

INTERNET EN CULTURBELEID

OVER DE GEVOLGEN VAN ICT VOOR HET CULTURBELEID
VAN DE NEDERLANDSE OVERHEID

F.J.P.M. Hoefnagel

VOORWOORD

In een democratische en vrije samenleving is het cultuurbeleid van de overheid geen vanzelfsprekendheid. Het roept per definitie principiële vragen en lastige dilemma's op. Het beleid vereist steeds opnieuw doordenking, publiek debat en meningsvorming. Wat zijn de 'geloofsbrieven' die de overheid als culturele actor legitimeren? Hoe te komen tot een delicaat evenwicht tussen actief optreden en terugtred? Hoe de vaak hoog gestelde ambities te vertalen in doeltreffende maatregelen?

Cultuurbeleid vraagt om een verbinding tussen werelden die elkaar niet altijd goed verdragen. Zij verschillen nu eenmaal sterk op punten als de oriëntatie op waarden en het type communicatie dat domineert. Een voorbeeld van het laatste: het adagium van de dichter "Kijk maar, er staat niet wat er staat" is voor het bestuur en beleid een anomalie.

Ook de relatie tussen overheidsbeleid en technologie is verre van probleemloos. Voor de moderne overheid stelt zich steeds de vraag hoe zij ingrijpende technologische veranderingen, als de informatie- en communicatietechnologie, moet honoreren. Deze vraag knelt des te meer, omdat het niet zozeer gaat om de technologie op zich, maar om de onzekere gedragsveranderingen van burgers en instellingen, die door de nieuwe technologie worden begunstigd. Hoe moet de overheid anticiperen op deze vaak sluipende processen, die vooraf slecht bepaalbaar zijn?

De voorliggende studie richt zich op het snijpunt waar de werelden van cultuur, technologie en overheidsbeleid elkaar raken. Het is duidelijk dat de complexe vragen die de confrontatie van deze verschillende sferen oproept, het instrumentele niveau sterk overstijgen. Het is ook nodig om traditionele aannames, concepten en doelen van het overheidsbeleid kritisch tegen het licht te houden: wat is in de nieuwe situatie zinvol en werkzaam overheidsbeleid? Deze nieuwe plaatsbepaling vraagt allereerst om een selectie en ordening van relevante argumenten. Anders gezegd: een beleidsredenering die aangeeft welk type vragen in welke volgorde moeten worden gesteld.

Vanuit deze optiek wordt in deze studie het onderwerp van de relatie tussen informatie- en communicatietechnologie, internet en cultuurbeleid benaderd. Op dit punt kan de wetenschap immers een adequate bijdrage leveren. Bovendien past deze benadering het best bij de eerste fase van beleidsontwikkeling, waarin deze thematiek verkeert. Een beleidsredenering die op hoofdlijnen richting geeft, maar ook ruimte biedt, geeft een goede basis voor de vervolgfases van het beleid. Dit geldt allereerst voor het debat binnen de sector en in bredere maatschappelijke en politiek bestuurlijke verbanden dat over dit onderwerp aarzelend op gang komt. Eerst wanneer dit proces van beraad en meningsvorming zich goed hebben uitgekristalliseerd, is het tijd voor meer definitieve politiek-bestuurlijke besluitvorming.

Ook het gegeven dat deze studie mede op verzoek van de staatssecretaris voor Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen is geëntameerd, geeft een goede indicatie van het belang van dit type studie in deze fase van ontwikkeling. Gezien deze relevantie en omdat de studie aan geldende kwaliteitseisen voldoet, heeft de raad na overleg met het departement besloten om de resultaten van dit onderzoek voor een breder publiek ter beschikking te stellen.

prof. mr. M. Scheltema
voorzitter WRR

INHOUDSOPGAVE

| | | |
|--|--|----|
| Voorwoord | | 3 |
| Ten geleide | | 9 |
| 1 Inleiding | | 11 |
| 1.1 | Achtergrond | 11 |
| 1.2 | Het karakter van deze studie | 12 |
| 1.2.1 | Een beleidsredenering | 12 |
| 1.2.2 | Eerste onderdeel van de beleidsredenering: publieke belangen, het moeten en kunnen van overheidsbeleid | 12 |
| 1.2.3 | Tweede onderdeel: nieuwe concepten van beleid | 14 |
| 1.2.4 | Ten slotte | 15 |
| 1.3 | De indeling van deze studie | 16 |
| 2 Nadere afbakening en uitdieping van kernbegrippen | | 19 |
| 2.1 | ICT en internet | 19 |
| 2.1.1 | Karakteristieken | 19 |
| 2.1.2 | Waarom toespitsing van deze studie op internet? | 20 |
| 2.2 | Cultuur en cultuurbeleid | 22 |
| 2.2.1 | Cultuur | 22 |
| 2.2.2 | Cultuurbeleid van de overheid | 23 |
| 2.2.3 | De relatie tussen cultuur en technologie | 24 |
| 2.3 | Normatieve waarden | 24 |
| 2.3.1 | Algemeen | 24 |
| 2.3.2 | Welke waarden zijn in deze studie van belang? | 25 |
| 2.3.3 | Hoe met de waarden in deze studie om te gaan? | 25 |
| 2.3.4 | Vrijheid | 26 |
| 2.3.5 | Ontplooïing | 26 |
| 2.3.6 | Pluriformiteit | 27 |
| 2.3.7 | Gelijkheid | 28 |
| 2.3.8 | Kwaliteit | 29 |
| 2.3.9 | Sociale integratie en stabiliteit | 29 |
| 2.4 | Overheid, publieke instelling en publiek belang | 30 |
| 3 Wat kan de overheid? | | 33 |
| 3.1 | Algemeen | 33 |
| 3.2 | Het specifieke culturele terrein: wat kan de overheid in een ICT-context nog steeds en wellicht beter? | 33 |
| 3.2.1 | De overheid als rechthebbende het algemene privaatrecht | 33 |
| 3.2.2 | De overheid als rechthebbende: intellectuele-eigendomsrechten | 35 |
| 3.2.3 | De overheid als (indirecte) beheerder van publieke culturele instellingen | 38 |

| | | | |
|----------|-------|--|-----------|
| | 3.2.4 | De overheid als subsidiënt | 38 |
| | 3.2.5 | De overheid als (indirecte) werkgever | 39 |
| | 3.2.6 | De overheid en publieke instelling als marktpartij | 39 |
| 3.3 | | Wat kan de nationale overheid in afnemende mate? | 39 |
| 3.4 | | Conclusies en aandachtspunten | 40 |
| | 3.4.1 | Algemeen | 40 |
| | 3.4.2 | Aandachtspunten op instrumenteel niveau | 40 |
| 4 | | Wat moet de overheid? | 43 |
| 4.1 | | Algemeen | 43 |
| 4.2 | | Welke normatieve waarden worden als gevolg van ICT beter gerealiseerd door autonome maatschappelijke ontwikkelingen? | 43 |
| | 4.2.1 | Vrijheid | 43 |
| | 4.2.2 | Ontplooiing | 45 |
| | 4.2.3 | Pluriformiteit | 45 |
| | 4.2.4 | Gelijkheid | 46 |
| | 4.2.5 | Kwaliteit | 46 |
| | 4.2.6 | Sociale integratie en stabiliteit | 47 |
| | 4.2.7 | Eerste conclusie | 47 |
| 4.3 | | In hoeverre beperkt ICT de autonome realisatie van deze waarden? | 48 |
| | 4.3.1 | Vrijheid, ontplooiing en pluriformiteit | 48 |
| | 4.3.2 | Door ICT bevorderde culturele commercialisering en de gevolgen voor producentenvrijheid en pluriformiteit | 48 |
| | 4.3.3 | Door ICT bevorderde culturele commercialisering en de gevolgen voor consumentenvrijheid en ontplooiing | 51 |
| | 4.3.4 | Ontplooiing in relatie tot gelijkheid | 52 |
| | 4.3.5 | Kwaliteit | 53 |
| | 4.3.6 | Sociale integratie en stabiliteit | 53 |
| | 4.3.7 | Conclusies | 54 |
| 5 | | De relatie tussen het kunnen en het moeten | 57 |
| 5.1 | | De implicaties van ICT in de zuiver instrumentele sfeer: wat onverkort moet en met behulp van ICT steeds beter kan | 57 |
| 5.2 | | Nieuwe beleidsprioriteiten: wat in toenemende mate moet en met behulp van ICT ook nog goed kan | 58 |
| | 5.2.1 | De algemene culturele basisvorming, met name het verplicht funderend onderwijs | 58 |
| | 5.2.2 | Openbare bibliotheken | 59 |
| | 5.2.3 | Een algemeen facet van publieke voorzieningen: garanderen van betrouwbaarheid en authenticiteit van culturele informatie | 59 |
| 5.3 | | Mogelijke afbouw van beleid: wat onverkort kan maar wellicht minder moet | 59 |
| | 5.3.1 | Algemeen | 59 |
| | 5.3.2 | Bouwstenen voor een afwegingskader bij de afbouw van beleid | 60 |
| 5.4 | | Moeilijke, nieuwe problemen van overheidsbeleid: wat minder kan maar wel onverkort moet | 61 |

| | | |
|----------|---|----|
| 6 | Heroverweging van traditionele aannames en concepten van cultuurbeleid | 63 |
| 6.1 | Algemeen | 63 |
| 6.2 | De verschillende thema's | 63 |
| 6.2.1 | De veranderende culturele rol van de overheid | 63 |
| 6.2.2 | Kiezen in onzekerheid, vragen van continuïteit en flexibiliteit | 64 |
| 6.2.3 | De relatie tussen cultuur en economie | 64 |
| 6.2.4 | Verschuivingen in de relatie tussen het virtuele en fysieke domein | 66 |
| 7 | Epiloog | 67 |
| | Samenvatting | 69 |
| | Literatuur | 71 |

TEN GELEIDE

Aanleiding

Begin 1998 heeft de WRR aan de regering het rapport 'Staat zonder land' (Rapporten aan de Regering nr. 54) uitgebracht. Het rapport is inhoudelijk nog tot stand gekomen onder verantwoordelijkheid van de vijfde raad, die zitting had tot eind 1997, en bevat een verkenning van de bestuurlijke gevolgen van de nieuwe informatie- en communicatietechnologie. De algemene lijn van dit rapport is voor het culturele terrein uitgewerkt in de bijlage E bij het rapport. Deze bijlage is opgesteld door de auteur van de onderhavige studie, maar is als integraal onderdeel van het rapport door de raad voor zijn verantwoording genomen.

Najaar 2001 deed de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen de WRR het verzoek de oorspronkelijke auteur in de gelegenheid te stellen deze bijlage verder uit te werken en te actualiseren. De nadere studie zou een belangrijke bijdrage kunnen leveren aan het maatschappelijke en politieke debat over dit onderwerp. De WRR heeft aan dit verzoek graag willen voldoen en heeft ook ingestemd met de voorgestelde aard van de studie, waarbij de auteur geheel zelf verantwoordelijk blijft voor de inhoud.

Dankbetuiging

Ik ben de leden van de departementale begeleidingscommissie erkentelijk voor hun bijstand: de medewerkers van het departement van OC&W mr. S.H. Oosterloo, voorzitter van de commissie, dr. V. Bina, drs. J.E. van Dijk, drs. P. Schröder en dr. J. de Haan van het Sociaal en Cultureel Planbureau. Een groot aantal personen binnen en buiten de WRR heeft commentaar gegeven op eerdere concepten, waarmee ik mijn voordeel heb kunnen doen: prof. dr. W Derksen, dr. P. den Hoed, dr. W. de Jong, mr. dr. A.M.Th.L. Koren, dr.S.J. Langeweg, drs. I.J. Schoonenboom en drs. E. Verheggen.

Ten slotte: zeker een studie als de onderhavige vergt een sfeer van intellectuele openheid en vrijheid. In overeenstemming met zijn traditie heeft de WRR mij die geboden.

F.J.P.M. Hoefnagel

1 INLEIDING

1.1 ACHTERGROND

In een maatschappijtype als het onze, gekenmerkt door rechtstatelijkheid, vrijheid en democratie, is cultuurbeleid van de overheid naar zijn aard een moeizame zaak. Het gaat veelal niet zozeer om problemen die moeten worden opgelost, maar om dilemma's waarmee zorgvuldig moet worden omgegaan. Het beleid moet meerdere, deels tegenstrijdige, verwachtingen honoreren. Zo kan hier wat moeilijker worden voldaan aan de norm van een doeltreffende besteding van publieke middelen. De overheid kan en/of mag de verschillende factoren die het succes van haar interventie bepalen, immers slechts ten dele in de hand hebben. Denk bijvoorbeeld aan de gewenste inhoudelijke terughoudendheid van de overheid, die zeker in de Nederlandse beleidstraditie een sterke verankering heeft. Het bestuurlijk adagium 'who pays the piper, calls the tune' kan in deze sector maar ten dele gelden.

Bovendien is er veel onzekerheid. Cultuurbeleid van de overheid wordt vaak getypeerd als toekomstinvestering. De kosten van de subsidie zijn vooraf bekend, maar de beoogde gunstige directe en indirecte, uitstralingseffecten manifesteren zich pas op lange termijn. Denk aan de publieke bekostiging van culturele vorming van jongeren, van culturele vernieuwing en van het cultuurbehoud, waarbij ook de belangen van komende generaties in het geding zijn.

Ook hier geldt dat waar theoretici zich het hoofd breken, de beleidspraktijk zich weet te redden. In de loop der jaren zijn, met vallen en opstaan, vooral op nationaal vlak beleidsarrangementen ontwikkeld die voor alle betrokkenen min of meer bevredigende uitkomsten bieden. De delicate evenwichten waartoe deze arrangementen leiden, werden en worden als maatschappelijk legitiem ervaren.

De ontwikkeling van nieuwe vormen van Informatie- en Communicatietechnologie (ICT), zoals die zich in de jaren negentig, onder anderen in de vorm van Internet, manifesteerde, maakt het niet meer vanzelfsprekend dat we op de oude voet kunnen doorgaan. Ten dele is er sprake van een directe invloed op de cultuur, zoals de komst van nieuwe culturele producten als kunstzinnige websites. Belangrijker zijn er de door ICT begunstigde veranderingen in de maatschappelijke context, waarin het cultuurbeleid zijn beslag krijgt. Bestaande aannames, waarvan het beleid vanouds uit kon gaan, vragen om herbezinning; denk aan veranderingen in de ruimtelijke en tijdsdimensie. Traditionele arrangementen die in de fysieke wereld belangrijke culturele waarden veilig stellen, zoals betrouwbaarheid van informatie, moeten in de virtuele sfeer opnieuw ontwikkeld worden.

Ook het maatschappelijke krachtenveld waarbinnen het beleid zich ontwikkelt, verandert. In aanvulling op traditionele spelers zoals de beroepsbeoefenaren, de politieke en ambtelijke beleidsmakers en de managers dienen zich nieuwe spelers aan. Aan de aanbodkant ontstaan er nieuwe mogelijkheden voor economische

bedrijvigheid en aan de vraagkant krijgt de consument betere werktuigen in handen om eigen keuzes te maken. Tussen vraag en aanbod ontwikkelen zich nieuwe intermediairs. Ten slotte verhoogt ICT de factor van onzekerheid in het beleid; de maatschappelijke betekenis van ICT is immers nog lang niet uitgekristalliseerd. Al met al zijn er voldoende redenen om een studie te entameren naar de relatie tussen ICT, met name internet, en het cultuurbeleid van de overheid.

1.2 HET KARAKTER VAN DEZE STUDIE

1.2.1 EEN BELEIDSREDENERING

In zijn rapport ‘Staat zonder land’ heeft de WRR een beleidsredenering geformuleerd, een argumentatiekader dat de overheid in staat wil stellen een complex en nieuw probleem adequaat te hanteren. Hetzelfde geldt voor de uitwerking in bijlage E van dat rapport voor de culturele sector. Inmiddels zijn we enkele jaren verder en heeft de rijksoverheid zelf op dit terrein een begin gemaakt met de ontwikkeling van operationeel beleid. Daarnaast heeft het SCP studies verricht die de empirische basis van dit beleid moeten versterken.

In het verlengde van genoemd WRR-rapport beoogt het onderhavige stuk bouwstenen te leveren voor een redenering voor het toekomstige overheidsbeleid op hoofdlijnen in de relatie tussen de informatie- en communicatietechnologie (ICT) en cultuur. Het gaat vooral om vragen van legitimatie van overheidsbeleid, in termen van maatschappelijke zinvolheid en van feitelijke effectiviteit.

Aldus is er ook een goede plaatsbepaling van deze studie ten opzichte van de activiteiten van het SCP en van het departement zelf. De uiteindelijke vaststelling van een beleidsredenering is uiteraard een politiek-normatieve zaak. Deze studie is bedoeld als theoretische ondersteuning van de ambtelijke en politieke beleidsmakers, voor wie ook praktische overwegingen van met name maatschappelijke haalbaarheid gelden, overwegingen die hier niet als zodanig aan bod komen. Wetenschappelijke analyse, zoals hier beoogd, moet zich beperken tot goed verifieerbare en objectieveerbare elementen van de beleidsredenering.

1.2.2 EERSTE ONDERDEEL VAN DE BELEIDSREDENERING: PUBLIEKE BELANGEN, HET MOETEN EN KUNNEN VAN OVERHEIDSBELEID

Deze objectieveerbare elementen betreffen:

- 1 Maatschappelijke, normatieve waarden die bij uitstek hun doorwerking hebben op het culturele terrein en globaal aangeven wat de eindverantwoordelijkheid van de overheid moet inhouden. Zij zijn kenbaar en neergelegd in het internationale recht en de Grondwet en zijn ook in het beleid manifest aanwezig. Er is hier sprake van een brede en duurzame consensus en maatschappelijke aanvaarding. Paragraaf 2.3. gaat hierop dieper in.
- 2 Veranderingen in de maatschappelijke context, die door ICT worden begunstigd en die de noodzaak van overheidsinterventie mede bepalen. Deze veran-

deringen kunnen immers een verschillende impact hebben. Zo kunnen zij ertoe leiden dat deze waarden in de nieuwe context ook zonder overheidsinterventie maatschappelijk goed tot hun recht komen. Het kan dan aan de maatschappelijke actoren, worden overgelaten deze waarden tot gelding te brengen. Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan commerciële marktpartijen. In de culturele sfeer zijn zuiver particuliere, non-profit organisaties vaak immers even belangrijk. De door ICT begunstigde maatschappelijke ontwikkelingen kunnen ook als gevolg hebben dat de normatieve waarden juist meer in de knel dreigen te raken.

In de eerste situatie ligt afbouw van bestaand beleid en een ‘benign neglect’ van de overheid voor de hand; de tweede situatie vraagt juist om ontwikkeling van *nieuw* overheidsbeleid. Een derde mogelijkheid is uiteraard dat ICT geen noemenswaardige invloed heeft op de noodzaak van overheidsinterventie en de overheidstaken derhalve bestendig zijn. ICT blijft dan vooral instrumenteel belangrijk.

3. Maatschappelijke ontwikkelingen die door ICT begunstigd worden, hebben ook gevolgen op instrumenteel niveau en kunnen de handelingscapaciteit en de effectiviteit van de nationale overheid verkleinen dan wel vergroten. Men denke aan gevolgen van ICT in de sfeer van internationalisering en deterritorialisering.

Punten 1 en 2 betreffen het ‘moeten’ van overheidsbemoeyenis, het ambitieniveau en de doelen die worden gesteld; punt 3 het ‘kunnen’, de instrumenten en de middelen. Door de overwegingen op beide niveaus vervolgens aan elkaar te relateren kan een eerste beleidsredenering worden ontwikkeld. Overheidsbemoeyenis is immers pas zinvol als de interventie maatschappelijk nodig en tevens instrumenteel mogelijk is. ICT kan ertoe leiden dat wat in termen van overheidsbeleid permanent of in versterkte mate nodig is, ook nog goed of wellicht nog beter kan. Problematisch wordt het beleid wanneer hetgeen, gezien de overwegingen hierboven onder punt 2 genoemd, zeker zou moeten, feitelijk steeds minder goed kan.

Ook de omgekeerde situatie, waarbij overheidsbeleid in afnemende mate moet, maar in een ICT-context wel beter geëffectueerd kan worden, roept moeilijke vragen op. Denk aan publieke voorzieningen die hun publieke ratio verliezen, omdat voorzieningen in de overheidsvrije sfeer, zoals in de marktsector, de betreffende functie heel goed (kunnen) overnemen. De in die situatie gewenste beleidsafbouw verloopt immers lang niet altijd zonder slag of stoot. Zeker het in het cultuurbeleid dominante instrument van subsidie schept, bij wijze van niet-beoogd neveneffect, ook nieuwe maatschappelijke deelbelangen, die er vaak toe strekken de overheidsbekostiging te handhaven, ook wanneer de principiële ratio van overheidsinterventie is verdwenen.

De laatste binnen dit schema denkbare categorie, datgene wat in de nieuwe ICT-situatie niet moet maar ook niet kan, is niet interessant: het probleem lost zich vanzelf op.

Op deze manier poogt de studie een beeld te geven van mogelijke verschuivingen van publieke belangen. In het WRR-rapport ‘Het borgen van publiek belang’ zijn publieke belangen gedefinieerd als maatschappelijke belangen die zonder overheidsinterventie onvoldoende worden gehonoreerd en die de overheid wel effectief kan behartigen (WRR 2000: 45 e.v.). Het begrip ‘publiek belang’ is in de beleidsredenering van deze studie zinvol, daar het zowel het normatieve element van het ‘moeten’ als het instrumentele element van het ‘kunnen’ bevat.

