

Vertooganalyse
Onderwijs, Cultuur, Wetenschap en Media

2010-2015

Joke Hermes
Michiel Zonneveld

m.m.v. Andra Leurdijk en Saskia Welschen (analyse Mediadebat)

in opdracht van Ministerie OCW

Amsterdam, 2015

Inhoudsopgave

Inleiding	p. 3
Vertooganalyse onderwijs	p. 9
Vertooganalyse wetenschap	p. 26
Vertooganalyse cultuur	p. 49
Vertooganalyse media (door Andra Leurdijk en Saskia Welschen)	p. 67

Inleiding

Opdracht

In deze publicatie presenteren we een viertal analyses van het politieke en maatschappelijke debat. Ze gaan over de beleidsterreinen waarvoor het ministerie van OCW verantwoordelijk is. We sluiten hiermee een serie opdrachten af die we voor de directie Kennis van het ministerie van OCW mochten doen. Die samenwerking begon in 2010. We kregen toen het verzoek of we een verkenning wilden maken van hoe het onderwijsdebat zich op de middellange en lange termijn zou kunnen ontwikkelen.

Het debat over het primair en secundair onderwijs was op dat moment gepolariseerd. Docenten, ouders en opinieleiders klaagden luid over ‘het nieuwe leren’, de ‘megafusies’, ‘ophokuren’, gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, teruglopende onderwijsprestaties, bureaucratisering, de topsalarissen van onderwijsbestuurders en de uitholling van de positie van leraren. Uit de gesprekken die we op het ministerie voerden, werd duidelijk dat men zich daar regelmatig overvallen voelde door al die kritiek. Is er een manier om beter zicht te krijgen op de patronen in het maatschappelijke en politieke debat over het onderwijs, zodat we ons beter kunnen voorbereiden, zo luidde de vraag. Welke patronen zijn er zichtbaar? Wat zijn onze dode hoeken als wij naar de (onderwijs)wereld kijken?

Het ministerie gaf ons een vrije opdracht, inclusief de ruimte om kritisch naar de rol van het ministerie te kijken. Op de onderwijsopdracht volgde een kleine serie onderzoeken. Zelf mochten we ook analyses maken van het wetenschapsbeleid en het cultuurbeleid om in 2014 ons werk af te sluiten met een update van onze eerste rapportage. Andra Leurdijk en Saskia Welschen maakten de analyse over het mediabeleid.

Vertooganalyses

In 2010 kozen we ervoor het debat over onderwijs in kaart te brengen op basis van de dominante vertogen over dat onderwerp. Dat werd ook de leidraad van de analyses die volgden. Een vertoog is een samenhangende manier van spreken, schrijven en handelen. Het zijn de grote verhalen (‘narratieven’) waarin feiten, beelden en gebeurtenissen door de verschillende deelnemers aan het debat betekenis wordt gegeven. Als je die vertogen weet te onderscheiden, heb je een middel om een debat in kaart te brengen en patronen in het debat te herkennen. Vertooganalyses helpen ook antwoord te geven op de vraag waarom beleid, of de motivatie ervan, wel of niet wordt gewaardeerd.

In het onderwijsdebat onderscheiden we op basis van een groot aantal interviews en een literatuurstudie drie dominante vertogen: een vertoog waarin *Bildung* centraal staat (of vorming), een vertoog waarin *binding en emancipatie* centraal staan, en een *rendements*vertoog. In het *Bildungs*vertoog gaat het in de eerste plaats om de *intrinsieke* waarde van leren. Onderwijs staat in dienst van de ontplooiing en vorming van de individuele leerling. Een ander belangrijk element in dit vertoog is de leidende rol van leraren.

In het bindingsvertoog draait alles om het *maatschappelijk* belang van het onderwijs. Het belang van onderwijs wordt verbonden met burgerschap, maatschappelijke cohesie en met het leren van omgangsvormen. In het rendementsvertoog is het onderwijs een investering in de toekomst van de Nederlandse economie en de loopbaan van de leerling. Het gaat om de verwachte opbrengsten van het onderwijs. In dit vertoog past de nadruk op het belang van *rankings* en kwantificeerbare onderwijsprestaties waarmee beoordeeld kan worden of het geld dat in onderwijs wordt gestoken efficiënt is besteed.

Het is zelden zo dat de deelnemers aan een debat uit slechts één vertoog putten. Vaak worden posities verdedigd met een beroep op argumenten en voorbeelden die in verschillende vertogen geplaatst kunnen worden. Er is wel een verschil in het gewicht dat de vertogen in de schaal leggen. Leraren voelen zich bijvoorbeeld vaker thuis bij argumenten die passen in het *Bildungs*vertoog. In 2010 stelden we vast dat het ministerie van OCW vooral uit het rendementsvertoog putte.

Vergelijkbare vertogen

In de vertooganalyses die we daarna maakten, herkenden we vergelijkbare patronen als die in het debat over het onderwijs. In onze analyse van het debat over het wetenschapsbeleid onderscheiden we het pure wetenschapsvertoog waarin, net als in het *Bildungs*vertoog, alles draait om de *intrinsieke waarde* van wetenschap. Die dient onafhankelijk te zijn en gedreven door nieuwsgierigheid. Wetenschappers en de academische gemeenschap moeten daarom hun werk zo veel mogelijk in vrijheid kunnen doen, zo min mogelijk gehinderd door prestatieafspraken of administratieve verplichtingen.

In een tweede vertoog gaat het over de maatschappelijke waarde van de wetenschap. Wetenschappers dienen zich in dit vertoog te verbinden met de maatschappij en uit de ivoren toren van de wetenschap te komen. De opdracht van de wetenschap is niet in de eerste plaats het produceren van ‘de waarheid’, maar om met inzichten te komen die kunnen bijdragen aan het oplossen van maatschappelijke problemen, of die maatschappelijke kwesties kunnen agenderen. Tot slot kent ook de wetenschap haar economisch rendementsvertoog. De focus ligt hier op de bijdrage van de wetenschap aan innovatie en het internationale concurrentievermogen van Nederland. Om een nota van OCW uit 2011 te citeren: het gaat om ‘de pijnlijke kennis-kunde-kassa’.¹

In onze analyse van het debat over het cultuurbeleid is er een duidelijke verwantschap tussen wat we het artistiek-esthetische vertoog noemen en het *Bildungs*vertoog in het onderwijs. Opnieuw staat de intrinsieke waarde centraal; het is *l’art pour l’art*. We citeerden het gedicht ‘Nutteloze Noodzaak’ dat Ramsey Nasr in 2009 schreef als protest tegen de bezuinigingen op cultuur, waarin hij duidelijk maakt dat kunst wat hem betreft onmogelijk vanuit het perspectief van ‘nut’ kan worden begrepen.

¹ *Kwaliteit in verscheidenheid*, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, OCW 2011, p. 46.

De maatschappelijke waarde van kunst en cultuur kan (in tegenstelling tot de maatschappelijke waarde van onderwijs en wetenschap) uitgedrukt worden in twee vertogen. Het 'beleidsvertoog over de verbinding door cultuur' benadrukt dat kunst mensen bij elkaar kan brengen. Door empathisch vermogen te stimuleren, door een nationale identiteit te versterken, of door diversiteit te overbruggen. In het 'democratisch-pluriforme' vertoog gaat het niet om het direct bindende karakter van de kunst maar om 'eenheid in verscheidenheid'. Of zoals PvdA-Kamerlid Bussemaker het in 2005 in een artikel in *De Volkskrant* verwoordt: "Kunst en cultuur zetten je aan het denken, doen vanzelfsprekendheden wankelen, werken relativerend en zaaien verwarring." Uitgaande van dit vertoog moet de overheid garant staan voor de ruimte om tegengeluiden te kunnen laten horen. Tenslotte kent ook het beleidsterrein van de cultuur een economisch rendementsvertoog. De reden voor de overheid om in kunst te investeren ligt ook hier in de te verwachte economische baten, bijvoorbeeld als gevolg van toenemende toeristische aantrekkelijkheid van Nederlandse bestemmingen.

Voor een analyse van het mediadebat kunnen volgens hetzelfde stramien vertogen worden ingedeeld. Analoog aan onze eerdere analyses zouden wij kiezen voor een vertoog waarin het gaat om intrinsieke waarde en professionele vrijheid, een vertoog dat de nadruk legt op maatschappelijke binding en op een rendementsvertoog. Net als in het geval van wetenschap, kunst en cultuur gaat het in de media immers om een beroepsgroep die in vrijheid moet kunnen werken. De kwaliteit van media-inhoud gedijt niet bij dwang. Die komt tot stand onder condities van professionele uitdrukkingsvrijheid, of het nu gaat om fictie of non-fictie inhoud, om nieuws, amusement, informatie of drama. Maatschappelijke binding is gebaat bij betrouwbaar nieuws maar ook door berichtgeving over (inter)nationale sportevenementen en door drama in de eigen taal. In het huidige sterk gecommercialiseerde medialandschap is het economisch rendementsvertoog goed te herkennen in de nadruk die ook voor de publieke omroep op te behalen kijkcijfers ligt.

Leurdijk en Welschen keken met een frisse blik naar de vertogen die voorkomen in het debat over de media. Zij leggen in hun analyse de nadruk op rol de van de overheid. Professionele vrijheid komt bij hen voor in hun *'Overheid borgt'* vertoog. Het bindingsvertoog komt terug als het vertoog waarin *'de publieke functie en het publieke nut van de media'* centraal staan. Het gaat dan over 'emancipatie', 'pluriformiteit', 'controlerende macht', en 'betrouwbare nieuwsvoorziening'. Naast dit vertoog onderscheiden ze, net als in onze analyse van de vertogen op het gebied van kunst en cultuur, een vertoog waarin het gaat om het belang van pluriformiteit. Leurdijk en Welschen noemen dit het *'netwerksamenlevingsvertoog.'* Waar wij rendementsdenken zowel binnen de overheid als bij de publieke media herkennen, spreken Leurdijk en Welschen van een *'vrije markt'* vertoog dat over zowel de publieke als de commerciële omroepen gaat. (In andere mediasectoren speelt de vermenging van publieke en commercieel gefinancierde bedrijven een minder grote rol). Analoog aan de rendementsvertogen in de andere analyses ligt hier de nadruk op de media als commerciële bedrijven. De markt moet maar zorgen voor een divers media-aanbod. Tegen publieke omroepen wordt binnen dit vertoog kritisch aangekeken: hun activiteiten zijn marktverstrend.

Dode hoeken

Wat leveren deze vertooganalyses concreet op? Een eerste conclusie is dat het -in het proces van formuleren en evalueren van de effectiviteit van beleid- helpt om mogelijke dode hoeken in kaart te brengen. Dat heeft te maken met de werking van vertogen. Het zijn narratieven en daarmee perspectieven op de werkelijkheid. Alles wat binnen de focus van een vertoog valt, wordt scherp waargenomen. Wat buiten die kijkrichting ligt, blijft onzichtbaar. Elke deelnemer aan het debat heeft uit der aard van de door hem of haar geprefereerde vertogen zijn of haar dode hoeken. Het is verstandig regelmatig de vraag te stellen uit welk vertoog (of welke vertogen) wordt geput. Wat zien wij en wat zien andere deelnemers aan het maatschappelijke en politieke debat over het hoofd? Dat lukt alleen als je je erin oefent vanuit verschillende perspectieven te kijken. In onze analyse over het wetenschapsbeleid concludeerden we daarom dat het voor een ministerie altijd de kunst is zich niet te exclusief met één van de dominante vertogen te verbinden.

Dynamiek van het debat

Een tweede terugkerende vaststelling is dat een vertooganalyse kan helpen om de dynamiek van een debat beter te begrijpen. Eén van de vragen die we telkens stelden, was: wanneer worden politieke kwesties explosief? Het terugkerende antwoord is dat de kans daarop toeneemt als beleid vanuit verschillende vertogen bekritiseerd kan worden. Een recent voorbeeld zijn de studentenprotesten. Daar zie je dat verschillende vertogen over wetenschap en onderwijs met elkaar worden verbonden. Je herkent het vertoog waarin de intrinsieke waarde van onderwijs centraal staat in het protest tegen het opheffen van onderwijs in een aantal 'kleine' talen. Het bindingsvertoog is te herkennen in de kritiek op een universiteit die steeds grootschaliger wordt, waar 'de managers' het voor het zeggen hebben en waar onderwijs wordt overgelaten aan tijdelijke krachten omdat ze belangrijker zijn. Het verzet tegen het onroerend goed-beleid wordt verbonden met de eis tot democratisering van de universiteiten. Ondertussen wordt zelfs vanuit het rendementsdenken de aanval geopend. Zijn de financiële beslissingen van universiteiten wel verantwoord? In deze dynamiek en medialogica kan alles met alles worden verbonden: van de kwaliteit van het universitair onderwijs, de academische onafhankelijkheid tot 'het rendementsdenken' die de hele samenleving in de greep zou hebben.

Het doet denken aan het verzet tegen de schaalvergroting in het funderend onderwijs zoals we dat in onze analyse van het onderwijsdebat beschrijven. Vanuit het Bildungsvertoog wordt betoogd dat het onderwijs onder condities van schaalvergroting bureaucratiseert, waardoor onderwijsinhoud en -vorm op de achtergrond raken en er niet meer naar de stem van de leraren wordt geluisterd. Vanuit het bindingsvertoog wordt aangevoerd dat scholen verworden zijn tot anonieme, massale leerfabrieken waarin diversiteit, emancipatie en burgerschapsvorming geen kans meer maken omdat leerlingen zich niet meer als individu gekend en erkend voelen. Vanuit het rendementsvertoog is er het argument dat schaalvergroting leidt tot onvoldoende overzicht over en inzicht in het aangeboden curriculum en de broodnodige aansluiting op het werkveld. Er hoeft dan maar weinig te gebeuren, of er ontstaat grote ophef en verontwaardiging over de gevolgen van ontoereikend of juist te dirigistisch beleid: een scholenkoepel die failliet gaat door een -volgens de pers-

‘megalomane investering,’ exorbitante salariëring van management en bestuurders. De drie vertogen samen kunnen ook in positieve zin samenkomen, bijvoorbeeld als het gaat om lof voor kleinschalige beroepsopleidingen. Daar is sprake van een directe band tussen de leraar en de leerling (Bildung), iedereen kent elkaar (binding) en door onder andere stages is er goed contact met het bedrijfsleven (rendement). Het terugkerende voorbeeld hier is de meubelmakervakopleiding.

Balansbewaker

Een derde conclusie is dat het uitzetten en het verdedigen van het beleid vanuit maar één van de vertogen risicovol is (maar het kan natuurlijk een politieke keuze zijn om dit risico te nemen). In 2010 viel ons bij de analyse van het onderwijsdebat op dat het rendementsvertoog voor een groot deel het perspectief van het ministerie bepaalde. Het gevolg was dat het ministerie zich daarmee onder andere van de leraren vervreemde die bij voorkeur argumenten gebruiken die passen binnen het Bildungsvertoog. Hetzelfde mechanisme is ook te vinden in het debat over het wetenschapsbeleid, waarin veel mensen zich niet vertegenwoordigd voelen door OCW omdat het ministerie zich in hun ogen te veel vereenzelvigd met het economisch rendementsvertoog (te weinig tegenspel biedt tegen de focus op topsectorenbeleid). In het cultuurbeleid ligt de nadruk zo zwaar op maatschappelijk nut dat de artistieke en esthetische waarde van kunst en cultuur door het ministerie onderschat lijkt te worden. In de analyse van het debat over de wetenschap schetsen we het ministerie als de bewaker van de balans in het ecosysteem, dat is op alle beschreven beleidsterreinen belangrijk.

Obliquity

De laatste conclusie is dat de samenhang tussen de vertogen niet toevallig is. Op alle vier de beleidsterreinen waarvoor het ministerie verantwoordelijk is, moet rekening worden gehouden met het erkennen van de intrinsieke waarde van het specifieke veld, van de maatschappelijke rol die voor een belangrijk deel overheidsfinanciering van dat veld legitimeert en met de professionele vrijheid die beroepsuitoefenaars in het onderwijs, kunst en cultuur, de wetenschap en de media nodig hebben. Bovendien moet er steeds een evenwicht worden bewaard tussen het sturen op te verwachte resultaten en ruimte laten voor de onverwachte uitkomsten.

Ten opzichte van sommige andere ministeries lijkt OCW daardoor in het nadeel als het gaat om de meetbaarheid van uitkomsten en economisch rendement. In het onderwijs wordt veel getoetst en beoordeeld, maar uiteindelijk laat het zich bijvoorbeeld moeilijk voorspellen wat een leraar een lastige leerling kan bijbrengen. Ook het totale economisch nut van het onderwijs valt niet in cijfers uit te drukken, of in elk geval lijkt dat minder makkelijk dan in het geval van een investering in wegenbouw, of een aanpassing in het sociale zekerheidsstelsel. Hoe kan je weten of de opleidingen van nu, met alle veranderingen in economie en maatschappij, van belang zijn voor de arbeidsmarkt van de toekomst? De problematiek van de onvoorspelbaarheid van economische en maatschappelijke baten geldt zeker ook voor het wetenschapsbeleid. Hoe kan je weten welke wetenschappelijke kennis van nut zal blijken? Vaak wordt dat nut pas achteraf duidelijk. Het Majorana-deeltje is niet

ontdekt omdat je er een supercomputer mee kan bouwen, het is andersom: het Majoraandeeltje is ontdekt en daardoor kan er (mogelijk) een supercomputer worden ontwikkeld.

In het cultuur- en mediabeleid is het nog moeilijker te voorspellen wat *'the return on investment'* is. In de analyse van het debat over het cultuurbeleid laten we zien dat maatschappelijke en economische waarde bijna per definitie onbedoelde neveneffecten zijn. Het instrumentaliseren van kunst en cultuur ondermijnt de autonomie van makers waardoor die zo gewenste maatschappelijke en economische waarde niet kan ontstaan. De doelen die het ministerie van OCW stelt kunnen, in de woorden van de Engelse econoom Kay vaak het beste indirect worden bereikt.² *Obliquity* is de term die hij gebruikt: onder een schuine hoek. De ondertitel van Kay's boek is veelzeggend: *Why our goals are best achieved indirectly*. Mensen met veel vrienden zijn gelukkiger, maar wie alleen maar vrienden maakt om daar zelf gelukkiger van te worden miskent het wezen van vriendschap. Vriendschap heeft intrinsieke waarde. Extrinsieke waarde is een onbedoeld bijproduct. Hetzelfde geldt voor kunst, zo stellen we in onze vertooganalyse van het kunst- en cultuurdebat vast. Kunst kan creativiteit stimuleren, het kan bijdragen aan binding in de samenleving, het kan economische meerwaarde hebben, maar dat zijn allemaal onbedoelde bijproducten.

Overigens moeten we de stelling dat het ministerie van OCW ten opzichte van andere departementen in het 'nadeel' is, wel in het juiste perspectief plaatsen. We doelen daarmee op begrotingsdiscussies waarin uitgaven als 'investeringen' worden gezien die gehonoreerd worden als de verwachte opbrengst door het CPB en het ministerie van financiën als 'hard' worden beoordeeld. Daar staat tegenover dat het ministerie vanuit een ander perspectief zich juist in een voorhoedepositie (maar niet in een uitzonderingspositie!) bevindt. Als geen ander ministerie heeft ze te maken met nieuwe vormen van werken en met de kennissamenleving. Over de volle breedte van het maatschappelijk en economisch veld is 'kenniswerk' belangrijk aan het worden. Kenniswerk laat zich het makkelijkst definiëren door kenniswerkers te kenschetsen: als vrijheidslievende, eigenwijze managers van het eigen werk en de eigen doelen daarin. Juist van hen kan creativiteit en innovatie worden verwacht waarvan andere sectoren uiteindelijk ook zullen profiteren. De hele publieke en semipublieke sector staat voor de uitdaging om deze ontwikkeling te benutten.

² John Kay *Obliquity. Why our goals are best achieved indirectly*. London: Profile Books, 2010

Vertooganalyse onderwijs (2014, 2010)³

“De dode hoek is de plek waar de chauffeur via zijn spiegels geen zicht op heeft.”⁴

De politie Amsterdam-Amstelland adviseert het gebruik van een dodehoekspiegel om te voorkomen dat met name chauffeurs van grote vehikels dodelijke ongelukken veroorzaken. De dode hoek definieert de politie als: de plek (plekken) waar de chauffeur via zijn (gewone)spiegels geen zicht op heeft.

Dode hoek analyse

Amsterdam, 7 november 2014

Opricht

De basis voor dit rapport werd in 2010 gelegd. De directie kennis van het ministerie van OCW vroeg ons toen meer zicht te geven op hoe het debat over het primair en het voortgezet onderwijs zich op de middellange en lange termijn zou kunnen ontwikkelen. In het bijzonder werd ons gevraagd om te onderzoeken of er mogelijk dode hoeken zijn: of er dus explosieve kwesties zijn die in de lange termijnverkenningen van het ministerie over het hoofd worden gezien. Het doel van het project was bij te dragen aan de alertheid op nieuwe ontwikkelingen in het onderwijs en in het onderwijsdebat. Het ging daarbij niet om een opsomming van de problemen, maar vooral om de grotere verhalen (vertogen) waarmee ze zijn verbonden en om de mechanismes die ze sturen. In deze notitie stellen we ons de vraag of de vertogen die we destijds onderscheidden, nog steeds goed inzicht bieden in het politieke krachtenveld. Of moeten we op basis van nieuwe inzichten en ontwikkelingen de conclusies en aanbevelingen die we in 2010 deden nu, anno 2014, bijstellen. De focus ligt daarbij deze keer niet louter op het primair en voortgezet onderwijs, maar ook op het hoger onderwijs.

Toen we in 2010 de opdracht kregen, was het onderwijsdebat sterk gepolariseerd. Docenten, ouders en opinieleiders klaagden over ‘het nieuwe leren’, de ‘megafusies’, ‘ophokuren’, gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de arbeidsmarkt, teruglopende onderwijsprestaties, de topsalarissen van onderwijsbestuurders, de gepercipieerde uitholling van de positie van de leraren, enzovoort. Op zoek naar de patronen in het debat voerden we in 2010 gesprekken met mensen die we tot de Haagse insiders konden rekenen (Tweede Kamerleden, ambtenaren), en die tot de outsiders behoren (docenten, ouders,

³ Oorspronkelijke titel: **Dode Hoek Analyse, Revisited** Amsterdam, 7 November 2014. Update van de eerdere analyse van het beleidsterrein onderwijs uit 2010.

⁴ <http://www.politie-amsterdam-amstelland.nl/get/cmf?is=6977>, gezien mei 2010.

wetenschappers). Veel kwesties kwamen in die gesprekken aan de orde. Het leidde tot het identificeren van de dominante vertogen waarin kwesties die als probleem worden gezien in het onderwijsdebat betekenis krijgen.

Drie vertogen

Het debat over onderwijs in Nederland wordt, zo luidde onze conclusie, gedomineerd door drie vertogen:⁵ een vertoog waarin Bildung centraal staat (of vorming), een vertoog waarin binding en emancipatie centraal staan, en een rendementsvertoog. Dat laatste vertoog was in hoge mate het perspectief van het ministerie, zo constateerden we. Het beziet onderwijs vooral in economische termen. Efficiency, balans tussen kosten en baten, en goede internationale rankings zijn de uiteindelijke graadmeters voor het succes van beleid en het succes van het Nederlandse onderwijsstelsel. We spreken hier van vertogen omdat het gaat om de kaders waarin ‘de werkelijkheid’ op een dwingende manier betekenis krijgt. In trefwoorden en korte profielen kunnen de drie vertogen als volgt worden gekenschetst (de volgorde is willekeurig):

(1)-Het *Bildungsvertoog*, onderwijs staat ten dienste van ontplooiing en vorming van het individu. De docent is van enorm belang. Hij of zij inspireert, geeft kaders en begeleidt de ontwikkeling van de leerlingen. De intrinsieke waarde van onderwijs, leren, ontplooiing en ontwikkeling staat centraal. Daar staat wantrouwen ten opzichte van externe motivatieprikkel tegenover (die werken wellicht op de korte termijn, maar ondermijnen de motivatie op de lange termijn). Voor de aanhangers van het *Bildungsvertoog* staat het buiten kijf dat onderwijs altijd moet plaatsvinden in een ongelijke, autoritaire verhouding, die door alle betrokkenen geaccepteerd moet worden. Immers, kennisoverdracht vereist een heldere gezagsverhouding binnen de onderwijssituatie. Een voorbeeld van een publicatie waarin dit vertoog resoneert is *Te gezellig in de les* van Astrid Boon en Leo Prick.⁶ Het vertoog sluit aan bij populaire noties dat de professional (weer) ruimte moet krijgen en sluit dus aan bij alles wat gezegd en geschreven wordt over ‘beroepseer’, ‘beroepstrots’ en het ‘weer in zijn (haar) kracht zetten van de professional’.

(2)-Het *bindingsvertoog* redeneert vanuit het maatschappelijk belang van het onderwijs. Het verbindt het belang van onderwijs met burgerschap, maatschappelijke cohesie, het bestrijden van segregatie maar ook met omgangsvormen, normen en waarden. Op school gaat het om meer dan kennis of kaders, je leert er de basisprincipes van democratisch samenleven en met anderen omgaan. Sterker nog: het onderwijs is het belangrijkste instituut waarin leden van verschillende maatschappelijke groepen en klassen elkaar tegenkomen en elkaar kunnen leren kennen. Op zijn best gaat onderwijs daarom over insluiting en talentontwikkeling voor allen, op zijn slechts is het een sorteermachine die maatschappelijke uitsluiting en segregatie

⁵ Elk vertoog heeft zijn eigen favoriete thema’s maar ‘bemoeit’ zich met onderwijs en leren in brede zin. Hoewel specifieke partijen in de verschillende debatten over onderwijs ook weer hun favoriete vertoog hebben, is het niet zo dat sprekers naar vertoog kunnen worden ingedeeld. Het is andersom. De vertogen zijn de drie leidende perspectieven op alles wat met onderwijs te maken heeft. Zodoende verschaffen ze de mogelijkheid om standpunten te kiezen en om standpunten die horen bij de andere vertogen te kritiseren.

⁶ Astrid Boon en Leo Prick (2010) *Te gezellig in de les*. Amsterdam: Augustus.

(re)produceert. De school heeft vanwege haar centrale maatschappelijke rol en plek ook een zorgtaak. De leraar wordt daarom bijgestaan door *remedial teachers* (of intern begeleiders), en zorgbemiddelaars. Als team verwezenlijken zij de maatschappelijke taak van de school. Een voorbeeld van een publicatie die past bij dit vertoog, is Anja Vink's *Witte zwanen, zwarte zwanen. De mythe van de zwarte school*.⁷

(3)-Het *rendementsvertoog* ziet onderwijs vooral als een investering in de toekomst van de Nederlandse maatschappij. Omdat de huidige geglobaliseerde verhoudingen ons land in een positie hebben gebracht dat kennis de belangrijkste concurrentiefactor is, is talentontwikkeling van enorm belang. Er moet meer gestuurd worden op excellentie. De toegang tot het hoger onderwijs moet via doorlopende leerlijnen zo goed mogelijk worden geregeld. Reflectieve professionaliteit is het trefwoord voor hoe leerlingen moeten leren werken. Onderwijs is vooral een voorbereiding op de arbeidsmarkt. Eenmaal opgenomen in het legioen van de werkers, zullen leerlingen lerend moeten kunnen werken. Als toekomstige arbeidskrachten zullen zij zich voortdurend flexibel, snel en slim moeten aanpassen aan de nieuwe vragen, eisen en uitdagingen die (internationale) markten stellen. Het *rendementsvertoog* vermijdt een inhoudelijke opvatting over goed onderwijs. Onderwijs moet optimale onderwijsprestaties leveren. Hoe dat gebeurt is van minder belang, als onderwijs maar opbrengstgericht is en presteert. In het onderwijs moet voortdurend getoetst worden op de voortgang, waarbij leerprestaties worden beoordeeld aan de hand van objectief vastgestelde 'referentieniveaus'. Toelichtingen op de onderwijsbegroting en *VO2020. De toekomstvisie van de Directie Voortgezet Onderwijs in kaart* (2010) zijn allebei typisch voorbeelden van het *rendementsvertoog*.

In de gesprekken die we voerden werden verbindingen gemaakt tussen vertogen en klachten of zorgen over het onderwijs. Het *Bildungsvertoog* is bijvoorbeeld te herkennen in de klacht dat het onderwijs wordt belast met 'oneigenlijke taken'. Je zit niet op school om ongewenst gedrag af te leren maar om iets aan te leren, om kennis op te doen en te leren die te structureren. Zulke klachten richten zich tegen het 'weer samen naar school' en 'passend onderwijs' beleid. Vanuit het *Bildungsvertoog* is het onbegrijpelijk dat er niets gedaan wordt aan het te grote aantal gedragsgestoorde leerlingen in het regulier onderwijs die lessen onmogelijk maken en daarmee hele klassen duperen. In dit vertoog past ook het verhaal dat onderwijs rekening moet houden met verschillen in talent en aanleg. Het huidige aanbod zou 'te nivellerend zijn'. Het *Bildungsvertoog* is het best in staat om te duiden waar onderwijs over gaat: kennisoverdracht in brede zin en het stimuleren van talent en (zelf)reflectie. In het *Bildungsverhaal* dient onderwijs karaktervorming. Alles leuk en makkelijk maken omdat onderwijs daardoor toegankelijker en aantrekkelijker zou worden, is in dit vertoog onzinnig. Onderwijs is geen Danone-toetje. Het moet vooral niet lekker en luchtig worden gemaakt. Het is een uiterst serieuze zaak. Hier leent het ministerie zijn ideeën over 'krachtig meesterschap'.

Onder het *bindingsvertoog* vallen weer andere verhalen. We kwamen bijvoorbeeld het verhaal over de menselijke maat regelmatig tegen. Het gaat dan om het afgrijzen over scholen met

⁷ Anja Vink (2010) *Witte zwanen, zwarte zwanen. De mythe van de zwarte school*. Amsterdam, Meulenhoff.

enorm veel leerlingen en over de bestuurlijke schaalvergroting.⁸ Als leerlingen zich niet gekend en herkend voelen, dan is er geen sociale druk of beloning om in het schoolsysteem te blijven, met schooluitval tot gevolg. Binnen het bindingsvertoog valt ook het thema van de emancipatie. Onderwijs is een maatschappelijk goed dat toegankelijk moet zijn. Voor maatschappelijk achtergestelde groepen is juist het onderwijs een motor voor emancipatie. Het verhaal over socialisatie, integratie en burgerschap hoort hier ook thuis. Onderwijs dient niet alleen ‘kennen en kunnen’, dus kennis en vaardigheden, maar juist ook de socialisatie van jongeren tot burgers die maatschappelijk probleemloos kunnen functioneren. Daarmee wordt schooluitval extra beladen. Immers, uitval uit het MBO correleert met armoede, criminaliteit en bijstandsafhankelijkheid. Ook hier leent het ministerie een ‘deelverhaal’, namelijk de beleidslijn van ‘de nieuwe gestrengheid’ (zie bijvoorbeeld *Toelichting op de onderwijsbegroting 2010*).

Onder het Rendementsvertoog waarin onderwijs vooral wordt gezien als economische investering valt het verhaal van het versterken van de kenniseconomie. De overgang van een industriële, naar een diensten- en nu een kenniseconomie vereist dat we als natie toptalent ontwikkelen en sturen op excellentie. Over de hele linie moet talent worden benut zodat we door middel van de verschillende internationale rankings een check hebben of we (op termijn) mee zullen kunnen komen in de wereldeconomie. Een cynische commentator vat het als volgt samen:

If a state cannot produce a quality ‘people product’, in sufficient quantities, then it must buy them from abroad. Each state will have to view education, not as the right of every citizen, distributed arbitrarily, but as an investment on which it must expect a return: they must invest in success and not in failure’ (Ian Angell in *LSE Magazine*).⁹

Hoewel dit citaat vrij aardig de kern van het vertoog raakt, suggereert het ten onrechte dat iemand die het rendementsvertoog onderschrijft geen humaan gevoel kent. Juist in dit vertoog vind je het argument dat onderwijs leerlingen moet opleiden voor de arbeidsmarkt. Werk is de plek waar jongeren gesocialiseerd worden. Je onderwijs- en vervolgens je arbeidsloopbaan is de route naar een betekenisvolle invulling van je leven. Hoewel de kenniseconomie en het voorbereid zijn op de toekomst belangrijk uitgangspunten zijn, is ook dit vertoog niet gespeend van enige nostalgie. Het belang van ambachtelijke arbeid is daarvan een goed voorbeeld, bijvoorbeeld in het verhaal over de teloorgang van vakmanschap. ‘Ze kunnen tegenwoordig geen hamer meer vasthouden’, zo luidde (en luidt) de klacht, met een directe verwijzing naar een VNO/NCW rapport over de aansluiting tussen onderwijs en arbeidsmarkt, uit, jawel, 1979. Daarmee ligt er een dubbele uitdaging in het rendementsvertoog. Hoe toekomstgericht ook, de kenniseconomie heeft een service-industrie nodig die haar kenniswerkers onder andere voorziet van voedsel, huizen en zorg voor kinderen, die weinig te maken heeft met de internationale concurrentiekracht die zo dominant is in het rendementsverhaal. De grootste uitdaging voor het rendementsvertoog is het om goed om te

⁸ De maximale omvang van een school of leerinstelling werd regelmatig genoemd, en het ging altijd om 5 tot 600 leerlingen.

⁹ Ian Angell (1995), ‘Winners and losers in the Information Age’ in *LSE Magazine* 7(1), pp. 10-2.

gaan met de maatschappelijke tweedeling tussen een kennisklasse en de serviceleveranciers.¹⁰ Ten aanzien van het onderwijs stelt dit vertoog het meest nadrukkelijk de vraag of de investeringen in het onderwijs wel voldoende rendement opleveren. Opbrengst en efficiency zijn belangrijke trefwoorden.

De vertogen anno 2014

Vormen de drie vertogen nog steeds een goede kapstok om te begrijpen hoe het publieke debat over onderwijs wordt gevoerd? We denken van wel. De mensen uit de onderwijswereld die we voor deze update interviewden konden zich goed vinden in het onderscheid tussen het Bildung, het binding- en het rendementvertoog. Anno 2014 laten de vertogen zich moeiteloos aanvullen met nieuwe voorbeelden. In de gesprekken werden geen kwesties of invalshoeken naar voren gebracht die we geen plek konden geven.

Bildung

Nog altijd wordt er conform het Bildungsvertoog geklaagd over de extra taken die op het bord van de onderwijzer wordt gelegd. De integratie van leerlingen uit het speciaal onderwijs is nog steeds omstreden.¹¹ ‘Weer samen naar school’ heet nu ‘Passend onderwijs’. Die leidt volgens critici (zeker in combinatie met doorgevoerde bezuinigingen) tot een overbelasting van leraren. De AOb bijvoorbeeld laat de redactie van *Hart van Nederland* weten dat leraren niet staan te springen om hun leerlingen medicijnen te geven nu zorgleerlingen naar gewone scholen komen waar niet standaard een verpleegkundige aanwezig is om dergelijke handelingen te verrichten. De leraren vinden dit eng en zien het als een extra belasting.¹²

De reacties op het boek *Meester Mark draait door. Ten onder in het onderwijs* van Mark van der Werf laten ook goed de kracht van het Bildungsvertoog zien in het denken over de professionele identiteit en taak van leraren.¹³ Hoewel de auteur een genuanceerd beeld schetst, en ook in interviews ruiterlijk erkent dat hij wellicht niet voor het leraarschap in de wieg is gelegd, is er in de reacties veel aandacht voor de pervertering van het leraarschap. De vele uren die hij kwijt was met administreren krijgt veel aandacht, net als de opgave om les te geven aan een groep waarin enkele leerlingen zwaar gedragsgestoord zijn. Leraren zouden zich vooral, zo niet uitsluitend met al hun leerlingen en met onderwijsinhoud moeten kunnen bezig houden. Dat moeten ze bovendien redelijk autonoom kunnen doen. Dat is niet alleen één van de boodschappen van Meester Mark die behoorlijk last heeft van zijn coach, maar

¹⁰ Saskia Sassen wijst in dit verband op het ontstaan van een kosmopolietie kenniselite en een migrantenonderklasse in ‘global cities’. De laatste doen verrichten laag betaalde arbeid in restaurants, wasserettes en (illegale) kinderopvang. Niet een aantrekkelijk scenario voor de Randstad. (*The Global City*, 1991, revised 2002. Princeton: Princeton University Press).

¹¹ ‘Weer samen naar school’ heet nu ‘Passend onderwijs’. Het doel van dit beleid is precies hetzelfde, minder leerlingen naar speciaal onderwijs, de methode is iets anders. Zo krijgen scholen vanaf 1 augustus 2014 geen leerlinggebonden financiering meer (lfg of rugzakjes) maar gaat extra financiering naar de samenwerkingsverbanden in de regio waarin de school participeert. (Bron: <http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/passend-onderwijs/verantwoordelijkheid-scholen>, gezien oktober 2014).

¹² Bron: <http://www.hartvannederland.nl/nederland/2014/aob-geeft-leerling-geen-medicijnen/> (gezien oktober 2014). Net zoals dit regionale nieuwsprogramma nemen regionale kranten het graag op voor de leraar, al is de lokale status van leraren ook een bron van zorg. Middels een mediascan vonden we in de regionale pers veel berichten over juffen en meesters die afscheid namen. Zij zijn duidelijk steunpilaren in de lokale gemeenschap. Des te groter is de verontwaardiging en de zorg als het idee bestaat dat juist zij over de schreef gaan. Het gaat dan om beschuldigingen van ongewenste intimiteiten en geweld jegens leerlingen die in de lokale kranten op de voet worden gevolgd.

