



WRR

WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID

Focus op functies

UITDAGINGEN VOOR EEN
TOEKOMSTBESTENDIG MEDIABELEID



Focus op functies

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd in voorlopige vorm ingesteld in 1972. Bij wet van 30 juni 1976 (Stb. 413) is de positie van de raad definitief geregeld. De huidige zittingsperiode loopt tot 31 december 2007.

Ingevolge de wet heeft de raad tot taak ten behoeve van het regeringsbeleid wetenschappelijke informatie te verschaffen over ontwikkelingen die op langere termijn de samenleving kunnen beïnvloeden. De raad wordt geacht daarbij tijdig te wijzen op tegenstrijdigheden en te verwachten knelpunten en zich te richten op het formuleren van probleemstellingen ten aanzien van de grote beleidsvraagstukken, alsmede op het aangeven van beleidsalternatieven.

Volgens de wet stelt de WRR zijn eigen werkprogramma vast, na overleg met de minister-president die hiertoe de Raad van Ministers hoort.

De samenstelling van de raad is (tot 31 december 2007):

prof dr. W.B.H.J. van de Donk (voorzitter)

prof dr. P.A.H. van Lieshout

prof dr. P.L. Meurs

prof dr. J.L.M. Pelkmans

prof dr.mr. C.J.M. Schuyt

prof dr. J.J.M. Theeuwes

prof dr. P. Winsemius

Secretaris: dr. A.C. Hemerijck

De WRR is gevestigd:

Lange Vijverberg 4-5

Postbus 20004

2500 EA 's-Gravenhage

Telefoon 070-356 46 00

Telefax 070-356 46 85

E-mail info@wrr.nl

Website <http://www.wrr.nl>

Focus op functies

UITDAGINGEN VOOR EEN
TOEKOMSTBESTENDIG MEDIABELEID

Omslagfoto: Newsstand # 37 (The Spirit of NY), Masaaki Sato, New York
© 2001-2002, olie op canvas, 152 x 203 cm
Met dank aan Tepper Takayama Fine Arts, Boston, Verenigde Staten

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag
Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 90 5356 733 x
NUR 741

© WRR/Amsterdam University Press, Den Haag/Amsterdam 2005

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.

Voor zover het maken van kopieën uit deze uitgave is toegestaan op grond van artikel 16B Auteurswet 1912 j^o het Besluit van 20 juni 1974, Stb. 351, zoals gewijzigd bij het Besluit van 23 augustus 1985, Stb. 471 en artikel 17 Auteurswet 1912, dient men de daarvoor wettelijk verschuldigde vergoedingen te voldoen aan de Stichting Reprorecht (Postbus 3051, 2130 KB Hoofddorp). Voor het overnemen van gedeelte(n) uit deze uitgave in bloemlezingen, readers en andere compilatiewerken (artikel 16 Auteurswet 1912) dient men zich tot de uitgever te wenden.

Aan de Minister - president
Minister van Algemene zaken
De heer mr. dr. J.P. Balkenende
Postbus 20001
2500 EA den Haag

ons kenmerk
2004246/DB/AL

doorkiesnummer
070-356 4690

telefax
070-356 4685

onderwerp
Rapport nr. 71

email
info@wrr.nl

datum
14 december 2004

Hierbij zenden wij u het rapport *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid* toe. Het geeft een analyse van de veranderingen in het maatschappelijk communicatiebestel, die uitmond in een pleidooi voor een andere grondslag en vormgeving van het mediabeleid. Die verandering is nodig om een dergelijk beleid ook in de toekomst effectief en doelmatig te kunnen voeren, en in dienst te stellen van de kwaliteit van onze samenleving. Het maatschappelijk belang van een mediabeleid is onverminderd groot: het mediabestel voorziet in wezenlijke functies voor democratie, cultuur, economie en samenleving. De raad beoogt met dit rapport twee doelen: in de eerste plaats het geven van een goede diagnose van de vele ontwikkelingen die de komende vijf à tien jaar in hun onderlinge samenhang het medialandschap beïnvloeden, en in de tweede plaats de formulering van een toekomstgerichte beleidsredenering die uitmond in een aantal conclusies en aanbevelingen. De raad concludeert dat niet meer met verdere instrumentele verfijning van het bestaande beleid kan worden volstaan, en pleit voor een meer technologie-neutrale grondslag en vormgeving van dat beleid. In die benadering worden normatieve uitgangspunten van het beleid geconfronteerd met de nieuwe empirische ontwikkelingen in het medialandschap. Op basis van deze confrontatie worden de publieke belangen waarvoor de overheid een eindverantwoordelijkheid draagt, bepaald. Die publieke belangen dienen niet langer per medium, maar op het niveau van de functies van het medialandschap te worden geanalyseerd en vastgesteld. De raad heeft zijn algemene bevindingen bovendien meer concreet toegepast op het onderwerp van de publieke omroep.

Volgens de procedure van de Instellingswet ziet de raad graag de bevindingen van de minister-raad tegemoet.

De voorzitter,

Prof. dr. W.B.M.J. van de Donk

De secretaris,

Dr. A.C. Hemerijck

INHOUDSOPGAVE

Samenvatting	11
Ten geleide	21
1 Media en samenleving	23
1.1 Inleiding en achtergrond	23
1.2 Doelstelling, probleemstelling en onderzoeksvragen	26
1.3 Afbakening	27
1.4 Beoordelingskader: maatschappelijke risico's, publieke belangen en de rol van de overheid	28
1.5 Waarden als zoeklichten voor de beoordeling van de empirie	30
1.6 Opzet van dit rapport	32
2 De (toekomstige) ontwikkelingen in het medialandschap	35
2.1 Inleiding	35
2.2 Een korte aanduiding van dominante ontwikkelingen	37
2.3 Perspectief 1: media, distributiekkanalen en infrastructuren	40
2.3.1 Inleiding	40
2.3.2 Achtergrond en geschiedenis	41
2.3.3 Ontwikkelingen en problematieken	43
2.3.4 Robuuste trends en onzekere ontwikkelingen	46
2.3.5 Conclusies	47
2.4 Perspectief 2: het spel en de spelers. Een institutionele analyse van het medialandschap	48
2.4.1 Inleiding	48
2.4.2 Ontwikkelingen in het medialandschap	49
2.4.3 Trends en onzekerheden in de toekomst	56
2.4.4 Conclusie	58
2.5 Perspectief 3: het belang van het medialandschap voor identiteit, burgerschap en samenleven	59
2.5.1 De aard van het perspectief	59
2.5.2 Historische terugblik	60
2.5.3 Het publieke domein en het medialandschap	61
2.5.4 Observaties voor de wat langere termijn	66
2.5.5 Conclusies	69
2.6 Conclusies	70
3 Een functionele benadering van het medialandschap	75
3.1 Inleiding	75
3.2 Waarom een functionele benadering?	75
3.3 De functionele benadering uiteengezet	78
3.3.1 Zes functies	78
3.3.2 Functies, inhouden en deelmarkten: relaties en samenhang	80
3.3.3 De relaties tussen functies en waarden	82

3.4	Conclusie: een functionele benadering en het overheidsbeleid	84
4	Een nieuwe agenda voor het mediabeleid	87
4.1	Inleiding	87
4.2	Conceptuele gevolgen van de functionele benadering	88
4.3	Werkwijze van dit hoofdstuk	90
4.4	Pluriformiteit	93
	4.4.1 Relevante ontwikkelingen	93
	4.4.2 Conclusies	95
4.5	Toegankelijkheid	96
	4.5.1 Relevante ontwikkelingen	96
	4.5.2 Conclusies	98
4.6	Onafhankelijkheid	99
	4.6.1 Relevante ontwikkelingen	100
	4.6.2 Conclusies	102
4.7	Sociale samenhang	103
	4.7.1 Relevante ontwikkelingen	103
	4.7.2 Conclusie	104
4.8	Kwaliteit	105
	4.8.1 Relevante ontwikkelingen	106
	4.8.2 Conclusies	107
4.9	Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	108
	4.9.1 Relevante ontwikkelingen	108
	4.9.2 Conclusies	109
4.10	Samenvatting en conclusie: een toekomstgerichte agenda voor het mediabeleid	109
5	Vormgeving en instrumentatie van toekomstig mediabeleid	115
5.1	Inleiding	115
5.2	De modellen van beleidsvoering	115
	5.2.1 Twee modellen voor beleidsvoering	116
	5.2.2 Naar meer variëteit en selectie	117
	5.2.3 Aantekeningen bij het model van variëteit en selectie in de praktijk	119
	5.2.4 Doel-middelverschuiving	121
5.3	Wie: overwegingen over verantwoordelijkheidsverdeling	122
	5.3.1 Elementen van verantwoordelijkheid	122
	5.3.2 Factoren die op de verantwoordelijkheidsverdeling inwerken	123
	5.3.3 Voorbij markt en overheid: de verantwoordelijkheid van verschillende actoren	125
5.4	Waar: overwegingen over schaal	129
5.5	Hoe: overwegingen over instrumentatie	132
5.6	Conclusies en aanbevelingen voor toekomstig mediabeleid	135
5.7	Slot	141

6	Het maatschappelijk belang van media: conclusies en toepassingen	145
6.1	Inleiding	145
6.2	Een paradigma van schering en inslag: een toekomstbestendige benadering voor het mediabeleid	146
6.2.1	Schering: waarden, risico's, publiek belang, operationele zorg	147
6.2.2	Inslag: functionele differentiatie	149
6.2.3	Implicaties van de functiegerichte benadering	150
6.3	Aanbevelingen over de grondslagen en doelstellingen van het beleid	152
6.4	De vormgeving van het toekomstige mediabeleid	154
6.5	Casus Publieke Omroep	156
6.5.1	De legitimatie van publieke omroepen ter discussie	158
6.5.2	De Nederlandse Publieke Omroep ter discussie	160
6.5.3	Van publieke belangen naar publieke omroep: een andere benadering van de discussie	162
6.5.4	Contouren van een nieuwe Publieke Omroep: algemene overwegingen	167
6.5.5	Enkele denkbare modaliteiten voor de vormgeving van de toekomstige Publieke Omroep	171
6.5.6	Onderweg naar morgen	179
	Literatuur	183

SAMENVATTING

Aanleiding en achtergrond: het medialandschap in beweging

Het Nederlandse medialandschap verandert snel onder invloed van met name technologische ontwikkelingen. Oude en nieuwe media volgen elkaar in een adembenemend tempo op en verbinden zich op allerlei verrassende manieren. Men kan tegenwoordig televisiekijken via het internet en radio luisteren via een mobiele telefoon of een fraai vormgegeven I-pod in de trein. Uitgevers van kranten introduceren een digitaal abonnement op het internet en denken zelfs al aan de introductie van digitaal 'papier'. Telefoonlijnen en kabels ontwikkelen zich als concurrerende infrastructuren voor een explosief groeiend en steeds meer internationaal, digitaal en interactief media-aanbod. Gratis kranten verdringen de bestaande kwaliteitspers die bovendien steeds meer in buitenlandse handen geraakt. Aandeelhouders lezen mee. Wie een enigszins gesorteerde kiosk binnenstapt, vindt in een zeer kleurrijk aanbod van gespecialiseerde tijdschriften (over muziek, keukens, computers, auto's en motoren) soms ook nog wel een weekblad voor opinie en achtergronden bij het nieuws.

De beweeglijkheid van het medialandschap komt niet louter voort uit technologische ontwikkelingen. Ook ontwikkelingen van sociaal-culturele, economische en bestuurlijk-juridische aard spelen mee, en werken op een ingewikkelde manier op elkaar in. Dat maakt het beeld van de (toekomstige) ontwikkelingen van het medialandschap onrustig en turbulent; veel is nog onzeker. Zeker is wel dat het medialandschap in hoog tempo verandert, sneller dan vele burgers kunnen en willen bijbenen.

Nationale overheden zien op deze ontwikkelingen toe, maar hebben vaak het nakijken in het steeds meer internationale medialandschap. In de manier van kijken die het huidige overheidsbeleid nog sterk bepaalt, domineren de 'klassieke' media en distributiekkanalen, zoals televisie, radio, geschreven pers en kabel. Deze manier van kijken lijkt intussen steeds minder geschikt te zijn om van al die recente ontwikkelingen een scherp en overzichtelijk beeld te scheppen, laat staan om daar adequaat op in te kunnen spelen. Bovendien ontstaan er vreemde inconsistenties. Zo is het oprichten van een televisiezender via de ether wettelijk onderworpen aan een vergunningplicht, terwijl het opstarten van dezelfde 'zender' via het internet van overheidswege geheel wordt vrijgelaten.

Het mediabeleid moet bij de tijd blijven. Het functioneren van het medialandschap raakt immers rechtstreeks de kwaliteit van de democratie, de economie en de samenleving. Het mediabeleid kan en mag niet het hele medialandschap bepalen, maar levert wel een cruciale bijdrage aan de wijze waarop dat zich kan ontwikkelen. Ook raakt het rechtstreeks de kwaliteit van onze samenleving. Het mediabeleid draagt bij aan een antwoord op de vraag wat voor een samenleving we eigenlijk willen zijn. Dat beleid moet daarom worden gegrondvest op een eigentijds en realistisch beeld van het (toekomstige) medialandschap. Dat beeld wordt in dit rap-

port geschetst. Op basis daarvan kan de vraag worden beantwoord of het mogelijk en verantwoord is het bestaande beleid stapsgewijs aan te passen, dan wel met (delen van) dat beleid te stoppen, of dat er juist reden is het beleid fors te veranderen.

Afbakening en doelstelling

Dit rapport gaat over het maatschappelijk communicatiebestel, dat betreft de openbare, tot iedereen gerichte informatie. Het gaat dus om de mediadiensten waarin wordt voorzien via de openbare media: geschreven pers, televisie, radio en het *World Wide Web*. De raad wil met dit rapport twee doelen bereiken. Het eerste doel is het bieden van een wetenschappelijk verantwoord beeld van de manier waarop velerlei ontwikkelingen in hun onderling verband de komende vijf à tien jaar van invloed (kunnen) zijn op het medialandschap. Wat zijn de robuuste trends die zich hoogstwaarschijnlijk ook de komende jaren zullen doorzetten? Met welke onzekerheden moet terdege rekening worden gehouden? In de tweede plaats wordt een toekomstbestendige beleidsredenering ontwikkeld die uitmondt in een aantal conclusies en aanbevelingen op hoofdlijnen, zowel voor de beleidsinhoud als voor de vormgeving ervan.

Waarden als zoeklichten voor het beleid

De turbulente ontwikkelingen in het medialandschap leiden de aandacht af van de waarden die voor de beoordeling daarvan wezenlijk zijn, en die in het beleid doorgaans nogal impliciet blijven. De raad acht het raadzaam dat de fundamentele waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen, weer expliciet als uitgangspunt worden genomen. Deze waarden worden meer op de voorgrond geplaatst en fungeren als zoeklichten. De raad maakt allereerst onderscheid tussen fundamentele waarden met een brede werking die het mediabeleid overstijgen – vrijheid en gelijkheid – en drie specifiek met het mediaterrein verbonden waarden. Het gaat dan om de waarden pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid. Deze laatste drie vormen het beoordelingskader voor de empirische analyse.