1.2.3 TWEEDE ONDERDEEL: NIEUWE CONCEPTEN VAN BELEID

Het argumentatiekader is met het voorafgaande maar gedeeltelijk aangegeven. Er is immers nog een derde, meer fundamenteel niveau waarop ICT invloed kan hebben: de aannames, concepten en vooronderstellingen van beleid. Waar deze invloed reëel is, gaat hij veel verder dan alleen de herschikking van bestaand beleid, zoals dat in de vorige subparagraaf aan de orde kwam. Een ander *type* beleid wordt dan nodig.

Juist dit fundamentele niveau krijgt in veel studies over ICT aandacht. De achterliggende redenering is dan vaak dat ICT als ‘attractor’ geheel nieuwe communicatie- en interactiepatronen tussen mensen mogelijk maakt en dat deze verschuivingen een groot aantal aannames en concepten van bestaand beleid doen verouderen. Het belang van deze ingang is ook in het WRR-rapport ‘Staat zonder land’ erkend; zo komt in het hoofdstuk 4 van dat rapport uitgebreid aan de orde hoe ICT inwerkt op geldende basisconcepten van recht, staat en beleid (WRR 1998: 45 e.v.).

Hiermee is nog niets gezegd over de plaats van dit thema van nieuwe concepten van beleid in de gehele beleidsredenering. In hoeverre moet de gepretendeerde noodzaak van fundamentele, conceptuele veranderingen van beleid centraal staan in het argumentatiekader? Bij de beantwoording van deze vraag wordt in deze studie gekozen voor een geconditioneerde terughoudendheid. Mogelijke conceptuele veranderingen van beleid vragen reeds nu om reflectie, maar het is in de huidige ontwikkelingsfase ongewenst om tot deze veranderingen te besluiten. Voor dit uitgangspunt van de studie gelden de volgende overwegingen.

Allereerst zijn er overwegingen van onzekerheid, onvoorspelbaarheid en ambivalentie van de technologische ontwikkelingen en *a fortiori* van de maatschappelijke verwerking ervan. Het nabije verleden laat zien hoe onvoorspelbaar vooral nieuwe combinaties van technieken van ICT zijn. Des te sterker geldt dit voor de maatschappelijke verwerking, omdat de nieuwe technieken door mensen en instellingen op zeer verschillende manieren kunnen worden gebruikt en de maatschappelijke veranderingen nooit alléén de resultante zijn van nieuwe technologieën. Sociaal-culturele factoren die op zich niet direct met ICT te maken hebben, maar wel het klimaat van maatschappelijke acceptatie bepalen, zijn even belangrijk.

Ook op andere beleidsterreinen, zoals het milieubeleid, krijgen onzekerheid en gebrek aan kennis toenemende aandacht (RIVM 2000: 36). Het gaat daarbij niet zozeer om gebrek aan kennis, bepaald door gebreken in wetenschappelijke methoden, als wel om structurele onzekerheid en variabiliteit, gegeven de onvoorspelbaarheid van de natuur en van het menselijk handelen.

Daarnaast gelden hier overheidsinterne overwegingen. Niet alleen kennen complexe organisaties als moderne overheden een beperkte veranderingscapaciteit, bovendien komt een overheidsorganisatie die in permanente staat van verandering verkeert, er onvoldoende aan toe de reguliere publieke belangen te behartigen die wél bestendig van aard zijn. Verder ligt de kracht van overheids- en andere publieke instituties juist in het geven van een stabiel institutioneel kader voor maatschappelijke dynamiek. Met name in het WRR-rapport 'Orde in het binnenlands bestuur' (WRR 1995: 33) is hierop ingegaan.

Ten slotte is relevant dat beschouwingen over ingrijpende maatschappelijke repercussies, die vaak in hoge mate speculatief zijn, de overheid onvoldoende legitimatie geven voor zware beleidsveranderingen.

De overweging dat beleidsmatige evaluatie vooraf van fundamentele maatschappelijke verschuivingen ten gevolge van ICT slecht mogelijk is, is slechts een kant van de medaille. Om te voorkomen dat men met lege handen staat wanneer deze veranderingen zich feitelijk aandienen, is het nodig het denkproces reeds nu op te starten. Ook kan het binnen deze onzekere situatie zinvol zijn nieuwe beleidsconcepten op een beperkte schaal experimenteel uit te proberen. Een overheid die het arsenaal van mogelijke beleidsreacties verruimt, staat juist in een onzekere situatie sterker. Men is dan goed voorbereid op meerdere scenario's.

Het bovenstaande betekent derhalve dat conceptuele herdenking van bestaande beleid in het argumentatiekader wel aandacht moeten krijgen, maar vooral in conditionele zin. Het gaat immers om het ontwikkelen van een 'provisiekast' van mogelijke adequate beleidsreacties.

1.2.4 TEN SLOTTE

Over de aard van de studie ten slotte nog het volgende. De beoogde kracht van de studie ligt in de synthese, het bijeenbrengen van zeer verschillende elementen tot een samenhangende redenering. Naar volledigheid en perfectionisme wordt in deze studie van beperkte omvang niet gestreefd.

1.3 DE INDELING VAN DEZE STUDIE

De drie typen vragen op conceptueel, doel- en middelenniveau zijn van een afnemende abstractie. Om de studie zo concreet mogelijk te houden, wordt begonnen met de middelen: wat kan? Daarna komt ter sprake wat zinvol is – wat moet?. Pas op het einde komen de aannames, de vraag van herformulering van vanzelfsprekendheden in het geldend beleid, aan de orde.

Hoofdstuk 2 bakent het domein van de studie verder af en geeft een nadere definitie en uitdieping van de kernbegrippen. Vervolgens komt in hoofdstuk 3 het instrumentele niveau aan bod: wat kan de nationale overheid in een ICT-context blijvend goed of beter dan wel in verminderde mate? Er wordt een ‘foto’ gemaakt van het handelingsvermogen van deze overheid op cultureel terrein. Dit hoofdstuk eindigt met een behandeling van enkele algemene bestuurlijke aspecten en mogelijke valkuilen die zich op instrumenteel niveau kunnen voordoen. Hoofdstuk 4 gaat na welke normatieve basiswaarden op cultureel terrein door ICT-ontwikkelingen niet noemenswaardig worden geraakt, maatschappelijk beter gerealiseerd kunnen worden, dan wel in toenemende mate in de knel (kunnen) raken. Hier gaat het dus om veranderingen in de externe, maatschappelijke behoeften aan overheidsbeleid.

In hoofdstuk 5 worden dan de ontwikkelingen op het niveau van het ‘kunnen’ en ‘moeten’ aan elkaar gerelateerd. Zo ontstaat een beleidsagenda en kan een schets worden gegeven van een verschuiving van publieke belangen, die de maatschappelijke verwerking van ICT op cultureel terrein veroorzaakt. Er wordt begonnen met de positieve kant van het verhaal: wat moet nog steeds of in toenemende mate en kan met behulp van ICT goed of beter door de nationale overheid gedaan worden? Naarmate een overheidstaak, publiek belang, ten gevolge van ICT in toenemende mate nodig is en beter kan worden uitgevoerd, kan ICT hier reële beleidswinst betekenen; winst in de betekenis van een betere dienstverlening aan de burger en aan de maatschappij en in termen van verhoging van doelmatigheid van de overheidsinspanning. Dit onderdeel kan ook worden uitgewerkt naar de verschillende culturele sectoren. Gegeven de eigen positie van de sectoren op cultureel terrein, kunnen de nieuwe of de te versterken publieke belangen zich immers op bepaalde onderdelen van het cultureel domein concentreren. Dit geldt onder andere voor het verplicht algemeen vormend onderwijs.

Het problematische gedeelte betreft de categorieën van toenemend moeten en afnemend kunnen enerzijds en de omgekeerde situatie anderzijds. Waar in de eerste situatie het tekort instrumenteel is, ligt de beleidsopgave geheel anders dan in de tweede positie, waar het deficit de zinvolheid van overheidsbemoeienis betreft. In het eerste geval staat de vraag centraal of, populair gezegd, ‘er toch niet een mouw is aan te passen’ dan wel er definitief moet worden geconcludeerd dat de nationale overheid dit publiek belang jammer genoeg moet laten vallen. In de tweede situatie is beleidsafbouw zonder meer nodig en gaat het erom hoe de overheid dit zo doeltreffend en zorgvuldig mogelijk kan doen.

Hoofdstuk 6 gaat over het conceptuele niveau: welke vragen van herformulering van beleid vragen nu reeds aandacht, opdat de overheid goed is voorbereid op mogelijke, fundamentele maatschappelijke verschuivingen die om dit nieuwe conceptueel beleid kunnen vragen. Juist hier moet, gegeven de onzekerheden, sterk worden gedacht in termen van pluriformiteit van oplossingen. Tot slot worden in de epiloog enkele aandachtspunten uitgewerkt voor het gehele cultuurbeleid, los van ICT.

2 NADERE AFBAKENING EN UITDIEPING VAN KERNBEGRIPPEN

2.1 ICT EN INTERNET

2.1.1 KARAKTERISTIEKEN

Onder informatie- en communicatietechnologie (ICT), valt in beginsel alle elektronische technologie voor opslag, bewerking, overdracht en presentatie van informatie, in de vorm van beeld, geluid of tekst. Hiertoe kunnen worden gerekend: radio en televisie, telecommunicatie, computers, kabels en bedrading, rekenapparatuur, meet- en navigatie-instrumenten, alsmede opname-, afspeel- en reproductieapparatuur. Deze studie concentreert zich binnen dit ruimere gebied van ICT vooral op het internet. Internet is in technische zin te omschrijven als een 'netwerk van computernetwerken', met computers en verbindingen daartussen als belangrijkste elementen, waarbinnen het gegevensverkeer een specifiek protocol volgt. Het onderscheidt zich met name door een open karakter, in tegenstelling tot Intranet, dat een netwerk biedt binnen een specifiek bedrijf of gebied. Dit fenomeen komt hier verder niet ter sprake.

In het kader van de technische structuur van internet fungeert het open informatiesysteem van het World Wide Web.

De belangrijkste *technische karakteristieken* van het internet zijn (Zouridis en Boogers 2001: 6):

- 1 de genoemde open architectuur: iedereen die de nodige apparatuur heeft, kan zich op het internet aansluiten;
- 2 het decentrale karakter: de afwezigheid van één centrum waarlangs de communicatie moet verlopen;
- 3 het interactieve, communicatieve karakter van het netwerk;
- 4 het multimediale karakter: media-uitwisseling in termen van beeld, geluid en informatie geschiedt op één wijze: vertaling en vervolgens verzending in digitale patronen; de verschillende vormen van culturele communicatie kunnen aldus onderling worden verbonden.

De belangrijkste nieuwe typen *communicatie* die internet mogelijk maakt, zijn:

- 5 e-mail, dat een individu de mogelijkheid biedt om een boodschap direct aan anderen te doen toekomen;
- 6 usenet, de ontwikkeling van nieuwe, open communicatiegroepen op internet van mensen met een gemeenschappelijke belangstelling of belang;
- 7 world web sites: op het beeldscherm aangeboden pagina's met informatie of andere diensten. Ook hier is het open decentrale karakter van internet manifest: er is geen centrale instantie die de ontwikkeling van websites moet toelaten en het is de vragende consument die, gebruikmakend van de verschillende schakels tussen de websites, zelf bepaalt waarvan hij kennis wil nemen.

De navolgende *toekomstige* technologische ontwikkelingen zijn waarschijnlijk (Van der Lubbe 2002: 40 e.v.):

- 1 computers zullen steeds krachtiger en sneller worden, waardoor vooral nieuwe multimediale toepassingen zullen ontstaan;
- 2 integratie van computer, televisie- en videoapparatuur en telefoon; met name kan de ontwikkeling van webtelevisie worden genoemd, die de toegang tot het internet sterk zal vergroten (OECD 1998: 13);
- 3 de ontwikkeling van een sneller en breedbandig netwerk, dat nieuwe inhoudelijke toepassingsmogelijkheden zal bieden;
- 4 verhoging van de toegankelijkheid van Internet via mobiele telefoons, vanaf elke willekeurige locatie;
- 5 'ubiquitous computing': internet zal niet alleen meer gebruikt worden om informatie in te winnen en voor e-mail, maar zal een rol spelen bij alles in wat zich in huis en bedrijf afspeelt. Men spreekt in dit verband ook wel van de toekomstige omvorming van internet naar 'afternet'. Daarbij worden ook de machines zelf intelligenter en verzamelen en beoordelen zij informatie.

Ten slotte moet hier iets worden gezegd over de *bestuurlijke structuur*. Internet wordt bestuurd en gereguleerd door een aantal organisaties, zoals de Internet Society, die in hoge mate zelfstandig zijn ten opzichte van de nationale staten (Infodrome 2001: 43). De bevoegdheid om wereldwijd de uitgifte van domeinnamen te beheren, is door de Amerikaanse regering toegekend aan de particuliere organisatie ICANN. Voor Nederland is de uitgifte en registratie van domeinnamen gedelegeerd aan de eveneens particuliere organisatie SIDN. Eind jaren negentig is de Nederlandse regering met deze vorm van zelfregulering akkoord gegaan (Falkena et al. 2001: 844)

2.1.2 WAAROM TOESPITING VAN DEZE STUDIE OP INTERNET?

In een studie over de relatie tussen overheidsbeleid en cultuur zijn er zowel vanuit de invalshoek van het overheidsbeleid als vanuit die van de cultuur, goede redenen voor de concentratie op internet.

Argumenten vanuit het overheidsbeleid

- 1 Verticalisering van sociale verhoudingen is inherent aan het klassieke overheidsbeleid; veel traditioneel beleid bestaat immers uit het dwingend opleggen van regels aan burgers. Juist het internet bevordert een horizontalisering van sociale relaties. Het technisch netwerkkarakter dat eigen is aan dit medium, werkt door in het karakter van de sociale verhoudingen in de virtuele wereld die door dit medium wordt gecreëerd. Internet is naar zijn aard een markt, een forum van individuele transacties en juist niet een van bovenaf gestuurde beweging.
- 2 Sterk in verband hiermee staat het decentrale, open karakter van internet, waardoor de centrale bewakingsfunctie die de klassieke overheid vanouds heeft, hier, gegeven de techniek van het nieuwe medium, niet nodig is (WRR 1998: 72).

Op cultureel terrein komt deze traditionele, centrale bewakingsrol van de (nationale) overheid vooral naar voren in de positie van poortwachter in het omroepbeleid.

- 3 Het sterkst grijpt internet in op de territoriale dimensie van menselijk handelen, waardoor de fysieke schaal er steeds minder toe doet. Dit, terwijl het overheidsbeleid sinds eeuwen her gebaseerd is op de band tussen territoir, staat en recht.

Overwegingen vanuit de cultuur

- 1 Zeker de cultuur die voorwerp van overheidsbeleid is, heeft een sterk communicatief element. Het gaat om waarden, normen, concepten, esthetische ervaringen en kennis die mensen delen en die een gemeenschap een identiteit geven. Omdat de aard van de cultuur sterk bepaald wordt door het type communicatiepatroon dat domineert, is het relevant dat internet interactieve patronen begunstigt, waarbij de deelnemers veelal een gelijke controle op het communicatieproces kunnen uitoefenen en ook de mogelijkheden hebben om van rol te wisselen. Veel klassieke vormen van culturele communicatiekenmerken zich door een eenrichtingsverkeer, waarbij de rollen vooraf zijn gefixeerd: van uitzender naar ontvanger – bij de klassieke omroep – en van producent naar de consument, zoals bij de klassieke kunsten. Juist internet geeft mogelijkheden voor nieuwe typen van actoren, in het bijzonder die van ‘prosumert’, die in een interactief proces wisselend consument en producent is.
- 2 Los van de juridische belemmeringen die verderop ter sprake komen, verhoogt het internet de mogelijkheden om informatie beter en goedkoper op te slaan, te vermenigvuldigen en te distribueren. De begrippen informatie en cultuur dekken elkaar maar ten dele. Er is veel cultureel niet-relevante informatie, zoals data, waarvan de betekenis zich beperkt tot eenduidig zakelijk gebruik; bijvoorbeeld de gegevens van een telefoonboek. Slechts een deel van de informatie is culturele informatie, in die zin dat zij geordend is vanuit een zinvol handelingsperspectief: informatie waar culturele beelden, paradigma's aan ten grondslag liggen, zoals werken van literatuur, volkskunst, sprookjes, wetenschap, religie en filosofie. Waar internet de informatiepatronen wijzigt, geldt dit derhalve ook voor het segment van de aan de cultuur gebonden informatie.
- 3 In het bijzonder voor de productie van kunst is verder het multimediale karakter van internet van belang. Het biedt immers mogelijkheden voor nieuwe typen kunst, die verbindingen leggen tussen de traditioneel gescheiden disciplines.
- 4 Verder is het afnemende belang van de territoriale dimensie ten gevolge van het internet ook cultureel relevant. Op zich is dit verschijnsel niets nieuws. Ook de klassieke elektronische media – radio, tv en andere audiovisuele media – hebben een enorme impact gehad op de territoriale patronen van productie en distributie van kunst en cultuur. Men denke aan de internationalisering van de voorheen geheel regionaal bepaalde volkskunst. Later hebben dezelfde media weer geleid tot een zekere herleving van regionale kunstuitingen. Ook het internet kan een beweging in meerdere richtingen geven.

- 5 Er is ten slotte ook een impact op de traditionele *cultuurpolitiek*. Een van de belangrijkste verschijningsvormen van de overheid, de natiestaat, heeft vanouds ook een sterke culturele dimensie. Juist de in de twee laatste eeuwen zo dominante figuur van de natiestaat gaat immers uit van een, vermeende, sterke band tussen territoire, staat, volk en cultuur. Veel cultuurbeleid had zeker in de opbouwfase van dit type staat ook een uitgesproken politieke en bestuurlijke functie: de opbouw van een gemeenschappelijk natiebeseef.

Zeker op het Europese continent heeft de opkomst van de nationale, democratische staat vanaf het begin van de negentiende eeuw een duidelijke culturele dimensie: de natie als cultuurdrager bij uitstek, waarbij het culturele begrip natie in toenemende mate werd verbonden met de begrippen van staat/overheid. Dit leidde tot de gedachte dat de staat bij uitstek de beschermer is van de unieke eigen nationale cultuur (Weber). Deze opvatting is het meest expliciet aanwezig in Duitsland (Fulbrook 1990:49), maar als impliciete aanname vindt men deze terug in de meeste continentale landen. Deze aannames werken door in de begunstiging van een bepaalde beleidsattitude, ten voordele van handhaving van het nationale niveau. Politieke en culturele elites hebben een duidelijke weerstand om publieke bevoegdheden in de culturele sector over te dragen aan bovennationale overheden, zelfs als dat gezien schaalvergroting en overwegingen van doeltreffendheid gewenst zou zijn. Ook hier gaat het vooral om de redenering. Voorop staat in de traditionele redenering niet de vraag hoe de cultuur maximaal kan profiteren van processen van bovennationale, economische en bestuurlijke eenwording, maar hoe in een geïnternationaliseerde wereld de eigen nationale cultuur het best kan worden beschermd. Het Franse cultuurbeleid is hier het beste voorbeeld.

Voor de duidelijkheid, in deze paragraaf gaat het om de *toespitsing* op het internet. Andere nieuwe vormen van ICT hebben ook een impact op bepaalde culturele aspecten. Denk bijvoorbeeld aan de belangrijke rol van cd-rom's voor de opslag en distributie van ook cultureel belangrijke informatie. Zo nu en dan komen derhalve ook, bij wijze van uitstapje deze andere, nieuwe vormen van ICT aan de orde. Toespitsing op het internet is derhalve iets ander dan beperking tot dit medium.

2.2 CULTUUR EN CULTUURBELEID

2.2.1 CULTUUR

Cultuur is een aspiratief 'containerbegrip'. Dé definitie van cultuur bestaat niet. Het is dan ook nodig een gemotiveerde keuze te maken, gegeven de aard van de studie.

Allereerst is er het verschil tussen het brede facetmatige cultuurbegrip en het sectorale. Bij dit *facetmatige* cultuurbegrip worden meestal drie onderdelen onderscheiden:

- 1 het conceptuele element, het gemeenschappelijke interpretatiekader van de werkelijkheid dat communicatie mogelijk maakt;

- 2 het normatieve element, de waarden en normen die deze communicatie betekenis geven; en
- 3 het representatieve element, de patronen van denken en handelen die de twee eerder genoemde onderdelen concretiseren en symboliseren.

Bij culturele *sectoren* zijn de doelen expliciet gericht op behoud, ontwikkeling, overdracht en spreiding van en participatie aan cultuur in bovenvermelde brede zin. Hieronder vallen dan delen van de wetenschap, de religie, filosofie, kunst, onderwijs en dergelijke. Bij het brede facetmatig begrip cultuur zijn culturele overwegingen veelal meer instrumenteel voor een ander doel. Zo moeten een betere bestuurlijke dan wel ondernemingscultuur de kwaliteit van het bestuur respectievelijk van het economisch handelen verbeteren.

Omdat het brede cultuurbegrip slechts in beperkte mate is af te bakenen én omdat de doelen in genoemde sectoren zelf cultureel van aard zijn, wordt hier gekozen voor een sectorale definitie.