¹³ Mark van der Werf (2014) *Meester Mark draait door. Ten onder in het onderwijs*. Schiedam: Scriptum.

ook een centrale gedachte in de bundel *Het Alternatief, weg met de afrekencultuur in het onderwijs!*¹⁴

De samenstellers van het boek, René Kneyber en Jelmer Evers, introduceren zichzelf als een ‘merkwaardig schrijversduo’. Ze zijn een voorvechter van progressief onderwijs versus een traditionalist. Wat ze bindt is afschuw over de dol gedraaide verantwoordingscultuur in het onderwijs. Hun woede richt zich vooral op het (extern) bedrijfsmatig sturen op prestaties, die docenten afhouden van wat hun eigenlijke taak is (de overdracht van kennis).

“Van scholen en leraren wordt tot ergernis toe gevraagd om zich te verantwoorden in de meest bureaucratische zin van het woord. Alles wat een school doet, moet op papier uit te drukken zijn. Dat beperkt zich niet alleen tot handelingsplannen, pestprotocollen, onderwijskundige rapporten, leerlingvolgsystemen en persoonlijke ontwikkelingsplannen met SMART-geformuleerde doelen. Nee, was dat maar waar: juist de cijfers op papier worden steeds belangrijker.”

schrijven Kneyber en Evers, in hun inleiding (2013: 7).

De aandacht voor en de populariteit (bij studenten en docenten) van de *university colleges* zijn een voorbeeld van de ideale onderwijssituatie zoals die er in het Bildungsvertoog uitziet. Hier wordt geprobeerd de kernwaarden van het Bildungsideaal in praktijk te brengen. Het zijn verzamelplaatsen van studenten die in de eerste plaats intrinsiek gemotiveerd zijn. Zo zijn naast eerdere schoolprestaties, de motivaties van studenten een belangrijk onderdeel van de toelatingsprocedure van de *university colleges*. Onderwijs vindt plaats in kleine groepen zodat een ‘leergemeenschap’ kan ontstaan waarin docenten beter in staat zijn hun studenten persoonlijk kennis bij te brengen.

Binding

In 2010 schreven we dat posities zelden exclusief met één vertoog zijn verbonden. Dat geldt ook voor het laatste voorbeeld. De *university colleges* zijn voor alles gemeenschappen van docenten en een beperkte groep studenten. Het positief spreken over de colleges lijkt daarmee ook te passen in het bindingsvertoog. Het sluit aan bij de roep om de menselijke maat. Politiek was die roep al vanaf 1 oktober 2011 formeel vertaald in een ‘fusietoets’. Meer inhoudelijk profileren scholen van allerlei soort zich graag als kleinschalige, sociale gemeenschappen die ‘veilig’ zijn en waar alles wordt gedaan om pesten te voorkomen. Hoewel hier termen worden gebruikt die lijken te passen in het bindingsvertoog, is het de vraag of dat wel past. Het gaat hier duidelijk niet over integratie en emancipatie.

Passend binnen het bindingsvertoog is de waarschuwing van de Onderwijsraad in 2013 in het advies ‘Een smalle kijk op Onderwijskwaliteit’ dat burgerschapsvorming het kind van de rekening dreigt te worden. Elders in dat advies staat dat de samenleving naast creativiteit en vakmanschap ook behoefte heeft aan het ‘vermogen tot samenwerking’, ‘culturele en morele sensitiviteit’ en ‘zorgzaamheid’ en dat het onderwijs daaraan moet bijdragen. De overheid draagt uit dat scholen in buurten een brede maatschappelijke functie hebben te vervullen en

¹⁴ René Kneyber en Jelmer Evers, red. *Het alternatief. Weg met de afrekencultuur in het onderwijs!* Amsterdam: Boom, 2013.

dat onderwijs er is voor ‘actief burgerschap en brede maatschappelijke participatie’.¹⁵ Binnen het bindingsvertoog passen verder de zorgen van de Onderwijsraad over een toegenomen kansongelijkheid. De Raad waarschuwt (idem, 2013) voor een ontwikkeling in het Nederlandse onderwijs waarbij de sociaaleconomische positie en de opleiding van ouders weer bepalend wordt voor de kansen van kinderen.

Een andere, binnen dit vertoog passende waarschuwing, is dat door het schaarser worden van de brede scholengemeenschappen de kans dat jongeren met een verschillende sociale achtergrond elkaar ontmoeten, kleiner wordt. Ook de kans om ‘op’ te ‘stromen’ naar een hoger schooltype neemt af. De oorzaak van de afname van de brede scholengemeenschappen is de nog steeds stijgende populariteit van categorale gymnasia en mavo’s. Het betekent dat scholengemeenschappen moeite hebben om hun vwo-afdeling of hun vmbo-t afdeling overeind te houden.

Deze twee waarschuwingen samen vormen de kern van een relatief nieuw thema: onderwijs is niet meer de motor van gelijkheid en emancipatie, maar bevestigt en versterkt maatschappelijke ongelijkheid. De nieuwe tegenstelling is die tussen een klasse van hoger opgeleiden en één van lager opgeleiden. Deze twee groepen hebben in afnemende mate contact met elkaar. Dit is bijvoorbeeld de kern van het in oktober 2014 verschenen rapport *Gescheiden Werelden?*, een verkenning van sociaal-sociaal culturele tegenstellingen in Nederland van het SCP en de WRR en het boek *Diplomademocratie* van Mark Bovens en Anchrit Wille.¹⁶ Ook in de RMO-publicatie *Nieuwe Ronde, Nieuwe Kansen, sociale stijging en daling in perspectief* (2011) komt dit thema aan de orde.¹⁷ Verwant aan deze kwestie is de vraag of onderwijs niet steeds meer een *positioneel goed* wordt. Daarmee wordt bedoeld dat onderwijs niet langer in de eerste plaats leidt tot een betere beroepskwalificatie, maar vooral leidt tot een voordeel op de arbeidsmarkt ten opzichte van lager opgeleiden. Het status-element lijkt daarbij zwaar te wegen. Zo wordt algemeen vormend onderwijs ook door veel werkgevers hoger aangeslagen dan beroepsonderwijs.¹⁸ Vergelijkbare zorgen over nieuwe uitsluitingsmechanismen zijn ook te vinden in het debat over het leenstelsel. Ook daar wordt het bindingsvertoog gebruikt in het argument van de tegenstanders van het afschaffen van de basisbeurs. De afschaffing bedreigt volgens hen ‘de toegankelijkheid’ van het universitair en hoger onderwijs.

Rendement

Het rendementsvertoog is herkenbaar in de argumenten vóór het leenstelsel. Zo wordt in de antwoorden van de regering op vragen vanuit de vaste commissie voor Onderwijs, Cultuur en

¹⁵ *Nationaal onderwijsakkoord*, september 2013, p. 1: Onderwijs is de belangrijkste bouwstof die Nederland heeft. Met onderwijs bouwen we aan bestaanszekerheid, welvaart en welzijn, innovatie en vooruitgang, maar ook aan actief burgerschap en brede maatschappelijke participatie. Bron:

http://www.stichtingvanhetonderwijs.nl/de_stichting_in_de_media/nieuwsberichten/2013/2013-09-19_onderwijsakkoord_meer_banen_en_vrijheid.shtml

¹⁶ Mark Bovens, Paul Dekker & Will Tiemeijer (red.) (2014) *Gescheiden werelden? Een verkenning van sociaal-culturele tegenstellingen in Nederland*. Den Haag: SCP en WRR en Mark Bovens en Anchrit Wille (2011) *Diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Amsterdam: Bert Bakker.

¹⁷ RMO (2011) *Nieuwe ronde, nieuwe kansen. Sociale stijging en daling in perspectief*. Den Haag: RMO.

¹⁸ Zie bijvoorbeeld Johannes Visser (2014) ‘Gewoon een goede leerling zijn is niet goed genoeg meer’, *De Correspondent*, 9 oktober 2014.

Wetenschap gesteld dat je best van studenten een extra bijdrage mag vragen voor de bekostiging van hun opleiding omdat dit hen immers een ‘privaat’ voordeel oplevert in de vorm van een baan en salaris.¹⁹ Ook in een interview met het Utrechtse Universiteitsblad DUB zegt minister Bussemaker naar aanleiding van de discussie over het leenstelsel dat het geen kwaad kan als studenten die moeten gaan lenen voor hun studie mede daardoor bewuster nadenken over de arbeidsmarktperspectieven die hun studie biedt.²⁰

Passend binnen het rendementsvertoog zijn ook de aanbevelingen van het recente WRR rapport *Naar een lerende economie, investeren in het verdienvermogen van Nederland*²¹, zoals die weer terugkomen in teksten van het ministerie van OCW. Onderwijs staat hierin ten dienste van kenniscirculatie, een cruciale factor in het verdienvermogen van Nederland. De kracht van de Nederlandse economie ligt niet zozeer in innovatie zelf, maar in het vermogen om bestaande kennis te gebruiken en te gelde te maken. Dat leidt tot de waarschuwing om het (massaal geworden) onderwijs niet ten koste te laten gaan van wetenschappelijk onderzoek. We moeten innovatie kunnen toepassen. Daarom is het noodzakelijk onderwijs (met name het beroepsonderwijs) en regionale ontwikkeling te verbinden, en moet volgens de minister het zogeheten ‘leren leren’ serieus worden genomen, net zoals de ontwikkeling van creativiteit en het vermogen om samen te werken.²² De aandacht voor de kwaliteit van het beroepsonderwijs past zo ook in het rendementsvertoog.

Nogmaals: het perspectief van OCW

Eén van onze conclusies in 2010 was dat OCW kwetsbaar was doordat haar perspectief in hoge mate bepaald werd door het rendementsvertoog. Het was in dit verband dat we de metafoor van de dode hoek gebruikten. De vertogen bieden alle drie een specifieke invalshoek op een probleem of een kwestie. Alles wat zich binnen de eigen kijkrichting van een vertoog bevindt, wordt scherp waargenomen. Dat wat buiten de invalshoek van het vertoog valt, blijft onbelicht. Als rendement en nationaal verdienvermogen de kijk op onderwijskwesties bepalen, blijven maatschappelijke kwesties buiten beeld, net zoals de brede vorming en ontwikkeling van individuele mensen. Zo dreigde het ministerie heikele issues over het hoofd te zien.

Bovendien, zo stelden we: als het ministerie vervolgens in het publieke debat vooral vanuit dit ene vertoog redeneert, roept ze kritiek over zich af van degenen die vooral vanuit de andere vertogen het onderwijs benaderen. Als voorbeeld noemde we de leraren die bij voorkeur het *Bildungs*vertoog gebruiken. Zij herkenden zich nauwelijks in het beleid, de argumenten en de taal uit de beleidsnota’s. Ze voelden zich miskend in hun professionele identiteit en missie.

¹⁹ Kamerstuk 34 035 Wijziging van onder meer de Wet studiefinanciering 2000 in verband met de introductie van een nieuw stelsel van studiefinanciering in het hoger onderwijs en de uitvoering van een toekomstgerichte onderwijsagenda voor het hoger onderwijs. Bron: Rijksoverheid.nl, gezien oktober 2014, Gepubliceerd op 25 september 2014.

²⁰ Bussemaker: ‘Plofstudenten? Je kunt na die vier jaar nog doorleren’, *DUB*, 2 september 2013.

²¹ WRR (2013) *Naar een lerende economie. Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

²² Lezing van minister Jet Bussemaker bij symposium KNAW ‘*Vaardigheden voor de toekomst*’, 17 maart 2014.

Anno 2014 kunnen we vaststellen dat OCW nadrukkelijk ook uit de andere vertogen put in de manier waarop ze het beleid motiveert. In de eerder genoemde Kamerbrief over het leenstelsel (Kamerstukken 2014-2015) schrijft de minister bijvoorbeeld:

“Een student die investeert in een studie, investeert in persoonlijke ontwikkeling en algemene vorming, in een gunstige positie op de arbeidsmarkt met bijbehorend salaris, en een hogere kwaliteit van leven in het algemeen. De samenleving als geheel profiteert hiervan door onder andere een grotere productiviteit van werknemers en mogelijke spill-over effecten van die grotere productiviteit, hogere belastinginkomsten, toenemende arbeidsflexibiliteit, een toename van sociale cohesie en gezondheid, een beter functionerende democratie en minder criminaliteit.”²³

In de ook hierboven genoemde lezing van het KNAW over vaardigheden waarschuwt de minister niet alleen voor dreigende sociale ongelijkheid als gevolg van robotisering (bindingsvertoog), maar zoekt ze een synthese tussen het Bildungs- en het rendementsvertoog als ze zegt: “Onderwijs als bron van toerusting, vaardigheden als voorwaarde voor verbeelding, en vorming van creatieve en competente rebellen. Die combinatie vormt de beste voorbereiding op een flexibele arbeidsmarkt die steeds hogere eisen stelt.”²⁴

De Kamerbrief *Nut en waarde van toetsing in het fundamenteel onderwijs* (2014) relateert het belang van toetsing op referentieniveaus: het is slechts een ‘middel’ dat niet verabsoluteerd moet worden. Goed onderwijs is bovendien breed, schrijft staatssecretaris Dekker.

“Het funderend onderwijs heeft een brede opdracht: het helpt kinderen en jongeren competente, zelfbewuste, geïnformeerde, verantwoordelijke, zelfstandige, creatieve en kritisch denkende volwassenen te worden. Deze brede opdracht vraagt om een rijk en zo volledig mogelijk beeld van kwaliteit. Cijfers over (eind)opbrengsten en leerresultaten voor zogeheten kernvakken vertellen nooit het hele verhaal over de ontwikkeling van leerlingen en de kwaliteit van de school. Het curriculum van het primair en voortgezet onderwijs omvat dan ook (veel) meer dan alleen deze kernvakken.”²⁵

Ook in de brief over het curriculum die het ministerie dit najaar aan de Tweede Kamer zal sturen, wordt nadrukkelijk uit de drie vertogen worden geput.

“Het funderend onderwijs legt de basis voor een succesvolle loopbaan in het vervolgonderwijs en het latere persoonlijk, maatschappelijk en beroepsmatig functioneren van leerlingen. Goed onderwijs stelt leerlingen in staat zich te

²³ Zie noot 13: Kamerstuk 34 035, gepubliceerd 25 september 2014.

²⁴ Zie noot 16: KNAW lezing, maart 2014. Ze zegt de minister in de KNAW lezing ook: “Maar als we in het onderwijs recht willen doen aan wat mensen kunnen doen en zijn, moeten we toe naar een bredere oriëntatie op leren. Naar onderwijs waarin kennis, vaardigheden en vorming meer in balans zijn en gelijk worden gewaardeerd. Op alle niveaus. Voor iedereen.” Ook daar is de verbinding van de drie vertogen duidelijk aanwezig.

²⁵ Kamerbrief over nut en waarde van toetsing in het funderend onderwijs van staatssecretaris Dekker (OCW) aan de Tweede Kamer, <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/06/13/kamerbrief-over-nut-en-waarde-van-toetsing-in-het-funderend-onderwijs.html>, 13 juni 2014.

ontwikkelen tot competente, zelfbewuste en creatieve volwassenen die actief bijdragen aan de samenleving en economie van de toekomst.²⁶

Anno 2014, bij het schrijven van deze rapportage, is het politieke debat over het onderwijsbeleid minder gepolariseerd dan in 2010. Of dit wel of niet zo zal blijven weten we niet. Uiteindelijk blijft de dynamiek van het debat onvoorspelbaar. We kunnen ook niet concluderen dat de andere accenten in uitspraken van het ministerie en de verwijzingen naar alle drie de vertogen effect hebben gesorteerd. Frames die eenmaal zijn gevestigd, zijn buitengemeen hardnekkig.²⁷ Het zou bijvoorbeeld kunnen dat het onderwijsbeleid in de perceptie van de onderwijswereld nog altijd vooral door het rendementsvertoog wordt gestuurd. Blijkens de titel is dat in ieder geval de teneur van de bundel *Het Alternatief, weg met de afrekencultuur in het onderwijs!*²⁸ Bovendien kan moeilijk worden ontkend dat het rendementsvertoog duidelijk meer gewicht in de schaal legt dan de andere twee vertogen. Als het in beleidsstukken over de waarde van onderwijs gaat, wordt de economische waarde altijd als eerste genoemd.²⁹

De logica van het debat

Voorspellen kunnen we dus niet. We kunnen wel stil staan bij de logica van het publieke debat. We onderscheiden, net als in 2010, de volgende patronen:

- Pendelbewegingen

Hoewel posities gepolariseerd zijn in het maatschappelijk debat, is geen enkele positie uniek verbonden met één enkel vertoog. Vertogen zijn niet het eigendom van specifieke groepen of partijen. Vrijwel iedereen bedient zich van alle drie de vertogen, zij het altijd met een sterke nadruk op één van de drie. Voortdurend worden standpunten en posities tegen elkaar afgewogen. Dat is een belangrijke factor in de pendelbeweging die we in het maatschappelijk debat over het onderwijs zien. Wat is bijvoorbeeld de beste manier om jongeren kansen op werk te bieden? Moet het onderwijs hen naar een plaats op de arbeidsmarkt toe leiden? Of hen bagage meegeven om op eigen benen te kunnen (blijven) staan in een snel veranderende wereld? In reactie op competentiegericht onderwijs, wordt juist weer gevraagd om concrete, 'ouderwetse', vaardigheden. Startbekwaam afleveren zal na enige tijd weer als reactie een verlangen naar meer reflectieve professionaliteit oproepen. Dat is ook een beweging die we afgelopen vier jaar hebben kunnen waarnemen.

Een ander voorbeeld van de pendelbeweging is te vinden in het *debat over de verbetering van de kwaliteit van de leraar*. De ene keer wordt die, vanuit het Bildungsvertoog, voorgesteld als

²⁶ Kamerbrief toekomstgericht funderend onderwijs van staatssecretaris Dekker (OCW) aan de Tweede Kamer <http://www.rijksoverheid.nl/documenten-en-publicaties/kamerstukken/2014/11/17/kamerbrief-over-toekomstgericht-funderend-onderwijs.html>, 17 november 2014.

²⁷ Mediaonderzoekers stelden al een halve eeuw geleden vast dat als frames eenmaal zijn gevormd, ze niet makkelijk of snel weer veranderen. Zie klassieke studies van Todd Gitlin (1980) *The whole world is watching*. Berkeley CA: University of California Press, en Liesbet van Zoonen (1991) *Moeten strijdende vrouwen zo grof zijn?* Proefschrift, Universiteit van Amsterdam.

²⁸ Zie voetnoot 8. Kneyber en Evers (red) (2013).

²⁹ Het valt buiten onze opdracht daar iets van te vinden. Uiteindelijk blijft het een politieke keuze waarop in welke mate de nadruk wordt gelegd.

martelaar, het slachtoffer van bureaucratie en management die voortdurend wordt overvraagd. Nu de politiek landelijk en lokaal aankondigt dat het curriculum moet worden aangepast opdat het ‘toekomstbestendig’ zal zijn, kan verwacht worden dat leraren zullen protesteren, hoezeer het ministerie ook tracht hun positie serieus te nemen. Immers, vanuit het rendementsvertoog zijn leraren altijd de uitvoerders aan het eind van de keten, die binnen gegeven kaders beleid tot zijn recht moeten laten komen. In het Bildungsvertoog rekenen zij zich een veel zwaardere verantwoordelijkheid toe. Zij zijn verantwoordelijk voor de brede ontwikkeling van jonge mensen. Beleidskaders zien zij daarbij meer als hindernis dan als hulpmiddel omdat die niet vanuit het onderwijs zijn ontwikkeld.

Is het een oplossing als de leraar meer ‘professionele ruimte’ krijgt? Het beeld van de leraar als martelaar is verbonden met de klachten van professionals uit andere sectoren in de (semi-) publieke sector waar precies die ruimte wordt bepleit. Hoewel die ‘discursieve echo’ enige kracht geeft, is het ook zo dat in dit debat even zo makkelijk weer een andere toon wordt aangeslagen, of oplossingsrichting gezocht. Dan weer ligt de nadruk op de eisen die aan leraren gesteld moeten worden op het gebied van startkwalificatie (wel of niet een masteropleiding) en bijscholing (al dan niet afgedongen via het lerarenregister), dan weer wordt voorgesteld een prestatiebeloning in te voeren. De leraar wordt soms zelfs als onbekwaam en wereldvreemd geschetst (o.a door VVD en PVV bijvoorbeeld toen leraren in 2012 tegen het beleid van de regering te hoop liepen.)³⁰ Nu het debat weer verschuift naar de dreigende schaarste van leraren, zullen de argumenten opnieuw worden gewogen. Binnen het onderwijs bestaan bovendien ook heel verschillende visies op goed onderwijs en goed leraarschap.³¹

Een derde voorbeeld is het begrip *excellentie*. In 2010 leek de kracht van dit begrip dat je het vanuit verschillend vertogen kan omarmen. Er was wel een verschil van mening over de manier waarop je bepaalde of iets excellent was. Het streven naar excellent onderwijs, excellente leerlingen en studenten, excellente instellingen, en excellente docenten (en excellent onderzoek), wordt binnen het rendementsvertoog uitgedrukt in indicatoren en rankings. In het Bildungsvertoog is excellentie in de eerste plaats een zelfreferentieel begrip. Inmiddels constateren we een groeiend ongemak met het begrip. “Het woord excellent is behoorlijk aan het inflateren. Moet je eens kijken op de websites van de universiteiten. Ze noemen zich allemaal excellent,” zei één van onze gesprekspartners. Vanuit het perspectief van het rendementsvertoog zijn de claims in afnemende mate geloofwaardig. “Het probleem is”, aldus dezelfde gesprekspartner, “dat ze ook binnen de onderwijsinstellingen vervreemdend werken. Studenten en docenten ervaren een heel andere realiteit.” Vanuit het

³⁰ De woordvoerders van VVD maakten een onderscheid tussen de ‘echte leraren’ die gedreven werden door de liefde voor hun vak en de leerlingen en de leraren die protesteerden. VVD-woordvoerder Elias zei dat sommige ‘ernstig de weg kwijt’ waren en dat ‘veel protesterende leraren (-) in het stenen onderwijstijdperk’ leefden. Samen met zijn PVV-collega en oud onderwijzer Beertema toonde hij zich verontwaardigd over het feit dat de stakende leraren werden doorbetaald. Een ‘echte’ leraar verzaakt nooit zijn plicht.

³¹ Een voorbeeld van kritiek op de lerarenopleidingen is een ingezonden brief in *de Volkskrant* van 24-10-2014 van Marijn van Dijk die een masteropleiding leraar voorbereidend hoger onderwijs volgde. Diezelfde krant publiceerde diezelfde dag een dubbele pagina over de methode Leerkracht die leraren meer als team wil laten werken om hen uit hun ‘isolement’ te halen maar natuurlijk ook om de onderwijskwaliteit te verbeteren. De stichting probeert deze culturomslag van onderop te bewerkstelligen.

bindingsvertoog werken ze bovendien ondermijnend: excellent refereert aan een absolute top en niet aan wat een school met zijn lokale opdracht en gemeenschap doet. Vanuit het Bildungsvertoog is goed onderwijs beoordelen op indicatoren in plaats van op inhoud en zelfreflectie al helemaal gevaarlijk: “Want indicatoren geven geen enkel beeld van wat werkelijk excellent zijn is.”

- Kruisende vertogen en het (zo) explosief worden van kwesties

Hiermee zijn we aangeland bij het volgende mechanisme in het maatschappelijk debat: thema's kunnen aan kracht winnen als verschillende verhalen (en daarmee de achterliggende vertogen) elkaar kruisen en versterken. Niet zelden wordt een vertoog kracht bij gezet door te refereren aan begrippen die uit één van de andere twee vertogen komen. Vanuit het perspectief van binding en emancipatie kan bijvoorbeeld worden betoogd dat het uiteindelijk economisch nuttig is om alle talent te benutten. Daarmee verbindt het zich met het rendementsvertoog. Op een vergelijkbare manier is het ontwikkelen van sociale vaardigheid (bindingsvertoog) één van de voorwaarden voor zelfontplooiing, een begrip dat in het Bildungsvertoog thuishoort. Vanuit het rendementsvertoog kan worden geredeneerd dat werk nu eenmaal de beste manier is om je te ontplooien en om te integreren in de gemeenschap, waarmee argumenten uit het bindingsvertoog zijn geïncorporeerd.

Waar een thema een 'kwestie' wordt, of zelfs een explosieve kwestie, gebeuren er een aantal dingen tegelijkertijd. De pendelbeweging slaat door, geholpen door medialogica die dicteert dat verontwaardiging en scherpte boven redelijkheid en afweging gaan. Argumenten worden sterker gewogen en kunnen nu zelfs buiten de orde worden verklaard. Zo worden bijvoorbeeld sommige groepen niet meer gehoord. Het belangrijkste element lijkt echter vooral te zijn dat 'tegenstanders' elkaar (tijdelijk) vinden. Waar de versterkte vijandigheid zich dan keert tegen het ministerie, ontstaat een onbeheersbare situatie. Dit maakt het des te belangrijker om de inmiddels geïnstitutionaliseerde vijandigheid tussen docenten, bestuurders, beleidsmakers en vertegenwoordigers van industrie en arbeidsmarkt te depolariseren. Zolang die vijandigheid bestaat, kan ze doorwoeden als een veenbrand die ondergronds gaat en op onverwachte plekken weer uitbreekt.

-Stakeholders als agendasetters

In onze analyse leggen we de nadruk op de werking van de vertogen. Daardoor wordt wellicht de indruk gewekt dat het vooral ideeën zijn die in de permanente discussies over wat het beste onderwijs is, botsen. Maar het gaat natuurlijk om meer: om machtsvragen en directe materiële belangen. “In feite gaat het permanent om de vraag van wie het onderwijs is,” stelde één van de gesprekspartners vast. Veel leraren vinden dat het onderwijs van hen is, en verzetten zich tegen interventies van schoolbesturen, een politiek die sturing wilt geven, of een overheid die verantwoording eist. In de bundel *Het Alternatief, weg met de afrekencultuur in het onderwijs* wordt geheel in lijn hiermee voorgesteld de onderwijsinspectie af te schaffen. Veel politici denken daar anders over. Zij willen zeggenschap over het 'wat' (om in de termen van de commissie Dijsselbloem te blijven). Dat gaat over wat leerlingen in het onderwijs uiteindelijk moeten leren (kennen en kunnen), en al snel ook over het hoe.

Ook schoolbestuurders en wethouders strijden om de vraag wie het voor het zeggen heeft. Het onderwijs debat wordt in die zin gevoerd tussen de professionele stakeholders. De vraag die daarbij gesteld moet worden, is of dat niet leidt tot dode hoeken. Er zijn ook issues en problemen die wel als zodanig worden geïdentificeerd, maar toch niet hoog op de agenda staan. Eén van de potentiële issues is wat betreft de rol van de ouders. Komen die voldoende in beeld in het debat, of zou hun rol moeten worden versterkt? ³²

Een ander potentieel issue is het risico dat het onderwijs in plaats van een emancipatiemachine bezig is een sorteermachine te worden die maatschappelijke (kans)ongelijkheid in stand houdt of zelfs vergroot³³ Recent heeft de WRR samen met de SCP deze kwestie op tafel gelegd, net als niet lang geleden de RMO.³⁴ Eerder in deze rapportage kwam al het advies ‘Een smalle kijk op Onderwijskwaliteit’ (2013) van de Onderwijsraad ter sprake waarin (op basis van cijfers van de Oeso)³⁵ wordt gesteld dat Nederland, gemeten naar de gemiddelde prestaties van leerlingen, in vergelijking met andere landen slechter dan voorheen scoort³⁶ Er worden verschillende oorzaken genoemd zoals het vroege selectiemoment voor voortgezet onderwijs, het schaarser worden van de brede scholengemeenschappen (door de voorkeur van ouders en leerlingen voor categorale gymnasia en mavo’s), en het beoordelingskader van de onderwijsinspectie (scholen worden afgerekend op slagingspercentage, waardoor scholen geen risico durven nemen met leerlingen die met een zetje in de rug wel kunnen slagen). Wellicht is dit een sluimerende kwestie die het debat in de toekomst opnieuw bepaalt. Maar het kan ook zijn dat dit niet gebeurt omdat het thema een aantal direct belanghebbende in het onderwijs niet raakt.

Natuurlijk zijn er ouders die zich deze kwestie aantrekken. Hoogopgeleide ouders handelen echter ook uit welbegrepen eigenbelang. Zij kijken in eerste instantie naar wat voor hun kind goed is (en niet naar wat goed is voor de maatschappij als geheel), en hebben liever een school met ‘ons soort leerlingen’. Ouders die zelf laag zijn opgeleid zijn, zullen minder hechten aan ‘elite’ onderwijs en wellicht ook de gang naar het politieke debat in dit verband minder makkelijk maken. De leraren? Ook onder hen zullen er zijn die zich deze ontwikkeling aantrekken. De focus van veel docenten lijkt nu echter gericht op professionele ruimte om met ‘hun’ leerlingen aan de slag te gaan. De schoolmanagers? Veel van hen doen juist aan

³² Onder andere het CDA stelt bijvoorbeeld het ‘right to challenge’ te geven waarbij ouders, onder voorwaarden, de bestuurlijke verantwoordelijkheid van een school mogen overnemen. <https://www.cda.nl/actueel/toon/cda-minder-bemoeienis-van-inspectie-met-onderwijsinhoud/>

³³ Een proces dat overigens vooral in het secundair onderwijs plaatsvindt,

³⁴ Zie noot 10 en noot 11.

³⁵ OECD (2013), *Education at a Glance 2013: OECD Indicators*, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2013-en>.

³⁶ De resultaten van leerlingen komen in de Pisa onderzoeken (waarop de Oeso zijn cijfers baseert) iets lager uit dan in 2003. De in 2004 geformuleerde doelstelling om in 2010 50% van de Nederlandse bevolking een opleiding in het hoger onderwijs te laten afronden, is niet gehaald (p. 23). ‘Hoewel de prestaties van vijftienjarigen, in vergelijking met de referentielanden nog steeds goed zijn, nemen ze wel af. Het aantal laaggeletterde vijftienjarigen groeit sinds 2003. Ook het prestatieniveau op het gebied van rekenen en wiskunde is in zes jaar tijd gedaald – met name meisjes leveren hier minder vaak topprestaties dan voorheen,’ (p. 86). En verder: ook uitgaven voor onderwijs zijn substantieel lager (p. 97). Verwijzingen naar het advies: *Een smalle kijk op Onderwijskwaliteit* (2013) van de Onderwijsraad. In de nieuwste Pisa cijfers (2014) zijn de prestaties van Nederland gelijk gebleven maar halen andere landen ons wel in.

risicomijdend gedrag: hoe strenger de selectie, hoe minder leerlingen ze binnenkrijgen die het wellicht niet halen en zo de score van de school omlaag halen. De politiek? Verreweg de meeste partijen oriënteren zich op dit moment op het meest vitale deel van het electoraat: de middenklasse. Bovendien is het volgens onder meer de Onderwijsraad de vraag of het probleem aangepakt kan worden zonder verandering van het onderwijsstelsel. Stelselwijziging is echter een onderwerp waar politici, vanwege trauma's uit het verleden, niet graag hun vingers aan branden.

Hoe zicht te krijgen en te houden op dode hoeken. Acht handreikingen en een waarschuwing.

- 1- De laatste vaststelling leidt meteen tot een aanvulling op de conclusies en aanbevelingen die we in 2010 meegeven. Het ministerie heeft een belangrijke rol als balansbewaker. Als verantwoordelijke voor een goed en evenwichtig onderwijsbeleid moet ze ook issues en problemen op de agenda zetten die niet automatisch door de professionele stakeholders met kracht aan de orde worden gesteld.
- 2- Een belangrijke vraag voor het ministerie is hoe ze kwesties die zich in haar dode hoek bevinden tijdig kan identificeren. Het regelmatig *consulteren van relatieve outsiders* is een eerste en eenvoudig hulpmiddel. Het doel moet daarbij zijn om een grotere sensitiviteit te ontwikkelen voor zaken die zich buiten het politiek dominante denken afspelen. De bureaulade is niet de beste plek voor verslagen van deze consultaties. Enige politieke ruimte is nodig vooral voor het verwerken van ongewenste conclusies. Dat kan botsen op de ontwikkeling op verschillende departementen waarbij deskundigheid vanaf de jaren '90 politiek wordt ingekaderd. Voormalig topambtenaar Ferdinand Mertens (hij werkte van 1977 tot 2001 op het Ministerie van Onderwijs, vanaf 1996 als inspecteur-generaal) meldde december 2009 over die verandering : “Voorstellen, gedachten en plannen waren slechts dan acceptabel wanneer ze pasten in een politieke frame dat op een bepaald moment dominant was. Andere dingen mochten niet gedacht worden en werden dus ook niet gedacht. Dat strekte zich uit tot de kring van de adviesorganen...”³⁷
- 3- Naast gevoeligheid voor ‘ongewenste boodschappen’, moet er een bewustzijn ontstaan dat *kwesties* die in het debat een rol spelen niet op zichzelf staan, maar *passen binnen vertogen*. Veel kwesties laten zich dan ook niet zomaar oplossen, ze zullen vaak symptoom zijn en niet de wortel van het kwaad.
- 4- Het identificeren van de vertogen en subvertogen wordt productief bij bewustzijn van hun *werking in het politieke en in het maatschappelijke debat*. Mechanismes als het kruisen of botsen van vertogen, kunnen ervoor zorgen dat een ontwikkeling of gebeurtenis zich ontwikkelt tot een brandende kwestie. De discussie over ‘weer samen naar school’ en nu over ‘passend onderwijs’ is een goed voorbeeld. Vanuit het bindingsvertoog waren er lang goede redenen om hier voor te zijn. Vanuit het *Bildungs*vertoog wordt het onderwijs misbruikt. Selectie is juist goed en lesgeven aan

³⁷Persoonlijke communicatie Michiel Zonneveld en Ferdinand Mertens, juni 2010 over 25 jaar (onderwijs)-beleid en de democratisering van het onderwijs.

homogene groepen is een stuk makkelijker. Niets is makkelijker voor politieke tegenstanders om deze twee vertogen tegen elkaar te pitchen. Patstelling gegarandeerd. Zo'n patstelling is niet voor eeuwig. Juist vanuit het bindingsvertoog kwam het argument dat 'samen naar school' beleid zichzelf in de staart bijt omdat het vooral moet worden uitgevoerd door die scholen die toch al een zware zorgtaak hebben bijvoorbeeld omdat ze veel achterstandsleerlingen hebben. Terwijl het bovendien de elitescholen waren die kans zagen de extra middelen (rugzakjes) te verzamelen.

- 5- Kruisende vertogen en subvertogen zijn voor beleidsmakers misschien nog gevaarlijker. Zo kan er over sommige kwesties plotseling grote overeenstemming ontstaan. Dat proces is zichtbaar in de kritiek op het beroepsonderwijs. Argumenten uit alle drie de vertogen worden gebruikt. Medialogica werkt als een vliegwiel dat de meningsvorming versterkt dat het er in het hele mbo werkelijk schandig aan toegaat. Zodra dat gebeurt, is politiek ingrijpen welhaast onvermijdbaar maar tegelijk vrijwel onmogelijk. Rationele en analytische argumenten leggen het in de regel af tegen sterke gevoelens en mythes. Zelfs een positieve, brede consensus over de drie vertogen heen, zoals over het taal- en rekenonderwijs kan op termijn een boemerang effect hebben. De onderliggende argumentatie is zo verschillend, dat wat in het ene vertoog een zinnige oplossing is, in het andere al snel een nieuw probleem kan vormen. Zo vraagt het rendementsvertoog om helder afrekenen van beleidsresultaten. Vanuit het *Bildungs*vertoog zal dat al snel als ongewenste inmenging in het onderwijs worden gezien, die bovendien de druk om extrinsiek in plaats van intrinsiek te motiveren vergroot. Vanuit het bindingsvertoog is er de ook al terechte vervolgvraag wat er moet gebeuren met die leerlingen voor wie de nieuwe eisen te hoog liggen. Het is goed mogelijk dat curriculumaanpassing om mee te gaan met de te verwachten arbeidsmarkteffecten van robotisering een vergelijkbare discussie wacht.
- 6- Het is daarom goed om bij het onderkennen van toekomstige kwesties *scenario's te ontwikkelen*. Wat kunnen we verwachten van een trend waarin het bindingsverhaal verbonden wordt met de notie van strengheid? Is het dan wachten op plannen waarin onderwijs voor sommige groepen het karakter van een soort tuchtschool krijgt? Wat kunnen we verwachten als het rendementsvertoog wordt gekoppeld aan de rol van ouders? Mogen die ouders straks docenten beoordelen en ze ontslaan? Wat gebeurt er dan met de volgens sommigen toch al wankel autoriteit van de leraar?
- 7- Scenario's zijn geen studies naar de feitelijke uitwerking van concrete maatregelen. Scenario's helpen vooral om *een voorstelling te maken* van de vraag hoe beleid of ontwikkelingen kunnen werken *op het niveau van vertogen en discursieve mechanismes*. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om vragen als: hoe duurzaam is de steun voor het stellen van eisen aan taal en rekenen? Is die steun ook duurzaam als we de eisen opvoeren, als het verhogen van prestaties lastiger blijkt, of als er een roep komt om meer prestaties meetbaar te maken?
- 8- Deze suggesties hebben weinig effect als er geen bereidheid is om kritisch te kijken naar het eigen verhaal en er bewustzijn is dat ook het eigen denken en handelen goeddeels binnen een enkel vertoog kan vallen. In zijn algemeenheid geldt dat een

vertoog een manier is om dingen te zien, maar ook een manier om dingen uit het zicht te houden. Vertogen leiden dus tot een *monofocus* en daarmee vormen zich automatisch de dode hoeken.

