeoefening door amateurs wijzen evenwel op een redelijk stabiel niveau in de belangstelling. Sinds de doorbraak van televisie is het aantal leden van muziek-, zang-, of toneelverenigingen niet achteruitgegaan. Voor wie bedenkt dat de elektronische media zich totnogtoe veel minder lenen voor het overnemen van actieve dan van recreatieve, receptieve functies, is dit niet verbazend.

Recent onderzoek, uitgevoerd in een nieuwbouwwijk, wijst erop dat er een positief verband bestaat tussen het internetgebruik en maatschappelijke participatie: 'Internetgebruikers en e-mailers zijn vaker lid van maatschappelijke organisaties en zijn gemiddeld van meer organisaties lid. Verder zijn ze vaker als vrijwilliger actief en besteden zij als vrijwilliger ook meer tijd aan hun vrijwilligerswerk. Ze zijn vaker betrokken bij de verlening van informele hulp en trekken daar meer tijd voor uit.'<sup>72</sup>

Op het punt van de acceptatie van de elektronische media bevindt Nederland zich in de voorhoede. Bijna alle zes miljoen huishoudens beschikken over minstens één radio en kleurentelevisie. De CD-speler, de cassette- en de videorecorder zijn stuk voor stuk in een beperkte periode breed verspreid geraakt. Ook de personal computer is nu in bijna driekwart van de huishoudens present. Zoals reeds eerder gezegd, gaat ook de verspreiding van het internet razendsnel. In 2001 maakte 54 procent van de Nederlanders daarvan gebruik. Tezamen met enkele Scandinavische landen bevindt Nederland zich daarmee in de Europese voorhoede.

<sup>72</sup> J. de Haan en F. Huysmans, *E-cultuur; een empirische verkenning*, Den Haag, SCP, 2002. p. 89.



## 9

## Constanten in het cultuurbeleid

In de visie van Gerardus van der Leeuw, de eerste naoorlogse cultuurminister, was de bloei van het culturele leven vooral afhankelijk van een stevige voedingsbodem van actieve deelnemers. Het personalistisch socialisme waartoe hij zich bekende, beschouwde actieve cultuurdeelname niet alleen als voorwaarde om de waarde van kunst en cultuur te leren kennen. Zelf doen was zelfs 'oneindig belangrijker dan het zogenaamde kunstgenot'. Kort en krachtig: 'Een simpel liedje op een blokfluit, een eigen gemaakt vers, betekenen voor een opbloei van het kunstleven meer dan het luisteren naar symfonieën door de radio.'<sup>73</sup>

Niet iedereen was het daar mee eens. Zo voerde een kritische analyse van het begrip 'muzikant' de Duitse filosoof Theodor Adorno in 1956 in *Dissonanzen* tot zijn eigen schrik tot de conclusie dat in die term een voorrang ligt besloten van musiceren boven muziek: 'Daß einer fidelit soll wichtiger sein, als was er geigt.' Dat strookte geenszins met de persoonlijke opvatting van Adorno voor wie het vertrekpunt onmiskenbaar de Kunst met een grote K was. Met kunstbeoefening die niet rechtstreeks in dienst stond van zijn hoge kunstopvatting, had hij weinig consideratie. Zoals we eerder zagen, hebben beide rivaliserende opvattingen een stempel gedrukt op het Nederlandse cultuurbeleid, waarbij in het ene geval het publiek werd opgezocht en in het andere geval afstand werd genomen van de smaak van het grote publiek. Nooit verdreef het ene uitgangspunt het andere geheel uit beeld. Niettemin is in het naoorlogse cultuurbeleid de aandacht steeds verder in de richting van de maker opgeschoven.

Niet zozeer als beoogd effect, maar eerder als onbedoeld gevolg van elkaar versterkende factoren en omstandigheden heeft het overheidsbeleid bijgedragen aan de professionalisering van het culturele leven. Allereerst doordat de overheid, toen zij zich bij de opbouw van de verzorgingsstaat ook ging bekommeren om de cultuur, als eerste aangrijpingspunt het aanbod koos en daarmee als vanzelf bij de beroepsgroep uitkwam. Het cultuurpubliek laat zich nu eenmaal minder een-

<sup>73</sup> G. van der Leeuw, *Nationale Cultuurtaak*, 1947.

voudig door middel van financiële prikkels of andere maatregelen beïnvloeden, laat staan sturen. Bovendien worden overheidssubsidies voor cultuur sinds jaar en dag op advies van deskundigen verstrekt. Deskundigen zijn doorgaans mensen die ervoor hebben geleerd, *professionals* of personen die stevig aan een bepaalde beroepsgroep zijn gelieerd. Ook het mecenaat, dat in Nederland overigens in vergelijking met andere landen bescheiden is geweest, en beroepstradities die soms zijn terug te voeren tot het gildenstelsel, hebben bijgedragen aan het ontstaan van het kunstenaarschap als zelfstandig beroep met een eigen structuur van opleidingen.

Idealiter snijdt het zwaard van cultuursubsidies aan twee kanten. Door middel van prijsverlaging worden burgers aangemoedigd tot cultuurdeelname. Tegelijkertijd krijgen initiatieven waar nog geen publiek voor is de kans zich te ontwikkelen. In de praktijk ging het vaak anders, zij het met aanzienlijke verschillen per cultuursector en per periode. De sleutelpositie die *professionals* innemen in het beleidsproces heeft ertoe geleid dat de band tussen cultuurmakers en overheid steeds steviger werd ten koste van de band tussen cultuurmakers en hun publiek. Aldus werd de wereld van de gesubsidieerde professionele kunstbeoefening vooral het domein van ingewijden. Voor wie daar niet bij hoorde, was lange tijd hooguit een rol weggelegd als passieve kunstconsument.

Er zijn overigens ook tijden geweest waarin esthetische overwegingen er minder toe deden. In de jaren zeventig werd gepleit voor een breder cultuurbegrip en, in het verlengde daarvan, voor een grotere verscheidenheid in subsidiebestemmingen – dit vooral onder invloed van de tendens tot verregaande maatschappelijke democratisering en de opkomst van de jeugdcultuur. In sommige gevallen werd het criterium van de culturele pluriformiteit zozeer benadrukt dat uiteindelijk, vooral op plaatselijk niveau, kwaliteit niet meer dan een onderschikt punt van overweging was voor het verstrekken van subsidies. Zo hebben verschillende culturele activiteiten – variërend van vormingstoneel tot kunst in de wijken – subsidie ontvangen ter stimulering van politieke bewustwording of vanwege de veronderstelde ‘maatschappelijke relevantie’. Mede dankzij de overtuigingskracht van de wijze van presenteren heeft het welzijnsideaal in die tijd invloed uitgeoefend op de verbalisering van het cultuurbeleid, zonder evenwel in de praktijk iets wezenlijks te veranderen.

In het begin van de jaren tachtig – dat was ook de tijd waarin de transformatie plaatsvond van het Ministerie van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk tot het Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur – kregen esthetische en cultuurhistorische overwegingen opnieuw de overhand. In de Memorie van Toe-



*Dr. G. van der Leeuw, Minister van Onderwijs, Kunsten en Wetenschappen, 1945-1946.*

*Geschilderd door Jan Franken Pzn. (1961)*

lichting op de begroting voor 1982 van het nieuwe Ministerie van wvc werd de stelling geponeerd dat de kunst ruimte dient te houden om 'in autonomie haar eigen richting te bepalen'. Bij beleidsmatige keuzen moest 'het criterium van artistieke kwaliteit doorslaggevend zijn'. Er werd echter aan toegevoegd dat telkens weer moest worden getracht de betrokkenheid van een zo breed mogelijk publiek te bewerkstelligen. Hier bevindt zich het centrale dilemma voor een overheid die in een democratie cultuurpolitieke ambities koestert. Via de motie-Dittrich liet de Tweede Kamer er bij de behandeling van de *Uitgangspuntenbrief 2001-2004* geen twijfel over bestaan dat, hoe dan ook, voor 'artistieke autonomie en kwaliteit' binnen het cultuurbeleid altijd voldoende ruimte moet worden gereserveerd.

Vooraf door 'niet naast, maar na het kwaliteitscriterium' enkele aanvullende subsidiecriteria aan te leggen, door middel van het *Actieplan Cultuurbereik* en via de introductie van cultuurchouers in het kader van *Cultuur en School*, heeft Van der Ploeg getracht tegenwicht te bieden aan een te eenzijdige oriëntatie op kwaliteit. Enerzijds vanuit het besef dat kwaliteit waarvoor in de samenleving geen of te weinig belangstelling bestaat, geen functie vervult; anderzijds in de wetenschap dat participatiebeleid zonder oog voor kwaliteit vooral pretparken zal bevoorstellen. Op die manier heeft hij getracht de zienswijzen van Van der Leeuw en Adorno in balans te brengen, in plaats van voor de één te kiezen ten koste van de ander.

### Kwaliteit en verscheidenheid

Halverwege de jaren tachtig groeiden kwaliteit en verscheidenheid uit tot de paswoorden van het cultuurbeleid. Zozeer zelfs dat ze kernbegrippen werden in de Wet op het specifiek cultuurbeleid. Deze schrijft voor dat de minister of staatssecretaris zich bij de zorg voor het in stand houden, ontwikkelen, sociaal en geografisch spreiden of verbreiden van cultuuruitingen laat leiden door overwegingen van kwaliteit en verscheidenheid.

#### Kwaliteit

Kwaliteit is een verre van objectief begrip. Wie beweert dat een cultuuruiting kwaliteit heeft, zegt niet meer dan dat de uiting in zijn of haar ogen een aantal positieve eigenschappen, kenmerken, hoedanigheden heeft. De vraag is vervolgens welke eigenschappen dat zijn. Aan de advies- en beleidspraktijk van de laatste vijftien jaar kunnen de drie elementen van het kwaliteitsbegrip worden ontleend die hierna worden toegelicht, overigens zonder de illusie te koesteren dat hiermee de discussie over wat kwaliteit precies inhoudt, kan worden beslecht.