2.2.2 CULTURBELEID VAN DE OVERHEID

De vraag is vervolgens in welke sectoren de overheid cultuurbeleid voert, dat wil zeggen specifieke instrumenten als regelgeving en bekostiging inzet voor expliciete culturele doelen. Juist deze sectoren vormen het domein van deze studie. Hieronder vallen zeker:

- a het algemeen vormend onderwijs als een van 'de' publieke kerninstituten voor cultuuroverdracht;
- b een deel van het wetenschapsbeleid, in het bijzonder waar sprake is van bekostiging van onderzoek dat ook op langere termijn geen of weinig economische betekenis heeft, en waar de reflectie op en ontwikkeling van nieuwe cultuur centraal staat;
- c de publieke omroep en openbare bibliotheken, na onderwijs de belangrijkste niet-verplichtende, publieke voorzieningen voor cultuuroverdracht;
- d archieven, musea en monumenten, de publieke kerninstituten voor cultuurbehoud;
- e de kunstsector.

Ten slotte is het nodig in deze studie ook onderdelen van beleid op andere departementen mee te nemen, omdat zij het specifieke cultuurbeleid mede bepalen. Dit geldt allereerst voor het justitieel beleid, en in het bijzonder het onderdeel *intellectuele-eigendomsrechten (i.e.-rechten)*. Niet minder relevant is het beleid gericht op marktverruiming, dat het ministerie van Economische Zaken voert. Ook het Europees beleid op dit punt moet erbij betrokken worden. Juist in een ICT-samenleving worden ook voor de culturele sectoren de i.e.-rechten en aspecten van marktverruiming steeds belangrijker, zoals we nog zullen zien.

2.2.3 DE RELATIE TUSSEN CULTUUR EN TECHNOLOGIE

Er is altijd een sterke wisselwerking geweest tussen technologische en culturele processen, maar sinds de Romantiek is vooral in het *denken* over cultuurbeleid in hoge mate sprake van een dichotomie tussen beiden. Technologie werd daarbij niet opgevat als onderdeel van de kunst, cultuur en de humaniora; beide denkwerelden werden juist tegenover elkaar gezet (C.P. Snow 1965). De kunstenaar werd niet meer primair gezien als een goed technisch vakman, maar als vertegenwoordiger van hogere waarden. Deze historische dichotomie in het denken werkt door tot in deze tijd, vooral in die zin dat de vertaling van technologie naar vragen van cultuur(beleid) moeizaam verloopt.

In ieder geval kan worden gezegd dat de koppeling van het cultuurbeleid aan het technologiebeleid door historische factoren veel minder is ontwikkeld dan de relatie tussen cultuurbeleid en bijvoorbeeld het sociaal verdelingsbeleid.

2.3 NORMATIEVE WAARDEN

2.3.1 ALGEMEEN

Er kan een onderscheid worden gemaakt tussen normatieve waarden, beginselen, doelen en regels. Het gaat hier om begrippen in een afnemende mate van abstractie. Waarden zijn het meest abstract, maar ook het meest fundamenteel.

Beginselen zijn al wat concreter en richtinggeverder, in die zin dat zij niet zoals regels direct de oplossing geven maar deze wel geleiden (Wiarda 1972).

Beginselen zijn ook te formuleren als normatieve postulaten, uitgangspunten die een zekere ondergrens en oriëntatie aangeven ten aanzien van de mogelijke opties; bepaalde opties worden uitgesloten en sommige opties zijn plausibeler dan anderen. Doelstellingen geven positiever aan welk ambitieniveau men wil bereiken, terwijl de nog concretere regels dit ambitieniveau vertalen in gedragsdirectieven.

In deze studie wordt gekozen voor het meest abstracte begrip van waarden. Bij beschouwingen over ingrijpende contextveranderingen ten gevolge van ICT, moet immers niet alleen de dynamiek aan bod komen, maar is het evenzeer nodig aan te geven welke fundamentele normatieve noties waarschijnlijk bestendig zullen zijn. Het gaat dan vooral om noties die maatschappelijk en juridisch hecht verankerd en geaccepteerd zijn, ook op een hoger Europees en mondiaal niveau, en die als kernelementen worden gezien van een beschaafde samenleving en van goed overheidsbeleid. Niemand kan zich voorstellen dat die waarden losgelaten zouden moeten worden; zij horen bij uitstek tot het terrein van de continuïteit. Men kan er redelijkerwijs van uitgaan dat ze ook over tien, twintig jaar nog zullen gelden.

Het lijkt een goede keuze om de continuïteit in normatieve noties zo abstract mogelijk te formuleren. Als alle beleidsmatige vertalingen van abstracte waarden *a priori* als continu, als niet-veranderbaar, aangemerkt zouden worden, wordt de ruimte voor dynamiek onnodig ingeperkt. Een voorbeeld: zou vooraf al worden

gesteld dat ook in de toekomst het meer concrete beginsel van financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs gehandhaafd moet worden, dan wordt te gemakkelijk een bepaalde institutionele uitwerking als voor de toekomst ontastbaar aangemerkt. Wordt het abstracter geformuleerd in de zin dat het een belangrijke waarde is dat ouders ook in de toekomst een vrijheid in schoolkeuze moeten hebben, dan blijft er ruimte voor talloze institutionele uitwerkingen. Het zijn bovendien de meer abstracte waarden die in de tijd gezien een duidelijke continuïteit vertonen en in hoge mate voor meerdere, westerse landen gemeen zijn. Dit geldt juist niet voor de institutionele uitwerking, waar nationale tradities overheersen (Inglehart 1990).

2.3.2 WELKE WAARDEN ZIJN IN DEZE STUDIE VAN BELANG?

Het gaat in deze studie om cultuur, opgevat als een beperkt aantal sectoren, zoals eerder is aangegeven. Gegeven deze domeinafbakening is een drietal typen waarden te onderscheiden:

- 1 waarden die zo algemeen zijn dat ze onverkort overal gelden en geen speciale impact hebben op het culturele terrein; te denken valt aan de waarden van de democratische rechtsstaat;
- 2 waarden die toch vooral op andere terreinen spelen dan cultuur en hier alleen indirect spelen, zoals vrijheid van mobiliteit;
- 3 waarden die specifiek zijn voor het culturele terrein dan wel hier een heel specifieke inkleuring of importantie hebben; het zijn waarden die men steeds weer tegenkomt in de verschillende culturele sectoren.

In deze studie gaat het om de waarden als bedoeld onder 3.

2.3.3 HOE MET DE WAARDEN IN DEZE STUDIE OM TE GAAN?

Er kunnen twee typen studies van waarden worden onderscheiden: in termen van abstracte logische ordening, zoals dat gebeurt in de deontische logica, en empirische studies, zoals onderzoeken naar de verschillen in culturele waarden tussen landen.

Deze studie heeft een beperktere opzet en richt zich vooral op normatieve waarden, zoals die voor het culturele terrein met name in het *internationale* recht zijn geformuleerd. Deze invalshoek heeft het voordeel dat hij een indicatie biedt van een brede, wereldwijde en bestendige aanvaarding van de waarden. Meer in het bijzonder wordt de keuze van relevante waarden gebaseerd op de VN-Verdragen inzake politieke, sociale en culturele rechten van 1966 en, in mindere mate, op het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens van 1950. Zie in dit verband ook: Hoefnagel (1988: 55-67; 1992: 37-57) en WRR (2002: 29-34). Hieronder wordt, waar nodig, per waarde tevens aangegeven welke vragen opkomen bij de beleidsmatige uitwerking ervan.

2.3.4 VRIJHEID

Op het terrein van de cultuur speelt een groot aantal internationaal aanvaarde vrijheidsrechten een rol: vrijheid van levensovertuiging, informatie en expressie, vrijheid van onderwijs, wetenschappelijk onderzoek en het recht op scheppende activiteiten, waaronder het auteursrecht van de producent om zelf de (im)materiële voordelen te genieten van eigen wetenschappelijke of artistiek werk. Bovendien is er in Europees verband de belangrijke economische vrijheid van dienstenverkeer.

Het vrijheidsrecht is zowel een producentenrecht als een consumentenrecht, zoals het recht om onderwijs te geven en het recht om het te ontvangen. Het vrijheidsrecht geldt zowel op het niveau van het individu als op het niveau van instellingen, zoals de school. In de literatuur wordt bovendien nog een derde niveau van vrijheid onderkend: de vrijheid van sectoren als onderwijs en wetenschap om zich naar eigen autonome wetten te ontwikkelen, als kenmerk van een democratische samenleving. Vrijheid is bij uitstek een *brede*, maatschappelijke waarde op het culturele terrein. De vrijheidsgedachte is te abstract om een concrete maatschappelijke orde te dicteren, maar wel een belangrijke hoeksteen van zeker ook de culturele orde: zonder de vrijheidsgedachte is onze hele cultuur niet te begrijpen.

In het huidige overheidsbeleid krijgt vooral de bestuurlijke, instrumentele functie aandacht: vrijheidsvergroting als middel om kwaliteit en effectiviteit van publieke instellingen te vergroten. In deze studie gaat het evenwel vooral om vrijheid als intrinsieke waarde. De vraag of de vrijheidsconstellatie effectiviteit of kwaliteit bevordert, is hier secundair.

Uitwerking

Bij de uitwerking doen zich allerlei vragen voor die maar ten dele vanuit het recht kunnen worden beantwoord. De verschillende vrijheidsrechten kunnen met elkaar conflicteren én met andere waarden, zoals kwaliteit. Vervolgens ligt er de vraag of de overheid vooral passief anderen vrij moet laten dan wel de vrijheden actief moet faciliteren. Zonder facilitering zou er immers sprake zijn van een rechtstatelijk tekort: een verschil tussen de feitelijke en de, gegeven de vrijheidsrechten, wenselijke situatie.

In een tijd waarin het belang van markten toeneemt en er sprake is van horizontalisering, ligt er ten slotte de vraag in hoeverre het vrijheidsrecht ook geldt in relaties tussen private actoren.

2.3.5 ONTPLOOIING

Ontplooiing en vrijheid zijn twee kanten van één medaille. Bij vrijheidsrechten gaat het erom gevrijwaard te zijn van externe factoren die het handelingsvermogen beperken; de ontplooiingsgedachte betreft de dynamische aspecten van vrijheidsrealisatie, het tot leven brengen van wat bij mensen in potentie aanwezig is.

Van oudsher ligt de kern van dit beginsel in beleid en regelgeving bij het funde- rend, algemeen vormend onderwijs voor jeugdigen. Ook op basis van internatio- nale verdragen geldt voor alle kinderen een plicht tot deelname aan dit onderwijs. Deze plicht is gebaseerd op de gedachte dat het een persoonlijk en algemeen belang is dat iedereen de primaire vaardigheden, kennis en attitudes worden bij- gebracht om te komen tot eigen vrijheidsrealisatie en om politiek, economisch en cultureel te participeren. Het gaat zowel om de toerusting tot de eigen keuzevaar- digheid en tot het eigen beoordelingsvermogen als tot maatschappelijke partici- patie. In alle hoogwaardige beschavingen heeft de overheid ook de plicht om de kwaliteit en financiële toegankelijkheid van met name het algemeen vormend onderwijs te waarborgen.

Voor andere, hogere educatieve en overige culturele voorzieningen is de ont- plooiingsgedachte veel globaler geformuleerd; die geldt met name voor de over- heidsopdracht om publieke voorzieningen te scheppen. Men kan stellen dat deze primaire toerusting tot de eigen keuzevaardigheid en tot het kunnen ontwikke- len van eigen zinvolle referentiekaders, in een informatie- en kennisintensieve samenleving aan betekenis wint. Niet zozeer de schaarste aan goede informatie en kennis aan de aanbodzijde vormt in een ICT-samenleving een probleem, de schaarste ligt nu eerder aan de vraagkant: het kunnen formuleren van de juiste vragen, het zelf betekenis kunnen geven aan kennis en informatie en het zinvol kunnen gebruiken van kennis en informatie.

Uitwerking

Ook hier roept de gedachte van ontplooiing in haar uitwerking allerlei vragen op. De moeilijkste vraag is uiteraard welk bestand aan kennis, vaardigheden en atti- tudes zo primair is dat eenieder verplicht is zich deze toerusting eigen te maken in het algemeen vormend onderwijs. Hoe te komen tot maatschappelijke consen- sus bij de vaststelling van het gemeenschappelijk verplicht aanbod in het funde- rend, algemeen vormend onderwijs? Ten tweede is er het risico dat de overheid bij de vaststelling van dit aanbod te sturend optreedt en uitgaat van één specifieke ontplooiingsconceptie die maatschappelijk niet algemeen wordt gedeeld. Hoe ten slotte dit gemeenschappelijk aanbod steeds te herijken in relatie tot de veranderende maatschappelijke context?

2.3.6 PLURIFORMITEIT

Pluriformiteit is allereerst een feitelijk gegeven; mensen zijn verschillend en maken verschillende keuzes. Als normatieve waarde gaat het echter om iets anders: een hoge waardering van dit feitelijk maatschappelijke verschijnsel. In deze betekenis is pluriformiteit in hoge mate een afgeleide van de vrijheidsge- dachte: in het bijzonder de culturele expressievrijheid impliceert een pluralisti- sche, open maatschappij. Pluriformiteit wordt ook wel geformuleerd als het sociale patroon van de geestelijke vrijheid. In die zin komt pluriformiteit als waarde in allerlei internationale documenten terug.

Uitwerking

Ook hier veel nadere vragen. Om wat voor typen culturele pluriformiteit gaat het? Gaat het bijvoorbeeld om pluriformiteit naar levensbeschouwing, leeftijds-categorieën, sekse, om territoriaal bepaalde pluriformiteit, verscheidenheid in leefstijlen of om methodologische verscheidenheid binnen een bepaalde professie, zoals die van wetenschappers of kunstenaars? En moet de overheid de garantie van pluriformiteit zelf ter hand nemen, in termen van marktvervanging en het zelf (financieel) in stand houden van voorzieningen, zoals zij in ons land vanouds heeft gedaan, en doet, voor levensbeschouwelijke en geestelijke pluriformiteit in de sectoren onderwijs en omroep? Of kan zij zich beperken tot aanvullende interventies, voor zover de markt onvoldoende leidt tot doorwerking van de maatschappelijke pluriformiteit in het aanbod van voorzieningen; een voorbeeld van dit laatste vormt het beleid voor de gedrukte media, zoals kranten en dergelijke.

2.3.7 GELIJKHEID

De gelijkheidsgedachte kent minstens drie vormen: een plicht van met name de overheid om gelijke gevallen gelijk te behandelen, het verbod om bepaalde vormen van differentiatie, discriminatie te hanteren en, voor het cultureel terrein de belangrijkste vorm, de rechten op gelijke *toegang tot en toegankelijkheid van publieke voorzieningen*. Toegang is dan de algemene norm en betreft de afwezigheid van uitsluitende barrières. De toegankelijkheid heeft betrekking op aanvullende maatregelen die de toegang voor de burger/consument ook effectief maken, zoals een goede ontsluiting van het aanbod van de publieke voorziening.

Met name de toegangsrechten zijn in het internationale recht specifiek voor het culturele terrein geformuleerd. Het meest uitdrukkelijk geldt dit voor het recht op toegang tot onderwijs. Ook het recht van eenieder om de voordelen van wetenschappelijke vooruitgang en haar toepassing te genieten, wordt in het VN-verdrag uitdrukkelijk genoemd. Meer globaal is voor andere terreinen het recht van culturele participatie geformuleerd.

Het verst gaat het VN-verdrag voor het funderend onderwijs, dat voor allen verplicht en kosteloos beschikbaar moet zijn; voor hogere vormen van onderwijs geldt dat zij voor eenieder op basis van bekwaamheid gelijkelijk beschikbaar moeten zijn. Vanouds ligt bij deze toegangsrechten grote nadruk op het weg nemen door de overheid van fysieke, financiële en sociaal-culturele belemmeringen voor toegang. Zeker de laatste tijd krijgt daarnaast toegankelijkheid in de zin van een voor de consument goede ontsluiting en vindbaarheid van vooral informatiebestanden aandacht, bijvoorbeeld in het archiefbeleid.

Tussen gelijkheid in de zin van toegang enerzijds en vrijheid en pluriformiteit anderzijds bestaat geen strijdigheid: de overheid neemt fysieke, financiële en sociaal-culturele drempels weg die een vrije keuze van burgers kunnen belemmeren. Barrières voor eigen, bewuste keuzes van burgers worden weggenomen. De gelijkheid in toegang heeft betrekking op de drempels, maar zegt nog hele-

maal niets over de uniformering van het aanbod. Voor iedereen geslechte drem-pels en een pluriform aanbod kunnen juist goed samengaan.

Uitwerking

De gelijkheidsgedachte in termen van toegang en toegankelijkheid roept in zijn uitwerking allereerst de normatieve vraag op welke voorzieningen voor de burger wel of niet essentieel zijn. In het beleid staat deze vraag bekend als de vraag van de basisvoorzieningen. Zo is de bibliotheek in de jaren zeventig als zodanig erkend, heeft ze die status in 1987 verloren en komt men hiervan de laatste jaren weer terug. Pas wanneer deze vraag is beantwoord, is de vraag aan de orde welke negatief uitwerkende selectieprocessen ten nadele van bepaalde groepen ook als een maatschappelijk tekort moeten worden aangemerkt. Ten derde is er de vraag hoe dit tekort in die nieuwe context moet worden weggewerkt: door marktvervanging door de overheid of door nieuwe maatschappelijke technologische ontwikkelingen op de markt te stimuleren, en ervan te profiteren, om aanbieders er zo een belang bij te geven dat zij de toegang en toegankelijkheid tot die markt vergroten?

2.3.8 KWALITEIT

Kwaliteit moet hier niet in de neutrale betekenis van hoedanigheid worden verstaan, maar in de zin van deugdelijkheid en voortreffelijkheid. Krachtens zowel internationaal als nationaal recht mag de overheid eisen van deugdelijkheid stellen bij de toelating van particuliere instellingen tot overheidsbekostiging. Er is met name een spanning met de waarden van vrijheid, gelijkheid en pluriformiteit, omdat de kwaliteitsgedachte juist selectief en beperkend werkt. De kwaliteitsinvulling in het publieke domein en in het cultuurbeleid van de overheid verschilt sterk van die in de marktsector. Niet de markt van consumenten en feitelijk ook niet de overheid zelf, maar het professionele forum geeft de doorslag bij de bepaling van de culturele, inhoudelijke kwaliteit (Langeveld 2000: 94). Dit is in overeenstemming met de traditie van het klassieke, West-Europese cultuurbeleid: de overheid als beschermer en begunstiger van de kwalitatief hoogwaardige cultuur, zoals die door de professionele élite wordt omschreven.

Zoals we nog zullen zien, bevordert ICT hier op twee punten nieuwe ontwikkelingen. ICT versterkt de Amerikaanse visie op kwaliteit, die duidelijk afwijkt van de traditionele, West-Europese zienswijze. Hiernaast wordt één aspect van kwaliteit, deugdelijkheid in de ICT-context steeds belangrijker: de kwaliteit in de zin van betrouwbaarheid en authenticiteit van informatie.

2.3.9 SOCIALE INTEGRATIE EN STABILITEIT

Sociale integratie en stabiliteit worden hier als waarden tezamen genomen, omdat ze in hoge mate in elkaar overlopen. Onder sociale integratie wordt verstaan dat mensen zich met elkaar kunnen identificeren, met elkaar verschillende verbanden vormen en dat deze verbanden in wederkerige betrokkenheid kunnen functioneren (WRR 1982: 248, 252 en 292). Sociale stabiliteit betekent hier dat er

een zekere beheersbaarheid van maatschappelijke conflicten is en dat sprake is van een evenwicht tussen maatschappelijke continuïteit en verandering (ibidem). Beide waarden zijn veel diffuser neergelegd in internationale documenten. Dat ligt ook voor de hand, omdat zij haast vanzelfsprekend zijn. Zonder een minimum aan sociale integratie en stabiliteit kan bovendien van vrijheid en pluriformiteit geen sprake zijn. Verschillen in keuzes die mensen maken en de daaruit voortvloeiende pluriformiteit zijn maatschappelijk slechts hanteerbaar als er op een basaal niveau wel een zekere gemeenschappelijkheid is, waardoor men elkaars keuzes respecteert en waardoor de uit diversiteit voortvloeiende conflicten beheersbaar zijn: “Pour discuter il faut être d’ accord”.

Wat betekenen sociale integratie en stabiliteit op cultureel terrein?

Sociale integratie impliceert een basale gemeenschappelijkheid in culturele waarden en in kennis. Overheden hebben dat altijd onderkend: ondanks alle aandacht voor pluriformiteit hebben overheden, vooral in het onderwijs, een zekere gemeenschappelijkheid in het aanbod nagestreefd. Ook de EU probeert in het onderwijs de gemeenschappelijke Europese dimensie te versterken. Binnen de verzuijing konden de deelgemeenschappen vroeger in zekere wederkerige betrokkenheid functioneren, omdat er geen sprake was van geheel gesloten culturele gemeenschappen. Juist bij gesloten gemeenschappen in een gesegregeerde samenleving ontstaat het risico dat vijandbeelden ontstaan en maatschappelijke stabiliteit verloren gaat.

