

## SAMENVATTING EN CONCLUSIES

### CULTUUREFFECTRAPPORTAGE

DE KABINETSVISIE OP DE PUBLIEKE OMROEP  
GETOETST OP DE GEVOLGEN VOOR HET KUNST-  
EN CULTUURANBOD IN NEDERLAND

kunsten  
'92



Utrecht, 23 augustus 2005

Bart Drenth  
Ocker van Munster  
Jeroen Gelevert

## SAMENVATTING EN CONCLUSIES

### DE ONDERZOEKSVRAAG

De publieke omroep staat aan de vooravond van grote veranderingen. In de recent verschenen nota aan de Tweede Kamer 'Met het oog op morgen' doet het kabinet voorstellen voor ingrijpende veranderingen in de structuur en de werkwijze van de Publieke Omroep. Kunsten '92 en Kunst van Vooruitzien maken zich zorgen over de impact die deze veranderingen zouden kunnen hebben op het culturele klimaat in Nederland en op de kunstsector in het bijzonder. Beide organisaties willen de discussie over de kabinetsplannen bevorderen en het inzicht in de mogelijke consequenties aanscherpen. Aan Berenschot is gevraagd om een verkennend onderzoek te doen naar de positie van kunst en cultuur in de media, en naar de effecten die de kabinetsplannen zouden kunnen hebben voor de kunstsector. Concreet is gevraagd om te onderzoeken:

1. hoe het kabinetsplan de positie van kunst en cultuur binnen de publieke omroep zou kunnen beïnvloeden
2. welke invloed van een eventuele verandering van de positie van kunst en cultuur binnen de publieke omroep zou kunnen uitgaan op de kunstsector in Nederland.

Het onderzoek diende in een zeer kort tijdsbestek plaats te vinden, en heeft het karakter van een quick scan. We hebben gesprekken gevoerd in het veld en met beleidsfunctionarissen, documenten bestudeerd en cijfermateriaal verzameld. Berenschot heeft allereerst een beeld geschetst van de huidige positie van kunst en cultuur in het publieke mediabestel en van de relaties van dit bestel met de kunstsector. Vervolgens hebben we gekeken welke trends er zichtbaar zijn en welke de vooruitzichten zijn tot met 2008, het jaar waarin de huidige concessie afloopt. Op basis van een analyse van de kabinetsnota hebben we ingeschat wat de mogelijke consequenties van de plannen zijn als die in de jaren vanaf 2008 geëffectueerd zouden worden. Dit deel van de scan heeft uiteraard een speculatief karakter en laat alleen zien welke effecten het directe gevolg zouden kunnen zijn van een onverkorte invoering van de voorstellen.

### HET BELANG VAN DE PUBLIEKE OMROEP VOOR KUNST EN CULTUUR

#### *Beleid*

In het overheidsbeleid staat het belang van kunst en cultuur binnen het publieke bestel niet ter discussie. De regering dringt er zelfs bij de publieke omroep op aan dat de kunstprogrammering in weerwil van de lopende bezuinigingsoperatie op peil wordt gehouden. De vraag bij het beoordelen van de kabinetsplannen is dus of de geruststellende geluiden uit Den Haag ook worden waargemaakt.

Het programmavoorschrift biedt de kunst- en cultuurprogrammering een beschermingsmogelijkheid die wettelijk verankerd is. Analyse van de wijze waarop met dit instrument is omgegaan leert dat het begrip kunst sinds het moment waarop het is geïntroduceerd steeds verder is opgerekt. Voorts is er een ingewikkeld classificatiesysteem die effectieve toetsing bemoeilijkt. De onvrede die alom heerst over de uitvoering van het voorschrift heeft geleid tot voorstellen het wettelijke voorschrift anders in te vullen.

Onze analyse wijst evenwel uit dat het voorschrift en de wettelijke verankering daarvan in potentie voldoende bescherming bieden, als op de uitvoering daarvan maar streng wordt toegezien. De bestaande onvrede over de werking van het instrument is op zichzelf geen reden om het instrument over boord te zetten.