- Ambachtelijkheid en professionaliteit. Dit begrippenpaar staat vooral voor ‘opleiding en ervaring’. Hoewel autodidacten nog steeds voorkomen, is er voor de meeste culturele disciplines een heel scala aan voortgezette opleidingen, zowel wetenschappelijk als artistiek georiënteerd: dramaturgie naast acteren en regisseren, kunsthistorie naast museale presentatie.
- Oorspronkelijkheid. Afgezien van ambachtelijkheid en professionaliteit laat een cultureel initiatief zich beoordelen op zijn eigen, unieke karakter, en de bijdrage die het daardoor levert aan de verdere ontwikkeling van een bepaalde discipline.
- Authenticiteit. Los van de vraag naar professionaliteit en originaliteit kan getoetst worden in hoeverre aan een boek, schilderij, beeld, compositie of voorstelling de persoonlijke, karakteristieke signatuur van de maker is te herkennen. Gaat het om de authenticiteit van een kunstvoorwerp, een gebouw of een ander artefact, dan krijgt het begrip eerder een historische dan persoonsgebonden inhoud. In alle gevallen gaat het er om of het object ergens voor staat.

Professionaliteit, originaliteit en authenticiteit kunnen een onuitputtelijk aantal combinaties met elkaar aangaan. Niet elke combinatie zal toereikend zijn om van kwaliteit te kunnen spreken. Maar zonder deze ingrediënten is kwaliteit in kunst en cultuur al helemaal niet denkbaar. Het belangrijkste effect van het kwaliteitsprincipe is dat de selectie van het cultuuraanbod niet uitsluitend gebonden is aan de eisen die de markt stelt, aan de voorkeuren van een massaal publiek of aan een politieke of levensbeschouwelijke strekking. Het kwaliteitsbegrip is levensbeschouwelijk en politiek neutraal: de invulling van het begrip is weliswaar geen objectieve bezigheid, maar onderscheid maken op grond van kwaliteit – op welke manier dat inhoudelijk dan ook wordt ingevuld – is een neutraal uitgangspunt. De toekenning van subsidies wordt niet primair beargumenteerd met behulp van het aantal aanhangers onder de bevolking. Vaak worden juist uitingen en activiteiten gesubsidieerd die geen talrijk publiek trekken en daarom geld te kort komen, hoe moeilijk zich dit ook verhoudt met de wijze waarop de subsidie wordt gefinancierd. Hoe ver kun je gaan in het besteden van gemeenschapsgeld – geld van iedereen – aan een voorziening voor een soms zeer klein deel van die gemeenschap? Hoeveel subsidie mag er per toegangsbewijs voor de opera worden neergeteld, in de wetenschap dat zo’n klein deel van de Nederlandse bevolking geïnteresseerd is in opera? Kwaliteit als leidend beginsel laat zich kortom niet altijd even gemakkelijk legitimeren.

### *Verscheidenheid*

Verscheidenheid is een begrip dat wordt gebruikt om uitdrukking te geven aan de diversiteit van culturele disciplines, van genres en stijlen, van regionale uitingsvormen en waarden, en van de voorkeuren die onder de bevolking leven. In de monumentenzorg is het wenselijk dat ook aan de betekenis van industriële monumenten of stadswijken recht wordt gedaan. In de muziek dient er ruimte te zijn voor symfonische muziek én kamermuziek, voor jazz én popmuziek. Naast orkesten, musea en archieven van nationale en internationale betekenis is er een functie voor regionaal gevestigde en gewortelde orkesten, musea en archieven.

Verscheidenheid is een begrip dat veel meer aan de oppervlakte blijft dan kwaliteit. Het duidt op formele, uiterlijke kenmerken. Verscheidenheid verwijst onder meer naar het belang dat er in gelegen is dat cultuuruitingen tegemoetkomen aan uiteenlopende voorkeuren van het publiek en zo de diversiteit van de onder de bevolking levende opvattingen weerspiegelen.

De laatste decennia is culturele verscheidenheid met name urgent geworden door de vraag hoe de culturele ambities en aanspraken van nieuwe immigranten tegemoet moeten worden getreden. Oppervlakkig gezien biedt dit nieuwe kansen voor de verzuiling. In een land dat lang gedomineerd is door een protestantse en pragmatische burgerij, heeft zich de emancipatie van de arbeidersklasse, van de rooms-katholieken en van de protestantse 'kleine luiden' via de verzuiling voltrokken. Toen hun gelijkberechtiging voldragen was, verdween hun behoefte om in alles hun eigenheid te beleven en zette de ontzuiling in. Zou het model zich opnieuw lenen voor de emancipatie van nieuwe groepen? Zou zo'n benadering de voorkeur verdienen boven het hanteren van een schijnbaar universalistische kwaliteitstoets?

In hoofdstuk 2 is al gewezen op de twijfel die er bestaat of het model van de verzuiling thans nog iets voor etnische minderheden zou kunnen betekenen. In de gevallen waarin etnische minderheden hun culturele zelfvoorziening ter hand nemen – en die zijn er in overvloed – knopen ze aan bij een Nederlandse traditie; om die reden kan zo'n beweging op een zeker momentum rekenen. Maar een emancipatiebeweging die van boven is geregisseerd, is per definitie geen emancipatiebeweging. De ervaringen die de laatste decennia met de ondersteuning van feministische initiatieven zijn opgedaan, bevestigen dat. Vergeleken met honderd jaar geleden, toen de verzuiling inzette, zijn de omstandigheden wezenlijk anders. De maatschappij is niet meer gesloten maar open; alle geledingen zijn in de gelegenheid om zich van elkaars handel en wandel op de hoogte te stellen en om uitingen af te meten aan internationale kwaliteitsmaatstaven. Dit heeft al snel tot gevolg dat etiketten als 'excuskunst' of 'speeltuinproject' worden geplakt op cultuuruitingen die met overheidssteun tot stand zijn

gebracht. Hiermee wordt een eventueel bestaande achterstand eerder geaccentueerd dan verkleind.

Daar staat tegenover dat de criteria kwaliteit en verscheidenheid voldoende aanknopingspunten bieden om initiatieven van minderheden op een gelijkwaardige manier te honoreren, zoals ook al in een hele reeks van gevallen op het gebied van film, muziek en theater is gebeurd. Mogelijk blijven zulke initiatieven achter in professionaliteit en vernieuwingsdrang; dan zorgen vooral authenticiteit en ook genrevariatie voor compensatie, op dezelfde manier als dat met andere initiatieven het geval is.

Deze benadering is in de actuele praktijk van het cultuurbeleid terug te vinden. Staatssecretaris Van der Ploeg heeft kunst- en cultuuruitingen van nieuwe Nederlanders op de politieke agenda gezet.<sup>74</sup> Met gerichte stimuleringsbudgetten heeft hij geprobeerd niet alleen migranten zelf aan te sporen van subsidiemogelijkheden gebruik te maken, maar ook autochtone Nederlanders te bewegen tot meer aandacht voor de multiculturele samenleving die Nederland geworden is in de voorbije decennia. Het is voor allochtoon talent, net als voor nieuwe generaties kunstenaars, moeilijk om door te stoten. Opmerkelijk is dat dit in delen van de gesubsidieerde sector onvoldoende als een urgent probleem wordt gezien – dat is deel van het vraagstuk.

### Andere ijkpunten

Dat de wet kwaliteit en verscheidenheid noemt als leidende beginselen van het cultuurbeleid betekent niet dat de overheid daarnaast geen andere ijkpunten zou kunnen hanteren. Zo wordt het steeds meer als vanzelfsprekend ervaren om kunstinstellingen en -initiatieven ook te beoordelen op hun maatschappelijke functie en draagvlak. Dit geldt al langere tijd voor cultureel erfgoed. Daar wordt het belang van een instelling niet alleen afgewogen aan bezoekersaantallen, maar bijvoorbeeld ook aan het bestaan en de omvang van een gelieerde vriendenvereniging of -stichting, aan het aantal werkzame vrijwilligers en aan het vermogen om particuliere geldbronnen aan te boren.

Ook de context, in termen van plaats en tijd waarin een cultureel initiatief wordt ontplooid, speelt een rol bij de afwegingen die in het kader van het cultuurbeleid moeten worden gemaakt. Soms vormen juist die relaties een doorslaggevend element bij subsidiebeslissingen. Zo speelt bij monumenten de omgeving van een pand een niet te verwaarlozen rol. Historisch meubilair kan in combinatie met betimmering en stoffering een sprekend ensemble opleveren.

<sup>74</sup> *Ruim baan voor culturele diversiteit*, Zoetermeer, Ministerie van ocnw, 1999.

Als uitvloeisel van de formulering in de Wet op het specifiek cultuurbeleid worden de kernbegrippen kwaliteit en verscheidenheid als op zichzelf staande, nevensgeschikte uitgangspunten gehanteerd. Meer verscheidenheid levert niet noodzakelijk extra kwaliteit op; meer kwaliteit is niet per se bevorderlijk voor de verscheidenheid.

Per onderdeel van het cultuurbeleid zijn wel opmerkelijke verschillen te constateren in de mate waarin de beide criteria worden toegepast. Zozeer zelfs dat het er lange tijd op leek dat de wereld van kunst en cultuur een monopolie had op kwaliteit en de meer langs lijnen van levensbeschouwelijke pluriformiteit ingerichte mediawereld op verscheidenheid. In het geval van de omroep en de bibliotheken kwam de overheid tot overdracht van ruime bevoegdheden en geld aan uit de bevolking voortgekomen organisaties, opdat deze de vraag naar informatie en cultuur van hun achterban konden voorzien op de manier waarop ze dat zelf dienstig achtten. Ook amateuristische kunstbeoefening en streekmusea zijn vanouds op dit stramien georganiseerd. Ze zijn geworteld in de lokale burgerij, waardoor de band tussen het aanbod en het afnemend of deelnemend publiek sterk is gebleven.

Dit sluit aan op de tradities van een land dat nog maar tweehonderd jaar geleden uit een verzameling van autonome regio's en steden bestond en waar ook nadien zelfverzorging en organisatie van onderop de mensen beter gepast hebben dan de manifestaties van de natiestaat. De inrichting van het bibliotheek- en het omroepwezen is dan ook eerder ingegeven door pragmatisme dan door overtuiging vanuit een verheven vrijheidsideaal. Tenslotte speelde dit zich groten-deels af in een periode waarin tegen radio-uitzendingen, film- en toneelvoorstellingen nog wel eens preventief werd opgetreden.