- 9- Bij het ontwikkelen van beleid en het verder expliciteren van een visie op onderwijs, zullen alle drie de vertogen een plaats moeten hebben. Dat dient bovendien ruimhartig te gebeuren. Een gevoel van miskennen is voer voor polarisatie. Waar polarisatie sterk wordt, leidt dat conform de medialogica vaak tot een zichzelf versterkende polarisatie. Al te makkelijk kan het ministerie nu het verwijt worden gemaakt veel te weinig in termen van inhoud en menselijkheid te denken.

Amsterdam, 25 juni 2010- 22 november 2014

Joke Hermes

Michiel Zonneveld

Geconsulteerd over het beleidsterrein onderwijs in 2010:

Rene Bagchus (PO, Ministerie OCW)
Hugo de Jonge (VO, Ministerie OCW)
Jeanette Noordijk (VE en MBO, Ministerie OCW)
Ron Minnee en Bas Derks (HO, Ministerie van Onderwijs)
Staf Depla (2^e Kamer onderwijswoordvoerder PvdA)
Jan Jacob van Dijk (2^e Kamer onderwijswoordvoerder CDA)
Walter Dresscher (voorzitter AOB)
Bert Molenkamp (bestuursvoorzitter Amarantis)
Christa Compas (ABC Schoolbegeleidingsdienst, Amsterdam)
Evert de Vos (hoofdredacteur J/M magazine)
Heleen Dupuis (ethica, lid eerste Kamerfractie VVD)
Lodewijk Asscher (loco-burgemeester en wethouder onderwijs van Amsterdam)
Arie van der Zwan (econoom)
Mark Bovens (hoogleraar bestuurskunde)
Frans de Vijlder (lector governance in het onderwijs)
Piet de Rooy (emeritus hoogleraar sociale geschiedenis)
Rene Diekstra (lector jeugd en opvoeding)
Hans Boutellier (hoogleraar politicologie, directeur Hilda Verweij Jonker Instituut)
Arjan Dieleman (lector pedagogische kwaliteit van de leraar)
Pauline Naber (lector leefwerelden van jeugd)
Herman van Gunsteren (emeritus hoogleraar politieke filosofie)
Paul van Tongeren (hoogleraar wijsgerige ethiek)
Ferdinand Mertens (voormalig Inspecteur Generaal voor het Onderwijs).

Geconsulteerd in 2014:

Hans Adriaansens (onder andere oprichter Utrecht University College, en voormalig dean van de Roosevelt academie).
Geert ten Dam (voorzitter Onderwijsraad)
Arnold Jonk (hoofdinspecteur primair onderwijs en expertisecentra onderwijsinspectie).
Sybolt Noorda (o.a. oud-voorzitter VSNU)
Michel Rog (Tweede Kamerlid CDA)
Maaïke Veeningen (wethouder onderwijs Amstelveen, D66)

**Vertooganalyse Wetenschap
voor Ministerie OCW, directie Kennis
door Joke Hermes en Michiel Zonneveld
januari 2014**

Naar verluidt zei een minister van wetenschap toen hij werd geïnformeerd over de resultaten van natuurkundig onderzoek: ‘En aan deze onzin geef ik mijn geld uit?’ (Anekdote waarnaar in één van de gesprekken wordt gerefereerd: de opbrengst van wetenschappelijk onderzoek is niet altijd op afzienbare termijn duidelijk).

Vragen OCW

Wat is het patroon waarbinnen het debat over wetenschappelijk onderzoek en het wetenschapsbeleid zich ontwikkelt? Zijn er nieuwe kwesties en vertogen? Hoe zijn vertogen ten opzichte van elkaar gepositioneerd en hoe moet het ministerie van OCW zich tot die vertogen verhouden?³⁸

Aanleiding

Ons is deze keer gevraagd een poging te doen het spreken over wetenschap en wetenschapsbeleid in kaart te brengen. De vertooganalyse over het onderwijsbeleid dient daarbij als vertrekpunt. Opnieuw is de aanleiding duidelijk. Juist op dit moment loopt er een interdepartementaal onderzoek naar het wetenschapsbeleid, het IBO (Zie rijksbegroting 2014. 6.2, par 1) en het kabinet zal komend jaar (op verzoek van de Tweede Kamer) met een nieuwe visie op het wetenschapsbeleid komen. Het debat over wetenschap is minder fel dan dat over onderwijs, maar dat wil beslist niet zeggen dat er géén debat is. De affaire Stapel leidde tot een discussie over wetenschappelijke integriteit.³⁹ Eén van de vragen die aan de orde kwam is of hier niet ook sprake was van systeemfalen: een combinatie van publicatiedruk en een gebrek aan *peer control* zouden de oorzaak zijn van Stapel’s grootschalig frauderen met onderzoeksresultaten. Daarnaast waren er in de media regelmatig berichten over het gevaar van de aantasting van de onafhankelijkheid van wetenschap door de financiering van onderzoek vanuit het bedrijfsleven.

Ook op een andere manier kwam het gezag van de wetenschap ter discussie. Bijvoorbeeld naar aanleiding van de vaccinatiecampagne tegen het HPV-virus (verantwoordelijk voor baarmoederhalskanker), waar een deel van het publiek het oordeel van de wetenschappelijke experts wantrouwde. De inentingscampagne slaagde daardoor maar gedeeltelijk. Ook omstreden is het topsectorenbeleid zoals dat in het kabinet Rutte-Verhagen is ingezet. Dit zou volgens critici leiden tot een oriëntatie die te veel gericht is op korte termijn economisch nut. Volgens het bedrijfsleven (VNO/NCW) daarentegen is het juist ‘te wetenschappelijk’. Bij

³⁸ De nadruk moest liggen op het wetenschappelijk onderzoek, niet het onderwijs. In de praktijk bleken de discussies over wetenschappelijk onderwijs en onderzoek in een aantal opzichten met elkaar verbonden.

³⁹ Stapel moet in 2011 ontslag nemen als hoogleraar sociale psychologie nadat bekend is geworden dat hij in meer dan 30 publicaties frauduleuze onderzoeksgegevens gebruikte. <http://www.foliaweb.nl/wetenschap/de-affaire-stapel-in-vijf-vragen/> (laatst gezien februari 2015).

deze opsomming hoort ook de kritiek van de wetenschappers die zich in *Science in Transition* hebben verenigd, en dit najaar in een *position paper* grote zorgen uiten, onder andere over de kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek en een verlies aan maatschappelijke relevantie (Huub Dijkstra e.a. *Science in Transition*, position paper versie 3, *Waarom de wetenschap niet werkt, zoals het moet en wat daar aan te doen is*, 17 oktober 2013).

Het beeld is niet eenduidig negatief. Het vertrouwen van burgers in ‘wetenschap’ is in vergelijking met andere maatschappelijke instituties hoog, zo blijkt uit onderzoek van onder andere de WRR/Rathenau (Tiemeijer en de Jonge, 2013). Verder scoort het Nederlands wetenschappelijk onderzoek (en onderwijs) volgens verschillende prestatie-indicatoren (publicatie en citatie) uitstekend. Bij het toekennen van de Europese *ERC Grants* staat Nederland (na Engeland, Duitsland en Frankrijk) op de vierde plaats. Dat is niet slecht voor een klein land. Afhankelijk van definities, beelden en verwachtingen bestaan er heel verschillende percepties van de stand van zaken in de wetenschap en van de richting, vorm en intensiteit die wetenschapsbeleid zou moeten hebben.

Issues en problemen

Net als tijdens onze vorige opdracht zijn we begonnen met een inventarisatie van problemen en issues rond wetenschap en wetenschapsbeleid. We spraken daarvoor met vertegenwoordigers van de ministeries van OCW en EZ, de VSNU en de NWO. Verder spraken we met de initiatiefnemers van *Science in Transition* (en we waren aanwezig op hun tweedaagse conferentie, november 2013), wetenschapsjournalisten, leden van de aan de KNAW verbonden Jonge Akademie, medewerkers van de WRR en een aantal wetenschappers uit verschillende disciplines. Naast de gesprekken, baseren we ons ook op beleidsstukken, rapporten (WRR, commissie Veerman), de *position paper* van *Science in Transition*, artikelen van de Jonge Akademie en recente krantenpublicaties over wetenschap en wetenschapsbeleid. Uit de inventarisatie kwam in eerste instantie een beeld naar voren van geplaagde wetenschappers: als gevolg van druk van buitenaf wordt de druk op wetenschappers te groot. Daar komen letterlijk ongelukken van, de recente fraudegevallen gelden dan als voorbeeld. Ook op lange termijn, zien sprekers vertrouwen in en gezag van de wetenschap eroderen, en, bezwaarlijker nog, de kwaliteit van de Nederlandse wetenschapsbeoefening teloor gaan. Oorzaak: perverse *incentives* en een overladen institutionele agenda.

Terug redenerend verklaren de door velen genoemde perverse prikkels eigenlijk niet alle kwesties en issues die eraan worden gekoppeld. We hebben ze daarom verder opgesplitst en komen dan tot 6 verschillende clusters van issues en problemen. We bespreken eerst het topsectorenbeleid (A) als bron van problemen, dan (B) hoe Nederlands onderzoek en onderwijs ook op lange termijn van hoge kwaliteit kan blijven; vervolgens hoe (C) maatschappelijke valorisatie dan gedacht moet worden; of en hoe de (D) legitimiteit van de wetenschapsbeoefening in het geding is. Tenslotte komen we aan bij vraagtekens over management en beleid van en rond wetenschap (E), hier gaat het ook over het ministerie van OCW en tenslotte hebben we citaten over werkdruk (F) bij elkaar gezet. Dat geeft ons in de

tweede helft van deze paragraaf ruimte om duidelijk te maken hoe de drie vertogen die we vinden verschillen.

A. *topsectorenbeleid* en de economische bijdrage van de wetenschap aan de maatschappij. Ter discussie staat of en hoe er moet worden gestuurd op een bijdrage vanuit de wetenschap aan de verdienkracht van de Nederlandse economie. Kun je wetenschap bedrijven vanuit een winst oogmerk? Belangenverstrengeling tussen wetenschap en bedrijfsleven is volgens een aantal deelnemers aan de discussie een enorm gevaar (als resultaten op korte termijn nuttig moeten zijn, kan dat leiden tot manipuleren of onderdrukken van data; voor de middellange termijn is het problematisch als data niet in het bezit zijn van de wetenschap maar van de geldschietters, ze zijn dan niet beschikbaar voor toetsing, replicatie of vergelijking). Anderen zien in de verbinding met het bedrijfsleven juist enorme kansen of maar een beperkt risico.

B. het blijvend leveren van *hoge kwaliteit in en door wetenschappelijk onderzoek en onderwijs*. Issues zijn hier de aanvraag- en publicatiedruk waar wetenschappers last van hebben, onderwijs komt in de knel; er is sprake van nivellering; de universiteit is een promotiefabriek geworden. Duidelijk wordt dat kwaliteit altijd boven kwantiteit zou moeten gaan. Peer review vanuit de gemeenschap is beter dan een H-index. Wetenschap heeft vooral *tijd* nodig heeft, en moet ook worden begrepen in een lange-termijn perspectief. Een dergelijk perspectief hoef je bijvoorbeeld niet te verwachten van het huidige bedrijfsleven maar ook niet van het politieke debat of maatschappelijke actiegroepen die allemaal gebaat zijn bij snel resultaat. Zowel ‘snel’ als ‘resultaat’ zijn lastige termen voor een beroepsgroep die (systematische) twijfel als uitgangspunt van haar werk ervaart.

C. onduidelijkheid over het *valorisatiebegrip*, en vooral over maatschappelijke valorisatie (over economische valorisatie gaat het onder A; de gevolgen van onduidelijkheid over maatschappelijke valorisatie komen ook terug in D). Hoe moet maatschappelijke valorisatie vorm krijgen en beoordeeld worden, en wie is precies de valoriserende partij? Is wetenschappelijk onderwijs niet ook een vorm van valorisatie en wordt die wel voldoende gewaardeerd? Of kan zelfs het topsectorenbeleid worden gezien als maatschappelijke valorisatie? De koppeling van wetenschap, innovatie en R&D kan als maatschappelijk zeer relevant worden bestempeld. De zorgen over het wegvallen van publieke podia voor discussie over de wetenschap horen ook bij dit cluster. Het gaat dan om het onder druk van bezuinigingen schrappen van programma's door de publieke omroep en het krappere worden van budgetten van (kwaliteits)kranten. De *countervailing power* van de journalistiek berust juist bij gespecialiseerde journalisten die vanuit vakkennis overzicht en inzicht kunnen bieden.⁴⁰ De enthousiaste publieksoptredens van Robbert Dijkgraaf, het breed uitmeten van ontdekkingen in glossy publicaties en de aantrekkelijke discussies met wetenschappers in het televisieprogramma *De Wereld Draait Door* wegen hier niet tegen op, zo komt een aantal keren terug in de interviews. Daar staat weer tegenover dat wetenschappelijke data en publicaties steeds meer openbaar worden (*open access* en open databeheer, onder meer in

⁴⁰ Zie bijvoorbeeld de waarschuwing in dit verband van Andrew Keen (2007) in *The cult of the Amateur*. (New York: Doubleday). Hij wijst op het verloren gaan van de vakkennis die nodig is om wetenschap te vertalen naar groter publiek en tegelijkertijd kritisch te blijven volgen.

DANS). Moet er niet meer gebeuren om open access te garanderen (staatssecretaris Dekker (Kamerbrief 15 -11-2013)?

D. de *legitimiteit en maatschappelijke steun en waardering voor de wetenschap*. In dit cluster wordt scherp gesteld waarom onduidelijkheid over de (maatschappelijke) valorisatie van de wetenschap zo gevaarlijk is. Het cluster gaat over zorgen over het vertrouwen in en het gezag van wetenschap. Wetenschappers zijn zeer verdeeld over de vraag of er een vertrouwens- of gezagscrisis dreigt. Duidelijk is dat het debat-karakter van wetenschap geen recht kan worden gedaan als wetenschappers door de overheid worden ingeschakeld (HPV inenting, schaliegas). Voor de wetenschap zou het goed zijn als inhoudelijke *countervailing powers* sterker zouden zijn, maar juist de (wetenschaps-)journalistiek lijdt onder bezuinigingen (zie C). Daar staat een onevenredig grote aandacht in de media voor wetenschappelijke doorbraken (al dan niet onderbouwd) en ‘affaires’ tegenover. Is het gegeven de huidige medialogica en bezetting in het medialandschap wel een goede zaak als de wetenschap een meer transparante praktijk wordt?

E. de *rol van management en beleid*. Er zijn veel klachten en zorgen over allerlei vormen van bureaucratisering: bij het aanvragen van budgetten, verantwoording van uitgaven en werkzaamheden; protocollen; de druk om tweede geldstroomgeld binnen te halen en de energie die in dergelijke aanvragen moet worden gestoken. De kritiek richt zich niet speciaal op OCW, maar op bijvoorbeeld NWO, de EU (het proces bij het verkrijgen van ERC-*grants*) en op de (managers van) de universiteiten zelf. Onder dit kopje worden veel perverse prikkels genoemd. Zo zijn door de focus op output veel promoties kwalitatief onder de maat volgens de schrijvers van het *Science in Transition* paper (2013). De vraag wordt ook geopperd of oplopende kosten voor gebouwen en management nog geld overlaten voor onderwijs en wetenschap. OCW wordt in het verband van dit cluster vooral verweten teveel aan systeembeheer te doen en geen visie te hebben. De versnippering van het departement wordt ook genoemd.

F. *werkdruk* van wetenschappers. Hier staat het perspectief van de werkvloer centraal. Het gaat hier niet alleen om de gevoelde taakverzwaring door bureaucratie en publicatiedruk. Het gaat ook om de onderwijstaken. “Alleen in de avonden en in het weekend heb ik tijd voor publicaties,” vertelde één van de hoogleraren. Een andere vlucht uit dit dilemma is het verwaarlozen van onderwijs, zo menen anderen. We hoorden in de gesprekken dat het wetenschappelijk onderwijs wordt uitbesteed aan een ‘proletariaat’ van Aio’s en kort gecontracteerden (ook: *Science in Transition* 2013). Wie onderzoeksgeld binnenhaalt, ‘koopt’ zich vrij. Omdat onderwijs geven toch niet bijdraagt aan een wetenschappelijke carrière is die keuze niet moeilijk te maken.

Drie vertogen

De kern van een vertooganalyse is dat je op zoek gaat naar de grote verhalen waarin problemen en issues een plaats krijgen. In de discussies en het denken over wetenschap zijn er drie grote vertogen die een rol spelen. We onderscheiden: een vertoog waarin de *pure wetenschap* centraal staat, een vertoog waarin de *maatschappelijke waarde van*

wetenschapsbeoefening het uitgangspunt is, en een vertoog waarin wetenschap vooral wordt bekeken vanuit het perspectief van *economisch rendement*. In de vertoogbenadering staan niet de deelnemers in het debat centraal maar de grote verhalen achter de standpunten en posities die worden ingenomen over de issues die naar voren worden gebracht. Deelnemers (mensen en organisaties) aan het debat zullen uit verschillende vertogen putten, wat ook gebeurt. In het debat over wetenschap worden, meer nog dan in het debat over onderwijs, genuanceerde posities ingenomen waarbij aan alle vertogen wordt gerefereerd. Verschillen zitten hem niet in de achtergrond van wetenschappers. Het is niet zo dat het maatschappelijke waarde-vertoog vooral wordt gebezigd door sociaal wetenschappers en geesteswetenschappers, of het pure wetenschapsvertoog door de bèta's. Als het gaat om het economisch rendementsvertoog is er niet speciaal een verschil tussen meer praktijkgerichte onderzoekers en meer fundamenteel gerichte wetenschappers. Het zijn breed gedeelde vertogen.⁴¹

(1) *Het 'pure' wetenschapsvertoog*

Trefwoorden: nieuwsgierigheid gedreven; externe druk of prikkels zijn slecht.

Wetenschappers zijn uit zichzelf geneigd om problemen in de wereld om hen heen op te pakken. Belangeloos; waarheidsvinding.

In het pure wetenschapsvertoog staat de *intrinsieke* waarde van de wetenschap centraal. In de wetenschap gaat het in de eerste plaats om de wens te begrijpen en te doorzien. Wetenschap is nieuwsgierigheid gedreven. Het zoeken naar kennis komt per definitie nooit tot een eindpunt. Voor de pure wetenschap is praktische toepassing van geen, of hooguit secundair belang. Een mooie illustratie is *The Exhibiton of Pure Science* in 1924 en 1925 van toen toonaangevende natuurkundigen als de vinder van het neutron J.J. Thomson in Londen. De tentoonstelling maakte deel uit van de veel grotere *British Empire Exhibition*. Eén van de onderscheidende kernmerken van de Pure Science Exhibition was de nadruk op de waarde van wetenschap: die kan alleen maar worden begrepen '*for it's own sake*.'⁴² Referenties naar praktische toepassingen ontbraken daarom vrijwel. Het pure wetenschapsvertoog is verbonden met het romantisch denken. De romantische traditie stelt als kritische wederhelft van het Verlichtingsdenken, 'scheppend vermogen' centraal. Authenticiteit, originaliteit en individualiteit zijn kernbegrippen. Naast nieuwsgierigheid zijn twijfel en belangeloosheid centrale waarden (naar Doorman, 2004).⁴³

Het vertoog van de pure wetenschap wordt bijvoorbeeld gebruikt in een column vanuit de Jonge Akademie. In *Waarden van Wetenschap* (7 juni 2010) schrijft Ingrid Robeyns:

De eerste belangrijke waarde van wetenschap is haar intrinsieke waarde: waarheidsvinding. Wetenschap probeert, zo goed als het kan, om de werking van

⁴¹ Dat geldt volgens enkele gesprekspartners zelfs voor EZ dat het rendementvertoog genuanceerder hanteert dan in eerdere jaren toen zij uitsluitend het belang van 'het Nederlandse bedrijfsleven' vertegenwoordigde. Overigens wordt dit beeld door de meeste anderen niet herkend.

⁴² Alex Q Morton (2000) 'The Electron Made Public: The Exhibition of Pure Science in the British Empire Exhibition', in Bernard Finn, Robert Bud, Helmuth Trischler (eds) *Exposing electronics*. Amsterdam: Harwood, pp. 25-44.

⁴³ Maarten Doorman (2004) *De romantische orde*. Amsterdam: Bert Bakker

fenomenen en processen naar boven te halen. We willen weten hoe de dingen in elkaar zitten, waarom iets is zoals het is, of dat een bepaalde stelling of geloof waar of onwaar is. Daartoe doen we onderzoek naar de aard van de dingen. Deze waarheidsvinding is op zichzelf (dus intrinsiek) waardevol: we leren erdoor hoe de wereld in elkaar steekt.⁴⁴

Tegenover het pure wetenschapsvertoog waar het gaat om de intrinsieke waarde van wetenschap, een *l'art pour l'art* van de kennis, staan twee meer praktische vertogen.

2) *Het maatschappelijke waarde van de wetenschap-vertoog*

Trefwoorden: wetenschap heeft brede taak (veel soorten en gebieden van onderzoek; ook onderwijs); burgerlijke missie (algemene beschavingsopdracht). De tegenstelling tussen toegepast en fundamenteel onderzoek is onzinnig. Onderzoek beweegt zich dwars over deze grens heen.

Kenmerkend voor het maatschappelijke waarde van de wetenschap vertoog is de overtuiging dat de beoefening van de wetenschap integraal verbonden is met de maatschappij.

Wetenschappers vormen hier geen autonome gemeenschap die zelf wil en moet bepalen wat wel en niet vragen zijn voor wetenschappelijk onderzoek. Niet alleen zullen wetenschappers uit zichzelf geneigd zijn maatschappelijke problemen op te pakken met de bedoeling ze op te lossen, het is ook onderdeel van de maatschappelijke rol en taak van de universiteit om dat in samenspraak met groepen in de maatschappij te doen. Het grote verschil met het pure wetenschapsvertoog ligt erin dat hier op een aantal punten een meer fluïde onderscheid wordt gehanteerd: tussen fundamenteel en toegepast onderzoek; tussen universiteiten (en instellingen voor wetenschappelijk onderzoek) en de maatschappij. De opdracht van de wetenschap is niet zozeer om waarheid te produceren maar om met inzicht en oplossingen te komen die vervolgens ook in context worden geëvalueerd.

In de discussies wordt dit vertoog gebruikt als een aantal functies van wetenschap worden onderscheiden. De notie dat wetenschap verbonden is met en daarmee een functioneel en geïntegreerd onderdeel van de maatschappij als geheel, maakt het mogelijk die functionaliteit en wederzijdse afhankelijkheid te benoemen:

-Het helpen oplossen van maatschappelijke problemen. In het KNAW-rapport *Publieke kennisinvesteringen en de waarde van de wetenschap* (2013) wordt onder andere gewezen op de rol van de wetenschap bij het oplossen van vraagstukken rondom het vraagstuk van schoon water, het bestrijden van Hiv, het energievraagstuk, en de verkeersveiligheid. Wetenschappers worden daarbij gezien als de architecten van concrete oplossingen voor problemen die vanuit de maatschappij/politiek/ministeries worden aangedragen.

-Een andere rol is het 'agenderen' van vragen en kwesties. Wetenschappers moeten de vrijheid, de ruimte en de middelen hebben om nieuwe vraagstukken onder de aandacht te

⁴⁴ <http://www.dejongeakademie.nl/nl/columns/wetenschapsbeleid/de-waarden-van-de-wetenschap>

brengen (of vergeten vraagstukken opnieuw aan de orde te stellen). De KNAW geeft ook hier voorbeelden: de waarschuwing dat het CO₂-gebruik bijdraagt aan de opwarming van het klimaat, de signalering dat Cfk's de ozonlaag aantasten, maar ook dat het feit dat de mogelijkheden van atoomsplitsing vergaande en problematische implicaties heeft. Met dit laatste voorbeeld wordt duidelijk dat wetenschap ook een agenderende rol kan spelen in het formuleren van ethische en maatschappelijke dilemma's. Daarmee valt maatschappijkritiek ook onder de functies van de wetenschap.

-Dan is er de *wetenschap als partner in het brede onderwijsstelsel*. Dat kan gaan over de rechtstreekse overdracht van kennis aan studenten, maar ook over het genereren van kennis die voor het onderwijs in het algemeen van belang is, bijvoorbeeld door het universitair opleiden van leraren voor het middelbaar onderwijs. Met deze rol geeft de wetenschap gestalte aan haar burgerlijke missie. Nederland is een algemeen beschaafd land omdat ambtenaren en functionarissen in hun universitaire opleidingen verder hebben leren kijken dan hun neus lang is. Traditioneel wordt vanuit de overheid sterk de nadruk gelegd op de maatschappelijke waarde en de maatschappelijke opdracht van de wetenschap.⁴⁵ In recenter tijden is dit vertoog minder zichtbaar. Op de perceptie van het huidig wetenschapsbeleid als sterk economisch (en zelfs industrieel) georiënteerd komen we later in deze notitie terug.

- Als van de kant van wetenschappers vanuit dit vertoog positie wordt ingenomen, agenderen zij andere issues en vinden ze meer dan vertegenwoordigers van KNAW, NWO, OCW en de VSNU dat ze als wetenschapper een algemene taak hebben in het agenderen en het *leveren van maatschappijkritiek*. In de *Science in Transition*-paper is daarbij een open en transparante verbinding tussen de wetenschap en de samenleving ook een kwestie. De legitimiteit van de wetenschap is volgens de schrijvers gediend met een eerlijker beeld van de wetenschappelijk praktijk. In de gesprekken werd echter ook Bismarck aangehaald, die meende dat een bezoek aan een worstfabriek de eetlust niet per definitie zal doen toenemen. Vanuit een dergelijk perspectief heeft een geïdealiseerd beeld van de wetenschap ook zijn positieve kanten.

(3) *Het economisch rendementsvertoog*

Trefwoorden: Innovatie; focus; internationaal verdienvermogen; concurrentie.

In dit vertoog wordt in de eerste plaats gekeken naar wat de wetenschap vermag voor de Nederlandse economie. Hier gaat het niet om wederzijdse afhankelijkheid van wetenschap en maatschappelijke context maar om *dienstbaarheid* van de wetenschap aan de verdien- en concurrentiekracht van Nederland. Zorgen gaan over de internationale concurrentiepositie van Nederland, nu en in de toekomst. Wetenschap, innovatie en R&D gaan vloeiend in elkaar

⁴⁵ In bijvoorbeeld het in 1970 verschenen advies *Bestuurlijke organisatie van het wetenschapsbeleid in Nederland van de Raad van Advies voor het wetenschapsbeleid* staat dat de regering 'de juiste keuzen heeft te maken en de wetenschapsbeoefening ten behoeve van het algemeen belang'. Zitting 1970-1971, kamerstuk 10957. In [Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek](#) staat in Artikel 1.3 bovendien letterlijk: *Universiteiten zijn gericht op het verzorgen van wetenschappelijk onderwijs en het verrichten van wetenschappelijk onderzoek (...) en dragen (...) kennis over ten behoeve van de maatschappij.*"

over. Het economisch rendementsvertoog wordt bijvoorbeeld gebruikt in de toelichting op de EZ-begroting in de doelstelling ‘dat Nederland in 2020 mondiaal tot de top 5 van de kenniseconomieën behoort (toelichting begroting 2014 EZ, 2014). Ook in de OCW-visienota *Diversiteit in Verscheidenheid* (2011) wordt door het dan zittende kabinet nadrukkelijk uit dit vertoog geput. In deze nota wordt het dan ingezette topsectorenbeleid als volgt onderbouwd: “Het kabinet wil een sterke verbinding tot stand brengen tussen het economische beleid voor de topsectoren en het beleid voor het hoger onderwijs en onderzoek. Keuzes maken en focussen op de eigen sterktes zijn daarbij kernwoorden.” (2011: 9). Het daar gepresenteerde topsectorenbeleid is er om de wetenschap ‘nog betere in te zetten in de pijplijn kennis-kunde-kassa’. (2011: 46).

Waar binnen het maatschappelijk debat discussie kan zijn over wat ‘valorisatie’ inhoudt, is dat binnen het rendementsvertoog eenvoudig: de opbrengst moet kunnen worden berekend in euro’s en de groei van het Bruto Nationaal Product. Het rendementsvertoog wordt sterker dan de andere twee vertogen gebruikt door ambtenaren van EZ. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven putten uit dit vertoog.⁴⁶ Zij zijn echter niet de enigen, ook andere partijen mengen zich in deze discussie, met gebruik van dezelfde termen, maar nu met aandacht voor de middellange en de lange termijn. Dat levert andersoortige aanbevelingen op die variëren van de noodzaak tot focus in wetenschappelijk onderzoek,⁴⁷ tot de aanbeveling onderzoek en onderwijs beter te verbinden en dat te doen over de volle breedte van de wetenschapsbeoefening. We komen hier later in de paragraaf ‘De logica van het maatschappelijk debat’ op terug.

Kritiek, problemen en issue-signalering vanuit de drie vertogen

In de gesprekken die we voerden worden kritiek, zorgen en issues ten aanzien van wetenschap en het beleid verwoord met behulp van de drie verschillende vertogen.⁴⁸ Hieronder verbinden we de drie vertogen met de zes clusters van issues en problemen om vervolgens te kunnen laten zien welke patronen er onder de discussie liggen.

*Vanuit het pure wetenschapsvertoog geredeneerd druist een topsectorenbeleid en het idee dat wetenschap een vooraf bepaalde bijdrage aan de economie moet leveren (cluster A) in tegen het wezen van de wetenschap. Het topsectorenbeleid is immers alleen gericht op toepassing, het liefst nog op de korte en middellange termijn. Het hele idee dat je vooraf bepaalt dat onderzoek iets moet opleveren, is vanuit het perspectief van de pure wetenschap lachwekkend en gevaarlijk. Je weet per definitie nooit waar je onderzoek toe leidt. Proberen dat te voorspellen, of werken onder de druk om iets op te leveren is het equivalent van de wereld

⁴⁶ De tekst die op de website van VNO-NCW over het topsectorenbeleid staat, laat niets aan duidelijkheid te wensen over: “Het nieuwe bedrijfslevenbeleid is een van de belangrijkste hervormingen geweest van het kabinet-Rutte. Het kabinet heeft daarmee een start gemaakt voor een nieuwe groeistrategie voor Nederland. De extra nadruk in dat nieuwe bedrijfslevenbeleid op de topsectoren zorgt ervoor dat de Nederlandse economie met innovatieve topspelers, groot en klein, in samenwerking met de wetenschap en het onderwijs en de overheid op de wereldmarkt extra kan uitblinken.”

⁴⁷ Dit is de positie van de AWT, zie bijvoorbeeld het recente adviesrapport *Going Dutch* (2013) (<http://www.awt.nl/upload/documents/publicaties/tekst/Going-Dutch.pdf>). Of de column ‘Nederland barst van de potentie’ door vier aan het AWT verbonden auteurs ([Martin Schuurmans](#), [Dorette Corbey](#), [Paul Diederren](#) en [Uri Rosenthal](#), 2013). Hiermee zet de AWT een traditie voort van soortgelijke adviezen.

⁴⁸ In de bijlage staat een inventarisatie waarin alle kwesties die we tijdens de gesprekken en literatuurstudie zijn tegen gekomen per vertoog hebben gerubriceerd.

verkennen met oogkleppen op. Het is een historisch gegeven dat wetenschappelijke vindingen tot praktisch toepasbare commerciële toepassingen hebben geleid. Voorspellen waar en wanneer dat gebeurt is nauwelijks mogelijk of nodig. De scherpe lijn tussen wetenschap, innovatie en R&D is precies voorwaarde voor waarheidsvinding. Waarheidsvinding wordt geschraagd door de logica van falsificatie en niet door die van bevestiging (waar het in R&D ook om gaat). Goede wetenschap probeert de eigen veronderstellingen en voorlopige conclusies telkens onderuit te halen. Daarin schuilt haar kracht. Die wordt gebroken als dat proces niet naar behoren kan worden voltooid.

Vanuit het pure wetenschapsvertoog is de verhouding tot de financiers van onderzoek ongemakkelijk. Afhankelijkheid leidt tot perversies die ten onrechte de wetenschap zelf worden aangerekend.⁴⁹ Als voorbeeld kan de huidige praktijk in farmaceutisch onderzoek gelden. Omdat de industrie als financier eigenaar is, bepaalt zij welke resultaten wel en welke niet worden gepubliceerd. Wetenschap wordt dan de mogelijkheid ontnomen verder te bouwen: de onderdrukte resultaten zijn niet beschikbaar voor replicatieonderzoek of voor verzamelstudies: waarheidsvinding kan hier niet plaatsvinden.

Het bewaken van de kwaliteit van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs (B) moet in de logica van dit vertoog aan de wetenschap zelf worden overgelaten. Door inmenging van buitenaf ontstaan praktijken als die in het farmaceutisch onderzoek. Druk vanuit management en beleid (E) maakt de universiteit tot een promotiefabriek van waaruit promoties van te weinig kwaliteit worden geleverd. Al met al is maatschappelijke valorisatie (C) een non-issue en dat is de kwestie van de legitimiteit van de wetenschap eigenlijk ook (D). Dit is het vertoog van de kwetsbare wetenschap die in haar autonomie wordt bedreigd, waar werk wordt verricht dat maar door weinigen wordt begrepen. De kwaliteit daarvan wordt uiteindelijk vanzelf duidelijk.⁵⁰

*Het *maatschappelijke waarde* vertoog heeft een heel andere focus: hier wordt wetenschap juist per definitie gezien als onderdeel van en partner in de maatschappij als geheel van praktijken en menselijke inzet. Dat levert een andere prioritering op van wat er mis is met wetenschap(sbeleid) en wat daar aan gedaan moet worden. We lopen het lijstje langs: Vanuit dit perspectief is topsectorenbeleid (A) niet principieel maar strategisch fout: teveel focus betekent ook witte vlekken elders, gebieden waar de aandacht niet naar uit kan gaan. Juist de breedte van het Nederlands onderzoeksveld maakt dat we internationaal hogelijk gewaardeerd worden. Dat is onze nationale ‘kip met de gouden eieren’: beter niet slachten (uit één van de interviews). Hieruit volgt ook een verwijt naar OCW (E): het ministerie laat zich teveel door het topsectorenbeleid leiden, is intern versnipperd en verzuimd om met een heldere eigen

⁴⁹ Dit kan tot het verwijt van een zekere dubbelhartigheid leiden. Wetenschappers zijn immers zelden in staat om financieel onafhankelijk hun werk te doen, en moeten dus een beroep op particuliere en/of publieke middelen. Een voorbeeld van deze dubbelhartigheid is dat initiatiefnemers van de Pure Science exhibition in 1924 en 125 een vermelding maakten van het werk dat ze voor de Royal Navy deden [zie Alex Q. Morton (2000), ‘The Electron Made Public: The Exhibition of Pure Science in the British Empire Exhibition’, *ibid.*].

⁵⁰ Toponderzoekers hebben immers promovendi die maar voor een klein deel in de wetenschap zullen blijven. Voor een groot deel leiden toponderzoekers mensen op die hun kennis zullen meenemen richting R&D en maatschappelijke toepassingen. Gegeven de realiteit dat wetenschappelijk onderzoek gefinancierd moet worden, is het dan het beste als financiers die groepen wetenschappers ondersteunen die productief zijn en (internationale) successen boeken.

visie te komen waardoor ook wetenschappers het gevoel hebben dat het ministerie er voor hen is.

De problemen die op termijn te verwachten zijn als het gaat om de kwaliteit van Nederlands wetenschappelijk onderzoek en onderwijs hebben alles te maken met de hoge werkdruk (F) en met perverse prikkels (E) die voortkomen uit foute oplossingen voor wezenlijke problemen (zoals op goede manier verantwoording afleggen; goed wetenschappelijk onderwijs blijven verzorgen ook bij massaal worden van dat onderwijs - B en C). Vanuit dit vertoog wordt net zoals vanuit de andere vertogen gesteld dat teveel werkdruk en bureaucratie leidt tot slechte wetenschap. Dat tast niet alleen het gezag van wetenschap aan maar leidt ook tot minder goede of zelfs slechte medicijnen of de verkeerde (of ontoereikende) oplossingen voor maatschappelijke vraagstukken.

Interessant aan dit vertoog is dat het toestaat om misstanden open te benoemen en dat het de wetenschap als vorm van bedrijvigheid liever demystificeert dan idealiseert. We doelen dan bijvoorbeeld op het kritisch zelfbeeld dat in de *Science in Transition* paper is te vinden, waaruit we het volgende extract overnemen:

“De Franse wetenschapssocioloog Pierre Bourdieu heeft al in 1975 gewezen op de dubbele moraal die in de wetenschap aan de orde is. Wetenschap als sociale activiteit verschilt wat dat aangaat niet van andere sociale systemen. De goeroes van de wetenschap Robert K. Merton, Robert P. Hagstrom en Michael Polanyi die nog steeds als grote voorbeelden worden aangehaald, stelden ‘wetenschap’ voor als een ideale commune, als een groep mensen die onbaatzuchtig kennis delen om een hoger doel te bereiken. Ze hadden ondertussen wel degelijk oog voor de stevige competitie, gericht op het verwerven van individueel aanzien en succes, maar die competitie droeg bij aan de verwezenlijking van dat hogere kennisideaal. ...