Bij sociale stabiliteit zijn twee culturele aspecten bij uitstek van belang, te weten: Een beschaafde, stabiele samenleving vraagt om *betrouwbare* kennis en informatie, waarvan de authenticiteit en integriteit door eenieder kunnen worden geverifieerd. Een samenleving die gekenmerkt wordt door een hoge mate van gemanipuleerde en onbetrouwbare kennis en informatie, roept per definitie grote spanningen en instabiliteit op. Er ligt hier een duidelijke relatie met de kwaliteitsgedachte.

Meer in het bijzonder zal een beschaafde, stabiele samenleving zich kenmerken door de aanwezigheid van betrouwbare kennis over het verleden. Hoe beter het maatschappelijk geheugen, des te groter het leervermogen van de samenleving is. Juist ten gevolge van ICT-ontwikkelingen vormt instandhouding van het geheugen van de digitale samenleving een probleem, zoals we nog zullen zien.

2.4 OVERHEID, PUBLIEKE INSTELLING EN PUBLIEK BELANG

Onder overheid wordt hier, tenzij anders aangegeven, de nationale, Nederlandse rijksoverheid verstaan, in al haar verschijningsvormen. Het gaat dan zowel om de wetgevende, uitvoerende en rechtelijke macht als om zelfstandige bestuursorganen.

Een bredere reikwijdte heeft het begrip ‘publieke instelling’. Wij volgen hier de definitie die in de EU-regeling 92/50/EEG van 1992 inzake de coördinatie van procedures voor overheidsopdrachten is gegeven. Deze luidt, voor zover hier

relevant: iedere instelling die is opgericht om te voorzien in de behoefte van een algemeen, publiek belang, waarbij de overheid sterk betrokken is, als bekostiger, als toezichthouder op het beheer, of als aanwijzer van de leden van de belangrijkste besluitvormende organen van deze instelling. Bij deze definitie worden dus ook privaatrechtelijke instellingen die in hoge mate door de overheid worden gefinancierd en aan specifieke overheidsregels en toezicht zijn onderworpen, als publieke instelling aangemerkt. Denk bijvoorbeeld aan bijzondere scholen en rijksmusea.

Publiek belang wordt hier, in overeenstemming met het WRR-rapport uit 2000, omschreven als een maatschappelijk belang dat de overheid zich als eindverantwoordelijke aantrekt. Daarbij zijn twee overwegingen van de overheid relevant. De overheid meent dat dit belang anders onvoldoende tot zijn recht komt en zij acht zich, mede gelet op het risico van overheidsfalen, bij uitstek geschikt om die eindverantwoordelijkheid ook op zich te nemen (WRR 2000: 20).

Er is uiteraard een directe relatie tussen genoemde normatieve basiswaarden, het maatschappelijk en het publiek belang. De basiswaarden geven aan wat, gegeven een wereldwijde consensus, gezien wordt als een maatschappelijk belang en een goede culturele situatie en ontwikkeling. De vertaalslag van maatschappelijk naar publiek belang vergt twee nadere keuzes: beoordeling door de overheid of die belangen zonder haar interventie maatschappelijk voldoende worden gehonoreerd en, zo nee, of de overheid de eindverantwoordelijkheid voor dit publiek belang wel goed kan waar maken. De vervolgvraag luidt dan hoe de overheid deze eindverantwoordelijkheid moet realiseren: moet zij ook de operationele verantwoordelijkheid op zich nemen, het 'zelf doen', of kan zij hierbij beter private partijen inschakelen en hen binnen nadere condities deze operationele verantwoordelijkheid toebedelen? Deze laatste problematiek (zie vooral WRR 2000) komt vooral aan de orde in hoofdstuk 3.

3 WAT KAN DE OVERHEID?

3.1 ALGEMEEN

In veel gevallen geldt dat ICT de handelingscapaciteit van alle actoren vergroot of kan vergroten: van de beleidsbepalende overheid, van de publieke en private, commerciële uitvoerende instellingen en van de burger. De architectuur van de informatie, oftewel de wijze waarop de routing van informatie met behulp van ICT is georganiseerd, bepaalt wie het meest profiteert van de mogelijkheden van ICT, in termen van vergroting van de handelingscapaciteit. Deze informatiearchitectuur is ook vatbaar voor (overheids)beleid. Aldus kan de overheid zichzelf, de uitvoerende instelling of de burger beter faciliteren (Hoefnagel 1999: 205-207).

Dit algemene punt wordt hier niet verder uitgewerkt, maar moet op de achtergrond als aandachtspunt in de beschouwingen worden meegenomen. ICT legt geen eenduidig patroon van handelingsvermogen zonder meer vast. Op basis van bewuste beleidskeuzes kan ICT centraal, in de richting van de overheid, of meer decentraal uitwerken, met name in termen van vergrote handelingscapaciteit van de instelling of burger. Er is kortom geen sprake van technologisch determinisme. Met erkenning van deze ruimte voor keuzes, wordt in het vervolg van dit hoofdstuk de nadruk gelegd op de meer objectiveerbare factoren die binnen een context van ICT het handelingsvermogen van de nationale overheid bepalen. Daarbij gaat het deels om fysieke factoren, zoals de territoriale schaal, deels om beperkingen van meer normatieve aard, zoals internationale regels, die bepalen welke instrumenten door de nationale overheid kunnen worden ingezet.

3.2 HET SPECIFIEKE CULTURELE TERREIN: WAT KAN DE OVERHEID IN EEN ICT-CONTEXT NOG STEEDS EN WELLICHT BETER?

In dit verband is de toenemende verwevenheid van het fysieke en virtuele domein van groot belang. Zo kan het museum als fysieke instelling ook aanwezig zijn op het internet. Gegeven aanknopingspunten in het fysieke domein, kan de overheid aldus ook (in)direct het virtuele domein beïnvloeden. In deze paragraaf komen de zes belangrijkste aanknopingspunten aan de orde.

3.2.1 DE OVERHEID ALS RECHTHEBBENDE; HET ALGEMENE PRIVAATRECHT

Het gaat hier om rechten van de overheid op documenten, waarin cultureel relevante uitingen en informatie zijn opgeslagen, en rechten op (on)roerende materiële objecten, zoals schilderijen en monumenten. De rechten betreffen zowel het meest brede eigendomsrecht als meer beperkte zakelijke en contractuele rechten, zoals het recht van bruikleen.

Dit algemene privaatrecht is vooral relevant waar het recht op intellectuele eigendom (i.e.), gelet op de wettelijke termijnen, is vervallen. Denk bijvoorbeeld aan historisch waardevolle documenten in Rijksarchieven en in de Koninklijke

Bibliotheek en aan culturele objecten uit het verre verleden in de Rijksmusea. Weliswaar is in 1993 het beheer van de museale collecties waarvan de staat eigenaar of bruikleennemer is, opgedragen aan verzelfstandigde, privaatrechtelijke stichtingen, maar een overdracht van de betreffende rechten op de collectie op zich heeft niet plaatsgevonden. Ook bij een mogelijke overdracht van het beheer van archiefbescheiden aan private actoren, zoals de commissie-Van Diepen in 2000 heeft voorgesteld, is het de bedoeling dat eigendoms- en andere zakelijke rechten uitdrukkelijk bij de overheid blijven.

De relevantie van deze rechten

Moderne staten en hun rechtsvoorgangers, de vorstendommen, hebben altijd een prominente rol gespeeld als culturele opdrachtgever en bij de verzameling en instandhouding van collecties. Dit heeft ertoe geleid dat overheden, naast kerkelijke instellingen, belangrijke rechthebbenden zijn van het kwalitatief hoogwaardig culturele erfgoed uit het verleden, met een hoge reputatie en bekendheid. In een mede door ICT bepaalde informatiesamenleving krijgen de reputatie en bekendheid van vooral het beeldmateriaal in deze collecties van de overheid een nieuwe betekenis. Particuliere bedrijven kunnen er een belang bij krijgen het exclusieve recht te verwerven op digitale bewerking van delen van de collectie. Het gaat niet alleen om de directe digitale uitbating van het materiaal. Er is vaak ook een indirect belang van bedrijven: versterking van de eigen reputatie, bijvoorbeeld door deze beelden online als eigen icoon te gebruiken. Nederland en de Nederlandse overheid hebben op dit punt een bijzonder gunstige positie, gezien de grote traditie van ons land op het terrein van de beeldende kunsten, vooral de schilderkunst.

Aspecten van rechtmatigheid: wat mag en moet de overheid als eigenaar of anderszins gerechtigde?

Aan het meest volkomen algemene recht, het recht op eigendom, zijn verschillende bevoegdheden tot het gebruik van (im)materiële goederen verbonden: het recht op toegang, het recht op uitwinning, het recht op beheer, het recht op uitsluiting en het recht op beschikking, zoals het recht om te verkopen (Dommering et al. 2002: 261). In Nederland geldt als regel dat op de overheidseigendom de gewone regels van het privaatrecht van toepassing zijn, tenzij deze onverenigbaar zijn met een uitdrukkelijk wettelijk geregelde, publieke bestemming. Wanneer de wet die publieke bestemming niet regelt, is de overheid binnen de grenzen van beginselen van behoorlijk bestuur vrij de omvang van die bestemming te bepalen (ibidem: 256).

Men kan het ook anders stellen. De overheid is bepaald geen gewone eigenaar; zij heeft slechts vrijheid om de eruit voortvloeiende rechten uit te oefenen, voor zover deze uitoefening dienstbaar is aan de publieke belangen die zij in dat kader moet behartigen. Zo betekent het publieke belang van behoud van cultuur dat de overheid haar eigendommen fatsoenlijk beheert en niet vrij is om deze zonder meer te verkopen, laat staan te vernietigen.

Belangrijker zijn hier de publieke belangen van openbaarheid en van verhoging van toegang tot en toegankelijkheid van het culturele aanbod dat de overheid in haar bezit heeft. De enorme verruiming van de mogelijkheden die ICT hier biedt, geeft de overheid eerder een plicht dan een bevoegdheid om gebruik te maken van de nieuwe modaliteiten van ICT. De organisatie van deze digitale uitbating door de overheid van haar eigen collectie kan op verschillende manieren: de overheid doet het al of niet via een door haar beheerde instelling, op non-profit basis dan wel op commerciële basis, of zij besteedt deze digitale bewerking uit aan een commerciële instelling. Deze laatste krijgt dan exclusieve rechten op de reproductie en op het recht om de oorspronkelijke producten te herbewerken en als afgeleide producten opnieuw op de markt te brengen, zowel off als on line.

Deze mogelijke keuzes roepen enkele fundamentele vragen op. Overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid kunnen op zich een goede reden zijn voor commerciële uitbating en uitbesteding aan derden, maar hiertoe zijn ook contra-indicaties. Verdragen de commerciële bewerking, al of niet door derden, en het hanteren van marktconforme prijzen zich met het publieke karakter van de objecten? Leidt de commerciële uitbesteding aan derden er niet te snel toe dat de overheid haar greep op het gehele proces van digitale uitbating en bewerking verliest? Een andere vraag die in paragraaf 5.3 uitvoeriger aan de orde komt, is in hoeverre de overheid of publieke instelling *zelf* als commerciële actor mag optreden, gezien het risico van verstoring van de private markt?

3.2.2 DE OVERHEID ALS RECHTHEBBENDE: INTELLECTUELE-EIGENDOMSRECHTEN

Algemeen karakter van deze rechten

In het bijzonder gaat het bij de intellectuele-eigendomsrechten (i.e.-rechten) om het auteursrecht en het databankenrecht. Vooral het auteursrecht heeft oorspronkelijk een sterk cultuurpolitieke functie: het bevorderen van kunst en wetenschap. Daarnaast is het economisch argument van herstel van marktfalen een steeds belangrijke legitimatie van dit recht geworden: de culturele productie vergt grote investeringen, maar reproductie, namaken en toepassing zijn mogelijk tegen geringe kosten. Het tijdelijk toedelen van exclusieve rechten herstelt in deze redenering het marktfalen. Het is duidelijk dat deze remedie in zijn tegendeel kan verkeren. Een te sterke uitbreiding van deze exclusieve rechten kan ook weer monopolies scheppen en de vrije marktwerking en concurrentie frustreren.

De culturele informatievrijheid als grondrecht is hier een derde relevant aandachtspunt. Het i.e.-recht vormt een beperking op dit grondrecht. Hierbij spelen derhalve twee vragen van evenwicht en mogelijke spanningsvelden: i.e.-rechten in relatie tot adequate marktwerking en volledige concurrentie én i.e.-rechten in relatie tot het publiek belang van informatievrijheid van burgers. Juist dit delicate evenwicht is mede onder invloed van de opmars van ICT onder druk komen te staan, in beide gevallen ten gunste van de i.e.-rechten (Dommering et al.: 269).

Het auteursrecht beschermt werken van letterkunde, wetenschap en kunst in hun oorspronkelijke vorm en geeft primair de maker, dan wel de werkgever, een beschermingsrecht tegen ongeoorloofde reproductie en openbaarmaking, maar niet tegen onbevoegd gebruik. Het veel recentere databankenrecht beschermt de opstellers van systematisch, al of niet on line verzamelde en geordende, gegevens tegen het ongeoorloofd opvragen en hergebruiken van deze data.

Invloed van ICT

Allereerst leidt ICT ertoe dat enkele essentiële onderscheidingen in het klassieke recht verwateren, zoals het onderscheid tussen reproductie en openbaarmaking enerzijds en gebruik anderzijds. Consumptie van beschermde werken gaat in een digitale omgeving nu eenmaal gepaard met reproductie. Juridisch is dat probleem maar ten dele opgelost (Dommering et al.: 271). Hetzelfde geldt voor het eveneens onduidelijker wordende onderscheid tussen het niet beschermde idee en de wel beschermde vorm.

ICT maakt verder nieuwe technische drempels en uitsluitingen van toegang en reproductie mogelijk die veel effectiever zijn dan de juridische belemmeringen tot toegang die het klassieke recht geeft. Op die nieuwe technieken kunnen ook weer i.e.-rechten worden gevestigd, waardoor een zichzelf versterkende beweging ontstaat. Hiernaast maakt ICT het bovendien steeds gemakkelijker ruwe gegevens te hergebruiken en te bewerken en deze als afgeleide producten op de markt te brengen. ICT biedt machtige rechthebbenden nieuwe mogelijkheden tot een licentiepolitiek, waarbij de beschikbaarheid van informatie gekoppeld wordt aan presentatievormen, pakketten, gebruiksmogelijkheden en tijdsperiodes, waarbij gehele informatiestromen kunnen worden gerouteerd en beheerst (Dommering et al.: 266).

Recente ontwikkelingen in het i.e.-recht

Er is allereerst sprake van een verdere uitbouw van het recht, in termen van domein, beschermingsomvang en termijn. Ook computerapparatuur en technieken tot uitsluiting kunnen nu onder dit recht vallen. De Databankenwet van 1999 is een ander voorbeeld. Verder is er een toenemende internationalisering van het recht op mondiaal en EU-niveau, zij het dat de nationale overheid voor de publieke, ook culturele, instellingen de werking van met name het auteursrecht kan beperken (Cohen Jehoram 2001: 377-383). Dommering et al. (2002: 264) constateren dat in deze internationale besluitvorming de machtige commerciële aanbieders oververtegenwoordigd zijn. Ten derde zijn de laatste jaren contracten die rechten van intellectueel eigendom reguleren en beperken, als rechtsbron belangrijker geworden. Juist deze contracten moeten de eerder genoemde brede licentiepolitiek mogelijk maken. Toegang en gebruikshandelingen zijn dan steeds afhankelijk van de toestemming van de rechthebbende.

Uit het oogpunt van cultuurbehoud is het van belang dat de licenties een beperkte tijdshorizon hebben.

Problemen en mogelijkheden voor de overheid

De overheid is vooral rechthebbende als werkgever, namelijk als het gaat om werken die in dienstverband zijn ontstaan, en als beheerder van omvangrijke databanken. Het eerste type rechten komt verderop ter sprake. In deze subparagraaf richten we ons met name op de databanken. Ook hier geldt dat de overheid niet vrij is in de uitoefening van de haar toekomstige rechten; deze moeten worden geëxploiteerd binnen het kader van de publieke belangen die in het geding zijn.

De hier belangrijkste publieke belangen betreffen de openbaarheid en toegankelijkheid van, ook culturele, informatie die in het bezit is van de overheid. Bij deze publieke belangen speelt een aantal vragen die de overheid als wetgever moet beantwoorden, maar hier in de huidige situatie nog te weinig aan toekomt:

- 1 In hoeverre is die informatie voor de culturele ontplooiing van de burger zo essentieel dat openbaarheid, toegang en toegankelijkheid ervan wettelijk gewaarborgd moeten worden? Op cultureel terrein geldt nu een dergelijke regeling met name voor bescheiden zoals bedoeld in de Archiefwet 1995. Een ieder heeft het recht deze bescheiden kosteloos te raadplegen en daarvan op zijn kosten afschriften en bewerkingen te maken. Er zijn geen beperkingen op hergebruik en bewerking door anderen dan de overheid.
Alleen voor dit type culturele informatie die bij de overheid rust, is dat nu zo geregeld. De vraag is of deze regeling moet gelden voor alle culturele informatiebestanden van de overheid en publieke instellingen. Zeker waar het gaat om meer specialistische informatie die slechts voor een beperkt aantal instellingen of bedrijven van belang is, kan ook gedacht worden aan het bieden van toegang tot deze informatie tegen kostendekkende of marktconforme tarieven.
Kortom, de wetgever hoeft niet dezelfde keuzes te maken voor de verschillende typen van culturele informatie, maar hij moet deze keuzes wel maken.
- 2 Ook bij het hergebruik en de bewerking met behulp van ICT van bij de overheid berustende informatie zijn verschillende keuzes mogelijk. Enerzijds kan hier gesproken worden van een overheidstaak, omdat de bewerking ertoe kan leiden dat de informatie beter toegankelijk wordt. Anderzijds is het de vraag of de eindverantwoordelijkheid die de overheid heeft voor het toegankelijk maken, ook steeds moet betekenen dat zij zelf de operationele verantwoordelijkheid op zich neemt. Het WRR-rapport 'Het borgen van publiek belang' (2000) heeft deze vraag in algemene zin ontkennend beantwoord. In de lijn van dit rapport kan de overheid dit publieke belang van verhoogde toegankelijkheid ook realiseren door het over te laten aan het bedrijfsleven, waarbij – met het oog op bewerking – alle marktpartijen toegang hebben tot de oorspronkelijke informatie. Exclusieve contracten met één bedrijf komen al snel in strijd met het publieke belang van vrije mededinging dat hier ook speelt.

3.2.3 DE OVERHEID ALS (INDIRECTE) BEHEERDER VAN PUBLIEKE CULTURELE INSTELLINGEN

Belangrijke instituten in dit verband zijn het Nationale Archief, het Rijksbureau voor Kunsthistorische Documentatie, het Instituut Collectie Nederland, de Rijksmuseum, de NOS en de Koninklijke Bibliotheek. In ons land zijn het vooral twee factoren die ertoe hebben geleid dat deze instellingen in sterke mate verzelfstandigd zijn: de gewenste inhoudelijke terughoudendheid van de politiek aanspreekbare overheid op cultureel terrein en het recht doen aan de eigen professionele verantwoordelijkheid bij de uitvoering. De vrijheid van deze publieke instellingen is evenwel van een geheel andere aard dan die van private organisaties. De vrijheid van eerstgenoemde instellingen moet effectief zijn, gezien de in het geding zijnde publieke belangen waar zij voor staan.

In die situatie wordt algemeen erkend dat de politiek aanspreekbare overheid regels kan stellen inzake de taakstelling, de interne structuur, de wijze van werken en de controle. Binnen dit kader is het een normale zaak dat deze overheid ook kan voorschrijven hoe de publieke instellingen gebruik maken van ICT en internet. Op deze manier kan bij een intensief gebruik van de nieuwe technische middelen door de publieke uitvoerende instellingen een aantal publieke doelen beter worden bereikt. Het beleid kan beter in samenspraak met de gebruikers tot stand komen. De verhoogde transparantie in het functioneren en in bereikte resultaten van de instelling geeft ook meer ruimte voor externe maatschappelijke controle van de instellingen, naast en in aanvulling op de overheidscontrole. Dit is hier extra relevant, omdat veel van dit soort instellingen een monopoliepositie hebben.

3.2.4 DE OVERHEID ALS SUBSIDIËNT

In deze paragraaf gaat het om in Nederland gevestigde, fysieke particuliere instellingen. Voor zover gebruik van ICT mede in het verlengde ligt van de publieke belangen die financiële overheidssteun rechtvaardigen, kan de overheid ook hier bij wijze van subsidievoorwaarden regels stellen, die bovendien goed zijn te handhaven. Er is immers sprake van positieve sancties: de subsidies kunnen bij het niet-naleven van de gestelde voorwaarden worden ingetrokken. Wel ligt de overheidsbevoegdheid hier iets subtieler; een zorgvuldig evenwicht moet worden gezocht met de eigen, niet alleen professionele, maar vooral ook grondrechtelijke vrijheden van de instelling. Zo lijken ook hier regels inzake gebruik van ICT geoorloofd die extern inzicht geven in de beleidsmatige en professionele wijze van functioneren en in de bereikte resultaten van de instelling. Regels die de instellingen precies voorschrijven hoe zij in hun uitvoerende werk de ICT-middelen moeten inpassen, komen weer snel in botsing met genoemde vrijheden.