Bij de bibliotheken en de publieke omroep zijn de banden tussen de organisaties en hun achterban in de loop van de jaren losser geworden, omdat de organisaties het zich bij de gratie van de publieke financiering konden permitteren een relatief steeds geringer financieel offer van hun leden te vragen. Deze zogenaamde fiscalisering van de omroepbijdragen werd in 2000 door Staatssecretaris Van der Ploeg voltooid. Daarvoor in de plaats kwam het streven naar een zo groot mogelijke populariteit in de vorm van hoge kijk-, luister- en uitleencijfers. De verschillende bibliotheekorganisaties hebben daaruit de consequentie getrokken om te fuseren, waarmee de pluriformiteit in de zin van verzuiling uit het bibliotheekbestel verdween. Pluriformiteit in de bibliotheek heeft in onze dagen betrekking op de mate waarin collecties politieke en levensbeschouwelijke stromingen weerspiegelen, zoals verscheidenheid duidt op de mate waarin de collecties verschillende media, stijlen en genres bevatten.



Een vergelijkbare ontwikkeling heeft zich voorgedaan bij de dagbladpers. Als gevolg van fusies wordt vrijwel elke regio nog slechts door één regionaal dagblad bediend, terwijl ook tussen de landelijke bladen de scherpe kantjes van de politieke en religieuze verschillen zijn afgesleten. Tegelijk heeft de interne pluriformiteit van kranten aan belang gewonnen. Op hun financieel-economische pagina's dragen dagbladen impliciet andere normen en waarden uit dan op hun kunstpagina's. En bijna allemaal beheren ze opiniepagina's waar ze doelbewust de ruimte geven aan sterk contrasterende bijdragen. Hiermee komen zij tegemoet aan de veranderde behoeften van hun lezers, die beter geïnformeerd en hoger opgeleid zijn dan vroeger. Hiermee is overigens niet gezegd dat de gevaren voor het voortbestaan van een pluriforme dagbladpers blijvend zijn afgewend: de aantallen abonnees dalen langzaam maar gestaag, en het lukt maar weinig kranten zich te stabiliseren. Zo zijn de Drentsche Courant, het Groninger Dagblad en het Nieuwsblad van het Noorden in 2002 samengegaan in het Dagblad van het Noorden; waar voorheen twee kranten beschikbaar waren, is er nu nog één regionale krant voor het verspreidingsgebied Groningen en Drenthe.

Deze ontwikkelingen hebben ertoe bijgedragen dat in het mediabeleid het begrip pluriformiteit aan gewicht heeft ingeboet. Bovendien is het media-aanbod zo massaal geworden dat het er wel eens op lijkt alsof de verscheidenheid voor zichzelf zorgt. Met de verzuiling achter de rug, komt voor de publieke omroep het begrip kwaliteit steeds meer voorop te staan. Bewijs daarvoor vormt de instelling in 1987 van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties. Daarmee werd gebroken met de tot dan toe gebruikelijke bekostiging van omroepprogramma's volgens een verdeelsleutel die de afspiegeling vormt van de publieke aanhang van de omroeporganisaties. In aanvulling op de gebruikelijke bekostiging komen sindsdien programma's die van 'bijzondere culturele aard', 'in overwegende mate van Nederlandse origine' en van een 'hoogwaardig artistiek gehalte' zijn, in aanmerking voor extra bijdragen. Welke programma's aan die maatstaven voldoen, wordt door externe deskundigen beoordeeld. Mede op instigatie van Staatssecretaris Van der Ploeg heeft het fonds zijn blikveld verbreed. Het op een hoger plan brengen van regulier televisiedrama rekent het inmiddels ook tot zijn taken – een van de manieren om het adagium 'maak wat populair is, kwalitatief beter' in praktijk te brengen.

### Beoordeling

Zoals geschetst, is het Nederlandse cultuurbeleid vooral georiënteerd op ontwikkelingen in de cultuur zelf. Een lange overheidstraditie van terughoudendheid tegenover de artistieke inhoud van kunst heeft een relatief grote ruimte

gelaten voor invloed van de kunstprofessie op het cultuurbeleid en de selectie van het kunstaanbod. De vraag of een bepaalde cultuuruiting in aanmerking komt voor overheidssteun, is vrijwel steeds afhankelijk van het oordeel van externe of in elk geval niet-departementale advieslichamen, bestaande uit professionele deskundigen. Zij verrichten onafhankelijk van de politiek en het bestuursapparaat de kwaliteits- en verscheidenheidtoets. Instellingen die een beroep doen op middelen van de cultuurnota worden op grond van hun aanvraag beoordeeld door de Raad voor Cultuur. Bewindspersonen noch ambtenaren houden zich dientengevolge met de beoordeling van artistieke kwaliteit bezig. De overheid steunt die uitingen die door de kenners, vooral op grond van kwaliteit, zijn geselecteerd. Natuurlijk kunnen die kenners op hun artistieke argumenten worden aangesproken – iets dat ook steeds vaker gebeurt. Het gezag van de raad staat niet meer onomstotelijk vast, zoals is gebleken in het geval van Theatergroep De Appel uit Den Haag. De Raad voor Cultuur had Staatssecretaris Van der Ploeg negatief geadviseerd, maar daar nam De Appel geen genoegen mee. Het gezelschap stapte naar de rechter, die ze in het gelijk stelde: de Raad diende ook aandacht te besteden aan de contra-expertise, die was uitgevoerd in opdracht van De Appel.

De overheid die het oordeel van zijn adviseurs overneemt, blijft daarvoor zelf verantwoordelijk. Het betekent dat, elke keer wanneer een kwestie van cultuurbeleid tot een politiek *issue* wordt, de afstand tussen overheid en inhoud als sneeuw voor de zon verdwijnt. Van zo'n *issue* is des te sneller sprake wanneer de overheid de aanbeveling van het advieslichaam niet overneemt, omdat zij van mening is dat haar beleidsverantwoordelijkheid tot een andere uitkomst moet leiden. Het verschil van inzicht tussen het advieslichaam en de overheid werkt dan als olie op het vuur van het openbaar debat.

Intussen wordt onderkend dat de selectie van het aanbod door ingewijden en *professionals* het cultuuraanbod niet onberoerd laat. Zij draagt de kiem in zich van een beroepsmatige eenzijdigheid, van bij voorkeur datgene te selecteren wat de ingewijden fascineert. De afstand tussen de smaak en de opvattingen van kenners en kunstenaars enerzijds en van een publiek van niet-specialisten anderzijds is nu eenmaal groot. Daardoor bestaat het risico dat het oordeel van consumenten, ook van ter zake kundige gebruikers, geen enkele rol speelt. Een partij die op die titel een publieks- of afnemersstandpunt naar voren zou kunnen brengen, is in de beleidsadvisering over kunst en cultuur namelijk niet vertegenwoordigd.

Volgens sommige critici leidt de selectie door professionele deskundigen automatisch tot een kunstaanbod dat op het oordeel van deskundigen anticipeert. Zulke kunst verwijst niet naar een staatsprogram of publieksvoorkeur, maar gaat

vooral over de kunst zelf; is lopend commentaar op grote voorgangers, een afrekening met leermeesters, een oplossing van problemen die alleen binnen de kunst bestaan. Die vorm van kunst is dus ontoegankelijk voor wie de kunst ervoor en eromheen niet kent. En de kans op beroepsmatige eenzijdigheid is des te groter naarmate de advisering in meer, kleinere specialismen is opgesplitst. Met adviseurs uit de eigen beroepssector komt daar het risico bij dat deskundigheid en belangenbehartiging verstrengeld kunnen raken.

### Bestuurlijke verhoudingen

Het is ooit geopperd dat de rijksoverheid exclusief de zorg op zich zou moeten nemen voor de voorwaarden waaronder het cultuuraanbod tot stand komt, provincies de spreiding zouden verzorgen en gemeenten zich zouden richten op de afname en het instandhouden van accommodaties. Maar de werkelijkheid van het culturele leven laat zich niet in dit model persen. In de praktijk zijn de drie aandachtsgebieden van het cultuurbeleid moeilijk van elkaar te scheiden. Dit komt het duidelijkst tot uitdrukking op gemeentelijk niveau. Of het nu gaat om een expositie in een lokaal museum of om de begeleiding van een amateurkoor door een professioneel orkest, het gemeentelijk cultuurbeleid bestrijkt bijna altijd de volledige bedrijfskolom. Ook provincies zijn niet alleen verantwoordelijk voor de spreiding, maar net zo goed voor het behoud en de productie van cultuur.

In de jaren tachtig groeide territoriale decentralisatie tot een sleutelbegrip uit voor de overheidsorganisatie. Daarmee kwamen voor de verschillende overheden de mogelijkheden op de tocht te staan om gezamenlijk inhoud te geven aan hun gemeenschappelijke verantwoordelijkheid voor bepaalde culturele voorzieningen. Onder meer in de Wet op het specifiek cultuurbeleid zijn nieuwe mogelijkheden ontwikkeld om verantwoordelijkheden te delen.

Van oudsher wil men in Nederland macht en bevoegdheden spreiden. Daar werd in feite bij aangeknoopt, toen in de jaren tachtig werd besloten tot een rationele uitzuivering van overheidstaken en hun financiering. Leidend principe hierin was, en is, het subsidiariteitsbeginsel: zaken die door een lager orgaan kunnen worden verricht, worden niet door een hoger orgaan ter hand genomen. Over voorzieningen die plaatselijk worden aangeboden en gebruikt, dient men dan ook plaatselijk te beslissen.

Bij cultuur is het ideaal van territoriale decentralisatie van zeggenschap en bekostiging in de praktijk het dichtst benaderd bij de subsidiëring van de bibliotheken en van amateurkunst en kunsteducatie. Hier bestond al een traditie van

gedecentraliseerd aanbod. Van oudsher was het gehele bestel van bibliotheken, creativiteitscentra en muziekscholen gespreid opgezet – voor sport gold overigens hetzelfde.

Oorspronkelijk kenden al deze stelsels centrale bekostiging. Hoewel de gemeenten de meeste invloed konden uitoefenen, kwam het meeste geld van het Rijk. Al in de jaren zeventig is een begin gemaakt met het overhevelen van het grootste deel van de gelden naar de gemeentelijke overheden. Ook ten aanzien van monumenten is de zeggenschap gedecentraliseerd; in de financiering is echter een centrale component gehandhaafd. Bij de musea heeft niet het lokale maar het provinciale aandeel aan gewicht gewonnen. Hierbij doet zich overigens de opmerkelijke situatie voor dat vrijwel alle Nederlandse musea voor moderne kunst onder gemeentelijke competentie vallen, ook als ze van landelijke, of zelfs internationale, betekenis worden geacht.

