

Verschijnt
tweemaandelijks

Oktober
1981

MASSA COMMUNICATIE

IX/5

1981

Inhoud nr. 5, jaargang 9, 1981

Prof dr A. van der Zwan

De pers en de particuliere ondernemingsgewijze produktie (p. 185)

Drs H.A.Th.M. Verhagen

Het agenda-setting concept: een inleidend overzicht (p. 198)

Prof dr D.H. Weaver

Media agenda-setting and media manipulation (p. 213)

MASSACOMMUNICATIE

wordt uitgegeven door de

STICHTING ONDERZOEK MASSACOMMUNICATIE (SOM)

onder redactie van:

prof. dr. E. de Bens, prof. dr. E. Diemer,
prof. dr. G. Fauconnier, drs. P.M. Hendriksen*,
prof. dr. H. van den Heuvel*, prof. dr. G. van Parys*,
drs. H. J. Smets, prof. dr. J. G. Stappers*,
drs. J. Wieten, drs. C. J. van Woerkum

* leden kernredactie

sekretariaat:

drs. A. D. Reijnders
postbus 258, 6500 AG Nijmegen, tel. 080-512372

administratie en druk:

Drukkerij-Uitgeverij H. Gianotten bv
Bredaseweg 61 5038 NA Tilburg, tel. 013-425050, giro 1085553
Opgave van nieuwe abonnementen en adreswijzigingen uitsluitend te richten
aan dit adres

abonnementen:

gewoon abonnement : f 55,—
buitenland : f 75,—
studentenabonnement : f 35,—
los nummer : f 11,50
dubbelnummer : f 23,—

advertenties:

prijzen: 1/1 pag.: f 300,—; 1/2 pag. f 165,—; drukspiegel 10³/4x18³/4 cm;
korting bij herhaalde plaatsing

DE PERS EN DE PARTICULIERE ONDERNEMINGSGEWIJZE PRODUKTIE *

BIBLIOTHEEK I.E.S.P.
FAC. SOCIALE WET.
Van Evenck. 2 B
3000 BRUXELLES

Bij de beoordeling van maatschappelijke ontwikkelingen en het uitzetten van lijnen naar de toekomst zijn mensen geneigd af te gaan op eenvoudige extrapolaties van trends. De eenvoud van die extrapolaties bestaat eruit dat ze gedeels rechtlijnig van aard zijn, dat daarbij over een betrekkelijk korte tijdspanne wordt teruggekeken - veelal niet langer dan tien jaar - terwijl voorts de kring van verschijnselen die erbij in beschouwing wordt genomen, zeer beperkt blijft. De oorzaken daarvan liggen in het vlak van de psychische "make-up" van de mens waarover ik hier niet wil uitwijden. Ik wil hier volstaan met een aantal treffende voorbeelden te geven van zulke extrapolaties die heel sterk opinie-vormend hebben gewerkt.

Het klassieke voorbeeld is de these van Marx die zegt dat onder de kapitalistische produktieverhoudingen de middenklasse gedoemd is te verdwijnen. In dit inzicht dat vooral geïnspireerd werd door de positie van de traditionele middenstand die bij de opkomst van het kapitalisme in de verdrinking raakte, stond Marx in zijn tijd niet alleen, maar niemand heeft dat denkbeeld zo rigoureuus durven formuleren als hij deed. Aan het eind van de negentiende eeuw en begin van de twintigste eeuw bleek de door Marx gemaakte extrapolatie toch niet zo betrouwbaar: het kapitalisme bleek de traditionele middenstand weliswaar weg te drukken, maar tevens de opkomst van een nieuwe middenklasse op spectaculaire wijze te begunstigen. Die opgang logenstrafte de neergaande trend waarop Marx meende te kunnen "kapitaliseren".

Een tweede voorbeeld brengt ons dichter bij eigentijdse problematiek, namelijk de positie van de industrie in de ontwikkelde economieën. De onmiskenbare achteruitgang in de positie van de industrie, met name waar het de werkgelegenheid betreft, heeft tot allerlei speculaties geleid over hoe de industriële werkgelegenheid zich verder zou ontwikkelen. Ook die speculaties zijn in boude bewoordingen gesteld: de intreding van de post-industriële samenleving, de demobilisatie van het leger van de arbeid. ¹⁾ De toekomst moet leren hoe dit werkelijk zal gaan, maar wie wat langer terugkijkt dan tien jaar, kan weten dat zich in de jaren dertig analoge verschijnselen hebben voorgedaan. Op basis van de zich toen manifesterende verschijnselen zou men even goed de post-industriële samenleving hebben moeten proclameren. Het overwinnen van de diepe depressie die de jaren dertig beheerst heeft, is na de Tweede Wereldoorlog evenwel gepaard gegaan met een spectaculair herstel van de industriële werkgelegenheid in de gehele westelijke wereld.

* Deze rede werd uitgesproken ter gelegenheid van de jaarlijkse algemene vergadering van de vereniging *De Nederlandse Dagbladpers* op donderdag 3 september 1981.

De auteur is prof. dr. J.H.J. van den Heuvel erkentelijk voor diens commentaar op een eerdere versie van dit artikel.

Ik kom nu aan een voorbeeld dat dicht bij u staat: de concentratie en concernvorming in de pers. Eind jaren zestig begin jaren zeventig is de pers onderwerp geworden van publieke discussies en bezorgdheid over wat zich daar aan concentratiebewegingen voordeed. Zouden er eigenlijk op den duur meer dan enkele heel grote concerns overblijven? Van Cuilenburg en Noomen, van de vakgroep Communicatiewetenschap aan de VU, hebben in het midden van de jaren zeventig - dus nog maar enkele jaren geleden - prognoses gemaakt van de afzetontwikkeling van de landelijke dagbladpers.²⁾ Daarbij stelden zij dat op basis van de trendmatige ontwikkeling de bladen *Telegraaf/Nieuws van de Dag* en het *Algemeen Dagblad* reeds in het begin van de jaren tachtig 100% van die markt in handen zouden hebben, met andere woorden de enige resterende landelijke dagbladen zouden zijn.

– HERSTELMECHANISMEN –

Er zijn uiteenlopende gevolgtrekkingen te verbinden aan de hier geïllustreerde neiging tot rechtlijnigheid, verabsolutering en dichtvaren op een te beperkte kring van verschijnselen. Kennelijk zijn er in het maatschappelijke en economische leven stabilisatoren, herstelmechanismen en sprongmutaties die doorgaans onderschat worden of over het hoofd gezien en die er dan toch voor zorgen dat eenvoudige trend-extrapolaties niet bewaarheid worden. Ik denk dat die stelling geen tegenspraak zal uitlokken. Maar wel de vraag waar die tegenkrachten vandaan komen. Zijn ze in het systeem ingebouwd, zijn het dus spontane herstelmechanismen waarop men bij voorbaat mag vertrouwen? Of worden die tegenkrachten nu juist opgeroepen bij de gratie van het feit dat er mensen op basis van hun extrapolaties in de bres springen en aan de bel trekken. Zouden die extrapolaties - in al hun eenvoud - bewaarheid worden als de publieke opinie door hun alarmkretten niet in beweging was gekomen? Dit is in feite de controverse van de markt in zijn ongestoorde werking versus de interventie of marktregulatie. In die zin wil ik het thema: "de pers en de particuliere ondernemingsgewijze productie" hier opvatten. Hoe ziet het krachtenveld eruit, is inperking van het particulier initiatief urgent te achten en is het wel zinvol mogelijk?

– HET DENKEN OVER DE MARKT –

Men moet vrij ver teruggaan in de historie van de pers om de markt en de vrije ondernemingsgewijze productie door de publieke opinie zonder reserves te zien gewaardeerd als voorwaarden voor een vrije en geschakeerde pers. Markt, vrijheid en vooruitgang waren ten tijde van Adam Smith nauw verbonden begrippen omdat de markt stond voor het breken uit het keurslijf van een corporatieve maatschappij waarin strakke reglementering en sociale controle overheersten: "de markt ten dienste van de emancipatie", om het in modern jargon te formuleren. Indien men zich nu eens even zou kunnen bevrijden van de emotionele beladenheid waarmee het begrip markt inmiddels is omgeven, dan zal blijken dat deze optiek van de markt ook een *actuele* betekenis heeft en dat de markt, wat de pers betreft, niet zonder meer haaks staat op de pluriformiteit die uit een

oogpunt van democratische informatie- en opinievorming zo van belang wordt geacht. In het denken over de markt in termen van vrijheid, staan drie elementen centraal, namelijk:

- a) de vrije toe- en uittreding van ondernemingen: vrije toegankelijkheid en gelijke concurrentievoorwaarden;
- b) onbelemmerde toepassing van (technische) innovaties waardoor verhoging van de kwaliteit en verlaging van de kostprijs kunnen worden gerealiseerd: de voortbrenging richten op de bereikbaarheid van de massa der bevolking;
- c) vrije recrutering van afnemers en vrijheid van de afnemer om te switchen van leverancier: soevereiniteit van de afnemer.

Wie nu kijkt naar recente pogingen om het veel geroemde begrip pluriformiteit van de pers concrete inhoud te geven, die zal niet ontkomen aan de indruk dat er op dit punt grote mate van overeenkomst in optiek blijkt te bestaan tussen de markt als denkmodel en dat van de communicatieleer.

De eis van vrije toegankelijkheid (Ad a) is de pendant van wat dan nu als *afspiegelingsnorm* wordt aangeduid, terwijl de afnemerssoevereiniteit (Ad c) de pendant is van wat nu *openheidsnorm* heet.³⁾ Op het begrip "interne pluriformiteit" van media dat in dit verband ook een rol speelt, kom ik nog terug.

Als er qua invalshoek dus overeenstemming bestaat, hoe komt het dan dat er tegen de werking van de markt met betrekking tot de pers zo is stormgelopen en dat de markt zo'n negatieve klank heeft gekregen in het bijzonder bij intellectuelen?

Die omslag in de meningsvorming over de werking van de markt en de daarin gelegen gevolgen voor de pluriformiteit van de pers, kunnen binnen het geschetste kader nu ook helder worden weergegeven. De ingenomen stellingen kunnen als volgt worden geformuleerd:

Ad a) De gelijkheid van concurrentievoorwaarden wordt ontkend omdat de opgetreden concentratie tot machtsvorming leidt die zich concreet vertaalt in kosten- en opbrengsten-voordelen voor de ondernemingen die reeds een gunstige positie innemen, met name op de advertentiemarkt.

Ad b) De onbelemmerde toepassing van innovaties zet een proces van technologische schaalvergroting in gang (bijv. de "krantenfabrieken") waardoor hoge drempels worden opgeworpen bij de toetreding door nieuwkomers, terwijl bestaande ondernemingen worden gedwongen om samen te gaan. Hierdoor vermindert het aantal zelfstandige dagbladtitels, terwijl ook de zelfstandigheid van ondernemingen wordt aangetast.

Ad c) De afnemerssoevereiniteit is meer schijn dan werkelijkheid; in feite heeft de afnemer geen keus: zo is de "one-paper-city" maatgevend geworden. Volgens die stellingen is de werking van de markt in feite geperverteerd en éénmaal in gang zijnde versterkt dit proces zich steeds meer.

Aan de machtsconcentratie en concernvorming die de pluriformiteit regelrecht aantasten, zouden volgens die visie alleen grenzen kunnen worden gesteld door ingrijpen van buitenaf.⁴⁾

De *Nota over het massa-mediabeleid*, die in 1975 door Minister Van Doorn werd

uitgebracht - in de wandeling media-nota genoemd - markeert op gearticuleerde wijze de omslag in de publieke meningsvorming over de werking van de markt voor de pluriformiteit van de pers. In dit officiële regeringsstuk beroept men zich uitdrukkelijk op deze meningsvorming en wordt de dreiging van de "informatie-industrie" aldus vertolkt:

"Kort geleden nog wees Dresen erop, dat de 'nieuwe eigenaren' hun ondernemingen meer als een winstgevend object, dan als een middel ter bevordering van de vrije meningsuiting beschouwen: 'Vandaar dat sensatie en primeurs een steeds grotere plaats innemen, zelfs wanneer het algemeen of staatsbelang hierdoor geschaad zou worden. De afgelopen jaren is deze ontwikkeling nog in een stroomversnelling geraakt door de steeds sneller stijgende prijzen van lonen (vooral ook het loon van de krantenbezorgers waardoor de landelijke bladen zo zeer getroffen worden, dat het gevaar van de 'one-paper-city' begint te dreigen), papier en verzendkosten. Door dit alles bestaat de mogelijkheid om 'vrij zijn gedachten en gevoelens te uiten' in feite alleen voor enkele grootfinanciers, die uiteindelijk beslissen wat hun miljoenen lezers en kijkers onder ogen krijgen'." (*Media-nota*, blz. 31).

– PLURIFORMITEIT VAN DE PERS –

Het lijkt mij interessant deze stellingen serieus te nemen door een tweetal vragen nader te bezien:

- i. Is die stelling van de immer verschromelende pluriformiteit uitgekomen?
- ii. Klopten de veronderstellingen waarop men zich bij het formuleren van die stelling baseerde?

Ad i. Is de extrapolatie van de steeds voortschrijdende concentratie en de daaraan gekoppelde verschromeling uitgekomen?

Ik wil me er bij voorbaat tegen wapenen zelf in de kuil van de korte-termijn-extrapolateerders te vallen door op grond van recente ontwikkelingen allerlei proclamaties ten beste te geven. Zo is op langere termijn gezien de concentratietendens in de dagbladers onmiskenbaar, ook internationaal gezien. Maar die ontwikkeling kan men uiteraard niet los zien van de spectaculaire opkomst van de geïllustreerde tijdschriften en de elektronische media die functies van de dagbladers hebben overgenomen. Deze *externe* uitholling van het marktpotentieel van de dagbladen zou zonder *interne* hergroepering - waaronder concentratie en daarmee gepaard gaande kwaliteitsverbetering en vergroting van de interne redactionele openheid - nooit tot staan zijn gebracht. Maar nu terug naar de recente ontwikkelingen en de daarover gemaakte extrapolaties.

Als we louter naar de marktverhoudingen kijken, zoals die tot uitdrukking komen in aantal titels, oplage en omzet en dergelijke, dan is zoveel toch wel duidelijk: ⁵⁾

- Op de *dagbladenmarkt* is tussen 1970 en 1975 de concentratie op alle niveaus (blad-, uitgevers- en concernniveau) toegenomen, maar daarna is deze vrijwel *constant* gebleven. Zo is ook de opmars van de twee eerder genoemde landelijke ochtendbladen - de grootste aandachtstrekkers uit een oogpunt van concentratie en machtsvorming op de dagbladenmarkt - na 1975 tot staan gebracht, hun marktaandeel heeft zich gestabiliseerd. Verder is

symptomatisch dat ideologisch sterk geëxponeerde bladen als *De Waarheid* *), het *Nederlands Dagblad* en het *Reformatorisch Dagblad* zich de laatste jaren als geheel zelfstandige uitgaven op de markt hebben weten te nestelen c.q. te handhaven.

- Op de *tijdschriftenmarkt* - en dan met name de formele markt, zeg van bij de NOTU aangesloten uitgevers - is de concentratie op blad- en uitgeversniveau in de jaren zeventig afgenomen. Dat is regelrecht toe te schrijven aan de veelheid van nieuwe titels die sedertdien zijn geïntroduceerd en de nieuwe deelmarkten die zijn opgebroken. Op concernniveau is de concentratie hoog en de laatste tien jaar goeddeels stabiel gebleven. Daarnaast heeft de informele markt van tijdschriften, bladen en blaadjes in de jaren zeventig een ware explosie te zien gegeven.

Ook als we het functioneren van de media meer direct beschouwen vanuit een oogpunt van communicatieve pluriformiteit, zoals door de vakgroep Communicatiewetenschap aan de VU voor de landelijke dagbladpers is gedaan ⁶⁾, ook dan moet de conclusie luiden dat deze er qua afspiegelingsgraad en openheid gunstig uitkomt. Het blijkt dat de situatie sedert 1974 veeleer is verbeterd, terwijl de interne redactionele pluriformiteit van de dagbladen (dat wil zeggen de openheid van de dagbladen afzonderlijk) enkele verrassende uitkomsten oplevert, die zeker niet passen in het beeld van verschraving dat gangbaar was. Voorts blijkt hieruit dat het verband tussen concentratie en pluriformiteit niet zo éénduidig is als werd gesuggereerd. Voor de tijdschriften zijn zulke directe metingen van de communicatieve pluriformiteit bij mijn weten niet beschikbaar, er zijn nog slechts aanzetten daartoe. Gelet evenwel op de vergroting van het titelaanbod en de totaal nieuwe deelmarkten die de laatste jaren, mede dankzij de bijdrage van de informele markt, zijn ontstaan, is het vrijwel ondenkbaar dat deze vergroting van de diversiteit niet ook geleid heeft tot vergroting van de communicatieve pluriformiteit. De sterke opkomst van de informele markt heeft zelfs geleid tot een toestand die men met "zelfverzorging" nog het beste omschrijven kan.