Empirische ontwikkelingen en het gevaar van ongewenste blikvernauwingen

De empirische verkenning (hoofdstuk 2) is opgezet vanuit een drietal perspectieven. Vanuit het technische perspectief wordt het medialandschap opgevat als een verzameling van verschillende, technologisch bepaalde typen media en infra-structuren. Dit perspectief komt het meest overeen met het huidige beleidskader. In het tweede perspectief worden veranderingen geanalyseerd in termen van (ketens van) spelers en hun onderlinge interacties. Daarbij gaat het om mediabedrijven, media-aanbieders, beroepsgroepen (zoals journalisten), overheden op verschillende schaalniveaus en consumenten. In het derde perspectief staat de verhouding tussen aanbieders en burgers/consumenten en de maatschappelijke betekenis van het medialandschap centraal.

Uit deze analyses komt een aantal kernontwikkelingen in het medialandschap naar voren:

- de voortschrijdende digitalisering en technologische convergentie: verschillende typen eindapparatuur en infrastructuur kunnen steeds beter gelijksoor-

- tige diensten overbrengen (bijvoorbeeld televisieprogramma's per mobiele telefoon of via het internet). Dit relativiseert het belang van het medium in relatie tot de daarmee over te dragen inhoud/te vervullen functie;
- de verschuiving van een nationaal georiënteerd en gereguleerd medialandschap naar een internationaal georiënteerd en gereguleerd medialandschap;
 - de verschuiving van een publiek georiënteerd medialandschap naar een meer en meer privaat en commercieel georiënteerd en georganiseerd medialandschap, dat zich overigens kenmerkt door steeds diffusere grenzen tussen publiek en privaat ('van massamedia naar kassamedia');
 - de toenemende vervaging van traditionele scheidslijnen tussen afzonderlijke diensten, functies en inhouden (bijvoorbeeld *infotainment*, *edudrama*, *polimericals* en *docutainment*);
 - de verschuiving, zo niet kanteling, van een aanbodgericht medialandschap naar een meer op de vraag georiënteerd en hier en daar zelfs vraaggestuurd landschap, hetgeen is bevorderd door de sterk vergrote mogelijkheden van digitalisering, interactiviteit en commodificatie van mediadiensten;
 - de verschuiving in het aanbod in de richting van amusement en vermaak ten koste van andere typen van aanbod.

Naast deze empirische kernontwikkelingen brengt de analyse twee andere zaken aan het licht. Ten eerste is het noodzakelijk het normatieve beoordelingskader voor het mediabeleid uit te breiden met een drietal aanvullende waarden. Ook de waarden 'kwaliteit', 'sociale samenhang' en 'bescherming van de persoonlijke levenssfeer' dienen daarin volgens de raad een plaats te krijgen. Ten tweede maken de bevindingen duidelijk dat de gehanteerde perspectieven en zienswijzen in het overheidsbeleid ernstige tekortkomingen hebben. Vooral de blikvernaauwing tot media en infrastructuur sluit steeds slechter aan bij de feitelijke ontwikkelingen in het medialandschap. Op termijn zal dit leiden tot steeds meer blinde vlekken en moeilijk uit te leggen inconsistenties in het beleid. Dat is in termen van uitvoerbaarheid, rechtszekerheid en legitimiteit een ongewenste ontwikkeling. Een nieuw perspectief is in de ogen van de raad noodzakelijk voor een toekomstbestendige grondslag van het mediabeleid.

Een functionele benadering van het medialandschap

Als alternatief voor de huidige benaderingswijze ontwikkelt de raad een functionele benadering van het medialandschap. Daarin wordt het medialandschap gezien als bundeling van een zestal maatschappelijke functies: nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond, vermaak, kunst & cultuur, specifieke informatievoorziening en reclame & voorlichting (persuasieve communicatie). De vraag of de (toekomstige) ontwikkelingen in het medialandschap (vanuit het perspectief van de genoemde waarden) aanleiding geven te spreken van maatschappelijke risico's, die eventueel een reden zijn om een publiek belang te formuleren, moet in de toekomst meer op het niveau van deze functies worden geanalyseerd en beantwoord dan op het niveau van afzonderlijke media en infrastructuur.

Deze functionele beleidsbenadering is een goed complement op de eerder ontwikkelde benadering waarbij de waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen, als zoeklichten worden gebruikt om maatschappelijke risico's en publieke belangen in het medialandschap te diagnosticeren. Beide benaderingen (van waarden respectievelijk van functies) zijn nodig. Zij verhouden zich als 'schering' en 'inslag'. De waarden krijgen immers pas echt betekenis wanneer zij aan de verschillende functies worden gekoppeld. Zo heeft de kwaliteit van nieuwsvoorziening een andere betekenis dan kunstzinnige kwaliteit, los van het type medium dat wordt gebruikt.

In dit rapport is het schering- en inslagmodel op de ontwikkelingen in het medialandschap op een tentatieve wijze toegepast. Het zijn oefeningen die laten zien waartoe de toepassing van die manier van analyseren en redeneren kan leiden. De raad pleit ervoor deze exercities periodiek te laten herhalen. De uiteindelijke afweging en vaststelling van publieke belangen zijn echter altijd een zaak van politiek-democratische besluitvorming.

Een nieuwe agenda voor het mediabeleid

In het mediabeleid van de toekomst moet de overheid de maatschappelijke risico's in het medialandschap vaststellen per afzonderlijke functie. Bijvoorbeeld, de vraag of er sprake is van pluriformiteit moet niet langer meer voor één afzonderlijk medium (bijvoorbeeld televisie) worden bekeken, maar per afzonderlijke functie. Bij dat antwoord dient ook het aanbod (én het gebruik daarvan) via andere media (publiek of privaat) te worden betrokken. Mogelijke compensaties tussen de media worden zo zichtbaar en kunnen worden meegewogen. In deze benadering is 'verschraling van de pers' een gebrekkige formulering van een beleidsprobleem, omdat niet is gekeken naar mogelijke compensaties die andere media als het internet voor de functie van nieuwsvoorziening en opinievorming bieden. In deze nieuwe benadering ligt de nadruk op maatschappelijke risico's en publieke belangen per functie. Daarbij is het private, commerciële deel van het medialandschap niet minder belangrijk dan het publieke deel dat de overheid financiert. De – historisch begrijpelijke – fixatie van het overheidsbeleid op de met publieke middelen gefinancierde instituties is daarmee achterhaald.

Het beeld dat het ten behoeve van dit rapport uitgevoerde onderzoek oplevert, is in hoofdzaak optimistisch, maar blijvende alertheid is nodig. Evidente risico's betreffen de waarden pluriformiteit en onafhankelijkheid in combinatie met de functies informatievoorziening, opinievorming & achtergrond en specifieke informatievoorziening. Bij nieuwsvoorziening manifesteert zich bovendien een evident risico van verlies van kwaliteit en onafhankelijkheid. Waar optimisme overheerst, kan in sommige gevallen bestaand beleid worden afgebouwd (bijvoorbeeld mediumspectifieke ondersteuning). Op andere punten is er aanleiding voor nieuwe beleidsinitiatieven.

Mediabeleid: de noodzaak van selectief en terughoudend optreden

De voorkeur van de raad om een functionele benadering in de analyse van het medialandschap – en dus als *beginpunt* van beleid – te hanteren, impliceert niet

dat de overheid zich in de vormgeving van het beleid vooral met de inhoud van de media moet bezighouden. De vormgeving van het mediabeleid vraagt een zelfstandige afweging van aspecten van doeltreffendheid én normativiteit. De bepaling van de beleidsagenda – op welke problemen moet de overheid zich richten in het mediabeleid? – moet echter wel aan de hand van de functionele benadering en de waarden totstandkomen.

De complexiteit en de onvoorspelbaarheid van het nieuwe medialandschap verdragen zich slecht met een beleidsmodel dat is opgezet vanuit gedetailleerde regelgeving en centrale beheersing. De nieuwe situatie vraagt eigenlijk om een continue *monitoring* van het medialandschap, om de knelpunten en de veranderingen daarin te ontdekken. Hierbij past geen star en in zichzelf besloten beleidsmodel. Eerder moet worden uitgegaan van een model van ‘variëteit en selectie’, dat een meer lerende en onbevangen beleidsvoering inhoudt. Dit model verbreedt het arsenaal van mogelijke beleidsopties en kiest pragmatisch en selectief de beste koers op basis van gebleken werkzaamheid. In plaats van gedetailleerde regelgeving vooraf moet de overheid brede kaders stellen die beter en explicieter zijn geënt op de waarden die het maatschappelijk belang van het medialandschap als geheel meer op de voorgrond plaatsen. In dit verband wordt toezicht dus belangrijker.

Dit heeft gevolgen voor de verantwoordelijkheidsverdeling in het beleid en voor de schaal en de instrumentatie van de beleidsvoering. In termen van de operationele verantwoordelijkheid is de klassieke keuze tussen zorg door de overheid zelf of borging in het kader van een geconditioneerde markt te beperkt. Ook professionals, non-profitorganisaties en individuele burgers dienen expliciet in beeld te komen.

De aloude dominantie van de nationale schaal is in het mediabeleid van de toekomst eveneens een anachronisme. Vaak zal het mediabeleid een zaak zijn van meerdere bestuurslagen en publieke belangen zullen in de toekomst vaker bij voorrang op Europees dan wel op regionaal en lokaal niveau moeten worden behartigd. Het beter en zorgvuldiger *monitoren* en diagnosticeren moet samengaan met een creatievere en gevarieerdere instrumentatie. Enerzijds worden informatieve instrumenten als *monitoring* van groter belang, terwijl anderzijds het toezicht een grotere en ook meer regulatieve rol zal krijgen. De gerichte detectie van risico's en van publieke belangen leidt tot selectiever beleid. De overheid treedt alleen op waar dit gegeven de waarden echt nodig is, maar moet dan ook in staat zijn doeltreffend op die reële problemen te reageren.

Enkele concrete aanbevelingen

Uit de combinatie van deze algemene overwegingen over de noodzaak het beleid bij te sturen met de agenda voor het toekomstige mediabeleid, komt een zestal meer specifieke beleidsaanbevelingen naar voren. De eerste drie daarvan komen voornamelijk voort uit overwegingen aangaande de pluriformiteit van het medialandschap, de laatste drie zijn beredeneerd vanuit zorgen om de kwaliteit en de onafhankelijkheid van de media.

- 1 Er dient te worden voorzien in onafhankelijke, openbare, periodieke en cross-mediale *monitoring* van de pluraliteit van aanbieders en de pluriformiteit van het aanbod (en de feitelijke consumptie daarvan). In het bijzonder geldt dit voor de onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige voorziening van nieuws en actualiteiten. De toezichthoudende taak kan het beste worden ondergebracht bij een nieuwe toezichthouder voor de gehele mediasector. Deze ontstaat uit een samenvoeging van de huidige set van toezichthouders, waaronder (delen van) de OPTA, het Commissariaat voor de Media en de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Het toezicht betreft ook aspecten van mededinging.
- 2 De huidige Nederlandse regelgeving kent beperkingen voor de omvang en de concentratie van aanbieders. Deze restricties dienen op hun feitelijke doorwerking op het functioneren van het medialandschap als geheel opnieuw te worden bezien en waar mogelijk aanmerkelijk te worden versoepeld. Zeker geldt dit waar die beperkingen Nederlandse spelers in het licht van Europese en nog ruimere internationale markten (te) klein houden en verdergaande mogelijkheden voor *cross-media ownership* verhinderen.
- 3 Een Europees mediabeleid is wenselijk, op den duur zelfs noodzakelijk. Het beleid ten aanzien van het toezicht op mededinging en marktordening moet op Europees niveau meer specifiek voor mediamarkten worden geformuleerd. Nationale toezichthouders dienen binnen die Europese kaders te werken.
- 4 De verantwoordingsmechanismen van de journalistieke beroepsgroep moeten worden verscherpt. Daarbij gaat het in eerste instantie om de verbetering, versterking en ondersteuning van de zelfregulering van de beroepsgroep (zoals de Raad voor de Journalistiek).
- 5 De raad acht een breed, ook rechtsvergelijkend onderzoek nodig naar de versterking van de rechtspositie van de door de media mogelijk benadeelden. Daarbij dient ook de vraag binnen welke condities de invoering van (beperkte vormen van) risicoansprakelijkheid van aanbieders zinvol is, uitdrukkelijk aan bod te komen.
- 6 Binnen het beleid inzake het hoger onderwijs zal er de komende jaren bijzondere aandacht moeten zijn voor de plaats en de positie van opleidingen voor journalistiek.

De publieke omroep: voorbij de grenzen van Hilversum

De raad geeft aan het einde van het laatste hoofdstuk een toepassing van de in dit rapport ontwikkelde beleidsredenering op een van de meer in het oog springende dossiers in het mediabeleid: het debat over de publieke omroep.

De raad vindt dat in de huidige discussie over de Nederlandse Publieke Omroep de kernvragen anders en in een andere volgorde moeten worden geformuleerd dan thans gangbaar lijkt. Voorop dient de wat-vraag te staan: welke maatschappelijke risico's en publieke belangen kunnen in het sterk veranderende medialandschap worden onderkend en dienen voor de overheid als eindverantwoordelijke een onderwerp van beleid te zijn? Deze inhoudelijke vraag moet per functie, en vooral ook onbevangen, vanuit een toekomstgericht perspectief worden beant-

woord. Veel explicieter dan voorheen moet de overheid, ook als wetgever, zich hierover uitspreken. Eerst daarna is de hoe-vraag aan de orde, dat wil zeggen de vraag op welke wijze de borging van de erkende publieke belangen moet plaatsvinden. De manier waarop de Nederlandse Publieke Omroep momenteel feitelijk is vormgegeven, is daarbij niet meer dan één van de denkbare opties. Meerdere typen van vormgeving moeten worden onderzocht. Criteria hierbij zijn: doeltreffendheid, maatschappelijke verankering, doelmatigheid, juridische toelaatbaarheid en eisen van politiek-democratische besluitvorming.

Gegeven de eerder gemaakte analyse van het brede medialandschap concludeert de raad voor de eerste vraag (de wat-vraag) als volgt. Publieke belangen betreffen een onafhankelijke, pluriforme en kwalitatief goede nieuwsvoorziening, de functie van opinievorming en maatschappelijk debat, evenals, zij het in mindere mate, de functies kunst en cultuur en het geven van specifieke informatie. Functies als vermaak, reclame, voorlichting en andere vormen van *persuasive communication* vallen hier in beginsel buiten en vormen daarom geen kerntaak van een voor de toekomst wenselijke publieke ‘omroep’, in welke vorm die ook gestalte zal krijgen. Hoogstens omwille van pragmatische of afgeleide redenen (bereik, ondersteuning van andere functies) zouden deze functies door een toekomstige publieke omroep kunnen worden vervuld. Deze functionele differentiatie houdt in dat niet langer moet worden vastgehouden aan het geldende uitgangspunt dat de publieke omroep een volledig programma moet kunnen bieden.