In de georganiseerde kunstwereld daarentegen bestonden bezwaren tegen decentralisatie van rijkstaken. Men verwachtte bij het Rijk meer zekerheid te vinden en had onvoldoende vertrouwen in de geschiktheid of bereidheid van lokale besturen om de belangen van de kunst veilig te stellen. Men vroeg zich af of lokale bestuurders onder druk van concurrerende politieke eisen wel voldoende voor cultuur over zouden hebben. De culturele wereld was ervoor beducht dat haar belangen – zoals toen wel eens werd gezegd – niet meer werden afgewogen tegen straaljagers, maar tegen lantaarnpalen.

Aan deze bezwaren is bij de podiumkunsten tegemoet gekomen. Na afschaffing van de koppelsubsidies zijn gelden aan de provincies en gemeenten onttrokken, met het oogmerk om het Rijk de verantwoordelijkheid voor het volledige aanbod voor zijn rekening te laten nemen. Hier heeft dus een ontwikkeling naar centrale zeggenschap en bekostiging plaatsgevonden. Alleen de toneelgezelschappen in Amsterdam, Rotterdam en Den Haag bleven hiervan uitgezonderd; zij worden ongeveer voor de helft door het Rijk en voor de helft door hun gemeente bekostigd.

Deze operatie heeft in financieel opzicht duidelijkheid verschaft, op bestuurlijk terrein echter minder. Het kunstenaanbod buiten de grote steden is namelijk verregaand afhankelijk geworden van beslissingen op rijksniveau. Ook regionale toneelgezelschappen en orkesten draaien nu voor de volle honderd procent mee in de vierjaarlijkse cyclus van de cultuurnota. Ze worden door de Raad voor Cultuur beoordeeld op hun kwaliteit en betekenis voor het landelijke aanbod.

Om de samenwerking te versterken en tegelijk meer duidelijkheid te scheppen in de specifieke taken die van regionale instellingen worden verwacht, is in 1996 het bereik van de bestuursconvenanten, die voor de grote steden al langer beston-

den, over het hele land uitgebreid. De convenanten benadrukken de gedeelde verantwoordelijkheid van de verschillende overheidslagen. Ze helpen gemeenten en provincies hun ambities financieel te vertalen; en waar de doelstellingen van de convenantpartners parallel lopen, wordt door de gecoördineerde inzet van de geldmiddelen een zo groot mogelijk resultaat bereikt. Het betekent dat de strikte scheiding van taken – ooit bestuurlijk ideaal gevonden – voor een groot deel ongedaan is gemaakt.<sup>75</sup> Van der Ploeg heeft met het *Actieplan Cultuurbereik* de samenwerkingsverbanden nauwer aangehaald, door subsidies van de verschillende overheden te *matchen* op basis van lokaal tot stand gebrachte cultuurprojecten.

De vlucht die de convenanten genomen hebben, vlakt niet uit dat op het gebied van de podiumkunsten de verantwoordelijkheid van het Rijk voor het aanbod groot is gebleven. Ook het Rijk richt zich, behalve op het aanbod zelf, ook steeds meer op de afname van dat aanbod. Kerntaken van de gemeenten blijven het instandhouden van de accommodaties en het werven van publiek.

In het geval van amateuristische kunstbeoefening is de afstand tussen de burger en de kunst minder groot dan bij de beroepskunst. Heeft de beroepskunst zich in sterke mate in de grote steden geconcentreerd, de amateurkunst draagt in regionale gebieden en in stadswijken bij aan de *couleur locale*. Zoals dat ook bij sport het geval is, speelt amateurkunst een rol bij de culturele wedijver tussen gemeenschappen en streken.

Er bestaan twee vormen van geografische spreiding van cultuur. De eerste is regionale vestiging van cultuurinstellingen, met de bedoeling dat deze instellingen het regionale culturele klimaat helpen bepalen. De tweede is de evenementen over het land te spreiden vanuit instellingen met een als regel centraal gelegen standplaats. Dit vraagt van de regio de inrichting en instandhouding van culturele accommodaties die tot taak hebben het van elders afkomstige aanbod te programmeren.

Geografische spreiding van culturele instellingen blijkt op het ene terrein beter uitvoerbaar dan op het andere. Cultureel erfgoed leent zich er meestal beter voor dan podiumkunsten. Soms werkt deze vorm van spreiding niet, ook al worden er door het Rijk vestigingspremies uitgelooft. Bij toneel en opera is het geprobeerd, met wisselend succes. De meeste podiumkunsten hebben een breed draagvlak nodig, dat buiten de Randstad meestal moeilijker is te vinden dan erbinnen. Mede daardoor zijn en blijven de meeste theatermakers, wat wonen en werken betreft, vaak op de grote steden georiënteerd. Regionale gezelschappen

<sup>75</sup> *Sociaal en Cultureel Rapport 1992*, Rijswijk, SCP, 1992.

hebben slechts bij uitzondering echt wortel geschoten. De kunstwereld richt zich veelal op de Randstad, waardoor een door de overheid geformuleerde regionale taakstelling als een reductie in status kan worden ervaren.

Die fixatie toont zich ook in de neiging van sommige regionaal gevestigde culturele instellingen om eerder het Randstedelijke voorbeeld na te volgen dan serieuze aandacht te geven aan de rol en de functie van die instelling binnen het eigen vestigingsgebied. Dit manco weegt des te zwaarder als wordt bedacht dat veel liefhebbers van kunst en cultuur die niet in de Randstad wonen, wel gebruik maken van de Randstedelijke culturele voorzieningen. Voorstellingen, concerten en exposities laten zich spreiden, maar de ambiance van een oude stadskern met een groot aantal voorzieningen en functies niet; die zoeken de mensen zelf op. De mobiliteit van het publiek is de cultuurspreiding voor geweest. En dat schept voor de regionale cultuurinstellingen nieuwe kansen om hun bestaansrecht aan te tonen. En die liggen niet in de eerste plaats in een verdubbeling van het Randstedelijke aanbod. Een festival als Oerol, dat jaarlijks op Terschelling wordt georganiseerd, zoekt zijn kracht dan ook niet in een Amsterdamse leest, maar maakt creatief gebruik van lokale omstandigheden: duinen, zand en zee vormen elk jaar weer de rode draad in enkele voorstellingen. Op die manier heeft Oerol, ondanks de relatief moeilijke bereikbaarheid van het eiland, kunnen uitgroeien tot een festival waar jaarlijks tienduizenden bezoekers op afkomen.

### Overheid op afstand

Ook vanuit bestuurlijk oogpunt bezien, vertoont het kunst- en cultuurbeleid enkele vaste thema's. Binnen de rijksorganisatie is dat onder meer het streven naar de ideale afstand tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering; daarbuiten de zoektocht naar de ideale bestuurlijke verhoudingen tussen de verschillende overheden die met elkaar het Nederlandse kunst- en cultuurbeleid vorm en inhoud geven.

Ondanks het uitbesteden aan deskundigen van het oordeel over de kwaliteit van het aanbod was de Minister in zijn hoedanigheid van verdeler van de algemene middelen in het verleden formeel aanspreekbaar op alle afzonderlijke beslissingen, ook die ten aanzien van individuen en kleinere projecten. De afgelopen jaren zijn enkele reorganisaties en vereenvoudigingen in de uitvoering van het cultuurbeleid doorgevoerd om dit te bestrijden, waarmee ook efficiencyverbetering werd nagestreefd. Bovendien werd daarmee een situatie gecreëerd waarin de overheid zich meer kon concentreren op zijn eigenlijke rol: het ontwikkelen van hoofdlijnen van beleid.

Een van de manieren om als overheid op afstand te komen, is het plaatsen van

de beleidsuitvoering buiten het departement. Naast de meerjarige subsidiëring aan culturele instellingen wordt op het gebied van de kunsten en de musea een groot aantal subsidies verstrekt ten behoeve van incidentele projecten en individuele kunstenaars. De besluitvorming hierover heeft als regel geen politieke of bestuurlijke implicaties. Uitbesteding aan een fonds heeft dan ook geen verregaande principiële consequenties. Dergelijke fondsen zijn door de Minister - opgericht om subsidies toe te kennen, meestal ten behoeve van individuele kunstenaars en incidentele producties. De Wet op het specifiek cultuurbeleid verschaft aan deze constellatie een formeel kader.

Ook bij de cultuurfondsen heeft de figuur van advisering door de beroepsgroep ingang gevonden. De besturen van de fondsen, die door de Minister zijn benoemd, nemen als regel hun beslissingen op advies van door henzelf benoemde commissies van beroepsgenoten en andere deskundigen. De overheid zette een opvallende bestuurlijke stap, toen in de jaren tachtig werd besloten de verantwoordelijkheid voor de controle en het beheer van de omroep te delegeren aan een zelfstandig bestuursorgaan, het Commissariaat voor de Media. Bij het cultureel erfgoed waren – anders dan bij kunsten en media – veel uitvoerende taken al sinds jaar en dag bij rijksdiensten ondergebracht. Deze hebben de afgelopen jaren naar hun aard in wisselende mate een zelfstandiger status gekregen. De omvorming van de rijksmusea tot zelfstandige stichtingen vormde het leeuwendeel van deze operatie. Ook de Rijksdienst voor de Monumentenzorg, de Rijksdienst voor Oudheidkundig Bodemonderzoek, de Rijksarchiefdienst en het Instituut Collectie Nederland hebben voor wat de uitvoering betreft zelfstandigheid verworven, hoewel zij formeel gesproken het karakter van overheidsdienst behouden. Door deze ingrepen zijn vooral de musea in staat tot zelfstandig en flexibel opereren. Omdat hun medewerkers geen ambtenaren meer zijn, is de bedrijfsvoering efficiënter geworden.

Met de toegenomen afstandelijkheid van het centraal bestuur is het centraal beleid over de hele linie effectiever geworden, omdat het zich kan concentreren op de toewijzing van budgetten en de bewaking van taakstellende begrotingen. In het geval van de fondsen worden budgetten uitgekeerd door de centrale overheid, terwijl de fondsen zorgdragen voor de verdeling daarvan – zij zijn de lokethouders geworden. Al met al is het een gang van zaken die naadloos past in de Nederlandse traditie van overheidsonthouding op het inhoudelijk terrein van kunst en cultuur.