Ad ii. Klopten de veronderstellingen waarop men zich baseerde?

Ik heb de veronderstellingen in het voorgaande al even aangestipt, maar laten we ook hier de *Media-nota* als vertolker van de inzichten der verontrusten aan het woord laten.

Eerst de rol van de techniek:

"Het is vooral de noodzaak tot technische vernieuwingen geweest, zoals deze zich overigens ook elders in het bedrijfsleven heeft voorgedaan, die vanaf de zestiger jaren met name in het perswezen tot een streven naar schaalvergroting heeft geleid. De introductie van nieuwe zet- en drukprocédés vergde grote investeringen. Voor een aantal ondernemingen betekende dit dat zij, om hun overlevingskansen te vergroten, waren aangewezen op samengaan in groter verband of anders op samenwerking bij het gebruik van duurzame produktiemiddelen". (*Media-nota*, blz. 23).

*) Voor technische vernieuwing heeft *De Waarheid* overigens recent een lening toegezegd gekregen van het *Bedrijfsfonds voor de Pers*.

In de tweede plaats de rol van de commercie:

"Kranten die ondanks een behoorlijke oplage een minder gunstig dekkingspercentage hebben, vallen maar al te vaak buiten het keuzepakket dat adverteerders voor het plaatsen van hun commerciële boodschap samenstellen. Niettemin zijn ook deze kranten van wezenlijk belang voor een pluriforme nieuws- en informatievoorziening en opinievorming. De werking van het marktmechanisme in de sector van de advertenties is echter zodanig, dat vaak deze kranten, economisch gezien, een marginaal bestaan leiden en door geringe schommelingen in de advertentiesector (concurrentie, conjunctuur) reeds onmiddellijk tot minder goede of verliesgevende exploitatieresultaten komen, zonder dat het verloop van het abonneebestand daarop maar enige, laat staan een beslissende, invloed kan uitoefenen". (*Media-nota*, blz. 25-26).

Hoe plausibel deze veronderstellingen destijds mochten klinken, de praktijk heeft toch anders uitgewezen. Voor wat de technische ontwikkeling betreft hadden de opstellers van de media-nota ook in 1975 wellicht prudenter kunnen zijn. Als er namelijk wat de grafische industrie betreft, één ding opvalt - en zulks in alle westerse landen - dan is het dat het kleine en middelgrote bedrijf zich zo goed hebben weten te handhaven. De oorzaak daarvan is eigenlijk heel verrassend. De industrieën die aan de grafische bedrijven toeleveren, namelijk de machine-industrie, de fotografische, chemische industrie en de elektronische industrie - die zelf gekenmerkt worden door een hoge graad van concentratie - hebben door hun sterk innovatief vermogen het kleine grafische bedrijf voortdurend nieuwe produktietechnieken in handen gesteld waarmee het qua arbeidsproductiviteit en technische mogelijkheden in veel opzichten kan wedijveren met de groten. Daarom is het ook geenszins verwonderlijk dat bij de overgang op offsetdruk bijvoorbeeld juist kleine dagbladondernemingen voorop hebben gelopen. Ook de eerder gesignaleerde explosie van de informele bladenmarkt is zonder de kleinschaligheid van nieuwe druktechnieken niet verklaarbaar. Naast de technische schaalvergroting die in sommige richtingen aanwijsbaar is, doet zich en heeft zich ook altijd schaalverkleining voorgedaan in andere richtingen die het kleine grafische bedrijf - technisch gezien - behoed hebben voor een blijvend nadelige concurrentiepositie. Dat geldt ook voor de dagbladtechniek. Daaraan moet men eerlijkheidshalve toevoegen dat die ontwikkeling voor de dagbladtechniek enkele jaren geleden nog niet zo duidelijk zichtbaar was; die doorbraak is voornamelijk toe te schrijven aan de moderne elektronica. 7)

— KWALITEIT VAN HET MANAGEMENT —

Op het vlak van de commercie kan men de opstellers van de media-nota veel minder hard vallen. Hun redenering leek spijkerhard. Het is een gelukkige omstandigheid te achten dat de uitwerking van de in de media-nota voorgestelde advertentie-compensatieregeling - die beoogde de "ondergeprivilegeerde" bladen te hulp te schieten - is opgedragen aan het *Bedrijfsfonds voor de Pers* dat hiertoe een voorafgaand *toetsend* onderzoek instelde. Uit dit empirische onderzoek is gebleken dat een structureel nadeel in verband met de spreidingsdichtheid binnen het verschijningsgebied en de omvang van de oplage, niet overtui-

gend aantoonbaar is. In elke onderscheiden grootte-klasse respectievelijk spreidingscategorie blijken er winstgevende en verliesgevende bladen te zijn en de verhouding tussen winstgevende en verliesgevende bladen wijst evenmin op een systematische relatie.

Strikt genomen betekent dit dat de uitgangspunten van de media-nota, namelijk dat het vooral externe factoren zijn die de verschillen in concurrentiepositie bepalen, niet bewaarheid zijn.

Als voorlopige conclusie wil ik hier stellen dat in de publieke meningsvorming rond de concentratie en concernvorming in de pers gewerkt is met goeddeels ongetoetste uitgangspunten en met overhaaste, veel te brede generalisaties. De gemaakte extrapolaties vertonen alle manco's waarvoor ik aan het begin van deze uiteenzetting uw aandacht heb gevraagd. Ik wil mezelf daarbij overigens niet buiten schot laten door het te doen voorkomen alsof ik dat allemaal destijds al doorzag en er heel andere denkbeelden op na hield. Men moet evenwel de bereidheid hebben om de eigen inzichten te toetsen en die te herzien als daar aanleiding toe bestaat. En die aanleiding is er zonder meer. Als het door het *Bedrijfsfonds voor de Pers* ingestelde onderzoek bijvoorbeeld in een bepaalde richting wijst wat betreft de verklaring voor de verschillen in bedrijfsresultaten tussen dagbladen, dan is het die van interne factoren, met name de kwaliteit van het *management*. Dat is een ontvullende en waarschijnlijk moeilijk te aanvaarden conclusie, zowel voor de verontrusten als voor delen van de dagbladwereld zelf. Zo gezien wordt de pers dus niet primair bedreigd door een overmaat, maar door een tekort aan zakelijk inzicht en goede bedrijfsleiding. Met die uitspraak begeef ik me zelf eigenlijk op het glibberige pad van het trekken van lijnen naar de toekomst.

Voor de draad van het betoog, dat ik ter afsluiting van mijn uiteenzetting wil opzetten, leg ik het accent op de dagbladpers en grijp ik nog even terug op de publieke verontrusting uit de jaren zeventig. De perswereld - en dan met name het directionele stuk - heeft zich aanvankelijk wel verzet tegen de eenzijdige meningsvorming, maar gaandeweg heeft men zich in die kringen de publieke aandacht met enige graagte laten welgevallen. Niet in de laatste plaats omdat ook duidelijk werd dat publieke verontrusting "gekapitaliseerd" kan worden en wel in de vorm van aanspraken op financiële steunregelingen en faciliteiten van overheidswege.

Gaat het te ver om te stellen dat ook de perswereld zelf ertoe neigt om de eigen functie in termen van een *status quo* op te vatten, waaraan onder alle omstandigheden moet worden vastgehouden, ook als dit uiteindelijk zou meebrengen dat de gemeenschap voor de rekening opdraait? ⁸⁾ Dit alles dan onder het motto dat de pluriforme pers die men kennelijk zo graag wil, die prijs dan maar waard moet zijn. Als het onderwerp "de pers en de particuliere ondernemingsgewijze productie" een betekenis heeft, dan toch wel dat de garantie voor een pluriforme pers primair gevonden zou moeten worden in de innovatiekracht, de flexibiliteit en het anticipatievermogen van particulieren. De tendens die in het gehele Nederlandse bedrijfsleven thans voelbaar is, namelijk om in geval van aanpassingsproblemen tegen de overheid aan te leunen, lijkt voor de pers, als dit structurele vormen aanneemt, wel heel gevaarlijk. Een door de overheid gefi-

nancierde pers loopt immers het ernstige risico met zijn onafhankelijkheid - ook in redactionele zin - te moeten betalen.

– COMPENSATIE-REGELING VOOR DE PERS –

Is het vertrouwen in de markt dan gerechtvaardigd te achten? Ik heb in het voorgaande al trachten te adstrueren dat in de praktijk het aanpassingsvermogen van aan de markt blootgestelde ondernemingen groter is dan ook de betrokkenen zelf veelal geneigd zijn te denken. Laat me die stelling met nog een voorbeeld illustreren. Toen in 1967 reclame in de ether werd ingevoerd middels de STER, is de pers te hoop gelopen en is men erin geslaagd om bij de overheid een ethercompensatieregeling te bedingen.

Dit alles op basis van de stelling dat de pers *schade* zou leiden door de invoering van etherreclame en dat daarvoor een vergoeding moest worden toegekend. Voor een markteconomie is het hele denkbeeld van schade in verband met toetreding van een concurrent nogal een wezensvreemd element en de overheid is mijns inziens terecht niet gezwicht voor deze schadeclaims. ⁹⁾ Aan deze stellingname is evenwel niet onverkort vastgehouden en materieel is over een periode van circa zeven jaar een niet onaanzienlijk deel van de netto-opbrengsten van de STER rechtstreeks aan de pers ten goede gekomen. ¹⁰⁾ Achteraf gezien kan men aan de hand van econometrische analyses ¹¹⁾ van het feitelijk verloop van de advertentie-inkomsten van bijvoorbeeld de dagbladen, vaststellen dat de advertentie-omzet zich veel sneller heeft hersteld dan als grondslag van de ether-compensatieregeling werd aangenomen. De functionele plaats van de dagbladen als advertentiemedium veranderde - zoals uit de herkomst van het advertentie-aanbod blijkt - en deze "spontane" aanpassing voltrok zich binnen een relatief kort tijdsbestek.

De bedragen die uit de ether-compensatieregeling aan met name de grote dagbladondernemingen ten goede zijn gekomen, blijken achteraf - door de resulterende opeenhoping van liquiditeiten - een niet geringe impuls aan de concentratie en concernvorming te hebben gegeven. ¹²⁾ Een heel ander effect dan men op het oog had.

Er zijn tal van tekenen die erop wijzen dat zich in de naaste toekomst op het front van de reclame-media weer ingrijpende veranderingen zullen gaan voordoen, waarbij ook de positie van de dagbladpers in het geding is. Vanuit dat perspectief van de dagbladpers wil ik die problemen hier nader bezien.

De unieke positie, die de dagbladen als reclamemedium op dit moment innemen, wordt gevormd door een combinatie van eigenschappen. Aan de ene kant bezitten de dagbladen als groep een duidelijke herkenbaarheid en verschaffen ze aan nationale adverteerders een landelijke dekking. Anderzijds heeft de dagbladpers door de regionalisatie een grote mate van deelbaarheid, die haar in staat stelt om regionale adverteerders aan te trekken. Deze combinatie van landelijke dekking en regionale deelbaarheid is betrekkelijk uniek. Zo zijn er media(-groepen) met een vergelijkbare landelijke dekking - zoals de ethermedia en de damesbladen - terwijl er ook media(-groepen) zijn met een vergelijkbare regionale dekking (nieuwsbladen, huis-aan-huisbladen), maar de combinatie is

uniek, welke voor adverteerders aantrekkelijk is. De gehele pers ondervindt momenteel de gevolgen van de slechte advertentieconjunctuur en het is dan ook niet verbazingwekkend dat er van vele zijden wordt gezocht naar versterking van de positie. Door vergroting van het marktaandeel beoogt men namelijk de neergang in de advertentieconjunctuur zo goed mogelijk te compenseren. Diezelfde tendens is bespeurbaar op de abonneemarkt en wel met het oog op de te verwachten beperking van de consumptieve bestedingen. Dat kan er alleen maar toe leiden dat de concurrentiestrijd verhevigt. Ik noem daarvan een concreet voorbeeld. Er bestaan in kringen van de damesbladuitgevers omliggende plannen om de unieke combinatie van landelijke dekking en regionale deelbaarheid van de dagbladen te kopiëren door invoering van een regionaal editiestelsel, waarmee thans reeds een begin is gemaakt. Maar de concurrentiestrijd zal niet alleen verhevigen tussen bestaande media, er zijn ook nieuwe doorbraken te verwachten. Zo worden er door etherpiraten verwoede pogingen gedaan om - op illegale wijze - het ethermedium te regionaliseren. Alvorens men daar laatdunkend de schouders over ophaalt, moet men even terugdenken aan de invoering van etherreclame op nationale schaal. Deze doorbraak is destijds immers ook door illegale zenders geforceerd. Door hun optreden, versterkt door de daaruit resulterende druk van de publieke opinie, valt geenszins uit te sluiten dat de beleidsmakers gedwongen zullen worden de regionalisatie van de ether als reclamemedium te bezegelen, omdat dit de enige effectieve manier is om de etherpiraten de wind uit de zeilen te nemen. Daarnaast bestaan er concrete voornemens om de uitzendmogelijkheden van de STER te verruimen, waardoor toch een extra wissel op het aanpassingsvermogen van de dagbladen getrokken wordt.

Het heeft er dus alles van dat de pers een periode van grote turbulentie tegemoet gaat, terwijl voorts volmaakt voorspelbaar is dat er allerlei claims voor steun en/of compensatie op de overheid af zullen komen.

– VERSTARRING VERSUS INITIATIEF –

Het thema "pers en ondernemingsgewijze productie" zal in de komende jaren een vraag van harde werkelijkheid worden en niet alleen een aardig thema voor een jaarvergadering. De publieke verontrusting zal oplaaien en er zal gesteld worden dat de verontrusten - weliswaar op termijn - dan toch maar gelijk krijgen. Die bezorgdheid deel ik, maar ik meen dat zowel de perswereld als de overheid lering moeten trekken uit de inmiddels opgedane ervaring, niet alleen met betrekking tot de pers, maar met betrekking tot de effecten van steunverlening aan bedrijven in het algemeen.

Het belangrijkste ervaringsfeit dat daaruit naar voren is gekomen, luidt dat het vasthouden aan de status quo door bestaande bedrijvigheid te steunen die in de markt onvoldoende gehonoreerd blijkt te worden, niet alleen onbegonnen werk is, maar veelal leidt tot onbedoelde neven-effecten die ook voor de gesteunde bedrijven zelf ongunstig zijn. De *verstarring*, dat is het algeheel verlies van het vermogen tot aanpassing aan gewijzigde omstandigheden - ook van de kant van de factor arbeid - is van die onbedoelde effecten de belangrijkste.¹³⁾

De implicaties daarvan zijn overigens verderstrekkend dan men doorgaans

beseft, omdat bedrijfstakken die in de sfeer van de steunverlening terecht komen aan publiek imago inboeten en dan ook te maken krijgen met verlies van aantrekkingskracht op de arbeids- en kapitaalmarkt, zodat de verstarringstendenties langs die weg versterkt worden.

Ik ga er op grond van deze overwegingen gevoegd bij het gevaar van verlies van onafhankelijkheid van uit dat het ook voor de dagbladders zelf van het grootste belang is om primair op eigen kracht, met andere woorden door het aan de dag leggen van initiatief en anticipatievermogen, de bedreigingen het hoofd te bieden.

Dat neemt niet weg dat een aantal dagbladen momenteel in moeilijkheden verkeert, waaronder bladen die dat ook al deden toen de advertentieconjunctuur nog gunstig was. En in deze situatie wordt van de overheid een standpuntbepaling gevraagd en dat brengt mee dat er op dat punt een publieke mening gevormd dient te worden. Ik wil me in dit kader niet van een standpuntbepaling onthouden, maar ik denk dat het belangrijker is mijn overwegingen naar voren te brengen. Hoe deze ook gewogen worden, naar mijn opvatting horen ze in een verantwoorde besluitvorming in elk geval te worden meegenomen.

In de eerste plaats roep ik dan het toetsende onderzoek in herinnering dat door het *Bedrijfsfonds voor de Pers* is ondernomen ten behoeve van de uitwerking van de beoogde compensatieregeling. Een voorstel voor een dergelijke regeling met bijbehorende formule die de grondslag voor de uitkering vormt - zal door het Bedrijfsfonds binnenkort worden gepubliceerd. Wat daarover nu al gepubliceerd is, laat zien dat de ratio voor een dergelijke regeling - zoals die bij wijze van veronderstelling in de media-nota is verwoord - empirisch gezien niet overtuigend aanwezig is.¹⁴⁾ In de uitwerking die daar thans aan gegeven wordt, draagt de regeling in feite overwegend het karakter van *verliescompensatie*. Met andere woorden verliezen die mede het gevolg zijn van tekorten in de bedrijfsvoering worden ten laste van de gemeenschap gebracht. Uit een oogpunt van incentivewerking is deze uitwerking dus nogal aanvechtbaar omdat er in feite een premie wordt gezet op slecht beleid, om het maar eens hard te zeggen. Voorts is het natuurlijk zo dat verliescompensatie die - overigens terecht - op het niveau van individuele bladen plaatsvindt, impliceert dat *interne* verliescompensatie binnen ondernemingen met meerdere bladen wordt afgesneden en deze ondernemingen uitlokt om middels interne verrekensystemen andersoortige verliesposten op oneigenlijke wijze onder de compensatieregeling te brengen. De controle daarop - hoezeer ook voorgenomen - zal uiterst moeilijk, zo niet onmogelijk zijn.