Er is, zo concludeert Bourdieu, een consequente dubbele moraal in alles wat onderzoekers doen: enerzijds worden ze gestuurd door de ‘enchanted view’, door het verkeerd begrepen evangelie van de goeroes. Ze hebben immers een missie. In werkelijkheid is het een ‘veld’ waarin dominante elites hun sociale kapitaal gebruiken om economische voordelen voor hun onderzoeksgroep en voor zich zelf te behalen.“
(2013, p. 9-10)

Oplossingen voor wetenschapsinterne problemen worden juist vanuit dit vertoog makkelijker gevonden (al kan niemand voorspellen of ze ook inderdaad goed zullen werken, net als met de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek zelf, zal zich dat op termijn wijzen). Genoemde oplossingen gaan over meer openheid, en doorbreken van mythisch beeld van de wetenschap als een plek waar geleerden diep nadenken en niet gestoord mogen worden. Ze gaan ook over een open relatie tussen onderzoek en de wereld waarin onderzoek wordt gedaan: het breed contextualiseren van onderzoeksvragen is belangrijk, maar ook het loslaten van oude scheidslijnen zoals die tussen fundamenteel en toegepast onderzoek, en van oude modellen van wetenschapsbeoefening waarin het lab de best mogelijke condities garandeert voor waarheidsvinding. De metafoer en de praktijk van laboratoriumonderzoek gaan over het isoleren van verschijnselen, en enkelvoudige vraagstellingen waardoor we individuele

variabelen kunnen leren kennen. De complexe vraagstukken waar de maatschappij zich mee geconfronteerd ziet, vraagt juist om meervoudige vraagstellingen en het inzicht dat ‘feiten’ in andere contexten niet alleen een andere betekenis maar ook een andere functie kunnen krijgen. De valorisatie van onderzoek (C) is daarmee altijd ook aan betrokken partijen en nooit alleen aan de wetenschap, al moet de wetenschappelijke wereld zelf het voortouw nemen om zowel valorisatie als problemen die ontstaan door te hoge werkdruk en verkeerde *incentives* aan te pakken. Valorisatie kan beter als een (flankerend) onderdeel van de onderzoekspraktijk worden gezien dan als een check achteraf. Te scherpe focus, korte termijn opbrengst verlangen en ‘bean counting’, zo hebben we nu gezien, leveren fraude en frustratie op.

*Vanuit het *economisch rendementvertoog* mogen we dan verwachten dat het topsectorenbeleid wordt gewaardeerd. Dat is deels ook zo maar over de uitvoering van het beleid is discussie. Het bedrijfsleven vindt procedures onnodig omslachtig en langdurig en de opbrengst van beleid en (hun eigen) investeringen steeds meer twijfelachtig. Discussie over maatschappelijke valorisatie (C) hoeft vanuit dit vertoog niet gevoerd te worden: economische valorisatie via samenwerking tussen bedrijfsleven en wetenschap, is toch zeker heel goed voor de maatschappij?

Hiervoor lokaliseerden we het economische rendementsvertoog in hoge mate bij het ministerie van EZ en het bedrijfsleven. Maar interessant is dat zowel de KNAW de WRR (in een recente publicatie) WRR publicatie (*Naar een lerende economie*, 2013) dit vertoog ook gebruiken, zij het op een heel andere manier. Ze benadrukken dat onderwijs en de algemene kwaliteit van het wetenschappelijk onderzoek de kraamkamer van de economie van de toekomst zijn. Een te grote focus op innovatie en toepasbaarheid zijn vanuit dat perspectief gevaarlijk en contraproductief. We kunnen nu immers niet weten wat we over twintig jaar precies nodig hebben. In aanvulling op de waarschuwing van de KNAW, suggereert de WRR publicatie dan ook om juist kenniscirculatie zeer serieus te nemen. “*Terwijl bij het streven naar een kenniseconomie de productie van nieuwe kennis bovenaan de agenda staat, draait het bevorderen van kenniscirculatie om het beter gebruiken van bestaande kennis. Nieuwe kennis ontwikkelen blijft weliswaar belangrijk, maar er gaat daarnaast veel meer aandacht uit naar het mobiliseren en toepassen van ideeën en technieken die te vinden zijn in andere bedrijven, sectoren of landen. Dat vereist het ontwikkelen van absorptievermogen: het vermogen om (nieuwe en elders vigerende) kennis te signaleren, op te nemen en vaardig te gebruiken*”, aldus de WRR (2013:12). Absorptievermogen creëer je door wetenschappelijk onderwijs van hoge kwaliteit.

Het economisch rendementsvertoog wordt hier *tegen* het topsectorenbeleid ingezet. Dat gebeurt ook als het gaat over de focus op de korte termijn waar EZ en het topsectorenbeleid van worden verdacht. In het KNAW-rapport *Publieke kennisinvesteringen en de waarde van de wetenschap* (2013) wordt benadrukt dat de resultaten van wetenschappelijk onderzoek en daarmee ‘het effect van wetenschapsbeleid alleen zinnig beoordeeld kunnen worden op de lange termijn; daar doet het effect zich voor.’ (KNAW, 2013: 58). Dit KNAW-rapport werd gemaakt naar aanleiding van de observatie van onder andere haar voorzitter Clevers dat het

positieve economisch effect van ‘investeringen’ in wetenschap onvoldoende wordt meegewogen in de rekensommen van het Centraal Planbureau (BNR Nieuwsradio 4-3-2013). Daardoor wordt niet alleen de wetenschap zelf te weinig recht gedaan, maar wordt ook de Nederlandse concurrentiepositie onderschat.⁵¹

Anders dan in de andere twee vertogen, worden zowel het maatschappelijk nut (C) als de legitimiteit van wetenschapsbeoefening (en het uitgeven van publieke gelden daaraan) terugkijkend beredeneerd vanuit de opbrengsten van onderzoek. De ontdekking van het majoranadeeltje (en de investering daarin van tijd en geld) wordt gelegitimeerd door de supercomputer die we vervolgens kunnen bouwen.

⁵¹ Het delen van deze analyse en het gebruik van dezelfde termen, leidt niet noodzakelijkerwijs tot eenzelfde standpunt of tot dezelfde aanbevelingen. Zo vindt de AWT het WRR rapport *Naar een lerende economie de WRR* te eenzijdig in zijn aanbevelingen. De AWT pleit ook in eerdere columns en adviezen voor een sterker en meer (internationaal) gericht sterk gefocuseerd overheidsbeleid.

In het schema hieronder zijn gesignaleerde problemen per vertoog uitgewerkt:

Kwesties bezien vanuit de drie vertogen	A. Topsectorenbeleid	B. Blijvend leveren van onderzoek en onderwijs van hoge kwaliteit	C. Maatschappelijke valorisatie	E. Legitimiteit van wetenschapsbeoefening	E. Management en beleid (OCW en academische instellingen)	F. Werkdruk
Pure wetenschap	Wetenschap is geen R&D. Afhankelijkheid van externe partijen heeft perverse effecten.	Extrinsieke prikkels zoals publicatiedruk doen af aan kwaliteit van de wetenschap. Twijfel is nuttig!. Wetenschap nivelleert en is verworden tot promotiefabriek	Excellentie beoordelen is aan de wetenschappelijke gemeenschap zelf. Willen we weer de eugenetica van de jaren '30? Wetenschappers vanzelf geïnspireerd door wereld om hen heen.	Gezag wetenschap is helemaal geen kwestie die leeft. Autonomie van de wetenschap wordt bedreigd, is dreiging voor legitimiteit.	Bureaucratie – heeft vreselijke gevolgen (perverse prikkels). Geen respect voor aard wetenschap.	Geen tijd voor onderwijs – onderzoek is belangrijker. Waarom hebben wij geen sabbatical, zoals elders.
Maatschappelijke waarde	Teveel focus is fout en contraproductief Gevaar witte vlekken bij teveel focus.	Brede taak levert hoog rendement, maar heeft wel tijd nodig. Onderwijs belangrijke taak. Spelregels wetenschap herzien en versterken (peer control ipv H-index).	Wetenschappers zijn uit zichzelf geïnteresseerd in maatschappelijke problemen. Tegenstelling fundamenteel-toegepast onderzoek is onzin. Burgerlijke missie. Wetenschap heeft countervailing powers nodig (zoals gespecialiseerde journalistiek).	Slechte wetenschap ontstaat onder foute druk, tast gezag aan en ondermijnt vertrouwen, gaat ten koste van burgers en patiënten. Wetenschappers moeten zich meer bewust zijn van geïdealiseerd beeld van de wetenschap. Wetenschap is 'ook maar een mening'. (Cynisme onder burgers t.a.v. wetenschap).	<i>Bean counting</i> , H-index: foute oplossingen voor verdelingsvraagstukken. OCW is er niet voor de wetenschappers. Mooie voorbeelden van geslaagd onderzoek laten zien, is misleidende pr strategie. ⁵²	Bureaucratische taken: subsidieaanvraagdruk, publicatiedruk, onderwijslast. Onderwijs wordt niet op waarde geschat – telt niet mee voor wetenschappelijke carrière. Onderwijsproletariaat.
Economisch rendement	Prima topsectorenbeleid maar beter uitvoeren. Discussie over termijn (te kort, te lang) en over focus: moet die niet internationaler.	Let op waarde excellent onderwijs voor economisch welvaren op langere termijn. Teveel nadruk op innovatie gevaarlijk.	Koppel wetenschap met innovatie en R&D: dat levert de maatschappij ook veel op. Valorisatie succesvoller als niet gekoppeld aan wensen van bedrijfsleven voor nu	Pas op met snelle beloftes, bijvoorbeeld aan en via actiegroepen zoals Kika en Alpe d'Huzes. Wetenschap kan niet altijd snel leveren.	<i>Lean en mean</i> beleid! Eigen ministerie!	Bureaucratie is enorme last. Duits model (scheiden onderwijs en onderzoek in aparte instituten) heel aantrekkelijk. Drie taken (ow, oz en valorisatie) op topniveau, is gewoon teveel.

⁵² Een paar keer werd dit verwoord als: 'Niet weer Dijkgraaf over de snaartheorie.'

De logica van het debat

De logica van het debat over wetenschap en wetenschapsbeleid wordt duidelijk als we achtereenvolgens kijken naar kruisende vertogen, naar hoe vertogen in beweging zijn en welhaast gekaapt worden, en naar mogelijk explosieve kwesties in de nabije toekomst.

-Kruisende vertogen

Posities in het maatschappelijk debat worden sterker als ze met meerder vertogen worden verbonden. De kans dat issues dan explosieve kwesties worden is groot. We komen daar later nog op terug. Overigens moeten we om te beginnen vaststellen dat er niet zelden sprake is van een pseudoconsensus. Dat is bijvoorbeeld het geval als vanuit verschillende vertogen een andere inhoud wordt gegeven aan begrippen als 'kwaliteit' of 'excellentie'. Vanuit het vertoog van de pure wetenschap is excellentie zelfreferentieel. De erkenning die er toe doet, komt vanuit de eigen internationale academische vakgemeenschap. Uitgaande van het vertoog van de maatschappelijke waarde van wetenschap, gaan excellentie en kwaliteit over de waarde van wetenschap voor de samenleving. Vanuit het rendementsvertoog verwijzen kwaliteit en excellentie naar onderzoek dat voor economische innovatie zorgt. Vergelijkbare spraakverwarring kan ontstaan over *peer control*: dat is vanuit het pure wetenschapsvertoog en het maatschappelijke waarde vertoog allebei belangrijk. Vanuit het pure wetenschapsvertoog is met peer control de kwaliteitskous verder af. Voor het maatschappelijke waarde-vertoog begint hier het werkelijk tot waarde maken van wetenschappelijk onderzoek.

In de gevallen dat er sprake is van een echte consensus ten aanzien van de problemen, kunnen, vanuit de context van de vertogen, geheel verschillende oplossingen worden aangedragen. Een voorbeeld uit de praktijk: als het gaat over de recente fraudegevallen, dan gebruiken sprekers het pure wetenschap of het maatschappelijke waarde vertoog. Vanuit het economisch rendementsvertoog is fraude een vervelende bijzaak, onderdeel van het 'bedrijfsrisico'. In het pure wetenschapsvertoog en in het maatschappelijke waarde vertoog verschijnt fraude op een gelijke manier: als het gevolg van veel te grote systemische druk. De oorzaken voor die druk worden deels ook nog hetzelfde benoemd: gestegen studentenaantallen, grotere politieke druk op maatschappelijke instellingen om zich te legitimeren. Het antwoord op deze situatie is echter radicaal verschillend. Het pure wetenschapsvertoog probeert de deuren te sluiten om vervolgens als zelfreferentiële gemeenschap manieren te zoeken om peer control te verbeteren en vooral om meer tijd en aandacht aan onderzoek te kunnen besteden. Onderwijs kan misschien naar Duits model in aparte instituten. Vanuit het maatschappelijke waarde vertoog is het willen beschermen van de kwetsbare wetenschap door haar af te sluiten van de wereld wel het slechtste wat je kan bedenken. De wetenschap moet juist de deuren opengooien en onderkennen dat het mythisch beeld in de buitenwereld ook binnenshuis in stand wordt gehouden. Wetenschappers kunnen als direct betrokkenen het best zelf eerst met suggesties komen, maar anderen zijn van harte uitgenodigd om mee te praten en te denken. Wetenschap is maatschappelijk bezit en een bron van maatschappelijke kracht. De oplossing voor de huidige werkdruk met alle gevolgen

daarvan, is niet om het onderwijs de rug toe te keren maar juist om wetenschappelijk onderwijs passend te gaan waarderen en te erkennen als belangrijk en waardevol.

-Het 'kapen' van vertogen

Wat het debat extra onoverzichtelijk kan maken is dat partijen zelden rechtlijnig vanuit een vertoog een positie innemen. Soms lijkt het er zelfs op dat vertogen gekaapt worden. Dat gaat dan met name voor het rendementsvertoog. Dat vertoog wordt, zoals we hierboven al schreven, ook gebruikt door de KNAW en de WRR van wie je eerder het pure wetenschapsvertoog of het maatschappelijke waarde-vertoog verwacht. Ze gebruiken termen en redeneringen die typisch in dit vertoog thuishoren zoals innovatie en verdienvermogen. De KNAW keert het pure wetenschapsvertoog schijnbaar de rug toe waar ze stelt dat de tegenstelling tussen fundamenteel en toegepast onderzoek verleden tijd moet worden. Fundamenteel onderzoek is simpelweg 'nog niet toegepast onderzoek', (citaat van de wiskundige Brouwer in KNAW 2013: 33). Bijdragen aan economie en welvaart worden door de KNAW als eerste functie van de wetenschap benoemd. Het omarmen door de KNAW van het rendementsvertoog kan worden geïnterpreteerd als strategische keuze om nieuwsgierigheid gedreven wetenschapsbeoefening en een brede wetenschapsopvatting vrij te spelen. Eenzelfde effect heeft de argumentatie van de auteurs van het WRR rapport *Naar een lerende economie*. Ook zij spelen met behulp van het rendementsvertoog een brede wetenschapsbeoefening vrij, zij het op een andere manier. Zij verbinden wezenlijk en duurzaam rendement van wetenschapsbeleid vooral met academisch onderwijs van hoog niveau.

Het gevolg van de strategische keuze van de auteurs van de WRR studie en van de KNAW is dat het economisch rendementsvertoog niet meer exclusief in handen is van bedrijfsleven en het ministerie van EZ. Dat ministerie schuift ondertussen ook op en heeft meer oog voor maatschappelijk belang naast economisch belang, dat zich niet alleen in euro's laat uitdrukken. Een van onze gesprekspartners noemt in dat verband het vraagstuk van de duurzame economie waarin aan wetenschappers een initiërende rol moet worden gelaten en er geen sprake kan zijn van direct opdrachtgeverschap.

- Explosieve kwesties?

Kwesties worden explosief als ze aan de volgende voorwaarden voldoen:

- A- Als ze verbonden zijn met verschillende vertogen (en daarmee vanuit meerdere perspectieven als probleem worden gezien).
- B- Als het om kwesties gaat die burgers persoonlijk raken.
- C- Als ze verbonden zijn met een medialogica en bijvoorbeeld een hype worden.

In dat verband willen we hier drie kwesties beschouwen die in de gesprekken als potentieel explosief werden benoemd.

De eerste is de *spanning tussen de wetenschap en het topsectorenbeleid*. De kritiek komt daarbij van twee kanten. De eerste is dat wetenschapsbeleid te veel verengd wordt tot het belang voor de BV Nederland. We hebben beschreven dat deze kritiek een plek krijgt in

zowel het pure wetenschapvertoog als het *maatschappelijke waarde van de wetenschapvertoog*. De andere is dat er juist te weinig aandacht is voor het belang van het bedrijfsleven. Dat kan aan de orde komen als de resultaten van de eerste tranche van het topsectorenonderzoek bekend worden. De brandbrief die begin vorig jaar (7-2-2013) namens het bedrijfsleven werd gestuurd, geeft een duidelijk zicht op wat voor soort kritiek te verwachten is. Daar staat tegenover dat de kritiek slechts vanuit een vertoog komt, en de kans op brede maatschappelijke weerklank beperkt zal zijn.

Dat ligt anders bij de tweede kwestie: *de kwaliteit van het wetenschappelijk onderwijs*. Klachten over de kwaliteit daarvan kunnen gemakkelijk een plek vinden in de drie door ons beschreven vertogen. Vanuit het pure wetenschapsvertoog kan onder andere volgen dat het een typisch gevolg is van de overbelasting van wetenschappers. Dat het een gevolg is van de teloorgang van het 'academisch klimaat', en dat laatste komt dan weer door perverse wetenschaps-extrinsieke prikkels. Uit het vertoog waarin de maatschappelijke waarde centraal staat volgt dat tekort wordt geschoten in de belangrijkste functie van universiteiten (onderwijs van hoog niveau). Vanuit het economisch rendementsvertoog kan worden aangevoerd dat universiteiten te weinig arbeidspotentieel afleveren waarmee internationaal de slag mee kan worden aangegaan. Bovendien gaat het hier om kwesties die mensen wel persoonlijk raken. Dat geldt niet alleen voor het academisch personeel dat kreunt en steunt over te hoge werkdruk en bureaucratie, maar ook voor studenten. Een mogelijke voorbode van de kritiek stond te lezen in een opiniestuk dat een studente op twee november vorig jaar in *de Volkskrant* schreef:

*Zeven uur college, per week. Eerstejaarsbachelorstudenten die college krijgen van derdejaarsbachelorstudenten. Presentielijsten die door tjokvolle hoorcollegezalen gaan. Huiswerkcontroles. Voortdurend samenwerken in groepjes, zodat er minder nakijkwerk is en slecht gemotiveerde studenten zich kunnen optrekken aan de rest. En dan, als na drie jaar van academisch nivelleren een huiveringwekkende scriptie wordt ingeleverd, er maar gewoon een zesje voor geven.*⁵³

Voeg daar de onvrede over de verhoging van het collegegeld aan toe. Voorstelbaar is hoe dit verbonden wordt met een medialogica waarin naar een lange traditie van onrust en verzet wordt verwezen. Iets minder duidelijk is waar het verzet zich tegen zal richten. Dat kan tegen de bureaucratie van de universiteit zijn, en zich verbinden met de klachten die ook elders tegen 'de managers' klinken. Het zou ook tot uiting kunnen komen in relatie tot bezuinigingen en terecht komen bij de overheid. Vanuit het perspectief van de drie vertogen zijn beide scenario's mogelijk.

Van een weer andere orde is de kwestie van de *publieke waardering voor wetenschap*. Al eerder stelden we vast dat wetenschap in het algemeen in Nederland, gewaardeerd en vertrouwd wordt. De affaires Bax en Stapel doen aan dat vertrouwen niet af. Daar hoort wel een relativering bij. Die luidt dat vertrouwen onder druk komt te staan zodra de onafhankelijkheid van de wetenschap in het geding lijkt. Dat kan op verschillende manieren gebeuren. We beschreven hoe vanuit de vertogen van de pure wetenschap en van de

⁵³ Maartje ter Horst, 'De harde waarheid: er zijn veel te veel studenten'. *Volkskrant*, 2-11-2013

maatschappelijke waarde van de wetenschap kritiek geleverd kan worden op een te opportunistisch gebruik van onderzoek en de academische reputatie. Dat is aan de orde als bedrijven niet alleen wetenschappelijk onderzoek (co-)financieren, maar ook invloed hebben op wat er gebeurt met de resultaten (al dan niet publiceren bijvoorbeeld). Potentieel explosieve kwesties ontstaan waar de wetenschap de persoonlijke leefwereld van burgers raakt⁵⁴ en bovendien in politiek vaarwater komt (fluor in drinkwater; kernenergie; CO2 opslag in de grond; HPV inenting; schaliegas). De kwetsbaarheid van wetenschap is groter geworden omdat burgers het gezag van de wetenschap niet meer als vanzelf aanvaarden. Steeds meer burgers zijn zich ervan bewust dat wetenschappelijk onderzoek niet altijd tot eenduidige conclusies leidt, en dat wetenschappers regelmatig van mening verschillen.

Niet explosief, maar fnuikend voor de maatschappelijke functie van wetenschap is dat ten aanzien van wetenschap cynisme is ontstaan waarin haar toegevoegde waarde niet meer wordt erkend. Dat laat zich *in extremo* zien in een (tijdens onze gesprekken verschillende keren aangehaalde uitspraak) van hoofdredacteur van het NOS journaal Marcel Gelauff, dat ‘wetenschap ook maar een mening is’.⁵⁵

Conclusie: staan voor de balans

Onze eerste conclusie is dat het ministerie van OCW kwetsbaarheden en krachten beter zichtbaar kan maken. Ook zonder (onmiddellijk) partij te kiezen kan het ministerie laten zien dat ze oog heeft voor kwesties en spanningen. Dat is waar in de interviews om wordt gevraagd, als wordt opgemerkt dat OCW geen visie heeft of er niet is voor de wetenschappers (of voor diegenen die de innovatiekracht van Nederland sterker willen maken). Deze vertooganalyse maakt zichtbaar dat dat niet makkelijk is. De discussie over de wetenschap en wetenschapsbeleid is complex. Vertogen en posities lopen onverwacht samen of kruisen elkaar. Losse argumenten verwijzen niet naar eenduidige posities.

Dat brengt ons terug bij een vaststelling die we al snel in het onderzoek voor deze notitie maakten: posities in het debat hebben net als beelden van wetenschap en wetenschappers heel sterk een zon- en een schaduwzijde. Dit laat zich goed illustreren aan de hand van een overzichtje van bekende archetypes van wetenschappers. Het schema hieronder maakt duidelijk dat alle archetypes zowel een krachtige als een zwakke, of zelfs foute kant hebben. Zo is autonome wetenschapsbeoefening een mooi ideaal. Tegelijkertijd is duidelijk dat autonomie ook kan verworden tot hobbyïsme van individuen die zich hebben afgekeerd van de wereld en van maatschappelijke problematiek. Hetzelfde geldt voor beelden van wetenschappers die het economisch rendementsvertoog illustreren. Kennis-kunde-kassa

⁵⁴ Michael Schudson spreekt in dit verband over de burger van vandaag als ‘monitorial citizen’: de monitorial citizen ‘scant’ de media voor kwesties die haar of hem, of de mensen die voor haar of hem belangrijk zijn, persoonlijk raken. Burgers zijn misschien beter geïnformeerd dan ooit maar zijn ook meer defensief en geneigd hun kennis en geletterdheid in te zetten om risico’s in te schatten. (Zie: <http://web.mit.edu/comm-forum/papers/schudson.html>; of Michael Schudson, (1998) *The Good Citizen: A History of American Public Life*. New York: the Free Press, en ook Ulrich Beck (1992) *Risk society. Towards a new modernity*. London: Sage.

⁵⁵ Uitspraak oorspronkelijk in Delfts studentenblad. Wordt ondermeer aangehaald in de *Science in transition* paper.

verschijnt daar enerzijds als een legitieme verbinding met het bedrijfsleven maar ook als de verloederding van de wetenschap tot gesjacher.

Goed		Fout
Einstein, nut van vindingen duidelijk op lange termijn	Genie	Laat zich niet sturen
Nut van vindingen betaalt zich uit in euro's	Briljante uitvinder	Wie is eigenaar van onderzoek – wie verdient? Wanneer misbruik publieke gelden
Goed onderwijs is de basis van het kwaliteitsonderzoek van de toekomst	Perfekte docent	Geen carrièreperspectief binnen de wetenschap
Zieltjes winnen	Vertaler naar groot publiek	Wetenschappelijk ook echt goed of leuke charlatan? Showwetenschapper
Maatschappelijke problemen (beter) bespreekbaar maken door middel van onderzoek.	Geëngageerde wetenschapper	Uitleveren integriteit en onafhankelijkheid van wetenschappelijk onderzoek aan externe partijen (bedrijfsleven of overheid: beleidslegitimatie). Excustruus
Wetenschapper als journalist	Maatschappijcritica	Geen visie
Band met bedrijfsleven	Ondernemer	Geen moreel besef, sjacheraar
Rankingskanon; geld voor hele onderzoeksgroep	Veelpubliceerder	Fraudeur
Management-savvy	Hoogleraar-directeur	Inhoudelijke kwaliteiten?

De uitdaging in het wetenschapsbeleid is om te staan voor balans. Met balans bedoelen we in de eerste plaats gelijkelijk verwijzen naar alle drie de vertogen over de wetenschap en positie kiezen boven de partijen. Een dergelijke rol is niet nieuw. Lees je bijvoorbeeld de uit 1970 daterende nota van de Raad van Advies voor het Wetenschapsbeleid dan herken je daarin duidelijk de drie in deze notitie beschreven gebieden waartoe de overheid zich dient te verhouden. Het gaat daarin om een *'klimaat...waarin de creatieve beoefening van de wetenschap tot haar recht kan komen, 'wetenschapsbeoefening ten behoeve van het algemeen belang,'* maar ook *'om het grote belang van die onderdelen der technologie die in het bijzonder dienstbaar kunnen worden gemaakt aan de technologische innovatie van de industrie'.* Het ministerie van OCW is als verantwoordelijke voor *de wetenschap* in zijn geheel de partij van wie verwacht wordt dat ze die balans bewaart. Als ze die rol wil vervullen, dient OCW gepaste afstand te houden, betrokkenheid te tonen en te interveniëren waar en wanneer nodig. Dat moet ze doen op minimaal drie gebieden waarover in en met het veld nadere discussie nodig is: de verhouding tussen nationale wetenschapsbeoefening en internationale vraagstukken; de verhouding tussen vrije wetenschapsbeoefening en praktijkgericht onderzoek; de manier waarop wetenschappelijk onderzoek en onderwijs elkaar (weer) versterken en niet verder uit elkaar worden gedreven door institutionele en werkdruk.

Op gepaste afstand balans bewaren

Wellicht klinkt afstand houden te vanzelfsprekend. De overheid onderkent immers het belang van de autonomie van de wetenschap, dat staat niet principieel ter discussie. Op verschillende momenten is echter een andere afstand aan de orde. Zo is de sturing van het wetenschappelijk onderzoek uitbesteed. De universiteiten hebben als grootste ‘afnemer’ van het budget een hoge mate van autonomie in de besteding van het geld dat ze krijgen (*lump sum*-financiering voor onderwijs, onderzoek, personeel, gebouwen enzovoort). 20% van die 1^e geldstroom wordt ‘geparkeerd’ bij NWO, de Nederlandse organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek, om via subsidieverlening excellent wetenschappelijk onderzoek te ondersteunen. Het budget van NWO was in 2013 650 miljoen euro voor dat jaar. Met ingang van 2015 zal via NWO 275 miljoen euro worden toegekend aan topsectoronderzoek. De totale omvang van het budget zal naar verwachting niet heel anders zijn. Bij de toekenning van topsectoronderzoek gebruikt NWO haar gebruikelijke maatstaven. Hier vragen deelnemers aan het debat om een heldere stellingname van OCW waarbij focus in de wetenschapsagenda in balans blijft met de productieve breedte van de Nederlandse wetenschappelijke praktijk.

OCW loopt een risico als ze zich teveel met één van de drie vertogen verbindt. Zoals we schreven zijn de vertogen behulpzaam in het zichtbaar maken van kwetsbaarheden en krachten van de posities die allen op hun beurt verschillende waarden en kwaliteiten aan de wetenschap toekennen, of die waarden en kwaliteiten op hun eigen manier prioriteren. Het pure wetenschapsvertoog of het economisch rendementsvertoog helpt enerzijds het zicht op issues scherp te stellen, maar fungeert tegelijkertijd als een set oogkleppen. Niet alleen is er daarmee een risico om bij gebruik van het ene vertoog op de tenen te gaan staan van partijen die bij voorkeur een ander vertoog gebruiken, er is ook het risico dat het ontwikkelen van ‘een visie’, opgevat wordt als een oproep om oogkleppen op te zetten of partij te kiezen.

Van OCW wordt verwacht dat ze voortdurend bewustzijn toont dat ze een verantwoordelijkheid heeft in het totale ecosysteem van de wetenschap. Een ministerie als EZ heeft dat probleem niet. Van haar wordt verwacht dat ze wetenschap koppelt aan rendement, innovatie en R&D. Niemand kijkt er van op als in haar beleidsnota’s staat dat het voornaamste doel van wetenschapsbeoefening is om de BV Nederland te versterken en dat een belangrijke maatstaf voor de kwaliteit van het Nederlandse onderzoek is dat we hoog op de internationale innovatie-ranking staan. Weinig mensen zullen het ook vreemd vinden dat als er minder geld voor innovatie het bedrijfsleven instroomt (wegens het schrappen van de FES-gelden), EZ daar binnen de Rijksbegroting compensatie voor vraagt (het topsectorenbeleid). Voor een ministerie als OCW dat staat voor het geheel van ‘het wetenschapsbeleid’ is dat echter wel een probleem. OCW ontkomt er niet aan in elke visiebepaling beleid en financiering van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs vanuit alle drie de vertogen te benaderen en zo een unieke eigen megapositie te creëren.

We hoorden regelmatig dat OCW meer voor ‘de wetenschap’ in het algemeen moet staan, of ‘te onzichtbaar’ is. Een andere verzuchting is: ‘je kan veel zeggen van het ministerie van EZ, maar dat heeft ten minste een visie.’ Vooral vanuit de kant van de wetenschap bestaat de indruk dat de overheidssector zich heeft bekeerd tot een puur rendementsvertoog, en dat

OCW daarin volledig meegaat. Vanuit die indruk wordt veel van wat het ministerie van OCW zegt afgedaan als *window dressing*. Ons werd aangeraden eens te kijken naar wat het ministerie ook werkelijk doet. Dan zie je, volgens verschillende gesprekspartners dat ze uiteindelijk gewoon industriepolitiek bedrijft. Het is ook zo dat het economisch rendementsvertoog een dominante rol speelt in de bestaande visienota's en rapporten van de overheid en haar belangrijkste raadgevers. We noemen in dit verband de publicaties van de SER, het CPB, de toelichten op de begrotingen van EZ, maar ook de laatste visienota van het ministerie van OCW zelf waaruit we de '*pijplijn kennis-kunde en kassa*' passage al citeerden. De angst bestaat dat het resultaat van het IBO het wetenschapsbeleid nog verder die kant opduwt ('Kabinet doorvorst wetenschap,' *Science Guide*, 28 oktober 2013). Geen wonder dat een sterke tegenspeler als de KNAW juist het economisch rendementsvertoog kaapt.

Betrokkenheid tonen en interveniëren

Een ministerie dat staat voor de balans in 'de wetenschap' kan haar betrokkenheid op verschillende manieren tonen. Een voorbeeld van hoe dat zou kunnen is het optreden van minister Bussemaker in het televisieprogramma *Buitenhof* (17-11-2013) naar aanleiding van de *Science in Transition* conferentie, waarin ze aangaf dat ze de wetenschap graag zelf aan zet laat in het oplossen van problemen maar dat ze wel met hen in gesprek zal gaan.⁵⁶ Het lijkt ons dat het ministerie de verantwoordelijkheid heeft om zich nadrukkelijk in het debat te mengen als er sprake is van evidente misstanden die de balans verstoren. In het geval van de affaire Stapel werd duidelijk dat publicatiedruk en citatiescores perverse prikkels zijn, dan mag het ministerie die kwesties zelf agenderen. Het gaat hier immers om een publiek belang en publiek geld. Als balansbewaker die meer rechter dan politieagent is, kan het ministerie zich veel actiever opstellen, niet als speler maar indien nodig als scheidsrechter.

Een aantal voorbeelden kwamen al aan de orde waar ruimte en behoefte is aan OCW als balansbewaker. Waar het ministerie van EZ bijvoorbeeld van nature een focus heeft op de korte termijn valorisatie van wetenschap, kan OCW vanuit een (aan de drie vertogen verbonden) brede wetenschapsbenadering duidelijk maken dat dit te beperkt is. Waar VNO bijna vanzelfsprekend wil dat onderzoeksbudget bruikbaar is voor het huidige bedrijfsleven, staat OCW voor het brede onderzoeksbeleid waar fundamenteel of 'vrij' onderzoek een belangrijk deel van uitmaakt. Waar de autonomie van wetenschap dreigt te worden verabsoluteerd, heeft OCW de taak om daar tegenwicht aan te bieden.⁵⁷ Als het universitair onderwijs wordt verwaarloosd, daar moet het ministerie niet alleen beoordelen of dat een kwestie is van beter accrediteren, van het inzetten van andere beleidsinstrumenten maar ook of het tijd is voor een intern of voor een maatschappelijk debat. Natuurlijk moet de wetenschap zich internationaal oriënteren. Maar balans betekent ook dat de verbinding met nationale en lokale vraagstukken duidelijk is.

De rol van balansbewaker wordt des te sterker als die verbonden wordt met interventies en mogelijke interventies. Dat is ook wat het grote publiek van het ministerie verwacht als er

⁵⁶ De academische carrière van de minister is daarbij een belangrijke *asset*.

⁵⁷ De analyse van Bourdieu van het wetenschapsbedrijf uit de *Science in Transition* paper citeerden we al hierboven. Het is duidelijk dat het geen goed plan is om wetenschappers geheel vrij te laten van management.

sprake is van misstanden. De autonomie van de sector, hoe principieel ook beargumenteerd, is dan geen argument. Vanuit het gegeven dat het ministerie moet zorgen voor een rechtvaardige en een doelmatige toekenning van publieke gelden aan wetenschappelijk onderwijs en onderzoek, heeft ze voldoende positie om een eigen stem te ontwikkelen zonder onmiddellijk in de wetenschappelijke onderzoekspraktijk zelf te treden.

Gesproken met:

Herm van der Beek, Directoraat Generaal Bedrijfsleven& innovatie, Directie innovatie en kennis EZ, 12-11-2013

Floor Boselie, directie hoger onderwijs en studiefinanciering OCW, 16-10-2013

Jacky Bax, directie hoger onderwijs en studiefinanciering OCW, 16-10-2013

Jeroen Heres, directie kennis OCW. 17-10-2013

Annemarie Mol, hoogleraar antropologie van het lichaam aan de Universiteit van Amsterdam, 4-11-2013

Will Tiemeijer, senior wetenschappelijk medewerker bij de WRR. 11-4-2013

Nora van der Wenden, directeur Onderzoeks- en Wetenschapsbeleid, 18-10-2013 en 15-11-2013

Jasper Wesseling, directeur innovatie, ministerie EZ. 11-11-2013 en 12-11-2013

Ingrid Robeyns, hoogleraar praktische filosofie aan de faculteit wijsbegeerte van de Erasmus Universiteit in Rotterdam en lid van de Jonge Akademie van de KNAW , 18-11-2013

Josephine Scholten, directeur VSNU-bureau , 14-11-2013

Hans de Jonge, directeur research en innovatie van de VSNU ,14-11-2013

Martijn Calmthout, redacteur wetenschap Volkskrant, 14-11-2013

Huub Dijkstra, verbonden leerstoelgroep wetenschapsfilosofie. Onderzoeker en projectleider bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, week 19-11-2013

Hans de Groene, algemeen directeur NWO, 20-11-2013

Coenraad Krijger, directeur beleidsontwikkeling en ondersteuning NWO, 20-11-2013

Kort gesproken met:

Karl Dittrich, directeur VSNU, 7-11 (op bijeenkomst *Science in Transition*)

Bezocht:

Conferentie *Science in Transition* op 7 en 8 november bij de KNAW

Innovatie-estafette 2013, 12 november in de Rai

Gebruikte documenten (zie ook voetnoten).

Begroting EZ 2014, hoofdstuk 12 'Een Sterk Innovatievermogen'. Den Haag: Ministerie van Economische Zaken.