Voor de tweede vraag van de vormgeving moet er, in overeenstemming met de algemene bevindingen van het rapport, op worden gewezen dat de technische keuze van type medium, soort kanaal en platform vooral een zaak is van doeltreffend en doelmatig bereik. De keuze mag dan ook per functie en publiek belang verschillend uitvallen. Wel kan men stellen dat zolang televisie hét massamedium blijft, het gebruik van dit medium voor het realiseren van publieke belangen voor de hand ligt.

Vier modaliteiten voor de vormgeving van het omroepbestel passeren de revue:

Modaliteit 1: wettelijke regels voor aanbieders van mediadiensten. De borging van publieke belangen geschiedt hierbij in de vorm van wettelijke verplichtingen, die gelden voor alle aanbieders van openbare mediadiensten, los van het type medium waarvan zij gebruikmaken. Van een specifieke publieke voorziening is in dit model geen sprake. Voordeel van dit model is dat het robuuste ontwikkelingen zoals convergentie, internationalisering en individualisering honoreert. Nadelen op de korte en middellange termijn betreffen vooral de onzekerheden waarmee de convergentie thans nog is omgeven en de doeltreffendheid en uitvoerbaarheid van het model. Ook de maatschappelijke verankering (de betrokkenheid van de *civil society*) wordt onvoldoende gewaarborgd.

Modaliteit 2: permanente nieuwsvoorziening en productiefonds. Hierbij gaat het om een minimale publieke voorziening. Zij bestaat uit een permanente nieuws-

voorziening en een fonds dat beschikbaar is voor de productie (en mogelijk distributie) van inhoud die zijn verbonden met de andere publieke belangen. Voor beide taken is sprake van onafhankelijkheid van de overheid. Voor de tweede taak geldt een *tender*-systeem dat openstaat voor alle mogelijke aanbieders. Het grote voordeel van dit model is zijn flexibiliteit. Hiertegenover staan evenwel grotere nadelen in de vorm van transactiekosten, derhalve van beperkte doelmatigheid.

Modaliteit 3: een 'BBC'-model. Hierbij brengt de overheid de vastgestelde publieke belangen onder in een wet en een charter. Daarin zijn deze belangen uitgewerkt als opdracht voor een (vergeleken met het vorige model) meer permanente, onafhankelijke publieke voorziening. De voordelen van maatschappelijke doeltreffendheid en doelmatigheid impliceren, vergeleken met modaliteit 2, minder flexibiliteit. Bovendien is bij dit model de maatschappelijke verankering een minder sterk punt.

Modaliteit 4: gemengd en open model. Hierbij is de organisatorische uitwerking van de publieke belangen per functie verschillend. De uitvoering van de nieuwsvoorzieningsfunctie gebeurt door een onafhankelijke, met publieke middelen gefinancierde organisatie. De verzorging van inhoud die voorzien in de functie van opinie, achtergronden en debat ligt in handen van 'omroepverenigingen' in brede zin (toegelaten maatschappelijke organisaties). Zij moeten – beter dan nu het geval is – hun maatschappelijke verankering periodiek waarmaken. Er komt daarnaast een open en algemeen toegankelijk *tender*-systeem voor de functies van kunst & cultuur, en specifieke informatie en, indien daarvoor omwille van bereik en ondersteuning van de andere functies reden voor is, voor vermaak. Een eerste voordeel van dit model is dat het de sterke punten van de eerdere hier voorgestelde modellen combineert. Een tweede voordeel is de meer eigentijdse en meer toegespitste vormgeving van waardevolle elementen uit het bestaande bestel, die bijdragen aan maatschappelijke verankering en pluriformiteit.

De raad meent dat voor de komende jaren het vierde model het meest voor de hand ligt. Belangrijke overwegingen hierbij zijn: de goed doorgevoerde functionele differentiatie, het belang van verdere evolutie en de (gevarieerde) ontwikkelingsmogelijkheden die dit gemengde model op middellange termijn biedt. De raad wil echter beklemtonen dat, gezien de snelle veranderingen in het medialandschap, niet de fixatie op één model voorop moet staan. De verstandigste koers is het creatief en gevarieerd instrumenteren van de te borgen publieke belangen in het medialandschap als geheel.

TEN GELEIDE

Het rapport is voorbereid door een interne projectgroep van de WRR, die ten tijde van de vaststelling van het rapport, november 2004, als volgt was samengesteld: prof. dr. W.B.H.J. van de Donk, voorzitter van de raad en voorzitter van de projectgroep, drs. D.W. J. Broeders en mr. dr. F.J.P.M. Hoefnagel, projectcoördinatoren, mw. mr. I. van der Haar, dr. P. den Hoed, dr. R.J. Mulder en prof. dr. J.J.M. Theeuwes. In een eerder stadium hebben aan de werkzaamheden deelgenomen: prof. dr. J. van Sinderen, tot november 2003 secretaris van de raad, mw. drs. H. van de Bund, dr. W.M. de Jong, mr. J.C.I. de Pree en drs. I. Verhoeven.

Ter ondersteuning van en gelijktijdig met dit rapport is eveneens bij AUP de bundel *Trends in het medialandschap* verschenen die de volgende studies bevat: M. Appelman c.a. (CPB), *Een economisch vooronderzoek ten behoeve van het WRR-rapport over de media*, D.W.J. Broeders en I. Verhoeven, *Kiezen uit overvloed, sociaal-culturele ontwikkelingen in vraag en aanbod van de media*, W.M. de Jong, *Technologische ontwikkeling en de media* en J.C.I. de Pree, *Media, beleid en recht: verkenning van enkele ontwikkelingen*.

Via de website van de WRR is tevens een aantal andere studies verkrijgbaar die ten behoeve van het rapport zijn opgesteld: P. Larouche en I. van der Haar, TILEC UvT, *Een schets van het Europese mediabeleid*, N.A.N.M. van Eijk c.a., IVIR UvA, *De regulering van media in internationaal perspectief*, F.J.P.M. Hoefnagel en P. den Hoed, *Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit* en F.J.P.M. Hoefnagel, *Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid*.

De projectgroep is de volgende personen zeer erkentelijk voor hun deskundig commentaar op eerdere concepten: prof. dr. J. Bardoel, hoogleraar mediabeleid (KUN), prof. mr. E.J. Dommering, hoogleraar informatierecht (UvA), prof. dr. N.A.N.M. van Eijk, hoogleraar media- en telecommunicatierecht (UvA) en prof. dr. P.W.M. Rutten, hoogleraar kunst- en cultuurwetenschappen, in het bijzonder de oriëntatie op de culturele industrie (EUR).

1 MEDIA EN SAMENLEVING

1.1 INLEIDING EN ACHTERGROND

Wie wordt gevraagd een kaart van het medialandschap te tekenen, krijgt een bijkans onmogelijke opdracht. Technologische, sociaal-culturele en economische ontwikkelingen gaan zo snel, dat het beeld constant in verandering is. Die snelle ontwikkelingen geven ook aanleiding tot terughoudendheid als men verder in de toekomst probeert te kijken. Men moet onzekerheden een plaats geven, waarbij de gevolgen van in het oog springende technologische en culturele veranderingen onvoorzienbaar en onvoorspelbaar zijn.

Het medialandschap is op ingrijpende punten gewijzigd en die ontwikkeling zal de komende jaren niet tot stilstand komen, zoveel is wel duidelijk. Het vroegere, relatief overzichtelijke medialandschap, dat hoofdzakelijk uit kranten en omroepen bestond, ligt definitief achter ons. Onder druk van commercialisering en internationalisering zijn de spelers die het medialandschap bevolken drastisch in aantal en karakter gewijzigd. Kranten verkeren in een moeilijke positie en zien hun oplagecijfers jaar op jaar dalen. De zenders Nederland 1, 2 en 3 moeten de bulk van het Nederlandse publiek delen met zes commerciële zenders en een waaier aan buitenlandse zenders eist een nog bijkomend deel van de aandacht op. Naast deze meer traditionele spelers hebben ook het internet en de mobiele telefoon intussen snel en onomkeerbaar hun posities veroverd.

Technische mogelijkheden en ontwikkelingen liggen aan de basis van veel veranderingen in het medialandschap. Met name de digitalisering zet veel oude aannames onder druk. De digitalisering van productie, distributie en consumptie van diensten maakt het bovendien mogelijk veel van wat er omgaat te commodificeren (aan te wenden als commerciële koopwaar) en op verschillende manieren aan te bieden. Hierdoor begint ook het onderscheid tussen oude en nieuwe media te vervagen. De uitbreiding van de capaciteit van verschillende infrastructuren (breedbandigheid) doet in ieder geval het technische onderscheid tussen televisie en computer in de nabije toekomst vervagen. De digitalisering van de infrastructuur zorgt er bovendien voor dat de schaarste op die infrastructuur – de beperkt beschikbare ruimte op de ether die de overheid verdeelt bijvoorbeeld – veel effectiever kan worden gebruikt; zelfs tot op het punt dat niet meer van technologische schaarste kan worden gesproken.

Het Nederlandse medialandschap is ook steeds minder Nederlands dan voorheen. Dat geldt voor de televisieprogramma's waarnaar we kijken, maar met name voor de mediabedrijven zelf. Zowel onder producenten en distributeurs van mediadiensten als bij infrastructuur is er sprake van een snelle internationalisering, een hevige concurrentie en een sterke concentratie (door middel van overnames en fusies). Op alle belangrijke mediamarkten zoals televisie, kabel en radio manifesteren zich buitenlandse bedrijven. Enkele vooraanstaande Nederlandse kran-

ten, tot voor kort het meest nationale deel van het medialandschap, gingen onlangs geruisloos over in buitenlandse handen. Veel van deze grote conglomeraten volgen de logica van technische convergentie en zetten deze om in economische convergentie. Bedrijven brengen steeds meer onderdelen van de productieketen van mediaproducten, inclusief de infrastructuren waarop ze worden afgezet, in een groot concern bijeen. De overname van de Amerikaanse filmgigant MGM door het Japanse Sony in september 2004 is het meest recente voorbeeld van deze ontwikkeling. Voorheen gescheiden werelden van infrastructuur, productie en creatie van mediaproducten kruipen zo in elkaar.

Commerciële ondernemingen maken een steeds belangrijker deel uit van het medialandschap. Het bestel is steeds meer een markt geworden. Het aanbod van mediadiensten is daardoor niet alleen explosief gegroeid, het is ook veel diverser geworden. Maar tegelijkertijd komen de commerciële belangen meer voorop te staan. Het belang van kijkcijfers en de wensen van adverteerders wegen in het commerciële domein nu eenmaal zwaar en vallen lang niet altijd samen met de belangen en professionele standaarden van journalisten en programmamakers. In het uitgebreide en technologisch vernuftige medialandschap staan de adverteerder steeds meer mogelijkheden ter beschikking om zijn boodschap over het voetlicht te brengen. Sommige fabrikanten van bijvoorbeeld kleding of auto's sluiten tegenwoordig liever deals met producenten (van films of televisieprogramma's) dan dat zij dure reclameblokken kopen. Producten worden zo immers beter en meer toegespitst op doelgroepen 'in beeld' gebracht, zonder dat die doelgroepen zelf dat als reclame ervaren. Voor de dagbladen, die sterk afhankelijk zijn van de traditionele advertentiemarkt, voert dit de druk verder op. Digitalisering en virtualisering bieden de mogelijkheid om reclame en inhoud te integreren, maar maken ook andere vormen van vermenging van inhouden mogelijk.

Aan het einde van de keten staat de consument, die zijn keuze uit het ruime aanbod van het medialandschap kan maken. De consument is enerzijds belangrijker geworden. De vele aanbieders proberen zo goed mogelijk aan zijn (vermeende) vraag te beantwoorden. Maar in een medialandschap dat wordt gedomineerd door commercie en concurrentie en waar kijkcijfers en oplages (aantallen consumenten dus) leidend zijn, is de consument anderzijds meer een middel geworden om het doel (inkomsten uit reclame) te bereiken. De consument wordt daarnaast wellicht minder op zijn rol van burger aangesproken dan in het meer publiek georiënteerde medialandschap dat achter ons ligt.

In het dynamische medialandschap beweegt de overheid niet op alle punten even soepel mee. Kranten die willen reageren op de ontwikkelingen, bijvoorbeeld door een nieuwe positie bij televisiestations te veroveren of door internetactiviteiten te ontplooiën, lopen op tegen beperkingen in wet- en regelgeving die crossmediale activiteiten inperken (hoewel er binnenkort in het kabinet zal worden gesproken over een verruiming van die mogelijkheden).¹ De aandacht voor de media in het politieke en maatschappelijke debat verengt zich vaak tot de discussie over de toekomst van de publieke omroep, wiens aandeel en impact in

het medialandschap gestaag afnemen. Ook de snelle overnames, fusies en andere processen van schaalvergroting die zich afspelen bij mediabedrijven en beheerders van infrastructuren worden door de verschillende overheden vaak geïsoleerd beoordeeld en niet getoetst vanuit de (potentiële) invloed op het medialandschap als geheel.

Gezien de bovenstaande ontwikkelingen kunnen er fundamentele vragen over het overheidsbeleid worden gesteld. Kan het beleid van de overheid nog worden gegrond op het verdelen van schaarse ruimte als technologische ontwikkelingen die schaarste (op korte termijn) tenietdoen? Als de grenzen tussen infrastructuur en tussen de verschillende media door de digitalisering vervagen (convergentie) en als mediaproducten daardoor steeds meer ‘overal’ aan de man kunnen worden gebracht, hoe stevig is dan het beleidskader van de overheid, dat voor een groot deel bestaat uit regelgeving per medium? Een voorlopige indruk is dat veel geldend beleid mediumgericht is en uitgaat van het aanbod. De samenhang wordt tot nu toe vooral gezocht in de verfijning van de instrumentele redeneringen en in sommige gevallen lijkt het alsof de instrumenten zich ten opzichte van de doelstellingen hebben verzelfstandigd. Bovendien ontbreekt grotendeels een breder beoordelingskader dat in staat is de publieke belangen binnen het media-beleid aan te merken.

De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) bepleit in dit rapport een andere beleidsbenadering van het medialandschap. Het is naar de mening van de raad nodig om opnieuw, los van de turbulente ontwikkelingen in het medialandschap en los van in het verleden gemaakte beleidskeuzes, te bepalen wat de publieke belangen zijn die in het mediabeleid moeten worden gewaarborgd. In de eerste plaats is het in de toekomst noodzakelijk het medialandschap in zijn geheel te beschouwen en het te beoordelen op relevante waarden als pluraliteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid, waarden die van oudsher aan het mediabeleid ten grondslag liggen. Gezien de ontwikkelingen kan niet meer worden volstaan met de analyses per medium en met een onderscheid in een publiek en een privaat deel van het medialandschap. Vanwege de afnemende relevantie van het onderscheid tussen media als ingang voor het beleid wordt in dit rapport gepleit voor een beleidsanalyse die uitgaat van de functies die het medialandschap in onze samenleving vervult. Deze functionele benadering, die de ontwikkeling van het medialandschap analyseert aan de hand van de functies ‘nieuws’, ‘opinievorming & achtergrond’, ‘amusement & vermaak’, ‘kunst & cultuur’, ‘specifieke informatie’ en ‘reclame-uitingen en voorlichting’,² dient als input voor de ontwikkeling van het mediabeleid. De waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen krijgen immers pas betekenis tegen de achtergrond van de functies die het medialandschap moet vervullen. De verhouding tussen waarden en functies moet naar de mening van de raad centraal staan in het formuleren van de publieke agenda voor het mediabeleid in de komende jaren. Deze redenering zal in het nu voorliggende rapport worden uitgewerkt.