Moet men deze nadelen nu voor lief nemen ter wille van de handhaving van de pluriformiteit? In mijn visie is dit op zijn minst een afwegingsvraagstuk, waar nog een element bijkomt. Het wegvallen van bladen biedt de overblijvers de kans om hun positie te versterken. In veel gevallen zal deze mogelijkheid alleen benut kunnen worden, indien de redactionele formule een grotere *interne openheid* wordt betracht, zodat verlies van één of meer bladen alleen al uit een oogpunt van pluriformiteit, maar dan in al zijn aspecten, moet worden afgewogen tegen de mogelijke vergroting van de interne openheid¹⁵⁾ van de dagbladen. Dat wil

overigens niet zeggen dat hier een eenvoudige "uitruil" aan de orde is. Ik meen dat deze overwegingen bij elkaar wijzen in een andere richting dan nu is voorgenomen. Ik meen dat het voorgaande uitwijst dat zo veel als mogelijk gebruik gemaakt moet worden van het regeneratievermogen van de dagbladers zelf. Ik sluit daarbij niet de ogen voor de evenmin te loochenen actuele omstandigheden die ik noemde en die aangeven dat dit regeneratievermogen in de komende jaren minder groot zal zijn dan in de achter ons liggende jaren met hun economische groei. Daar komt nog bij dat de compensatieregeling in overleg met de dagbladwereld is uitgewerkt en dat daardoor ook bepaalde verwachtingen zijn gewekt. Er zijn dus ook goede gronden om een dergelijke regeling nu maar door te zetten. Maar de introductie van zo'n regeling behoeft mijn inziens in minstens één opzicht aanzienlijke amendering. Ik overweeg daarbij dat de huidige formule van het *Bedrijfsfonds voor de Pers* juist een aantal aantrekkelijke elementen bevat, zoals de inbreng van onafhankelijke deskundigheid, de uitdrukkelijke gerichtheid op de zelfwerkzaamheid en het initiatief van de betrokkenen, alsook de nadruk op vernieuwing. Hierdoor onderscheidt het Bedrijfsfonds zich in gunstige zin van andere op bedrijven gerichte steunverleningsoperaties. Het is volgens mij dan ook nogal ongerijmd om zich nu dan te begeven op een weg die verwijderd van dit uitgangspunt; een weg voorts die in andere bedrijfstakken zoals de scheepsbouw, tot weinig opwekkende resultaten heeft geleid. Het toekennen van verliescompensatie betekent op zichzelf al een inbreuk op de thans geldende regelingen en de gevolgen daarvan zijn moeilijk beheersbaar te achten. Een dergelijke koerswijziging dient dan op zijn minst gepaard te gaan met stringente voorwaarden. Ten opzichte van wat thans overwogen wordt, is mijns inziens een verscherping noodzakelijk. En wel door de compensatie in de tijd scherp te limiteren en deze voorts te binden aan een herstructurerings- en reorganisatieplan dat vooraf ter toetsing aan het *Bedrijfsfonds voor de Pers* moet worden voorgelegd en goedgekeurd behoeft conform de normen die daarvoor thans gelden, dat wil zeggen dat na de overgangssituatie weer uitzicht op rendabele exploitatie moet kunnen worden geboden. Zoals in het rapport van de Commissie-Wagner hardop wordt uitgesproken hebben deze herstructurerings- en reorganisatieplannen alleen zin indien het verantwoordelijk management in die toetsing wordt betrokken. Ik meen dat alleen onder die vrij stringente bijkomende voorwaarden verwacht mag worden dat de compensatieregeling zal kunnen bijdragen tot het beoogde doel, namelijk meer blijvende versterking van de pluriformiteit van de pers.

NOTEN

1. Zie bijvoorbeeld J.A.A. van Doorn, De demobilisatie van het leger van de arbeid, *Beleid en Maatschappij*, juni 1978, blz. 154-164.
2. *VU Magazine*, 5e jaargang no. 2, februari 1976, blz. 22.
3. Dr. J.J. van Cuilenburg, Hoe pluriform is de Nederlandse Dagbladers?, *Intermediar*, 23 januari 1981, blz. 17-21.
4. In de naoorlogse periode was dit de tweede keer dat de particuliere ondernemingswijze produktie met betrekking tot de pers op die wijze op de korrel genomen is. In 1945 werd door Mr. W.A.J. Burger - de toenmalige Minister van Binnenlandse Zaken - stelling genomen contra de commerciële exploitatie omdat die er volgens hem de oorzaak van geweest was dat de pers tijdens de oorlog "in de fout was gegaan". Zie J.H.J. van den Heuvel, *De Vrijheid van de Pers*, Baarn, 1981.

5. Zie onder meer drs. L. Lichtenberg, Het Persbeleid van de Overheid, *Intermediair*, 12 september 1980, blz. 47-63.
6. Van Cullenburg, *op cit.*
7. P.J. Kalf, in: *Micro-electronica in beroep en bedrijf; balans en verwachting* (Deelrapport Grafische Industrie en Uitgeverijen), Stichting toekomstbeeld der techniek, september 1981.
8. De reactie van NDP-zijde op mijn rede is de meest recente manifestatie van deze houding. Zowel in het commentaar van de voorzitter tijdens de jaarvergadering als in het officiële orgaan *De Dagbladders* (34e jaargang, september 1981) wordt mij verweten een "toevlucht te zoeken bij laissez-faire van honderd jaar geleden". En zulks op grond van geen andere feiten dan dat ik acht wil slaan op effecten (ook de onbedoelde) die van steunregelingen uitgaan resp. steunoperaties wil binden aan scherpe voorwaarden (zie het slot van mijn betoeg).
9. De dagbladders heeft op dit terrein een traditie zoals blijkt uit het navolgende citaat:
Er zijn tegen deze advertentiemogelijkheid in de radio-omroepbladen bezwaren geuit door vertegenwoordigers der dagbladen. Men heeft getracht een verbod uit te lokken tot het opnemen van advertenties in de radio-omroepprogrammabladen. Evenwel kunnen wij voorshands nog niet inzien op welke rechtsgrond een daartoe strekkend verbod zou kunnen worden gegeven. De radio-omroeporganisaties staan, voorzover de uitgifte van radio-omroepprogrammabladen betreft, geheel op één lijn met de andere uitgevers van periodieken en dagbladen".
Bron: C.C. Grutzner, *Ordering van den Omroep in Europa*, diss., Alphen a/d Rijn, 1936, blz. 416.
10. Lichtenberg, *op. cit.*
11. P. van der Chijs, De invloed van de etherreclame op de Nederlandse dagbladders, *Rapport no. 7707-M van het Centrum voor Bedrijfseconomisch Onderzoek aan de EUR*, oktober 1977.
12. Deze stelling die onder media-deskundigen vrij algemeen aanvaard is, heeft in de eerder geciteerde NDP-reactie (*De Dagbladders*, 34e jaargang, september 1981) tot een sterke afwijzing geleid. Het is dus dienstig hier een adstructie aan te geven. Daarvoor kan *De Telegraaf* als voorbeeld gelden. Weliswaar heeft *De Telegraaf* eerst vanaf 1966 jaarcijfers gepubliceerd, maar op basis van de periode 1966/1975 is toch een uitspraak mogelijk. In de eerste helft van die periode (1967) viel de introductie van de STER. Indien er sprake is van schade door het optreden van de STER zouden de gevolgen in de advertentie-omzet en het bedrijfsresultaat moeten worden teruggevonden. Die zouden dan moeten blijken uit een vergelijking met de tweede helft van de beschouwde periode, toen volgens die zienswijze het herstel inmiddels was ingetreden. Hierna is gebruik gemaakt van *Introductiebericht N.V. Holdingmaatschappij De Telegraaf*, d.d. 16 november 1971 (dat ook "backdata" bevat) en achtereenvolgende jaarverslagen. Voor het verloop van de totale reclame-uitgaven in Nederland is gebruik gemaakt van P. van der Chijs, *op. cit.*, Tabel 3.1. Uit het verloop in de tijd van de advertentie-inkomsten blijkt dat alleen in het jaar van de introductie van de STER (1967) *De Telegraaf* een (geringe) inzinking toonde; in 1968 was het herstel reeds volledig. Dit kan men niet alleen aflezen uit het cijferverloop voor *De Telegraaf* op zichzelf, maar ook uit een vergelijking met het verloop van de totale reclame-uitgaven in Nederland, inclusief de STER-omzet.
Het gemiddelde jaarlijkse stijgingspercentage van de advertentie-omzet van *De Telegraaf* is over de hele beschouwde periode vrijwel constant ten opzichte van dat van de totale reclame-uitgaven: het niveau ligt voor *De Telegraaf* weliswaar ca. 4 punten hoger, maar de mutatie-elasticiteit is constant en bedraagt praktisch 1 bij een relatief hoge waarde voor de correlatie-coëfficiënt tussen beide reeksen. Met andere woorden: de periode van 1966/1975 laat voor *De Telegraaf* een homogeen beeld zien en allerminst een breuk als gevolg van de introductie van de STER; de advertentie-omzet van *De Telegraaf* staat gedurende de hele periode in een constante relatie tot de totale reclame-uitgaven in Nederland, inclusief de STER-omzet.
Naast het verloop van de advertentie-omzet is de exploitatie-winst van belang. Daarin komt het bedrijfsresultaat tot uitdrukking, dat wil zeggen dat de bijzondere baten zoals de STER-compensatie-uitkering daarin niet begrepen zijn.
Uit het verloop van de exploitatie-winst als percentage van de omzet blijkt eveneens dat de periode 1966-1975 voor *De Telegraaf* een homogeen beeld oplevert. Er zijn wel fluctuaties, goeddeels van conjuncturele aard, maar van een systematische beweging c.q. *breuk* is geen sprake.
Ergo: *De Telegraaf* heeft in zijn advertentie-inkomsten, noch in zijn bedrijfsresultaten, op merkbare wijze de gevolgen ondervonden van de introductie van de STER. Deze handhaving van de continuïteit onder scherp gewijzigde omstandigheden zal op het conto van het management van *De Telegraaf* moeten worden geschreven. Dat heeft tijdig geanticipeerd op de gebeurtenissen en er adequaat op ingespeeld. De STER-compensatie-uitkeringen die voor *De Telegraaf* 7,5 mln

- gulden beliepen, hebben voor dit concern dus het karakter gehad van additionele inkomsten die bovenop de (onveranderde) bedrijfsresultaten kwamen. De op die wijze ontstane vrij besteedbare middelen hebben voor een belangrijke impuls gezorgd tot overname door *De Telegraaf* van het *Limburgs Dagblad* resp. tot deelname (38,5%) in de *Verenigde Noordhollandse Dagbladen*.
13. Ik beroep me hiervoor op *Plaats en Toekomst van de Nederlandse Industrie* (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Rapporten aan de Regering, no. 18, Staatsuitgeverij, 's-Gravenhage 1980) en *Een nieuw industrieel elan* (Adviescommissie inzake het industriebeleid, 's-Gravenhage, juni 1981).
 14. E.I.T. (Economisch Instituut Tilburg), *Rentabiliteitsonderzoek Nederlandse Dagbladpers* (december 1976); *Mogelijke compensatieregelingen ten behoeve van de Nederlandse Dagbladpers* (mei 1977) en *Een ontwerp compensatieregeling voor Nederlandse Dagbladen* (november 1979). Zie voorts ook Lichtenberg, *op. cit.* en Stichting Bedrijfsfonds voor de Pers, Advies aan de Minister van CRM over een *Compensatieregeling voor Dagbladen*, Rijswijk, 14 april 1980.
 15. Van Cuilenburg, *op. cit.*

HET AGENDA-SETTING KONSEPT: EEN INLEIDEND OVERZICHT

– INLEIDING –

Nauwelijks zijn in het begin van de jaren zestig de door Klapper geformuleerde generaliserende konklusies uit 25 jaar onderzoek naar de effecten van massacommunicatie gemeengoed geworden, of men grijpt al weer terug op denkrichingen die in de periode daarvóór in de belangstelling stonden. Zo zien we aan de ene kant een 'revival' van de functionele benadering uit de jaren dertig, die nu bekend staat als de 'uses and gratifications approach', en aan de andere kant een aantal denk- en onderzoeksstromingen die een 'return to the concept of the powerful mass media' inhouden. Men kan bij deze laatste in zoverre van een terugkeer spreken, dat opnieuw de effecten, en dan met name van de massamedia, in de belangstelling komen te staan, zij het in een gewijzigd perspectief. Men richt de aandacht nu niet meer zozeer op korte-termijn effecten op attitudes en gedrag van individuele ontvangers van massacommunicatieve boodschappen, maar veel meer op langere-termijn effecten op cognities en affecties alsmede de invloed op groepen in de samenleving en op de samenleving als geheel. De vroegere studies zochten in eerste instantie als maatstaf voor effectiviteit naar verandering, maar vonden daarentegen vooral versterking en bevestiging; de huidige trends in onderzoek sluiten bij dit laatste aan door juiste versterking en bevestiging als het belangrijkste gevolg van de werking van de massamedia te beschouwen.

In deze ontwikkeling kan men inmiddels globaal een vijftal min of meer uitgekristalliseerde richtingen onderscheiden: 1)

- studies naar de socialiserende invloed van de massamedia 2)
- studies naar de invloed van de aanwezigheid op zich van de massamedia 3)
- studies naar de kenniskloof 4)
- studies naar de ideologische effecten van de massamedia 5)
- studies naar de agenda-setting functie van de massamedia. 6)

Wij zullen ons hier verder alleen met deze laatste bezighouden.

– AGENDA-SETTING: HET BASISIDEE –

Uitgangspunt voor het denken over agenda-setting is de notie dat er selectiviteit aan de kant van de zender, c.q. de massamedia is. Eén massamedium is nu eenmaal door zijn eindige mogelijkheden niet in staat om ons te informeren over alles, over alle gebeurtenissen die zich dagelijks op de wereld voordoen; het moet alleen al om deze reden selekteren. Een tweede, daarmee samenhangend uitgangspunt is, dat het grootste deel van de informatie die de massamedia aanbieden betrekking heeft op zaken waar we zelf niet bij betrokken zijn (gewest), waarover we met andere woorden zonder die media geen informatie zouden hebben en waarover we dus ook slechts die informatie kunnen hebben die ons door de media wordt aangeboden.

Deze twee observaties zijn niet nieuw. Al in 1922 wijst Walter Lippmann in zijn boek '*Public Opinion*'⁷⁾ op de belangrijke rol die de massamedia spelen bij de vorming van de 'pictures in our heads', wat slechts een klein gedeelte uitmaakt van de realiteit van de 'world outside', maar wat door ons wel voor de volledige realiteit wordt gehouden. Door de keuze die de massamedia maken uit deze voor ons 'unseen environment' wordt ons als het ware een 'second-hand reality' aangeboden.⁸⁾

Nu blijkt, en ook deze observatie is niet nieuw, dat er een vrij grote mate van overeenstemming te constateren valt in de onderwerpen die het informatie-aanbod van de media uitmaken. Uit diverse gate-keeper studies is een groot aantal factoren naar voren gekomen die deze overeenstemming in selectie bepalen, en die lang niet allemaal betrekking hebben op de gebeurtenissen zélf die zich in de realiteit voordoen. Te denken valt hierbij aan de organisatie en werkwijze van de massamedia zelf, aan hun afhankelijkheid van een beperkt aantal persbureaus, aan hun onderlinge concurrentiepositie, waardoor ze zich niet kunnen veroorloven dat wat de andere aanbieden niet te brengen, maar vooral ook aan het feit dat journalisten in hoge mate blijken overeen te stemmen in hun bepaling van wat nieuwswaarde heeft. "Welche Ereignisse zu Nachrichten werden und welche nicht, welchen Ereignissen ein hoher und welchen ein niedriger Nachrichtenwert zukommt, darüber besteht unter Journalisten ein ausgeprägter Konsensus",⁹⁾ konkludeert Schulz in een recent onderzoek dat voortbouwt op het werk van Östgaard, Sande, Rosengren en van Galtung en Ruge.