### *Praktijk*

Het aandeel van de culturele programmering is in de afgelopen jaren redelijk stabiel gebleven. Het aandeel van de kunstprogrammering en de betekenis daarvan voor de publieke omroep is gestaag afgenomen. Er zijn nog maar enkele zendgemachtigden die over een eigen kunstredactie beschikken. De kunstprogrammering verschuift steeds verder naar de randen van de dag. Deze ontwikkeling vormt een bedreiging voor de zichtbaarheid van kunst en cultuur voor een groter publiek.

De directe economische relatie van de publieke omroep met de kunstsector is vrij gering, met uitzondering van film/documentaire en serieuze muziek. Registreren van wat er aan cultureel aanbod beschikbaar is neemt in belang af. Dat geldt niet voor de registraties van festivals, waar het belang juist is toegenomen.

De kunstinformatieve programma's brengen kunst in de huiskamer. Deze etalagefunctie van de omroep van groot belang voor de kunstsector. Het belang van de etalagefunctie is tweeledig; voor het culturele bewustzijn en voor de marketing van kunst. Met eigen programmaformules, vooral in de sfeer van de kunstinformatieve programma's, kan de publieke omroep kunst en cultuur voor een groot publiek 'op de kaart' houden. Die kunst zou anders waarschijnlijk geheel naar een niche van connaisseurs verhuizen. Radio en televisie vormen bovendien een niet onbelangrijk middel van marketing voor kunst en cultuur. De bezoekcijfers voor een tentoonstelling of voorstelling stijgen merkbaar als radio en televisie er aandacht aan hebben besteed.

### DE ONTWIKKELING TOT 2008

De publieke omroep heeft te maken met ontwikkelingen die zich al manifesteren voordat in 2008 de maatregelen van de kabinetsvisie 'Met het oog op morgen' in zullen gaan. Dit zijn:

- de 5% ombuigingstaakstelling
- nieuwe toetreders op de markt; verdere versnippering (bijvoorbeeld Talpa)
- digitalisering; cross-medialisering
- het verlies van de voetbalrechten (en mogelijk ook andere sportrechten)
- afkalving van het bereik onder jongeren
- spanning tussen netprofilering en omroepprofilering
- dalende kijktijdaandelen

De publieke omroep schat dat tot 2008 de reclame-inkomsten met circa € 70 miljoen zullen dalen. Deze schatting lijkt ons niet onrealistisch. Als deze daling zich inderdaad voordoet, dan valt te verwachten dat de omstandigheden waaronder de kabinetsplannen moeten worden ingevoerd, volstrekt anders zullen zijn dan waarvan het kabinet nu uitgaat.

Voor kunst en cultuur betekent dit een forse bedreiging, omdat het kabinet voorstelt om de tegenvallers tot 2008 geheel ten laste te brengen van het budget van box C; de box waaruit kunst en cultuur moeten worden gefinancierd.

#### DE ONTWIKKELING VANAF 2008: MET HET OOG OP MORGEN

In de toekomstvisie 'Met het oog op morgen' schetst het kabinet een toedeling van het budget van de publieke omroep aan drie functies. Deze functies (ook wel 'boxen' genoemd) zijn de volgende:

- A. Nieuws en sport.
- B. Opinie en debat.
- C. Cultuur, educatie en andere informatie.

Kunst en cultuur komen dus terecht in box C. Daarin is gedacht een open markt te creëren voor omroepproducties, binnen een budgettair kader dat fluctueert al naar gelang de inkomsten. De kijkcijferdwang is in box C dus groter dan ooit. De Raad van Bestuur zal binnen deze box niet alleen het budget toedelen, maar ook het budget op peil moeten houden. Inkrimping van het budget voor kunst en cultuur lijkt onontkoombaar. Het kunstproduct is relatief duur, trekt minder kijkers, en is niet bevorderlijk voor de noodzakelijke reclame-inkomsten. In box C zal het marktmechanisme gaan domineren en dit mechanisme werkt niet gunstig voor kunst en cultuur.