Begroting OCW 2013, hoofdstuk 16, Onderzoek en Wetenschapsbeleid

Deskresearch Wetenschap en publiek. Wetenschap en media. Rapport OCW 2013

Differentiëren in drievoud, Advies van de Commissie Toekomstbestendig Hoger Onderwijsstelsel, 2010

Feiten en cijfers, Totale Onderzoek Financiering, 2011-2017, Rathenau Instituut 2013

Het Hoogste Goed, strategische agenda voor het hoger onderwijs- onderzoek- en wetenschapsbeleid, OCW 2007

Ketting, Elena (2013) *Geachte wetenschap*, stageverslag van een onderzoek naar beelden over wetenschap in lezersbrieven, Rathenau Instituut
Kwaliteit in verscheidenheid, Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, OCW 2011
Naar een lerende economie, investeren in het verdienvermogen van Nederland, Den Haag: WRR 2013
Science in Transition, an agenda for change, 2013
Science in Transition, position paper versie 2, 2013.
Strategische Agenda Hoger Onderwijs, Onderzoek en Wetenschap, SER, 2011
Tiemeijer, Will en Jos de Jonge. *Hoeveel vertrouwen hebben Nederlanders in de wetenschap*. Den Haag: Rathenau Instituut, 2013
Twenty years of research evaluation, Rathenau Instituut 2013
Vertrouwen in wetenschap, Adviescommissie integriteit, beleid en vertrouwen in wetenschap. Rapport KNAW, 2013

Literatuur:

Abma, Ruud, *De publicatiefabriek, over de betekenis van de affaire Stapel*, Nijmegen: Vantilt 2013
Broad, William en Nicholas Wade, *Betrayers of truth. Fraud and deceit in the halls of science*, Century Publishing 1982
Dijstelbloem, Huub en Rob Hagendijk (red), *Onzekerheid Troef, Het betwiste gezag van de wetenschap*. Van Gennep, 2011.
Goldrace, Bern, *Bad Science*, London: Fourth Estate 2008
Goodstein, David. *On fact and fraud*, Princeton NJ.: Princeton University press 2010
Hond, Bas den e, a; *Wetenschap is ook maar een mening*, Amsterdam: Oostenwind 2012

Media-scan 2012/2013

Volkskrant
NRC
De Correspondent
Vrij Nederland
Parool
Trouw

**Vertooganalyse Cultuurbeleid 2014
voor ministerie OCW, directie Kennis
door Joke Hermes en Michiel Zonneveld
Amsterdam, 7 juli 2014**

ik was van plan een heldenstuk te schrijven
over het belang van kunst
haar grote nut
maar mijn blad zweeg indrukwekkend
en alle muzen weken
(Ramsey Nasr, in *Uit Nutteloze Noodzaak*, 2009)

“Het zou geen zin hebben dergelijke uitingen van decadentie (...) hier te bespreken, ware het niet dat dit gedicht oorspronkelijk gepubliceerd is in “Roeping”, een door de staat gesubsidieerd (...) tijdschrift. En nu vraag ik den heer Staatssecretaris: is het cultuurbevordering dergelijke lectuur (...) te helpen financieren?”
(W. C. Wendelaar, in het Eerste Kamerdebat 22 april 1952 n.a.v. publicatie experimentele gedicht Oote van Jan Hanlo)

Vraagstelling

Wat is het patroon waarbinnen het debat over het cultuurbeleid zich ontwikkelt? Welke vertogen zijn in dit debat te onderscheiden? En hoe verhouden deze vertogen zich tot enkele voor het cultuurbeleid relevante trends en issues die kunnen gaan spelen? Hanteer zo mogelijk een breed cultuurbegrip (beeldende kunst, podiumkunsten, literatuur en digitale en eCultuur). Betrek in de analyse ook het cultureel erfgoed. De vertooganalyse kan behulpzaam zijn de verschillende debatposities beter te onderscheiden en beter te kunnen anticiperen op mogelijke ontwikkelingen in het debat.

Aanleiding

Net als over onderwijs en wetenschap, wordt over cultuur (en in mindere mate erfgoed) heftig gediscussieerd. De directe aanleiding voor recente discussie zijn vooral de gevolgen van zware bezuinigingen op het cultuursubsidiebudget door het vorige kabinet. De manier waarop het beleid werd verdedigd en bestreden, markeert het einde van een periode van relatieve politieke consensus over het cultuurbeleid. Inmiddels worden de bakens, onder andere met de beleidsbrief *Cultuur Beweegt* (2013) verzet, en lijkt het debat wat minder gepolariseerd te worden. Maar op het ministerie bestaat het gevoel dat de steun voor cultuur en dus het cultuurbeleid wankel is. Een aantal trends en ontwikkelingen zetten het cultuurbeleid onder druk. In de *Cultuurverkenning* van de Raad voor Cultuur (2014) worden onder andere de volgende trends en ontwikkelingen genoemd:

* Dat kunst en cultuur structureel ‘aan waardering ingeboet’ zouden hebben. Autoriteit staat in de cultuurwereld onder druk. Experts worden voor ‘elitair’ versleten. Dit punt kwam ook duidelijk aan de orde in het gesprek dat we met de leden van de directie erfgoed & kunst van het ministerie van OCW voerden, (gesubsidieerde) cultuur heeft het imago elitair te zijn.

* Dat vraag en aanbod in de kunsten steeds verder uit elkaar lopen. Dat komt onder andere door ‘andere patronen’ in de vrijetijdsbesteding. De ‘canonieke kunsten’ verliezen terrein, terwijl het overheidsbeleid (vooral in de vorm van subsidieverstrekking) zich daar het meest op richt. De Raad constateert een vergrijzing bij bijvoorbeeld het publiek voor klassieke muziek en opera, terwijl de brug naar een nieuw publiek niet wordt geslagen.

* Dat globalisering en verstedelijking een enorme impact op de cultuur en het cultuurbeleid hebben, dat volgens de Raad nog nationaal is georiënteerd.

* Dat digitalisering grote invloed heeft op de cultuurproductie en consumptie. “Het haalt de oude verdienmodellen onderuit, terwijl daarvoor veelal geen nieuwe verdienmodellen voor in de plaats zijn gekomen,” aldus de Raad voor Cultuur.

* Dat de hoop dat minder subsidie wordt gecompenseerd door meer private financiering niet uitkomt. Eén van de gevolgen is dat er onder kunstenaars sprake is van een enorme verborgen werkloosheid en onderbetaling. Uit de OCW-publicatie Cultuur in Beeld (2012) blijkt dat de cultuursector meer dan gemiddeld is getroffen door de economische crisis. Het leidde in de periode 2008-2012 onder andere tot omzetzakkingen bij vrije podiumproducties, de boekverkoop en bijna een halvering van het aantal giften aan cultuur.

Overigens stelt de Raad voor Cultuur (2014) wel dat de Nederlandse cultuur ‘nog fier overeind’ staat. Verwijzend naar recent onderzoek constateert de Raad dat Nederland internationaal gezien bovengemiddeld scoort op het gebied van cultuurparticipatie (ook waar het erfgoed betreft), en bezoek aan museum en podia. De zorgen betreffen vooral de toekomst.

Analogie

Onze eerste inschatting was dat de analogie van de twee eerdere vertooganalyses goed hanteerbaar zou zijn. We hebben een aantal ‘stakeholders’ geïnterviewd. Naast vertegenwoordigers van de directie Erfgoed en Kunsten waren dat kunstenaars, wetenschappers, leden van de Raad voor Cultuur, schouwburgdirecteuren, een vertegenwoordiger uit het onderwijs en een producent uit de vrije sector. De bevindingen uit de interviews hebben we aangevuld met een studie van beleidsdocumenten, opiniestukken en krantenartikelen. De volgende drie vertogen konden worden onderscheiden:

-Een vertoog waarin de *artistieke en intrinsieke waarde van cultuur* centraal staan. Hierin gaat het echt om *l’art pour l’art*. Binnen dit vertoog past de passage uit Ramsey Nasr’s gedicht Nutteloze Noodzaak waarmee we begonnen. Daarbinnen past ook de kritiek van de schrijver Robert Anker op de oprichting van de Academie van Kunsten (februari 2014). Hij noemt het achterliggende idee dat kunstenaars een rol hebben te spelen in maatschappelijke discussies ‘een sympathieke vergissing die voortkomt uit het slechte geweten van veel kunstenaars – dat ze iets moois maken terwijl de wereld in brand staat.’ Dit vertoog is vergelijkbaar met wat we in het essay over onderwijs als het Bildungvertoog benoemen en in het essay over wetenschap ‘het pure wetenschapsvertoog’. De waarde van cultuur vraagt in dit vertoog geen functionele

rechtvaardiging. Kunst en cultuur is simpelweg wat ons van de dieren onderscheid. De schrijver Dick Tuinder stelt dat kunst een viering is van ons menszijn en van het menselijke vermogen om iets nieuws te scheppen. In de kunst staat het scheppen van iets nieuws niet ten dienste van iets anders, maar van het scheppen zelf. Bij dit vertoog hoort dan ook een sterk avant-garde idee. Goede kunst vernieuwt zichzelf permanent en loopt op de troepen vooruit.

-Een vertoog waarin de *maatschappelijke waarde* centraal staat. Dit vertoog is vergelijkbaar met het bindingsvertoog in het essay over onderwijs en het maatschappelijke waarde van de wetenschap-vertoog in het essay over wetenschap. Cultuur heeft waarde omdat het leidt tot meer onderlinge verbondenheid. Cultuur helpt empathisch vermogen ontwikkelen. Het helpt ook bij de ontwikkeling van onze nationale identiteit, het leert ons waar we vandaan komen. Het belang van cultuur in brede zin, en dat van het behoud en koesteren van ons erfgoed vallen hier samen. Binnen een vertoog waarin maatschappelijke waarde centraal staat is ruimte voor zowel een multiculturele variant (wat verbindt ons als samenleving?), als een nationalistische variant (wat definieert ons als Nederlander?). Tot slot kan het een sleutel zijn voor het onderwijs (de ontwikkeling van het taalgevoel bijvoorbeeld).

-Een vertoog waarin de *economische waarde* centraal staat. Cultuur is goed omdat we eraan verdienen. Het is verwant aan het economisch rendementsvertoog zoals we dat in de vorige essays beschreven. Dit economische waarde-vertoog vind je in verschillende varianten terug. De economische waarde wordt rechtstreeks verzilverd in de creatieve industrie. Verder is cultuur, en met name cultuuronderwijs, een sleutel bij het ontwikkelen van zogeheten *21st century skills*. In de beleidsbrief *Cultuur Beweegt* worden die skills omschreven als ‘het vermogen om in te spelen op veranderingen, met creatieve en inventieve oplossingen’. Kortom: het vermogen tot innovatie. Creativiteit en innovatie zijn voorwaarden voor de verdere groei van onze kennissamenleving.’ Economische waarde komt ook aan de orde als factor die het vestigingsklimaat gunstig beïnvloedt. De aanwezigheid van culturele voorzieningen zou koopkrachtige bewoners en bezoekers aantrekken, andere bedrijvigheid stimuleren, et cetera. Tot slot past in dit vertoog het belang van culturele voorzieningen en de mogelijkheid met ons erfgoed in contact te komen als belangrijke *asset* waarmee we toeristen naar ons land kunnen lokken, een manier om Nederland te branden.

Op basis van deze indeling zou deze rapportage kunnen worden afgesloten. Uit de gesprekken op het ministerie en uit de recente beleidsstukken blijkt dat geprobeerd wordt de waarden die in de vertogen belegd zijn in balans te houden. Onder de huidige minister wordt het accent nadrukkelijker dan door haar voorgangers bij de maatschappelijke waarde van kunst gelegd. “De minister ziet het bestaansrecht van kunstenaars en instellingen vooral in de verbinding met de samenleving,” staat zelfs in de vorig jaar verschenen OCW-publicatie *Cultuur in Beeld*. Daarom geeft zij in haar beleid “prioriteit aan de maatschappelijke waarde van cultuur.” Na de inleidende paragraaf gaat het meteen over cultuur in de zorg. We hadden het vervolgens kunnen laten bij het benoemen van kwetsbaarheden in het maatschappelijke debat als gevolg van te eenzijdige focus op één van de drie vertogen.

Kwetsbaar

Toch voldoet deze indeling om twee redenen niet helemaal. Het feit dat er in het debat over onderwijs en wetenschap enerzijds en kunst en cultuur anderzijds vergelijkbare vertogen worden gehanteerd, versluiert een fundamenteel verschil tussen deze debatten. Het belang van onderwijs en wetenschap is onomstreden. Goed onderwijs geldt als een vanzelfsprekende verantwoordelijkheid van de overheid: in de rol van financier, regelgever, organisator, als verantwoordelijke voor accreditatie, als inrichter van het onderwijsstelsel, et cetera. Hetzelfde geldt voor de wetenschap. Het debat over onderwijs gaat bijna vanzelfsprekend over het overheidsbeleid. Het is een debat over de effectiviteit van gekozen beleidsinstrumenten en niet over de legitimiteit van het overheidsbeleid in zijn algemeenheid. Slaagt het onderwijs erin om leerlingen voor te bereiden op de eisen die de maatschappij stelt in de 21^e eeuw? Draagt onderwijs voldoende bij aan Bildung? Wordt het geld dat de overheid besteed aan onderwijs op de meest efficiënte manier ingezet? Het debat over de waarden (Bildung, binding, economisch rendement) gaat over de onderlinge verhouding tussen die waarden en over gebruikte en te gebruiken instrumenten, niet over de vraag of onderwijs of wetenschap waardevol zijn.

De waarde van kunst en cultuur wordt daarentegen wel fundamenteel ter discussie gesteld. Bij kunst en cultuur is de rol van de overheid daarom veel minder (en vaak in het geheel niet) vanzelfsprekend. Dit wordt nog versterkt door het gegeven dat een groot deel van de cultuuruitingen zonder overheidsbemoediging tot stand komt. Als musicals, cabaretvoorstellingen en popconcerten zonder overheidssteun tot stand komen, waarom moeten andere cultuuruitingen dan wel geld ontvangen? De vraag is dus niet alleen hoe de overheid een effectief kunst en cultuurbeleid voert, maar of de overheid überhaupt een kunst en cultuurbeleid moet voeren. In het onderwijs en wetenschapsdebat gaat de discussie veel over het hoe (hoe kan onderwijs het beste de rol spelen die haar wordt toegedicht?), in het kunst en cultuurbeleid gaat het ook over of en waarom de overheid een kunst- en cultuurbeleid moet voeren.

Uit de gesprekken op het ministerie werd ons duidelijk dat bij het ministerie het gevoel bestaat dat, waar het om uitgaven voor cultuur gaat, sprake is van een kwetsbare positie. Meer geld voor bijvoorbeeld dijken vereist minder motivatie, dan geld voor cultuur. Je hoeft immers niet uit te leggen welke fatale gevolgen het verwaarlozen van het dijkbeheer voor heel Nederland heeft. In het geval van cultuur moet verdedigd worden dat cultuur en kunst een doel in zich zijn en geen speeltje van de elite, een vrijblijvende inkomensgarantie voor kunstenaars, of steun aan in zichzelf gekeerde culturele instellingen. Men is zich er terdege van bewust dat toen het vorige kabinet bezuinigde op cultuur het naast kritiek, ook bijval oogstte. Het anti-cultuursentiment wordt door een deel van de politiek gedragen en aangejaagd door media als GeenStijl die zich openlijk vijandig ten opzichte van steun aan cultuur opstellen omdat kunst en cultuur elitair en nutteloos zouden zijn.

Het valt in dit licht op dat door OCW regelmatig het woord 'legitimatie' wordt gebruikt als het gaat om het motiveren van steun voor cultuur. Van vanzelfsprekend steunen is geen sprake. Omdat de waarde van kunst onomstreden is, wordt de waarde van overheidssteun voor

kunst en cultuur (in het legitimeren van bijvoorbeeld subsidies) al snel buiten de kunst gezocht. Overheidssteun voor kunst en cultuur wordt niet gelegitimeerd in termen van de intrinsieke waarden van kunst en cultuur maar in instrumentele termen. Kunst is goed omdat kunst bijdraagt aan de individuele ontwikkeling of maatschappelijke binding of economische voorspoed. Dat blijkt bijvoorbeeld als in *Cultuur Beweegt* (2013) over de betekenis van individuele expressie wordt geschreven. Van de ‘nutteloze noodzaak’ van Ramsey Nasr is geen sprake. Individuele expressie ontleent zijn waarde ‘vooral aan het feit dat het kan bijdragen aan de ontwikkeling van een eigen identiteit en van collectieve waarden’. Met andere woorden: ‘cultuur wordt pas écht belangrijk als je het kunt gebruiken om je eigen leven en dat van anderen vorm te geven.’ In een voor interne discussie bedoelde huiskamerpaper (2014) wordt die directe, instrumentele verbinding eveneens gelegd. De intrinsieke waarde van kunst wordt niet ontkend maar gekoppeld aan economische en maatschappelijke waarde. De drie waarden zijn dus, als een soort heilige drie-eenheid, aan elkaar verbonden. Vervolgens worden er veel woorden aan de maatschappelijke en economische waarde besteed en betrekkelijk weinig aan de intrinsieke. Ook niet alle kunst wordt gesteund. Het gaat om de waarden voor cultuur die zonder bemoeienis van de overheid ‘niet tot uitdrukking komen’ schrijft minister Bussemaker in *Cultuur Beweegt*. De overheid treedt op om de werking van de markt te corrigeren.

Met deze ‘legitimatie’ waarin een sterke nadruk ligt op een instrumentele benadering roept OCW twee vormen van kritiek over zich af. De eerste is dat de overheid bevangen lijkt door een nuttigheidsdenken en daardoor het wezen van kunst niet begrijpt. Het is te vergelijken met de kritiek die bijvoorbeeld vanuit de kring van de Jonge Akademie klinkt op het wetenschapsbeleid. We verwezen al naar Ramsey Nasr en Robert Anker.

Een tweede vorm van kritiek wordt opgeroepen als de suggestie wordt gedaan dat (investerings in) cultuur *a priori* tot wenselijke maatschappelijke en economische opbrengsten leiden. Verbindt cultuur? Dat is maar de vraag. De socioloog en filosoof Pierre Bourdieu beschrijft in *La distinction. Critique sociale du jugement* (1979) dat cultureel kapitaal juist de basis is voor klasse-onderscheid.⁵⁸ Vertaald naar het nu is het niet vreemd om te beweren dat cultureel kapitaal ook de basis is van verschillen tussen gemeenschappen. Het gaat hier zeker niet alleen om al dan niet gesubsidieerde ‘elitekunst’. Een andere socioloog, Robert Putnam (2000), maakt in dit verband verschil tussen de begrippen *bonding* en *bridging*. Bonding verbindt vooral individuen met gelijkgestemden en mensen uit dezelfde sociale groep. Bridging verbindt sociale groepen. Kunst zou eerder bijdragen aan bonding dan aan bridging. Kunst is dan een hulpmiddel voor gelijkgestemden om elkaar te vinden.

Een instrumentele verdediging van kunst en cultuurbeleid is ook kwetsbaar omdat het onmiddellijk de vraag oproept of de beoogde doelen op een andere manier niet veel effectiever en efficiënter bereikt kunnen worden. Bindt sport het Nederlandse volk bijvoorbeeld niet veel meer (zeker zolang het Nederlands elftal wint!)? Volgens een recent rapport van het wetenschappelijk bureau van de VVD was dat zelfs een reden dat er in een

⁵⁸Bourdieu, P. (1979) *La Distinction. Critique sociale du Jugement*. Paris: Editions de Minuit.

tijd van crisis bezuinigd werd op kunst en meer geld naar de sport ging (Van Hilvoorde et al, 2012).

Op het oog lijkt het wellicht gemakkelijker het economisch nut van cultuur te verdedigen. Maar ook dit is niet onomstreden. In hetzelfde rapport van het wetenschappelijk bureau van de VVD wordt gewaarschuwd dat diegenen in de cultuursector die subsidies verdedigen met een beroep op meeropbrengsten zich op glad ijs geven. Volgens het rapport worden de culturele baten van (subsidie voor) cultuur door de culturele sector veel te hoog ingeschat en zijn ze vatbaar voor ridiculisering. Bovendien worden ze niet afgezet tegen mogelijke meeropbrengsten van de baten van investeringen in en subsidie voor andere sectoren. In het rapport wordt gewaarschuwd dat de overheid zich op glad ijs beweegt door zich te opportunistisch te beroepen op mogelijke economische baten. Als die meeropbrengsten er niet zijn of op een andere manier goedkoper tot stand gebracht kunnen worden, dan wordt tegenstanders een ‘ijzersterk argument voor afschaffing van subsidies in handen gegeven.’

Autonomie

De dynamiek van het debat maakt het verleidelijk om de waarde van kunst stevig aan te zetten. Die verdediging van kunst in termen van maatschappelijke en economische opbrengsten buiten de kunst maakt kunst kwetsbaar. Dat komt omdat in het debat een onbedoeld effect wordt gebombardeerd tot bedoeld effect. Volgens Richard Florida (2002) floreren steden met een rijk cultureel leven ook in economische termen.⁵⁹ In zulke steden willen hoogopgeleide kenniswerkers wonen en daarom vestigen zich daar ook bedrijven die op zoek zijn naar zulke werknemers. Wie dit onbedoelde effect instrumentaliseert, maakt het zichzelf erg lastig. Want welk type cultuuruitingen heeft de grootste aantrekkingskracht op de juiste werknemers? Zo'n vraag is een recept om kunst en cultuur kapot te maken. In dit geval is sprake van wat de Engelse econoom John Kay *obliquity* noemt (Kay, 2010).⁶⁰ ‘Obliquity’ betekent letterlijk ‘schuinheid’. De ondertitel van zijn boek is veelzeggend: *Why our goals are best achieved indirectly*. Mensen met veel vrienden zijn gelukkiger, maar wie alleen maar vrienden maakt om daar zelf gelukkiger van te worden miskent het wezen van vriendschap. Vriendschap heeft intrinsieke waarde. Extrinsieke waarde is een onbedoeld bijproduct. Hetzelfde geldt voor kunst. Kunst kan creativiteit stimuleren, het kan bijdragen aan binding in de samenleving, het kan economische meerwaarde hebben, maar dat zijn allemaal onbedoelde bijproducten. Het doel van kunst is kunst. Sterker nog, de onbedoelde bijproducten treden eerder op als de kunstpraktijk een grote autonomie bezit.

Voor overheidsbeleid is de logica van de intrinsieke waarde en de daarvoor noodzakelijke autonomie, een lastige. Binnen een instrumentele logica passen vragen over effectiviteit en efficiëntie. Hoe kunnen we met zo min mogelijk middelen onze doelstellingen zo goed mogelijk bereiken? Dergelijke vragen over effectiviteit en efficiëntie ondermijnen daarentegen de voor kunst noodzakelijke autonome ruimte. Dat betekent ook dat het

⁵⁹ Florida, R. (2002) *The rise of the creative Class. And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.

⁶⁰ John Kay *Obliquity. Why our goals are best achieved indirectly*. London: Profile Books, 2010

verdedigen van de waarde van kunst en cultuurbeleid geen richtsnoer geeft voor de beantwoording van verdelingsvraagstukken. Die verdelingsvraagstukken zijn in de wereld van de kunst echter wel en altijd prominent aanwezig. Het aantal aanvragers voor subsidies overtreft de beschikbare hoeveelheid geld. De aan kunst en cultuur toegeschreven waarden leveren geen van drieën uitsluitende criteria voor subsidiering: het maximaleren van maatschappelijk of economisch nut brengt de intrinsieke waarde om zeep, terwijl die intrinsieke waarde zich pas op termijn toont en bewijst.

Vertogen

Samenvattend zijn er twee problemen met het gebruik van de drie waarde-gebaseerde vertogen. Een ministerie dat haar beleid legitimeert door er a priori vanuit te gaan dat steun aan kunst maatschappelijke en economische voordelen met zich meebrengt, maakt zich ten eerste kwetsbaar en vaart een gevaarlijke koers. Verwachte voordelen zullen zich immers niet altijd manifesteren. Belangrijker nog, hoe instrumenteler de verdediging van kunst- en cultuurbeleid wordt hoe meer de autonomie van de kunst in het gedrang komt.

Omdat het tot waarde kunnen komen van kunst en cultuur verbonden is met haar autonomie, is er per definitie spanning tussen het debat over de waarde van kunst en de politieke keuzes die voorliggen in het cultuurbeleid. Dat is het tweede probleem. De spanning tussen instrumentele legitimatie enerzijds en autonomie van de kunstpraktijk anderzijds willen we gebruiken om de hiervoor genoemde algemene vertogen specifiek te maken in relatie tot overheidsbeleid. Het zal blijken dat de waardedriedeling beter door een vierdeling vervangen kan worden. Hieronder onderscheiden we dan een artistiek-esthetisch beleidsvertoog, een beleidsvertoog dat gaat over binding door cultuur, een democratisch-pluriform beleidsvertoog en een (economisch) rendementsvertoog.

Artistiek-esthetisch beleidsvertoog (met de overheid als mecenas)

In wat wij hierboven de *l'art pour l'art* benadering noemden staat de autonomie van de kunstpraktijk nooit ter discussie. Het doel van kunst is kunst. In het verlengde van dat uitgangspunt worden aan kunst wel allerlei waardevolle eigenschappen toegeschreven. Kunst is er in dit vertoog om de wereld interessanter, mooier en leuker te maken. Het uiteindelijke doel van kunst en cultuur is dat mensen geboeid raken, door schoonheid getroost, of (nog beter) gelukkiger worden. Kunst kan boeien door met een sociale of maatschappelijke context te spelen. Het gaat dan om het boeien, en niet om die context. Om nog een keer Robert Anker aan te halen: je kan mooie dingen maken terwijl de wereld in brand staat. Voor de kunstenaar is het (persoonlijke) doel 'expressie.'

De rol van de overheid is die van een mecenas. De overheid moet, net als Gaius Cilnius Maecenas (70 v.Chr. - 8 v.Chr) een hoeder zijn van de kunsten. Dat doet ze door het belang van de artistieke en esthetische waarde van kunst en cultuur uit te dragen; door opdrachten te geven; en door kunstenaars van inkomen te voorzien. Zoals Maecenas een landgoed kocht voor zijn vriend de dichter Horatius en Vergilius financieel steunde, had de Nederlandse overheid de kunstenaarsregelingen BKR (1956-1987) en de WWIK (tot 2012).

Het artistiek-esthetische beleidsvertoog heeft een heldere opvatting over de rol van de overheid. De overheid is beschermheer van kunstuitingen die het op eigen kracht niet redden.

De waarde van deze steun schuilt volgens dit vertoog in de ‘intrinsieke’ of ‘artistieke’ waarde van kunst. Door de rol van de overheid te beperken tot die van geldschieter is de autonomie van de kunstpraktijk gegarandeerd. De veel aangehaalde doctrine van Thorbecke vloeit hieruit voort. De overheid dient geen ‘oordelaar van kunst’ te zijn. Het oordeel over de waarde van kunst en de verdeling van het beschikbaar gestelde geld wordt gedelegeerd naar commissies van deskundigen.

Het artistiek-esthetisch vertoog kan ook worden doorgetrokken naar het beleid met betrekking tot erfgoed en landschap. In de discussie over het cultureel erfgoed is een belangrijke notie dat het onder andere vanwege zijn artistieke waarde behouden moet blijven. Er worden ook andere waarden aan verbonden (daarover later meer), maar het begint ermee dat bijvoorbeeld Rembrandt en zijn tijdgenoten heel mooie kunst hebben gemaakt. Hetzelfde geldt voor de zorg voor het behoud van monumenten. Het gaat dan niet alleen om de historische waarde van gebouwen. Maar toch om het feit dat het mooie gebouwen zijn, die alleen al vanwege hun esthetische waarde de moeite van het beschermen waard zijn.

In de praktijk is ook in het artistiek-esthetische beleidsvertoog de autonomie van de kunstpraktijk niet onbeperkt. De politiek kan de verdeling van de ter beschikking gestelde gelden alleen aan commissies en raden delegeren als deze instellingen binnen de sector voldoende gezag hebben. Dat is niet het geval. In de gesprekken met stakeholders hoorden we veel kritiek op de onheldere manier waarop dat esthetisch-artistieke oordeel via commissies tot stand komt. Door sommigen wordt die kritiek gericht tegen de te eenzijdige samenstelling van die commissies (blanke middenklasse, middelbaar, affiniteit met of extreme avant-garde, of canonieke kunsten). Kunstinstituten varen ook geen rechte koers, ze pleiten op het ene moment voor autonomie om op een ander moment juist via de politiek voor het eigen voortbestaan te lobbyen. De meest gehoorde kritiek is echter dat de overheid zelf onnavolgbaar is in haar oordeel. Zo komt het geregeld voor dat via de politieke weg de besluiten van de commissies en raden worden gecorrigeerd. Of is het onduidelijk waarom sommige sectoreninstututen moeten worden gehandhaafd en anderen mogen verdwijnen. Er is niet alleen binnen de kunstwereld kritiek op de manier waarop de autonomie wordt ingevuld, maar ook daarbuiten. De overheid wordt geregeld aangesproken op de kwaliteit van met publiek geld aangeschaft kunstwerk, of op een gesubsidieerde voorstelling. Regelmatig lees je hoe burgers te hoop lopen tegen een ‘lelijk’ kunstwerk in hun buurt of fantasieloze voorstellingen, of uitvoeringen. Het helpt dan niet om te verwijzen naar de onafhankelijke commissie die heeft gekozen voor het omstreden kunstwerk. Het gegeven dat kunst per definitie niet op performance of prestatie kan worden afgerekend, zoals dat geldt in dit vertoog, ligt gevoelig.

In het verlengde van het gegeven dat de uitkomst van cultuursubsidiëring niet van te voren kan vastliggen, wordt ook de vraag gesteld of het culturele landschap en de verdeling van subsidies niet veel te versnipperd is om echte kunst en cultuur van betekenis de ruimte te geven. Moeten we niet af van al die regionale theatergezelschappen en instituten en inzetten op de echte top waardoor de Randstad zich kan meten met de andere culturele metropolen? Reputatie lijkt een garantie voor opbrengst langs een omweg. De kunstwereld zelf redeneert liever andersom: bij het verdelen van geld kan alleen kwaliteit een argument zijn. Het eerlijk

verdelen van geld over het land of het sparen van de kool en de geit zorgen er uiteindelijk voor dat kunstenaars van formaat hun creativiteit niet kunnen verzilveren. Autonomie vereist kennelijk ook voldoende middelen.

Het artistiek-esthetische beleidsvertoog werkt als de waarde van kunst onomstreden is. Nu steun voor kunst en cultuur onder vuur ligt, staat dit vertoog relatief machteloos tegen criticasters die de uiteindelijke maatschappelijke en of economische waarde van kunst in twijfel trekken. In de beleidstukken zie je het artistiek-esthetische argument dan ook weinig terug. In de beleidsbrief *Cultuur Beweegt* wordt artistieke waarde in zijn algemeenheid wel onderschreven, maar vervolgens niet onderbouwd en (zoals we eerder beschreven) meteen doorgeschakeld naar ‘het nut’ van kunst. Je ziet verder dat er in woord en daad afscheid wordt genomen van de Mecenase-gedachte ten aanzien van kunstenaars. Inkomensondersteuning is duidelijk uit de politieke mode.

Dit gebrek aan ruimhartigheid is naast gebrek aan waardering voor kunst en cultuur, een terugkerend thema in gesprekken met de mensen uit de kunstwereld. Er moet gewoon meer geld komen voor kunst luidt de boodschap van onder andere Nasr, Anker en Simons. Je zou dat ook eigenlijk niet moeten hoeven uitleggen. Subsidies zijn een inkomensgarantie zodat er mooie dingen kunnen worden gemaakt en er kan worden geëxperimenteerd. Kunst doet het niet beter als kunstenaars als mini-bv'tjes worden gezien, zoals de OCW-nota *Cultuur Beweegt* suggereert waar wordt gesteld dat kunstenaarschap ‘gepaard (moet gaan) met ondernemerschap’ waardoor de inkomsten van kunstenaars worden verhoogd en hun kosten verlaagd. Vanuit het artistiek-esthetische vertoog kan alleen worden verwezen naar de door de Raad voor Cultuur geconstateerde (verborgen) onderbetaling en werkloosheid onder kunstenaars.

Vanuit het artistiek-esthetische vertoog is niet alleen het verwaarlozen van kunstenaars heel erg maar ook het verwaarlozen van het cultuuronderwijs. Dit punt kan in alle vertogen een plaats krijgen, hier betreft het twee aspecten. Het eerste betreft expressie. Kunstzinnige expressie (inclusief die in amateurkunst) impliceert een vaardigheid die moet worden bijgebracht. Vakken als toneel en muziek zijn in het lager en middelbaar onderwijs volgens onze gesprekspartners ondergeschoven kindjes. Het tweede aspect heeft te maken met het waarderen van kunst en cultuur. Om van kunst en cultuur te genieten, is een bepaalde vorm van culturele ontwikkeling noodzakelijk. Schilderijen zijn interessanter als je iets weet van de geschiedenis van de schilderkunst en hetzelfde gaat op voor muziek, architectuur en literatuur. Bijna al onze gesprekspartners stellen vast dat de culturele vorming in het onderwijs tekort schiet.

Beleidsvertoog over de verbinding door cultuur

Als de waarde van kunst onomstreden is dan is het verleidelijk om de maatschappelijke waarde van kunst te benadrukken. De veronderstelde waarde van kunst en cultuur schuilt dan vooral in binding. Cultuur brengt mensen bij elkaar. Cultuur helpt empathisch vermogen ontwikkelen. Het helpt bij de ontwikkeling van nationale identiteit, het leert ons waar we vandaan komen. Binnen dit verbindingsvertoog bestaan tegenstrijdige visies op de maatschappelijke waarde

van kunst en cultuur. Het kan gaan om het klassieke ideaal van verheffing, maar ook om sociale cohesie of om nationale identiteit. Onder die verschillen ligt een zelfde schema: kunst en cultuur zijn een middel om maatschappelijke meerwaarde te realiseren. Het benadrukken van deze maatschappelijke waarde leidt in dit vertoog tot een inperking van de autonomie van de kunst en cultuur. We zullen straks zien dat er ook een vertoog bestaat dat de maatschappelijke waarde van kunst en cultuur juist ziet in een vergroting van die autonomie (het democratisch pluriformiteitsvertoog).

Al eerder beschreven we dat de socioloog Putnam onderscheid maakt tussen *bonding*, de verbinding van mensen uit een zelfde sociale groep, en *bridging*, waarbij verschillen tussen sociale klassen en gemeenschappen kunnen worden overbrugd. Je kan het aloude verheffingsideaal zien als de klassieke manier waarop bridging is getracht te realiseren. De term verheffing is tegenwoordig beladen. Het wordt immers al snel geassocieerd met een vorm van paternalisme waarbij de ‘hogere’ klasse aan de ‘lagere’ haar smaakvoorkeuren oplegt. Tegen een dergelijk onderscheid tussen hoge en lage cultuur wordt bezwaar gemaakt. “De PvdA wil pertinent af van het onderscheid tussen 'lage' en 'hoge' kunst,” schreven Bussemaker (toen Kamerlid) en een collega in 2005 in een opinieartikel voor De Volkskrant. “Het is in onze diverse maatschappij niet alleen praktisch onhoudbaar - het is ook onwenselijk, omdat kunst op deze wijze wordt gebruikt als 'distinctie' in plaats van als een middel om 'cohesie' te bevorderen.”

Het idee van verheffing is niet helemaal aan de kant geschoven. Op allerlei manieren wordt geprobeerd klassieke cultuur breed toegankelijk te maken, of in eigentijdse vormen te gieten. Het verschil is wellicht dat dat tegenwoordig minder een klasse-project is (waarbij de ‘arbeidersklasse’ verheven wordt tot het culturele niveau van de hogere middenklasse). Het gaat er nu om mensen individueel de mogelijkheden te geven om met verschillende klassen en gemeenschappen in aanraking te komen, en uit de grenzen van hun sociale groep te breken. In de beleidsbrief *Cultuur Beweegt* wordt in dit verband gewezen op de belangrijke rol die onderwijs hierin heeft, net zoals de participatie van amateurs in het culturele leven belangrijk wordt gevonden. Het gaat dan niet alleen om de ‘receptieve cultuurdeelname’ (het bezoek aan opera, bioscoop, museum) waarin we al tot de koplopers van Europa behoren, maar ook aan de amateurkunst en bijvoorbeeld het grote aantal vrijwilligers in de cultuur en erfgoedsector. “Ik wil de drempels voor actieve cultuurparticipatie verlagen, zodat elke Nederlander de mogelijkheid krijgt om zich cultureel te ontplooiën, van jong tot oud,” schrijft Bussemaker in haar beleidsbrief *Cultuur in Beeld*.

Een andere vorm van verbinden is die waarin cultuur diversiteit moet overbruggen. Dat was één van de kenmerken van het onder staatssecretaris Rick van der Ploeg gevoerde beleid (1998-2002). Kunst diende de maatschappelijke diversiteit tot uitdrukking te brengen. Diversiteit in deze zin komt in de meeste recente beleidstukken opmerkelijk weinig ter sprake, nationale identiteit daarentegen des te meer. Het benadrukken van nationale identiteit wordt als een mogelijkheid gezien om bevolkingsgroepen aan elkaar te binden. Hier wordt ook steeds verband gelegd met erfgoed. Het is voor de samenleving immers belangrijk te weten wat ons bindt. In de beleidsbrief *Modernisering Monumentenzorg* staat bijvoorbeeld: “Maar

onze architectonische en landschappelijke erfgoederen zijn veel meer dan alleen maar ‘mooi’. Mensen ontlene immers een belangrijk gevoel van identiteit, van thuis zijn, aan de objecten en gebieden uit het verleden. Monumenten dragen bij aan de identificatie met het land, de stad, de straat.” Ook in de vorig jaar verschenen Museumbrief wordt de relatie tussen nationale identiteit en cultureel erfgoed meteen aan het begin stevig aangezet. “Met de opening van het Rijksmuseum op 13 april jl. bleek nog eens hoe belangrijk het culturele erfgoed voor ons is. Duizenden mensen in de rij voor ‘hun’ vernieuwde Rijksmuseum, om de kunstwerken weer te kunnen zien die de verhalen vertellen over waar wij vandaan komen en wie wij zijn, als individu en als samenleving.”