Als belangrijkste factoren voor de bepaling van wat nieuwswaarde heeft noemt hij thematisering, persoonlijke invloed (elite-status), ethnocentrisme, negativisme, succes en relevantie. Vooral thematisering¹⁰⁾ is in verband met het agenda-setting idee van belang. Schulz merkt bij de bespreking van deze faktor op, dat de massamedia weliswaar overwegend over gebeurtenissen berichten die van relatief korte duur zijn, d.w.z. zich meestal binnen het tijdsbestek van een dag of nog korter hebben voltrokken, maar die alle geplaatst kunnen worden tegen de achtergrond van reeds langer lopende thema's.¹¹⁾

Deze kumulatie van berichtgeving rond eenzelfde thema is mede mogelijk door het periodieke karakter van de massamedia en wordt bevorderd door de bij journalisten geconstateerde tendens om te selekteren op reeds 'lopende' thema's als een vorm van zelfbevestiging.

Dit alles betekent echter niet dat over alles wat nieuwswaardig wordt geacht op dezelfde manier en in dezelfde mate informatie wordt aangeboden. De massamedia hechten, en ook daarin stemmen zij overeen, een verschillend belang aan de eenmaal geselecteerde thema's en bieden in overeenstemming daarmee informatie aan. Het is dit aspect van zenderselectiviteit waarop de Amerikaanse politiekoloog Bernard Cohen doelt, als hij in "*The Press and Foreign Policy*" samenvattend stelt: "The press is significantly more than a purveyor of information and opinion. It may not be succesful in telling its readers *what to think*, but it is stunningly succesful in telling its readers *what to think about*"¹²⁾ (kursivering toegevoegd).

Dit veel geciteerde adagium kan beschouwd worden als dé achterliggende gedachte van agenda-setting. Zeer breed geformuleerd gaat het om het vermo-

gen van de massamedia om kognitieve veranderingen bij het publiek te bewerkstelligen, het vermogen om het denken van het individu te structureren. De volgorde van effecten die kunnen optreden als iemand zich aan massacommunicatieve boodschappen koppelt kan als volgt worden weergegeven:

AWARENESS → INFORMATION → ATTITUDES → BEHAVIOUR

Agenda-setting heeft eigenlijk slechts betrekking op het awareness-nivo: de media bepalen dan misschien wel niet wat we zullen weten, maar ze bepalen wel waarover wat te weten valt. Met het agenda-setting konsept wordt de invloed op dit aspect van het menselijk kennen meer en specifiek omschreven als het vermogen van de massamedia om invloed uit te oefenen op de mate waarin men onderwerpen belangrijk vindt. "Audiences not only learn about public issues and other matters through the media, they also learn how much importance to attach to an issue or topic from the emphasis placed on it by the mass media".¹³⁾ In de agenda-setting hypothese wordt m.a.w., een positieve relatie verondersteld tussen de onderwerpen die de massamedia in hun berichtgeving benadrukken, belangrijk vinden (= de media-agenda) en de onderwerpen die het publiek belangrijk vindt (= de ontvangersagenda). Deze relatie kan worden gesteld in termen van kausaliteit: de media-agenda bepaalt de ontvangersagenda; als de media in hun berichtgeving aan bepaalde onderwerpen méér aandacht gaan besteden, ze belangrijker gaan vinden, dan heeft dat tot gevolg dat ontvangers deze onderwerpen na verloop van enige tijd ook belangrijker gaan vinden. Vandaar ook dat in publikaties over agenda-setting steeds gesproken wordt over de 'agenda-setting function of the mass media', waarin met funktie niet een 'intentie-funktie' wordt bedoeld maar een 'gevolg-funktie'.¹⁴⁾ In dit verband kan ook gewezen worden op de door Eugene Shaw voorgestelde, maar door andere auteurs niet overgenomen, term 'media modeling'. 'The term media modeling emphasizes the results on the audience of the media's agenda-setting activities: the media are said to set the agenda for the audience, because the audience is found to model its agenda on the media's'.¹⁵⁾

– UITWERKING VAN HET BASISIDEE –

Men kan stellen dat het idee van een agenda-setting funktie van de massamedia op een 'gunstig' moment werd gelanceerd. Veel onderzoekers op het gebied van de massacommunicatie waren immers steeds minder geneigd de in de jaren zestig gemeengoed geworden denkbeelden over de effecten van massacommunicatie onverkort te akseptereren, en het agenda-setting konsept leek een mogelijkheid om de ontstane impasse te doorbreken. Deze hoge verwachting werd niet in het minst gevoeld door de in 1972 gepubliceerde resultaten van de eerste poging tot empirische verifikatie van de agenda-setting hypothese, uitgevoerd door Maxwell McCombs en Donald Shaw, naar aanleiding van de Amerikaanse presidentverkiezing in 1968.¹⁶⁾ Deze onderzoekers vroegen 100 zgn. 'undecided voters' naar hun persoonlijke agenda, en stelden een media-agenda samen van vijf dagbladen, twee weekbladen en de nieuwsuitzendingen van twee networks. Het onderzoeksresultaat was zonder meer verbluffend te

noemen: de korrelatie tussen de agenda van alle media samen en de agenda van alle respondenten samen (op beide agenda's stonden vijf onderwerpen) was vrijwel perfect: .97. 17)

Een idee dat onder een aansprekende noemer wordt gebracht en, hoewel betrekking hebbend op een zeer complex fenomeen, bovendien nog tamelijk eenvoudig verifieerbaar lijkt te zijn, oefent een grote aantrekkingskracht op onderzoekers uit. Zo is het ook met het agenda-setting konsept gegaan. Na deze eerste publikatie volgde een stroom van andere publikaties met resultaten van agenda-setting studies, een stroom die nog steeds aanhoudt. Wat daarin opvalt is dat er van enige replikatie van onderzoek geen sprake is. Er zijn op een totaal van inmiddels minstens vijftig studies, geen twee onderzoeken te vinden met hetzelfde researchdesign, dezelfde variabelen, operationalisaties of meettechnieken. Het gevolg van deze 'drive for total innovation' 18) is, dat de gevonden onderzoeksresultaten, die als men nu terugkijkt op zich niet erg bemoedigend zijn, moeilijk met elkaar te vergelijken zijn en een overzicht van de stand van zaken nauwelijks is te maken.

Voor het ontstaan van deze situatie zijn verschillende oorzaken te noemen, waarvan een van de belangrijkste gelegen is in het feit dat er eigenlijk nooit sprake is geweest van een duidelijke en eenduidige terminologie. Vooral in de beginfase heeft het idee geleden onder een konseptuele onduidelijkheid, waardoor er bijzonder weinig is gevalideerd. Dat dit heeft geleid tot een aantal analyseproblemen zal duidelijk zijn.

Konsept

Een theorie bestaat uit konsepten, proposities en kontingentie. 19) Konsepten kunnen worden onderscheiden in primitieve- en operatieve konsepten. Het onderscheid hiertussen wordt gevormd door de omstandigheid dat ze niet (primitief) en wel (operatief) direkt in de realiteit waarneembaar en meetbaar zijn. Om dit laatste voor primitieve konsepten mogelijk te maken moeten ze geoperationaliseerd worden. Naast konsepten bevat een theorie ook een aantal deduktieve proposities, "deductive in terms of the flow from abstract to concrete, from general to specific, from a higher-order proposition to a number of lower-order propositions", 20) waarvan de higher-order propositie de meest abstrakte en algemene is en zich daardoor onttrekt aan direkte empirische verifikatie (de relatie tussen twee primitieve konsepten). Dit in tegenstelling tot de lower-order proposities die wel direkt empirisch waarneembaar zijn (de relatie tussen twee variabelen). Een theorie is kontingent als ze kan worden blootgesteld aan empirische verifikatie. Zolang dat niet is gebeurd zijn proposities hypothesen.

Als men de teksten van McCombs in dit licht beziet moet men konkluderen dat wat hij een konsept noemt in feite een nog onvoldoende uitgewerkte propositie is:

"The concept of agenda-setting asserts a positive relationship between what is emphasized in the mass media and what members of the audience come to regard as important", 21) en ". . . the basic concept of an agenda-setting function" of mass communication is itself a two variable hypothesis" 22) (beide

kursiveringen toegevoegd). Deze propositie, die een hypothese is en in de literatuur ook als agenda-setting hypothese wordt aangeduid, moet met andere woorden als een higher-order propositie worden beschouwd: er wordt een relatie gesteld tussen twee primitieve concepten, de media- en de ontvangers-agenda, die pas na operationalisatie empirisch waarneembaar en meetbaar zijn. Nergens echter wordt hiervan een conceptuele definitie gegeven, er wordt volstaan met een algemene omschrijving van de twee agenda's, zijnde een lijst van onderwerpen waaraan een verschillende mate van belangrijkheid (saliency) moet worden toegekend. Dit heeft de weg vrij gemaakt voor een groot aantal operationele definities of vraagstellingen die slechts beogen hetzelfde te meten.

Ook McLeod, Becker en Byrnes²³⁾ zijn in een kritiek op McCombs en Shaw deze mening toegedaan, waar zij het hebben over "the central proposition of the agenda-setting hypothesis", waarvan zij konkluderen dat "this statement of the hypothesis, however, is deceptive in its simplicity: because of the lack of specificity of the processes involved, the hypothesis does not imply the proper lower-order concepts nor the necessary controls". Zij doelen hiermee . . . in feite op de situatie dat in de literatuur tot dan toe de ontvangersagenda op verschillende manieren wordt benoemd. Vaak wordt er zelfs niet van een agenda gesproken, maar heeft men het over 'salience's' van 'individuals in the audience', van 'audiences' of van 'the public',²⁵⁾ soms wordt het begrip agenda gebruikt met een voorvoegsel dat betrekking heeft op degenen waarbij de agenda werd vastgesteld, zoals bijv. 'voters-agenda', 'candidate-agenda' of zeer algemeen 'public-agenda'. In hun eerste onderzoek gaan McCombs en Shaw nog slechts van de veronderstelling uit dat ". . . the media may set the 'agenda' of the campaign",²⁶⁾ ofschoon ze in dezelfde publikatie deze agenda ook aanduiden met 'voters-agenda'.

McLeod, Becker en Byrnes²⁷⁾ zijn de eersten die een meer formeel onderscheid in ontvangersagenda's voorstellen, waarbij ze het begrip agenda vervangen door 'issue saliency'. Zij gaan er van uit dat men als individu de belangrijkheid van onderwerpen vanuit verschillende perspectieven kan bezien. Zo komen ze tot de driedeling in 'individual issue saliency', 'community issue saliency', en 'perceived issue saliency'. De konkretisering van deze verschillende vormen van 'issue saliency' kan men beschouwen als even zoveel verschillende agenda's.

Met 'individual issue saliency' wordt bedoeld op de belangrijkheid van onderwerpen vanuit een intrapersoonlijk perspectief: "In the McCombs and associates operationalizations the dependent influence variables are *intrapersonal*".²⁸⁾ Met 'community issue saliency' bedoelen ze de belangrijkheid van onderwerpen vanuit een interpersoonlijk perspectief: ". . . , the notion of the media setting the agenda for its audiences seems to allow for a more general definition involving community or interpersonal interaction. A proper operationalization of this latter concept could involve asking respondents both what they talk about with other members of the community and what issues other community members are raising with them. This could be labeled 'community issue saliency' ".²⁹⁾ Met 'perceived issue saliency' tenslotte, wordt bedoeld de belangrijkheid van onderwerpen zoals het individu denkt dat 'men' die ervaart: "The agenda-

setting hypothesis implies that the media can change the views of social reality of its individual audience members by indicating which issues are being discussed by friends in the future, or those that will be used by other voters in their decisions about the candidates, and therefore be the key issues in the campaign. Clearly this 'reality' concept, which we will call 'perceived issue salience', is more interpersonal than that used by McCombs and his associates since the 'reality' is tied to the interpersonal environment of the individual".³⁰⁾

McCombs neemt de idee achter deze indeling in 'issue saliences' over maar geeft er andere labels aan die direkt verwijzen naar agenda's.³¹⁾ Hij gaat daarbij uit van wat hij noemt de 'public agenda', die hij omschrijft als 'those issues or topics in the forefront of public attention and concern'. Binnen deze public agenda worden dan de volgende drie persoonlijke agenda's onderscheiden, die bij elk individu zouden kunnen worden vastgesteld:

- 'intrapersonal agenda': those things which are personally most important to the individual (vgl. individual issue salience)
- 'interpersonal agenda': those things which the individual discusses most often with others (vgl. community issue salience)
- 'perceived community agenda': those things which he or she believes to be the major concerns of the community in which they reside (vgl. perceived issue salience).

Deze theoretisch te maken indeling is vrijwel algemeen geaksepteerd, maar onduidelijk is vooralsnog of het een zinvol en geldig onderscheid is (de perceived community agenda is bijvoorbeeld nog nauwelijks gebruikt), en hoe hun onderlinge relatie én de relatie tot de public agenda is. Daarentegen is er nog geen sprake van een algemene overeenstemming over de manier waarop deze verschillende agenda's geoperationaliseerd en gemeten moeten worden. In de literatuur komen verschillende meettechnieken en vraagstellingen voor, waarbij lang niet altijd duidelijk is welke agenda men bedoelde te meten. Bij een inventarisatie van de verschillende technieken die toegepast zijn komt men tot een vijftal, die tot twee hoofdkategorieën kunnen worden teruggebracht, nl. open-eind vragen en vragen met geprecodeerde antwoordmogelijkheden ('forced-choice' technieken).³²⁾

Open vragen zijn tot nu toe het meest gebruikt en hebben als voordeel dat de respondent relatief vrij is om welk onderwerp dan ook te noemen; relatief, omdat er toch een tamelijk grote beperking wordt aangebracht door het in de vraagstelling opgelegde referentiekader. Een typische vraagstelling uit de beginfase van het agenda-setting onderzoek is te vinden in het eerder genoemde onderzoek van McCombs en Shaw: "What are you most concerned about these days? That is, regardless of what politicians say, what are the two or three main things which you think the government should concentrate on doing something about".³³⁾ Bij deze van Trenaman en McQuail³⁴⁾ overgenomen vraag wordt het begrip agenda nog in de letterlijke betekenis van het woord genomen, nl. als de dingen die (nog) gedaan moeten worden, die op het programma staan. Later zien we deze betekenis van agenda niet meer terug. Een voorbeeld van de manier waarop dan persoonlijke agenda's gemeten worden is te vinden in een later onderzoek van

McCombs.³⁵⁾ Eerst wordt aan respondenten gevraagd "to name some of the major problems and issues facing the United States today", waarna gevraagd wordt: "Which of these problems or issues is the most important to you, personally?" respectievelijk "Which of these problems or issues have you talked about most often with others during the past month?". Een tweede vraag dringt zich hierbij op. Op de eerste plaats is onduidelijk hoe de openingsvraag moet worden gedeut (de public agenda?), en op de tweede plaats kan men zich afvragen of men bij de vervolgvragen nog wel van persoonlijke *agenda's* kan spreken als daar per persoon maar één onderwerp op staat. Op de analyseproblemen die daar het gevolg van zijn komen we nog terug. Van het begrip media-agenda wordt in publikaties doorgaans slechts een operationele definitie gegeven: men geeft aan hoe een dergelijke agenda in een specifieke situatie werd gemeten. Samenvattend kan gesteld worden dat met media-agenda zowel de agenda van één afzonderlijk orgaan wordt aangeduid (bijv. één krant), als de agenda van meerdere organen samen, samengesteld uit de afzonderlijke orgaan-agenda's (bijv. 'press-agenda'), als een agenda van meerdere massamedia samen (krant én televisie én radio).

De meest gebruikte meettechniek voor de media-agenda is de eenvoudige kwantitatieve inhoudsanalyse, waarvan twee varianten voorkomen. In 'print'-media wordt opgemeten hoeveel ruimte wordt besteed aan onderwerpen en voor radio en televisie wordt de hoeveelheid tijd gemeten die aan onderwerpen wordt besteed óf men telt het aantal keer dat onderwerpen genoemd worden. In beide varianten staat het onderwerp dat de meeste ruimte/tijd inneemt of het meest is genoemd het hoogst op de agenda: het wordt als het belangrijkste onderwerp beschouwd.