1.2 DOELSTELLING, PROBLEEMSTELLING EN ONDERZOEKS-VRAGEN

Met dit rapport streeft de raad twee doelen na. In de eerste plaats moet het een wetenschappelijk verantwoord inzicht bieden in de wijze waarop technologische, economische, bestuurlijk-juridische en sociaal-culturele ontwikkelingen de komende vijf à tien jaar van invloed (kunnen) zijn op de inrichting en werking van het medialandschap. Deze empirische verkenningen worden geconfronteerd met de waarden die ten grondslag liggen aan het mediabeleid van de overheid. Op welke manier raken deze ontwikkelingen aan waarden als vrijheid, gelijkheid, toegankelijkheid, onafhankelijkheid en pluriformiteit? Deze waarden gelden van oudsher als fundamentele waarden voor het functioneren van het medialandschap, zij het door de tijd heen in verschillende uitwerkingen. Zijn er gegeven de empirische ontwikkelingen ook andere waarden die expliciete erkenning en (overheids)aandacht behoeven?

In de tweede plaats streeft de raad ernaar op basis van deze inzichten aanbevelingen te doen voor het overheidsbeleid. Hierbij gaat het voornamelijk om het neerleggen van de hoofdlijnen van een beleidsredenering met een toekomstbestendig karakter, en veel minder om specifieke voorstellen voor wetgeving en wetswijziging. Beide elementen, de empirische verkenning en een toekomstgericht advies over de hoofdlijnen van het te voeren mediabeleid, zijn ook terug te vinden in het WRR-rapport *Samenhangend mediabeleid* uit 1982. Toentertijd waren de kabel en de satelliet, de nieuwe media van die tijd, onder meer aanleiding voor de aandacht van de raad. Nieuwe technologie, veranderende economische en sociaal-culturele ontwikkelingen en de internationalisering van het medialandschap zoals hiervoor beschreven, zijn nu aanleiding voor een nieuw WRR-advies over de media. Deze inzet mondt uit in de volgende probleemstelling:

Wat zijn de consequenties van de relevante technische, sociaal-culturele, economische en juridische ontwikkelingen voor het democratisch, economisch en maatschappelijk functioneren van het medialandschap op de middellange termijn? Welke gevolgen heeft dit voor de grondslagen en uitwerkingen van het mediabeleid van de overheid?

Onder de grondslagen van het mediabeleid verstaan wij voornamelijk de waarden die in dit rapport het normatieve ijkpunt vormen. Bij de uitwerkingen van het beleid zijn vier aspecten aan de orde. Hier gaat het om vragen van verantwoordelijkheidsverdeling, schaal, instrumentatie en het bestuurlijk perspectief. Deze probleemstelling wordt uitgewerkt in de onderstaande onderzoeksvragen:

- 1 Welke *waarden* zijn in een democratische en sociale rechtsstaat richtinggevend voor de beoordeling van de inrichting en werking (in termen van noodzakelijke functies) van het medialandschap?
- 2 Welke ontwikkelingen van technologische, sociaal-culturele, economische, juridische en culturele aard zijn, in het licht van die waarden, de komende vijf

- à tien jaar van invloed op de beleidsrelevante dimensies van aanbod en gebruik van nieuwe en oude media?
- 3 Wat zijn de daarmee samenhangende gevolgen op korte en middellange termijn en hoe moeten die worden beoordeeld in het licht van de onder vraag 1 genoemde waarden (en afgezet tegen de functies van het medialandschap)?
 - 4 Wat betekenen de ontwikkelingen en de daarmee verbonden wijzigingen in de positie en het gedrag van de betrokken actoren voor de benadering, doelstellingen, schaal, verantwoordelijkheidsverdeling, besturingsfilosofie en instrumentatie van het huidige en toekomstige overheidsbeleid op dit terrein, in het bijzonder in het licht van de maatschappelijke, economische, culturele en democratische functies van de media?
 - 5 Welke aanbevelingen kunnen op grond van die analyses worden gedaan voor een meer toekomstbestendig mediabeleid (in termen van grondslagen en uitwerkingen)?

1.3 AFBAKENING

Het medialandschap is een wezenlijk domein in onze samenleving, waarvan de ontwikkeling goed in de gaten moet worden gehouden. De inrichting en werking ervan raken immers rechtstreeks de ontwikkeling van de samenleving als geheel. Voor veel burgers, niet in de laatste plaats jongeren, geldt dat zij als het ware ‘in’ dat medialandschap opgroeien. Vooral de opkomst van het internet en de mobiele telefoon (die steeds meer dan alleen een telefoon is) hebben de invloed van dat medialandschap tot in bijna alle aspecten van het (samen)leven uitgebreid. Het onderhouden van een open sfeer van debat, vrije publieke meningsvorming en kritiek is de voornaamste maatschappelijke betekenis van het medialandschap. Hiermee draagt het wezenlijk bij aan de democratie en de rechtsstaat. Daarnaast zijn er belangrijke raakvlakken met de economie en de sociaal-culturele ontwikkeling van de samenleving. Bij de raakvlakken met economie en cultuur valt niet slechts te denken aan het communicatielandschap als economische sector (denk aan het groeiende belang van de culturele en creatieve industrie) of aan het belang van de media voor cultuur en vermaak, maar juist ook aan het belang van een open en betrouwbaar communicatiesysteem voor de economie en voor de manier waarop cultuuroverdracht in de samenleving plaatsvindt (zie bijvoorbeeld McChesney en Nichols 2002; Chomsky 2002; Bardoel en Van Cuilenburg 2003).

‘Medialandschap’ is in de internationale literatuur een bekend begrip om het maatschappelijke communicatiebestel in beeld te brengen. Het gaat om het geheel van voorzieningen waarover een samenleving beschikt om haar maatschappelijke communicatieverkeer af te wikkelen (Bardoel en Van Cuilenburg 2003). Hierbij is het van belang om onderscheid te maken tussen publieke en private communicatie, hier in de betekenis van openbare en niet-openbare communicatie. Dat onderscheid is volgens Bardoel en Van Cuilenburg wezenlijk voor de vormgeving van het mediabeleid of communicatiebeleid: niet slechts de communicatiemiddelen zijn van belang, maar ook de inhoud van communicatie kan onderwerp zijn van deliberatie en actie, zo stellen zij vast. Dat laatste is

vooral het geval bij openbare communicatie, want van een publieke zorg voor de inhoud van private of besloten communicatie zal niet snel sprake zijn.

Uit de keuze voor het medialandschap als maatschappelijk communicatiebestel en voor openbare en tot iedereen gerichte informatie volgt in beginsel welke media in dit rapport centraal staan. Dat zijn de openbare media zoals geschreven pers, televisie, radio en het *World Wide Web* (in het dagelijks spraakgebruik vaak ook aangeduid met de bredere term internet). De niet-openbare vormen van communicatie zoals e-mail en telefoon vallen in beginsel af. Daar waar op grond van empirische analyses blijkt dat dergelijke vormen van openbare en niet-openbare vormen van communicatie met elkaar worden verbonden, kan er evenwel aanleiding zijn die laatste vormen in onze beschouwingen te betrekken.

Daarbij richt de raad zich primair op het niveau van de inhoud en de mediadiensten. De eerdergenoemde waarden en daarmee verbonden functies van het medialandschap betreffen in eerste instantie de pluriformiteit en de kwaliteit van (sommige) inhoud. Infrastructuren en andere voorzieningen die de inrichting en werking van het medialandschap mede bepalen, komen slechts in beeld wanneer er reden is te veronderstellen dat deze van invloed zijn op de functies die het medialandschap vervult en de waarden die daaraan ten grondslag liggen. Dit geldt bijvoorbeeld als blijkt dat een gebrek aan open standaardisatie *de facto* leidt tot onwenselijke vormen van selectiviteit en uitsluiting van vitale inhoud en diensten. De transport- en distributiediensten en daarvoor beschikbare fysieke infrastructuur komen dus in afgeleide zin aan de orde, maar zijn soms wel het directe aangrijppingspunt voor de realisering van de genoemde waarden.

1.4 **BEOORDELINGSKADER: MAATSCHAPPELIJKE RISICO'S, PUBLIEKE BELANGEN EN DE ROL VAN DE OVERHEID**

In deze paragraaf wordt de methodologie behandeld die we in dit rapport hante- ren om antwoorden te formuleren op de onderzoeksvragen. Er zal een zorgvul- dige redenering moeten worden ontwikkeld die de publieke belangen in het medialandschap (opnieuw) kan formuleren. Het formuleren van publieke belan- gen is in feite de interface tussen de meer abstracte waarden die aan het media- beleid ten grondslag (moeten) liggen en de empirie. Deze waarden, die als 'zoek- licht' voor de empirische analyse worden gebruikt, worden in paragraaf 1.5 kort uiteengezet. Gezien de snelle ontwikkelingen in het medialandschap en de (toekomstige) veranderingen die in dit rapport worden geïnventariseerd, is er veel meer aandacht nodig voor deze interface tussen de theorie en de praktijk van het maatschappelijk communicatiebestel. Op het grensvlak van deze abstracte en concrete sferen moet het strategische kader worden ontwikkeld dat in staat is ontwikkelingen te duiden, publieke belangen te definiëren en verantwoordelijk- heden toe te delen. Publieke belangen zijn het meest algemene uitgangspunt van het beleidskader en liggen op het raakvlak van mediabeleid en de feitelijke inrich- ting en werking van het medialandschap.³

Aan de vraag of er sprake is van een publiek belang gaan een empirische analyse en een normatieve afweging vooraf, die bepalen of er sprake is van een maatschappelijk risico. Een maatschappelijk risico kan immers niet zonder een normatief ijkpunt worden bepaald.⁴ Daar waar het gaat om de inrichting en de werking van het medialandschap is dat normatieve ijkpunt afgeleid van de waarden die zowel op het feitelijke functioneren als op de uitkomsten van dat functioneren betrekking hebben. Door een sterke concentratie van aanbieders *kan* de pluraliteit en eventueel ook de pluriformiteit van het aanbod in het geding komen. Door verregaande digitalisering van infrastructures zijn er wellicht risico's voor de toegankelijkheid van grotere of kleinere delen van het aanbod. Deze empirische ontwikkelingen moeten worden afgemeten aan een normatieve invulling van de waarden die in het geding zijn.

Natuurlijk gaat het niet alleen om risico's. Immers, de digitalisering van het aanbod kan ook resulteren in een grotere toegankelijkheid van allerlei mediadiensten, zoals het internet laat zien. De feitelijke ontwikkelingen kunnen daarom zowel aanleiding zijn voor zorgen als voor optimisme. Meer vrijheid, meer pluriformiteit en meer toegankelijkheid kunnen evenzeer het resultaat van ontwikkelingen in het medialandschap zijn.

Bovendien geldt dat niet ieder publiek belang dat op een maatschappelijk risico is geënt, automatisch leidt tot een actief overheidsbeleid. Los van het feit dat de omstandigheden zo'n rol van de overheid moeten toestaan (er kunnen juridische of feitelijke belemmeringen voor een interveniërende rol bestaan), is er soms ook sprake van andere, wellicht betere opties. Soms kan een publiek belang ook door de inschakeling van andere partijen effectief worden behartigd.

Het beoordelingskader van dit rapport doorloopt de volgende stappen. De waarden die ten grondslag liggen aan het belang van een goed functionerend medialandschap, in termen van democratisch, maatschappelijk en economisch functioneren, leggen in globale lijnen de richting voor en uitwerking van een normatief streefbeeld vast. Dit wordt omschreven in termen van het maatschappelijk belang van het medialandschap voor de samenleving. Vervolgens wordt nagegaan in hoeverre de effecten van technologische, juridische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen naar verwachting zelfstandig (kunnen) bijdragen aan realisatie van het streefbeeld. Op basis van de empirische verkenningen die voor dit rapport zijn uitgevoerd, wordt bezien of deze ontwikkelingen in meerdere of mindere mate bijdragen aan het realiseren daarvan. Dit wordt zoveel mogelijk uitgewerkt aan de hand van de eerder onderscheiden functies van het medialandschap. Daar waar binnen bepaalde functies van het medialandschap op grond van de analyse kan worden geconstateerd dat bepaalde waarden in gevaar komen of dat het risico daartoe aanwezig is, ontstaat een mogelijk maatschappelijk risico. Wanneer daar niet in wordt voorzien, of het risico wordt genegeerd, ontstaat een reëel publiek belang.

In de hier voorgestane redenering betekent het benoemen van een publiek belang dat de overheid zich als eindverantwoordelijke garant stelt en zich inspant om dit

risico op enigerlei wijze te (doen) ondervangen. Dit wil nog niet zeggen dat de overheid zelf de eerst aangewezen is om te handelen.

De volgende stap in de redenering betreft de keuze van de manier waarop dit publiek belang wordt geadresseerd. Doet de overheid het zelf, in termen van concrete doelen voor operationeel beleid? Schakelt zij andere, maatschappelijke actoren of marktpartijen in? Of kiest zij voor een combinatie van direct overheidsbeleid en inschakeling van andere actoren? Als zij voor operationeel overheidsbeleid kiest, moet ook nog worden bepaald welke overheid op welk niveau de meest gereede partij is en welke middelen het meest adequaat zijn.

1.5 WAARDEN ALS ZOEKLICHTEN VOOR DE BEOORDELING VAN DE EMPIRIE

Aan het medialandschap is van oudsher een set van waarden gekoppeld die tot uitdrukking brengt wat het belang van een goed functionerend medialandschap voor de samenleving is. Inherent aan het karakter van waarden in het algemeen is echter dat zij slechts in abstracte zin aangeven wat goed, gewenst en waardevol wordt gevonden (WRR 2003). Dit betekent dat waarden slechts globaal richtinggevend zijn, onderling met elkaar in conflict kunnen komen en bovendien op verschillende momenten in de tijd verschillend kunnen worden geïnterpreteerd. Dit geldt ook voor de waarden die aan het functioneren van het medialandschap worden verbonden.

Voor een aantal van deze waarden geldt echter ook dat deze zonder meer toekomstbestendig zijn. De raad kan zich niet voorstellen dat bepaalde waarden niet ook in de toekomst voor het maatschappelijk functioneren van de media van belang zullen zijn. In deze algemene zin zijn deze waarden vooraf gegeven en worden ze in dit rapport als normatief kader gepostuleerd. De waarden die in deze paragraaf worden gepostuleerd zijn 'toegankelijkheid', 'onafhankelijkheid' en 'pluriformiteit'. Deels zijn dit meer operationele uitwerkingen van de meta-waarden 'vrijheid' en 'onafhankelijkheid'. De confrontatie tussen de empirische ontwikkelingen en deze waarden vindt plaats in hoofdstuk 4, op basis waarvan de nieuwe publieke agenda voor het mediabeleid wordt ontwikkeld.