In veel gevallen komt dit soort formele vragen van bevoegdheid niet aan de orde en hoeft de overheid geen regels te stellen. Feitelijk is vaak belangrijker dat de

overheid de instelling voldoende faciliteiten geeft, gezien het belang van het gebruik van ICT-middelen dat door de overheid en de instelling gezamenlijk wordt onderschreven. Denk bijvoorbeeld aan een subsidie van bibliotheken die hen in staat stelt de juiste rechten voor de instandhouding en vergroting van hun collectie te verwerven. Dit punt komt hieronder terug.

3.2.5 DE OVERHEID ALS (INDIRECTE) WERKGEVER

In beginsel berusten met name de auteursrechten bij de werkgever, voor zover de informatie in het kader van de dienstbetrekking is ontwikkeld. De werkgever kan de overheid zelf zijn, maar ook een publieke instelling. In beide gevallen kan de overheid, direct of indirect, invloed uitoefenen op het proces van openbaarmaking en toedeling van auteursrechten op in dienstbetrekking gemaakte werken. Vooral de contractuele toedeling van auteursrechten door werknemers aan uitgeverij en aan opdrachtgevers kan aldus worden gereguleerd en zo nodig aan banden worden gelegd.

3.2.6 DE OVERHEID EN PUBLIEKE INSTELLING ALS MARKTPARTIJ

De overheid kan in vele gevallen de markt niet sturen, maar wel beïnvloeden door trends te zetten en een zekere voorbeeldfunctie te vervullen. Op deze manier is zij ook een actor in het proces van zelfregulering. Hetzelfde geldt voor de publieke instellingen die door haar beheerd of bekostigd worden. In het traditionele cultuurbeleid is de overheidsrol van gewone marktdeelnemer, als koper en opdrachtgever, een algemeen geaccepteerd instrument.

Binnen de nieuwe ICT-context van het intellectuele-eigendomsrecht kan de nationale overheid in afnemende mate zelf regels stellen en zijn licentiecontracten, méér dan deze overheidsregels, het cruciale instrument om de rechten toe te delen en om informatie te routeren. Deze nieuwe situatie biedt de overheid ook mogelijkheden om haar eigen positie én die van de publieke instellingen te versterken als koopkrachtige spelers op de markt.

3.3 WAT KAN DE NATIONALE OVERHEID IN AFNEMENDE MATE?

De beperkingen gelden allereerst voor *dwingende regelgeving* die burgers en particuliere instellingen, los van publieke financiering, directe gedragsverplichtingen of -verboden oplegt. Ontwikkelingen die door ICT bevorderd worden, zoals deterritorialisering en internationalisering, bieden aan private actoren nieuwe mogelijkheden om aan deze verplichtingen of verboden verbonden negatieve sancties te ontwijken en ontduiken. Zo is het voor de nationale overheid welhaast onmogelijk om via ge- en verboden de internationale informatie- en communicatiestromen in de virtuele sfeer te reguleren, bijvoorbeeld om de eigen culturele identiteit te beschermen. Deze beperking is overigens niet nieuw; zij geldt ten dele al sinds jaren voor het klassieke omroepbeleid. Als gevolg van ICT wordt deze beperking van het handelingsvermogen wel verscherpt.

Ten tweede wordt het voor de *nationale* overheid steeds moeilijker om markten te ordenen en in te richten die, mede als gevolg van ICT, een enorme schaalvergroting hebben ondergaan en waar al lang niet meer sprake is van een nationaal speelveld. Hier geldt met name de al eerder genoemde, door ICT versterkte, ontwikkeling in het bedrijfsleven om primair in het kader van internationale regelgeving de eigendomsrechten te vestigen op de toegang tot informatie, waardoor particuliere bedrijven meer dan overheden als rechthebbende de informatie-stroom naar de eindgebruiker kunnen regelen. Deze internationale regelingen geven nationale overheden wel enige ruimte om de regels te verzachten voor haar publieke instellingen, zoals bibliotheken, maar van niet-gebonden, werkelijke beleidsautonomie van de nationale overheden is er dan geen sprake meer (Cohen Jehoram 2001).

3.4 CONCLUSIES EN AANDACHTSPUNTEN

3.4.1 ALGEMEEN

In algemene zin kan worden gezegd dat het voor de nationale overheden minder goed mogelijk wordt om particuliere actoren te ordenen, in de vorm van ge- en verboden en negatieve sanctionering. Dit type instrument heeft evenwel nooit overheerst bij het cultuurbeleid. Waar in dit beleid wél sprake is van directe, ge- en verbiedende regelgeving, zoals bij het cultuurbehoud, gaat het toch vooral om fysieke objecten in Nederland. De wetgeving voor monumenten is hiervan een voorbeeld. De belangrijkste middelen van het cultuurbeleid, die ook in een ICT-context voor de overheid van kracht blijven, zijn steeds gerelateerd aan de publieke sector en aan de eigen, marktaanvullende en marktvervangende, voorzieningen die de overheid hier financieel kan treffen.

3.4.2 AANDACHTSPUNTEN OP INSTRUMENTEEL NIVEAU

Het bovenstaande laat tevens zien dat de effectiviteit van de overblijvende instrumenten wordt vergroot, wanneer de volgende condities extra aandacht krijgen:

- 1 Wanneer private actoren worden ingeschakeld, bijvoorbeeld via uitbesteding of samenwerking, moet de overheid niet alleen kijken naar mogelijke doelmatigheidswinst. Even belangrijk is het of niet *ongemerkt eigendomsrechten overgaan* van het publieke naar het private domein, waardoor de overheid minder aanknopingspunten heeft om beleid te voeren en om publieke belangen te waarborgen.
- 2 Een scherp *onderscheid* tussen het *publieke* en *private* domein is om nog een andere reden nodig. Vaak zal ICT schaalvergroting en nieuwe marktmogelijkheden bevorderen. Het Europese recht, gericht op een goede marktordening, wordt dan belangrijker. Binnen dit recht heeft de overheid minder mogelijkheden dan in de vroegere, zuiver nationale context om een eigen voorzieningenbeleid te voeren dat marktverstoring werkt. Zie ook het wetsontwerp Markt en overheid (2001), dat mede van dit Europese recht een uitwerking van is.

Bovendien vervalt binnen dit Europese recht een aantal specifieke publieke bevoegdheden, wanneer de overheid haar instellingen dwingt om zich feitelijk als een normaal, op winst gericht privaat bedrijf op te stellen.

In relatie tot de marktsector vragen publieke voorzieningen derhalve niet alleen een sterkere legitimatie, zoals het Europees recht dat geeft voor de publieke omroep; in haar aansturing moet de overheid bovendien verhinderen dat de instelling zich feitelijk als een gewone, commerciële marktpartij gaat gedragen.

- 3 Ten slotte wordt duidelijk dat, gegeven de ontwikkelingen van ICT, cultuurbeleid steeds meer een zaak wordt, waarbij beleidsinstrumenten van *meerdere* departementen relevant zijn.

4 WAT MOET DE OVERHEID?

4.1 ALGEMEEN

Gegeven de eerder in paragraaf 2.3 beschreven bestendige normatieve waarden, moet in dit hoofdstuk steeds gekeken worden in hoeverre autonome maatschappelijke ontwikkelingen die mede het gevolg zijn van nieuwe vormen van ICT, de realisatie van deze waarden versterken of juist beperken. In het eerst geval kan de overheid zich beperken tot waakzaamheid; zij hoeft pas in actie te komen als autonome maatschappelijke processen buiten de overheidssfeer er toe leiden dat deze waarden onvoldoende worden gerealiseerd. Juist op dit laatste punt grijpt ICT in. ICT schept nieuwe maatschappelijke situaties, waardoor de mate waarin deze normatieve wenselijkheden zonder overheidsbeleid al of niet worden gerealiseerd, flink kan veranderen.

4.2 WELKE NORMATIEVE WAARDEN WORDEN ALS GEVOLG VAN ICT BETER GEREALISEERD DOOR AUTONOME MAATSCHAPPELIJKE ONTWIKKELINGEN?

4.2.1 VRIJHEID

Het is zonneklaar dat ICT als techniek de vrijheid, het eigen handelingsvermogen, van allerlei actoren vergroot. Deze stelling krijgt pas echt betekenis als zij nader wordt gedifferentieerd, aan de hand van een aantal vragen die bij de uitwerking van de vrijheidsgedachte opkomen, zoals in paragraaf 2.3 is aangegeven.

Om wiens vrijheid gaat het?

Allereerst speelt de vraag op welk niveau de vrijheidsgedachte wordt vergroot: op het individuele vlak dan wel op het vlak van de culturele instelling zoals een school, bibliotheek of een commercieel cultureel bedrijf? Toegespitst op internet, kan het antwoord niet anders luiden dan dat dit medium op zich beide niveaus meer gelijke mogelijkheden voor vrijheidsrealisatie biedt.

Dit is heel duidelijk aan de *producentenkant*. Iedereen kan tegen relatief geringe kosten een eigen website opzetten en is voor toelating tot het internet niet meer afhankelijk van één centrale poortwachter, maar heeft de keuze uit een veelvoud van particuliere providers in binnen- en buitenland. Niet alleen de uitingsvrijheid zelf, maar ook het bereik van de (individuele) producent wordt enorm vergroot, wanneer deze zijn culturele producten inbrengt in het nieuwe circulatiesysteem van het internet. Dit geldt zowel voor individuele onderzoekers die hun artikel gratis op het web zetten, als voor kunstenaars. De technische schaarste die onder andere bij het klassieke omroepbeleid deze producentenvrijheid beperkt, is hier in veel mindere mate aanwezig.

Deze ontwikkeling aan de producentenkant is vooral markant, omdat in onze huidige nationale culturele orde, zoals die in wetgeving en beleid is neergelegd, het primair de vrijheden van de maatschappelijk goed georganiseerde instellingen zijn die van overheidswege direct beschermd en gefaciliteerd worden: de vrijheid van de school, van de wetenschappelijke instelling en van de omroepvereniging. De vrijheid van de individuele producent krijgt in deze constructie pas gestalte binnen het raamwerk van de institutionele vrijheid, waarbij de individuele producent werknemer of opdrachtnemer van de instelling is.

Het is bovendien niet alleen de producentenvrijheid van het afzonderlijk individu die in de nieuwe situatie wordt vergroot. Hetzelfde geldt voor lichte institutionele kaders, waarin groepen van burgers in meer flexibele structuren en wisselende verbanden samenwerken. Het spontane, niet van overheidswege gestructureerde en gefinancierde particuliere initiatief krijgt op deze manier ook nieuwe kansen. Denk bijvoorbeeld aan schrijversgroepen, amateurverenigingen en dergelijke.

De vergroting van de individuele *consumentenvrijheid* wordt vooral veroorzaakt doordat de traditionele, territoriale kaders wegvallen. De consument heeft hierdoor een aanbod ter beschikking dat uit het oogpunt van pluriformiteit en kwaliteit veel ruimer is dan in de fysieke wereld ook maar enigszins mogelijk is. Het individuele en internationale niveau worden met elkaar verbonden: heel de wereld bij je thuis. De traditionele beleidsvraag van adequate geografische spreiding van culturele voorzieningen in de fysieke wereld komt daardoor in een ander licht te staan.

Wat voor type vrijheid wordt bevorderd?

In het klassieke cultuurbeleid was, en is de vraag aan de orde welk type vrijheid de overheid moet erkennen en faciliteren, mede gegeven de schaarse overheidsmiddelen. Zo speelt in het onderwijsbeleid vanouds de vraag of de levensbeschouwelijke vrijheid niet voorrang moet hebben. In ons omroepbeleid worden vanouds kwalitatieve eisen gesteld aan de toe te laten instellingen: zij moeten een geestelijke stroming in de maatschappij vertegenwoordigen. Internet als medium is op dit punt neutraal en niet selectief.

Ordering van vrijheden

Naarmate meer typen vrijheden een rol spelen, wordt de vraag van een onderlinge ordening van vrijheden urgenter. Dit roept de vraag op welke maatschappelijke orde zich op internet heeft ontwikkeld, waardoor bepaalde typen vrijheid van bepaalde actoren wellicht sterker begunstigd worden dan andere. Hoe rechtvaardig is deze ordening en loopt zij in die zin achter bij de ordening in de fysieke wereld? Is in de virtuele wereld sprake van een anarchistische situatie, waarin feitelijk de macht en derhalve ook de vrijheid van de sterkste overheersen? Dit punt komt nader ter sprake wanneer de negatieve implicaties belicht worden die ICT en internet hebben op de basiswaarde van vrijheid.

4.2.2 ONTPLOOIING

Bij de klassieke vrijheidsgedachte gaat het vooral om het gevrijwaard zijn van externe beperkingen; het voorgaande maakt duidelijk dat een aantal technische beperkingen weg valt. Ontplooiing is eerder omschreven als de dynamische aspecten van vrijheidsrealisatie, het tot leven brengen van wat bij mensen in potentie aanwezig is. Hier gaat het niet om de vrijheid 'van', maar om de vrijheid 'tot'. Het is duidelijk dat meer vrijheid in de zin van wegvallen van belemmeringen een eerste conditie is voor ruimere kansen op ontplooiing.

Twee punten, waar de positieve werking van ICT en Internet op de waarde van ontplooiing heel manifest is, vragen hier vermelding. Het eerste onderwerp betreft cultuur in de meest brede zin: fundamentele culturele keuzes die mensen maken op punten als levensbeschouwing en leefstijl. Eén kernpunt van de ontplooiingsgedachte betreft het zelf meer bewust kunnen kiezen uit een breed scala van culturele alternatieven die in de samenleving voorhanden zijn. Men kan uiteraard alleen bewust kiezen, wanneer men ook daadwerkelijk met dit brede scala wordt geconfronteerd. In een ouderwetse, nu grotendeels tot het verleden behorende, maatschappij, kon men slechts in aanraking komen met cultuurpatronen die traditioneel verbonden waren met de eigen maatschappelijke groepering en sociale positie, zoals het aanbod van de eigen zuil. De klassieke media, pers en omroep, hebben dit aanbod waarmee men in contact kan komen, al flink verruimd. Met name internationalisering is hier een drijvende kracht. ICT en internet versterken deze beweging in hevige mate.

Ten tweede speelt het interactieve interactiepatroon dat internet begunstigt, hier een cruciale rol. De positie van producent en consument zijn niet vooraf gefixeerd; in het interactieve proces kan men wisselend beide rollen vervullen. Op deze manier ontstaat nieuwe ruimte voor een actieve participatie en voor de eigen creatie van burgers. Zij worden minder dan voorheen gedrongen in de rol van passieve consument.

4.2.3 PLURIFORMITEIT

Eerder is pluriformiteit gedefinieerd als een afgeleide van de vrijheidsgedachte, waarbij culturele pluriformiteit het sociale patroon is van de vrijheid. In het verlengde hiervan kan men zeggen dat internet een geheel nieuw wereldwijd patroon ontvouwt, waarin allerlei typen pluriformiteit zijn vertegenwoordigd: pluriformiteit naar levensbeschouwing, leeftijd, sekse, territoriaal bepaalde pluriformiteit, verscheidenheid in leefstijlen en methodologische pluriformiteit binnen een bepaalde professie, zoals die van wetenschappers of kunstenaars. Men kan zeggen dat het een uitgesproken sterk punt is van internet dat dit medium het huidige, complexe, maatschappelijke patroon van meervoudige pluriformiteit goed kan honoreren. In een hoog ontwikkelde samenleving vinden burgers meerdere soorten pluriformiteit van belang en zij doen in verschillende situaties en rollen ook wisselende keuzes. De klassieke

manier om pluriformiteit te honoreren is het faciliteren door de overheid van pluriforme aanbieders. Dit model werkte vooral goed in vroegere tijden, toen één type, met name levensbeschouwelijke, pluriformiteit domineerde. Gegeven de schaarste van middelen, roept dit nu echter al snel de keuzevraag op of niet voorrang moet worden gegeven aan een bepaald type van pluriformiteit.

Deze gehele ontwikkeling maakt vooral één beleidsvraag vraag actueel: in hoeverre blijft de overheidszorg voor pluriformiteit in de nieuwe situatie nog een goede legitimatie voor het instandhouden van publieke voorzieningen? Veel klassieke publieke voorzieningen op nationaal niveau vinden hun bestaansrecht immers in de overweging dat de in de samenleving bestaande culturele pluriformiteit zonder overheidsinterventie onvoldoende is terug te vinden in het nationale aanbod van voorzieningen. Buiten ieder overheidsingrijpen om vergroot internet niet alleen de pluriformiteit van het aanbod, maar het fenomeen ontdekt het beleidsthema ook van zijn beperkende, territoriale en nationale kaderstelling. Deze verandering van context vraagt om een herformulering van de overheidstaak op dit terrein.

4.2.4 GELIJKHEID

Veel discussies over internet spitsen zich toe op de directe, fysieke toegang tot dit net. Niet iedereen beschikt immers over de financiële middelen om de apparatuur aan te schaffen. Recent empirisch onderzoek relateert het gevaar van deze mogelijke tweedeling (SCP 2000: 206). Minstens even belangrijk zijn de vrij waarschijnlijke technologische ontwikkelingen in de nabije toekomst die dit probleem zijn scherpte kunnen ontnemen, zoals de toenemende integratie van de verschillende media. In het bijzonder de ontwikkeling van webtv kan hier worden genoemd. Ook de mogelijke ontwikkeling van internet tot afternet (zie par. 2.1), waarbij het medium integraal onderdeel is van het dagelijkse leven van alle burgers, kan dit probleem van gelijke toegang minder urgent maken.

Ook de OECD ziet deze ongelijkheid in de directe toegang als een beperkt, tijdelijk probleem. Het gelijkheidsprobleem zal zich in de toekomst eerder stellen op het punt van de toegankelijkheid tot kwalitatief goede informatie (OECD 1998: 47 en 51)

4.2.5 KWALITEIT

In twee opzichten geeft het internet impulsen aan de culturele kwaliteit van het aanbod. In de eerste plaats geeft het toegang tot wereldwijd vermaarde culturele instellingen als topmusea en nationale bibliotheken in andere landen, die er eerst niet of in veel beperktere mate was. Dit punt kwam al eerder aan de orde bij de bespreking van de consumentenvrijheid. Hiernaast biedt het multimediale karakter van internet ruimte voor kwaliteitsverbetering in de zin van culturele vernieuwing. Het duidelijkst is dat bij de kunsten: traditioneel

gescheiden kunstzinnige disciplines kunnen nu onderling verbonden worden en kunnen leiden tot nieuwe typen kunstzinnige producten.

Toch is de positieve werking van internet ten aanzien van de kwaliteit van een andere, meer beperkte aard dan bij de eerder behandelde waarden. Het open decentrale karakter van internet als techniek begunstigt weliswaar direct waarden als vrijheid en pluriformiteit, maar heeft, gegeven de afwezigheid van selectie vooraf, juist niet een gelijke positieve werking op het punt van de kwaliteit. Wel biedt internet ruimte voor de ontwikkeling in de virtuele sfeer van maatschappelijke mechanismen die de kwaliteit verhogen, zoals het marktmechanisme waarbij uiteindelijk de beste sites in een bepaalde categorie overblijven, of zelfregulering binnen een professionele gemeenschap op internet. Van een directe bevordering van de kwaliteit, die voortvloeit uit de technische aard van het medium, is evenwel geen sprake.

4.2.6 SOCIALE INTEGRATIE EN STABILITEIT

Ten aanzien van deze waarden is het belangrijkste positieve punt van het internet dat nieuwe virtuele gemeenschappen zich kunnen ontwikkelen, ook over de nationale grenzen heen, van mensen met een gemeenschappelijke belangstelling, levensstijl of belang. Internet kan allerlei nieuwe patronen van sociale integratie bevorderen. Het is hiermee een goed antwoord op de veelzijdigheid van sociale relaties die zo kenmerkend is voor een moderne, heterogene samenleving (RMO 2000: 19). Mogelijk negatieve gevolgen op deze normatieve waarden en de beleidsvragen die ermee samenhangen, komen in paragraaf 4.3. aan de orde.

4.2.7 EERSTE CONCLUSIE

De belangrijkste conclusie is duidelijk: ICT en met name internet zijn als techniek vooral sterk begunstigend voor waarden als vrijheid, ontplooiing en pluriformiteit. Eén punt vraagt extra aandacht: de potenties van het internet moeten worden onderscheiden van de maatschappelijke orde die thans domineert in de virtuele sfeer. Ook fungeert internet als techniek niet in het luchtledige. In de virtuele sfeer ontwikkelen zich bepaalde machts- en belangenconstellaties en een specifieke maatschappelijke orde, die bepaalde type vrijheden van bepaalde actoren wellicht eenzijdig begunstigt. Anders gezegd: niet iedere orde is tevens een rechtvaardige orde. Als men deze overwegingen in de beschouwingen meeneemt, worden de mogelijk negatieve implicaties duidelijker. Hierover handelt de volgende paragraaf.

4.3 IN HOEVERRE BEPERKT ICT DE AUTONOME REALISATIE VAN DEZE WAARDEN?

4.3.1 VRIJHEID, ONTPLOOIING EN PLURIFORMITEIT

De basiswaarden vrijheid, ontplooiing en pluriformiteit worden hier samengenomen, omdat zij in hoge mate een samenhang vertonen, zoals eerder is aangegeven. Er is een aantal, mogelijk door ICT versnelde, ontwikkelingen die ertoe kunnen leiden dat deze waarden in het gedrang komen. Hierbij moet onderscheid worden gemaakt tussen de producentenvrijheid en de eruit voortvloeiende pluriformiteit enerzijds en de consumentenvrijheid en ontplooiing anderzijds. Deze komen hieronder afzonderlijk ter sprake.