De overeenkomst tussen de media-agenda en de ontvangersagenda, m.a.w. de mate van agenda-setting, kan in verschillende mate van precisie gedacht en onderzocht worden. Men onderscheidt drie, wat genoemd wordt, 'modellen' van agenda-setting die ook symbolisch kunnen worden weergegeven.³⁶⁾

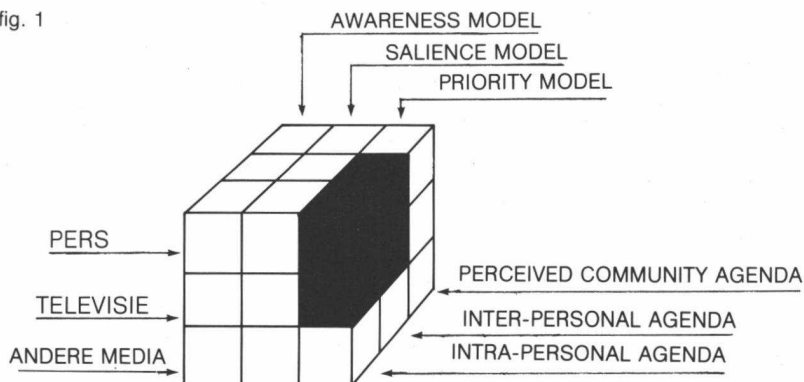
- 'awareness-model' (0/1): hierbij gaat het simpelweg om de vraag of een onderwerp dat op de media-agenda voorkomt wel (1) of niet (0) op de ontvangers-agenda voorkomt. "If the media tell us nothing about a topic or event, then in most cases it simply will not exist on our personal agenda's or in our life-space".³⁷⁾
- 'priority-model' (0/1/2/ . . . /N): hierbij gaat het om de vraag of de volgorde in belangrijkheid van onderwerpen op media- en ontvangers-agenda met elkaar overeenstemmen. Het gaat m.a.w. om de vraag of " . . . among the many topics or attributes transmitted by the media, the same basic distinctions as to priorities will be transferred from the media-agenda to the individual's agenda".³⁸⁾
- 'salience-model' (0/1/2): hierbij gaat het om een overeenkomst in media- en ontvangers-agenda die verder gaat, groter is dan het al of niet vóórkomen van onderwerpen op deze agenda's zoals bedoeld bij het 'awareness-model', maar geringer is zoals bedoeld bij het 'priority-model'.
"Heavy media emphasis on an issue or topic can move it above threshold and into the top ranks of the personal agenda's of the audience. (. . .) A discrimi-

nation is made by the audience as to high and low importance of items, but the exact priorities of the media are not reproduced within personal agenda's. In short, the media may influence saliences, but not exact priorities".³⁹⁾

Deze drie modellen zijn kumulatief, en wel in de volgorde awareness-, salience- en priority-model: er kan in toenemende mate van precisie de overeenkomst tussen media- en ontvangers-agenda mee worden vastgesteld. Dit houdt ons inziens in, dat deze modellen moeten worden beschouwd als verschillende manieren waarop een agenda-setting hypothese kan worden geformuleerd. Het priority-model is tot nu toe het meest toegepast. Bij dit model wordt de mate van overeenkomst tussen agenda's uitgedrukt in Spearman's rank order correlation coefficient (Rho), wat de mogelijkheid biedt na te gaan of de overeenkomst al of niet statistisch significant is. Voor de andere twee modellen zijn nog geen statistische toetsen toegepast.

Als we ons bij de indeling in media-agenda's beperken tot de driedeling pers, televisie en andere media, zijn er 27 mogelijkheden om een agenda-setting hypothese te toetsen, zoals fig. 1 laat zien. Het overgrote deel van de agenda-setting studies heeft echter slechts betrekking op de daarin gearceerde 4 mogelijkheden.

fig. 1



Methode

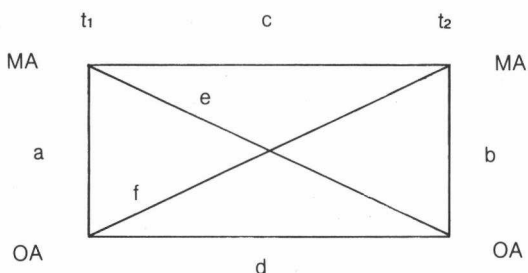
Slechts in een beperkt aantal studies is de eigenlijke agenda-setting hypothese getoetst, d.w.z. de veronderstelde *causale* samenhang tussen de media-agenda en ontvangersagenda's.

In de meeste studies is slechts de samenhang onderzocht, en dat eigenlijk nog niet eens in strikte zin. Het criterium van samenhang van twee variabelen in een causale hypothese impliceert immers dat beide variabelen systematisch variëren, m.a.w. veranderingen in de media-agenda hebben veranderingen in ont-

vangagersagenda's tot gevolg. Of zich veranderingen in de media-agenda voordoen is, afgezien van de hoeveelheid werk bij inhoudsanalyse, nog tamelijk eenvoudig vast te stellen. Wil men veranderingen in ontvangersagenda's vast stellen dan moeten respondenten minstens twee keer ondervraagd worden, en een dergelijk paneldesign is meestal niet toegepast. Veelal heeft men zich beperkt tot het vaststellen van een media-agenda op een bepaald moment, het eenmalig meten van ontvangersagenda's op een later tijdstip (soms zelfs op hetzelfde tijdstip!), waarna werd onderzocht of daartussen een overeenkomst te constateren viel.

Een inmiddels in enkele studies ⁴⁰⁾ toegepaste onderzoeksopzet met een betere mogelijkheid om de kausale hypothese te toetsen, is die waarbij op een bepaald tijdstip (t_1) en, op een later tijdstip (t_2) zowel de media-agenda als ontvangersagenda's worden gemeten, waarop dan de cross-lag panel correlation (CLPC) techniek ⁴¹⁾ kan worden toegepast (fig. 2).

fig. 2



Men kan besluiten tot (1) een samenhang tussen media- en ontvangersagenda waarbij (2) de media-agenda in de tijd vooraf gaat aan de ontvangersagenda en niet andersom, als én de korrelatie van crosslag en zowel statistisch significant is als groter dan de zgn. baseline statistic ⁴²⁾ én de korrelatie van crosslag f kleiner is dan deze baseline statistic. Als beide groter zijn en statistisch significant kan men slechts besluiten tot een samenhang: de media- en ontvangersagenda beïnvloeden elkaar dan wederzijds.

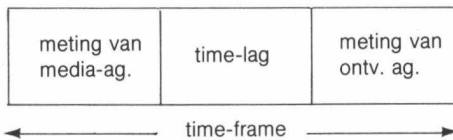
De toepassing van een design waarop de CLPC-techniek kan worden toegepast levert overigens niet de garantie op dat een gekonstateerde samenhang, gekombineerd met een juiste tijdsvolgorde, niet het gevolg is van de invloed van een derde variabele. Het is bijv. zeer goed denkbaar dat beide agenda's een afspiegeling vormen van 'de realiteit', een mogelijkheid waaraan eerst recent aandacht wordt geschonken. ⁴³⁾

Het gebruik van paneldesign impliceert dat de faktor tijd een belangrijk aspect vormt van het agenda-setting konsept. Een viertal tijdsaspecten zijn van belang: ⁴⁴⁾

1. de periode waarover de media-agenda wordt gemeten
2. de periode waarover de ontvangersagenda wordt gemeten
3. de time-lag: de periode tussen de meting van de media-agenda en de meting van de ontvangersagenda
4. het time-frame: de totale periode waarover het onderzoek zich uitstrekt, van het begin van de meting van de media-agenda tot het einde van de meting van de ontvangersagenda, inclusief de time-lag daartussen.

Schematisch:

fig. 3



Het is van belang te weten wat de optimale lengte is van de perioden waarover de agenda's worden gemeten. Als men de periode om de media-agenda te meten te kort neemt loopt men het risico dat men een niet gestabiliseerde agenda krijgt met onderwerpen die nog niet langdurig genoeg in de berichtgeving voorkomen, maar eerder toevallig of eenmalig zijn; als men deze periode te lang neemt loopt men het risico dat de agenda instabiel is, omdat deze bestaat uit onderwerpen die gedurende een verschillend deel van de meetperiode belangrijk waren. Problemen van dezelfde aard doen zich voor bij de ontvangersagenda als men de meetperiode te lang neemt, omdat men dan het risico loopt dat respondenten die in het begin van de meetperiode worden ondervraagd, door andere onderwerpen van de media-agenda worden beïnvloed dan respondenten die later worden ondervraagd. Dit gevaar is groter naarmate de 'mobiliteit' van onderwerpen op de media-agenda over een korte periode groter is.

Van nog groter belang is de keuze van een juiste time-lag, omdat men bij een verkeerde keuze het risico loopt geen agenda-setting effect te vinden waar dat in feite wel aanwezig was, omdat het effect nog niet optrad (time-lag te kort) of omdat het al opgetreden is en weer verdwenen (time-lag te lang).

Uit de voorhanden onderzoeksresultaten blijkt dat de duur van deze causal lag, ook wel 'optimal time-lag' of 'optimal effect span' genoemd, niet steeds hetzelfde is, en zelfs verschillend voor alle vergelijkingen tussen elk van de te onderscheiden media-agenda's en ontvangersagenda's.

Een ander probleem dat zich voordoet bij de toetsing van de agenda-setting hypothese heeft betrekking op de discrepantie die te constateren valt tussen het

konseptuele nivo en het analysenivo. Aan de ontvangerszijde worden agenda's onderscheiden die expliciet als individuele, persoonlijke agenda worden aangeduid; en ook de aard van de effecten die met de agenda-setting hypothese worden verondersteld liggen op het nivo van het individu. In vrijwel alle analyses worden de op individueel nivo gemeten agenda's echter samengevoegd tot één groepsagenda. Als bijvoorbeeld 100 personen naar hun intrapersoonlijke agenda wordt gevraagd, dan wordt van deze 100 agenda's één 'gezamenlijke intrapersoonlijke agenda' gekonstrueerd, door het onderwerp dat het meest werd genoemd op de eerste plaats te zetten, het onderwerp dat daarna het meest werd genoemd op de tweede plaats, enzovoort. Het is de groepsagenda die uit deze samenvoeging resulteert, die tenslotte wordt vergeleken met de media-agenda, en het zal duidelijk zijn dat zo'n groepsagenda er anders uitziet als men met een open vraag naar hét belangrijkste of de twee of drie belangrijkste onderwerpen vraagt respectievelijk alle respondenten een volgorde van belangrijkheid laat aanbrengen in een lijst van vijf onderwerpen die voor ieder hetzelfde is. Individuele verschillen worden door deze werkwijze als het ware verdoezeld, en de kans is groot dat de drie te onderscheiden persoonlijke agenda's in gegroepeerde vorm onderling een grote gelijkenis gaan vertonen. Het heeft bovendien als ernstig nadeel dat niet meer is na te gaan of individuele respondenten *veranderen* in de tijd; slechts veranderingen van de totale groep kunnen worden gekonstateerd.

Het is twijfelachtig of men zo'n agenda nog wel een persoonlijke agenda kan noemen omdat door de samenvoeging het karakter is veranderd. Men zou geneigd zijn het eerder een public agenda te noemen. Er is in elk geval dan geen sprake van een adequate toetsing van de agenda-setting hypothese, omdat het zeer wel mogelijk is dat een groot aantal individuele agenda's nauwelijks overeenstemming vertonen met de media-agenda, terwijl het resultaat van de samenvoeging, de groepsagenda, dat wel doet. Het is dan ook merkwaardig dat tot voor kort ⁴⁵⁾ de overeenkomst tussen de media-agenda en individuele persoonlijke agenda's nooit werd onderzocht.

– ONDERZOEKSRESULTATEN –

Zoals we al eerder opmerkten is het niet goed mogelijk een overzicht te maken van min of meer generaliseerbare onderzoeksresultaten. Ze zijn niet alleen steeds anders, maar ook vaak regelrecht tegenstrijdig. Op enkele oorzaken hiervan zijn we nader ingegaan, welke zijn samengebracht onder twee hoofdkategorieën: de konseptuele onduidelijkheid en de, deels daarmee samenhangende, methodologische problemen. Onderzoekers hebben steeds hun eigen invulling gegeven aan wat zij onder de noemer agenda-setting onderzochten, met als gevolg dat hun studies steeds weer anders zijn op alle aspecten die aan het agenda-setting konsept te onderkennen zijn. Van enige eenvormigheid, laat staan van replikatie, is geen sprake geweest. Daardoor zijn de resultaten onderling niet vergelijkbaar en moeten ze worden beschouwd als losstaande gegevens. "It is this great variety of detail, which one could pessimistically say approaches near chaos, . . ." ⁴⁶⁾

Naast deze redenen die liggen op het vlak van de interne geldigheid zijn er ook

redenen van externe geldigheid te noemen die de generalisatiemogelijkheid beperken. Zoals bijv. het feit dat bijna alle studies zijn uitgevoerd rond (amerikaanse) verkiezingskampagnes, het vaak geringe aantal respondenten in een studie en de keuze van homogene groepen respondenten.

Toch zijn er wel enkele algemene opmerkingen te maken over de resultaten tot nu toe.

Er hebben zich globaal drie ontwikkelingen in het agenda-setting onderzoek voorgedaan. De eerste is een verandering in analyse-nivo van groepsagenda naar individuele agenda's die met de media-agenda worden vergeleken. De verschillen in resultaten tussen deze twee benaderingswijzen zijn opmerkelijk: waar de media-agenda met individuele agenda's is vergeleken, zijn meestal geen agenda-setting effecten gevonden; bij vergelijking met een groepsagenda soms wel en soms niet, afhankelijk van andere factoren in het onderzoek. De tweede geeft een verandering te zien in onderzoek van een samenhang, maar onderzoek van een *kausale* samenhang, en ook hier zijn duidelijke verschillen aanwijsbaar. Er is, als we het voorgaande in aanmerking nemen, wel vaak samenhang gevonden, maar veel minder vaak een kausale samenhang. Daarbij moet worden opgemerkt dat deze uit sommige studies juist andersom blijkt te verlopen: de ontvangersagenda beïnvloedt de media-agenda. Bovendien zijn er aanwijzingen dat het proces wel eens gekompliceerder zou kunnen zijn dan werd vermoed. Op de eerste plaats moet dan gedacht worden aan de mogelijkheid van diverse beïnvloedingspatronen tussen de verschillende ontvangersagenda's onderling. Dit laatste brengt ons tot de derde ontwikkeling, nl. de verandering van een analysemodel waarin slechts de twee variabelen media- en ontvangersagenda zijn opgenomen, naar een analysemodel waarin andere variabelen zijn opgenomen. Van deze zgn. 'contingent conditions' wordt nagegaan wat de invloed is op de *sterkte* van het agenda-setting effect.

Een korte inventarisatie van de resultaten van deze aanpak op enkele hoofdpunten waarvoor een zekere consistentie is gevonden, levert het volgende beeld op.

Onderwerp

Steeds duidelijker wordt dat de aard van de agenda-onderwerpen een belangrijke faktor vormt in het agenda-setting proces. Een onderscheid dat recentelijk door velen, in navolging van Zucker ⁴⁷⁾ wordt gemaakt, is dat tussen 'obtrusive'- en 'unobtrusive' onderwerpen. Obtrusive onderwerpen zijn onderwerpen waarmee men zelf direkt in de realiteit in aanraking komt, die men, zo men wil, direkt aan den lijve kan ondervinden. Ze dringen zich als het ware aan je op, zoals stijgende benzineprijzen, werkeloosheid etc. Een mogelijke verklaring voor het feit dat uit veel studies géén agenda-setting effect blijkt, is wellicht gelegen in de omstandigheid dat genoemd onderscheid niet werd gemaakt. Zo vond bijv. Eyal in een groot aantal deelstudies géén agenda-setting effect bij agenda's waarop beide soorten onderwerpen stonden, evenmin bij agenda's met obtrusive onderwerpen, maar wél bij agenda's met unobtrusive onderwerpen. ⁴⁸⁾

Medium

Er komen steeds meer aanwijzingen dat dagblad en televisie een onderscheiden rol spelen in het agenda-setting proces. Welke is echter niet duidelijk omdat de resultaten niet altijd in dezelfde richting wijzen. Dit kan verklaard worden door publieksfactoren als mediumgebruik, status, interesse e.d., die soms wel en soms niet in studies zijn meegenomen, maar ook door verschillen tussen de media zelf in termen van 'newshole', presentatie etc. Zeer algemeen kan men stellen dat (bij verkiezingskampagnes) er aanvankelijk een agenda-setting invloed is van de dagbladen die lange tijd aanhoudt maar vermindert naarmate de verkiezingen naderbij komen; de invloed van televisie wordt dan iets groter, en moet vooral gezien worden als "spotlighting of key issues".⁴⁹⁾

Tijd

Als onderwerpen erg lang in het nieuws zijn, en dus alsmaar hoog op de media-agenda blijven staan, verdwijnen ze toch langzamerhand van de ontvangsagenda's. Men raakt er aan gewend of men krijgt er genoeg van: ze worden dan niet meer genoemd als naar een persoonlijke agenda wordt gevraagd. Uit de resultaten met betrekking tot de eerder onderscheiden tijdsaspecten kan weinig worden gekonkludeerd. Duidelijk is slechts dat de optimale time-lag voor dagbladen langer is dan voor televisie.

Exposure en need for orientation

Voor de variabelen exposure en need for orientation geldt dat de onderzoeksresultaten tamelijk eenduidig zijn. Naarmate men zich meer bloot stelt, respectievelijk naarmate de need for orientation groter is, is het agenda-setting effect sterker. Need for orientation is een index welke is samengesteld uit mate van interesse (in de campagne) en mate van onzekerheid (over de vraag op wie te stemmen). Merkwaardig is dat in studies waarin interesse als zelfstandige faktor is onderzocht de resultaten een grote tegenstrijdigheid vertonen.