Metawaarden: vrijheid en gelijkheid

Vrijheid en gelijkheid zijn mede te zien als metawaarden met een bredere werking, waarbij duidelijk is dat met name de vrijheid van meningsuiting en meningsvorming, mede als gevolg van de positie die deze vrijheden hebben in Grondwet en internationaal recht, voor de verhoudingen in het medialandschap concreet en direct van betekenis is. Waarden als toegankelijkheid, onafhankelijkheid en pluriformiteit zijn te zien als de uitwerking van die beide abstracte waarden in de meer concrete context van het medialandschap. Zij zijn mediaspecifieke uitwerkingscriteria ter beoordeling van praktijken in en karakteristieken van het medialandschap en fungeren als normatieve ijkpunten bij de analyse.

De samenhang van de waarden kan als volgt worden samengevat: vrijheid is het algemene vertrek- en eindpunt en gelijkheid geldt vooral als algemene, rechtsstatelijke eis bij de vormgeving van beleid. In het kader van de media wordt vrijheid traditioneel gekoppeld aan de vrijheid van meningsuiting. Gelijkheid is in de praktijk van het mediabeleid toch vooral gekoppeld aan toegankelijkheid. Onafhankelijkheid is een institutionele uitwerking van (in de eerste plaats) de basiswaarde van de vrijheid. Toegankelijkheid, onafhankelijkheid en pluriformiteit zijn met zijn drieën specifiek aan het mediaterein gebonden uitwerkingen van de rechtsstatelijke metawaarden vrijheid en gelijkheid. Om de helderheid van het normatieve en analytische kader te vergroten, zal in de uitwerking van dit rapport de nadruk liggen op de drie meer operationele waarden.

Toegankelijkheid

De waarde toegankelijkheid kan worden uitgewerkt door onderscheid te maken tussen toegankelijkheid vanuit het perspectief van aanbieders en dat van vragers. Voorts speelt ook hier de vraag: toegankelijkheid tot wat? Daarbij gaat het in ieder geval om toegang tot infrastructuren, markten en inhoud.

Onafhankelijkheid

Bij onafhankelijkheid valt in eerste instantie te denken aan de onafhankelijkheid van aanbieders. Aanbieders vallen weer in vele subcategorieën uiteen. Zo zijn er mediaondernemers, programmamakers, journalisten, enzovoorts. Een tweede dimensie van onafhankelijkheid komt voort uit de vraag: onafhankelijk ten opzichte van wie? Daarbij kan het gaan om politieke machten (bijvoorbeeld lokale, landelijke overheid) of van economische machten (monopolies en kartels, maar soms ook adverteerders of productiemaatschappijen). Daarnaast is het gezien de vrije meningsvorming van de burger ook van belang oog te hebben voor zijn onafhankelijkheid en mogelijkheid voor zelfstandige oordeelsvorming.

Pluriformiteit

Ten slotte zijn er nog de uitwerkingen in de dimensies van pluriformiteit. Het betreft de pluriformiteit van infrastructuur en inhoud, waarbij de eerste eigenlijk voornamelijk van belang is wanneer hij raakt aan de pluriformiteit van de inhoud. Pluriformiteit kan op verschillende manieren worden uitgewerkt en worden uiteengelegd in onderscheiden dimensies. De voornaamste daarvan zijn pluriformiteit in termen van aantallen aanbieders (in het beleid wordt dat veelal pluraliteit genoemd) en pluriformiteit in termen van een veelsoortigheid van het aanbod. Ook in die veelsoortigheid kunnen verschillende dimensies worden onderkend. Pluriformiteit is zowel een zeer centrale waarde in het mediabeleid, alsmede een van de meer veranderlijke waarden in termen van de (politieke) invulling ervan. Afhankelijk van politieke omstandigheden en marktontwikkelingen varieert de interpretatie van deze waarde sterk.

1.6 OPZET VAN DIT RAPPORT

De hoofdstukindeling van het onderhavige rapport loopt parallel aan de onderzoeksvragen die in paragraaf 1.2 zijn geformuleerd. In dit eerste hoofdstuk is ingegaan op de waarden die als normatieve ijkpunten voor de empirische analyse van ontwikkelingen in het medialandschap zullen worden gehanteerd. Deze waarden worden door de raad als een vast gegeven aangenomen. Naar onze stellige overtuiging zullen die waarden immers ook in de toekomst houvast en oriëntatie blijven bieden bij de oordeelsvorming over ontwikkelingen in het maatschappelijke communicatiebestel.

Hoofdstuk 2 is een empirische verkenning van het medialandschap zoals zich dat op korte en langere termijn lijkt te gaan ontwikkelen. Het hoofdstuk presenteert de ten behoeve van dit rapport uitgevoerde analyses van toekomstige ontwikkelingen die van invloed zijn op de inrichting en de werking van het medialandschap (Van de Donk, Broeders en Hoefnagel 2005; Van Eyk et al. 2005; Hoefnagel en Den Hoed 2005; Hoefnagel 2005; Larouche en Van der Haar 2005).

In hoofdstuk 3 introduceert de raad zijn functionele perspectief op het medialandschap. Dit perspectief vloeit voort uit de constatering in het empirische hoofdstuk dat de huidige benaderingen van het medialandschap, zeker gezien de te verwachten toekomstige ontwikkelingen, tegen hun beperkingen aanlopen. Op basis van deze analytische benadering kan een meer toekomstgericht en toekomstbestendig beleid worden gegrondvest.

Een eerste beoordeling van (de gevolgen van) die ontwikkelingen staat centraal in hoofdstuk 4. In het licht van de onderscheiden waarden kan in dat hoofdstuk een normatieve beoordeling worden gemaakt van de huidige en toekomstige stand van zaken in het medialandschap. Het hoofdstuk stelt vast of zich, gegeven de centrale waarden, in het medialandschap al dan niet maatschappelijke risico's manifesteren. Tot slot komt aan de orde welke balans van in de toekomst te versterken dan wel af te zwakken publieke belangen kan worden gemaakt.

Hoofdstuk 5 bespreekt de gevolgen van het voorgaande op de uitwerking en instrumentatie van het overheidsbeleid op het gebied van de media. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de verantwoordelijkheidsverdeling (moet een publiek belang door de overheid en/of maatschappelijke partijen worden behartigd?), de schaal en de bijbehorende instrumenten. Dit hoofdstuk eindigt met enkele specifieke aanbevelingen voor het mediabeleid.

Hoofdstuk 6 bevat slotconclusies en enkele meer algemene aanbevelingen. Verder wordt de beleidsbenadering die de WRR ten opzichte van het medialandschap voorstaat in het hoofdstuk uiteengezet en toegepast op het vraagstuk van de positie van de publieke omroep in het bredere medialandschap.

NOTEN

- 1 Dit blijkt uit een speech die staatssecretaris Van der Laan hield op de jaarvergadering van de Nederlandse Dagbladpers op 14 september 2004 (Ministerie van OCW 2004). Daarin stelde zij dat het kabinet zal spreken over een voorstel van haarzelf en de ministers De Graaf en Brinkhorst voor het ophogen van de norm voor *cross-media ownership* van 25 procent naar 35 procent marktaandeel.
- 2 De communicatietheorie spreekt hier van vormen van ‘persuasive communication’ (Zie Stiff en Mongeau, 2003).
- 3 Chomsky brengt die samenhang voor de Amerikaanse situatie aldus onder woorden: “The claim that American media is the result of market competition won by a handful of multinational corporations is one of the Big Lies that media firms desperately propagate. Like a lot of their programming, it is a lot of crap. Our media system is the direct result of government action – laws and regulatory policies – that established not just the playing field but the winners of the game. In the case of radio, television, cable and satellite TV, governmental agencies grant monopoly rights to frequencies and/or franchises to private firms at no charge” (Chomsky 2002: 27).
- 4 Een economische analyse (in termen van marktfalen) kan daarbij behulpzaam zijn, maar volstaat daartoe naar de mening van de raad niet (contra Teulings et al. 2003, zie ook De Bruijn et al. 2004, Marquand 2004: 33). Die laatste laat zien dat de notie van publiek belang noodzakelijkerwijs is verbonden met debat en democratische consensus: “In the public domain, citizens collectively define what the public interest is to be through struggle, argument, debate and negotiation. (...) The public interest is not a fixed essence to be derived from first principles through some allegedly value-free calculus of individual costs and benefits, or a kind of Mosaic tablet brought down from Mount Sinai, by the great and good. It is inherently contestable, both in the sense that agreement on it can never be final, and in the sense that it is normally defined through conflict and the resolution of conflict”.

2 DE (TOEKOMSTIGE) ONTWIKKELINGEN IN HET MEDIALANDSCHAP

2.1 INLEIDING

In dit hoofdstuk beantwoorden we de tweede onderzoeksvraag van dit rapport: *welke ontwikkelingen (van technologische, sociaal-culturele, economische, juridische en culturele aard) zijn in het licht van die waarden de komende vijf à tien jaar van invloed op de beleidsrelevante dimensies van aanbod en gebruik van nieuwe en oude media?* Op basis van een vijftal deelverkenningen vanuit deze verschillende disciplines laten we zien hoezeer de huidige inrichting en werking van het medialandschap onder druk staan. Snelle veranderingen in het medialandschap hebben de inrichting van dat landschap zelf beïnvloed en hebben ook het media-beleid van de overheid niet ongemoeid gelaten. Het gaat daarbij overigens om veranderingen die vanuit het bestaande overheidsbeleid zowel positief als negatief kunnen worden gewaardeerd. De aandacht gaat daarbij uit naar die veranderingen die de grondslagen en de instrumentele uitwerkingen van het huidige beleid (zie par. 2.2) lijken te raken.

De waarden en opvattingen die vanuit de Nederlandse democratische rechtsstaat gelden ten aanzien van het functioneren van dat medialandschap staan daarbij niet ter discussie. Van een toekomstig medialandschap mag immers worden verwacht dat het een belangrijke bijdrage levert aan het functioneren van democratie, economie en samenleving. Waarden als pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid, die aan het huidige overheidsbeleid ten grondslag liggen, zullen daarvoor ook in de toekomst wezenlijk blijven. Dit zijn immers de feitelijke voorwaarden voor het kunnen realiseren van de functies die in een democratische en sociale rechtsstaat van een medialandschap worden verwacht. De waarden die in hoofdstuk 1 zijn uiteengezet, hebben dus een dubbele functie: zij fungeren als analytisch instrument om belangrijke van minder belangrijke ontwikkelingen te scheiden en zijn tegelijkertijd een normatief instrument dat het belang van die ontwikkelingen duidt.

De uitwerking van die waarden in specifieke wet- en regelgeving en de vraag of deze in alle gevallen (nog) wenselijk en nodig is, moet in evenwicht worden gebracht met de manier waarop het medialandschap zich zal ontwikkelen. Die ontwikkeling is, mede door de ingewikkelde manier waarop al die empirische veranderingen op elkaar inwerken, nog in belangrijke mate onzeker. Toch is er op basis van de voor dit rapport vervaardigde verkenningen wel een beeld te geven van enkele robuuste trends en van de contouren van het zich ontwikkelende medialandschap. In dit hoofdstuk staan deze ontwikkelingen centraal en wordt betoogd dat de empirische grondslagen van het overheidsbeleid zelf in het geding zijn.

Het empirische materiaal wordt in dit hoofdstuk gepresenteerd aan de hand van een drietal perspectieven op het medialandschap. Afhankelijk van de nadruk die

men op bepaalde elementen van de werkelijkheid legt (een perspectief selecteert of benadrukt immers een deel van de empirische werkelijkheid), vallen sommige ontwikkelingen in het medialandschap meer op dan andere, hetgeen verhelderend werkt. Bovendien kan deze benadering duidelijk aangeven of en wanneer een bepaald perspectief tekortschiet of minder goed dan voorheen aansluit bij de ontwikkelingen die zich in het landschap voordoen. Dit laatste is met name van belang omdat beleidsmakers zich uiteraard ook van bepaalde ‘perspectieven’ bedienen bij het vormgeven van het mediabeleid. Deze bestaande perspectieven zullen moeten worden aangevuld met de contouren en eigenaardigheden van het veranderende medialandschap om ook in de nabije toekomst een betrouwbare en effectieve gids te kunnen zijn. Dit hoofdstuk moet dus vanuit de empirische analyse een wezenlijke bijdrage leveren aan de ambitie van dit rapport, om een solide conceptuele grondslag voor toekomstig overheidsbeleid op dit terrein te ontwikkelen.

Paragraaf 2.2 biedt een beeld op hoofdlijnen van de ontwikkelingen van het medialandschap en zet de hoofdlijnen van het huidige mediabeleid uiteen. In de daaropvolgende paragrafen worden drie perspectieven op het medialandschap uitgewerkt, aan de hand waarvan systematischer verslag kan worden gedaan van de (verwachte) veranderingen zoals die in de voor dit rapport uitgevoerde voorstudies naar voren zijn gekomen. In paragraaf 2.3 worden de veranderingen in het medialandschap beschreven en geanalyseerd aan de hand van een tweetal technische perspectieven. Hier wordt het medialandschap enerzijds gezien als de verzameling van de verschillende media (televisie, radio, pers en internet) en anderzijds als de verzameling van de verschillende technische en operationele infrastructuren (ether, kabel, enz.). Dit perspectief overlapt het meeste het huidige beleidskader, dat sterk is gebaseerd op het medium: meer dan van een algemeen mediabeleid is er sprake van persbeleid, omroepbeleid en internetbeleid. Van een samenhangend mediabeleid, dat de met de historische opkomst van telkens weer nieuwe media (na pers vervolgens radio, televisie en internet) gegroeide ‘verkokering’ overstijgt, is feitelijk geen sprake.

In paragraaf 2.4 hanteren we een institutioneel perspectief en beschrijven en analyseren we de veranderingen in het medialandschap in termen van de (ketens van) spelers die we daarin aantreffen: producenten en consumenten van mediadiensten en de diverse overheden op verschillende schaalniveaus. In paragraaf 2.5 wordt het functioneren van het medialandschap benaderd vanuit de verhouding tussen enerzijds aanbieders en anderzijds consumenten en burgers. Op een iets abstracter niveau gaat het hier om de bijzondere betekenis van het medialandschap voor het functioneren van samenleving, democratie en economie. Veel van de in paragraaf 2.3 en 2.4 beschreven veranderingen op macroniveau hebben een al even concrete als directe uitwerking en doorwerking op dit meer abstracte niveau. Het eminente belang van dit perspectief rechtvaardigt in de ogen van de raad een zelfstandige analyse. In paragraaf 2.6 trekken we conclusies op basis van de empirische ontwikkelingen.