## Besluit

Aan het slot van dit hoofdstuk en daarmee van dit boek valt het niet moeilijk om in de opstelling van de overheid tegenover aanbod, spreiding en publieke afname van cultuuruitingen enkele constante factoren te ontdekken. Vanaf haar ontstaan, tweehonderd jaar geleden, heeft de Nederlandse centrale overheid zich geoefend in een terughoudende opstelling ten aanzien van de inhoud van kunst en cultuur. Waar het virtuoze, het excellerende en het bijzondere geselecteerd moesten worden, liet zij die selectie gaarne aan professionele deskundigen over. In gevallen waarin vormen van cultureel leven zich in een nauwe wederzijdse betrokkenheid met bevolkingsgroepen ontwikkelden, gaf zij zo lang mogelijk die groepen de bevoegdheden en de geldmiddelen zodat ze naar eigen inzicht in hun culturele, politieke en levensbeschouwelijke behoeften konden voorzien. In sectoren waar zo'n nauwe betrokkenheid ontbrak en waar de overheid intrinsiek programmatische of redactionele taken in de schoot geworpen kreeg, heeft zij zich de afgelopen jaren gehaast om deze taken op zijn minst buiten de departementale sfeer onder te brengen, in cultuurfondsen, museumstichtingen of rijksdiensten met verruimde armslag. En dit alles speelde zich af in een land waar ook na het grondvesten van de natiestaat de regionale en lokale gemeenschappen immer hun eigen autonome beleidsruimte hebben behouden. En waar dientengevolge de spreiding van culturele accommodaties en instellingen goeddeels een organisch proces is en niet een moeizame tegenbeweging tegen een overheersende metropool of hoofdstad.

Met respect voor regionale en lokale gemeenschappen, voor levensbeschouwelijk en etnisch gedefinieerde minderheden en voor de verschillende culturele beroepsgroepen is de overheid er niettemin in geslaagd een cultuurbeleid te ontwikkelen dat in de ogen van deskundige waarnemers opvalt door inhoudelijke consistentie en formele verfijning.

In de loop van de geschiedenis zijn uiteraard de legitimaties van dat beleid verschoven. Ooit stond het motief voorop om een dam op te werpen tegen de opmars van de massacultuur. Socialisten en confessionelen vonden elkaar op dit punt. Een versterkte positie van de zuilen, voedingsbodems van culturele zelfverzorging, was er het resultaat van. Als reactie daarop kwam later een tegenbeweging op gang, die vooral werd gedragen door intellectuelen en beroepsbeoefenaars die zich met hun specifieke belangen in de slagschaduw van de zuilen minder op hun gemak voelden. Waar hun acties slaagden, brachten ze meer cultuurpolitieke taken binnen het bereik van de overheid. Maar zo'n situatie duurt in Nederland nooit lang, want men ziet de overheid liever op afstand. Op dat punt vonden



confessionelen en liberalen elkaar; het leidde tot nieuwe vormen van culturele zelfverzorging door territoriaal of functioneel bepaalde gemeenschappen.

Pas de laatste jaren is er in zoverre een bescheiden tegenbeweging zichtbaar dat de overheid op het cultuurgebied ook eigen doelstellingen nastreeft en eigen programma's ontwikkelt en tot uitvoering brengt. Dit wordt vooral zichtbaar in het internationaal cultuurbeleid. Ten eerste omdat een natuurlijke partner, die dat op zich zou kunnen nemen, niet voorhanden is. Ten tweede omdat de overheid extra verantwoordelijk is om inhoud te geven aan de internationale profilering van het eigen land.

Ook in de manier waarop de cultuurnotaprocedure voor de periode 2001-2004 is ingericht, vallen eigen agendapunten van de overheid te ontdekken. In de *Uitgangspuntenbrief Cultuur als confrontatie* heeft staatssecretaris Van der Ploeg al in 1999 naar buiten gebracht welke accenten hij voornemens was gedurende de komende jaren in het cultuurbeleid te leggen. Daarmee stelde hij alle instellingen die voor de jaren 2001-2004 subsidie aanvroegen in de gelegenheid om in hun beleidsplan aan te geven op welke wijze zij aan die uitgangspunten inhoud dachten te geven. Van deze operatie ging de suggestie uit dat extra voornemens die binnen de uitgangspunten vielen een verhoogde kans hadden om financieel gehonoreerd te worden. Dit is voor de overheid een bruikbare manier om in betrekkelijk korte tijd de cultuursector over de volle breedte bij de uitvoering van het eigen beleid in te schakelen – beleid dat is vastgesteld na parlementaire discussie.

Nu er zo'n massaal cultuuraanbod – zowel grootschalig als kleinschalig – door de markt wordt verzorgd, is de legitimatie van het overheidsoptreden op cultureel gebied er vooral in gelegen om dát aanbod mogelijk te maken waarin door de markt niet of in onvoldoende mate of tegen een prohibitief hoge prijs wordt voorzien. Of, om het op de toetsingscriteria van de Wet op het specifiek cultuurbeleid toe te spitsen: daar waar de markt te weinig betaalbare kwaliteit of verscheidenheid oplevert, springt de overheid op de bres. Meestal door middel van subsidies die het marktresultaat aanvullen of anderszins corrigeren. De overheid doet dat door het aanbod uit te breiden, door het via prijscorrectie aantrekkelijker te maken of door het regionaal dan wel sociaal te spreiden.

Hierbij doen zich echter onvermijdelijk problemen voor. Er bestaan namelijk geen ondubbelzinnige maatstaven voor de beantwoording van de vraag hoe ver dat aanvullen en corrigeren van de markt precies kan of moet gaan. In een aantal gevallen heeft correctie van het marktresultaat tot verandering van de marktverhoudingen geleid. Bij de musea en de gesubsidieerde podiumkunsten dekken subsidiënten het overgrote deel van de exploitatielasten. Ook op de markt voor eigen-

tijdse beeldende kunst is de overheid op zijn minst als een majeure speler te beschouwen. Bij de podiumkunsten is de overheid begonnen met het aangeven van grenzen, in de vorm van een plafond voor de subsidies van 85 procent van de exploitatielasten. Voor het resterende deel zijn instellingen op eigen inkomsten aangewezen.

Bij het aanvullen van de markt moet de overheid in de gaten houden dat er tegenwoordig aanzienlijk meer markt bestaat dan enkele decennia geleden. En dat zij noch het publiek noch de gesteunde discipline of beroepsgroep een dienst bewijst wanneer de overheidssteun een gesloten cultureel circuit in het leven roept waarin de rol van het publiek uit het zicht verdwijnt. Het gaat daarbij niet om kleinschaligheid of verregaande specialisatie op zichzelf. Daar bestaat geen enkel bezwaar tegen; ook de markt is er vol van. Ten eerste omdat naast de massale markten zich steeds weer nieuwe *niches* ontwikkelen die vaak door kleine, gespecialiseerde aanbieders bediend worden. En ten tweede omdat ook het *mainstream*-aanbod op termijn niet zonder kraamkamers en kweekvijvers kan waar het talent van de toekomst tijd en gelegenheid krijgt om te rijpen.

Maar wat wél van culturele producenten en instellingen gevraagd kan worden, is dat ze stevige wortels hebben in de samenleving. Dat kan op zeer uiteenlopende manieren. Relaties met een publiek van een zekere omvang is er één van. Betrokkenheid van gelieerde organisaties en vrijwilligers is een andere vorm. En zo zijn er meer: banden met het bedrijfsleven, allianties met het onderwijs of met amateurverenigingen, entree bij minder eenvoudig te bereiken groepen als jongeren en migranten. Daar liggen de belangrijkste factoren waar het cultuurbeleid van de overheid op in zal moeten spelen. Bijvoorbeeld bij de formulering van beleidsvoornemens. Of door nieuwe, meer verfijnde instrumenten te ontwikkelen. Maar ook door binnen de culturele bedrijfskolom de juiste afstemming tot stand te brengen tussen kunstenaar, kunstinstelling, distributeur en publiek. En zeker niet in de laatste plaats door de relaties van de cultuursector met al die andere geledingen in de samenleving te verstevigen.



---

## Literatuur

H. Abbing, *Een economie van de kunsten. Beschouwingen over kunst en kunstbeleid*, Groningen, 1989.

H. Abbing, *Why Are Artists Poor? The exceptional economy of the arts*, Amsterdam, 2002.

*Advies cultuurwetgeving. Cultuurbeleid in historisch, beleidsanalytisch en juridisch perspectief*, Rijswijk, SCP, 1986.

*Advies dansbestel, Ruimte voor de dans*, Raad voor de Kunst, Den Haag, 1986.

H.J.M. Akkermans et al. (red.), *Handboek Cultuurbeleid*, Den Haag, 1989.

M. Appelman en A. van den Broek, *Boek en markt. Effectiviteit en efficiëntie van de vaste boekenprijs*, Den Haag, SCP/CPB, 2002

J. Bank, *Stads mecenaat en lokale overheid. Honderd jaar private en publieke kunstbevordering in Amsterdam 1899-1999*. Amsterdam, Boekmanstudies, 1999.

W.J. Baumol, 'Unnatural value: or art investment as floating crap game', in: *American Economic Review*, 76, 1986.

W.J. Baumol and W.G. Bowen, *Performing Arts. The Economic Dilemma*, Twentieth Century Fund, Cambridge, Ma., 1966.

P. van Beek en W.P. Knulst, *De kunstzinnige burger. Onderzoek naar amateuristische kunstbeoefening en culturele interesse onder de bevolking vanaf 6 jaar*, Rijswijk, SCP, 1991.

A. Beunen (red.), *Museumrechtwijzer: juridisch handboek voor musea*, Amsterdam, Boekmanstudies, 2000.

D. Bergvelt en H. van Rossum, 'De Rijksoverheid en de architectuur na 1945', in: *Kunst en beleid in Nederland*, 6, Amsterdam, 1992.

A.M. Bevers, 'Cultuurspreiding en publieksbereik. Van volksverheffing tot marktstrategie', in: *In ons diaconale land. Opstellen over cultuurspreiding*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1988.

A.M. Bevers, 'Kunstsociologie in Nederland 1980-1990', in: *Boekmancahier*, 1, 1989, nr. 1.

A.M. Bevers, *Georganiseerde cultuur. De rol van overheid en markt in de kunstwereld*, Bussum, 1993.