De kabinetsvisie voorziet in het afschaffen van het wettelijke programmavoorschrift. De beschermingsmaatregelen die het kabinet daarvoor in de plaats stelt, bieden kunst en cultuur echter beduidend minder waarborgen en plaatsen kunst in het defensief. De prestatiecontracten die het kabinet voorstaat, maken kunst en cultuur voortdurend onderwerp van onderhandeling tussen de publieke omroep en het Ministerie van OCW. De prestatiecontracten zijn hierdoor minder effectief dan het huidige programmavoorschrift.

De vraag is of de regering niet in strijd handelt met de eigen uitgangspunten door kunst en cultuur in een open zone te plaatsen. De maatschappelijke betekenis van kunst wordt immers op één lijn gesteld met opinie, debat en educatie die *wel* bescherming houden. De (impliciete) veronderstelling uit de kabinetsvisie dat opinie en debat en educatie kwetsbaarder zouden zijn dan kunst is aanvechtbaar.

#### CONCLUSIES: DE CONSEQUENTIES VOOR KUNST EN CULTUUR

De kabinetsvisie heeft effecten op het aanbod van kunst en cultuur waarmee geen rekening is gehouden. Het budget voor kunst en cultuur komt onder druk te staan. De terugval van reclameopbrengsten bij de publieke omroep komt naar alle waarschijnlijkheid vooral terecht bij de budgetten voor kunst en cultuur. De budgetten voor nieuws (box A) en opinie (box B) zijn gefixeerd. Kunst en cultuur trekken naar verhouding minder kijkers en luisteraars. Daarmee dragen ze niet bij aan de bereikdoelstellingen van de publieke omroep en genereren ze evenmin grote reclameopbrengsten.

Doordat er minder geld naar kunst en cultuur zal gaan, vloeit ook minder geld naar aanbieders van kunst en cultuur. Dit effect is met name van belang in de sectoren film en serieuze muziek. Bij andere sectoren is dit effect minder groot omdat daar nu al niet veel geld naar toe gaat. In toenemende mate zullen culturele instellingen aan de publieke omroep gaan betalen voor media-aandacht.

Er wordt eigenlijk geen nieuwe markt voor mediaproductie gecreëerd zoals met de instelling van box C wordt beoogd. De bestaande vechtmart wordt zelfs nog kleiner. Nieuwe toetreders zullen zich niet snel aandienen. De omroepverenigingen houden voorlopig de markt vast, al dan niet in combinatie met de grote producenten die zich ook nu al op de markt bewegen. Dit wordt onder andere veroorzaakt doordat er geen gelijke concurrentieverhoudingen worden gecreëerd. De dubbelrol van de omroepen zal voor veel complicaties zorgen.

Doordat kunstproducties alleen nog kunnen worden ingekocht zullen de kunstredacties bij de omroepen verdwijnen. De band tussen distributie en productie wordt doorgesneden. Het kunstbeleid van de publieke omroep komt daardoor in de lucht te hangen. Experiment en ontwikkeling worden vanuit distributieoptiek vrijwel onmogelijk.

Een ontwikkeling naar twee netten, eventueel in combinatie met een culturele themazender zal leiden tot het marginaliseren van kunst en cultuur op de open zenders. Daardoor zal het grote publiek geen kennis meer maken met het kunstaanbod, en komt een kerndoelstelling van het overheidsbeleid voor de publieke omroep in gevaar.

De etalagefunctie van de publieke omroep voor kunst en cultuur staat duidelijk onder druk. Dit heeft voor de kunstsector negatieve gevolgen op de korte en op de lange termijn. Verminderde aandacht voor cultuur vertaalt zich direct in lagere bezoekcijfers van kunstinstituten. Op de langere duur betekent minder kunst en cultuur op de open netten dat het culturele bewustzijn in Nederland wordt uitgehold. De tendens tot marginalisering van kunst en cultuur is reeds enige tijd geleden ingezet. De kabinetsvisie gaat deze tendens echter niet tegen, maar versterkt die.