2.2 EEN KORTE AANDUIDING VAN DOMINANTE ONTWIKKELINGEN

Aan het begin van hoofdstuk 1 is een eerste schetsmatig beeld gegeven van de belangrijke veranderingen die zich in het medialandschap voltrekken. In dit hoofdstuk zullen we die veranderingen – met als bronnen de voor dit rapport uitgevoerde deelverkenningen – meer systematisch en uitgewerkt in beeld brengen. Op deze plaats in het betoog volstaat, voor een eerste oriëntatie, een algemeen beeld van die veranderingen. In de literatuur worden die veranderingen doorgaans aangegeven met een aantal kernbegrippen (zie Dommering et al. 2000; McQuail en Siune 2001; Donges en Puppas 2003; Mommaas 2003; Prenger en Van Vree 2004).

Het toekomstige medialandschap zou zich als gevolg van technologische en sociaal-culturele veranderingen kenmerken door:

- een toename van concurrentie en commercialisering (het winstmotief);
- technische en economische vormen van convergentie;
- een sterkere internationalisering en een daarmee verband houdende concentratie van mediaondernemingen;
- een explosie van het beschikbare aanbod, dat zich steeds meer kenmerkt door commodificering (mogelijkheden tot vermarkting);
- mogelijkheden tot interactie.

Voorts wordt het medialandschap meer en meer onderdeel van een op cultuur en vermaak gerichte amusementsindustrie, en is er ook sprake van een sterke opkomst van lokaal en regionaal aanbod.

Deze algemene aanduidingen laten zich meer concreet benoemen in een aantal belangrijke verschuivingen en bewegingen, die het hoofdbeeld en wellicht zelfs het grondidee van het medialandschap van de komende tien à vijftien jaar in verregaande mate zullen kenschetsen:

- een verschuiving van een nationaal georiënteerd en gereguleerd medialandschap naar een internationaal (maar ook regionaal) georiënteerd en gereguleerd medialandschap;
- een verschuiving van een publiek georiënteerd medialandschap naar een privaat (op winst) georiënteerd en georganiseerd medialandschap, dat zich overigens kenmerkt door steeds meer diffuse grenzen tussen publiek en privaat;
- een toenemende vervaging van traditionele scheidslijnen tussen afzonderlijke diensten, functies en inhouden: er is sprake van vermenging en verbinding van tot nu toe helder gescheiden domeinen (denk aan infotainment, *polimericals*, docutainment en virtualisering) (Geerardyn en Fauconnier 2000);
- een verschuiving, zo niet kanteling, van een aanbodgericht medialandschap naar een meer vraaggeoriënteerd (meer sensitief) en hier en daar zelfs vraaggestuurd landschap, bevorderd door de sterk vergrote mogelijkheden van interactiviteit en commodificering van mediadiensten;

- een relativering van het belang van het middel (het medium) in relatie tot de daarmee over te dragen inhoud/te vervullen functie, in het bijzonder als gevolg van convergentie;
- een zekere verschuiving van een publieke logica naar een marktlogica (en van massamedia naar ‘kassamedia’, vooral in de vorm van een grotere rol van conditionele vormen van toegang);
- een verschuiving in het aanbod in de richting van amusement en vermaak ten koste van andere typen van aanbod (vgl. ook de opkomst van *gaming*¹).

Deze ontwikkelingen zijn van groot belang voor de veronderstellingen en de vormgeving van het mediabeleid dat de overheid voert. Het overheidsbeleid komt op vele plaatsen in dit hoofdstuk ter sprake wanneer het gaat om de ontwikkelingen in het medialandschap. In zekere zin is het geheel aan beleid en regelgeving zelfs onderdeel van dat medialandschap (Bardoel en Van Cuilenburg 2003). In tekstbox 2.1 volgt dan ook een uiteenzetting in hoofdlijnen van het mediabeleid van de overheid.

Tekstbox 2.1 Het Nederlandse mediabeleid

“Twee doelstellingen staan centraal. Om te beginnen een gevarieerd en kwalitatief hoogwaardig aanbod van radio, televisie, boeken, kranten, tijdschriften en nieuwe media. En direct daarop aansluitend de toegankelijkheid, betaalbaarheid en bereikbaarheid van deze voorzieningen voor alle lagen van de bevolking” (Ministerie van OCW 2002: 123).

Historie

De geschiedenis van het Nederlandse mediabeleid ‘begint’ met het verdelen van de radiofrequenties in de jaren dertig. Deze maatregel was ingegeven om redenen van technologische schaarste en internationale afspraken. Bij de invulling van het bestel werd gekozen voor een verzuild model in plaats van één nationale omroep. De beleidsmakers waren tegen commerciële exploitatie. Het verzuilde model bestond uit vijf particuliere omroepverenigingen, onderverdeeld naar levensbeschouwelijke en politieke grondslag, die alle zendtijd bezetten. Inhoudelijk ging het omroepbeleid niet verder dan regels ter bescherming van de openbare orde en goede zeden.

Van een gemeenschappelijk programmavoorschrift kon niet echt worden gesproken.

De vele kritiek op dit bestel resulteerde in een compromis in de vorm van de Omroepwet van 1967. Het bestel werd toegankelijk voor alle organisaties die een minimumaantal leden hadden en een bepaalde stroming vertegenwoordigden. Op basis van hun zendtijd financierde de staat een deel van de kosten van de omroepverenigingen. Die financiering was afkomstig uit inkomsten van de STER en de omroepbijdrage die burgers moesten betalen. De Omroepwet voorzorg tevens in de (wettelijke) oprichting van het samenwerkingsverband, de Nederlandse Omroep Stichting (NOS). De NOS kreeg als opdracht een ontmoetingsplek te zijn voor verschillende stromingen en het programma-aanbod aan te vullen waar de particuliere verenigingen tekortschoten, om zo te komen tot een evenwichtig en volledig programma-aanbod.

In 1987 werd de Omroepwet vervangen door de Mediawet. Toezicht op en uitvoering van het beleid werden daarmee opgedragen aan het Commissariaat voor de Media. In 1992 werd de Mediawet, met de toelating van de commerciële omroep, ingrijpend gewijzigd. De overheid had lang

haar best gedaan het Nederlandse bestel als volledig publieke omroep in stand te houden om redenen van cultuurbeleid, maar moest uiteindelijk toegeven dat dit in strijd was met geldende Europese regelgeving. De eis van een volledig en evenwichtig programma-aanbod voor de publieke omroep werd verder uitgewerkt in quotaregels voor cultuur, informatie, verstrooiing en educatie. De komst van de commerciële omroep betekende concurrentie voor de publieke omroep. De wetgever reageerde daarop in 1994 met de Wet versterking publieke omroep. Het profiel van de publieke omroep moest voortaan zijn: een breed bereik, samenwerking (onderling) en kwaliteit. Deze visie leidde uiteindelijk tot de Concessiewet van 2000, waarin voor het eerst een inhoudelijke taakomschrijving van de publieke omroep werd opgenomen. Eens in de tien jaar wordt een concessie gegeven aan de publieke omroep als geheel, en eens in de vijf jaar moet worden beoordeeld of een omroepvereniging in het bestel mag blijven.

Het huidige mediabeleid

Het huidige mediabeleid is niet langer verzuild te noemen, maar wel mediumspecifiek. Weliswaar staat in artikel 1 van de Mediawet dat onder media “alle gedrukte en elektronische vormen van massamedia” worden verstaan, maar in de verdere uitwerking van de wet wordt duidelijk onderscheid gemaakt tussen wetgeving voor publieke omroep, commerciële omroep en de pers.

Omroepbeleid

De landelijke publieke omroep krijgt de meeste beleidsaandacht. In de Mediawet is bepaald dat omroepverenigingen een godsdienstige, maatschappelijke of geestelijke stroming moeten vertegenwoordigen. Om zendtijd te krijgen moeten ze 300.000 betalende leden hebben, en om toe te treden tot het bestel heeft een zogenoemd aspirant-lid 50.000 leden nodig. Voor de publieke omroep geldt een beperkend reclameregime. Om een hoogwaardig cultureel programma-aanbod te stimuleren, is in 1988 het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties opgericht, dat bijdraagt aan culturele radio- en televisieproducties. De taakstelling van de publieke omroep komt kort gezegd neer op ‘van iedereen, voor iedereen’. De wettelijke regels voor de commerciële omroep vloeien direct voort uit de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen, en gaan over beperkingen op reclame, bescherming van minderjarigen, recht op antwoord en Europese *content*-regels. Deze regels gelden overigens ook voor de publieke omroepen.

Persbeleid

Het overheidsbeleid ten aanzien van de pers komt neer op het stimuleren van de pluriformiteit. In 1974 is het Bedrijfsfonds voor de Pers opgericht, en vanaf 1 januari 1988 functioneert het fonds op basis van de Mediawet als een zelfstandig bestuursorgaan. Zijn taak is het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voorzover die van belang is voor de informatie en opinievorming. Om aan die doelstelling tegemoet te komen, kan het Bedrijfsfonds voor de Pers ten laste van de eigen middelen financiële steun verlenen in de vorm van kredieten, kredietfaciliteiten of uitkeringen.

Kabelbeleid

De dominante positie van de kabel als distributiemiddel zorgt voor kabelbeleid in Nederland. Het beleid van de overheid heeft als doel het stimuleren van digitalisering van netwerken, en van concurrentie op en tussen netwerken. Het kabelbeleid is een gedeelde verantwoordelijkheid van de ministeries van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en Economische Zaken.

Nieuwe-mediabeleid

Het beleid voor nieuwe media bevindt zich in het beginstadium, maar ook hier zijn kwaliteit, toegankelijkheid en diversiteit de doelstellingen. Met de nieuwe Concessiewet heeft de publieke omroep wel meer wettelijke mogelijkheden en financiering gekregen om nieuwe diensten te ontwikkelen.

Mediaconcentratiebeleid

Het mediaconcentratiebeleid van Nederland bestaat, naast het toezicht op mediaconcentraties door het Commissariaat voor de Media, uit het toetsen van deze concentraties door de Nederlandse mededingingsautoriteit (NMa). Daarnaast staat er in de Mediawet een zogenoemde *cross-ownership*-regeling, die erop neerkomt dat krantenconcerns die meer dan 25 procent van de dagbladmarkt bezitten, slechts binnen beperkende condities een (commerciële) omroep mogen exploiteren. Het idee hierachter is het waarborgen van de pluriformiteit van de informatievoorziening.

Europa en overig internationaal beleid

Binnen het kader van de Europese Unie en de Raad van Europa speelt Nederland een rol bij het overigens nog bescheiden mediabeleid. Naast de richtlijn Televisie zonder Grenzen, die in de Nederlandse wetgeving is geïmplementeerd, participeert Nederland in een aantal fondsen zoals Media en Media plus.

2.3 PERSPECTIEF 1: MEDIA, DISTRIBUTIEKANALEN EN INFRASTRUCTUREN

2.3.1 INLEIDING

In deze paragraaf typeren we het medialandschap als het geheel van technologische voorzieningen voor openbare informatievoorziening en communicatie. Het is in deze typering mogelijk om twee elementen te onderscheiden. In de eerste plaats is dat een verticale benadering van de media, waarin de verschillende media tamelijk onafhankelijk, als kolommen, naast elkaar staan. De media die momenteel in deze verticale kaart zijn te onderscheiden, zijn pers, radio, televisie en internet, elk met hun eigen domein. Dit *perspectief van distributiekkanalen* (media) is het perspectief waarmee de meeste burgers tegen het medialandschap aankijken, en waar tevens het grootste deel van het Nederlandse beleid op is gebaseerd. In de tweede plaats is er een meer horizontaal ingegeven benadering, die zich richt op het geheel van technische voorzieningen dat de doorgifte en ontvangst van diensten en signalen mogelijk maakt: de infrastructuur voor het zenden en ontvangen van inhoud. Dit *perspectief van infrastructures* focust niet op een bepaald medium of distributiekanaal, maar op een specifieke infrastructuur, zoals ether, kabel, satelliet, enzovoort.

In het huidige beleidskader werken deze twee invalshoeken direct en vergaand door. Mediabeleid is in de praktijk omroep- dan wel persbeleid; kabel- dan wel frequentiebeleid. Het internet laat echter op een treffende wijze de overgang

tussen, en daarmee tegelijkertijd de kwetsbaarheid van deze twee verschillende technische perspectieven zien. De vragen die vervolgens al snel naar voren komen zijn: wat is het internet eigenlijk? Is het internet alleen een medium of ook een infrastructuur? Wat heeft dit voor gevolgen voor het beleid? In de volgende subparagrafen analyseren we wat de gevolgen zijn van de huidige ontwikkelingen in het medialandschap, gezien vanuit een technische benadering van het medialandschap.

2.3.2 ACHTERGROND EN GESCHIEDENIS

De totstandkoming van het perspectief van distributiekanaal en infrastructuur is allereerst historisch te verklaren. Het vloeit direct voort uit het feit dat de verschillende distributiekanaal en infrastructuur in de loop der jaren afzonderlijk en opeenvolgend tot stand zijn gekomen. Dit heeft mede bijgedragen aan de hedendaagse situatie dat er in Nederland niet kan worden gesproken van één mediabeleid, maar van een sterk verkokerd beleid.

Het perspectief van de infrastructuur heeft recentelijk een nieuwe impuls gekregen. Europese beleidsmakers hebben ervoor gekozen in de toekomst op het gebied van elektronische communicatie een duidelijk onderscheid te maken tussen beleid voor *content* (inhoud) enerzijds en beleid voor infrastructuur en transmissiediensten anderzijds. Op 1 juli 2003 is het EC *Electronic Communications Framework* in werking getreden, dat zich volledig richt op de regulering van infrastructuur en transmissiediensten.

Een belangrijke kanttekening die daarbij moet worden geplaatst, is dat volgens dat *Framework* voor de verschillende infrastructuur een technologieneutraal regime moet gelden. Het achterliggende idee is dat er concurrentie plaatsvindt tussen de verschillende infrastructuur (Larouche en Van der Haar 2005). Deze nieuwe Europese richtlijnen dwingen Nederlandse beleidsmakers ertoe met een nieuwe blik tegen het verkokerde infrastructuurbeleid (kabel-, frequentiebeleid) aan te kijken.

Met het voorgaande is wel de totstandkoming van de twee perspectieven verklaard, maar is de verkokering van het overheidsbeleid niet geheel gerechtvaardigd. De twee argumenten die doorgaans worden aangevoerd om regulering van de media te rechtvaardigen, zijn het schaarsteargument en het impactargument (Larouche en Van der Haar 2005). Aan de hand van deze argumenten kan men ook verklaren waarom sommige distributiekanaal en infrastructuur strenger worden gereguleerd dan andere.

Het schaarsteargument

Het schaarsteargument is al ten tonele gevoerd op het moment dat het mediabeleid nog in de kinderschoenen stond. Toen de Nederlandse overheid in de jaren dertig intervenieerde bij het toedelen van frequenties deed zij dat vanwege internationale afspraken en om redenen van technologische schaarste. Er was in die

jaren maar een beperkt aantal frequenties beschikbaar, wat rechtvaardigde dat de overheid erop wilde toezien dat de beperkte ruimte zo optimaal mogelijk werd gebruikt. Het schaarsteargument kwam later ook bij de verdeling van televisiefrequenties naar voren, en verklaarde de vergaande regels voor het verdelen van vergunningen voor televisiefrequenties in Nederland. Hoewel er reeds in het midden van de jaren zeventig werd gesproken over de noodzaak van een ‘samenhangend mediabeleid’, koos het kabinet-Den Uyl in 1975 uitdrukkelijk niet voor een gezamenlijk beleidsregime, om ‘redenen van verschillen in aard van de media’ (Hoefnagel 2005).