In het verbindingsvertoog verdwijnt het idee dat erfgoed een intrinsieke of artistieke waarde heeft wat op de achtergrond. Kunst ontleent haar waarde aan haar bindende betekenis voor de gemeenschap. Vanuit dit vertoog kan je zelfs de waardering voor Rembrandt en *De Nachtwacht* (het pronkstuk van het Rijksmuseum) koppelen aan het proces van natievorming. Rembrandt werd tot en met de eerste helft van de negentiende eeuw nauwelijks gewaardeerd. Was het canoniseren van Rembrandt niet een gevolg van de behoefte om na de definitieve afscheiding van België een nationale kunstenaar hoog op het schild te hijsen? Volgens sommige van onze gesprekspartners, ook op het ministerie, kan de sterkere nadruk op nationale identiteit en ‘ons erfgoed’ nu, niet los gezien worden van de verandering van het politieke klimaat die zich met de opkomst van Pim Fortuyn aftekende. Het zou in dat licht niet verwonderlijk zijn dat onder staatssecretaris Zijlstra juist de uitgaven voor het erfgoed ontzien zijn, terwijl op cultuur als geheel fors is bezuinigd.

Het verbindingsvertoog stelt politici in staat om politieke voorkeuren tot uitdrukking te brengen. De één benadrukt sociale cohesie. De ander culturele diversiteit en de derde nationale identiteit. Het toeschrijven van maatschappelijke waarde aan kunst draagt wel het gevaar in zich van het instrumentaliseren van kunst en cultuur. De eisen die staatssecretaris Van der Ploeg stelde aan culturele diversiteit werden door een deel van de sector bijvoorbeeld destijds ook gezien als een aantasting van hun autonomie. Deze angst laat zich goed samenvatten in hun toenmalige hartenkreet dat het theater geen buurthuis moest worden. Deze verschillende visies op de maatschappelijke waarde van kunst zijn nooit direct doorvertaald naar kunst en cultuurbeleid. De commissies en raden krijgen niet de opdracht om het geld zo te verdelen dat die maatschappelijke opbrengst maximaal is. Het gaat eerder om accentverschillen in beleid, zoals het ontzien van nationaal erfgoed bij bezuinigingen of om het stellen van randvoorwaarden aan de subsidies. Het streven om het culturele aanbod te verdelen over het land en het eisen van optimale toegankelijkheid zijn zulke randvoorwaarden. In dit verband past het pleidooi van o.a. de VNG voor het in stand houden van een over het hele land verspreide basis-infrastructuur, over het land verspreide podia, en cultureel aanbod. Het is dan niet beter en efficiënter om middelen voor cultuur met prioriteit te besteden bij topvoorzieningen in de Randstad. Aanvullend wordt bovendien geadviseerd dat het idee dat topcultuur vooral in de grote steden in het westen van het land te vinden zou zijn, getuigt van ‘Randstedelijke arrogantie’. Bovendien dreigt er bij concentratie van subsidiegelden ‘kaalslag’ in het kleine en middelgrote circuit waardoor jonge talenten niet de kans krijgen zich te ontwikkelen. Uitzonderlijk is de directe maatschappelijke

rol die kunst krijgt toebedeeld als het gaat om de (ouderen)zorg in de OCW-publicaties *Cultuur in Beeld* en in *Cultuur Beweegt*.

Het verbindingsvertoog leent zich bij uitstek voor het leveren van kritiek op overheidsbeleid. De volgende clusters komen voor in ons materiaal:

-Er is kritiek dat de nadruk op identiteit en erfgoed, 'hoewel het goed is te weten waar we vandaan komen', óók een uiting is van cultureel conservatisme. Het impliceert een beperkte blik. "Dat we niet op cultureel erfgoed bezuinigen, heeft erg te maken met een klimaat van 'houden wat we hebben'," zegt een van onze gesprekspartners. Er zou daardoor ook te veel nadruk zijn op erfgoed, terwijl de aandacht voor bijvoorbeeld eCultuur is verdwenen. "Daar was Nederland koploper in," zegt een andere gesprekspartner. "V2, NIMK, World Wide Videofestival: die zijn allemaal weg of geminimaliseerd. Klassieke en hedendaagse webkunst wordt niet bewaard, niet gearchiveerd en toegankelijk gemaakt. Sponsorgelden gaan naar grote musea en niet naar de kleinere instellingen."

-Daarmee samen hangt de kritiek dat sommige groepen worden uitgesloten. Door de nadruk van de overheid op canonieke kunsten, en een focus op die cultuurvormen die zichzelf niet kunnen bedruipen, ontbreekt geld voor die cultuur waar juist jongeren in geïnteresseerd zijn. Zij verliezen aansluiting.

-Er is kritiek dat er in het cultuurbeleid onvoldoende aandacht is voor het bereiken van groepen voor wie het bezoeken van een museum niet vanzelfsprekend is. Door de nadruk op vernieuwing en artistieke waarde komt het publieksbereik in de knel. Overigens gaat het hier niet om de Rijksbeleid. Een theaterdirecteur klaagt dat er bij de lokale Raad van Cultuur geen animo is voor bijvoorbeeld Bollywoodproducties of Turkse cabaretiers. "Wat is dan de artistieke waarde? wordt me dan gevraagd." Er is zorg over het gebrek aan geld om klassieke producties door vrije producenten voor lokale theaters te kunnen programmeren. Is het acceptabel dat iemand uit Zwolle die Shakespeare wil zien naar Amsterdam moet reizen?

-Er is vooral kritiek op het gebrek aan verbinding tussen cultuur- en onderwijsbeleid. De potentie van onderwijs voor cultuur wordt niet waargemaakt. Cultuuronderwijs wordt als een bijzaak gezien. Een brede groep wordt niet bereikt. Het is onwaarschijnlijk dat zij op latere leeftijd alsnog kunst en cultuur zullen gaan waarderen. Dat tikt extra aan, zo zeiden verschillende gesprekspartners, omdat de traditionele intermediairs voor de verspreiding van cultuur aan erosie onderhevig zijn. Factoren die o.a. worden genoemd zijn ontkerkelijking en ontzuiling.

Democratisch-pluriform beleidsvertoog

Waar het in dit vertoog in een belangrijk deel om draait kwam heel scherp naar voren in een uitzending van het Tv-programma *De Wereld Draait Door*. Te gast was de kunstenaar Job Smeets. Hij had een tafelkleed gemaakt dat onder andere wachttorens als motief had en volgens presentator Matthijs van Nieuwkerk verwees naar Auschwitz. Hoe kon hij dat nu doen, vroeg hij. Smeets kon immers weten op welk gevoelig terrein hij zich begaf en

kunstenaars vervulden in onze samenleving toch de rol van ‘mooimakers’? Dat laatste werd door Smeets weersproken. Het was zijn rol om te ‘provoceren’ en ‘forceren’.

In dit vertoog gaan kunst en cultuur niet over mooi maken. De overheid dient garant te staan voor pluriformiteit in de cultuur omdat ze gelooft dat tegengeluiden en een andere blik cruciaal zijn voor een open democratisch klimaat. Kunst moet ongemakkelijk zijn, een spiegel voorhouden, bereid zijn om in de hand te bijten die haar voedt (zich met subsidie van de overheid tegen de overheid keren). Of zoals Bussemaker het als Kamerlid verwoordde in 2005 in de Volkskrant: “Kunst en cultuur zetten je aan het denken, doen vanzelfsprekendheden wankelen, werken relativerend en zaaien verwarring.” Bij de oprichting van de Akademie van Kunsten pleitte theatermaker Johan Simons (artistiek leider Münchner Kammerspiele) voor een overheid die daarvoor de ruimte geeft. De kunst die hij wil maken, is voor toeschouwers ‘die niet alleen vermaakt willen worden, maar ook nog willen ontdekken, ervaringen opdoen, verrast worden, geërgerd en geïrriteerd raken, in debat gaan.’ De kunst moet niet schuwen grote maatschappelijke thema’s aan te snijden en over nationale grenzen heen te gaan. Dat kan alleen als de overheid middels subsidies zorgt voor voldoende ruimte. Kunst moet daarom ook elitair zijn, vindt Simons. “Een samenleving heeft vele elites nodig: politieke, wetenschappelijke, medische, intellectuele, artistieke specialisten(...) Kunst is cruciaal: ze spoort aan tot fantasie en reflectie, ze biedt denkmodellen voor de toekomst.”

Het democratisch-pluriform vertoog is verbonden met ruimte voor ambiguïteit: de mogelijkheid om aan gebeurtenissen en fenomenen verschillende betekenissen toe te kennen. Het is ook verbonden met het meten van de waarde van kunst op een andere manier dan via publieksbereik, -waardering of opbrengst in euro’s. Opbrengsten kunnen bijvoorbeeld psychologisch zijn of emotioneel.

De rol van de overheid is hier dat ze er (mede) voor zorgt dat er genoeg vrije ruimte is. Simons verbindt dat in zijn toespraak met twee voorwaarden. De eerste is dat er een overheid is die het opneemt voor kunst die bewust de consensus doorbreekt. De tweede is dat de overheid daar de financiële ruimte voor schept. Anderen onderschrijven dat. Ironisch wordt opgemerkt dat OCW juist belijdt dat kunst bindend moet zijn, dat verhoudt zich slecht tot het verzoek kunst te subsidiëren die niet bindend maar provocerend is.

De kritiek van Simons en anderen is dat de overheid cultuur te weinig ruimhartig steunt in haar politiek-maatschappelijke missie. Door te zuinig te zijn, is de vrije ruimte te beperkt, is cultuur overgeleverd aan sponsors en raken kunstenaars de weg kwijt vanwege de noodzakelijk geachte ‘vermarkting van de kunst’. “De vrije markt is geen goede markt voor de kunst,” zei Simons tijdens de installatie van de Akademie van kunsten en oogstte daarmee veel bijval. Geldelijke steun wordt hier opgevat als deel van de erkenning die kunstenaars voor hun maatschappelijke rol ten deel zou moeten vallen.

Waar in het beleidsvertoog van de verbinding door cultuur steeds een instrumentalisering dreigt van kunst en cultuur en daarmee een inperking van de autonomie van de kunstpraktijk,

wordt in het democratisch-pluriformiteitsvertoog die autonomie juist benadrukt. Kunst kan zijn maatschappelijke waarde alleen waar maken als er ruimte is voor tegenspraak. Het verschil met het artistiek-esthetische vertoog is dat de autonomie van kunstenaars niet wordt gezien als een vrije l'art pour l'art-ruimte, maar als een maatschappelijke vrijdenkersruimte.

Het (economisch) rendementsvertoog

De reden dat de overheid investeert in kunst en cultuur ligt in verwachte economische baten. In de meest vergaande variant van dit vertoog is er verder geen rechtvaardiging voor bemoeienis met de cultuur. Het lijkt daarmee op de kennis-kunde-kassa benadering die we in onze analyse van het wetenschapsbeleid beschreven. Binnen het rendementsvertoog ligt ook een grote nadruk op efficiënte besteding van geld. Het botst daarmee met de meer romantisch idee dat cultuur zich ontwikkelt langs de weg van grote en kleine mislukkingen, waar in het artistiek-esthetische vertoog wel ruimte voor is. In het rendementsvertoog gaat het om beleidsindicatoren als (vanzelfsprekend) rendement en publieksbereik.

Kritiek op het cultuurbeleid vanuit dit vertoog richt zich voor een belangrijk deel op de ontbrekende correlatie tussen doel en middelen. Is cultuurbeleid niet gewoon een excuus om als overheid publiek en markt buiten spel te plaatsen en paternalistisch te bepalen wat 'goed' is? Het vermeende positieve effect van cultuurbeleid op de creatieve industrie wordt ook ter discussie gesteld. Wat is dan precies het effect van de 21st century skills in het onderwijs? Is het belang daarvan niet slechts een aanname? En hoe zit het met subsidies? Komen door subsidies producties tot stand, die er anders niet zouden komen? Op welke schaal leidt het tot talentontplooiing? Bussemaker noemt als voorbeeld Jan Taminiau die dankzij een subsidie van het Mondriaan Fonds de kans kreeg zich als ontwerper te ontwikkelen en zo 'de prachtige jurk en cape die Máxima tijdens de inhuldiging op 30 april in de Nieuwe Kerk droeg' kon maken. Er zijn ongetwijfeld meer aansprekende voorbeelden te vinden van kunstenaars en ontwerpers die na overheidssteun succesvol zijn. Of bestedingen in het kader van cultuurbeleid ook op macroniveau efficiënt waren, zullen critici betwijfelen. "Nu wordt Daan Roosegaarde op het schild gehesen om het belang van cultuur te benadrukken. Terwijl je je mag afvragen in welke mate hij van het cultuurbeleid heeft geprofiteerd", aldus één van onze gesprekspartners. Zijn we niet zo vervuld van de missie om aan te tonen dat cultuur economische waarde hebben, dat we vertegenwoordigers van de creatieve industrie steunen die toch al succesvol waren?

Een andere lijn van kritiek is die van de onbenutte kansen. Als je gelooft in 21st century skills, waarom wordt daar dan niet nog veel meer dan nu aan gedaan in het onderwijs? En waarom benutten we de potentie van cultuur als toeristische trekpleister niet nog meer?

Conclusies en samenvatting

Steun voor cultuur staat ter discussie. Het klassieke artistiek-esthetische vertoog over kunst heeft aan gezag ingeboet. De intrinsieke waarde van kunst is lang niet voor iedereen een gegeven. Tegenover mensen die kritiek hebben op de overheidssteun voor kunst en cultuur biedt het artistiek-esthetische vertoog weinig verweer. Het is begrijpelijk dat het in beleidsdocumenten vaak plaats maakt voor vertogen waarin de maatschappelijke en

economische waarde van kunst en cultuur worden benadrukt. Die lijken harde argumenten voor overheidssteun te bieden. Deze vertogen laten echter onderbelicht dat maatschappelijke en economische waarde een onbedoeld bijproduct van kunst zijn. Dit levert een dubbel probleem op. Wie kunst en cultuur instrumentaliseert, ondermijnt de autonomie die juist noodzakelijk is voor een bloeiend cultureel leven. Er ontstaat zo spanning tussen de argumentatie ter legimitatie van steun voor kunst en cultuur (kunst en cultuur zijn nuttig) en het daadwerkelijke kunst en cultuurbeleid (waarin kunst en cultuur relatief vrij worden gelaten). De verdeling van geld wordt maar in beperkte mate gestuurd door de waarden die aan kunst en cultuur worden toegeschreven. Het gaat hier om accenten (nadruk op culturele diversiteit dan wel nationale identiteit) en om voorwaarden (spreiding culturele instellingen over het land). Voor de verdediging van kunst en cultuur wordt maatschappelijk en economisch nut als argument gebruikt, terwijl de met het nuttigheidsargument verbonden logica van effectiviteit en efficiëntie verder niet wordt gevolgd.

De huidige defensieve patstelling laat zich oplossen bij een actieve, niet-instrumentele verdediging van kunst en cultuur. Kunst is in de woorden van Tuinder een viering van het mens-zijn, van het menselijk vermogen tot het scheppen van iets nieuws (in Hilhorst, 2011). In een bloeiende kunstpraktijk en een rijk cultureel leven krijgt dit menselijke vermogen ruim baan. Zo'n rijk cultureel leven heeft maatschappelijke en economische meerwaarde maar kan nooit tot die meerwaarde gereduceerd worden. Het zijn namelijk onbedoelde bijproducten. Een offensieve, niet-instrumentele verdediging van de kunst laat zich prima baseren op een mix van de bestaande vertogen. Ze hoeft niet uit te monden in directief of al te inhoudelijk beleid. Zoals we zagen bij de bespreking van het vertoog over cultuur als verbinding kan daar uitgebreid van mening over worden verschild.

Verder heeft de overheid ook hier te maken met enkele dominante vertogen. Hieronder volgen ze nog een keer, samengevat in trefwoorden:

1. Het artistiek-esthetisch beleidsvertoog.
Trefwoorden: Schoonheid. Geluk. Boeien. Ontroeren. De overheid als Mecenat.
2. Beleidsvertoog over de verbinding door cultuur.
Trefwoorden: Bonding, bridging, emancipatie. nationale identiteit. De overheid als verbinder.
3. Het democratisch-pluriform beleidsvertoog.
Trefwoorden: Tegengeluid. Anders kijken. Ambigüiteit. Ongemak. Provocatie. De overheid als beschermer.
4. Het (economisch) rendemenstvertoog.
Trefwoorden: Opbrengst. Markt. Efficiëntie. 21st century skills. De overheid als facilitator.

Ook hier gaat het weer om balans, net als bij onderwijs en wetenschap. Als één van de vier vertogen geheel, of vrijwel geheel wordt genegeerd, roept de overheid voorspelbare kritiek over zich af. Wat dit concreet betekent, werd in de gesprekken als volgt verwoord:

-De overheid geeft er blijk van dat ze zich verantwoordelijk voelt voor een levendig en boeiend cultureel leven. Dat ze zich dus verantwoordelijk voelt (en daar blijk van geeft!) voor de omstandigheden waarin cultuur kan floreren. Het gaat ook hier (net als bij het wetenschappelijk onderwijs) om de zorg van het ecosysteem.

-Dat de overheid cultuur in het onderwijs (en als onderwijs) serieus neemt. Dan gaat het niet alleen om vaardigheden, maar ook om competenties, bijvoorbeeld op het gebied van cultuurgeschiedenis en kunstappreciatie. Een cultuursector kan niet zonder een geïnteresseerd en geïnformeerd publiek.

-Dat de overheid zich scherper dan nu, rechtstreeks en in het openbaar, rekenschap geeft van de betekenis van een aantal voor de cultuur belangrijke trends. In de gesprekken die we voerden kwamen er een aantal aan de orde. Wat moeten we doen als ook jongeren niet meer naar het Concertgebouw gaan? Is het erg dat een groot deel van de culturele sector (Endemol, kranten, muziekindustrie, dance-sector), kabelmaatschappijen, in buitenlandse handen komt? En vooral: hoe gaan we met het feit om dat het wegvallen van subsidies helemaal niet wordt opgevangen door particulier initiatief, dat bedrijfssponsoring en giften juist afnemen?

Gesproken met

Sander Bersee (ministerie)

Henri van Faassen (ministerie)

René Boomkens, wetenschap, Algemene Cultuurwetenschapper

Arno Brok, burgemeester Dordrecht, VNG-cultuur

Melle Daamen, Stadsschouwburg Amsterdam

Maarten Doorman, wetenschap, cultuurfilosoof

Lydia Jongmans, VNG

Riemer Knoop, wetenschap, lector Cultureel erfgoed

Gerda Kruze-Knol, Luxortheater Rotterdam

Robin de Levita, vrije theater en televisieproducent, o.a. van Anne en musical Soldaat van Oranje

Jet de Ranitz, o.a. Kunsten 92 en Amsterdamse Hoge School voor de Kunsten

Johan Simons, Intendant Muenchner Kammerspiele, theater en operaregisseur, lid Akademie van Kunsten

Barbara Visser, kunstenaar, lid Akademie van Kunsten

Nelly Voorhuis, onderzoeker en curator beeldende kunst en nieuwe media

Geraadpleegde bronnen

Dag- en weekbladen (via Lexis-Nexis). Nuttige artikelen werden gevonden in *NRC*, *NRC Next*, *Trouw*, *Volkscrant*, *Leeuwarder Courant*, *Stentor* en *Elsevier*.

Diverse internetbronnen: oa website Nicis (Interview met Gerard Marlet, 2010 door Karin Kosmeyer) en *GeenStijl* over kunst, cultuur, subsidies en overheidsbeleid op dit gebied.

Ministerie OCW

Huiskamerpaper Waarde van Cultuur (2014, intern)

Persbericht. Akademie van Kunsten van start met negentien leden (10 februari 2014)

Museumbrief. Samen werken, samen sterker. De toekomst van het museaal bestel (2013)

Cultuur beweegt. De betekenis van cultuur in een veranderende samenleving (2013)

Kamerbrief Cultuurstelsel 2017-2020 (2013)

Beleidsvisie: Kiezen voor karakter. Visie erfgoed en ruimte (2011)

Kamerbrief. Meer dan kwaliteit. Een nieuwe visie op cultuurbeleid (2011)

Beleidsbrief Modernisering Monumentenzorg (2009)

Raad voor Cultuur

Raad voor Cultuur (2014) Cultuurverkenning

Raad voor Cultuur (2014) Meedoen is de kunst. Advies over actieve cultuurparticipatie

Telderstichting

Ivo van Hilvoorde, Floor Ockers, Charlotte Rommes, Patrick van Schie, Cas Smithuijsen (adviseur) en Mark van de Velde (scribent) (2012) *Manifestaties van de vrijheid des geestes. Een liberale kijk op cultuur en sport*. Den Haag: Prof. mr. B.M. Teldersstichting

VNG:

Commissie Derksen (2014) *Perspectief voor de steden*.

Wet van 11 maart 1993, houdende regels betreffende enkele aspecten van het specifiek cultuurbeleid

Referenties

Bourdieu, P. (1979) *La Distinction. Critique sociale du Jugement*. Paris: Editions de Minuit.

Florida, R. (2002) *The rise of the creative Class. And How it's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.

Hilhorst, P. (2011) 'Kunsthaat is zelfhaat' in *de Groene Amsterdammer*, 29 juni 2011.

Kay, J. (2010) *Obliquity. Why our goals are best achieved indirectly*. London: Profile Books.

Putnam, R.D. (2000) *Bowling Alone. The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.

VERTOOGANALYSE MEDIABELEID

Andra Leurdijk en Saskia Welschen
Amsterdam, 1 september 2014

Inleiding

In deze rapportage beschrijven wij de belangrijkste bevindingen van de vertooganalyse media die wij hebben uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Aanleiding voor de opdracht tot deze analyse was de behoefte van het Ministerie om door middel van een vertooganalyse de grote verhalen rond de ontwikkelingen in de mediasector en het mediabeleid te identificeren, los van de waan van de dag. Een dergelijke analyse kan het strategisch vermogen van het ministerie versterken, onder andere doordat ze het ministerie in staat stelt sneller de achterliggende waarden en verhalen te onderscheiden die een rol spelen in het debat over het mediabeleid. Zij kan vervolgens beter bepalen in hoeverre haar beleid aansluit bij de vigerende vertogen en hoe zij hierover met de buitenwereld kan communiceren.

Onderzoeksvraag

De vraagstelling in dit onderzoek valt in twee onderdelen uiteen.

- 1) Wat zijn de vigerende vertogen over media en hoe zijn deze vertogen ten opzichte van elkaar gepositioneerd? Wat is het patroon waarbinnen het debat over media zich sinds november 2010 (regerakkoord Rutte I) ontwikkelt?
- 2) Hoe verhouden OCW en andere spelers zich tot deze vertogen? Welke betekenis hebben de huidige vertogen en het onderlinge krachtenveld voor het strategisch en beleidsvoerend vermogen van OCW?

De eerste vraag richt zich op het identificeren van de vertogen en het bepalen welke daarvan het meest prominent zijn. We zijn op zoek gegaan naar de meer abstracte, onderliggende verhalen die het kader vormen waarbinnen een bron (een geïnterviewde of een geschreven bron) over ontwikkelingen in de mediasector spreekt/schrijft, welke ontwikkelingen als wenselijk of juist zorgelijk worden aangemerkt en wat bronnen – direct of indirect – zeggen over de rol van de overheid in het mediadomein.

Vertogen over het mediabeleid bouwen voort op de meer algemene vertogen over de maatschappelijke betekenis van media en over rol van de overheid in de samenleving, en gaan vervolgens over de vraag welke rol de overheid heeft ten aanzien van de media. Dit zijn de wezensvragen over de legitimatie van overheidsbeleid ten aanzien van de media.

De tweede vraag richt zich op het plotten van de belangrijkste belanghebbenden op de vertogen. De meeste geïnterviewden en (de bronnen in) de geschreven teksten ontlenen hun analyses en argumentaties echter aan meer dan één vertoog. Een consistente verdeling van

belanghebbenden over de verschillende vertogen is daardoor niet goed mogelijk. Wel geven we op verschillende plaatsen in onze analyse aan welke belanghebbenden of bronnen de vertolkers zijn van voor de verschillende vertogen kenmerkende kernbegrippen en argumentaties. Hierdoor ontstaat een globaal beeld van het krachtenveld in het debat. Maar uiteindelijk is de analyse een analyse van de verhaallijnen in het debat, meer dan van een ordening van de opvattingen van de spelers in het debat.

De analyse is gebaseerd op de berichtgeving in diverse media en op interviews met deskundigen uit uiteenlopende geledingen, waaronder vertegenwoordigers van publieke omroep, kranten, televisieproducenten, internetbedrijven, fondsen en commissies actief op mediaterrein, en vertegenwoordigers van de Ministeries van Economische Zaken (EZ) en Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). In de appendix is een toelichting opgenomen van de gekozen werkwijze en de methode in dit onderzoek. Daarnaast is daarin een lijst opgenomen met interviewpartners en geraadpleegde bronnen.

Beleidscontext in de periode Rutte I en II

Het mediabeleid in de periode van de kabinetten Rutte I en II, waarover deze verhooganalyse zich uitstrekt, wordt vooral gekenmerkt door belangrijke ontwikkelingen rond de publieke omroep: de bezuinigingen op het rijksmediabudget en de hervorming en modernisering van het publieke mediabestel. Deze ontwikkelingen werden in gang gezet onder het kabinet Rutte I door toenmalig Minister van Bijsterveldt en voortgezet en verder uitgewerkt onder Rutte II door Staatssecretaris Dekker.

Onder Van Bijsterveldt is een structurele bezuiniging van 200 miljoen euro doorgevoerd op het rijksmediabudget. Doelstelling bij de uitvoering van de bezuinigingen was om de kwaliteit van de programmering zoveel mogelijk te ontzien, en in plaats daarvan de bezuinigingen te realiseren door de doelmatigheid van het publieke omroepbestel te verhogen. Onder Van Bijsterveldt is om die reden het traject van fusievorming tussen omroepverenigingen ingezet, dat onder Staatssecretaris Dekker uiteindelijk geleid heeft tot een teruggang naar acht omroeporganisaties en een bijbehorende mediawetwijziging. Daarnaast zijn in de kabinetsperiode van Rutte I een nieuwe budgetverdeling binnen de omroep en efficiëntiemaatregelen ingezet. Onderdeel hiervan was het vervallen van het budget voor de kleine religieuze en levensbeschouwelijke omroepen (artikel 242 omroepen) per 2016.

In het Regeerakkoord van het Kabinet Rutte II is een extra bezuiniging op het mediabudget doorgevoerd van in totaal 100 miljoen euro structureel. Dat bedrag is in het nieuwe begrotingsakkoord voor 2014, dat door het kabinet met diverse oppositiepartijen is gesloten, verlaagd naar 50 miljoen euro. Het kabinet wil deze bezuinigingen realiseren door onder meer de reeds onder Rutte I ingezette integratie tussen regionale en landelijke publieke omroep, de opheffing van het Mediafonds per 2017 en de verhoging van de eigen inkomsten van de publieke omroep. Naast een aantal zogenoemde ‘technische’ wetwijzigingen, waaronder de overheveling van het budget voor de regionale publieke omroepen naar het rijksmediabudget, is onder Dekker een meer inhoudelijke modernisering van het publieke omroepbestel in gang gezet. Eind 2013 heeft de Staatssecretaris daartoe een adviesaanvraag gedaan aan de Raad

voor Cultuur. In het voorjaar van 2014 presenteerde de Raad voor Cultuur hierop zijn Toekomstverkenning voor het publieke mediabestel. De Staatssecretaris had ten tijde van de afronding van deze vertooganalyse nog niet inhoudelijk op dit adviesrapport gereageerd.

Naast deze ontwikkelingen in het omroepdossier is er onder Rutte II een beleidsbrief verschenen over de ontwikkelingen rondom de schrijvende pers en de journalistiek. Daarin gaat de minister in op de manier waarop de aanbevelingen van de Commissie Brinkman in 2009 (al dan niet) zijn uitgewerkt, waaronder de afschaffing van de Tijdelijke wet mediaconcentraties, het gelijkstellen van het BTW tarief voor print en digitaal, het stimuleren van samenwerking in regionale mediacentra en de tijdelijke stimuleringsmaatregelen voor innovatie en talentontwikkeling onder het Stimuleringsfonds voor de Pers. De genoemde maatregelen worden in de brief onderbouwd vanuit de opvatting dat de overheid een bescheiden, voorwaarden scheppende rol heeft op het gebied van kwaliteit, pluriformiteit en ondernemerschap. Hierin is de klassieke terughoudende rol van de overheid ten aanzien van de pers en journalistiek te herkennen, die wordt gemotiveerd door ‘het belang van redactionele onafhankelijkheid’.

Het Ministerie van OCW heeft het voortouw in de ontwikkeling van het mediabeleid. Verschillende onderwerpen in het mediabeleid raken echter aan onderwerpen waar ook het Ministerie van Economische Zaken een rol heeft en waarin de ministeries gezamenlijk optrekken. Dit betreft vooral kwesties rond de infrastructuren voor mediadistributie en rond marktwerking in mediamarkten in het algemeen. In de onderzochte periode heeft Minister Kamp van Economische Zaken een brief aan de Tweede Kamer gestuurd met daarin een middellangetermijnvisie op telecommunicatie, media en internet.⁶¹ In deze brief komen onder andere aan bod het toezicht op audiovisuele diensten (in relatie tot de publicatie van het Groenboek Audiovisuele Diensten door de Europese Commissie) en de ontwikkelingen in het waardeweb en de markt rond audiovisuele diensten, waaronder die van de Nederlandse publieke en commerciële omroepen (Nederland Ziet, RTL XL), maar ook die van nieuwe spelers als Netflix. In dit verband speelt vooral de regelgeving met betrekking tot netneutraliteit.

Bevindingen

Consensus over het maatschappelijke belang van media

Uit de interviews en de analyse van het bronnenmateriaal blijkt een brede consensus over de rol van media in de samenleving en het belang van media – en met name journalistieke media – voor een goed functionerende democratie. Deze rol wordt in vrijwel alle geschreven bronnen (opiniestukken, beleidsrapporten, adviesrapporten) en interviews onderschreven. Ook de beleidsnota's van OCW beginnen doorgaans met het onderstrepen van het maatschappelijk belang van media. Staatssecretaris Dekker geeft in zijn beleidsbrief uit 2013 aan waar die rol in zijn ogen uit bestaat:

⁶¹ Brief van de Minister van EZ aan de TK, 23-12-2013

‘Media spelen een fundamentele rol in onze democratische samenleving: ze zijn een bron van kennis en informatie, en bieden een podium voor meningsvorming en debat. Ze zijn de oriëntatiemiddelen waarop we varen in onze maatschappij. Media geven onze cultuur en identiteit vorm: internationaal, nationaal, lokaal en binnen groepen op basis van een gemene deler. Tenslotte zijn media dragers van kunst en vermaak: van verhalen, theater, muziek, documentaires. Deze functie van media is in de kern de legitimatie van het mediabeleid van de overheid’.

Democratische functie: informatie, participatie, controle op de macht

Over het uitgangspunt dat de media van essentieel belang zijn voor het functioneren van de democratische samenleving, voor het informeren van burgers en het controleren van de overheid (waakhondfunctie) bestaat weinig onenigheid.⁶² Regelmatig wordt benadrukt dat deze functie aan belang wint nu de samenleving alsmat complexer en mondialer wordt. Goed geïnformeerd zijn heeft een cruciale functie in het democratische proces, onder andere door democratische participatie en controle op de macht mogelijk te maken.

Over de gehele linie benadrukken geïnterviewden en commentaren in de media ook het grote belang van een sterke infrastructuur voor regionale journalistiek voor het functioneren van onze democratische samenleving. Het grote probleem is volgens verschillende geïnterviewden en commentaren in de mediaberichtgeving dat het regionaal en lokaal openbaar bestuur steeds minder gecontroleerd worden door kritische journalistiek. Marc Chavannes legt in een commentaar een directe relatie tussen de lage kiezersopkomst bij de gemeenteraadsverkiezingen en de afwezigheid van regionaal en lokaal journalistiek aanbod.⁶³

Culturele functie: identiteit, cultuur, kunst en vermaak

Ook over de constatering dat de media een rol hebben in de samenleving als vormgever van onze nationale identiteit en cultuur en als dragers van kunst, cultuur en vermaak bestaat een redelijk brede consensus. Zo wordt onder andere aangegeven dat mediaproducties van Nederlandse bodem en in de Nederlandse taal de eigenheid van onze samenleving weergeven en het tijdsgewricht en de lokaliteit waarin wij leven registreren, duiden en delen. Mediaproducties worden gezien als een instrument om ‘verhalen te vertellen’ over deze tijd en over de nationale en lokale geschiedenis en actualiteit.

Kernwaarden: onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, pluriformiteit, toegankelijkheid, kwalitatieve hoogwaardigheid

Uit onze analyse van mediaberichtgeving, beleidsnota’s, adviesrapporten en interviewmateriaal komt daarnaast naar voren dat er een vrij brede consensus bestaat over de eigenschappen waar media-aanbod aan moet voldoen om zijn maatschappelijke rol te kunnen vervullen. Er komen enige variaties voor in het precieze rijtje, maar vrijwel iedereen is het eens over het belang van *onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, pluriformiteit, kwaliteit en toegankelijkheid* van vooral journalistieke media. Deze eigenschappen zijn de inmiddels

⁶² Dat is een sterke troef om het belang van media in de samenleving aan te geven; een troef die bijvoorbeeld minder sterk voor handen is in het cultuurdomein, zoals blijkt uit de vertooganalyse Cultuur.

⁶³ Marc Chavannes, NRC Handelsblad, 22 maart 2014

klassieke waarden die ook ten grondslag liggen aan het overheidsbeleid ten aanzien van media. De directe doelstelling van het mediabeleid is al sinds jaar en dag het waarborgen van een onafhankelijk, gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod dat toegankelijk is voor alle lagen van de bevolking.⁶⁴ Ook onder Rutte I in de Uitwerking regeerakkoord onderdeel media 2012 werd de nadruk gelegd op: '[...] het blijvend belang van een breed, onafhankelijk, pluriform en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod' (p.2).

Oordeel over ontwikkelingen in mediadomein loopt uiteen

Hoewel overeenstemming bestaat over de maatschappelijke functies van de media en de kernwaarden waaraan media-aanbod moet voldoen om deze functies te vervullen, bestaan er verschillen van inzicht in de vraag of en in hoeverre die kernwaarden onder druk staan en of die kernwaarden door middel van overheidsbeleid geborgd moeten worden.

Betrouwbaarheid en kwaliteit

In sommige teksten en interviews komt tot uitdrukking dat de betrouwbaarheid en kwaliteit van media-aanbod onder druk staan. Juist in het licht van de groeiende hoeveelheid informatieaanbod zou sprake zijn van een gebrek aan diepte en duiding, van mediahypes en van een overaanbod aan oncontroleerbare informatie en meningen. De informatiestroom neemt weliswaar toe maar de ordening en kwaliteit daarvan niet. Daardoor komt de democratische rol van de media in de samenleving in de knel. Een andere ontwikkeling die hiertoe bijdraagt is de verzwakking van regionale media, waardoor het lokale en regionale openbaar bestuur niet meer kritisch gecontroleerd wordt, en persberichten van de overheid vaak klakkeloos door lokale media worden overgenomen. De teruglopende budgetten voor onderzoeksjournalistiek en als het als matig beschouwde niveau van journalistieke en media-opleidingen zijn verdere redenen tot zorg. Er worden nieuwe spelers op de markt van nieuws- en informatie gesignaleerd, waaronder journalistieke internetbedrijven en bloggers, maar er wordt betwijfeld of deze nieuwe spelers het noodzakelijke kwalitatieve aanbod leveren. Meer in het algemeen signaleren velen een 'verzwakking van de journalistieke infrastructuur'. Zorgen hierover worden breed gedeeld, maar de oplossingsrichtingen verschillen en sommigen zijn duidelijk optimistischer over de toekomst dan anderen.

Niet alleen over de journalistieke kwaliteit bestaat zorg. Er is ook kritiek op de mate waarin en de wijze waarop media aandacht besteden aan kunst en cultuur en over het type amusement dat ze bieden. Regelmatig wordt op de opiniepagina's van kranten geklaagd over gebrek aan aandacht voor kunst, cultuur en documentaires. In de kritiek, die zich vooral richt op de programmering van de publieke omroep, weerklinkt vaak de tegenstelling tussen 'hoge' en 'lage' cultuur. De publieke omroep zich teveel zou laten leiden door de kijkcijfers en de smaak van het grote publiek en te weinig een podium zou bieden voor kwetsbare genres als kwalitatief hoogstaand drama, kunst- en cultuurprogramma's en documentaires.

⁶⁴ Artikel 2.1 van de Mediawet 2008 noemt deze eigenschappen in relatie tot de 'publieke mediaopdracht' <http://wetten.overheid.nl/BWBR0025028>, bekeken op 17 juli 2014. In de artikel 15 van de Rijksbegroting wordt doorgaans gesproken over vier belangen die de overheid in het mediabeleid borgt: onafhankelijkheid, verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid. Zie bijvoorbeeld Rijksbegroting 2012 artikel 15 op http://www.rijksbegroting.nl/2012/voorbereiding/begroting.kst160361_16.html

Onafhankelijkheid

Ook over ontwikkelingen ten aanzien van de onafhankelijkheid lopen analyses uiteen. Verschillende sprekers uiten hun zorgen over de onafhankelijkheid van – in het bijzonder – de publieke omroep van de politiek en het beleid. Door de huidige ‘governance-’ en financieringsstructuur voor de publieke omroep zou er te weinig afstand zijn tussen Den Haag en Hilversum.⁶⁵ Daardoor kan de publieke omroep gemakkelijk speelbal zijn van politieke grilligheid, en volgens verschillende bronnen is dat in de afgelopen kabinetsperiodes ook gebleken.