4.3.2 DOOR ICT BEVORDERDE CULTURELE COMMERCIALISERING EN DE GEVOLGEN VOOR PRODUCENTENVRIJHEID EN PLURIFORMITEIT

Vanuit cultureel oogpunt zijn hier vooral twee feitelijke tendensen in de virtuele sfeer relevant, te weten: de sterk commercieel bepaalde ontwikkeling van nieuwe programma-inhouden en de vorming van nieuwe machtsconcentraties in deze sector. Dit laatste punt is ook een probleem van economische orde, van adequate marktwerking en van volledige mededinging (WRR 2202: 83 e.v). Deze economische problemen moeten worden genoemd, maar worden hier niet als zodanig behandeld. Hier gaat het om de gevolgen van machtsconcentraties voor de culturele basiswaarden die aan de orde zijn. Met name richt de schijnwerper zich op het risico van een mogelijke verschraling, vermindering van de pluriformiteit van aanbieders en van het aanbod.

Een stap terug in de tijd

Om de ontwikkelingen goed te schetsen is het nodig een uitstapje te maken naar het nabije verleden. Daarbij gaat het vooral om de verschillen tussen de vs en Europa bij de opkomst van de klassieke elektronische media – radio film en televisie – in de vorige eeuw. De ontwikkeling van inhoudelijke programma's voor de toen nieuwe media is in de vs veel anders verlopen dan in Europa (Hoefnagel 1993: 72-77 en de daar aangehaalde literatuur). In de vs heeft zich vanaf het begin een onafhankelijke economische bedrijfstak ontwikkeld. Traditionele, Europese onderscheidingen tussen hoog- en laagwaardige culturele producten speelden hier niet. Het ging, en gaat, in deze optiek om de verkoopwaarde van het culturele product, dat zich moet lenen voor een brede afzet, met de nadruk op entertainment. Zo was, en is, het belangrijk in de culturele productie enigszins te abstraheren van culturele verschillen tussen regio's en bevolkingsgroepen op de eigen Amerikaanse, multiculturele thuismarkt. Dit bevordert uiteraard ook de wereldwijde afzetbaarheid. Ook omdat de Amerikaanse culturele industrie de productiekosten vanouds snel kan terug verdienen op de grote interne markt, kon, en kan, deze bedrijfstak de producten tegen een relatief lage prijzen exporteren naar Europa en elders. De culturele 'entertainmentproducten' zijn al sinds jaar en dag één van de belangrijkste

exportartikelen van het land. De Amerikaanse import van Europese culturele producten stelt daarentegen vanouds weinig voor. Al vanaf de jaren zestig klinkt in Europa de klacht van een culturele ‘kolonialisering’ door Amerika.

Heel anders is de ontwikkeling in de Europese landen zelf, waar vanouds gedacht wordt in termen van een dichotomie tussen economie en cultuur. De werkelijk belangrijk geachte ‘Hochkultur’ overstijgt in deze redenering juist het economische, utilitaire denken (Kroeber and Kluckhohn 1963: 25 e.v.). In deze visie is vooral de nationale staat de gereede partij om de door professionals als kwalitatief hoogwaardig aangemerkte nationale cultuur te beschermen en te faciliteren. Dit geldt vanouds ook voor de productie van films en televisieprogramma’s. Er wordt geproduceerd voor de eigen nationale markt, er is een geringe uitwisseling tussen de Europese landen en de bemoeienis van de EU met het cultuurbeleid is, vergeleken met andere beleidssectoren, gering. Dit betekent ook dat de marktcondities voor een sterke Europese commerciële cultuurindustrie slechter zijn dan die in de VS. Europa kent veel minder een homogene markt en marktordening, gelet op de nationale versnippering van regels. Ook heeft de VS een voorsprong in kennis opgebouwd bij het afzetten van uniforme culturele producten op een wereldwijde multiculturele markt.

De komst van ICT en internet

De economische ontwikkelingen die ICT als techniek heeft bevorderd, hebben duidelijk geleid tot een wereldwijde dominantie van het Amerikaanse model. De Amerikaanse culturele bedrijvigheid is in hoge mate een entertainmentindustrie. Juist dit soort economische activiteit is bij uitstek geschikt om ook in de virtuele sfeer een consumentenmarkt te scheppen (WRR 2002: 64). Economische exploitatie van de technisch verruimde transmissiemogelijkheden is slechts mogelijk wanneer hiertoe voldoende programma’s aanwezig zijn. Dit gegeven heeft een enorme impuls gegeven aan de particuliere ‘contentindustrie’, waarbij uiteraard de Amerikanen van hun historisch bepaalde voorsprong gebruik maken. Daarbij is het niet nodig om steeds nieuwe ‘inhoud’ te ontwikkelen; juist ICT maakt het mogelijk in het verleden ‘gestolde’ culturele producten zodanig te herbewerken dat zij binnen het kader van de nieuwe media commercieel kunnen worden aangeboden en geëxploiteerd. Zoals de vroegere industriële goederenindustrie de hulpbronnen van het milieu gebruikte, met alle risico van dien voor overexploitatie, zo dringt de commerciële wereld nu steeds sterker door in de traditionele culturele sfeer. Binnen dit kader zijn rechten van intellectueel eigendom van groot belang, waarbij de verdere distributie en routing van de bewerkte producten via licentieovereenkomsten commercieel kunnen worden uitgbaat. De wereldwijde versterking van de rechten op intellectueel eigendom kan binnen deze ontwikkeling goed worden begrepen.

Een eerste conclusie

Hoe verontrustend is uit cultureel oogpunt de hier beschreven ontwikkeling? Meerdere invalshoeken zijn mogelijk. Vanuit de traditionele Europese optiek is

deze ontwikkeling als zodanig ongewenst. Daartegenover staat de visie dat dit Europese denken in termen van dichotomie tussen economie en cultuur, als historisch bepaald verschijnsel, achterhaald is en dat moet worden getracht win-winsituaties te scheppen in de relatie tussen cultuur en economie. Dit parool wordt ook met betrekking tot het milieu gepropageerd. Zo wordt gesteld dat wereldwijde uniformering van de culturele productie geen natuurlijke noodzakelijkheid is. De reële pluriformiteit aan de vraagkant geeft een sterke impuls tot differentiatie in de producten.

Deze win-winlijn lijkt ook de strategie van de EU (2000: 27). In het Actieplan *e-Europa 2002*, een informatiemaatschappij voor iedereen, wordt geconstateerd dat Europa, gegeven de versnipperde markt, nu nog relatief zwak staat bij de ontwikkeling van een eigen digitale inhoudsindustrie; dit geldt zowel voor de digitale verwerking als voor de distributie. Wel heeft Europa een enorm potentieel, in termen van pluriformiteit en kwaliteit. Samenwerking tussen het bedrijfsleven en de publieke culturele instellingen binnen Europa is dan ook hard nodig, aldus het document. Ook hier moet worden bedacht dat het betreffende Actieplan heel sterk ontwikkeld is vanuit de economische optiek: versterking van de Europese concurrentiekracht. De bevordering van inhoudelijke programma's wordt dan ook direct in verband gebracht met de stimulering van on line verkoop.

Een ding is in ieder geval duidelijk. Er ontwikkelt zich voor cultuurinhoudelijke programma's een wereldwijde markt die, gegeven de machtsconcentraties en de historisch bepaalde voorsprong van de gevestigde aanbieders, nu zeker nog niet voldoet aan de norm van goede mededinging: een veelvoud van vragers én van aanbieders, alsmede lage toetredingsdrempels voor nieuwkomers. Dommering et al. (2002: 269) stellen in dit verband dat in de ICT-markt het evenwicht tussen het algemeen belang van vrijheidsrechten, goede mededinging en i.e.-rechten is verstoord ten gunste van laatstgenoemde rechten. Ook Dolfsma en Soete zien sterke monopolioïde tendensen op de meeste huidige informatiemarkten; zij spreken van eminente spanningen tussen het moderne i.e.-recht en eisen van goede mededinging (Dolfsma en Soete 2002: 160).

Men kan het ook anders stellen. In technische zin bevordert het open karakter van het internet de producentenvrijheid en de pluriformiteit van aanbieders, maar de marktorde die op het internet nu overheerst, beperkt echter de mogelijkheid van veel nieuwe producenten om zich in de virtuele sfeer ook economisch staande te houden. In correctie op wat eerder is gezegd, moet derhalve geconcludeerd worden dat ICT en internet niet zonder meer de waarden van producentenvrijheid en pluriformiteit bevorderen.

4.3.3 DOOR ICT BEVORDERDE CULTURELE COMMERCIALISERING EN DE GEVOLGEN VOOR CONSUMENTENVRIJHEID EN ONTPLOOIING

Het nationale stelsel van openbare en andere publieke bibliotheken, in de vorm waarin dit stelsel zich in de loop der tijd in de fysieke wereld heeft ontwikkeld, maakt duidelijk hoe de in de publieke sfeer ontwikkelde instrumenten de culturele kernwaarden van consumentenvrijheid en ontplooiing van burgers daadwerkelijk hebben geactiveerd. Een informatiebestand dat in een bibliotheek is opgenomen, biedt de consument een zekere garantie van de authenticiteit en betrouwbaarheid van de informatie. Bovendien kent deze sector vanouds een traditie waarbij het materiaal wordt ontsloten op basis van neutrale, objectieve criteria, zodat de consument zijn eigen weg kan kiezen. Het culturele aanbod wordt zo doorzichtig gemaakt.

In meerdere opzichten voldoet het internet in zijn huidige vorm niet aan de normen, zoals die in het openbare bibliotheekwerk zijn verankerd. In de eerste plaats niet vanwege de aard van de nieuwe techniek. Internet biedt, zoals gezegd, op zich een enorme verruiming voor culturele producenten- en expressievrijheid, zonder een kwalitatief inhoudelijke toets vooraf. Allerlei typen actoren kunnen er informatie en meningen aanbieden zonder de kwaliteitsbewakende tussenkomst van een traditionele publicerende instantie, zoals een uitgever. Internet is vooral een medium voor zelfpublicatie. Een bibliotheek daarentegen bevat vooral boeken en tijdschriften, dat wil zeggen afgeronde culturele producten. Zowel de tussenkomst van de publicerende instantie als de selectie door de bibliotheken zelf geven de consument garanties voor de authenticiteit en betrouwbaarheid.

Weliswaar kent internet in zijn huidige vorm talloze ontsluitingsmechanismen in de vorm van zoekmachines, portals en directories, maar de ontsluiting geschiedt op basis van overwegingen van populariteit, autoriteit en vooral commercialiteit (Marres en De Vries 2002: 195).

In navolging van Lessing wijzen Marres en De Vries (2002) er verder op dat sinds eind jaren negentig overheden en economische actoren zich wel degelijk in regulerende zin hebben beziggehouden met de structuur van het internet. Dit gebeurde evenwel vooral om de architectuur geschikt te maken voor commerciële en regulatieve, bijvoorbeeld strafrechtelijke, doelen (ibidem: 220). Sociaal-culturele overwegingen speelden maar een beperkte rol. Ontsluiting is nu in hoge mate overgelaten aan het sterk economische, commerciële particuliere initiatief.

De commercialisering aan de producentenkant, zoals eerder aangegeven, wordt dus versterkt door eenzelfde ontwikkeling bij de ontsluitende intermediairs. Beide tendensen kunnen in combinatie de consumentenvrijheid en ontplooiingsmogelijkheden flink beperken. Zij kunnen er allereerst toe leiden dat de pluriformiteit en kwaliteit van het aanbod afneemt. Voor zover een dergelijk aanbod wel tot stand komt, is hiernaast lang niet altijd gewaarborgd dat dit

aanbod voor de consument ook betrouwbaar, vindbaar en toegankelijk is gemaakt. Daarbij moet tevens worden gelet op het feit dat internet als techniek, gegeven zijn open karakter, ook zelf geen kwaliteitsgaranties bevordert. Ook hier geldt weer dat de potentiële versterking van de consumentenvrijheid, die internet als techniek zeker kan bieden, feitelijk lang niet altijd tot haar recht komt, gegeven de orde die nu in de virtuele sfeer overheerst.

4.3.4 ONTPLOOIING IN RELATIE TOT GELIJKHEID

Zelfs wanneer de in de voorafgaande subparagraaf behandelde tekorten in de vindbaarheid, ontsluiting en transparantie van het aanbod zouden zijn opgeheven, is nog niet verzekerd dat ICT en internet zonder meer de waarden van ontplooiing en gelijkheid bevorderen. Adequaat gebruik van de nieuwe technieken vergt immers ook dat de consument beschikt over de vaardigheden en de kennis om bewust te kunnen kiezen uit het enorm toegenomen aanbod aan informatie. Bij dit laatste gaat het om de mogelijkheid om zinvolle vragen te kunnen stellen en om de informatie binnen een eigen cultureel referentiekader te kunnen gebruiken. ICT en internet verhogen weliswaar de feitelijke keuzevrijheid van burgers, maar het enorme aanbod blijft voor de burger een 'gegevenswoestijn', wanneer hij niet in staat is om een zelfstandige, bewuste keuze te maken en het aanbod te gebruiken voor de eigen, zelf gekozen handelingsperspectieven.

De ontplooiingsgedachte verbindt zich hier sterk met de gelijkheidsgedachte. Voor veel goed opgeleide burgers zal de aanwezigheid van benodigde kennis en vaardigheden geen probleem zijn. Al evenmin is het problematisch dat deze kennis en vaardigheden niet gelijk over burgers zijn verdeeld. Ontplooiing betreft immers de actualisering van talenten die bij burgers latent aanwezig zijn en die uiteraard individueel verschillen. Waar het hier om gaat, is dat ICT en internet als zodanig geen enkele waarborg bieden voor een zeker minimaal niveau van gelijkwaardige ontplooiingsmogelijkheden voor alle burgers. ICT en internet bieden immers geen equivalent voor met name het publiek bekostigde, algemeen vormend onderwijs, dat in de fysieke wereld vanouds dit gemeenschappelijk niveau beoogt te realiseren. ICT kan op dit punt zelfs negatieve selectieprocessen versterken ten nadele van bepaalde groepen van burgers. Als zodanig bevordert het de waarden van ontplooiing in relatie tot gelijkheid niet.

Op basis van onderzoek komt ook de RMO (2000: 21) tot de bevinding dat de vragen van maatschappelijk ongewenste ongelijkheid die ICT kan oproepen, niet zozeer te maken hebben met financiële toegankelijkheid. Zeker op termijn zullen ongewenste maatschappelijke verschillen in de capaciteit van burgers om bij het gebruik van ICT goede keuzes te maken, veel belangrijker worden.

4.3.5 KWALITEIT

Ten aanzien van de kwaliteit kunnen duidelijk negatieve punten worden opgemerkt. Zo ontbreekt een inhoudelijke toets vooraf bij de toelating van informatie tot het internet. Daarnaast biedt de nu nog gebrekkige orde in de virtuele sfeer op punten als betrouwbaarheid van de informatie niet dezelfde kwaliteitsgaranties als in de fysieke wereld. Daartegenover staat wel dat internet al wel de kwaliteit van het aanbod op *onderdelen* heeft vergroot en dat de nog gebrekkige orde zich op termijn kan verbeteren. Men moet zich niet blind staren op de huidige fase van ontwikkeling van de maatschappelijke orde in de virtuele sfeer.

4.3.6 SOCIALE INTEGRATIE EN STABILITEIT

Op verschillende wijzen kunnen ICT en internet negatief uitwerken voor de waarden sociale integratie en stabiliteit.

Sociale integratie

ICT biedt enerzijds ruimte voor nieuwe integratiekaders over de grenzen heen, maar kan ook leiden tot segregatie en vrij gesloten culturele netwerken binnen de eigen groep. De nationale integratie en stabiliteit die een zekere gemeenschappelijkheid van kennis en cultuur vooronderstellen en vereisen, kunnen op deze manier in het gedrang komen. Aangezien de virtuele sfeer de fysieke wereld altijd zal aanvullen en niet zal vervangen, blijft er dus de permanente noodzaak om binnen het Nederlandse territoir een zekere gemeenschappelijkheid in culturele waarden te handhaven, als basis voor de aanvaarding van een eigen Nederlandse, maatschappelijke en juridische orde.

Sociale stabiliteit

Maatschappelijke stabiliteit vergt een goed evenwicht tussen continuïteit en vernieuwing. Het culturele verleden biedt, als maatschappelijk geheugen, leerpotentieel voor de samenleving. Juist in tijden van vernieuwing is het nodig de historische dimensie van actuele vragen te onderkennen. In die zin is cultuurbehoud een versterkt publiek belang.

De snelle opeenvolging van ICT-technieken biedt vooral problemen bij het behoud van virtuele documenten uit het recente verleden. De wijze waarop ICT nu wordt toegepast, vergroot het risico van een verbrokkelde en hybride archivering (Ketelaar, aangehaald bij Mudde 2001: 27). We kunnen het ons niet veroorloven dat er als gevolg van technische onvolkomenheden lacunes gaan ontstaan in het recente maatschappelijk geheugen. Digitale duurzaamheid is niet alleen een technisch probleem, maar raakt ook direct het belang van maatschappelijke stabiliteit.

4.3.7 CONCLUSIES

Twee nadelige effecten van ICT op de hierboven besproken waarden laten zich onderscheiden. Allereerst de potentieel gunstige effecten die ICT als techniek kan hebben op veel van de genoemde waarden. Deze worden, of kunnen worden, tenietgedaan door de feitelijke maatschappelijke en juridische orde die nu in de virtuele sfeer domineert, vooral op internet. Kenmerkend voor deze orde zijn de commerciële inslag en de machtsconcentraties aan de aanbodkant. Ten tweede begunstigt ICT geen (combinaties van) waarden, waarvan de maatschappelijke realisatie eerder in de fysieke dan in de virtuele sfeer plaats moet vinden, zoals de ontwikkeling van een basaal niveau van gelijke ontplooiingskansen. Het blijven nog steeds de klassieke, fysieke onderwijsinstellingen die dit soort waarden het beste kunnen realiseren.

We richten ons verder op het eerste type effecten, dat wil zeggen de effecten die bepaald worden door de gebrekkige, nu overheersende orde in de virtuele sfeer. Dit probleem is voor de overheid in zekere zin niets nieuws. In de klassieke, fysieke wereld is zij vanouds ook met dit probleem geconfronteerd. West-Europese overheden hebben op nationaal niveau een maatschappelijke, culturele orde weten te scheppen die corrigerend werkt. Het traditionele West-Europese cultuurbeleid, zoals zich dat in de fysieke wereld heeft ontwikkeld, gaat ervan uit dat de aanwezigheid van een pluriform en kwalitatief hoogwaardig cultureel aanbod, dat voor elke burger toegankelijk is, een maatschappelijk goed op zich is. In deze visie kan, voor zover het gaat om manifeste publieksvoorkeuren, veel overgelaten worden aan het culturele bedrijfsleven. Daarbuiten heeft de overheid echter een eigen verantwoordelijkheid om zelf publieke voorzieningen te treffen. De vraag is of deze overheidsrol zonder meer moet en kan worden getransponeerd naar de virtuele sfeer. Dient de nationale overheid hier op een gelijke manier het tekort in deze orde weg te nemen?

Mede gelet op wat in het vorige instrumentele hoofdstuk is gezegd over het handelingsvermogen van de nationale overheid, moet het antwoord negatief zijn. Het deficit van een gebrekkige maatschappelijke en culturele orde doet zich in de klassieke, nationale situatie voor binnen een geheel andere context dan in de nieuwe virtuele wereld. Een nationale overheid kan in de virtuele sfeer niet zonder meer een zelfde cultuurbeleid voeren als in de fysieke sfeer. Er zijn niet alleen zeer grote verschillen in territoriale schaal, maar ook in stadium van ontwikkeling. Het is goed mogelijk dat zich in de nabije toekomst in de virtuele sfeer een orde zal ontwikkelen, die meer garanties biedt voor een pluriform en kwalitatief hoogwaardig aanbod, dat bovendien voldoet aan hoge eisen van toegang, ontsluiting en betrouwbaarheid. Er is derhalve nu sprake van een onzekere situatie en van een duidelijke spanning tussen wat overheden redelijkerwijs zouden moeten en, met name nationale overheden, feitelijk kunnen.

In deze situatie ligt de kracht van de nationale overheden voorlopig eerder in het doen van relatief kleine, goed uitvoerbare stappen die wel binnen haar handelingsvermogen passen. Nationale overheden kunnen de maatschappelijke/culturele orde binnen de virtuele sfeer niet als zodanig veranderen. Zij kunnen wel een zeker tegenwicht bieden tegen de onwenselijke, nu dominante ontwikkelingen in de virtuele sfeer. Hierover gaat het volgende hoofdstuk.

5 DE RELATIE TUSSEN HET KUNNEN EN HET MOETEN

In dit hoofdstuk wordt een eerste beleidsagenda ontwikkeld door de bevindingen van de twee laatste hoofdstukken aan elkaar te relateren.