M. Blaug (red.), *The Economics of the Arts*, Martin Robinson, London, 1976.

H.T. Blokland, 'Socialistische cultuurpolitiek. Onderzoek naar een fundament', in: *Hollands Maandblad*, 29, 1988, nr. 482 (deel 1) en 483 (deel 2).

H.T. Blokland, 'Over cultuurspreiding, distinctie en beschaving', in: *Boekmancahier*, 2, 1990, nr. 5.

H.T. Blokland, *Vrijheid, autonomie, emancipatie. Een politiekfilosofische en cultuurpolitieke beschouwing*, Rotterdam, 1991.

H.T. Blokland, *Publiek gezocht. Essays over cultuur, markt en politiek*, Amsterdam/Meppel, 1997.

M. van der Blij, *De kunstmatige kloof. Een empirisch-theoretisch onderzoek naar het bestaan van een duale structuur van het podiumkunstenveld in Nederland*, Amsterdam, Boekmanstudies, 1995.

E. Boekman, *Overheid en kunst in Nederland*, Amsterdam, 1989 (oorspr. uitg. 1939).

P.B. Boorsma, A. van Hemel and N. van der Wielen (red.), *Privatisation and Culture: Experiences in the Arts, Heritage and Cultural Industries in Europe*, Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, 1998.

P. Bourdieu, *La distinction. Critique sociale du jugement*, Paris, 1979.

H. van den Braber, *Geven om te krijgen. Literair mecenaat in Nederland tussen 1900 en 1940*, Nijmegen, 2002.

K. Breedveld en A. van den Broek (red.), *Trends in de tijd. Een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*, Den Haag, SCP, 2001

A. van den Broek en J. de Haan, *Cultuur tussen Competentie en Competitie. Contouren van het cultuurbereik in 2030*, Amsterdam/Den Haag, Boekmanstudies/SCP, 2000.

J. Broekhuizen en F. Huysmans, *Cultuur op het web. Het informatieaanbod op websites van musea en theaters*, Den Haag, SCP, 2002.

F. van den Burg en H. van Dulken (red.), *Jan Kassies 1920-1995. Tussen politiek en cultuur*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1996.

F. van den Burg en J. Kassies (red.), *Kunstenaars van Nederland! Om eenheid en zeggenschap. Het ontstaan van de Federatie van kunstenaarsverenigingen en de Raad voor de Kunst 1942-1950*, Amsterdam, 1987.

J. van der Burg en J.H.J. van den Heuvel, *Film en overheidsbeleid. Van censuur naar zelfregulering*, Den Haag, 1991.

F. Cannegieter, *Principe versus pragmatisme*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1989.

T. Cowen, *In Praise of commercial Culture*, Cambridge, Ma., 1998.

*Cultural Statistics in the EU. Final report of the LEG*, Brussel/Luxembourg, European Commission/Eurostat, 2000.

*Cultuur zonder grenzen*, Den Haag, WRR, 1987.

*De mediamarkt in Nederland en Vlaanderen 2002*, Den Haag, Biblion, 2002.

*De sociale staat van Nederland 2001*, Den Haag, SCP, 2001.

D. Dodd and A. van Hemel (red.), *Planning Cultural Tourism in Europe: a Presentation of Theories and Cases*, Amsterdam, Boekman Foundation/Ministry of Education, Culture and Science, 1999.

H. van Dulken, 'De cultuurpolitieke opvattingen van professor G. van der Leeuw (1890-1950)', in: *Kunstbeleid in Nederland*, Amsterdam, 1985.

H. van Dulken en K. Groeneveld (red.), *Liberalisme, kunst, politiek. Beschouwingen over kunstbeleid*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1986.

H. van Dulken en T. Jansen (red.), *Het leven als leerschool. Portret van Emanuel Boekman 1889-1940*, Amsterdam, 1989.

F.J. Duparc, *Een strijd voor Nederlands cultureel erfgoed*, Den Haag, 1976.

L. van Dijk en J. de Haan et al., *Digitalisering van de leefwereld. Een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*, Den Haag, SCP, 2000.

K. van Dijken et al., *Beheer en behoud in de Delta, Evaluatie Deltaplan Cultuurbehoud*, Den Haag, IOO, 2000.

*Economisch beleid voor de speelfilmindustrie*, Hoofddorp, KPMG BEA, 1996.

*Eindrapport van de Commissie Landelijk Toneelbestel*, Rijswijk, 1984.

D. Elshout, 'Musealisering van de cultuur. Het museum als geheugen', in: *Kunst en beleid in Nederland 4*, Amsterdam, 1990.

D. Elshout, *Prijzen gerangschikt. Een internationaal vergelijkend onderzoek naar toegangsprijzen voor podiumkunsten seizoen 1989-90*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1990.

European Audiovisual Observatory, *Yearbook 2002. Film, television, video and multimedia in Europe*, Strasbourg, 2002.

European Commission, DG X, 'The European Film Industry under Analysis', in: *First Information Report 1996*, Brussel, 1996.

*Europeans Participation in Cultural Activities. A Eurobarometer Survey carried out at the Request of the European Commission, Eurostat. Executive Summary*, Brussel, 2002.



K. van Eijck, J. de Haan en W. Knulst, 'Snobisme hoeft niet meer: de interesse voor hoge cultuur in een smaakdecoratie', in: *Mens en Maatschappij*, 77, 2002, nr. 2.

*Exploitation and Development of the Job Potential in the Cultural Sector in the Age of Digitalization*, München, 2001.

M. Feldstein (red.), *The Economics of Art Museums*, University of Chicago Press, Chicago, 1991.

R. Florida, *The rise of the creative class*, New York, 2002.

B.S. Frey and W.W. Pommerehne, *Muses and Markets: Explorations in the Economics of the Arts*, Oxford, 1989.

B.S. Frey, *Arts en Economics. Analysis & Cultural Policy*, Berlin, 2000.

H.B.G. Ganzeboom, *Cultuurdeelname in Nederland. Een empirisch-theoretisch onderzoek naar determinanten van deelname aan culturele activiteiten*, Assen/Maastricht, 1989.

H. Ganzeboom en F. Haanstra, *Museum en Publiek. Een onderzoek naar ontwikkelingen in publiek en publieksbenadering in de Nederlandse musea door middel van heranalyse van bestaande publieksgegevens en herondervraging van educatieve medewerkers*, Rijswijk, Ministerie van wvc, 1989.

H.B.G. Ganzeboom et al., *Tussenrapportage CKV1 onderzoek*, Utrecht, Cultuurnetwerk Nederland, 2001.

H.B.G. Ganzeboom et al., *Momentopname CKV1-Volgproject*, Utrecht, Cultuurnetwerk Nederland, 2002.

V.A. Ginsburgh en P.M. Menger (red.), *Economics of the Arts. Selected Essays*, Amsterdam, 1996.

E. Gloudie en L. Bonnema, 'De Nederlandse Literaire prijzen 2000', in: *Jaarboek Letterkundig Museum 10*, Den Haag, 2001.

J. van Gool, *Lezers en lasers. Lezen in het digitale tijdperk*, Den Haag, 2002.

R. Goudriaan, 'Kunst en consumentengunst', in: *Boekmancahier*, 2, nr. 5, 1989.

- W.D. Grampp, *Pricing the Priceless. Art, Artists and Economics*, New York, 1989.
- P. de Grauwe, *De Nachtwacht in het Donker*, Tiel, 1990.
- T. Gubbels, *Passie of Professie*, Abcoude, 1999.
- T. Gubbels (red.), *Beeldende kunstkritiek in Nederland: een stand van zaken*, Amsterdam, Boekmanstudies, 2000.
- T. Gubbels en G. Voolstra, *Visies op beleid en markt. Overheidsbeleid en de particuliere markt voor beeldende kunst*, Amsterdam, Boekmanstudies/Mondriaan Stichting, 1998.
- T. Gubbels en I. Janssen (red.), *Kunst te koop! Artistieke innovatie en commercie in het Nederlandse galeriebestel*, Amsterdam, Boekmanstichting/Mondriaan Stichting, 2001.
- J. de Haan, *Het gedeelde erfgoed. Een onderzoek naar de veranderingen in de cultuurhistorische belangstelling sinds het einde van de jaren zeventig*, Rijswijk, SCP, 1997.
- J. de Haan en W.P. Knulst, *De kunstzinnige burger wordt ouder. Kunstbeoefening in de vrije tijd opnieuw onderzocht*, Utrecht, LOKV, 1998.
- J. de Haan en W.P. Knulst, *Het bereik van de kunsten. Een onderzoek naar veranderingen in de belangstelling voor beeldende kunst en podiumkunst sinds de jaren zeventig*, Den Haag, SCP, 2000.
- J. de Haan en F. Huysmans et al., *Van huis uit digitaal. Verwerving van digitale vaardigheden tussen thuismilieu en school*, Den Haag, SCP, 2002.
- J. de Haan en F. Huysmans, *E-Cultuur; een empirische verkenning*, Den Haag, SCP, 2002.
- I. van Hamersveld (red.), *Nieuwe Nederlanders en musea*, Amsterdam, Boekmanstudies/Mondriaan Stichting, 1998.
- J. Heilbrun and C.M. Gray, *The Economics of Art and Culture. An American Perspective*, Cambridge, 1993.

A. van Hemel, H. Mommaas and C. Smithuijsen (red.), *Trading Culture: GATT, European Cultural Policies and the Transatlantic Market*, Amsterdam, Boekman Foundation, 1996.

A. van Hemel (red.), *A must or A-muse. Arts and Culture in Education; Policy and Practice in Europe. Conference reader*; Rotterdam, The Netherlands September 26-29 2001, Amsterdam, Boekmanstudies/CIRCLE, 2002.

L. Hesselink en P. Jorissen, *Kunst en handicap in Nederland. De positie van kunstenaars met lichamelijke of verstandelijk handicap*, Amsterdam, Boekmanstudies, 1999.

L. Heyting, 'Zeven tomaten', in: *De Gids*, 155, nr. 10/11, Amsterdam, 1992.

F.P.J.M. Hoefnagel, *Internet en Cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse Overheid*, Den Haag, Sdu Uitgevers, 2002.

B. Hofstede, *Nederlandse cinema wereldwijd: de internationale positie van de Nederlandse film*, Amsterdam, Boekmanstudies, 2000.