– TERUGBLIK –

Het idee van een agenda-setting functie van massacommunicatie kan zeer zeker een attractief idee worden genoemd, maar of het ook geboekstaafd zal kunnen worden als een vruchtbaar idee, is op dit moment nog moeilijk te zeggen. Het heeft van veel onderzoekers veel aandacht gekregen maar toch moet men vaststellen dat de resultaten tot nu toe teleurstellend zijn, en weinig bijdragen aan een beter inzicht in de gestelde problematiek. De konklusie lijkt gerechtvaardigd dat de chaos alleen maar zal toenemen als men blijft doorgaan met steeds weer nieuwe specifieke invullingen en toepassingen. Een pas op de plaats is geboden. "To this point agenda-setting research has been exploratory, not cumulative, discovering fresh applications of the idea and new ways of operationalisation. (. . .) we now stand on the threshold of a new, cumulative stage where agenda-setting has the potential of important theoretical contribu-

tion. But to realize this potential the ideas and findings of previous research must be systematically organized and applied".⁵⁰⁾

NOTEN:

1. Katz, E., Effecten van massamedia - enkele concepten, in: *Communicatie*, jrg. 8, 1978, p. 2-5.
2. Zie bijv.: Belson, W., *Television Violence and the Adolescent Boy*, Farnborough, 1978.
3. Zie bijv.: McLuhan, M., *Understanding Media. The Extension of Man*, New York, 1964.
4. Zie bijv.: Tichenor, P., Donohue, G. en Olien, C., *Community Conflict & the Press*, Beverly Hills, 1980.
5. Zie bijv.: Gerbner, G., Cultural indicators: the third voice, in: Gerbner, G. Gross, L. en Melody, (eds.), *Communication Technology and Social Policy*, New York, 1973.
6. Zie bijv.: Shaw, D. en McCombs, M., *The Emergence of American Political Issues: the Agenda-setting Function of the Press*, St. Paul, 1977.
7. Lippmann, W., *Public Opinion*, New York, 1922.
8. Lang, K. en Lang, G., The mass media and voting, in: Berelson, B. en Janowitz, M. (eds.), *Reader in Public Opinion*, 2e ed., New York, 1966, p. 468.
9. Schulz, W., *Die Konstruktion von Realität in den Nachrichtenmedien*, Freiburg/München, 1976, p. 117.
10. Zie ook: Luhmann, N., Öffentliche Meinung, in: *Politische Planung. Aufsätze zur Soziologie von Politik und Verwaltung*. Opladen, 1971, p. 9-34.
11. Schulz, W., o.c., p. 115.
12. Cohen, B., *The Press and Foreign Policy*, Princeton, 1963, p. 13.
13. McCombs, M., *Elaborating the Agenda-setting Influence of Mass Communication*, Paper prepared for the Bulletin of the Institute for Communication Research, Keie University, Tokio, 1976, p. 1.
14. Fauconnier, G., *Massamedia en Samenleving*, Kapellen, 1973, p. 78.
15. Shaw, E. The agenda-setting hypothesis reconsidered: interpersonal factors, in: *Gazette*, jrg. 23, 1977, p. 230-231.
16. McCombs, M. en Shaw, D., The agenda-setting function of the mass media, in: *Public Opinion Quarterly*, jrg. 36, 1972, p. 176-187.
17. De correlaties tussen de afzonderlijke media-agenda's en de ontvangersagenda's vertoonden tamelijk grote verschillen. Voor de weekbladen zijn de correlaties het laagst: uiteenlopend van .30 tot .78; voor de networks uiteenlopend van .63 tot .91; en voor de dagbladen het hoogst: uiteenlopend van .73 tot .97.
18. Winter, J., Contingent conditions and the agenda-setting function of the media, in: McCombs, M., *Setting the Agenda for Agenda-setting Research: an Assessment of the Priority Ideas and Problems*, Paper prepared for AAPOR, Buck Hill Falls, 1979, p. 42.
19. Lin, N., *The Study of Human Communication*, New York, 1973, p. 193.
20. Lin, N., o.c., p. 193.
21. McCombs, M., *Expanding the Domain of Agenda-setting Research. Strategies for Theoretical Development*, Paper prepared for the Speech Communication Association, Washington DC, 1977, p. 4.
22. *Ibid.*
23. McLeod, J., Becker, L. en Byrnes, J., Another look at the agenda-setting function of the press, in: *Communication Research*, jrg. 1, 1974, p. 131-166.
24. *Ibid.*, p. 137.
25. McCombs, M., o.c., 1977.
26. McCombs, M. en Shaw, D., o.c., p. 176.
27. McLeod, J., Becker, L. en Byrnes, J., o.c.
28. *Ibid.*, p. 138.
29. *Ibid.*, p. 139.
30. *Ibid.*
31. McCombs, M., Agenda setting function of mass media, in: *Public Relations Review*, jrg. 3, 1977, p. 91.
32. Alle respondenten krijgen een lijst met onderwerpen voorgelegd waarin zij een rangvolgorde van belangrijkheid moeten aanbrengen, ofwel rechtstreeks dan wel via paarsgewijze vergelijking, ofwel via scores op een ordinale schaal of op een 7-points rating scale.
33. McCombs, M. en Shaw, D., o.c., p. 178.

34. Trenaman, J. en McQuail, D., *Television and the Political Image*, Londen, 1961, p. 172.
35. McCombs, M., *A Comparison of Intra-personal and Inter-personal Agenda's of Public Issues*, Paper presented to ICA, New Orleans, 1974, p. 3-4.
36. McCombs, M., Newspaper versus television: mass communication effects across time, in: Shaw, D. en McCombs, M., o.c., p. 99-101.
37. *Ibid.*, p. 99.
38. *Ibid.*
39. *Ibid.*, p. 100.
40. Tipton, L., Haney, R. en Baseheart, J., Media Agenda-setting in City and State Election Campaigns, in: *Journalism Quarterly*, jrg. 52, 1975, p. 15-22. Shaw, D. en McCombs, M., o.c.
41. Rozelle, R. en Campbell, D., More plausible rival hypotheses in the cross-lagged panel correlation technique, in: *Psychological Bulletin*, jrg. 71, 1969, p. 74-80.
42. In de formule van de baseline statistic worden de unlagged korrelaties a en b én de lagged korrelaties c en d verwerkt, om een maat te hebben voor de hoogte van de crosslags e en f die zonder meer te verwachten is op grond van de hoogte van de korrelaties a t/m d.

$$\text{base-line statistic} = \frac{a + b}{2} \sqrt{\frac{c^2 + d^2}{2}}$$

43. Erbring, L., Goldenberg, E. en Miller, A., Front page news and real-world cues: a new look at agenda-setting by the media, in: *American Journal of Political Science*, jrg. 24, 1980, p. 16-49.
44. Eyal, Ch., Winter, J. en DeGeorge, W., Time frame for agenda-setting, in: McCombs, M., o.c., 1979, p. 5-6.
45. Stevenson, R. en Ahern, Th., *Individual Effects of Agenda-setting*, Paper presented to the Association for Education in Journalism, Houston, 1979.
46. McCombs, M., o.c., 1979, p. 2.
47. Zucker, H., The variable nature of mass media influence, in: Ruben, B. (ed.) *Communication Yearbook II*, New Brunswick, 1978, p. 225-240.
48. Eyal, Ch., *The Impact of Issue Choices on the Agenda-setting Effect*, Paper prepared for MAPOR, Chicago, 1979.
49. McCombs, M., The agenda-setting approach, Paper prepared for: Nimmo D. en Sanders, K., *The Handbook of Political Communication*, Beverly Hills, 1981, p. 16.
50. McCombs, M., o.c., 1979, p. 2.

MEDIA AGENDA-SETTING AND MEDIA MANIPULATION *)

In this article I would like to deal with two questions:

1. What is the evidence with regard to mass media agenda-setting? Or, put another way, can we conclude that the media tend to shape our perceptions of what is important and thus tell us what to think *about*, if not what to think?
2. If media agenda-setting does exist, is it properly characterized as a form of media manipulation? How far can we go in answering this question with the available empirical evidence? What light does this evidence shed on the definition of media manipulation we've been asked to work with (the influencing of people without them being aware of the influence, or the extent and nature of the influence)?

Let me tackle the question of media agenda-setting first. Is there sufficient evidence to conclude that the mass media generally set the public agenda? That is, do the media generally shape our perceptions of what to think *about*, as distinguished from our attitudes, opinions and feelings? Does continued emphasis over time by the media on certain issues and subjects influence the perceived salience, or importance, of these subjects among citizens of the society in which the media operate?

The quick and oversimplified answer to this question is, I believe, "yes". But I would hasten to qualify this positive answer by saying that I mean "yes" only with regard to certain *groups* of people, to certain kinds of issues or subjects, to certain periods of time, to certain media, and to certain societies.

Upon what evidence do I base my qualified belief in media agenda-setting? Mainly upon studies of voters in the United States, although there have been some studies of media agenda-setting involving samples of general publics both inside and outside the United States.

In particular, though, I base my answer to the first question on the results of a year-long study of the 1976 presidential election campaign in the United States - a study which involved more than 1,100 interviews with about 150 voters in three quite diverse communities, content analysis of thousands of newspaper and television news stories during the entire year, and detailed study of the daily diaries and in-depth conversations of a "core panel" of voters in one suburban Chicago community. The results of this study are reported in a just-published book entitled *Media Agenda-Setting in a Presidential Election: Issues, Images, and Interest* by myself and my three collaborators on the study, Professors Doris Graber, Maxwell McCombs, and Chaim Eyal (Weaver et al., 1981).

So, before attempting to address the second set of questions concerning media manipulation, I would like to discuss some of the major findings of this study with the hope of shedding some light (however dim!) on the various qualifications to my general belief in media agenda-setting.

*) Een door de auteur bewerkte versie van zijn inleiding, gehouden tijdens Sommatie 81, 25-27 maart 1981 te Veldhoven, georganiseerd door de Stichting Onderzoek Massacommunicatie.

We conducted this study during the entire election year of 1976 because we believed a *long-term* look at media agenda-setting was needed to more precisely specify the circumstances under which such influence does and does not occur. We also felt there was a need to *expand* the focus of agenda-setting research beyond issues to political candidates, candidate image qualities, and people's general interest in politics. And, finally, we felt that a replication of earlier agenda-setting studies, especially those based on the 1968 and 1972 U.S. presidential campaigns, was needed to investigate simultaneously a number of intervening variables in the agenda-setting process suggested by these earlier studies, such as the social origins and characteristics of audience members, their media exposure patterns, and their levels of motivation to pay attention to media messages.

Assumptions. One of the most fundamental assumptions underlying this 1976 study, and previous ones, is that the press does *not* serve as a simple conduit or as a *mirror* held up to the world. In other words, the press does not *reflect* reality, but rather *filters* and *shapes* it, much as a kaleidoscope filters and shapes light. And this concentration over time on relatively few issues and subjects, and certain aspects of these subjects, out of the vast range of possible issues and subjects generally leads to the public perceiving these relatively few issues and subjects as more salient, or more important, than other issues or subjects. Thus we assumed that in covering the 1976 presidential campaign, the press (mainly newspapers and television news programs) did not simply *reflect* the campaign issues, events and arguments, but rather *selected* and *shaped* certain of these considered "newsworthy" and gave little or no coverage to those not considered "newsworthy". And we also assumed that those issues, candidates, and candidate image qualities most stressed in the coverage of newspapers and television became more salient to voters than did those not stressed. How did we test these assumptions?

Methods. To begin, we did not test the first assumption of press selectivity as rigorously as would be desired. We made some attempts to compare which issues were being stressed by political parties and candidates with which issues were being stressed by the press, but the main thrust of our study was in testing the second assumption - that increased media emphasis on certain subjects over time results in increased salience of these subjects among the public. To check on the relationships of press agenda's with voter agenda's over time, we recruited a panel of about 50 persons in each of three communities of different sizes and from different regions of the United States in January of 1976. The panel members were purposively chosen from larger random samples of registered voters to ensure that each voter used either newspapers or television (or both) for political news at least "some of the time". The interviews were conducted in Evanston, Illinois, a suburban Chicago community; metropolitan Indianapolis, Indiana; and Lebanon, New Hampshire, a small New England town. Those voters not using newspapers or television for political information were

eliminated from the panel because we reasoned that they could not be *directly* affected by political messages from these media. This procedure of limiting the sample to randomly-selected registered voters who used newspapers and/or television for political information probably produced a sort of "elite" panel of respondents who were more politically interested and of higher socioeconomic status than would have been obtained using conventional random sampling procedures, but it also isolated those persons *most susceptible* to direct political influence from newspapers and television. Nevertheless, our findings must be construed as applying only to registered voters using newspapers and/or television for political information at least some of the time during the campaign, even though some of our panel's responses did not differ significantly from comparable responses of nationwide samples used by Gallup and Roper polls. In exchange for a payment of 50 dollars, these voters agreed to be interviewed throughout the year. These interviews were conducted nine times - in February, March, May, July, August, September, October, November, and in late December and early January of 1977. All interviews were by telephone except for an extended face-to-face interview in July and small group meetings in December and January following the election. In addition, a "core panel" of 21 persons in Evanston furnished taped in-depth interviews and completed daily diaries recording news stories that had come to their attention. These voters were selected in the same manner as the others in our study, but were questioned far more intensively about their past and current life styles and media use patterns, about their attention to specific news stories, and about their knowledge of the election and other current happenings. These "core panelists" were interviewed 10 times for an average of two hours each interview, and the average number of diary stories per person (either written or dictated to a telephone interviewer) was 533. The data from our regular and "core panel" respondents were supplemented by content analyses of four daily newspapers and the early evening (main) news broadcasts of the three national television networks as well as the 5 p.m. NBC and 10 p.m. CBS Chicago local news broadcasts. The *Valley News* and the *Chicago Tribune*, the principal newspapers used by our panel members in Lebanon and Evanston, were analyzed on a daily basis for the entire year of 1976. In Indianapolis, it was necessary to code both the *News* and the *Star* because each serves a rather distinct portion of the city's population. For these two newspapers, every fourth issue was coded across the entire year of 1976, beginning with a random starting point. Stories of three column inches or longer were classified into one, two, or three of 73 subject matter categories and into one, two or three of 65 issue categories. More than one subject matter or issue category was used only if coders decided that a given story equally emphasized more than one issue or was about more than one subject. In all, about 13,500 stories from the *Tribune* were coded, as compared to about 3,000 each from the *Star* and *News*, and about 3,500 from the *Valley News*. We used the abstracts prepared by the Vanderbilt University Libraby Archives for coding television network news for 1976, and the actual broadcasts for the local Chicago news programs. In addition to subject and issue categories, we also categorized each newspaper or television story by date, page location (or order in the broadcast), size (or length), and other descriptive attributes.

Thus we were able to compare the ranking of various issues, candidates, candidate image attributes, and subjects over an entire year by newspapers and television with similar rankings by groups of voters. While this kind of evidence does not *prove* that media emphasis on certain subjects results in public concern over these subjects, it does provide a look at the timing of changes in media emphasis as compared to the timing of changes in public concerns. In other words, it does tell us if changes in media emphasis precede, follow, or occur simultaneously with changes in public concerns.

What did we find?

Findings-issues. With regard to *issues*, our data suggest that media agenda-setting varies according to the time period of the campaign, the kind of news medium being considered, the nature of the issues, and the orientations and characteristics of the voters.

The influence of both newspapers and television on concern over issues seems to be greatest during the summer, and least during the final few months of the election campaign. This suggests that the issue agenda-setting process is not static, but varies as the campaign progresses. But it should be noted that this media influence was confined mainly to those issues *least* likely to have a direct impact on voters' daily lives - those we called "unobtrusive" such as foreign affairs, government credibility, government spending and size, crime, and the environment and energy. For the more "obtrusive" economic issues such as unemployment, inflation, and taxes, we found little evidence of media agenda-setting, suggesting that personal experience is a more powerful teacher of issue salience than are the mass media when issues have a direct impact on voters' daily lives.

Our study also suggests that discussions with other persons are important in setting an agenda of issues in an election campaign. As the 1976 campaign wore on, and as political conversations increased among the voters we studied, the agenda's of issues of most personal concern and those perceived to be important to other voters in the community became more similar to those discussed with others. By the last month of the campaign, these three separate issue-agenda's were nearly identical. Thus both direct personal experiences and conversations with other persons serve to mediate the agenda-setting influence of newspapers and television with regard to issues.

We should not belittle media influence, however. All three voter issue agenda's, it must be remembered, generally became more similar over time to earlier newspaper issue agenda's, suggesting that newspapers had an important influence on which issues were discussed with others and considered important by the voters in our study.