Het impactargument

In de internationale literatuur wordt dit argument verder uitgewerkt onder de noemer van impactargument (Grunwald 2003; Larouche 2002; Barendt 1993). Sommige distributiekanaalen hebben een grotere invloed op de meningsvorming van de burger dan andere. De redenering van de overheid daarbij luidt: hoe groter de impact, hoe groter de rechtvaardiging voor regulering. Het distributiekanaal dat op grond van zijn toegankelijkheid, directheid en grote mogelijkheden voor suggestiviteit en verspreiding de meeste impact wordt toegedicht, is de televisie (Larouche 2002). Ook in Nederland ligt een sterke nadruk op het omroepbeleid, en dan in het bijzonder op de publieke omroep (Hoefnagel 2005). De pers daarentegen wordt heel terughoudend gereguleerd, en bestaande regels beperken eerder de overheid dan de pers zelf. De opvallend strenge regulering van de kabel ten opzichte van andere infrastructuur in Nederland kan overigens niet meteen door de bovenstaande argumenten worden verklaard. De reden die hiervoor wordt aangedragen is de belangrijke positie van de kabel in de distributie van de omroep in Nederland (Tweede Kamer 2003-2004).

De Europese dimensie

Ook in het huidige Europese mediabeleid zijn het schaarsteargument en impactargument gezamenlijk nog altijd de voornaamste redenen om vergaand overheidsingrijpen met betrekking tot de media te rechtvaardigen. Dit betekent dat de omroepen tevens vanuit Brussel relatief sterk worden gereguleerd. Op Europees niveau gelden er sinds 1989 voor televisie strenge regels voor de bescherming van minderjarigen en consumenten, voor de toegang tot belangrijke evenementen en voor de bescherming van de culturele diversiteit (Larouche en Van der Haar 2005). Dit staat in schril contrast met de regulering van de pers, waarvoor op Europees niveau geen aparte regels gelden, afgezien van de bescherming van de vrijheid van meningsuiting in artikel 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zowel op nationaal als Europees niveau wordt nog geworsteld met de manier waarop het internet het beste kan worden gereguleerd (Van Eijk et al. 2005). Vooralsnog gebeurt dit aan de hand van het ‘persmodel’: terughoudende regulering van de kant van overheden en verder voornamelijk zelfregulering. De reden dat het zo moeilijk is om het internet te reguleren, houdt verband met de lastig te beantwoorden vraag die reeds eerder is gesteld: wat is het internet eigenlijk? Het

internet is niet eenvoudig op één plaats in te passen. Men kan het opvatten als medium, maar ook als infrastructuur (zie tekstbox 2.2).

Tekstbox 2.2 Het internet als *eye-opener*

Het internet heeft gezorgd voor een ware aardverschuiving in het medialandschap en drukt ons met de neus op nieuwe feiten. Het laat zien dat veronderstellingen altijd aan veranderingen onderhevig kunnen zijn. Het klassieke onderscheid tussen een distributiekanaal en een infrastructuur is bij het internet niet eenvoudig te maken. Het internet draagt bovendien bij aan internationalisering, maar tegelijkertijd ook aan lokalisering. Meer praktisch zorgt het internet voor de nodige regelgevingsproblemen. In tegenstelling tot omroep en pers is bij het internet 'de bron' moeilijk te traceren, wat het moeilijk maakt om bestaande regelgeving toe te passen. Tegelijkertijd moeten er oplossingen worden gevonden voor belangrijke problemen, die (mede) door het internet worden veroorzaakt, zoals het *peer-to-peer* uitwisselen van muziekbestanden. Het internet vraagt om nieuwe oplossingen, voor zowel oude als nieuwe problemen. Zowel overheid als bedrijfsleven dienen hun strategie aan te passen aan nieuwe situaties.

2.3.3 ONTWIKKELINGEN EN PROBLEMATIEKEN

Twee belangrijke technische ontwikkelingen die direct van invloed zijn op de houdbaarheid van de technische benadering van het huidige medialandschap en die onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden, zijn digitalisering en technologische convergentie (De Jong 2005).

Digitalisering

De digitalisering zorgt er allereerst voor dat infrastructuren efficiënter kunnen worden benut. Daarnaast ondergaat de kwaliteit van beeld en geluid een aanzienlijke verbetering. De efficiëntere manier van omgaan met de infrastructuur zorgt er, in combinatie met het ontstaan van nieuwe infrastructuren, voor dat de prijzen van distributie lager worden. Het resultaat is een ware explosie van aanbod.

Daarnaast biedt de digitalisering ook allerlei mogelijkheden voor de ontwikkeling van nieuwe soorten van dienstverlening, waarbij personalisering en interactie belangrijk zijn. Consumenten kunnen hierdoor invloed uitoefenen op datgene wat ze aangeboden krijgen (via een *return-path*) en bedrijven kunnen inspelen op persoonlijke karakteristieken in plaats van in te spelen op de massa (De Jong 2005).

Deze mogelijkheid tot interactie heeft grote gevolgen voor de veronderstellingen die in het beleid de grens markeren tussen het domein van de media en het domein van de telecommunicatie. In de oude technologische beleidsveronderstellingen van het mediabeleid wordt de omroep gezien als een punt-multipunt-activiteit (*broadcasting*). Dit paradigma houdt kort gezegd in dat bij omroep de activiteit op één punt begint, en vervolgens naar een oneindig aantal punten wordt uitgestraald, zonder de mogelijkheid tot interactie. Dit in tegenstelling tot het nieuwe telecommunicatieparadigma, waar de activiteit op één punt begint en

ook op één punt eindigt, maar met een mogelijkheid tot interactie. Hierdoor richt het telecommunicatiebeleid van de overheid, met als onderwerp een privé-communicatie, zich voornamelijk op zaken als privacy en toegang tot telecommunicatie. Omroepbeleid daarentegen, met als onderwerp een openbare communicatie, richt zich doorgaans meer op zaken als vrijheid van meningsuiting en het recht op antwoord (Larouche 2002).

De digitalisering zorgt echter voor steeds meer vervaging tussen de begrippen openbare en privé-communicatie. Want wanneer men met een mobiele telefoon gesprekken voert, zullen de meeste mensen het erover eens zijn dat dit privé-communicatie betreft, maar wat wanneer op datzelfde mobieltje een popconcert wordt bekeken en beluisterd? Moeten daar dan niet dezelfde beperkingen gelden, met betrekking tot bijvoorbeeld de bescherming van minderjarigen, als wanneer de persoon dit concert in zijn huiskamer voor de televisie volgt? Het voorheen duidelijke onderscheid tussen openbare en privé-communicatie lijkt niet langer up-to-date te zijn, maar moet zijn vertaling in het beleid nog vinden.

Technologische convergentie

Een ontwikkeling die onlosmakelijk verbonden is met de digitalisering, is de technologische convergentie. Technologische convergentie kan men kortweg omschrijven als de mogelijkheid dat verschillende typen eindapparatuur en infrastructuur in wezen gelijksoortige diensten kunnen overbrengen. Er zijn vele voorbeelden te noemen. Zo kan de telefoonlijn, die voorheen onlosmakelijk was verbonden met spraaktelefonie, nu ook internetdiensten aanbieden. Tegelijkertijd krijgt de vaste telefoon concurrentie van 'nieuwe media' die soortgelijke diensten verschaffen, zoals *voice-over-IP* en *peer-to-peer*-netwerken zoals Skype (De Jong 2005). En televisieprogramma's kunnen niet langer alleen op de televisie worden bekeken, maar ook op de computer via het internet. Tegelijk zien we kabelmaatschappijen die naast hun oorspronkelijke televisiediensten ook internetdiensten en telefonie kunnen aanbieden (bijvoorbeeld het zogenaamde *triple play*).

Beleidsvraagstukken

Al deze mogelijkheden zorgen voor nieuwe beleidsvraagstukken. Uit de voorbeelden wordt duidelijk dat digitalisering en convergentie ervoor zorgen dat er een vervaging optreedt tussen de verschillende distributiekanaalen en infrastructuren. Maar in het beleid staan die scheidslijnen nog steeds centraal. Zo kan een aanbieder die een televisiekanaal wil opzetten vandaag nog beginnen als hij dit op het internet doet, aangezien hiervoor in de huidige Mediawet geen aparte regels te vinden zijn. Wil dezelfde aanbieder dit echter doen via de ether, dan valt hij wel onder het regime van de Mediawet en zal hij eerst de juiste vergunningen in handen moeten krijgen.

Een ander beleidsvraagstuk dat naar boven komt drijven, is de toekomst van de doorgifteverplichtingen van een aantal door de overheid aangewezen televisiezenders (de zogeheten *must-carry*-zenders). Momenteel worden er in Nederland doorgifteverplichtingen opgelegd aan kabelexploitanten. Deze moeten ervoor

zorgen dat de consument een bepaald aantal zenders in ieder geval kan ontvangen. Dit is een van de instrumenten van de overheid om de pluriformiteit van de media te waarborgen. De digitalisering zorgt echter voor een enorme toename van het aanbod en het aantal zenders. Wie een echt uitgebreid kabelpakket aanschafft, heeft een elektronische programmagids (EPG) nodig om zijn weg te vinden in het woud van programma's die worden aangeboden. De doorgifteverplichtingen gelden in Nederland echter niet voor diensten zoals EPG's (hetgeen een *must-list* zou inhouden), wat betekent dat de kabelexploitant in theorie kan besluiten om de zenders Nederland 1, 2 en 3 ergens onderaan zijn EPG te zetten. De vraag die naar voren komt is dan: wat is in het tijdperk van digitalisering nog de toegevoegde waarde van de huidige invulling van de doorgifteverplichtingen? Technologische ontwikkelingen zorgen voor een uitbreiding van het aanbod, maar tegelijkertijd biedt de digitalisering echter ook mogelijkheden tot een uitsluiting van het aanbod, in de vorm van voorwaardelijke toegangssystemen (Van Eijk et al. 2005). Er komt dus steeds meer aanbod bij, waarvoor echter ook steeds vaker direct moet worden betaald. Dit kan het risico vergroten dat sommige populaire *content* onbereikbaar wordt voor sommige mensen.

Economische gevolgen

De technologische ontwikkelingen van digitalisering en convergentie werken ook in de economie door. Een eerste opvallende trend is dat er tussen de verschillende aanbieders in de mediasector steeds meer interactie plaatsvindt. Aanbieders van media en infrastructuren gaan onderling de strijd aan, als directe reactie op de mogelijkheden die hun worden geboden door de technologische convergentie (Appelman et al. 2005). Door het toegenomen aanbod (meer kanalen, meer platforms en een steeds grotere verspreiding van het publiek) wordt het bereik van reclame steeds kleiner, hetgeen een hevigere concurrentie op de advertentiemarkt met zich meebrengt.

Om zich staande te houden in dit concurrerende landschap, fuseren bedrijven, of worden bedrijven overgenomen, om zodoende van (internationale) schaalvoordelen te kunnen genieten. Dit wordt mede ingegeven door de enorme kostenstijging van audiovisuele producten over de laatste jaren. Deze kostenstijging moet meteen weer worden gerelativeerd door de terugverdienmogelijkheden die convergentie en 'commodificering' bedrijven bieden (Van Eijk et al. 2005). Zonder al te veel aanpassingen kan bijvoorbeeld hetzelfde programma op internet, televisie en mobiele telefoon worden aangeboden. Fusies tussen bedrijven van verschillende infrastructuren zijn daarbij overigens in Nederland wel aan crossmediale regels gebonden, wat de kansen op het benutten van schaalvoordelen weer inperkt. Deze horizontale concentraties leiden tot extra kopzorgen op het terrein van de uitwerking van de waarden 'toegankelijkheid' en 'pluriformiteit'. Maar ook het aantal verticale concentraties is in de laatste jaren toegenomen.

De technologische ontwikkelingen zorgen ervoor dat het voor bedrijven interessant wordt op buurmarkten hun geluk te beproeven, en wanneer het product eenmaal is gecreëerd (bijvoorbeeld muziek), op verschillende manieren te bunde-

len (dvd, cd), en onder het motto *create once, place everywhere!* via zoveel mogelijk (eigen) platforms te verspreiden (kabel, satelliet, mobiele netwerken) (Pereira 2002). Hierdoor zien we bedrijven fuseren die voorheen werden geacht in de twee volledig onafhankelijke sectoren van televisie en telecommunicatie te functioneren (zie ook tekstbox 2.3). Dit heeft als gevolg dat het steeds moeilijker wordt om te spreken van ‘aanbieders op de televisiemarkt’, of ‘aanbieders op de telecommunicatiemarkt’. Dit levert weer afstemmingsproblemen op tussen telecommunicatiebeleid en mediabeleid.

Tekstbox 2.3 Convergentie

Convergentie is een zeer breed invulbaar en derhalve moeilijk te definiëren begrip. Het *Groenboek Convergentie* van 1997 (COM (97) 623) geeft twee omschrijvingen. De eerste is: “het verschijnsel dat verschillende typen infrastructuur in wezen gelijksoortige typen diensten kunnen overdragen”. De tweede luidt: “het verschijnsel dat de functies van gebruikersapparaten als telefoon, televisietoestel en computer elkaar gaan overlappen”. Deze twee omschrijvingen zijn de meest gehanteerde definities van technologische convergentie. Daarnaast is er de ontwikkeling van een versmelting van diensten en infrastructuren (bijvoorbeeld het aanbieden van Electronic Programme Guides door beheerders van infrastructuren).

Door de mogelijkheden die technologische convergentie biedt, hebben marktdeelnemers hun activiteiten uitgebreid tot buiten hun eigen schakel in de productieketen. Dit heeft geleid tot fusies en overnames tussen marktdeelnemers die actief zijn in sectoren die voorheen waren gescheiden, zoals televisie en telecommunicatie. In deze gevallen spreekt men van economische convergentie. Wanneer vervolgens op beleidsniveau wordt besloten om de regelgeving van twee voorheen gescheiden sectoren (televisie en telecommunicatie) uniform te maken als gevolg van technologische en economische convergentie, dan spreekt men van regulatieve convergentie.

2.3.4 ROBUUSTE TRENDS EN ONZEKERE ONTWIKKELINGEN

Na de voorgaande uiteenzetting worden in ieder geval twee robuuste ontwikkelingen zichtbaar. Vanuit het perspectief van de distributiekanaalen kan men in de eerste plaats constateren dat er een steeds verdergaande ontkoppeling plaatsvindt tussen het distributiekanaal en de dienst. In de tweede plaats kan men vanuit het perspectief van de infrastructuur vaststellen dat de verschillen tussen infrastructuur steeds geringer worden, omdat ze in toenemende mate substitueerbaar worden.