S. Hoogervorst, T. Pronk en C. Smithuijsen, *Kunst, kroniek en parlement 86-89*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1990.

S. Hoogervorst, T. Pronk, C. Smithuijsen en J. Verweij, *Kunst, kroniek en parlement 89-91*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1992.

S. Hoogervorst, 'Kwaliteit of spreiding. Orkesten en overheid 1900-1990', in: *Waar bemoei je je mee. 75 jaar belangenstrijd van de Vereniging 'Het Concertgebouworchest'*, Zutphen, 1991.

M. Hutter and I. Rizzo (red.), *Economic Perspectives on Cultural Heritage*, Basingstoke, 1997.

D. Ilczuk, *Cultural Citizenship: Civil Society and Cultural Policies in Europe*, Amsterdam, Boekmanstudies/CIRCLE, 2001.

W.F. Kamerman, 'Bibliotheken', in: H.J.M. Akkermans et al. (red.), *Handboek Cultuurbeleid*, Den Haag, 1989.

J. Kassies, *Op zoek naar cultuur. Verzamelde opstellen*, Nijmegen, 1980.

J. Kassies, *Notities over een heroriëntatie van het kunstbeleid*, Den Haag, 1983.

A. Klammer (red.), *The Value of Culture. On the Relationship between Economics and Arts*, Amsterdam, 1996.

W.P. Knulst, 'Vermanen, verheffen en verdelen. Een sociologische beschouwing over cultuurpolitiek en publieksbeleid in Nederland in de laatste honderd jaar', in: *Tien jaar ontwikkeling van het toneel (1970-1980)*, Amsterdam, Instituut voor theateronderzoek, 1980.

W.P. Knulst, *Mediabeleid en cultuurbeleid. Een studie over de samenhang tussen de twee beleidsvelden*, Den Haag, SCP, 1982.

W.P. Knulst, *Van vaudeville tot video. Een empirisch-theoretische studie naar verschuivingen in het uitgaan en het gebruik van media sinds de jaren vijftig*, Rijswijk/Alphen aan den Rijn, 1989.

W.P. Knulst, 'Zorg om de cultuur. De toenadering van media- en cultuurpolitiek', in: J. Bardoel en J. Bierhoff (red.), *Informatie, achtergronden, analyses*, Groningen, 1991.

W.P. Knulst, 'Cultuurparticipatie en verzorgingsstaat. Vijftien jaar onderzoek naar cultuurparticipatie en cultuurbeleid door het Sociaal en Cultureel Planbureau', in: *Boekmancahier*, 3, nr. 9, 1991.

W.P. Knulst, 'Het hooggeëerd publiek op weg naar de zelfbediening', in: *Boekmancahier*, 4, nr. 11, 1992.

W.P. Knulst, *Podia in een tijdperk van afstandsbediening. Onderzoek naar achtergronden van veranderingen in de omvang en samenstelling van het podiumpubliek sinds de jaren vijftig*, Rijswijk, SCP, 1995.

W.P. Knulst en J. Bardoel, 'Een beetje klasse kan geen kwaad. Beschouwingen bij tien jaar touwtrekken om de culturele taken van de omroep', in: F. van Raaij et al. (red.), *Communicatie en informatie. Een stand van zaken*, Houten/Zaventem, 1994.

W.P. Knulst en P. van Beek, *Tijd komt met de jaren. Onderzoek naar tegenstellingen en veranderingen in dagelijkse bezigheden van Nederlanders op basis van tijdbudgetonderzoek*, Rijswijk/Den Haag, 1990.

W.P. Knulst en G. Kraaykamp, *Leesgewoonten. Een halve eeuw onderzoek naar het lezen en zijn belagers*, Rijswijk, SCP, 1996.

L. Kuitert, *De waarde van woorden. Over schrijverschap*, Amsterdam, 2002.

R. Laermans, *Het cultureel regiem: cultuur en beleid in Vlaanderen*, Tielt/Brussel, Lanoo/Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap Administratie Cultuur, 2002.

B.J. Langenberg, *Collectief arbeidsovereenkomst in de culturele sector: het ontstaan van een institutie*, Amsterdam, Boekmanstudies, 1999.

H.M.L. Langeveld, *Kunst op termijn: toekomstscenario's voor cultuurbeleid*, Amsterdam/Den Haag, Boekmanstudies/SCP, 2000.

G. van der Leeuw, *Nationale Cultuurtaak*, Den Haag, 1947.

P.J.M. Ligthart, *Toneelbeleid in Nederland vanaf 1950. Subsidiëring en advisering*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1988.

H. van Maanen, *Het Nederlandse toneelbestel van 1945 tot 1995*, Amsterdam, 1997.

I. Maas et al., *Podiumkunsten en publiek; een empirisch-theoretisch onderzoek naar omvang en samenstelling van het publiek van de podiumkunsten*, Rijswijk, Ministerie van WVC, 1990.

*Memorie van toelichting begroting Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen 1996*, Tweede Kamer 1965-1966, 8300 XVI. nr. 2.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota inzake de Internationale Culturele Betrekkingen*, Tweede Kamer 1970-1971, 10916 nr. 2.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota betreffende de Internationale Culturele Betrekkingen. Vervolg op de regeringsnota van 18 september 1970*, Tweede Kamer 1976-1977, 14206 nr. 2.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *Nota Internationale Culturele Betrekkingen*, Tweede Kamer 1991-1992, 21637, nr. 3.

Ministerie van Buitenlandse Zaken, *De Herijking van het Buitenlands Beleid*, Den Haag, 1995.

Ministerie van CRM, *Nota kunst en kunstbeleid*, Tweede Kamer 1975-1976, 13981, nr. 2.

Ministerie van CRM, *Nota orkestenbestel*, Tweede Kamer 1976-1977, 14296, nr. 2.

Ministerie van CRM, *Nota over het massamedia-beleid*, Tweede Kamer 1974-1975, 13353, nr. 2.

Ministeries van Justitie en ocnw, *Brief van de Minister van Justitie en de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen over Auteursrecht, naburige rechten en nieuwe media*, Tweede Kamer 1998-1999, 26538, nr. 1.

Ministerie van ocnw, *Beleidsbrief eCultuur*, Zoetermeer, 2002.

Ministerie van ocnw, *Bibliotheken in beweging*, Zoetermeer, 2002.

Ministerie van ocnw, *Cultuur als confrontatie. Cultuurnota 2001-2004*, Zoetermeer, 2000.

Ministerie van ocnw, *Cultuur als confrontatie. Uitgangspunten van het cultuurbeleid 2001-2004*, Zoetermeer, 1999

Ministerie van ocnw, *Cultuur en School*, Zoetermeer, 1996.

Ministerie van ocnw, *De markt voor beeldende kunst. De markt en de financiële positie van beeldend kunstenaars 1998*, Zoetermeer, 2000.

Ministerie van ocnw, *Mediabeleid, Brief van de regering over de mediaontwikkelingen d.d. 16 mei 1995*, Tweede Kamer 1995-1996, 23968, nr. 7,

Ministerie van ocnw, *Ruim baan voor culturele diversiteit*, Zoetermeer, 1999.

Ministeries van ocnw en vws, *Niet voor alle leeftijden. Audiovisuele media en de bescherming van jeugdigen*, Tweede Kamer 1996-1997, 25266, nr. 1.

Ministeries van ocnw, vrom, lnv en venw, *De architectuur van de ruimte. Nota over het architectuurbeleid 1997-2000*, Tweede Kamer 1996-1997, 25 012.

Ministerie van ocnw, *Brief van de Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen d.d. 18 mei 2001*, Tweede Kamer 2000-2001, 27432, nr. 32.

Ministeries van ocnw en Buitenlandse Zaken, *Brief van de Staatssecretarissen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen en van Buitenlandse zaken met de notitie 'Internationaal Cultuurbeleid en besteding van de HGIS-cultuurmiddelen*, Tweede Kamer 1998-1999 26682, nr. 1.

Ministeries van ocnw, vrom, lnv en venw, *Ontwerpen aan Nederland. Architectuurbeleid 2001-2004*, Tweede Kamer 2000-2001, 27450, nr. 1.

Ministerie van wvc, *Notitie Cultuurbeleid*, Tweede Kamer 1984-1985, 18990, nr. 2.

Ministerie van wvc, *Notitie Museumbeleid*, Tweede Kamer 1984-1985, 19066, nrs. 1 en 2.

Ministerie van wvc, *Notitie kunstzinnige vorming, amateuristische kunst beoefening en kunstbeleid*, Tweede Kamer 1985-1986, 19273 nr. 2.

Ministerie van wvc, *Adviesaanvraag aan de Raad voor de Kunst inzake het filmbeleid*, Rijswijk, 23 januari 1991.

Ministerie van wvc, *Plan voor het Kunstbeleid 1988-1992*, Tweede Kamer 1987-1988, 20263, nr. 2.

Ministerie van wvc, *Nota Publieke omroep in Nederland*, Tweede Kamer 1990-1991, 22147, nr. 2.

Ministerie van wvc, *Notitie Openbaar Bibliotheekwerk*, Tweede Kamer 1991-1992, 22568, nr. 1.

Ministerie van wvc, *Kiezen voor Kwaliteit. Beleidsnota over de toegankelijkheid en behoud van het museale erfgoed*, Tweede Kamer 1991-1992, 21973, nr. 3.

Ministerie van wvc, *Deltaplan Cultuurbewoud in Nederland*, Tweede Kamer 1991-1992, 21965, nrs. 6 en 7.

Ministerie van wvc, *Nota Cultuurbeleid 1993-1996. Investeren in cultuur*, Tweede Kamer 1991-1992, 22602, nr. 1.

Ministerie van wvc, *Brief over het vormgevingsbeleid*, Tweede Kamer 1991-1992, 22606, nr. 2.

Ministerie van vrom en wvc, *Nota Architectuurbeleid. Ruimte voor architectuur*, Tweede Kamer 1990-1991, 21363, nr. 3.

Ministerie van vrom en wvc, *Voortgangsrapportage Architectuurbeleid. Ruimte voor architectuur*, Tweede Kamer 1993-1994, 21363, nr. 7.

H. Mommaas, *De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen*, Den Haag, Sdu, 2000.

T.G. Moore, *The Economics of American theatre*, Durham, N.C., 1968.