5.1 DE IMPLICATIES VAN ICT IN DE ZUIVER INSTRUMENTELE SFEER: WAT ONVERKORT MOET EN MET BEHULP VAN ICT STEEDS BETER KAN

In deze paragraaf gaat het om de kwalitatieve versterking van bestendige publieke belangen met behulp van ICT. Versterking betekent hier een vergroting van de interne doelmatigheid en de externe effectiviteit. De nadruk ligt op operationele processen in de instrumentele sfeer. Normatieve heroverwegingen van beleid op doel- en conceptueel niveau zijn hier niet aan de orde.

Dat aan dit type beleidsintensiveringen een voorrang in de tijd wordt gegeven, kan goed worden gemotiveerd. Er wordt immers begonnen met wat voor de hand ligt, met stappen die de overheid en de burger direct voordeel opleveren in termen van een doelmatige en betere dienstverlening. Op deze manier krijgt het beleidsproces ook een maatschappelijke legitimiteit en wordt door alle actoren leervermogen opgebouwd, dat kan worden gebruikt bij meer ingrijpende beleidsmaatregelen in het vervolgtraject.

Bij wijze van voorbeeld kunnen de volgende activiteiten worden genoemd:

- 1 Facilitering door de overheid van vernieuwende experimenten in de verschillende culturele sectoren is een algemeen aanvaard publiek belang; als zodanig wordt dit publiek belang ten gevolge van ICT niet gewijzigd. ICT schept ruimte voor allerlei nieuwe culturele processen, uitingen en toepassingen, met name doordat het de traditionele indelingscategorieën overschrijdt. Met enige aanpassingen kan het geldende stimuleringsbeleid, gericht op experimenten en vernieuwing, hierop van toepassing zijn. Daarbij kan het er zowel om gaan nieuwe initiatieven van de grond te krijgen als om het gebruik van ICT door bestaande publieke instellingen te stimuleren, waardoor de kwaliteit en het bereik van hun producten worden verbeterd. Denk bijvoorbeeld aan de podiumkunsten.
- 2 Vergroten van toegang en toegankelijkheid van culturele objecten en documenten die behoren tot de door de overheid beheerde of bekostigde publieke sfeer, is eveneens een bestendig publiek belang. ICT biedt hier veel, voor de hand liggende, mogelijkheden om dit belang effectiever te behartigen. Het meest in het oog springende voorbeeld is het on line tentoonstellen van objecten die wegens gebrek aan tentoonstellingsruimte in musea of gezien de fysieke kwetsbaarheid nu voor de bezoekers verborgen blijven. Veel verder gaat het vraaggericht en samenhangend ontsluiten van culturele objecten en documenten die nu in talloze, verschillende, publieke instellingen als musea, bibliotheken en archieven zijn opgeslagen. Deze ontwikkeling betreft overigens reeds bestaand beleid.

- 3 In de algemeen bestuurlijke sfeer krijgen de betere doorzichtigheid en het interactieve karakter van het overheidsbeleid met behulp van de nieuwe technieken veel aandacht. Deze gedachtelijn kan worden doorgetrokken naar de publieke, uitvoerende instellingen in de culturele sfeer. Deze instellingen kunnen worden verplicht om met behulp van ICT en internet hun beleidsvorming en de geboekte beleidsresultaten voor externen zichtbaar te maken en om op deze manier de band met de gebruikers van de voorziening te versterken. Ook hier gaat het om bestendige publiek belangen. Vergroting van transparantie en een stevigere band met de burger als gebruiker kunnen zo de maatschappelijke verantwoording en het vraaggericht functioneren van deze uitvoerende instellingen reële betekenis geven. Al te sterke fixaties van deze instellingen op de overheid en op het eigen professionele circuit worden op deze manier vermeden.

5.2 NIEUWE BELEIDSPRIORITEITEN: WAT IN TOENEMENDE MATE MOET EN MET BEHULP VAN ICT OOK NOG GOED KAN

5.2.1 DE ALGEMENE CULTURELE BASISVORMING, MET NAME HET VERPLICHT FUNDEREND ONDERWIJS

Bij het onderwijs zijn drie basiswaarden in het geding die als gevolg van ICT-ontwikkelingen in toenemende mate aandacht vragen: ontplooiing, gelijkheid en, in combinatie, sociale integratie en stabiliteit. Bij ontplooiing gaat het om de culturele vaardigheden en kennis waarmee op basis van een eigen referentiekader uit het overstelpend aanbod aan informatie bewuste keuzes kunnen worden gemaakt; dit aanbod moet kunnen worden gebruikt binnen een eigen handelingsperspectief. Deze culturele vorming kan plaats hebben op verschillende plaatsen en fasen in de levensloop. Het grote belang van het onderwijs, dat hier aan de orde is, ligt vooral in de koppeling van de waarden van ontplooiing en gelijkheid. Het algemeen verplichtend karakter van dit onderwijs maakt het tot het belangrijkste instrument waarmee een basale gelijkheid in ontplooiingskansen tussen burgers kan worden gecreëerd en waarmee negatieve maatschappelijke selectieprocessen kunnen worden tegengegaan. De andere educatieve en culturele instellingen die dit dwingend karakter ontberen, kunnen een goede aanvullende rol spelen. Zeker in de toekomst zal het immers meer gaan om een netwerk van educatieve voorzieningen voor de basisvorming, met de scholen als kernvoorziening. Denk bijvoorbeeld aan de educatieve functie van bibliotheken, musea en archieven.

Het is duidelijk dat de brede culturele vorming, die hier wordt bepleit, verder gaat dan alleen kunstzinnige vorming. Alle basisvakken van het verplicht onderwijs zijn relevant. Bovendien is hiermee geen pleidooi gegeven voor een groter gebruik van computers op school. Dit laatste is een meer operationeel, didactisch probleem dat hier niet aan de orde komt.

De derde waarde die hier in het geding is, betreft sociale stabiliteit en integratie, oftewel het tegengaan van gesloten cultuur- en kenniss gemeenschappen binnen

het nationale territoir. De deugdelijkheideisen die de overheid aan de inhoud van dit onderwijs stelt en die voor iedere school gelden, alsmede het verplichtende karakter van dit onderwijs maken deze publieke voorziening tot het beste instrument om het behoud van een zekere gemeenschappelijke cultuur en kennis bij alle burgers in ons land te garanderen.

5.2.2 OPENBARE BIBLIOTHEKEN

De educatieve functie van bibliotheken is hierboven al aan de orde geweest. Reeds eerder is gesteld dat de belangrijkste intermediairs, portals en zoekmachines, op het internet sterk gebaseerd zijn op criteria van populariteit en vooral commercialiteit. Vaak is er geen sprake van een neutrale ontsluitingsstructuur op internet die de keuzevrijheid van de consument vergroot. Juist op dit laatste punt hebben de openbare bibliotheken een sterke professionele traditie, waarbij de eigen keuzevrijheid van de gebruiker wordt gerespecteerd en ondersteund. Wanneer door het bibliotheekwerk op het internet een ontsluitingsstructuur wordt ontwikkeld, kan dit een tegenwicht bieden tegen de nu dominante ontwikkelingen. Ook de gidsrol van de publieke omroep op het internet, het verwijzen naar relevante en betrouwbare informatie, kan in dit verband worden genoemd.

5.2.3 EEN ALGEMEEN FACET VAN PUBLIEKE VOORZIENINGEN: GARANDEREN VAN BETROUWBAARHEID EN AUTHENTICITEIT VAN CULTURELE INFORMATIE

Het gegeven dat internet in zijn huidige fase van ontwikkeling onvoldoende garanties kan geven voor de betrouwbaarheid en authenticiteit van informatie, geeft de aanwezigheid van publieke voorzieningen op het internet een eigen betekenis. Ook hier is de professionele traditie van instellingen als archieven, bibliotheken en musea belangrijker dan de formele bevoegdheid van de overheid om op dit punt regels te stellen. In ruimer verband gaat het om alle publieke instellingen die databanken en registers beheren, die culturele informatie bieden, die voor burgers, bedrijven en maatschappelijke instellingen relevant zijn, zoals de Rijksdienst voor Monumentenzorg.

5.3 MOGELIJKE AFBOW VAN BELEID: WAT ONVERKORT KAN MAAR WELLICHT MINDER MOET

5.3.1 ALGEMEEN

Het onderwerp dat in deze paragraaf aan de orde is, betreft een algemeen probleem dat zich vanouds ook in de fysieke wereld voordoet. Allerlei ontwikkelingen kunnen ertoe leiden dat de overheid ook op zich maatschappelijk belangrijke taken beter kan afstoten. Dit geldt vooral voor de situatie waarin de markt of particuliere non-profit instellingen de betreffende functies kunnen overnemen of dit reeds gedaan hebben. Er is dan sprake van een blijvend maatschappelijk, maar wel afnemend publiek belang. Het punt speelt al geruime tijd bij de recreatieve en sportieve

functie van de publieke omroep. Relevant is hier ook een economische overweging: een overheid die voorzieningen treft waarvan de functie even goed door de markt kan worden vervuld, bevordert een niet te rechtvaardigen marktverstoring.

De ontwikkeling van een virtuele wereld kan voor de overheid een goede reden zijn om dit punt te heroverwegen; er ontstaan immers on line nieuwe mogelijkheden voor marktwerking. Zo biedt het interactieve karakter van ICT ruimte voor talloze nieuwe particuliere intermediaire structuren, waardoor het culturele aanbod en de vraag met elkaar in verband worden gebracht, zoals virtuele veilingen, artotheken en galeries. In het verleden heeft de overheid in de fysieke wereld een duidelijke rol gespeeld bij de ontwikkeling van een publieke distributiestructuur. Het is ook hier de vraag of deze lijn zonder meer naar de virtuele sfeer moet worden doorgetrokken. Wat off line als overheidstaak wordt gezien, hoeft niet zonder meer te gelden voor de virtuele wereld.

Wellicht is dit een van de moeilijkste beleidsproblemen die ICT oproept bij het cultuurbeleid. Cultuurbeleid is immers vooral begunstigend beleid, waarvan de aanbiedende instellingen en professionals het meest direct profiteren, in termen van geld, macht en status. Algemene tendensen binnen de overheid die leiden tot handhaving en uitbreiding van bestaand beleid, worden aldus extern versterkt. Daarom wordt hieronder wat dieper ingegaan op de gewenste argumentatie van deze afbouw van beleid.

5.3.2 BOUWSTENEN VOOR EEN AFWEGINGSKADER BIJ DE AFBOW VAN BELEID

Bij de afbouw van beleid zijn de volgende overwegingen relevant:

- 1 De kwaliteit van de afweging wordt allereerst verbeterd, wanneer de overheid het principiële andere karakter van publieke en private, met name commerciële instellingen zo goed mogelijk definieert. Aan het einde van hoofdstuk 2 is hier al op gewezen. De eigenlijke taak van de publieke instellingen ligt in het realiseren van bepaalde normatieve basiswaarden, zoals eerder gedefinieerd, en juist niet in het commercieel uitbaten van manifeste publieksvoorkeuren. De overheid moet erop toezien dat deze instellingen de waarden effectief realiseren en dat deze tot uitdrukking komen in het aanbod, de organisatie en de professionele wijze van werken. Er is steeds het risico van louter 'mooie woorden', waarbij deze waarden een beperkte intentionele rol vervullen in manifesten en statuten van de instellingen.
- 2 Gegeven dit verschil in principiële taakstelling tussen publieke en zuiver particuliere instellingen is een beperkte overlap in het werk tussen deze instellingen vaak geen probleem. Men verleent deels dezelfde diensten, maar vanuit een andere optiek. Met de markt vergelijkbare activiteiten van publieke instellingen zijn dan aanvaardbaar, wanneer zij de eigenlijke, publieke kerntaken beter tot hun recht laten komen. De recreatieve functie van de openbare bibliotheken en de publieke omroep is hierbij een vaak genoemd voorbeeld. Worden deze voorzieningen met de recreatieve functie uitgebreid, dan verhoogt dit in deze redenering hun maatschappelijk draagvlak.

Het wordt problematisch als bij publieke voorzieningen andere functies dan de kerntaken *de facto* gaan overheersen en de instellingen zich feitelijk gaan gedragen als een commercieel bedrijf. De eis van doelmatig en effectief functioneren, een norm die de overheid de laatste jaren aan de publieke instelling steeds indringender oplegt, moet dan ook zo worden verstaan dat zij haar publieke taak beter behartigt en zich niet louter richt op afzetvergroting en een breder publieksbereik zonder meer.

- 3 Verder is het zo dat het vaak lange tijd onzeker is of een publieke instelling of taak kan worden afgestoten, omdat markt- of andere partijen deze (kunnen) overnemen. Zo zijn de ontwikkelingen in de virtuele sfeer nog lang niet uitgekristalliseerd. Het kan dan een goed beleid zijn om voorlopig een strategie van twee wegen te hanteren: de publieke instellingen laten voortbestaan en tegelijkertijd de markt de ruimte geven om deze diensten ook te verrichten. Wanneer de ontwikkelingen zijn uitgekristalliseerd, kan beter een definitief besluit worden genomen ten gunste van de publieke of private sector. Een goed voorbeeld vormen de verschillende functies van de huidige publieke omroep, zowel off line als on line. Moet bijvoorbeeld de publieke functie van de institutionele garantie van nationaal georganiseerde pluriformiteit op lange termijn nog gehandhaafd blijven? Moeten hiertoe klassieke omroepverenigingen blijvend, als publieke instelling, van overheidswege bekostigd worden?
- 4 Het onderscheid tussen het publieke en private belang betreft met name het type culturele handelingen, oftewel de culturele functie die aan de orde is, en niet zozeer de organisatorische, juridische vormgeving van de instelling. Het moet mogelijk zijn dat één instelling beide functies vervult of dat beide typen activiteiten worden gebundeld in een samenwerkingsverband tussen private en publieke instellingen. Essentiële voorwaarde blijft dan wel dat dit onderscheid in functies overeind blijft, niet verwatert en ook goed doorwerkt in de wijze van besluitvorming. Legitimatie en verantwoording van het publieke deel moeten altijd een overheidszaak blijven.

5.4 MOEILIJKE, NIEUWE PROBLEMEN VAN OVERHEIDSBELEID: WAT MINDER KAN MAAR WEL ONVERKORT MOET

In deze paragraaf gaat het vooral om de op dit moment dominante maatschappelijke, culturele orde in de virtuele sfeer, die sterk gekenmerkt wordt door commercialisering en economische machtsconcentraties, zowel aan de aanbodkant als bij de intermediairs. Deze orde wordt mede bepaald door recente ontwikkelingen in het recht op het intellectuele eigendom en door de historische voorsprong van vooral het Amerikaanse bedrijfsleven. In die zin kan worden gesproken van een maatschappelijk nog niet bevredigende orde.

Daarnaast is er in de virtuele sfeer in hoge mate ook een *gebrek* aan orde. In de fysieke sfeer geldende garanties van de betrouwbaarheid van informatie zijn hier nog in ontwikkeling.

Europese overheid

Voor zover de overheid hier iets aan kan doen, dan is het toch primair de Europese overheid. Alleen zij kan zorgen voor een adequate schaal, waarop marktpartijen efficiënt kunnen produceren, en voor een gemeenschappelijke marktordening. Dit plaatst het idee van een Europees cultuurbeleid in een nieuw licht. Binnen het Europees verdrag heeft de EU voor het klassieke, subsidiërende cultuurbeleid een beperkte taak. Hier gaat het evenwel om een beleid van economische orde, op een terrein waar tevens culturele belangen in het geding zijn. Bij dit nieuw type cultuurbeleid kan veel minder sprake zijn van Europese terughoudendheid. De nationale overheid kan dit beleid nauwelijks voeren, omdat de versnipperde nationale markten en marktregelingen nu juist een onderdeel zijn van het probleem.

Nationale overheid

Op dit niveau is het vooral van belang dat de beperkte mogelijkheden die er toch nog zijn, zo goed mogelijk worden onderkend en uitgebuit. Een deel van de regelgeving inzake intellectuele-eigendomsrechten is aan de nationale overheden gedelegeerd, zoals het maken van uitzonderingen voor publieke culturele instellingen. Zoals in hoofdstuk 3 naar voren kwam, moet de overheid zich in de nieuwe context minder fixeren op het instrument van regelgeving. Minstens zo belangrijk is dat zij zichzelf en de publieke instellingen die zij beheert en bekostigt, zodanig versterkt dat deze binnen de nieuwe context krachtige marktspelers zijn, bijvoorbeeld bij het sluiten van licentiecontracten.

Op de nieuwe markt van intellectuele en andere eigendomsrechten hebben nationale overheden en publieke instellingen zelf vaak meer 'goud in handen' dan zij zich bewust zijn. Denk bijvoorbeeld aan de rechten die zij in de loop der historie verworven hebben en aan hun rol als werkgever. Daarnaast heeft de overheid in het subsidie-instrument een goed middel om de publieke instellingen een sterke marktpositie te geven. Als voorwaarde voor de subsidie mag de overheid verwachten dat de instelling op dit punt een gericht beleid voert en verantwoordt. Hier ligt een beleidsruimte die nu nog te weinig wordt benut.

Overheden en publieke instellingen kunnen aldus enigszins fungeren als *countervailing power* en een zeker tegenwicht bieden tegen particuliere machtsconcentraties van bijvoorbeeld uitgevers. Dat het in de publieke sfeer niet gaat om commerciële exploitatie van de eigen rechten, maar om een zo goed mogelijk uitbaten van de eigen, door publieke belangen bepaalde positie is al eerder gememo-reerd.

Problemen van digitale duurzaamheid

Eerder is gesteld dat cultuurbehoud in de ICT-context een versterkt publiek belang is, terwijl de introductie van opeenvolgende nieuwe technologische systemen en applicaties kan leiden tot onoverzichtelijke en slecht geordende archivering. Het is duidelijk dat ook dit probleem alleen in internationaal, Europees verband kan worden opgelost. Alleen op dit niveau kunnen goede afspraken worden

6 HEROVERWEGING VAN TRADITIONELE AANNAMES EN CONCEPTEN VAN CULTUURBELEID

6.1 ALGEMEEN

In dit laatste hoofdstuk staat de gedachte centraal dat de reflectie op traditionele aannames en concepten van het huidige cultuurbeleid niet alleen een interessante theoretische exercitie is. Het is ook beleidsmatig wenselijk nu al na te denken over meer fundamentele, maar thans onzekere maatschappelijke verschuivingen die op termijn aanleiding kunnen vormen tot hernieuwde concepties van cultuurbeleid. In het begin van deze studie is al aangegeven dat het hier niet primair gaat om ICT als techniek, maar om de als gevolg van ICT veranderende maatschappelijke en economische context.

6.2 DE VERSCHILLENDE THEMA'S

6.2.1 DE VERANDERENDE CULTURELE ROL VAN DE OVERHEID

Juist in een complexe en snel wisselende, door ICT gekenmerkte samenleving zal de overheid in toenemende mate het publieke belang van de verschillende functies en aspecten van cultuur opnieuw moeten wegen. Dit vraagt ook om een zelfstandige *inhoudelijke* beoordeling van de overheid op macroniveau: is een bepaald type voorziening in de nieuwe context nog een publiek belang? In hoeverre valt deze weging anders uit voor de verschillende functies binnen één voorziening? Deze globale, cultuurinhoudelijke beoordeling betekent derhalve dat het idee van inhoudelijke neutraliteit van de overheid dat in Nederland sterk leeft, wordt doorbroken.

De hier voorgestane gedachte verdraagt zich goed met een wél blijvend gewenste terughoudendheid van de politieke overheid op microniveau. De inhoudelijke beoordeling van concrete culturele uitingen en objecten kan de politiek aanspreekbare overheid beter aan anderen overlaten. Op dit vlak blijft het bekende adagium van Thorbecke springlevend. Deze zelfstandige inhoudelijke beoordeling door de overheid van het publieke belang op macroniveau vergt niet alleen een doorbreking van traditionele denkwijzen, waarbij het cultuurbeleid vooral op vragen van middelen, financiën en structuren is gericht. De nieuwe aanpak vereist ook een krachtige overheid, die de moed moet hebben in te gaan tegen goed georganiseerde deelbelangen die willen dat het subsidiebeleid dat hen begunstigt, gehandhaafd blijft.

Zowel gezien de ideële als de operationele barrières vraagt dit proces van zelfstandigeerschikking van middelen voor het cultuurbeleid door de overheid de komende jaren veel aandacht. De kracht van het komend cultuurbeleid ligt waarschijnlijk meer in een goede inhoudelijke doordenking dan in de hoeveelheid middelen die de overheid ter beschikking stelt.

6.2.2 KIEZEN IN ONZEKERHEID, VRAGEN VAN CONTINUÏTEIT EN FLEXIBILITEIT

Technologische ontwikkelingen en *a fortiori* de maatschappelijke verwerking ervan zijn onvoorspelbaar en ambivalent. Dit maakt de beleidsvorming onzeker. Veel cultuurbeleid is evenwel bij uitstek investeringsbeleid, waarbij de maatschappelijke baten zich eerst na lange tijd manifesteren. Dit beleid, waarbij een wissel moet worden getrokken op een wat verdere toekomst, wordt door deze onzekerheid bemoeilijkt. De vraag is dan hoe uit dit dilemma te geraken. Wellicht verdient het in dit kader aanbeveling een lijst op te stellen van publieke instituten waarvan redelijkerwijs wel zeker is dat zij ook op langere termijn een culturele kernfunctie zullen blijven vervullen. De overheid zou langjarige overheidsgaranties en publieke investeringen hierop moeten concentreren, terwijl voor andere voorzieningen meer tijdsgebonden, flexibele overheidssteun de voorkeur verdient. In ieder geval lijkt het zinvol zo'n toekomstgerichte analyse van het brede scala van publieke instituties te entameren.