In addition, we found that the distinctions between newspapers and television as issue agenda-setters became less pronounced as the election drew nearer. During the primary elections in the spring of 1976, we found evidence of a "two-step flow" of media agenda-setting, with the newspaper issue agenda remaining very stable over time, the television agenda changing to become generally more similar to the stable newspaper agenda, and the voter agenda's becoming more similar to the television issue agenda. But after the summer

political party conventions, the newspaper and television issue agenda's became nearly identical and changed little. Separate analyses for each community suggested that newspapers exerted an influence on the perceived importance of unobtrusive issues over a longer period of time - about two months - compared to television's influence span of about one month, supporting the idea of a "two-step flow" from newspapers to television to the voters.

As I hinted earlier, the nature of the issues was an important factor mediating the influence of media agenda's on public agenda's. This was particularly true in the early spring period of the campaign. During this time, the more *unobtrusive* issues (those less likely to be directly experienced by voters) were ranked by all voters combined in nearly the same order as they had been by newspapers and television during the previous two months or so, whereas the more *obtrusive* economic issues were rated considerably more important by the voters than by either newspapers or television. By the summer of 1976, the distinction between obtrusive and unobtrusive issues was less clear, however. The unobtrusive issues seemingly had become more salient after six months of rather consistent media emphasis. This seemed to make them more established concerns of the voters and less dependent upon current media emphasis.

In contrast to the declining importance of newspapers and television as issue agenda-setters and to the decreased significance of the nature of the issues later in the year, the characteristics and orientations of voters seemed to become *more* important as the election campaign drew to a close. Although levels of motivation to follow the campaign had fairly minor effects on voter issue agenda's during the spring and summer seasons, this was not true during the fall period. Those voters with a high need for orientation (high interest and high uncertainty about whom to support) had issue agenda's in the fall that were substantially *more similar* to the media agenda's than did other voters.

Thus motivation to follow the campaign was most important in the agenda-setting process near the *end* of the race when the need for information was greatest for the still-undecided voters. And after the election, voters with a high need for orientation were more likely than other voters to cite issues as more important than either candidate images or political party affiliation in deciding for whom to vote, suggesting that they were paying more attention to the issue-related content of the media near the end of the campaign than were other voters.

In separate analyses for each community in our study, we also found that the higher educational and occupational levels of the voters in Evanston, Illinois, seemed to work *against* issue agenda-setting roles for newspapers and television, perhaps because higher status voters rely more on other sources of information, including discussion with other persons, for establishing their issue agenda's than do less-educated and lower status voters.

Thus, with regard to *issues*, we found that media agenda-setting influence varies in potency according to the time period of the campaign, the kind of news medium (newspapers or television), the nature and substance of the issues, and the social characteristics (education and occupation) and motivations of voters to follow the campaign. But in spite of such variations, press influence on the salience of unobtrusive issues remains important for most of the groups of voters we studied. The voters *least* likely to be influenced by media issue agenda-

setting were those with more education, higher-status jobs, more prior political knowledge, and more interest in the campaign. Apparently greater knowledge and more sources of information permit greater freedom to form independent judgements about the importance of various issues. But for the majority of less well-informed voters, issue emphasis by the press (especially newspapers) seems especially significant early in a presidential campaign for determining which unobtrusive issues voters will deem most important and will discuss most often.

But, having said this, what about our first assumption that the press is not a simple conduit or conveyor belt passively reflecting the issue agenda's of the political parties, interest groups and candidates?

As I said earlier, we did not test this assumption as rigorously or systematically as we tested the second assumption concerning press influence on voters. But there is evidence from our study that not all of the issues being emphasized by the Republican and Democratic candidates and party platforms were being heavily covered by the press. And in another major year-long study of the 1976 election by political scientist Thomas Patterson (1980), it was found that the issues which the candidates stressed most heavily were *not* the same as those displayed most prominently in the news. Patterson found that in their campaign speeches and television political advertising, the candidates talked mostly about "diffuse" issues: broad policy proposals such as the commitment to maintain a healthy economy. In contrast, the media stressed what Colin Seymour-Ure (1974) has called "clear-cut" issues - those which neatly divide the candidates, provoke conflict and can be stated in simple terms, usually by reference to shorthand labels such as "busing" and "detente".

One of Patterson's (1980) major conclusions regarding issues in the 1976 presidential campaign is that the issue news reflected the interests of the press more than the candidates' interests. This suggests that our initial assumption of the press as a kaleidoscope filtering and shaping reality, rather than a mirror reflecting it, has some validity, at least with respect to the issues emphasized in the 1976 U.S. presidential campaign. Still, more needs to be done to systematically compare the agenda's of the various candidates, parties and groups with press agenda's.

Findings-images. As mentioned earlier, we sought to broaden the focus of the agenda-setting idea beyond issues in our study to include candidate images and general interest in the subject of politics as one item on a larger agenda of concerns. With respect to candidate images, our study suggests that the press plays a major role in making some candidates, and certain of their characteristics, more salient than others. In fact, this aspect of agenda-setting by the press probably has more influence on the voters' early perceptions of the campaign, and the final choices available at election time, than does issue agenda-setting. The most basic dimension of a candidate's image is name-recognition, or awareness. If the voters have not heard of a candidate or do not recognize his or her name, they are not likely to have much of an image of him or her. Therefore the most fundamental *image* agenda-setting role performed by the press is

simply to familiarize voters with candidates' names. In this process it is crucial how much coverage is given to the various contenders before and during the first primaries of the election campaign. Our analysis of the Chicago *Tribune's* coverage of the candidates showed that between January 15th and June 30th - three weeks after the last primary - 70 percent of the total information referred to just three candidates - Ford, Carter and Reagan - leaving the seven other serious contenders (Wallace, Bayh, Brown, Harris, Udall, Jackson, and Church) with a scant 30 percent of the coverage. And Patterson (1980) found in his study of 1,200 voters in Erie, Pennsylvania, and Los Angeles, California, that before the first primary in New Hampshire, the Democratic candidates were largely unknown to the voters, but after subsequent news coverage focused heavily on Carter, he was the sole Democrat to become dramatically more familiar to the voters. In fact, before the first primary election in New Hampshire, only 20 percent of Patterson's voters felt they "knew" Carter, Udall, Harris, Bayh, Brown, Church, or Jackson, but after heavy news coverage more than 80 percent felt they knew Carter. Comparable figures in our study of three communities were a 16 percent vote for Carter as front-runner in February, rising to 80 percent in March. In contrast, recognition levels rose by only 14 percent for Udall, Brown and Jackson, by only 9 percent for Church, remained fairly constant for Harris, and even declined for Bayh.

And another study by Becker and McCombs (1978), using data from a study in New York, also found that from February to March voters went from being unsure of who was leading the crowded Democratic field of candidates to placing Jimmy Carter at the top of the list - or agenda - of candidates. Based on content analysis of *Newsweek* magazine and correlations of media use patterns of voters with levels of recognition of the candidates, Becker and McCombs concluded that the media were at least partially responsible for these shifts in voter perceptions.

Thus there is evidence from the 1976 U.S. presidential election to support the conclusion that the press is a powerful influence in setting the agenda of candidates early in the primary elections by focusing coverage on only one or two perceived front-runners in each of the two major political parties. But what of the images of individual candidates? Does the press also help to set the agenda of image attributes, or qualities, for individual politicians?

In answering this question, we relied on nearly 2,000 news stories from the Chicago *Tribune* that dealt with candidate images and were specially coded in terms of various image dimensions, as well as the responses of our panels of voters. We were not able to analyse network television presentations of candidate images from the Vanderbilt University abstracts. But cross-lagged correlational analysis with the *Tribune* content data and the Illinois voter descriptions of the various candidates suggested that the *Tribune* descriptions of Carter and Ford influenced the Illinois voters rather than vice versa. These findings support the assumption that newspaper emphasis on certain image qualities of candidates can lead to increased salience of these qualities among voters.

We also found that the voters in our study thought it easier to learn about candidate images than about issues, enhancing the chance for image agenda-setting to occur. In fact, voters in our study consistently referred to images three

or four times as often as issues in their descriptions of Carter and Ford. This was especially true of voters who were above average in interest in the campaign and in use of television to follow politics. In its news stories about the candidates, the press emphasized personal qualities of the candidates and campaigning activities, and the voters seemed to learn accordingly. Image attributes pertaining to personality traits and styles of the candidates were better remembered than those pertaining to job qualifications and ideology, a finding duplicated in Paterson's (1980) year-long study.

Like issue agenda-setting, however, image agenda-setting appears to be neither simple nor direct. It varies according to a number of factors, such as media exposure patterns of voters, interpersonal communication patterns, prior knowledge and attitudes, and levels of motivation to follow the campaign. We found, for example, that prior knowledge, high interest and high media exposure were all linked positively to learning about the personality traits and campaign styles of the candidates and, to a lesser extent, their job qualifications and ideological positions. And the more highly-educated voters in our study tended to describe the candidates more in terms of their intellectual capabilities than did the less-educated voters, who described them more in terms of emotional preferences, suggesting that educational level also mediated in what kinds of image qualities were learned from those emphasized by the press. But, overall, our data suggest that the press, especially newspapers, played an important role in setting the agenda of candidates during the primary elections and the agenda of image characteristics for Carter and Ford later in the campaign. And the data from our "core panel" in Evanston suggest that both issue and image agenda-setting largely involve rather superficial learning by voters from media messages, rather than considered choices based on careful analysis of the wealth of information available in the press.

Findings-interest. In addition to finding that the media played an important role in making certain issues, candidates, and image attributes more salient among the voters in our study, we also found that frequent use of television to follow politics during the primary elections was rather strongly related to subsequent voter interest in the 1976 presidential campaign. For the remainder of the campaign, there was a mostly reciprocal relationship between use of newspapers and television to follow politics and interest in the campaign. Thus there is evidence that exposure to the media - particularly use of television to follow politics - is most important in the spring primary period of a presidential campaign for stimulating subsequent interest in the campaign, that is, for raising the salience of politics in general on a larger public agenda. Coupled with our finding that more interested voters learned more about the personalities and styles of the candidates, this suggests that heavy press emphasis on the presidential campaign early in the year can lead, through subsequent increased interest, to more learning about the candidates in such a campaign.

— CONCLUSIONS: MEDIA AGENDA-SETTING —

Of course, it must be remembered that the evidence of issue and image

agenda-setting supplied by our 1976 study, and by nearly every other study of agenda-setting I'm aware of, is based on a comparison of media rankings of issues, or topics, with rankings of similar issues or topics by *groups* of respondents, not by individuals. Typically in such studies, randomly-selected individual voters or members of the public are asked about the issues of most concern to them, and typically they mention one or two such issues. These responses from individuals are then aggregated into a ranking of issues which reflects no single individual, but rather a group, or groups, of individuals. Thus in nearly all agenda-setting studies, it is *not* accurate to speak of the media influencing individuals' agenda's, but rather of the media influencing the *distribution* of the top one or two concerns among representative groups of voters or citizens. Even though this is not as dramatic an effect as some advocates of agenda-setting might hope for, it is still an important phenomenon, I believe, for it suggests that the relative amount of emphasis on various subjects by the press determines, and/or is reflective of, the size of various groups of individuals in a given community or society who are most concerned about these same subjects. And the evidence collected over time, at least in the early periods of the 1976 U.S. presidential campaign, suggests that the direction of influence is mostly from the press to the voters, rather than the other way round, a conclusion at least somewhat supported by other studies of agenda-setting across time using data from a 1972 U.S. election study (Weaver, McCombs, and Spellmann, 1975; Shaw and McCombs, 1977), and by another study based on the 1976 U.S. election (Eyal, 1979).

Communication researcher Lee Becker (1981), in a paper reflecting on agenda-setting research, argues that because the few studies which have been conducted at the individual level have produced very limited, or nonexistent, findings of media agenda-setting (McLeod, Becker, and Byrnes, 1974; Siune and Borre, 1975; Erbring, Goldenberg, and Miller, 1980), "the effects of the mass media on citizen assessment of issue importance are relatively unplotted".

And he concludes by writing that "whether such effects take place with any regularity is still an open question". My own assessment of the agenda-setting evidence is a bit more "optimistic" than his, as I indicated earlier. I interpret the data gathered thus far as indicating some support for the proposition that media emphasis on certain subjects over time does influence the number of citizens concerned about these subjects. This is, of course, *not* the same thing as saying that the press sets an agenda of issues or subjects for the individual citizen or voter, but it comes down more on the side of a macro-level, or societal level, agenda-setting process than does Becker's (1981) conclusion. I do agree with Becker, however, that media agenda-setting is a complex process and the media probably do not act alone in providing cues to audience members about issues. I also agree that the uses made of the media, as well as the social situation within which audience members reside, have a lot to do with how people assess issues. And I agree that the media may have more influence at one stage of issue development than at others, and more influence with respect to some kinds of issues than others.

Having said all this, however, my answer to the first question of the existence of media agenda-setting is still a qualified "yes". In other words, I conclude that there is evidence to suggest that media emphasis on certain issues and subjects over certain periods of time does influence which issues and subjects become of most concern to certain groups of people in an industrialized democracy such as the United States. And I agree with Katz's (1980) observation that "as a latent consequence of telling us what to think *about*, the agenda-setting effect can sometimes influence what we think". Our data from the 1976 election study suggest that by concentrating on certain attributes of candidates Carter and Ford and downplaying others, the *Chicago Tribune* did contribute to voter *evaluations* of these candidates as well as to voter images of them.

Put another way, instead of concluding, as Klapper (1960) did some 20 years ago, that "Mass communication ordinarily does not serve as a necessary and sufficient cause of audience effects but rather functions among and through a nexus of mediating functions and influences". I conclude, *with regard to public agenda-setting*, that mass communication ordinarily functions among and through a nexus of mediating functions and influences, but that it often does serve as a necessary and sufficient cause of audience effects.

— MEDIA MANIPULATION —

Having argued that media agenda-setting does exist in a societal- or community-level sense, if not in an individual one, is this form of media influence properly characterized as a form of media manipulation?

The quick answer to this question, it seems to me, is that "it depends". And it depends, first, on one's definition of manipulation.

Definitions of manipulation. We have been asked, as participants in this seminar, to interpret the term "manipulation" to mean the influencing of people without them being aware of such influence, or without them recognizing the extent or nature of the influence. But various dictionary definitions of the term "manipulation" usually imply a kind of *unfair* use of influence for self-serving ends. For example, *The Oxford English Dictionary* (1970) defines "manipulation" as follows:

To manage by dexterous contrivance or influence; especially to treat unfairly or insidiously for one's own advantage . . .

And *The American Heritage Dictionary of the English Language* (1976) defines "manipulation" as "shrewd or devious management, especially for one's own advantage".

If we take these dictionary definitions of manipulation as the proper meaning of the term, then I would argue that media agenda-setting is *not* a form of media manipulation, for I know of no systematic evidence to suggest that journalists in various media organizations generally select, consciously or subconsciously, issues and subjects for news coverage with the aim of treating audiences unfairly for the journalists' own advantage. In fact, many of the recent studies of news organizations would suggest just the opposite - that journalists are so constrained by news presentation formats and conventions, by organizational struc-

tures and ideologies, and by professional norms and values, that they really have little freedom to choose what subjects to emphasize or even, in some cases, how to present these subjects to their audiences (Glasgow University Media Group, 1976 and 1980; Hartmann and Husband, 1974; Cohen and Young, 1973; Hall et al., 1978; Tuchman, 1974; Golding and Elliott, 1979; Schlesinger, 1978). In writing about the production practices of television journalists during the 1979 British general election, for example, Blumler (1980) compares such practices to coin-operated gates:

The production practices of television journalists, then, could almost be compared to turnstiles to a zoo, which only coins of a certain size and shape will fit, such that politicians' publicity aides not only become skilled at manufacturing the right coins of entry, but also come in some cases even to believe that the zoo keeper really knows better than anyone else what kind of food will most suit the palates of the denizens in their cages on the other side!

Although he goes on to say that he doesn't mean to imply that a single feature of broadcasting journalism determines the receptivity of television to political materials, and that it is all far more complex than that, this analogy nicely illustrates the point that individual journalists' motives (and those of their sources) are often subordinated to constraints in the form of news presentation practices.

Thus, there is little in the organizational studies, it seems to me, to support the kind of "conspiracy theory" notion of manipulation that is implied by the dictionary definitions. But what of the less conspiratorial definition of manipulation proposed by the organizers of this conference? If manipulation means only that people are unaware of media influence, or unaware of the extent and nature of such influence, then is media agenda-setting a form of media manipulation? I believe the answer to this question is both "yes" and "no"—yes, there are some *potentials* for people being influenced without being fully aware of this influence, and, no, there are some mediating factors that work against the kind of media agenda-setting influence. Let me discuss the potentials for this kind of media manipulation first.