Daarnaast – en soms ingaand tegen de roep op betere waarborgen voor de onafhankelijkheid van de publieke omroep – zijn er kritische geluiden, vooral in de mediaberichtgeving en in kamerdebatten, over het ‘linkse’ karakter van de publieke omroep, het gebrek aan transparantie en de roep om strengere overheidscontrole op onder andere uitgaven aan sportrechten en amusementsprogramma’s, en de beloningen van omroepbestuurders en presentatoren. Ook zijn er zorgen over de onafhankelijkheid ten opzichte van commerciële belangen. Het gaat dan om zaken als redactionele onafhankelijkheid van journalisten ten opzichte van eigenaren en aandeelhouders, maar ook om vragen als de vrije toegang tot informatie en de rol van gatekeepers als Google en Facebook daarin.

Pluriformiteit en diversiteit

Tenslotte is er is veel discussie over de vraag of pluriformiteit in het media-aanbod in het huidige medialandschap onder druk staat. Sommigen wijzen op het gemak waarmee ieder die dat wil tegenwoordig zijn of haar mening of eigen verhalen, video’s, foto’s of muziek kan publiceren op het internet en op de enorme toename in aanbod en verspreiding van informatie die het internet mogelijk heeft gemaakt. Anderen zijn van mening dat de groei in kwantiteit niet per definitie gepaard gaat met een groei in kwaliteit en pluriformiteit. Zij zien in de veelheid en de snelheid van informatieverbreiding eerder tekenen van vervlakking en verschraling. Bovendien is het volgens hen maar de vraag of minderheidsstemmen of – geluiden voldoende vertegenwoordigd zijn binnen het toegenomen informatieaanbod en of kranten en publieke omroep jongeren nog voldoende weten te bereiken.

In dit verband wijzen velen ook op de globalisering van het media-aanbod en het feit dat internationale en kapitaalcrachtige partijen als Google, Facebook, Netflix, Amazon en Apple het Nederlandse medialandschap steeds sterker bepalen. De dominantie van deze bedrijven zou leiden tot een uniformering van het media-aanbod. Doordat zij veel advertentiegeden naar zich toetrekken komen ook de verdienmodellen voor commerciële kranten en omroepen

⁶⁵ De publieke omroep wordt sinds 2000 als gevolg van een besluit van het tweede Paarse kabinet niet langer door een omroepbijdrage gefinancierd, maar rechtstreeks uit de belastinginkomsten van de overheid. De minister draagt de leden van de Raad van Toezicht voor. Zij worden bij Koninklijk besluit benoemd. Op haar beurt benoemt de Raad van Toezicht de Raad van Bestuur van de NPO.

onder druk te staan. Op termijn zou dit kunnen leiden tot een vermindering van het nationale, Nederlandstalige media-aanbod, zowel van journalistiek als drama en cultureel aanbod. Sommigen vinden dat in het Nederlandse debat over media en mediabeleid de aandacht te sterk blijft steken op nationaal niveau en op de verhoudingen tussen Nederlandse spelers op de markt. Er is in deze visie onvoldoende aandacht voor de grootschalige impact die processen van mondialisering en schaalvergroting op termijn zullen hebben op de kwaliteit, inhoud en oorsprong van media-aanbod op de Nederlandse markt.

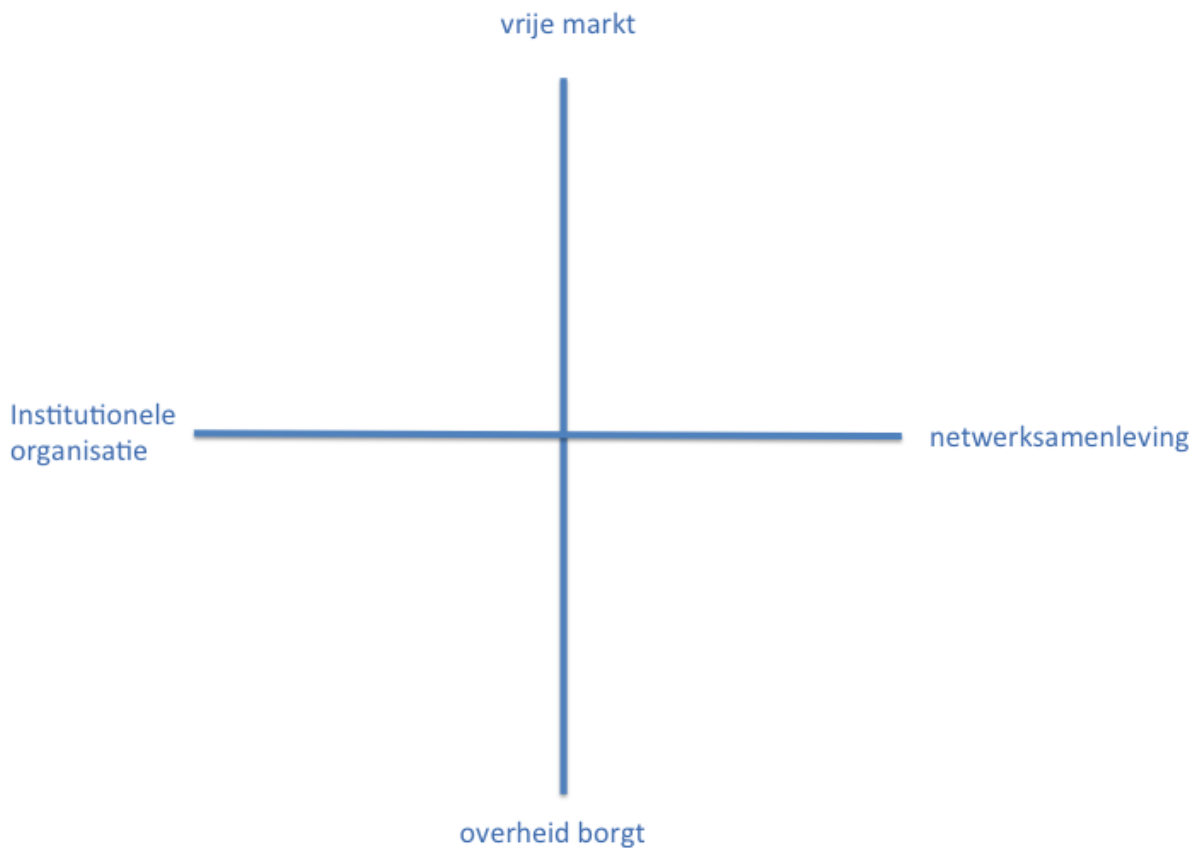
Afgaande op de mediaberichtgeving tijdens de kabinetten Rutte I en II lijkt het mediadossier inderdaad primair te worden aangevlogen vanuit een nationaal georiënteerd perspectief. Beschrijvingen van de verhoudingen in de mediasector hebben bijvoorbeeld bijna altijd betrekking op nationale spelers in de markt (zie bijvoorbeeld de discussie rondom het gelijk speelveld, de kijkcijferstrijd tussen publieke omroep, RTL en SBS, de confrontatie in het online domein tussen publieke omroep en krant). Wel is er enige aandacht voor het feit dat veel Nederlandse kranten in buitenlandse handen zijn gekomen en in 2014 is er een golfje van aandacht voor de opmars van Netflix en voor Fox in de context van de Eredivisie rechten. Opvallend is dat het frame waarin die opmars wordt geplaatst gaat over de kansen van Netflix en Fox op de markt in economische termen en de effecten op enkele andere spelers in de keten (Nederlandse kabelexploitanten). Nergens gaat het over de meer culturele dimensie, de impact op content-aanbod op de Nederlandse markt, en eventuele homogenisering of vervlakking daarvan. Daarnaast lijkt de belangstelling voor Netflix en Fox eerder van een incidenteel, toevallig karakter dan gebaseerd te zijn op een analyse van de structurele, onomkeerbare invloed van spelers als deze op de Nederlandse mediamarkt. In adviesrapporten (bijvoorbeeld in 'De Tijd Staat Open' van de Raad voor Cultuur, 2014) wordt weliswaar lippendienst bewezen aan deze ontwikkelingen, maar ook hier ontbreekt een consistente analyse. De invloed van nieuwe, sterke buitenlandse spelers op de Nederlandse markt en in het bijzonder de inhoudelijke invloed op het media-aanbod lijkt geen significant onderwerp van publiek debat.

Consensus versus verdeeldheid

Ondanks deze discussies bestaat er in het algemeen een redelijk stevige consensus over het maatschappelijke belang van de media in onze samenleving en over de eigenschappen waaraan media-aanbod zou moeten voldoen om die rol optimaal te vervullen. Waar de vertogen uiteen beginnen te lopen is rond de vraag in hoeverre die maatschappelijke rol, en de borging van specifieke kernwaarden, onder druk staan in het huidige medialandschap. Vervolgens bestaan er heel verschillende opvattingen over de consequenties van deze analyse voor het mediabeleid en de rol van de overheid.

Dominante vertoogparen: vrije markt versus overheid borgt en netwerksamenleving versus institutionele organisatie

De aangetroffen opvattingen of verhaallijnen kunnen worden geordend aan de hand van een matrix met op de assen twee dominante vertoogparen. Het betreft het vertoogpaar overheid borgt <> vrije markt en het vertoogpaar netwerksamenleving <> institutionele organisatie. Dit is weergegeven in de onderstaande figuur.



Figuur 1 Schematische weergave van de twee dominante vertoogparen

De verschillende opvattingen en verhaallijnen zijn te plaatsen op een bepaald punt binnen deze matrix. Daarbij moet worden vermeld dat niet altijd het ene of het andere uiterste wordt gekozen. In verschillende interviews of tekstbijdragen wordt gepleit voor een balans tussen een mediabeleid dat zich primair richt op de netwerksamenleving en een mediabeleid dat zich primair richt op institutionele organisaties, evenals voor een balans tussen overheid en markt.

Toelichting op de vertogen

As 'vrije markt' versus 'overheid borgt'

Deze as beweegt zich tussen twee vertogen die beiden een min of meer intern consistent verhaal bevatten over de rol van de overheid en de markt in het realiseren van een goede journalistieke informatievoorziening en een divers en pluriform media-aanbod. De argumenten die binnen beide vertogen op deze as worden gehanteerd hebben veel verwantschap met vertogen over de rol van overheid en markt in andere sectoren waarin publieke waarden een belangrijke rol spelen, zoals het onderwijs, de gezondheidszorg of de

cultuur. Ze krijgen binnen het mediadomein echter een specifieke invulling.

'Vrije markt'-vertoog

Binnen het 'vrije marktvertoog' is het uitgangspunt dat het primaat voor de totstandkoming van een divers media-aanbod bij de markt ligt. In dit vertoog is een gezonde marktwerking de beste garantie om vraag – in dit geval de vraag naar media-inhoud - en aanbod op elkaar af te stemmen. Kernbegrip binnen dit vertoog is het gelijke speelveld (of het *'level playing field'*). De rol van de overheid zou in eerste instantie gericht moeten zijn op het creëren van een gelijk speelveld: alle spelers moeten gelijke en eerlijke toegang hebben tot de markt en tot consumenten. De overheid moet eventuele obstakels hiervoor wegnemen. Dit hoeft niet per se te betekenen dat de rol van de overheid passief of marginaal is, want ook de totstandkoming van een goede marktwerking kan in sommige omstandigheden een krachtig overheidsingrijpen rechtvaardigen, maar de overheid krijgt binnen dit vertoog toch eerder een corrigerende dan een constituerende rol toebedeeld.

Vertolkers van dit vertoog stellen dat er in de huidige situatie geen sprake is van een gelijk speelveld omdat private aanbieders moeten concurreren met (onderdelen van) het publiek gefinancierde aanbod, en daarmee een achtergestelde positie hebben in de markt of zelfs uit de markt worden gedrukt. Met het publieke aanbod wordt dan met name de publieke omroep bedoeld, waar het leeuwendeel van de publieke middelen naar toe gaat. De publieke omroep zou marktversturend werken doordat zij zich met publieke middelen begeeft in het vaarwater van commerciële bedrijven. Dit vertoog heeft een lange geschiedenis. De pijlen richtten zich eerder vooral op het feit dat het de publieke omroep is toegestaan om reclame uit te zenden. Daardoor zou deze zich in haar programmering te veel laten leiden door kijkcijfers, met popularisering van het publieke aanbod als gevolg. De programmering van de publieke omroep zou daardoor meer gaan lijken op de programmering van de commerciële omroepen en daarmee dan ook direct concurreren. Dit vertoog is in de onderzochte periode sterk aanwezig en te herkennen in onder andere discussies over de onderhandelingen over de uitzendrechten van de Eredivisie en daarmee gemoeide bedragen (2014). Voor sommigen tast de hoeveelheid zendtijd en geld die de publieke omroep aan sport besteedt het onderscheidend karakter van de publieke omroep aan en is het een genre waarin de markt net zo goed kan voorzien.

Het vertoog is ook herkenbaar in opvattingen over een te groot aanbod amusementsprogramma's bij de publieke omroep, waaronder bijvoorbeeld Boer zoekt Vrouw, en de te hoge salarissen van sterpresentatoren bij de publieke omroep, in de discussie over het beschikbaar stellen van de programmeergegevens van de publieke omroep aan commerciële uitgeverij en in de discussie over de activiteiten van de publieke omroep rond nieuwe diensten op internet. Waar eerder weinig twijfel bestond over het gegeven dat het nieuws van de NOS tot de publieke taken behoorde, is het NOS aanbod op internet en mobiele platforms aan meer kritiek onderhevig. In het digitale tijdperk heeft dit vertoog, gericht op een aanvullende, beperkte en strak afgebakende rol voor publieke omroep extra dynamiek gekregen doordat het schaarste argument – eerder een belangrijk argument voor de overheidsfinanciering van een publieke omroep - aan overtuigingskracht heeft ingeboet.

De wijze waarop in dit verband aan eenzelfde actie van de publieke omroep vanuit zeer verschillende (ideologische) invalshoeken betekenis gegeven kan worden is duidelijk in de mediaberichtgeving rondom de gratis nieuwsvideodienst van de NOS (februari 2014). Enerzijds wordt een ongelijk speelveld aangehaald als motivatie voor de introductie van de videodienst: kranten zouden daarmee een eerlijkere positie krijgen omdat zij net als / dankzij de NOS kosteloos videomateriaal op hun websites konden verwerken. Het idee van een gratis videodienst lijkt daarnaast tegemoet te komen aan de oproep dat de publieke omroep meer zou moeten delen, vooral nu het in economisch opzicht slecht gaat met de krantensector. De tegenovergestelde positie is echter dat marktpartijen (die tegen betaling materiaal leveren) uit de markt gedrukt worden omdat ze niet kunnen concurreren met gratis beschikbaar, publiek gefinancierd videomateriaal. Hetzelfde onderwerp kan dus worden gepresenteerd als marktversterking en marktverstoring, al naar gelang de positie van de betreffende stakeholder.

Kortom: de plaats, reikwijdte, vorm, legitimatie en financiering van activiteiten van de publieke omroep worden binnen het vrije markt vertoog ter discussie gesteld. Binnen het marktvertoog worden de marktontwikkelingen met het oog op de groeiende invloed van grote internetbedrijven op nationale mediamarkten anders beoordeeld dan in het ‘overheid borgt’ vertoog. Doorgaans worden internationalisering en globalisering als een logisch gevolg van een vrije markt en open grenzen beschouwd en niet als problematisch beoordeeld. Er is veel geloof in het beoordelingsvermogen van vrije consumenten. Wanneer deze een ander type media-aanbod wensen, of bijvoorbeeld klantvriendelijkere dienstverlening, of meer zorgvuldigheid in de wijze waarop bedrijven omgaan met privacy gevoelige gegevens, dan zal er op enig moment een bedrijf opstaan dat tegemoetkomt aan deze wensen, zo is de gedachte. Consumenten zullen zich afwenden van media-aanbod dat niet aan hun wensen voldoet en overstappen naar andere media-aanbieders. Voor zover de overheid al moet optreden, moet dit gebeuren met marktcorrigerende instrumenten die beogen om opnieuw een open en vrije marktwerking tot stand te brengen, bijvoorbeeld door bedrijven met een dominante machtspositie meer transparantie en gelijke toegang tot essentiële onderdelen in de waardeketen op te leggen.

Het argument dat een *level playing field* ontbreekt of tot stand moet worden gebracht, wordt door velen gebruikt als krachtige metafoor om – ook in relatie tot andere thema’s dan de publieke omroep - een ongewenste situatie of oneerlijke machtsverhoudingen aan te duiden. Al zijn de definities van wat een *levelplayingfield* betekent niet altijd even helder. Voor sommigen betekent het dat partijen in principe gelijke kansen op toegang tot de markt moeten hebben en dat misbruik van een dominante marktpositie gestraft moet worden. Anderen geven een verdergaande interpretatie aan de term. Zij zien een taak voor de overheid in het garanderen van gelijkwaardigheid tussen spelers. In deze laatste zin wordt er bijvoorbeeld over gesproken door (vertegenwoordigers van) producenten en makers die vinden dat de overheid ervoor moet zorgen dat zij een betere positie verkrijgen in onderhandelingen met de machtigere omroepen, bijvoorbeeld door de (publieke) omroep een wettelijke bestedingsverplichting op te leggen of te zorgen dat makers en/of producenten hun mogelijkheden tot exploitatie van auteursrechten behouden.

Aanhangers van de vrije marktbenadering stellen dat het in de context van het huidige ruime informatieaanbod en de grote keuzevrijheid nog maar de vraag is of de borging van pluriformiteit een taak is voor de overheid. Spelers uit de krantensector beargumenteren bijvoorbeeld dat er in de vrije sector van de pers voldoende ruimte is voor een pluriformiteit aan stemmen. Ook binnen het marktdenken bestaat verschil van mening over de mate waarin de huidige marktomstandigheden voldoende goed functioneren en leiden tot een *level playing field* met een voldoende divers, betrouwbaar en kwalitatief media-aanbod. Zo benadrukken sommigen dat schaarste op gebied van distributiecapaciteit en content heeft plaatsgemaakt voor een ander soort schaarste: in financiële middelen voor kwalitatief hoogwaardig Nederlands aanbod, in de aandacht en tijd van de consument of in de middelen om het aanbod onder de aandacht van consumenten te brengen. Deze ‘nieuwe’ vormen van schaarste vormen een actuele legitimatiegrond voor mediabeleid. Actief beleid (zorgfunctie) is dan nodig om te waarborgen dat minderheidsstemmen, afwijkende en commercieel niet rendabele stemmen ook een plaats vinden in het aanbod.

‘Overheid borgt’-vertoog

Een rode draad binnen dit vertoog is dat de overheid verantwoordelijk is voor het realiseren en borgen van publieke waarden in het media-aanbod in het algemeen en journalistiek in het bijzonder. De markt kan wel bijdragen aan publieke waarden - kwaliteitskranten en commerciële omroepen produceren bijvoorbeeld ook goede journalistiek – maar ze hebben dit niet als eerste doel. Zij zijn in eerste instantie gericht op winst of op hun economische levensvatbaarheid en niet op het realiseren van publieke waarden. Goede informatievoorziening, journalistiek en cultuur zijn in deze redenatie te belangrijk om aan de markt over te laten. De markt is onvoorspelbaar en levert geen garantie op continuïteit en toegankelijkheid van een divers media-aanbod voor iedereen.

Het garanderen van een goede journalistieke infrastructuur en een pluriform, divers en toegankelijk media-aanbod zijn cruciale taken voor een overheid die borg moet staan voor publieke waarden in dit domein, ongeacht wat de markt doet. Overigens heeft de overheid binnen dit vertoog geen directe zeggenschap over dit aanbod. Vrijwel onbetwist uitgangspunt is dat de overheid zich niet rechtstreeks met de beoordeling van media-inhoud mag bezighouden, mede omdat media een belangrijke rol hebben in het controleren van diezelfde overheid. Maar de overheid is wel verantwoordelijk voor het creëren en waarborgen van voorzieningen of een infrastructuur die de beoogde waarden kan realiseren.

Deze zorgtaak van de overheid wordt veelal ingevuld met een pleidooi voor een sterke publieke omroep, als instantie die publieke waarden als diversiteit, kwaliteit, culturele identiteitsvorming, sociale cohesie en innovatie, kan garanderen. Dit is echter niet noodzakelijkerwijs de enige invulling die binnen dit vertoog mogelijk is. Een andere invulling van het ‘overheid borgt vertoog’ is dat de overheid weliswaar een belangrijke verantwoordelijkheid heeft in het garanderen van de beschikbaarheid van een dergelijk aanbod, maar dat dit aanbod niet per definitie afkomstig hoeft te zijn van de publieke omroep. Ook steun aan anderen, waaronder onafhankelijke producenten, kranten, individuele makers

en journalisten, creatieve bedrijfjes en start-ups kan hieraan bijdragen. Bijvoorbeeld middels fondsen of andere stimuleringsregelingen waar deze partijen een beroep op kunnen doen. Hier wordt dit vertoog doorsneden door / vermengd met de as netwerksamenleving versus institutionele organisatie, die we verderop uitwerken.

Een pleidooi voor een publieke omroep met een brede taakopdracht (ook actief in amusement en sport, ook actief op internet en in het digitale domein) past binnen vertoog. Zo stelde een van de geïnterviewden: “wil je een publieke omroep voor iedereen zijn, dan is voetbal een must”. Preciezer is het binnen dit vertoog om te spreken over een publieke omroep die over de hele linie en in alle programmagenres publieke waarden voorop stelt. Het definiëren van de taakopdracht van een publieke omroep in termen van breed of smal en aanvullend past eerder binnen het marktvertoog dan binnen het ‘overheid borgt vertoog’, omdat de taak van de publieke omroep in het marktvertoog altijd in relatie tot de marktverhoudingen wordt bepaald.

Overigens is er onder degenen die zich vooral bedienen van argumenten ontleend aan het ‘overheid borgt vertoog’ ook kritiek op hoe het huidige publieke bestel functioneert, onder andere op bepaalde programma’s (meestal amusement en sport) die de publieke omroep uitzendt, terwijl ze niet ‘des publieke omroeps’ zijn en te weinig onderscheidend van de commerciële omroep. Binnen het ‘overheid borgt vertoog’ wordt deze discussie echter niet gevoerd in termen van marktwerking, maar vooral in termen van de wijze waarop publieke waarden vorm zouden moeten krijgen in het media-aanbod van de publieke omroep.

Het ‘overheid borgt vertoog’ is ook herkenbaar in discussies over de kwaliteit van de informatievoorziening in het digitale domein. Hoewel het internet lang is beschouwd als een soort vrijplaats die alle ruimte bood aan creatieve individuen en organisaties en waarop met weinig middelen prachtige ‘content’ kon worden geproduceerd en gedistribueerd, is er nu ook zorg over de kwaliteit van de informatievoorziening op het internet. De overheid zou zijn zorgtaak daarom moeten uitbreiden naar het internet. Binnen het ‘overheid borgt vertoog’ passen pleidooien om aan de publieke omroep in het digitale domein nieuwe rollen toe te bedelen. De publieke omroep zou zich moeten verbinden met andere publieke instellingen (culturele instellingen, musea, bibliotheken, universiteiten, medische sector) om nieuw en vernieuwend aanbod te ontwikkelen en een publiek digitaal domein moeten helpen vormgeven. Hij zou binnen andere domeinen een gidsrol moeten spelen of een curator moeten zijn. Bijvoorbeeld door waardevolle en betrouwbare inhoud en informatie in de culturele sector en in de medische sector bij elkaar te brengen. De publieke omroep zou een belangrijke culturele portal kunnen bieden, met ook mogelijkheden voor doorverwijzing / service (bijvoorbeeld kaartjes kopen). Nu staan wettelijke beperkingen en omroepbeleid dergelijke ambities in de weg.

Ook binnen het marktvertoog is oog voor obstakels in de vrije informatievoorziening op internet. Hier wordt de analyse echter niet gemaakt in termen van kwaliteit of diversiteit, maar vooral in termen van markttoegang en toegang tot de consument. Dit vertoog openbaart zich bijvoorbeeld in discussie over de ongelijke behandeling door netwerkbeheerders van

internetdienstenaanbieders (waaronder media-aanbieders) en de vraag of regulering van netneutraliteit vereist is om deze ongelijke behandeling tegen te gaan.

Kortom, zoals hierboven reeds geconstateerd, wordt het principe dat onafhankelijke en betrouwbare journalistiek onmisbaar is voor het functioneren van een democratische samenleving door vrijwel niemand betwist. En velen maken zich zorgen over de verzwakking van de journalistieke infrastructuur. Maar er zijn variaties in de manier waarop het probleem precies wordt geduid en in de gewenste oplossingen en de rol van de overheid daarbij. De vertolkers van het marktvertoog zien naast de teloorgang van kranten en de problemen van publieke omroepen in het bereiken van een jong publiek met nieuws en informatie ook veel hoopvolle nieuwe initiatieven. Ze wijzen op de veerkracht van de markt en/of op de creativiteit en het innovatieve gehalte van veel nieuwe internetbedrijven en individuen. De vertolkers van het ‘overheid borgt’ vertoog hebben daar minder vertrouwen in, vooral als het gaat om een blijvend, hoogwaardig journalistiek aanbod. Zij vinden het in eerste instantie een verantwoordelijkheid van de overheid om te zorgen dat burgers ten allen tijde toegang hebben tot een kwalitatief hoogwaardig, pluriform, divers en betrouwbaar media-aanbod.⁶⁶

As netwerksamenleving versus institutionele organisatie

De twee vertogen die in de vorige paragraaf zijn besproken zijn de twee meest prominente vertogen in het debat over het mediabeleid. Het zijn vertogen die al lang circuleren en in relatie tot veel verschillende deelonderwerpen binnen het mediabeleid naar voren komen. Tegelijkertijd constateren we dat er in de bestudeerde bronnen en interviews ook een aantal andere visies op ontwikkelingen in het medialandschap en de rol van de overheid daarin naar voren komt. Deze zijn van meer recente datum zijn en worden gevoed door veranderingen in technologie, mediagebruik en marktverhoudingen. We hebben ze hier benoemd als het ‘netwerksamenlevingsvertoog’ en het ‘institutionele vertoog’ en ze op de horizontale as in onze matrix geplaatst. In deze paragraaf beschrijven we eerst de beide vertogen. Vervolgens laten we in de paragraaf hierna zien hoe ze de as met het dominante vertoogpaar ‘overheid borgt’ versus ‘vrije-markt’ doorkruisen en daarbinnen een belangrijk onderscheid maken ten aanzien van de invulling van het overheidsbeleid. Het netwerksamenlevingsvertoog ziet kleinschalige, in informele netwerken onderling verbonden organisaties en individuen als belangrijke dragers van onze (toekomstige) samenleving, terwijl het institutionele vertoog

⁶⁶ In de RIPE bundel naar aanleiding van het gezaghebbende tweejaarlijkse, internationale congres over publieke omroep schetsen Moe en van den Bulck (2014) hoe publieke omroepen in Europa steeds meer worden gedwongen om hun prestaties te monitoren en te meten op basis van zakelijke, aan het bedrijfsleven ontleende indicatoren. Tegelijkertijd wordt toestemming voor de introductie van nieuwe diensten in veel Europese landen afhankelijk gesteld van een zogenaamde public value test, waarbij naast de intrinsieke publieke waarde, ook de mate van marktverstoring een belangrijke variabele is. De legitimering van aard, omvang en reikwijdte van de publieke omroep wordt zo gezien steeds meer in economische termen gegoten. Lowe en Picard en Anker Brink-Lund (2014) gaan hierin mee, maar zien desondanks nog voldoende economische argumenten voor een sterke publieke omroep, vooral in kleine landen (taalgebieden), anderen, waaronder Goodwin (2014) vinden dat de publieke omroep een waarde in zichzelf heeft. In dezelfde bundel maken Donders en Van den Bulck (2014) een ‘multistakeholderanalyse’ van de onderhandelingen over het nieuwe beheerscontract tussen de Vlaamse overheid en de publieke omroep VRT. Opmerkelijk is dat in de voorstanders van het society first vertoog hebben gewonnen van de voorstanders van het ‘economy first’ vertoog, terwijl vergelijkbare coalities in Nederland en Duitsland verloren, resulterend in een beperktere online opdracht voor publieke omroep en bezuinigingen. De verklaring ligt volgens hen deels in een sterke coalitie tussen de politieke voorstanders van een sterke publieke omroep en de publieke omroep zelf, en anderzijds aan en de steun die Media minister Ingrid Lieten kon ontfangen aan de positieve uitkomsten voor de VRT van een publiekssurvey waarin burgers grote steun betuigden aan de VRT.

krachtige, professioneel georganiseerde en formele organisaties als de belangrijkste dragers daarvan ziet.

Opvattingen op dit terrein lijken in de eerste instantie te gaan over verschillende bestuurlijke implementaties van mediabeleid en lijken daarmee van een andere orde te zijn dan het dominante vertoogpaar. Wij constateren echter dat achter deze verschillende opvattingen ook heel verschillende maatschappijvisies schuil gaan; visies op hoe samenleving en economie en daarbinnen het mediadomein en mediamarkten zich feitelijk ontwikkelen en visies op de gewenste toekomst. In die zin strekken ze verder dan puur organisatie- of implementatievraagstukken. Al met al rechtvaardigen de fundamenteel verschillende probleemdefinities en maatschappijvisies die aan deze opvattingen ten grondslag liggen een aparte behandeling als vertogen.

Netwerksamenlevingsvertoog

Het verschil in maatschappijvisie dat ten grondslag ligt aan het debat op deze as gaat over het karakter van onze huidige samenleving en de wijze waarop mensen zich binnen deze samenleving het beste kunnen organiseren om zowel economische als politieke, sociale en culturele doelstellingen te realiseren. In de optiek van velen leven wij in een netwerksamenleving. Deze metafoor komt voort uit de opkomst van het internet die het mogelijk heeft gemaakt om alles en iedereen, ongeacht locatie, met elkaar te verbinden, en die ingrijpende gevolgen heeft voor maatschappij en economie.⁶⁷ De essentie van de netwerksamenleving is dat alle niveaus van sociale organisatie en sociaal handelen georganiseerd zijn in netwerken.⁶⁸ Dit verhoudt zich slecht tot verticale of hiërarchische machtsstructuren. Waar enerzijds mondialisering een onmiskenbare invloed heeft op de organisatie van onze samenleving, zijn de tegenhangers volgens verschillende bronnen lokalisering, regionalisering en kleinschalige gemeenschappen.⁶⁹ Parallel aan de gedachte van de netwerksamenleving loopt dan ook het idee dat regionale, lokale en kleinschalige gemeenschappen, maar ook grensoverschrijdende netwerken rond bepaalde thema's of belangen in opkomst zijn, ten koste van het nationale niveau, dat nog altijd het zwaartepunt vormt van media- en cultuurbeleid.

Pleitbezorgers van een netwerkbenadering in het mediabeleid refereren doorgaans aan dit idee van de netwerksamenleving. Vooral als het gaat om de bevordering van innovatie en creativiteit leggen zij de nadruk op de belangrijke rol van creatieve individuen en kleine bedrijfjes om een divers media-aanbod te creëren.⁷⁰ De gedachte hierbij is dat door de opkomst van internet dure productiemiddelen en schaal minder belangrijk zijn geworden. In

⁶⁷ Manuel Castells introduceerde de term netwerksamenleving in 1996 in zijn invloedrijke boek 'The rise of the network society'.

⁶⁸ Zie ook bijvoorbeeld Yochai Benkler: "The wealth of networks", 2006.

⁶⁹ Zie bijvoorbeeld Robertson, Roland. "Globalisation or glocalisation?." *Journal of International Communication* 1.1 (1994): 33-52. Robertson introduceerde de gedachte dat globalisering en lokalisering onderling afhankelijke processen zijn.

⁷⁰ Dat ook de publieke omroep een rol kan hebben in de netwerksamenleving wordt bepleit in het rapport VISION2020, connecting to a networked society dat de European Broadcasting Union publiceerde (EBU, 2014). Dit rapport bevat een pleidooi voor een sterke publieke omroep die zich tegelijkertijd meer verbindt met organisaties (groot en klein) en individuen in de netwerksamenleving. Om hiertoe in staat te zijn moeten publieke omroepen zich volgens het rapport wel veel meer openstellen voor de buitenwereld dan zij tot nu toe doen en ook haar interne organisatiestructuur en –cultuur aanpassen.

het digitale, genetwerkte domein kun je met bescheiden productiemiddelen veel tot stand brengen en met relatief lage kosten zowel niches als een groot publiek bereiken. Daarbij wordt gesteld dat innovatie zich niet op voorhand laat voorschrijven, en dus ook niet centraal laat aansturen. Innovatie en creativiteit moeten vooral buiten de gevestigde orde georganiseerd worden. Binnen gevestigde, hiërarchische en centraal aangestuurde instituten, zo luidt de gedachte, worden creativiteit en innovatie binnen de kortste keren in de kiem gesmoord.

Ook voorstanders van het huidige, op ledenomroepen gebaseerde publieke omroepmodel, beroepen zich soms op dit vertoog. Ook zij vinden netwerken van gelijkgezinde burgers de beste manier om pluriformiteit in het media-aanbod te waarborgen. De ledengebonden omroepen bestempelen ze als vergelijkbaar organisatiemodel als dat van moderne online communities; kleinschalig, rond een gemeenschappelijke levensbeschouwing of levensstijl en sterk geworteld in de samenleving. Ze houden vast aan de omroepverenigingen als organisatieprincipe in het publieke omroepbestel, met een decentrale aansturing en taakverdeling. Deze visie manifesteerde zich in het Publieke Media Akkoord dat de omroepverenigingen in januari 2014 publiceerden. Hierin wordt de nadruk gelegd op de bijzondere waarde van de decentrale structuur van de Nederlandse publieke omroep voor pluriformiteit en representativiteit in de publieke media.⁷¹

Innovatie en talentontwikkeling

Belangrijke thema's waarmee de voorstanders van de netwerkbenadering hun zaak kracht bij zetten zijn innovatie en talentontwikkeling. Volgens verschillende partijen staat innovatie op gespannen voet met centralisatie of een institutionele benadering. Zij stellen dat het wezenskenmerk van innovatie is dat het zich niet laat voorschrijven, reguleren, regisseren of inplannen. Verschillende partijen benadrukken dat 'innovatie ruimte en vrijheid nodig heeft'. Dit heeft te maken met de zogenoemde 'incubatietijd' van innovatieve projecten. College van Omroepen voorzitter Lennart van der Meulen stelt dat 'omroepen de digitale ruimte moeten krijgen om te kijken wat je wel of niet kunt ontwikkelen'. Centralisatie en 'regelzucht' vanuit de Raad van Bestuur gaat in dit vertoog 'ten koste van creativiteit en diversiteit'.⁷² Het pluriforme bestel, aldus Van der Meulen, is 'juist geschikt voor de manier waarop mensen nu informatie verzamelen'.⁷³

Eén van de geïnterviewden voor deze analyse stelde dat innovatieve krachten binnen de NPO onvoldoende ruimte hebben gekregen, terwijl juist de organisaties 'die daar gevoelig voor zijn' ruimte zouden moeten krijgen. In deze visie gaat om het contact houden met een netwerk van 'satellieten' in de samenleving die bezig zijn met digitalisering en vernieuwende (private) initiatieven op het internet, een contact dat momenteel onvoldoende aanwezig is binnen de publieke omroep en het mediabeleid. De oplossingsrichting om pluriformiteit en innovatie te bevorderen is hier niet gelegen in meer centralisatie en bundeling van middelen, maar

⁷¹ Parool 31-01-2013 'Het argument dat wij ouderwets zijn, gaat niet op'.

⁷² Dagblad van het Noorden, 3 februari 2014.

⁷³ NRC, 31 jan 2014. Los van deze inhoudelijke argumenten wordt in de nieuwssignalering het pleidooi van Van der Meulen aan de ene kant en de Raad van Bestuur/ Henk Hagoort aan de andere kant veelal geframed als een 'machtsstrijd' om wie de baas is in Hilversum.

decentralisatie en verstrooiing van middelen –inclusief de openstelling van publiek geld voor particuliere, private initiatieven. Parallel hieraan loopt een discussie over de legitimiteit van ‘een monopolie op publiek geld’ in Hilversum.

Een andere geïnterviewde pleit voor een ruime toepassing van het begrip publieke waarde, dat niet uitsluitend betrekking moet hebben op de inhoudelijke kwaliteiten van een eindproduct, maar ook van toepassing moet zijn op het maakproces. Rust en ruimte om in onafhankelijkheid en vrijheid een idee te kunnen ontwikkelen zijn in deze visie nadrukkelijk een publiek goed. Het bredere maatschappelijke belang daarvan is dat, door makers in die omstandigheden te laten werken, een innovatieve humuslaag ontstaat die dient als voedingsbodem voor vernieuwing in het meer mainstream, reguliere media-aanbod. Van daaruit ontstaat ruimte om ‘op nieuwe manieren nieuwe verhalen te vertellen’, die passen bij deze tijd. Deze voorwaarden zouden moeilijk te realiseren zijn binnen een meer centralistische top-down structuur in Hilversum. Verschillende geïnterviewden pleiten voor een substantiële, weldoordachte benadering van het begrip innovatie, en voor meer waarborgen voor innovatieve ontwikkeling binnen het mediabeleid.