6.2.3 DE RELATIE TUSSEN CULTUUR EN ECONOMIE

Het eigen karakter van publieke instellingen ten opzichte van private, commerciële actoren is in de vorige paragraaf al aan de orde geweest. Hier gaat het om het achterliggende, meer fundamentele probleem dat zich in toenemende mate zal aandienen: de gewenste relatie tussen het culturele en het economische domein, met name de ondernemingswijze georganiseerde productie.

De historische context

Al eerder is aangegeven hoe de Amerikaanse en West-Europese traditie vanouds verschillen ten aanzien van de relatie tussen cultuur en economie, en hoe de Amerikaanse visie mede als gevolg van ICT en internet wereldwijd steeds meer gaat domineren.

De beperking in de tijd bij de West-Europese traditie is belangrijk. In de periode voor 1800 was er ook hier een haast vanzelfsprekende verwevenheid tussen het economische en culturele domein. Niet alleen de adel en de kerk waren actief als mecenas van cultuur; juist kooplieden, die zelf alert en flexibel moesten zijn, waren eerder geneigd nieuwe genres in kunst en cultuur te ondersteunen dan kerk en adel. Met name in de opkomende handelssteden van de Noordelijke en Zuidelijke Nederlanden en in Noord- en Midden-Italië was er een positieve relatie tussen de economische en de culturele dynamiek (Burke 1986; 1993). Het open karakter van de handelssteden bood ruimte voor immigratie, interactie en wederzijds leren van ook culturele professionals. De huidige verbondenheid van economie en cultuur is dus ook in Europa niets nieuws.

Ontwikkelingen als de opkomst van de Romantiek en het Duitse filosofische idealisme hebben vanaf 1800 het idee versterkt van een hoogwaardige cultuur die afgeschermd moet worden van en beschermd moet worden tegen de nieuwe industriële economie. De komst van een nieuwe maatschappelijke klasse als de

stedelijke burgerij in Duitsland en de intellectuelen in Frankrijk, die zich cultureel uitdrukkelijk wilden onderscheiden, hebben deze beweging versterkt. De rol van mecenas voor deze hoogwaardige cultuur werd bij de nationale overheid gelegd en de professionals moesten bepalen wat een hoogwaardige cultuur is. In het kader van de verzorgingsstaat kreeg deze overheid er in de vorige eeuw een nieuwe sociale taak bij, namelijk de spreiding van deze cultuur onder brede lagen van de bevolking.

Bouwstenen voor een heroverweging van de relatie tussen cultuur en economie

Het eerste belangrijk punt in de heroverweging van de relatie tussen cultuur en economie is uiteraard de verandering van de maatschappelijke, economische *context*. In de hoogtijdagen van de industriële productie van massagoederen was veel hoogwaardige cultuur uit oogpunt van economische bedrijvigheid niet interessant. De huidige verschuiving naar een diensten- en belevingseconomie en de grote behoefte aan inhoudelijke programma's ('content') voor de economische exploitatie van de nieuwe transmissietechnieken hebben de relatie tussen economie en cultuur totaal veranderd.

Ten tweede zijn er belangrijke conceptuele veranderingen. Bredere ontwikkelingen, zoals een zekere dominantie van het Amerikaanse culturele denken met zijn grote nadruk op entertainment en de verkoopbaarheid van culturele producten, leiden er, los van ICT, al snel toe dat de klassieke canons voor hogere cultuur eroderen. Nieuwe generaties groeien in afnemende mate op met het idee van de vanzelfsprekende superioriteit van de hogere cultuur (Van den Broek en De Haan 2000). ICT kan dit proces versnellen. De beleidsmatige betekenis van deze ontwikkeling is evident: de norm van hoogwaardige kwaliteit is nu een belangrijke legitimatie van overheidssteun. Ook hier zijn ontwikkelingen in meerdere richtingen mogelijk: de klassieke canons kunnen worden vervangen of er kunnen nieuwe verbindingen tussen de hogere en lagere cultuur worden gelegd.

Ten slotte is het twijfelachtig of het vraagstuk ook in de toekomst vanuit een sterk ideële, filosofisch bepaalde dichotomie benaderd moet worden, zoals dat in het nabije verleden in West-Europa het geval was. Het is wellicht verstandiger de arrangementen in de publieke sfeer enerzijds en die in de markteconomie anderzijds vooral instrumenteel te zien en ze meer onbevangen te beoordelen op hun feitelijke functionaliteit voor een concrete culturele wenselijkheid of doel. In veel gevallen zijn de arrangementen van de markteconomie überhaupt niet aan de orde; het gaat immers helemaal niet om een manifeste vraag van de bevolking. Veel publieke culturele voorzieningen hebben hun ratio in hun nut van beschikbaarheid, anders gezegd: in de overweging dat de betreffende culturele functies in een hoog ontwikkelde maatschappij aanwezig moeten zijn. Ook belangen van komende generaties die vooral bij cultuurbehoud de publieke voorzieningen legitimeren, kunnen naar hun aard moeilijk met arrangementen van de markteconomie tot hun recht worden gebracht.

Veel cultuuruitingen, vooral uit het verre verleden, zijn verder economisch volstrekt niet interessant, omdat zij zich ook met behulp van ICT niet lenen voor bewerking en omvorming tot een voor een breed publieke aantrekkelijk product. Denk bijvoorbeeld aan filosofische en theologische traktaten. Wenselijk cultuurbehoud vraagt hier eerder om arrangementen in de publieke sfeer.

In veel gevallen zullen arrangementen uit de publieke sfeer en de marktsector elkaar kunnen versterken en zal er sprake zijn van reële win-winsituaties. Evenals in de relatie tot het milieu is er vooral het risico dat veel te gemakkelijk een dergelijke win-winsituatie wordt verondersteld. Het lijkt een opgave van het komend cultuurbeleid om zo goed mogelijk te traceren waar culturele waarden en doelen bij uitstek om publieke arrangementen blijven vragen.

6.2.4 VERSCHUIVINGEN IN DE RELATIE TUSSEN HET VIRTUELE EN FYSIEKE DOMEIN

ICT leidt niet alleen tot deterritorialisering; de directe fysieke leefomgeving blijft immers belangrijk, zeker ook in sociaal-cultureel opzicht. De meest waarschijnlijke trend is een combinatie van deterritorialisering, schaalvergroting en schaalverkleining. Hoe dit proces in beleidstermen van territoriale (de)centralisatie moet worden vertaald, is niet vooraf duidelijk. We beperken ons hier tot één mogelijke beleidsontwikkeling.

Het traditionele ruimtelijk cultuurbeleid vond zijn belangrijkste legitimatie in het idee van een adequate geografische spreiding. Dit impliceerde een vrij centraal beleid en beperkte verschillen in het aanbod van vooral de steden. Binnen de nieuwe ICT-context is het denkbaar dat het idee van de adequate geografische spreiding van voorzieningen aan belang inboet en de eigen sociaal-culturele identiteit van de stedelijke ruimte maatschappelijk hoger wordt gewaardeerd. Steden willen zich dan juist van elkaar onderscheiden. Eén bepalende factor voor deze stedelijke identiteit wordt gevormd door de publieke culturele voorzieningen. Dit kan vragen om meer decentraal beleid voor de klassieke culturele instellingen.

7 EPILOOG

Wanneer het bovenstaande wordt geplaatst binnen het kader van het cultuurbeleid in zijn totaliteit, dan krijgt vooral het idee van bovenindividuele, publieke belangen als vertrekpunt van de redenering voor cultuurbeleid van de overheid een nieuwe actualiteit. De hiermee contrasterende stelling dat de individuele preferenties van consumenten ook voor het cultuurbeleid van de overheid het uitgangspunt zouden moeten zijn, wordt hier dus uitdrukkelijk afgewezen. Hiervoor zijn verschillende motieven. Zo honoreert de stelling op geen enkele manier het eigen karakter van het historisch gegroeide, klassieke West-Europese cultuurbeleid. Bovendien zal deze redenering in de toekomst nog minder het beleid kunnen legitimeren.

Het klassieke cultuurbeleid is nooit uitgegaan van de werkelijke preferenties van consumenten. Centraal stond, en staat, een paternalistische, élitaire visie op wat de behoeften van consumenten zouden moeten zijn. In deze visie moet de burger cultureel competent worden gemaakt vanuit de hoop en verwachting dat hij de zelfde keuzes zal maken als de culturele élite. Hiermee is een klassiek dilemma van het cultuurbeleid gegeven: hoe de bevolking te emanciperen en cultureel competent te maken en tegelijkertijd te erkennen dat in een vrije samenleving geëmancipeerde burgers nu eenmaal het recht hebben andere keuzes te maken dan de culturele professionals voor ogen staan?

In tweërlei zin lijkt de hier afgewezen beleidsredering in de toekomst alleen maar kwetsbaarder en disfunctioneler te worden. Ten eerste is te verwachten dat in een hoog ontwikkelde maatschappij van mondige burgers ieder paternalistisch overheidsbeleid aan maatschappelijke legitimatie zal inboeten. Ten tweede is deze beleidsredenering steeds minder toereikend, nu zich ook in de culturele sector vaker de vraag voordoet of de markt dan wel de overheid de gerede partij is. De hier afgewezen redenering leidt immers per definitie tot een primaat van de markt. Het kunnen voldoen aan manifeste, momentane voorkeuren van individuele consumenten is bij uitstek de kracht van ook de culturele, commerciële markt.

In het voorafgaande is meermalen naar voren gekomen hoe vanuit overwegingen van algemeen, publiek belang de instandhouding van publieke voorzieningen *wel* goed gelegitimeerd en gemotiveerd kan worden. Een bepaald cultureel niveau van de samenleving, zoals dat mede bepaald wordt door de in hoofdstuk 2 genoemde normatieve basiswaarden, vooronderstelt de aanwezigheid van instellingen die (een combinatie van) culturele functies vervullen, zoals de Koninklijke Bibliotheek. Alleen een overheid kan de aanwezigheid van dit type instituten, die een culturele scharnierfunctie vervullen, duurzaam garanderen. Hetzelfde geldt voor een stelsel van algemene, culturele vorming dat een zeker gemeenschappelijk niveau van culturele ontplooiingsmogelijkheden kan waarborgen. Bij veel culturele voorzieningen voor cultuurbehoud zijn tevens belangen van vroegere

en komende generaties in het geding, en de markt kan die niet honoreren. Ook de overweging dat een bepaalde instelling ons land goed vertegenwoordigt in het internationale forum kan een goede reden zijn om haar als een publiek belang aan te merken.

De legitimatie van publieke voorzieningen ligt veelal in het gegeven dat de overheid het nodig acht deze in een cultureel hoogwaardige samenleving te garanderen, in hun nut van beschikbaarheid. Bij veel publieke instellingen is er maar ten dele een manifeste vraag. Uiteraard mag ook van publieke instellingen gevraagd worden dat zij zich in een tijdperk van individualisering meer richten op de gedifferentieerde vraag vanuit de bevolking. In allerlei publieke sectoren is dit terecht een steeds belangrijker aandachtspunt. Alleen ogenschijnlijk is er een tegenstelling tussen dit streven en het hier gekozen uitgangspunt van het publiek belang als vertrekpunt voor overheidsbeleid. In de hier voorgestane redenering is immers het verschil essentieel in legitimatie en taakstelling tussen publieke en particuliere, commerciële instellingen. Met inachtneming van deze verschillende kaders mag vervolgens ook van publieke instellingen worden verwacht dat zij in een interactie met hun directe omgeving functioneren.

SAMENVATTING

ICT en internet beperken vooral één hoofdinstrument van overheidsbeleid: de verticale, eenzijdige sturing door het opleggen van handelingsgeboden en -verboden, en daaraan verbonden negatieve sancties. Dit geeft reële problemen op terreinen als het strafrecht, het fiscaal beleid, de marktordening en aspecten van het sociale beleid, zoals de premieheffing. Het klassieke cultuurbeleid onderscheidt zich van deze terreinen, doordat het vooral een vorm is van positieve sanctionering, het van overheidswege zelf treffen dan wel subsidiëren van publieke voorzieningen in de fysieke wereld. Binnen dit kader kan de overheid goed handhaafbare verplichtingen opleggen aan de publieke instellingen, ook op het punt van het gebruik van ICT-middelen en de aanwezigheid van deze instellingen in de virtuele wereld. Hoofdstuk 3 laat overigens ook talloze andere, reële aanknopingspunten zien voor effectief handelen van de overheid, waar het gaat om de eigen publieke voorzieningen.

De meest ingrijpende vragen die ICT oproept voor het cultuurbeleid, liggen vooral op het niveau van de doelbepaling en het aanmerken van publieke belangen, gegeven de nieuwe beleidscontext die deze technologische ontwikkeling schept. Op twee punten is die verandering van context fundamenteel: het nationale, territoriale kader verliest zijn vanzelfsprekende dominantie en de Amerikaanse visie op cultuur (beleid) wordt begunstigd ten nadele van de klassieke, West-Europese visie. Twee wezenlijke elementen van deze Amerikaanse visie zijn: een afname van het onderscheid tussen kwalitatief hoogwaardige en laagwaardige, 'gewone' cultuur en het verschijnsel dat cultuur in al haar verschijningsvormen steeds meer wordt gezien als een op de markt economisch uit te baten product.

Twee factoren zijn hier relevant. Fenomenen als internet zijn in hoge mate ontwikkeld binnen het kader van de Amerikaanse cultuur en levensstijl. De nieuwe technologische mogelijkheden van ICT bij het hergebruiken en bewerken van de culturele informatie bieden daarnaast voor dit Amerikaanse model ook veel meer ruimte. Juist bij deze nieuwe ontwikkelingen manifesteert zich ook op cultureel terrein een afnemend handelingsvermogen van de nationale overheid. De mogelijkheden om particuliere markten in deze sector te ordenen zijn, zeker voor deze overheid, beperkt. Dit geldt zowel voor de fysieke als voor de virtuele wereld. Meer kan hier verwacht worden van de Europese overheid.

Overigens staan de nationale overheden hier niet geheel met lege handen. Zij kunnen een zeker tegenwicht bieden tegen al te commerciële tendensen door ervoor te zorgen dat de publieke instellingen sterk aanwezig zijn op het internet en vooral op de markt van intellectuele-eigendomsrechten.

Een andere relativering betreft het tijdsaspect. Onderscheid moet worden gemaakt tussen ontwikkelingen die ICT en internet als techniek bevorderen en de maatschappelijke orde zoals die zich thans en mogelijkserwijs in de nabije toekomst ontwikkelt. Nu is de huidige orde op internet, zoals eerder aangegeven, gebrekkig,

veelal commercieel en anarchistisch. De talloze mogelijkheden voor zelfregulering door particuliere gemeenschappen die het internet biedt, kunnen op termijn dit beeld veranderen.

Zowel binnen als buiten de overheidssfeer zijn er dus mogelijkheden om de orde in de virtuele sfeer meer te laten voldoen aan de eisen die de culturele basiswaarden stellen.

LITERATUUR

- Adviescommissie ICT en overheid (2001) *Burger en overheid in de informatiesamenleving; de noodzaak van institutionele verandering*, Den Haag, ministerie van BZK.
- Beunen, A. en M. de Cock Buning (2000) 'Auteursrecht en musea', in A. Beunen (red.) *Museumrechtwijzer, juridisch handboek voor musea*, Amsterdam: Boekmanstichting.
- Bovens, M.A.P. (1999) 'Informatierechten, over burgerschap in de informatiemaatschappij', *Nederlands tijdschrift voor Rechtsfilosofie en Rechts-theorie*, 1999, nr. 2.
- Van den Broek, A. en J. de Haan (2000) *Cultuur tussen competentie en competitie. Contouren van het cultuurbereik in 2030*, Amsterdam/Den Haag, Boekmanstichting/Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Burke, P. (1986) *The Italian Renaissance*, Cambridge: Polity Press.
- Burke, P. (1993) *Antwerpen a metropolis in comparative perspective*, Antwerpen: Snoeck.
- Cohen Jehoram, J. (2001) 'Europees auteursrecht - steeds horizontaler', *NJB*, afl. 9 2 maart 2001: 377-383.
- Commissie Van Diepen – Oost (2000) *Archieven in de etalage*, Zoetermeer, ministerie van OC&W
- Dolfsma, W. en L.L.G. Soete (2002) 'Kennis op markten - verkenning en betekenis voor overheidsbeleid', blz. 117-170 in H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR voorstudies en achtergronden V 110, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Dommering, E., B. Hugenholtz en J.Kabel (2002) 'De overheid en het publieke domein van informatie voor wetenschappelijk onderzoek', blz. 249-308 in H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR voorstudies en achtergronden V 110, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Europese Unie (2000) *e-Europe 2002, een informatiemaatschappij voor iedereen*, Actieplan, opgesteld door de Raad en de Europese Commissie, Brussel
- Europees verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden* (1950), Rome; zie voor de meest recente vertaling van de materiële bepalingen uit het Verdrag en de Protocollen: *NJB*, 1 november 1990, afl. 38: 1502
- Falkena, F., K.Gilhuis en W.Wefers Bettink (2001), 'De domeinnaam in het civiele recht', *NJB*. afl. 18, 4 mei 2001: 841-848
- Fulbrook, M. (1990) *A concise history of Germany*, Cambridge: Cambridge University Press
- Hoefnagel, F.J.P.M. (1988) *Wetgever en cultuur*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Hoefnagel, F.J.P.M. (1992) *Cultuurpolitiek, het mogen en moeten*, WRR Voorstudies en Achtergronden V73, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Hoefnagel, F.J.P.M (1993), m.m.v. H.G.M. Hendriks en M.D. Verdaasdonk, *Het Duitse cultuurbeleid in Europa*, WRR Voorstudies en Achtergronden V 81, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Hoefnagel, F.J.P.M. (1999) 'ICT en de organisatie van de publieke taakbehartiging', blz. 205-216 in W.Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V105, Den Haag: Sdu Uitgevers.

- Infodrome (2001) *De overheid in de informatiesamenleving, controle geven of nemen, een politiek agenda voor de informatiesamenleving*, Amsterdam.
- Inglehart, R. (1990) *Cultural shift in an advanced industrial society*, Princeton: Princeton University Press.
- Kapteyn, P.J.G. en P. Verloren van Themaat (1995), *Inleiding tot het recht van de Europese Gemeenschappen na Maastricht*, 5^e druk, Deventer: Kluwer.
- Kroeber, A.L. and C. Kluckhohn (1963) *Culture, a critical review of concepts and definitions*, New York: Random House.
- Langeveld, H.M. (2000) *Kunst op termijn, Toekomstscenario's voor cultuurbeleid*, Amsterdam/Den Haag: Boekmanstichting/ Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Lubbe, J.C.A. van der (2002) 'Van een informatie- naar een kennissamenleving, de rol van de techniek', blz. 31-116 in H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR voorstudies en achtergronden V 110, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Marres, N. en G. de Vries (2002) 'Tussen toegang en kwaliteit - legitimatie en contestatie van expertise op het internet', blz. 171-248 in H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR voorstudies en achtergronden V 110, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie V en W, DGTP, *Een discussiebijdrage van VenW aan het 'digitale kloofdebat'*, met essays van J. van Dijk, J. de Haan, I. van der Ploeg en J. de Mul, Den Haag, ministerie van V&W.
- Mudde, L. (2001) 'Geheugenverlies door digitalisering', VNG magazine, 12 oktober 2001: 25-27.
- OECD (1998) *Impact of the emerging information society on the policy development process and democratic quality*, Paris.
- Ploeg, F. van der (2001) *Brief aan de Tweede Kamer inzake nieuwe diensten publiek omroep*, Zoetermeer, ministerie OC&W.
- RIVM (2000) *Nationale milieuverkenning 2000 - 2030*, Alphen a/d Rijn: Samsom bv.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2000) *Ver weg en dichtbij. Advies over de vraag, hoe ICT de samenleving kan verbeteren*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Snow, C.P. (1965) *The two cultures and a second look*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (2000) *Digitalisering van de leefwereld, een onderzoek naar informatie- en communicatietechnologie en sociale ongelijkheid*, Cahier nr. 167, Den Haag.
- VN-verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (1966), New York; Nederlandse vertaling in Trb. 1969, 99 en Trb. 1975, 60.
- VN-verdrag inzake economische, sociale en culturele rechten (1966), New York; Nederlandse vertaling in Trb. 1969, 100 en Trb. 1975, 61.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982) *Herwaardering van welzijnsbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 22, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1995) *Orde in het binnenlands bestuur*, Rapporten aan de Regering nr. 49, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Rapporten aan de Regering nr. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers

- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Borgen van publiek belang*, Rapporten aan de Regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2002) *Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid*, Rapporten aan de Regering nr. 61, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetsontwerp Markt en overheid*, Regels omtrent marktactiviteiten van overheidsorganisaties en omtrent ondernemingen die van overheidswege over een bijzondere positie beschikken, Tweede Kamer 2001-2002, 28050, nrs. 1 en 2.
- Wiarda, G.J. (1972) *Drie typen van rechtsvinding*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink
- Zouridis, S. en M. Boogers (2001) *Publieke sturing en regulering in de virtuele wereld, een verkennend onderzoek*, Centrum voor Recht, bestuur en informatisering, Katholieke Universiteit Brabant.