Potentials for manipulation. To begin, it can be argued that media emphasis on roughly the same issues, the same political candidates, the same characteristics of these candidates, and the same subjects over prolonged periods of time can result in rather uncritical acceptance by audiences of the importance of these things. As Katz (1980) so succinctly puts it, "Influence takes time". And, in fact, the findings from our 1976 election study and from other agenda-setting studies suggest that media emphasis over time can influence what subjects become of most concern to certain groups of people. Furthermore, the media organizational studies just referred to argue that there are constraints, both within and outside the press, that *reinforce* the stability of media agenda's over time. But are readers and viewers unaware of the extent of this influence? Here the evidence is lacking in most agenda-setting studies, simply because most such studies have failed to ask respondents *why* they think various issues or subjects are important.

In an unpublished study of 531 registered voters in Ohio, conducted by Lee Becker (1981) during the 1980 U.S. presidential election, however, respondents were asked why they had selected a certain problem as being the most important one facing the country. Only five persons of the 531 - or just under one percent - mentioned mass media! As Becker notes, some caution should be used in interpreting this finding because it may have been considered inappropriate by some persons to mention the media, but nevertheless, as he puts it, "it hardly seems likely that many respondents considered the media to be the sole determinant or even a very significant determinant of their selection of issues". And in our 1976 election study, we found from detailed interviews and analysis of the diaries of our "core sample" in Evanston that "both issue and image agenda-setting largely involve acts of faith by voters in media judgments, rather than considered choices based on careful analysis of the wealth of information available from the mass media" (Weaver, Graber, McCombs, and Eyal, 1981, p. 202).

Another potential for unrecognized media agenda-setting effects stems from audience members' *dependence* upon the press for awareness of, and information about, the more "unobtrusive" issues (those that are not likely to be directly experienced, such as foreign affairs, national defense, government credibility, government spending and size, etc.). Because many persons have little or no direct experience with these subjects, and because the news consumption habits of many persons are limited to a daily newspaper and/or television news, this makes such persons particularly dependent upon these news media for their perceptions of the importance and nature of these subjects. Our 1976 election study suggested agenda-setting effects for "unobtrusive" issues, but not for "obtrusive" ones (such as inflation, taxes, etc.) with which people were more likely to have direct experience. Thus, to the extent that the subjects emphasized by the press are outside the realm of personal experience of most of the audience members, and not dealt with in different ways by other sources of information, the potential for media manipulation is increased.

And, finally, to the extent that selective processes (exposure, perception, retention) and interpersonal communication are *not* operating, the potential for media influence, and thus media manipulation, may be enhanced. As Katz (1980, p. 120) has argued, it seems likely that the "power" of the press "rises and falls, conceptually, as a function of the importance attributed to the intervening processes of selectivity and interpersonal relations". And our 1976 election study suggests that early in a presidential campaign is the period of greatest media influence - a time when interpersonal discussion of the campaign is relatively infrequent and perhaps when selective processes are less likely to be operating because of the relatively low level of coverage as compared to later in the campaign. Our findings from the 1976 presidential election also suggest that the characteristics and orientations of voters mattered least in the early stages of the campaign, reinforcing the notion that selective processes were not operating, or were not countering media influence if operating then. And we found that some characteristics of voters related to lack of selectivity were positively linked to learning about candidate personalities and styles from the press, including more prior knowledge, higher interest in politics, and greater media exposure.

Undoubtedly, there are other potentials for manipulation in media agenda-setting effects, but these seem to me to be the major ones. Let me turn now to some factors which may serve to work against media manipulation.

Mediating factors. One of the most obvious checks on the agenda-setting influence of the press, and its potential for manipulation, is *direct personal experience*. Our 1976 election study, and an earlier one spanning an eight-year period by Harold Zucker (1978), suggest that the public salience of obtrusive issues (those likely to have a direct impact on many people's lives) is not much related to media emphasis. This suggests that personal experience is a more powerful teacher of the importance of subjects than are the mass media. Thus, to the extent that citizens directly experience the problems and issues of the day, the potential for mass media manipulation is decreased. Of course, it can be argued that the increasing size and urbanization of many societies results in increasing isolation of members of society from more institutionalized social problems and issues, so that personal experience with or firsthand knowledge of these problems decreases (Wilkins, 1964).

But another intervening factor exists that can partially cut through the barriers of limited personal experience: *conversations with other persons* in one's family, or at social gatherings of various kinds. To the extent that interpersonal discussion of various subjects increases, the potential for media manipulation probably decreases. Our 1976 study shows that as the campaign wore on, and as political conversations increased among the voters we studied, the personal concern and perceived community issue agenda's became more similar to the personal discussion agenda's. And Katz (1980) rightly points out that empirical research beginning with Lazarsfeld et al.'s (1944) voting study has found that primary groups of family and friends are more effective than the media in influencing voting decisions, and that "opinion leaders" are important filters and interpreters of media messages. Of course, much of this research is concerned with specific opinions and attitudes - what we think - rather than the subjects of those opinions and attitudes - what we think *about*. Nevertheless, there is some mixed evidence from the 1976 agenda-setting study and others that interpersonal communication agenda's do not always simply reflect media agenda's. It is likely, as Becker (1981) argues, that *both* media content and interpersonal discussion influence what issues are of most concern to citizens.

Yet another intervening factor to media agenda-setting and its possible manipulative effects are the *selective processes* of exposure, perception and retention mentioned earlier. Whether stemming from psychological states, as implied in the studies of cognitive dissonance and the psychology of entertainment (Sears and Freedman, 1971; Katz, 1968; Mendelsohn, 1966; Tannenbaum, 1980), or from social origins and roles, as implied in some of the uses and gratifications research (Blumler and Katz, 1974; Johnstone, 1974; Adoni, 1979; Blumler, 1979a), such processes can work against the wholesale adoption of press agenda's and thus serve to counteract possible manipulative influences of the press.

In addition, the *needs and interests* of individuals, and the resulting motives

stemming from them, can be viewed as working against media manipulation in at least two senses. In the first place, such interests and felt needs can result in persons seeking information from other sources besides newspapers and television. There is evidence from our 1976 study, for example, that those voters with more education, higher-status jobs, more prior political knowledge and more political interest were *least* likely to have issue agenda's highly similar to press issue agenda's, perhaps because higher status voters rely more on other sources of information, including more frequent political discussions with other persons, for establishing their issue agenda's than do lower status voters. And in the second place, the motivation to seek information from either newspapers or television implies some awareness of the possibility of media influence. In other words, the person actively seeking information from the press may often *realize* that some of the things he or she is concerned about are the result of media emphasis. In fact, even though many voters in our 1976 election study seemed to base their judgments about the importance of various issues on rather superficial learning from the press, in their final group meetings at the end of the year many of them seemed aware that the issues they had considered important and had discussed with others during the campaign had their origins in newspaper and television coverage. And several of them expressed an awareness that the relative emphasis on issues in this coverage did not necessarily reflect the actual importance of such issues in the campaign. Thus, to the extent that some media audience members are aware of an agenda-setting influence from newspapers and television, the possibility for media manipulation is decreased, at least as defined here.

And finally, the professional norms of journalism may work against media manipulation of audience members because such norms include commitments to service to the audience, the protection of the confidentiality of sources, accuracy, impartiality, and empirical evidence - values more compatible with *informing* than with manipulating readers, listeners and viewers. As Blumler and Gurevitch (1981) have noted, "communication behaviour is *normatively prescribed*, involving *legitimated* expectations and actions. This suggests that the capacity of the participants to exchange resources or exercise influence is constrained by the guidelines pertaining to the roles they perform".

In other words, journalists are not entirely free to select and disseminate whatever material they wish to with the aim of influencing audience members in a certain manner, especially not in a covert or undetected manner. To report only on subjects that favor a particular personal or political point of view would soon cost most journalists their professional reputations and would lower the credibility of their media organizations. This does not mean that media cannot have agenda-setting influences, nor that such influences are fully recognized by audience members, but only that such influences are not likely to be based mainly on the personal preferences and desires of journalists. Whatever agenda-setting influences exist are more likely to be based on professional norms and news values which may be shared at least somewhat by audience members and journalists.

In trying to distinguish between potentials for and intervening factors in media manipulation, I confess to employing a somewhat false dichotomy, especially with regard to selective processes. As Blumler (1979b) points out, it is possible for selective processes to enhance, as well as to impede, media effects. It does not always follow that just because selective processes are *not* operating, media agenda-setting influence (and other kinds of media influence) is increased, a view which Blumler (1979b) nicely summarizes in his description of the "empty vessel model". Nor does it follow that just because selective processes *are* operating that media influence will necessarily be reduced. In our 1976 election study, we found that those voters who should have been *least* selective (those with the most interest and the most prior political knowledge) tended to be least influenced by media with regard to *issue* agenda's, but most influenced by media with regard to learning about candidate *images*. Thus we have an example of apparent lack of selectivity *impeding* media influence in the case of issue agenda's and *facilitating* media influence with regard to the learning of images. In addition, there is evidence from the 1976 study that those persons most motivated to follow the campaign in the press (those with most interest and most uncertainty) had issue agenda's which were more similar to the media agenda's by the *end* of the campaign, suggesting that those voters who were least selective were most influenced at one time during the year, but not at another. These seemingly contradictory findings reinforce Blumler's (1979b) call for an approach to media effects that emphasizes the *relevance* of media content to the circumstances and felt needs of the receiver, and thus recognizes that the media can have effects even though receivers are both selective and relatively autonomous. To what extent such effects are a form of limited media manipulation, in the sense that the receiver is not aware of them of their nature, needs to be more thoroughly researched.

It does seem to me, though, that on the basis of the media agenda-setting evidence I've reviewed here, there are rather strong *potentials* for such *limited* media manipulation with regard to the perceived importance of issues and subjects which are outside the personal experience of audience members, notwithstanding the possible mediating factors of interpersonal communication, selective processes, audience members' felt needs and interests, and the professional norms of journalism.

But this conclusion should not be interpreted as suggesting that I agree with the definition of manipulation proposed by the organizers of this conference, or that I believe that media agenda-setting studies offer evidence in support of the dictionary definition of manipulation - that is, the unfair use of influence for self-serving ends. As I said earlier, I know of no systematic evidence to suggest that journalists generally select subjects to emphasize with the aim of treating audience members unfairly for the journalists' own ends. Therefore, I reject the "conspiracy theory" notion of media manipulation, while at the same time accepting the possibility that many media audience members may not be aware of the extent of media agenda-setting influence upon them. But even this

conclusion is made with hesitation, in light of the evidence from our 1976 election study that some voters were aware of, and skeptical of media agenda-setting, and in light of the evidence from Blumler and McQuail's (1968) study of the British General Election of 1964 that suggests that many voters were wary of the manipulative potential of television.

Finally, I would suggest that the proper definition of media manipulation should include more than just the lack of awareness of influence. It should include, in addition, a high level of dependency upon media and an element of self-serving, if not unfair, influence. Otherwise the boundaries between media influence and media manipulation remain hopelessly blurred.

References

- Adoni, Hanna (1979) "The Functions of Mass Media in the Political Socialization of Adolescents", *Communication Research*, 6 January, pp. 84-106.
- American Heritage Dictionary of the English Language, The* (1976) Boston: Houghton Mifflin Company.
- Becker, Lee B. (1981) "The Mass Media and Citizen Assessment of Issue Importance: A Reflection on Agenda-Setting Research", prepared for presentation to a symposium on new approaches in the study of political communication, Zurich, Switzerland, May 7 & 8.
- Becker, Lee B. and Maxwell E. McCombs (1978) "The Role of the Press in Determining Voter Reactions to Presidential Primaries", *Human Communication Research*, 4, Summer, pp. 301-307.
- Blumler, Jay G. (1977a) "The Role of Theory in Uses and Gratifications Studies", *Communication Research*, 6, January, pp. 9-36.
- Blumler, Jay G. (1977b) "Models of Mass Media Effects: 'Like' - but oh how different!" in *25 Jaar Televisie in Vlaanderen*, Centrum Voor Communicatiewetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven, pp. 61-70.
- Blumler, Jay G. (1980) "Political Communication: Democratic Theory and Broadcast Practice", Inaugural Lecture delivered by Professor Blumler on December 1 as holder of a Personal Chair in the Social and Political Aspects of Broadcasting, University of Leeds, England.
- Blumler, Jay G. and Denis McQuail (1968) *Television in Politics: Its Uses and Influence*, London: Faber and Faber Limited.
- Blumler, Jay G. and Elihu Katz (1974) *The Uses of Mass Communication*, Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Blumler, Jay G. and Michael Gurevitch (1981) "Role Relationships in Political Communication", in Nimmo, Dan and Keith R. Sanders (eds) *Handbook of Political Communication*, Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Cohen, Stanley and Jock Young (1973) *The Manufacture of News: Deviance, Social Problems and the Mass Media*, London: Constable.
- Erbring, Lutz, Edie N. Goldenberg and Arthur H. Miller (1980) "Front-Page News and Real-World Cues: A New Look at Agenda-Setting by the Media", *American Journal of Political Science*, 24, February, pp. 16-49.
- Glasgow University Media Group (1976) *Bad News*, London: Routledge and Kegan Paul; and (1980) *More Bad News*.
- Golding, Peter and Philip Elliott (1979) *Making the News*, London: Longman.
- Hall, Stuart, Charles Critcher, Tony Jefferson, John Clarke, and Brian Roberts (1978) *Policing the Crisis: Mugging, the State, and Law and Order*, London and Basingstoke: Macmillan Press.
- Hartmann, Paul and Charles Husband (1974) *Racism and the Mass Media*, London: Davis-Poynter.
- Johnstone, John W.C. (1974) "Social Integration and Mass Media Use Among Adolescents", in Blumler, Jay G. and Elihu Katz (eds), *The Uses of Mass Communication*, Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Katz, Elihu (1968) "On Reopening the Question of Selectivity in Exposure to Mass Communication", in Abelson et al. (eds), *Theories of Cognitive Consistency*, Chicago: Rand McNally.
- Katz, Elihu (1980) "On Conceptualizing Media Effects", *Studies in Communications*, 1, JAI Press, pp. 119-141.

- Klapper, Joseph (1960) *The Effects of Mass Communication*, Glencoe, Illinois: The Free Press.
- Lazarsfeld, Paul F., Bernard Berelson and Hazel Gaudet (1944) *The People's Choice*, New York: Columbia University Press.
- McLeod, Jack M., Lee B. Becker and James E. Byrnes (1974) "Another Look at the Agenda-Setting Function of the Press", *Communication Research*, 1, April, pp. 131-166.
- Mendelsohn, Harold (1966) *Mass Entertainment*, New Haven, Connecticut: College and University Press.
- Oxford English Dictionary, The* (1970) Volume VI, L-M, London: Oxford University Press.
- Patterson, Thomas (1980) *The Media Election: How Americans Choose Their President*, New York, Praeger Publishers.
- Sears, David and Jonathon Freedman (1971) "Selective Exposure to Information: A Critical Review", in Schramm, Wilbur and Donald F. Roberts (eds), *The Process and Effects of Mass Communication*, Revised Edition, Urbana: University of Illinois Press.
- Schlesinger, Philip (1978) *Putting 'Reality' Together: BBC News*, London: Constable and Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Seymour-Ure, Colin (1974) *The Political Impact of Mass Media*, London: Constable and Beverly Hills, California: Sage Publications.
- Shaw, Donald L. and Maxwell E. McCombs (1977) *The Emergence of American Political Issues: The Agenda-Setting Function of the Press*, St. Paul, Minnesota: West.
- Siune, Karen and Ole Borre (1975) "Setting the Agenda for Danish Election", *Journal of Communication*, 25, Winter, pp. 65-73.
- Tannenbaum, Percy (1980) *The Entertainment Functions of Television*, Hillsdale, N.J.: Lawrence Erlbaum.
- Tuchman, Gaye (1974) *The TV Establishment: Programming for Power and Profit*, Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Weaver, David H., Maxwell E. McCombs and Charles Spellman (1975) "Watergate and the Media: A Case Study of Agenda-Setting", *American Politics Quarterly*, 3, October, pp. 458-471.
- Weaver, David H., Doris A. Graber, Maxwell E. McCombs, and Chaim Eyal (1981) *Media Agenda-Setting in a Presidential Election: Issues, Images, and Interest*, New York: Praeger Publishers.
- Wilkins, Leslie T. (1964) *Social Deviance: Social Policy, Action and Research*, London: Tavistock.
- Zucker, Harold Gene (1978) "The Variable Nature of News Media Influence", in Ruben, Brent D. (ed), *Communication Yearbook II*, New Brunswick, N.J.: Transaction Books.

GEGEVENS OMTRENT DE AUTEURS

Prof dr A. van der Zwan is hoogleraar in de commerciële economie, marktanalyse en bedrijfsstatistiek aan de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Prof dr D.H. Weaver is directeur van het Bureau of Media Research, School of Journalism, Indiana University, Verenigde Staten.

Drs H.A.Th.M. Verhagen is als wetenschappelijk medewerker verbonden aan de vakgroep Publicistiek van de Katholieke Universiteit Nijmegen.