G. Mossetto, *Aesthetics and Economics*, Boston, 1993.

J. Myerscough, *Cultural Policy in the Netherlands, Report of a European group of experts. European Programme for the Evaluation of National Cultural Policies*, Rijswijk, Ministry of Education, Culture and Science, Directorate General for Cultural Affairs, 1994.

*Nederland Tijdschriftenland. Feiten en Cijfers 1999-2000*, Amsterdam, Nederlands Uitgeversbond, 2000.

N.J.M. Nelissen et al., *Monumentenzorg. Dynamiek in behoud*, 's-Gravenhage, 1996.

D. Netzer, *The Subsidized Muse. Public Support for the Arts in the United States*, Cambridge, 1978.

*Nieuwe partners in kunst: publiekprivate samenwerking in de kunstsector*, Amsterdam, Boekmanstudies/Kunst & Meer Waarde, 1999.

*Nota Belvédère. Beleidsnota over de relatie cultuurhistorie en ruimtelijke inrichting*, Den Haag, Ministeries van OCenW, VROM, LNV, VenW, 1999.

A. Nuchelmans, *Dit gebonk dient tot het laatste toe te worden bestreden. Popmuziek en overheidsbeleid 1975-2001*, Amsterdam, Boekmanstudies, 2002.



J.W. O'Hagan, *The State and the Arts. An Analysis of Key Economic Policy Issues in Europe and the United States*, Edward Elgar, Cheltenham, 1998.

W. Oosterbaan Martinus, *Schoonheid, welzijn, kwaliteit. Kunstbeleid en verantwoording na 1945*, Den Haag, 1990.

*Open poort tot kennis, Advies stuurgroep Herstructurering openbaar bibliotheekwerk*, Zoetermeer, 2000.

*Open poort tot kennis: de kosten. Raming financiële gevolgen herstructurering openbaar bibliotheekwerk*, Zoetermeer, 100, 2001.

*Pantser of ruggengraat. Cultuurnota 1997-2000*, Zoetermeer, Ministerie van ocnw, 1996.

*Pantser of Ruggengraat. Uitgangspunten voor het cultuurbeleid*, Zoetermeer, Ministerie van ocnw, 1995.

A.T. Peacock, 'Welfare economics and public subsidies to the arts', in: *Manchester School of Economic and Social Studies*, 37, 1969.

A.T. Peacock, *Paying the Piper. Culture Music and Money*, Edinburgh, 1993.

A.T. Peacock (red.), *Does the Past have a Future? The Political Economy of Heritage*, London, 1998.

A.T. Peacock and R. Weir, *The Composer in the Market Place*, London, 1976.

B.J. Pine and J.H. Gilmore, *The Experience Economy*, Boston, 1999.

R. van der Ploeg, 'Kunst op het net', in: *Een Schaap in Wolfskleren*, Amsterdam, 1997.

R. Pots, *Cultuur, koningen en democraten: overheid en cultuur in Nederland*, Nijmegen, SUN, 2000.

F. van Puffelen, 'Sponsoring', in: *Handboek Cultuurbeleid*, Den Haag, 1989.

F. van Puffelen, *Culturele Economie in de Lage Landen*, Boekmanstudies, Amsterdam, 2000.

Raad voor Cultuur, *De rol van de bibliotheek bij het beheersen van de informatievloed*, Den Haag, 2000.

Raad voor Cultuur, *Cyberpolis: de elektronische toegang tot overheidsinformatie*, Den Haag, 2001.

Raad voor de Kunst, *De opera in Nederland*, Den Haag, 1961.

L. Ranshuysen, *Handleiding publieksonderzoek voor podia en musea*, Amsterdam, Boekmanstudies, 1999.

*Rapport van de Adviescommissie inzake het toekomstig functioneren van de Nederlandse operastichting en het Nationale ballet in het Muziektheater te Amsterdam*, Rijswijk, 1985.

*Rapport Commissie Heroverweging Podiumkunsten*, Rijswijk, april 1992.

M. Rengers, *Economic Lives of Artists. Studies into careers and the labour market in the cultural sector*, Utrecht, 2002.

L.C. Robbins, 'Arts and the state', in: L.C. Robbins (red.), *Politics and Economics: Essays in Political Economy*, London, 1963.

S. Rosen, 'The economics of superstars', in: *American Economic Review*, 71, 1981.

Rijksdienst voor de Monumentenzorg, *Cultuurhistorische kwaliteit in de ruimtelijke orde. Het Rijksmonumentenbeleid in de jaren negentig*, Zeist, 1991.

E. van Schaik, *Op gespannen voet. Geschiedenis van de Nederlandse theaterdans vanaf 1900*, Haarlem, 1981.

P. Schneiders, *Nederlandse bibliotheekgeschiedenis. Van Librije tot virtuele bibliotheek*, Den Haag, 1997.

N. Schellen, 'De opera in Nederland', in: *Benelux*, 1989.

R. Simons, *De gijzeling van de beeldende kunst*, Amsterdam, Meulenhoff/ Kritak, 1997.

S. de Sitter en I. v.d. Berg (red.), *Kunst en overheid. Beleid en praktijk. Inleidende teksten*, Amsterdam, Boekmanstichting/Culturele Studies, 1990.

C.B. Smithuijsen (red.), *De hulpbehoevende mecenas. Particulier initiatief, overheid en cultuur, 1940-1990*, Amsterdam/Zutphen, 1990.

C.B. Smithuijsen, *Het luisterpeloton. Twee generaties concertgangers vergeleken aan de hand van onderzoek naar Utrechtse abonnementshouders in 1961 en 1993*, Amsterdam, Boekmanstudies, 1997.

C.B. Smithuijsen, *Een verbazende stilte: klassieke muziek, gedragsregels en sociale controle in de concertzaal*, Amsterdam, Boekmanstichting, 2001.

*Sociaal en Cultureel Rapport*, Rijswijk/Den Haag, SCP, 1974- (tweejaarlijks).

M. Soendermann, *Cultural Industries and Cultural Employment in Europe*, Bonn, 2001.

S. Stuurman, *Verzuiling, kapitalisme en patriarchaat. Aspecten van de ontwikkeling van de moderne staat in Nederland*, Nijmegen, 1984.

A. de Swaan, *Halverwege de heilstaat*, Amsterdam, 1983.

A. de Swaan, *Kunst en staat*, Amsterdam, Boekmanstichting/Culturele Studies, 1990.

A. de Swaan, 'Alles is in beginsel overal (maar de mosselman is nergens meer). Over het internationaal cultuurstelsel en het nationaal cultuurbeleid', in: *Boekmancahier*, 2, nr. 6, 1990.

A. de Swaan, 'Kwaliteit is klasse', in: *Perron Nederland*, Amsterdam, 1991.

*Terug naar het publiek. Rapport van de Commissie Publieke Omroep*, Den Haag, 26 juni 1996.

D.C. Throsby, 'The production and consumption of the arts: a view of cultural economics', in: *Journal of Economic Literature*, 33, 1994.

D.C. Throsby, *Economics and Culture*, Cambridge, 2000.

D.C. Throsby and G.A. Withers, *The Economics of the Performing Arts*, New York/Melbourne, 1979.

R. Towse, *Singers in the Market Place. The Economics of the Singing Profession*, Oxford, 1993.

R. Towse (red.), *Cultural Economics: The Arts, the Heritage and the Media Industries*, Cheltenham, 1997.

W. Uitenhoeve (red.), *De Staat van Nederland. Nederland en zijn bewoners. De opmerkelijke feiten en hun samenhang*, Nijmegen, 1990.

J.A.M.F. Vaessen, *Musea in een museale cultuur. De problematische legitimering van het kunstmuseum*, Zeist, 1986.

J.A.M.F. Vaessen, 'Opening and closing. On the dialectics of the museum', in: *Generators of culture. The museums as a stage*, Amsterdam, 1989.

O. Valkman, *De BKR en de crisis van de verzorgingsstaat*, Amsterdam, Boekmanstichting, 1982.

A. Winsemius, *De overheid in spagaat. Theorie en praktijk van het Nederlandse kunstbeleid*, Amsterdam, Thela Thesis, 1999.

H. Wijfjes, 'Het radiotijdperk, 1919-1960', in: H. Wijfjes (red.), *Omroep in Nederland. Vijfenzeventig jaar medium en maatschappij 1919-1994*, Zwolle, 1994.

N. Wijnberg, 'Art and technology: a comparative study of policy legitimation', in: *Journal of Cultural Economics*, 18, nr. 1, 1994.

N. Wijnberg, 'Selection processes and appropriability in art, science and technology', in: *Journal of Cultural Economics*, 19, nr. 3, 1995.

T. Ijdens, B.J. Langenberg, P. Blom (red.), *Cabaret in Nederland. Sociale en economische aspecten van het cabaretbedrijf*, Amsterdam, Theater Instituut Nederland, 1995.

D. van Zuilen, 'Cultuurdeelname van jongeren in Nederland (1). Een cultuurpedagogisch perspectief', in: *Boekmancahier*, 1, nr. 2, 1989.

D. van Zuilen, 'Zorg en cultuur. Cultuurdeelname van jongeren (2)', in: *Boekmancahier*, 3, nr. 7, 1991.



---

## Colofon

Publicatie van het Ministerie van Onderwijs,  
Cultuur en Wetenschappen

*productie*  
directie Voorlichting,  
Leo Wijnhoven

*beeldresearch*  
Sanne Hoogervorst, Boekmanstichting

*vormgeving*  
Wim Zaat, Moerkapelle

*zetten en opmaak*  
Van Marle drukkerij B.V., Moerkapelle

*lithografie*  
Lithohouse, Rotterdam

*druk en afwerking*  
Sdu grafisch bedrijf, Den Haag

*papier*  
115 grams Editor

*uitgave*  
oktober 2002

ocenw 32.141/2.250/08BK2002B059

Prijs € 22,50

Exemplaren van deze publicatie zijn telefonisch te bestellen bij Postbus 51-Infolijn, onder vermelding van het ISBN-nummer.

Postbus 51-Infolijn  
Telefoon (0800) 8051 gratis,  
elke werkdag van 9.00-21.00 uur of via internet  
onder [www.postbus51.nl](http://www.postbus51.nl) [kies brochures] (dit is  
uitsluitend bedoeld voor bestellingen)

ISBN 90 5910 359 9

Deze publicatie staat ook op internet onder:  
[www.minocw.nl/cultuurbeleid/](http://www.minocw.nl/cultuurbeleid/)



**Nederland gaat digitaal.**

---