Ook in het debat over de toekomst van de regionale omroep zijn uiteenlopende posities te herkennen op basis van een meer netwerkgerichte versus meer institutionele benadering. Voorstanders van een meer centrale, institutionele organisatie voor regionale omroep gebruiken argumenten als slagvaardigheid, de krachten bundelen, efficiënter opereren. Voorstanders van de netwerkgedachte en decentrale organisaties pleiten voor het behoud van zelfstandige regionale omroeporganisaties, en koppelen dit aan waarden als pluriformiteit, fijnmazigheid, geworteld zijn, een eigen identiteit. Chavannes wijst er in *NRC Handelsblad* op dat centralisatie van de regionale publieke omroep vreemd is in een tijd waarin door omvangrijke decentralisaties (op het terrein van (jeugd) zorg en werk en inkomen) het lokale niveau in belang toeneemt.⁷⁴ Sommige spelers leggen een relatie tussen de regionale journalistiek en het thema innovatie. Op het gebied van regionale nieuwsvoorziening zou er volgens hen ruimte moeten zijn om met publiek geld innovatieve, kleinschalige projecten te ondersteunen.

Institutioneel vertoog

Aan het andere uiteinde van de as bevindt zich het vertoog dat meer waarde hecht aan instituties. De borging van kwaliteit/publieke waarden met relevant bereik moet in dit vertoog toch in eerste plaats komen van de grote, professionele en institutioneel georganiseerde spelers in de mediasector. Gevestigde nationale spelers als de publieke en commerciële omroepen, maar ook grote (nationale) dagbladen hebben hierbij juist een belangrijke rol. Ook innovatie moet je uiteindelijk op grotere schaal kunnen uitrollen om doorbraken tot stand te brengen. Weliswaar biedt internet ruimte aan voor kleinschalige initiatieven van nieuwe spelers en individuen, maar binnen dit vertoog worden belangrijke vraagtekens geplaatst bij de kwaliteit hiervan. Kwaliteit – zeker binnen ‘dure’ genres als televisiedrama, buitenland- of onderzoeksjournalistiek – vergt investeringen en professionaliteit die het individuele en

⁷⁴ Chavannes, NRC, 22 maart 2014

kleinschalige initiatief te boven gaan. De gedachte is dat juist de combinatie van de professionaliteit van de instituties en het vernieuwend elan van de nieuwkomers goed werkt.

Sommigen stellen dat juist de huidige veranderingen in het medialandschap en vooral de groei van internationale mediaconglomeraten nopen tot het vormen van één duidelijk herkenbare en zichtbare partij die Nederlandstalige publieke mediacontent aanbiedt. Zij bepleiten een bundeling van krachten, eenduidigheid en slagvaardigheid als beste strategie om overeind te blijven binnen het geweld van mondiaal en overvloedig media-aanbod. Een extra argument hierbij zijn de teruglopende inkomsten voor verschillende aanbieders van kwalitatief hoogwaardige Nederlandstalige content. Alleen door middelen samen te brengen en efficiënt te werken kan continuïteit van het aanbod zeker worden gesteld.

Dit is bijvoorbeeld de boodschap van de NPO in zijn reactie op de modellen voor samenwerking en integratie tussen regionale omroepen en de landelijke publieke omroep of in de reactie van Hagoort op het publiek media akkoord, waarin hij stelt: ‘En die [samenwerking] is hard nodig in een steeds internationaler wordend medialandschap met steeds grotere spelers. We zullen de krachten moeten bundelen om voor het publiek zichtbaar te blijven.’⁷⁵ Dat internationale speelveld is volgens de Raad van Bestuur ook een reden waarom de publieke omroep ‘meer programma’s uit eigen keuken’ moet gaan ontwikkelen.⁷⁶ Het is tevens de teneur van de beleidsdocumenten van de Staatssecretaris in het kabinet Rutte II, waarin wordt gepleit voor meer centralisatie in de wijze waarop de Nederlandse publieke omroep wordt aangestuurd en georganiseerd (zie bijvoorbeeld uitwerking Regeerakkoord onderdeel Media, 2012).

Vertolkers van dit vertoog betrekken vooral mondiale ontwikkelingen in hun argumentatie. De schaalvergroting, de mondiale concentratie van mediabedrijven, zowel horizontaal als verticaal, die sterk zichtbaar is in het Nederlandse medialandschap en leidt tot mogelijke verschraling van het aanbod, zetten pluriformiteit en onafhankelijkheid onder druk. Het huidige publieke mediabestel is in deze optiek een te ingewikkelde constellatie van verschillende spelers –omroepverenigingen, taakomroepen, de Raad van Bestuur, regionale en lokale omroepen- en is te versnipperd om deze ontwikkelingen het hoofd te bieden. De nadruk ligt op pluriformiteit in internationaal perspectief, door een stevig Nederlands publiek aanbod te bieden naast het steeds dominantere, internationale en homogene aanbod. Volgens een van de geïnterviewden is dit het meest urgente vraagstuk op mediaterein op dit moment. Zorg over de pluriformiteit van het media-aanbod zou op die ontwikkeling betrekking moeten hebben, en niet –zoals gebruikelijk- op de relaties tussen nationale spelers, binnen de publieke omroep of tussen publiek en commercieel binnen de nationale markt. In deze optiek zou het bredere, internationale perspectief leiden tot andere keuzes in het mediabeleid. Een eerste stap zou zijn om dat mondiale perspectief te onderkennen, te analyseren en te agenderen.

Hoewel beide vertogen dus vertrekken vanuit een analyse van veranderingen in het media-aanbod en gebruik onder invloed van digitalisering, leidt dit binnen het ‘institutionele

⁷⁵ Parool, 31-01-2014

⁷⁶ De Telegraaf, 17 maart 2014

vertoog' tot een pleidooi voor concentratie, samenwerking, zichtbaarheid en 'een sterk merk', terwijl het binnen het 'netwerkvertoog' leidt tot een pleidooi voor ruimte, vrijheid en kleinschalig experiment. Het adviesrapport van de Raad voor Cultuur is in feite een compromis tussen deze vertogen: de Raad legt de nadruk op pluriformiteit, creatieve vrijheid en ruimte voor makers, maar tegelijk stelt zij meer centralisatie voor door de introductie van hoofdredacteurs onder de Raad van Bestuur.

Geïntegreerd mediabeleid

Naast de twee beschreven vertoogparen -die de uiteenlopende opvattingen over de ontwikkelingen in de mediasector en over het mediabeleid sterk beïnvloeden- troffen we in onze analyse nog een aanvullend vertoog aan dat niet direct is onder te brengen in de matrix en de beschreven assen, hoewel het veel raakvlakken heeft met redenties in het 'marktvertoog' en het 'netwerksamenlevingsvertoog' en in die zin ook beschouwd zou kunnen worden als een verbijzondering van (of subvertoog binnen) deze vertogen.

Integraal mediabeleid vanuit functies of sectorspecifiek en vanuit instituties

Verschillende geïnterviewden bepleiten een integrale aanpak van het mediabeleid. Daarmee bedoelen ze doorgaans dat het Ministerie van OCW verschillende functies van media zou moeten waarborgen, ongeacht via welk platform (omroep, krant, internet) dit gebeurt of door welke speler (omroep, uitgever, internetbedrijf, burgers) of in welke institutionele formatie. Zij benadrukken de onderlinge verwevenheid van omroep en pers, bijvoorbeeld door te beargumenteren dat beide op overlappende gebruikers- en adverteerdersmarkten opereren en doordat verschillende vormen van media-inhoud via diverse netwerken gedistribueerd en op diverse apparaten geconsumeerd kunnen worden. Dit vertoog wordt vooral ondersteund met technologische en economische argumenten; door digitalisering kunnen aanbieders dezelfde informatie via verschillende netwerken, platforms en apparaten verspreiden en verschillende marktpartijen zijn actief op meer dan een platform. Daarmee komen de voorheen gescheiden sectoren van pers en omroep steeds meer in elkaars vaarwater en ontmoeten zij op internet ook nieuwe spelers die eveneens nieuws, informatie en amusement brengen. Omroepen, kranten en internetbedrijven produceren op internet allen combinaties van tekst, beeld en geluid en eindgebruikers consumeren het media-aanbod van zowel omroepen, kranten en internetbedrijven op dezelfde mobiele telefoons, tablets en computers. Apart beleid voor omroep en pers is daarmee volgens deze redentatie achterhaald. Eerder zou de overheid moeten kiezen voor een integrale benadering, waarin de overheid per functie (het verzorgen van nieuws, informatie, cultuur amusement, reclame) moet bepalen welke functies (of genres) kwetsbaar zijn. Haar beleid zou zich moeten richten op het waarborgen van die kwetsbare functies.

Zorgen om de basisinfrastructuur voor kwalitatieve journalistiek zijn voor sommigen bovendien reden om de reikwijdte van het mediabeleid op deze manier aan te passen. Het grote maatschappelijke belang dat gemoeid is met het behoud van een vitale, kwalitatieve journalistieke infrastructuur zou in deze optiek reden zijn om de traditionele scheiding tussen actief beleid op terrein van de publieke omroep en terughoudend beleid op het terrein van de geschreven pers (tijdelijk) op te heffen. Voor verschillende spelers is dit vooral van

toepassing op de situatie in de regio. Vanuit die benadering zou binnen het mediabeleid ruimte moeten zijn voor ondersteuning van de regionale journalistiek in brede zin. Tegelijkertijd houden sommige spelers uit de krantensector principieel vast aan de visie dat krantenuitgevers geen overheidssteun moeten aannemen omdat ze hiermee hun autonomie en onafhankelijkheid ten opzichte van de overheid in gevaar brengen.

In dit verzoeg wordt vaak verwezen naar het WRR rapport *Focus op Functies* uit 2006 als kerndocument. Het verzoeg leeft in de hoek van de uitgevers.⁷⁷

Het verzoeg dat hier tegenover staat is het verzoeg waarin de sectoren omroep, pers en internet als gescheiden sectoren worden gezien, met ieder een eigen karakteristieke uitingvorm, verschillende gebruiksmomenten en –motivaties en een eigen economische logica. In dit verzoeg wordt de eigenheid van kranten (geschreven tekst, hoger abstractieniveau), radio (gesproken woord en muziek), televisie (audiovisueel, meer emotie) en internet (meer tekstueel dan visueel, sneller, oppervlakkiger) benadrukt. Ook wordt gewezen op verschillen in vaardigheden die nodig zijn om inhoud te maken voor krant, omroep of pers en op verschillen in productiewijzen en productiekosten. Deze eigenheid van ieder mediumtype blijft daarmee apart beleid rechtvaardigen.

Beide verzoegen worden vooral onderbouwd met technologische en economische argumenten, waarbij telkens de beoordeling verschilt van hoever de convergentie is gevorderd of in hoeverre de economische wetmatigheden rond pers, omroep en internet uiteenlopen. Hoe verder de convergentie gevorderd is, hoe minder noodzaak tot apart, sectorspecifiek beleid en hoe minder dit het geval is hoe meer het mediabeleid zich nog op specifieke domeinen zou moeten richten. In die zin is het verzoeg voor een integrale benadering van mediabeleid vaak verknoot met het marktverzoeg. Er kan nog wel reden zijn voor overheidsinterventie of steun, maar alleen voor het garanderen van de kwetsbare functies, waarvoor de vraag te klein is of de productiekosten te hoog zijn om het maatschappelijk gewenste aanbodniveau te garanderen. Andersom zijn pleidooien voor een sectorspecifieke benadering vaak verknoot met het institutionele verzoeg, waarbij sterke instituties als voorwaarden worden beschouwd voor een divers en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod.

Toch is een pleidooi voor een geïntegreerd mediabeleid niet onlosmakelijk met het vrije marktdenken verbonden. Ook pleidooien voor een overheidsrol in de netwerksamenleving gaan er meestal vanuit dat deze steun zich niet op een specifieke sector moet richten, maar eerder gericht zou moeten zijn op steun aan initiatieven in het digitale domein die een publieke waarde hebben, of – abstracter – aan een digitaal publiek domein.⁷⁸ Mediabeleid gericht op het garanderen van publieke waarden of pluriformiteit ‘in het digitale domein’ is er eigenlijk nauwelijks geweest. Wel zijn er enkele tijdelijke stimuleringsregelingen geweest om innovatie en publiek aanbod op internet te stimuleren, waaronder de Digitale Pioniers, de interregeling (voor initiatieven die tussen wal en schip dreigden te vallen omdat ze noch aan

⁷⁷ Zie onder andere Baarsma e.a. (2013) in een studie van SEO Economisch Onderzoek en het commentaar van Henk Spaan (NUV) op het advies van de Raad voor Cultuur.

⁷⁸ In Engelstalige publicaties wordt vaak gesproken over ‘Digital Commons’. Zie ook Murdock (2005).

de voorwaarden van het Mediafonds, noch aan die van het Filmfonds of het Mondriaanfonds voldeden), en de allocatie van een deel van de omroepbijdrage bij de publieke omroep voor internetdiensten. Het gebrek aan mediabeleid gericht op internet werd onderbouwd met de redenatie dat er op internet geen schaarste is, en dat iedere speler daar met relatief weinig moeite nieuwe diensten kan ontwikkelen en een publiek kan vinden. Het internet wordt in deze redenatie eerder beschouwd als een omgeving waarin de vrije markt in principe optimaal kan functioneren.

Een tekenend citaat voor een pleidooi voor een geïntegreerd mediabeleid is onderstaand citaat van Frank Huysmans naar aanleiding van zijn achtergrondstudie naar trends in mediagebruik bij het advies van de Raad voor Cultuur en de samenvatting daarvan op <http://www.nieuwereporter.nl>:

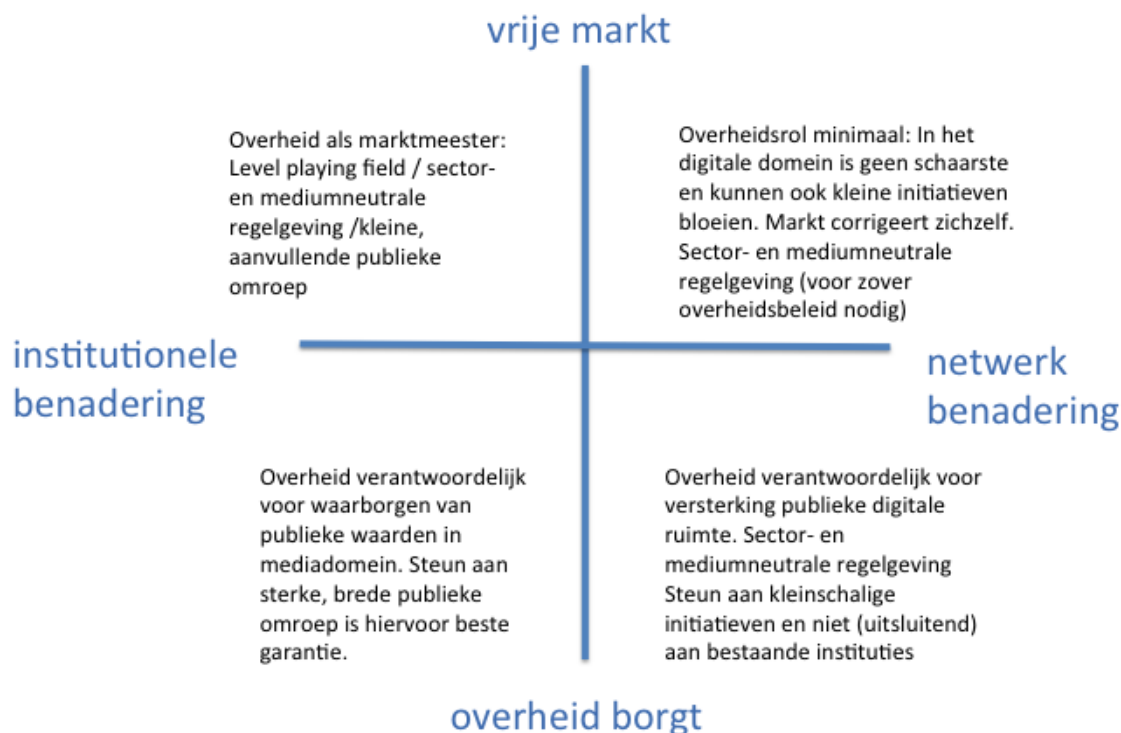
“Beleid op deze terreinen kan op termijn niet langer in hokjes als persbeleid, omroepbeleid en telecommunicatiebeleid gevangen worden, maar zal geïntegreerd en distributietechnologie-onafhankelijk geformuleerd moeten worden. Dat werd tien jaar geleden ook al betoogd en het is in zekere zin geruststellend dat de pleidooien van Bardeel en Van Cuilenburg (*Communicatiebeleid en communicatiemarkt*, 2003), Sociaal en Cultureel Planbureau (*Achter de schermen*, 2004) en de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (*Focus op Functies*, 2005) nog fier overeind staan.”

Een meer integrale aanpak zou ook de weg vrij kunnen maken voor een beroep op overheidsmiddelen door andere organisaties dan de publieke omroep, die een bijdrage kunnen leveren aan publieke doelen, waaronder commerciële bedrijven als uitgevers en commerciële omroepen, maar ook kleine start-ups, producenten en internetbedrijven. Dit zou dan in de plaats komen van de huidige situatie waarin middelen uitsluitend aan de publieke omroep worden toebedeeld. De tot het begin van Rutte II beoogde fusie van het Stimuleringsfonds voor de Pers en het Mediafonds wordt eveneens bepleit met een beroep op een meer integrale aanpak, omdat beide fondsen innovatie stimuleren. Tegenstanders van een dergelijke fusie verwijzen overigens naar dezelfde redenatie en bron (het WRR rapport), maar komen tot een andere conclusie, omdat in hun redenatie de fondsen zijn gericht op het stimuleren van wezenlijk andere functies: journalistiek resp. cultuur.

Sommige geïnterviewden benoemen ook de onevenwichtige wijze waarop het debat over het mediabeleid wordt gevoerd. Daarbij krijgt de landelijke publieke omroep van oudsher het leeuwendeel van de aandacht. Een dergelijke preoccupatie zou een functiegerichte, daadwerkelijk platformafhankelijke benadering van het mediabeleid mogelijk in de weg staan.

Waar de vertogen elkaar kruisen

De twee vertoogparen die we in voorgaande paragrafen hebben besproken, staan niet los van elkaar, maar zijn in het debat over media en de rol van de overheid daarbinnen met elkaar verknoot. Figuur 2 maakt de wijze waarop dit gebeurt inzichtelijk.



Figuur 2: Typering van rol overheid op vertoogassen

Aan de bovenkant van het assenstelsel staan de opvattingen die een mediabeleid voorstaan dat is gebaseerd op economische principes en waarin begrippen als marktwerking en *levelplayingfield* centraal staan. De rol van de overheid beperkt zich binnen dit vertoog tot het (achteraf) corrigeren van eventueel marktfalen. Dit doet zich bijvoorbeeld voor wanneer marktpartijen belemmeringen opwerpen voor nieuwe toetreders tot de markt of voor het bereiken van consumenten. Binnen dit vertoog heeft de overheid daarnaast een (beperkte) rol in het steunen van media-aanbod dat een maatschappelijke waarde heeft, maar niet door de markt tot stand komt.

Aan de onderkant van het figuur bevinden zich de opvattingen die ten gunste van een sterk publiek mediadomein. De maatschappelijke functies van media, waaronder de democratische, culturele en samenbindende, krijgen in dit vertoog veel nadruk. Deze functies worden door marktdenkers niet ontkend, maar zij zien deze eerder als resultaat van een goed functionerende markt, dan als waarden die de overheid op voorhand moet borgen. In het 'overheid borgt' vertoog wordt de toegang tot een divers en kwalitatief hoogwaardig media-aanbod, voor iedereen, als te belangrijk gezien om te laten afhangen van (grillige en onvoorspelbare) marktontwikkelingen.

Deze hoofdtegenstelling wordt doorsneden door een as waarop zich verschillende visies bevinden op de wijze waarop onze maatschappij en economie in de moderne tijd het beste georganiseerd kunnen worden. Aan de linkerkant van de as staat de opvatting dat grote, professionele organisaties een bepalende rol hebben en ook in de toekomst zouden moeten hebben. In deze visie blijven grote, professionele (traditionele) mediabedrijven grotendeels

bepalend voor het toekomstige media-aanbod; de publieke omroep, commerciële omroepen, dagbladuitgevers, kabel- en telecombedrijven, en daarnaast ook in toenemende mate de grote, internationale internetbedrijven. Waar dit institutionele vertoog zich verbindt met het ‘overheid borgt’ vertoog, is steun voor een krachtige en brede publieke omroep als de belangrijkste instantie die publieke waarden in het media-aanbod tot stand kan brengen en continuïteit daarin kan bieden de meest logische uitkomst (kwadrant linksonder). Waar het institutionele vertoog zich daarentegen verbindt met het ‘vrije markt’-vertoog, krijgt de overheid de rol toebedeeld van de instantie die zorg moet dragen voor een *levelplaying field* en moet voorkomen dat er monopolies of machtsposities ontstaan die markttoegang en vrije keuze voor consumenten belemmeren (kwadrant linksboven).

Anderen zien echter een ander type samenleving en economische wetmatigheden ontstaan. Zij zien een digitaal domein waarin vele grotere en kleinere bedrijven, start-ups en creatieve individuen op tal van manieren met elkaar samenwerken in losse, informele verbanden en waarin wederzijdse afhankelijkheid belangrijker is dan concurrentie. Dat traditionele mediabedrijven en de nieuwe, internationale spelers (nog) machtige marktpartijen zijn, wordt vanzelfsprekend niet ontkend, maar in deze visie missen veel traditionele mediabedrijven de boot doordat ze onvoldoende aansluiten op veranderingen in mediagebruik en publieksvoorkeuren en op de dynamiek van het internet. Zij zullen op den duur niet overleven, tenzij ze zich radicaal omvormen. Waar deze visie zich verbindt met het ‘vrije-markt’-vertoog (het kwadrant rechtsboven) ontstaat een optimistische kijk op de toekomst met een rijk, overvloedig en divers media-aanbod dat alle mogelijke doelgroepen en smaken bedient, inclusief de niches die in de ‘oude mediawereld’ niet bediend werden, omdat ze lastig te bereiken of onrendabel waren. Daarnaast zullen er in deze visie ook nieuwe en machtige spelers blijven opereren op de markt, maar – anders dan in de ‘oude wereld’ – zullen zij er niet in slagen om voor langere tijd markten af te schermen of consumenten te benadelen. In het digitale domein kunnen bedrijven snel groeien, maar ook even snel hun machtsposities weer verliezen. De marktverhoudingen veranderen zo snel dat de overheid in deze visie daarin nauwelijks meer regulerend kan optreden.

Het vertoog over de netwerksamenleving is veelal gebaseerd op vertrouwen in het zelfregulerende vermogen van de samenleving en van markten en in de creatieve krachten die binnen het digitale domein kunnen ontstaan. Sommige vertolkers van dit vertoog zien desalniettemin een rol voor de overheid. Enerzijds als regulerend orgaan dat vrije toegang tot netwerken en consumenten moet garanderen, en moet voorkomen dat netwerkbeheerders of platformeigenaren markten kunnen afsluiten. Anderzijds als instantie die kan bijdragen aan een bloeiende publieke ruimte in het digitale domein, onder andere omdat alle losse initiatieven niet altijd over voldoende financiële middelen beschikken (het kwadrant rechtsonder). Op die manier zou er meer ruimte komen voor kwaliteitsjournalistiek, cultuur en andere kwetsbare genres. Binnen het netwerksamenlevingsvertoog zijn het echter niet de bestaande instanties en de traditionele mediapartijen – waaronder de publieke omroep – die het beste zijn geëquipeerd om de hoofdrol te spelen in het toekomstige media-aanbod, maar zouden juist nieuwe spelers een veel belangrijkere rol moeten krijgen. In lijn met de filosofie van de netwerksamenleving zou het dan niet om structurele steun moeten gaan, want dan

lopen ook nieuwe spelers het risico om tot bureaucratische instanties uit te groeien, maar eerder om projectmatige steun aan een variatie aan spelers.

Conclusies

In deze slotparagraaf komen we kort terug op enkele van onze belangrijkste bevindingen en de lessen die het ministerie hieruit zou kunnen trekken. Zoals geconstateerd aan het begin van onze analyse bestaat er een opvallend brede consensus over het maatschappelijk belang van media en publieke waarden als onafhankelijkheid, betrouwbaarheid, diversiteit en pluriformiteit. Tegelijkertijd wordt slechts sporadisch invulling gegeven aan wat deze waarden precies inhouden en in hoeverre de huidige maatschappelijke en economische ontwikkelingen deze waarden bedreigen. Vervolgens bestaan er verschillende vertogen over de rol die de overheid heeft in het borgen van publieke waarden als kwaliteit, betrouwbaarheid, diversiteit en pluriformiteit.

In de beleidsbrieven van OCW wordt zowel uit het ‘overheid borgt’-vertoog als uit het ‘vrije markt’-vertoog geput. De brieven beginnen vaak vanuit de redenatie dat publieke waarden geborgd moeten worden en dat de publieke omroep daarin een belangrijke rol heeft. Maar er is ook begrip voor de zorgen van de markt. Meestal wordt een juiste balans bepleit. In de beleidsbrieven van EZ wordt de omgekeerde weg bewandeld: eerst de markt en pas wanneer deze tekort schiet, de overheid om publieke waarden te borgen. De terughoudende rol van de overheid die EZ voorstaat is ook herkenbaar in de meer procesmatige wijze waarop EZ haar beleid ontwikkelt; onder andere door veel verkennende bijeenkomsten met partijen uit de sector en door meer nadruk te leggen op het monitoren van marktontwikkelingen en interactie tussen partijen dan op een sturende rol van de overheid. Door incidentele aandacht voor de kleinere spelers in het mediadomein, bijvoorbeeld door de motivering van subsidies voor fondsen, speelt het Ministerie van OCW af en toe in op het netwerksamenlevingsvertoog, maar analyse en beleid zijn vooral gericht op de (belangen van) de grote, institutionele spelers in het mediadomein en dit zijn ook de belangrijkste gesprekspartners van het ministerie. OCW bevindt zich dus eerder aan de linkerzijde van het assenstelsel en vooral in de linkerbovenhoek, terwijl EZ zich meer aan de rechterbovenzijde bevindt.

Het Ministerie van OCW zou de rol van de overheid in het mediadomein wellicht beter kunnen onderbouwen wanneer zij deze waarden niet slechts als plichtmatige en ietwat sleetse mantra's in de inleidende paragrafen van beleidsbrieven opvoert, maar wanneer ze het belang van deze waarden zo concreet mogelijk maakt⁷⁹. Daarmee kan het ministerie ook de rol van de overheid in het mediabeleid beter onderbouwen.

Anders dan bijvoorbeeld voor onderwijs, wetenschap en cultuur, is het mediadomein een grotendeels commerciële sector, waarbinnen het publiek gefinancierde deel relatief bescheiden van omvang is, en waarin publieke en commerciële mediabedrijven voor een deel

⁷⁹ Een voorbeeld is de wijze waarop Stephen Cushion (2012) op basis van onderzoek laat zien dat landen met een sterke publieke omroep doorgaans beter functionerende democratieën zijn.

op dezelfde markt opereren. Dit maakt wrijvingen tussen publieke en commerciële marktpartijen onvermijdelijk. Het noodzaakt de overheid om een analyse van marktontwikkelingen in haar beleid te betrekken en de juiste maat te bepalen voor overheidssteun en overheidsregulering. Economische analyses van ontwikkelingen in mediamarkten beperken zich echter vaak tot de constatering dat ‘schaarste’ (bedoeld wordt: schaarste in distributiecapaciteit) als legitimering voor overheidssteun aan publieke omroep door digitalisering van distributienetwerken aan kracht heeft ingeboet. Andere vormen van schaarste (bijvoorbeeld aan financiële draagkracht voor investeringen in dure media-inhoud, aan tijd en aandacht van mediagebruikers, aan middelen om inhoud onder de aandacht van gebruikers te brengen), die eveneens tot vormen van marktfalen kunnen leiden, krijgen veel minder aandacht. Ook de internationale ontwikkelingen en de gevolgen ervan voor de verhoudingen op de Nederlandse markt en het Nederlandse media-aanbod krijgen nog relatief weinig aandacht. In de beleidsbrieven worden deze wel genoemd en ook het advies van de Raad voor Cultuur noemt de globalisering en de invloed van grote, internationaal opererende internetbedrijven, maar omvattende analyses ontbreken. Het Commissariaat voor de Media monitort bijvoorbeeld voornamelijk de Nederlandse mediamarkt en de posities van traditionele mediapartijen hierbinnen. Ook voor de rol van internationale gatekeepers in het digitale domein en hun invloed op bijvoorbeeld de toegankelijkheid, onafhankelijkheid en vindbaarheid van media-aanbod, is slechts incidenteel aandacht.

Het Ministerie van OCW zou een meer omvattende analyse van deze economische ontwikkelingen kunnen maken. Ook zou het ministerie hierin, meer dan nu het geval is, de internationale ontwikkelingen kunnen betrekken en de gevolgen hiervan voor de Nederlandse marktverhoudingen.

Een andere flank van het mediadomein die in het beleid van het Ministerie van OCW relatief onderbelicht is, is de flank van de onafhankelijke producenten en de kleinere spelers in het digitale domein die zich bezighouden met journalistiek en cultuur.

Het Ministerie van OCW zou de activiteiten van deze bedrijven systematischer kunnen betrekken in de analyses die ten grondslag liggen aan het beleid. Onder andere door meer oog te hebben voor hoe deze initiatieven bijdragen aan de diversiteit, kwaliteit, betrouwbaarheid van het media-aanbod en welke obstakels en lacunes zich daarin voordoen.

Concrete beleidsvoorstellen en de motivering hiervan worden vanzelfsprekend bepaald door politieke keuzes en zijn afhankelijk van de politieke verhoudingen in kabinet en Tweede Kamer van beleid, en van de invloed die verschillende belanghebbenden hierop weten uit te oefenen. Het Ministerie van OCW heeft echter tevens de taak om verschillende belangen met elkaar in balans te brengen en een brede legitimatie voor het mediabeleid van de overheid te creëren. De hierboven benoemde aanbevelingen kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Appendix: werkwijze en methode, lijst van geïnterviewden

Werkwijze

De bevindingen die in deze conceptrapportage gepresenteerd worden zijn gebaseerd op een analyse van twee soorten bronmateriaal. In de eerste plaats hebben wij van het Ministerie van OCW een selectie ontvangen van nieuwsberichten over media- en mediabeleid tijdens de kabinetten Rutte I en Rutte II, in de periode oktober 2010 tot en met april 2014. De nieuwsselectie omvatte vooral artikelen uit landelijke en regionale dagbladen, en is tot stand gekomen op basis van een serie door de afdeling documentatie van OCW vastgestelde zoekcriteria, waarbij de publieke omroep een belangrijke plek innam. In overleg met de afdeling documentatie hebben wij de selectie uitgebreid, om berichtgeving op het terrein van kranten, pers en journalistiek in brede zin mee te nemen in de analyse.

Gezien het volume en de beschikbare onderzoekstijd hebben we de nieuwsselectie op een globale wijze geanalyseerd. We hebben de artikelen thematisch gecategoriseerd en daarmee zicht gekregen op de manier waarop in de onderzochte periode bepaalde thema's domineerden, en op welke manier verschillende bronnen daar invulling aan gaven. Daarnaast hebben wij een reeks andere geschreven bronnen gescand, waaronder de relevante beleidsdocumenten van het Ministerie uit de bewuste periode, adviesrapporten van derden, visiedocumenten van politieke partijen,⁸⁰ discussies op websites over de sector, waaronder *De Nieuwe Reporter*, *Villamedia*, *Geen Stijl* en *de Joop* en verslagen van relevante bijeenkomsten.

Parallel aan deze analyse hebben wij interviews afgenomen met 11 personen, die geselecteerd zijn omdat zij zeer verschillende, maar tegelijk relevante posities innemen in het medialandschap en in het mediabeleid. Interviewkandidaten zijn tevens geselecteerd op grond van hun vermogen om reflectief en beschouwend over het bredere mediadomein te kunnen spreken.

De interviews leverden rijk en verdiepend materiaal op, waarbij het abstractieniveau waarnaar wij op zoek waren eigenlijk altijd werd bereikt. In de interviews kwamen de belangrijke ontwikkelingen in het mediadomein en de grote lijnen in het mediabeleid aan de orde, meer dan in de vooral gefragmenteerde berichtgeving rond incidenten in de pers. Zij leverden de meest waardevolle inzichten op. Het afnemen van de interviews hebben wij onderling verdeeld, om vervolgens de uitgewerkte transcripties uit te wisselen en in relatie tot elkaar te analyseren.

Op basis van de eerste onderzoeksvraag was het doel van deze analyse het herkennen van de belangrijkste/ vigerende vertogen in dit materiaal. Daarbij was het van belang een ordening aan te brengen in de aangetroffen verhaallijnen. Die ordening ziet er in onze analyse als volgt uit:

⁸⁰ Alleen D66 heeft in de onderzochte periode een dergelijk document gepubliceerd: 'Een gezonde democratie kan niet zonder een gezonde publieke omroep'.

Hoogste niveau	Vertogen/visies op de werkelijkheid (het meest abstracte niveau),
Tweede niveau	Uitwerkingen van bepaalde concrete thema's in het licht van een van de achterliggende vertogen)
Derde niveau	Standpunten, voorbeelden

Het meest abstracte niveau is in het interviewmateriaal regelmatig expliciet te herkennen. Het materiaal uit de nieuwsselectie en andere geschreven bronnen raakt meestal aan het tweede of derde niveau, en het meest abstracte niveau is hier alleen impliciet te herkennen.

Wij bedanken alle geïnterviewden hartelijk voor hun medewerking en tijd.

Geïnterviewden

Peter Schrurs, Mediacommissie, Raad voor Cultuur, voormalig directeur VPRO
Jan de Jong, Algemeen directeur NOS
Syb Groeneveld, medewerker Mediafonds
Sadik Harchaoui, Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
Laurens Drillich, directeur Endemol
Ruurd Bierman, voormalig lid Raad van Bestuur NPO / projectleider EBU VISION2020
René van Zanten en Rick van Dijk, Directie Stimuleringsfonds voor de Pers (duo-interview)
Peter Vandermeersch, hoofdredacteur *NRC Handelsblad*
Ardin Mourik, Sr. Beleidsmedewerker OCW en voormalig politiek assistent van Minister Van Bijsterveldt
Hellen van Dongen, Directeur Telecommarkt, en Henk de Ruijter, clusterleider media Ministerie van Economische Zaken (duo-interview)
Hermineke van Bockxmeer, Directeur Media en Creatieve Industrie, Ministerie van OCW

Overige referenties

Alvesson, M., & Kärreman, D. (2000). Varieties of discourse: On the study of organizations through discourse analysis. *Human relations*, 53(9), 1125-1149.

Baarsma, B, R, van der Noll en W. Rougoor (2013). *Nieuws en markt, welvaartseconomische analyse van de rol van de overheid*. Amsterdam: SEO, In opdracht van NDP Nieuwsmedia.

Benkler, Y. (2006). *The wealth of networks How Social Production Transforms Markets and Freedom*. New Haven, CT: Yale University Press.

Berg, H, van den, M. Wetherell, and H. Houtkoop-Steenstra, (2003) (eds). *Analyzing race talk: Multidisciplinary perspectives on the research interview*. Cambridge University Press.

Berg, C, G.F. Lowe and A. Brink Lund (2014). A market failure perspective on value creation in PSM. In: Lowe G. and F. Martin (eds.), pp. 57-76. *The Value of Public Service Media, RIPE@2013*. Göteborg: Nordicom.

Castells, M. (1996). *The rise of the network society*. Cambridge MA: Blackwell Publishers.

Cushion, S. (2012) *The democratic value of news. Why Public Service Media Matter*. London: Palgrave MacMillan.

Diverse auteurs (2014). Afstemmen op cultuur. Publieke omroep in een crossmediaal landschap. *Tijdschrift Boekman* 98. Amsterdam: Boekmanstichting.

Donders, K. and H. Van den Bulck (2014). The digital argument in public service media debates. An analysis of conflicting values in Flemish contract negotiations for VRT. In: Lowe G. and F. Martin (eds.), pp. 145-64. *The Value of Public Service Media, RIPE@2013*. Göteborg: Nordicom.

EBU (2014). *VISION2020, connecting to a networked society*. Strategy report. Retrieved from: http://www3.ebu.ch/files/live/sites/ebu/files/Knowledge/Publication%20Library/EBU-Vision2020-Full_report_EN.pdf. See also: vision2020,ebu.ch.

Goodwin, P. (2014). The price of everything and the value of nothing? Economic arguments and the politics of public service media. In: Lowe G. and F. Martin (eds.), pp. 77-86. *The Value of Public Service Media, RIPE@2013*. Göteborg: Nordicom.

Mediafonds en de Balie (2013). *De verkenners*. Publicatie n.a.v. discussiereeks over de toekomst van de Nederlandse media.

- Moe, H. and H. Van den Bulck (2014). Comparing 'public value' as a media policy term in Europe. In: Lowe G. and F. Martin (eds.), pp. 105-26. *The Value of Public Service Media, RIPE@2013*. Göteborg: Nordicom.
- Murdock, G. (2005). Building the Digital Commons: public broadcasting in the age of the internet. In: P. Jauert and G. Lowe (eds), *Cultural Dilemmas of Public Service Broadcasting*, (pp 213-30). Göteborg: Nordicom.
- Raad voor Cultuur (2014). *De Tijd Staat Open, advies voor een toekomstbestendige publieke omroep*. Den Haag: Raad voor Cultuur.
- Robertson, R. (1994). "Globalisation or glocalisation?." *Journal of International Communication* 1.1, 33-52.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). *Focus op functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.