Onzekerder is echter hoever de technische ontwikkelingen zich zullen doortrekken in het gebruik van de media. Betekenen de technologische mogelijkheden dat de media uiteindelijk volledig zullen convergeren, en men dus geen onderscheid meer zal maken tussen bijvoorbeeld een televisie en een computer? Uit vooronderzoek blijkt dat dit op de korte termijn in ieder geval niet te verwachten is, en dat mediums specifieke karakteristieken er in ieder geval voorlopig nog voor zullen blijven zorgen dat volledige technologieneutraliteit een begrip van de toekomst is (De Jong 2005). Dat komt allereerst omdat hier de sterke factor van

sociale acceptatie meespeelt. Op dit moment zullen de meeste mensen hun bedenkingen hebben bij het volgen van een voetbalwedstrijd op het relatief kleine schermje van een mobiele telefoon. Maar hoe zal dit zijn voor de jeugd die opgroeit met deze mogelijkheid en deze schermjes steeds groter en geavanceerder ziet worden?

Afgezien van het acceptatievraagstuk zijn er ook bepaalde verschillen in de technische aard van distributiekkanalen die ervoor zorgen dat volledig technologie-neutrale regulering van media niet eenvoudig te bereiken is. De verschillende distributiekkanalen leveren bovendien risico's van marktfalen op. Zo ervaart de consument een teveel aan reclame op de televisie over het algemeen als een groter probleem dan een teveel aan reclame in de krant (Appelman et al. 2005).

2.3.5 CONCLUSIES

De verschillende technische mogelijkheden zorgen ervoor dat er de komende jaren in het medialandschap forse verschuivingen optreden. De domeinen van media en telecommunicatie lopen langzaamaan in elkaar over. Distributiekkanalen gaan steeds meer op elkaar lijken en infrastructuren kunnen meer en meer met elkaar concurreren. Wat betekent dit in het licht van de waarden die we in hoofdstuk 1 hebben besproken?

Pluriformiteit

De toename van het aantal infrastructuren, in combinatie met de toegenomen bandbreedte, is in ieder geval positief gebleken voor de pluraliteit. Maar de grote vraag is of dit ook geldt voor de pluriformiteit. Het feit dat er meer aanbod is, betekent immers niet automatisch dat er meer *verschillend* en *onderscheiden* aanbod is (zie Appelman et al. 2005; Broeders en Verhoeven 2005). Daar waar wordt gepoogd die onderscheidendheid van overheidswege te bevorderen, wordt het problematischer om die pogingen (bijvoorbeeld in de vorm van quota voor bepaalde producties, talen, genres en producenten) aan een van de spelers binnen een van de distributiekkanalen te verbinden (bijvoorbeeld omroepen). Andere media (zoals kranten en aanbieders op het internet en mobiele telefoons) blijven immers van dergelijke verplichtingen verschoond. In een tijdperk van technologische convergentie kan de vraag wanneer er sprake is van voldoende pluriformiteit nauwelijks nog op basis van technologische perspectieven worden onderzocht en beantwoord.

Toegankelijkheid

De toename van het aantal infrastructuren zorgt ervoor dat er steeds meer aanbod verkrijgbaar is. Dit zegt echter nog weinig over de toegang tot dat aanbod. Voorwaardelijke toegangssystemen (*conditional access*) zorgen ervoor dat mensen kunnen worden uitgesloten van bepaalde inhoud tenzij er geld voor wordt betaald. Dit lijkt evenwel nog weinig directe problemen op te leveren. Belangrijker is dat diensten zoals EPG's beschikbaar zijn en dat zij goed functioneren, zodat consumenten hun informatie in het woud van aanbod kunnen vinden.

Overigens wordt wederom duidelijk dat het analyseren van toegang op basis van een puur technologisch perspectief op een aantal vragen geen antwoord kan geven. Een daarvan is: toegang tot wat? Zijn er bepaalde essentiële basisvoorzieningen die voor de burger altijd toegankelijk moeten zijn? Betekent toegankelijkheid dat het nodig is om toegang te hebben tot alle verschillende distributiekanalen? En zo nee, tot welke dan wel en welke dan niet? Voor het antwoord op een dergelijke vraag zal steeds minder kunnen worden teruggevallen op een analyse die het medialandschap beschouwt als een technische infrastructuur.

Onafhankelijkheid

De digitalisering zorgt er niet alleen voor dat het aanbod toeneemt, maar ook dat het aanbod diverser wordt. De mogelijkheid van personalisering van het aanbod geeft de producent meer vrijheid om zijn aanbod aan te passen aan de wensen van de individuele gebruiker. Hij hoeft zich niet langer te richten op louter het massapubliek. Nichemarkten worden naar verwachting zelfs aantrekkelijker voor aanbieders die in belangrijke mate van advertentiegelden afhankelijk zijn. De mogelijkheden van interactie leveren de consument ook meer vrijheid op; informatie kan worden opgevraagd op het moment dat het de consument uitkomt. Hij is niet langer afhankelijk van het tijdschema van de omroeper/uitzender.

2.4 PERSPECTIEF 2: HET SPEL EN DE SPELERS. EEN INSTITUTIONELE ANALYSE VAN HET MEDIALANDSCHAP

2.4.1 INLEIDING

In deze paragraaf schetsen we een beeld van het medialandschap als een samenspel van verschillende actoren. In deze institutionele analyse zijn verschillende spelers van belang. Zij spelen alle een eigen rol in de keten van het totstandkomen van mediaproducten. Die begint met de ideeënontwikkeling, oftewel de aanbieders (redacties/programmamakers enz.), vervolgt met de bedrijven die dat financieren, produceren en distribueren (al dan niet met winstoogmerk) en eindigt met de burgers en consumenten die mediaproducten afnemen, of dat juist niet doen. De aandacht voor de strategische ontwikkelingen in dit deel van het medialandschap houdt naar de waarneming van de raad onvoldoende rekening met het groeiende belang dat deze ontwikkelingen *de facto* hebben voor inrichting en werking van het medialandschap.

Een tweede cluster van spelers die op elk moment in de keten (potentieel) aanwezig zijn, zijn de verschillende overheden. Internationale, nationale, regionale en lokale overheden spelen een belangrijke rol als kadersteller; zij hebben een grote invloed in sommige delen van het productieproces. Bovendien verschijnt de overheid in verschillende rollen ten tonele. De overheid maakt het beleid, stelt de kaders en houdt toezicht op de naleving van regels, maar is soms ook tot op zekere hoogte onderdeel van de keten zelf, bijvoorbeeld waar het gaat om de publieke omroep of in de sfeer van het cultuurbeleid.

Voor alle actoren geldt dat vragen van territoriale schaal steeds belangrijker zijn geworden. Mediabedrijven opereren steeds internationaler, nationale overheden krijgen meer en meer te maken met bovennationale kaders en zowel voor media-aanbieders als voor consumenten geldt dat smaak en aanbod 'internationaliseren'.

2.4.2 ONTWIKKELINGEN IN HET MEDIALANDSCHAP

De ontwikkelingen voor de verschillende actoren in het medialandschap zoals het nu functioneert, worden in kaart gebracht langs lijnen van de internationalisering. Daarbij wordt vanuit het internationale 'naar beneden' toe geredeneerd.

Internationaal

Het medialandschap komt in toenemende mate onder internationale regels te vallen. De regulering van de inhoud wordt steeds meer bepaald door internationale kaders, in het bijzonder die van de Europese Unie (EU) (Van Eijk et al. 2005). De Raad van Europa, het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het Hof van Justitie van de EU geven de media een vrij vergaande bescherming van de vrijheid van meningsuiting, die de persvrijheid centraal stelt. Buiten deze invalshoek van de mensenrechten wordt het mediabeleid voornamelijk gevormd door het EG-recht voor de interne markt en het mededingingsrecht (Larouche en Van der Haar 2005). Op het niveau van de EU is er dus geen sprake van een specifiek mediarecht of -beleid, algemene (markt)regels domineren. Ook de invloed van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) neemt op dit terrein toe.² Dit versterkt de verschuiving van het zwaartepunt van een culturele oriëntatie en rechtenbenadering naar een marktbenadering. Het medialandschap is daarmee in termen van regulering meer een 'normale' markt geworden.

Door de harmonisering van nationale wetgeving en vanwege de doorwerking van het Europese mededingingsrecht neemt de nationale reguleringsruimte af. Bovendien dwingt het Europese recht nationale overheden om kleur te bekennen waar het gaat om het instandhouden en ondersteunen van publieke diensten zoals de publieke omroep. Hiervoor gelden strakke kaders die de lidstaten dwingen de bijzondere positie en structuur van de publieke omroep in de mediamarkt te legitimeren en te bewijzen dat de publieke omroep geen vehikel is voor ongeoorloofd gedrag dat mededinging belemmert (Van Eijk et al. 2005).

Het Nederlandse mediabeleid – in de praktijk hoofdzakelijk omroepbeleid – heeft historisch een defensieve stelling ingenomen tegen ontwikkelingen op EG-niveau en staat als gevolg daarvan op gespannen voet met het EG-recht. Zo probeerde Nederland met een beroep op het cultuurbeleid te voorkomen dat commerciële concurrenten het publieke bestel open zouden breken, hetgeen in strijd was met de bepalingen over vrij verkeer van diensten (Larouche en Van der Haar 2005). Ook nu nog geldt dat Nederland hoofdzakelijk is gericht op de implementatie van aanvaard Europees beleid, hetgeen ten koste gaat van een grotere betrokkenheid bij de vormgeving van dat beleid (Van Eijk et al. 2005).

Het EG-recht biedt commerciële partijen – dankzij de markt oriëntatie – mogelijkheden ten opzichte van nationale staten. Zo kunnen mediabedrijven die zich in hoofdzaak richten op Nederland (of een andere lidstaat) gebruikmaken van het *land-van-herkomstprincipe*, dat het mogelijk maakt om naar lidstaten met een gunstiger juridisch klimaat te ‘vluchten’. Juridisch gezien is RTL Nederland (zoals het recent is omgedoopt) nog steeds een Luxemburgs bedrijf dat onder Luxemburgs recht valt. De mogelijkheden om een dergelijke vluchtconstructie aan te vechten, zijn beperkter dan vaak wordt aangenomen (Larouche en Van der Haar 2005).

Tegelijkertijd vechten commerciële mediabedrijven publieke omroepen (en dus nationale overheden) aan op het punt van de concurrentievervalsing. De Holland Media Groep diende een klacht in bij de Europese Commissie over de staatssteun aan de publieke omroep en de Nederlandse Dagbladers legde een klacht neer wegens vermeende “excessieve steun van de Nederlandse overheid voor internet-activiteiten van de publieke omroep”. Mediabedrijven weten de weg naar het EG-recht dus wel te vinden om wat zij als verstoringen van de mediamarkt omschrijven, aan te klagen.

Commerciële mediaorganisaties opereren niet alleen juridisch steeds meer op het internationale niveau; de bedrijfsactiviteiten zelf krijgen ook steeds meer een internationaal karakter. Er is sprake van verticale en horizontale integratie en van concentratie en schaalvergroting op met name het bovennationale niveau (zie par. 2.3). Steeds vaker reiken deze vertakkingen tot buiten de klassieke grenzen van de media-industrie. Er ontstaan conglomeraten waarin allerlei aspecten van vermaak en cultuur samenkomen: naast media ook *live events*, horeca, *gaming*, pretparken en merchandising (Mommaas 2003: 19). Bij sommige films en televisieproducten zit de winst bijvoorbeeld meer in de merchandising dan in het product zelf. Deze internationale vertakkingen zijn deels onderdeel van bedrijfsstrategieën en internationale ambities, maar worden ook deels veroorzaakt doordat regelgeving inzake concentratie en *crossmedia-ownership* de mogelijkheden voor groei op nationale markten aan banden heeft gelegd.

Fusies zullen in de toekomst steeds meer een internationaal karakter krijgen (Appelman et al. 2005; Broeders en Verhoeven 2005). Mediabedrijven zijn dan op verschillende nationale markten actief en kunnen op Europese schaal sterk groeien zonder op nationale schaal de maxima te overschrijden die aan concentraties zijn gesteld. Dit betekent bijvoorbeeld ook dat mediabedrijven die op de Nederlandse markt actief zijn, voor een groot deel in buitenlandse handen zijn. Dit geldt met name voor de commerciële televisieaanbieders, maar ook voor het productiebedrijf Endemol, dat is overgenomen door het Spaanse Telefónica.

In de dagbladmarkt komt de internationalisering nu eveneens van de grond. In 2003 nam De Persgroep uit Vlaanderen een aandeel in het Parool en in 2004 ging een groot deel van de persgigant PCM over in handen van het Britse APAX³ (Broeders en Verhoeven 2005). Zakelijke belangen (*shareholder value*) komen daardoor

veel centraler te staan in de bedrijfsvoering. De concentratie van mediabedrijven in Europa ontwikkelt zich dus verder binnen de kaders van nationale mededingingswetgeving en van EU-regels daaromtrent. Tegelijkertijd is het onduidelijk wat de visie van de Europese lidstaten en de Europese Commissie is op de rol van grote Europese mediabedrijven (zoals Bertelsmann) op de schaal van mondiale mediemarkt. Op die markt maken voornamelijk Amerikaanse bedrijven, zoals Disney en Time Warner, de dienst uit.

Nationaal

Het Nederlandse medialandschap is voor veel spelers een onzekere en beweeglijke omgeving. Mediabedrijven groeien, zoals gezegd, in rap tempo als gevolg van fusies en horizontale en verticale integratie. De concentratie van media-aanbieders op het nationale niveau zit eigenlijk al aan een bovengrens. In elk van de sectoren van de dagbladen, televisie en kabel is de markt verdeeld over drie grote spelers. Het betreft conglomeraten die, buiten de publieke omroep, allemaal commerciële bedrijven zijn. Het Commissariaat voor de Media spreekt hier van een 'wet van drie', die eigenlijk geen ruimte meer laat voor verdere concentratie (Commissariaat voor de Media 2003).

De mogelijkheden voor de verdere groei van deze bedrijven en voor het aangaan van crossmediale verbanden en eigendom lopen tegen de grenzen van de wet aan. Dwarsverbanden tussen de sectoren van de dagbladen en omroep (radio en tv) zijn door de overheid aan maximaal aandelen gebonden. Daardoor wordt beoogd een al te dominante positie op de Nederlandse markt te voorkomen. Dergelijke bepalingen staan echter steeds meer in het licht van het feit dat deze spelers op een internationale en Europese markt moeten spelen, en daardoor een zekere omvang zouden moeten hebben, die ook vanuit een industriepolitiek oogpunt (sterke Nederlandse spelers) van belang zou kunnen zijn. Deze bepalingen staan tevens innovaties en inhoudelijke schaalvoordelen in de weg (Commissariaat voor de Media 2003: 5, Rutten 2002: 7 en verder).

Ondanks het feit dat een beperkt aantal grote mediabedrijven de dienst uitmaakt, is het aantal televisiekanalen, radiostations en kranten als geheel nog steeds zeer groot en groeiende. Als hier de explosief groeiende internetindustrie bij wordt opgeteld, is het aanbod gigantisch te noemen. De impact van de enorme toename van het aantal spelers in het medialandschap heeft ook zijn uitwerking op de verdeling van de belangrijkste inkomstenbronnen voor in het bijzonder de commerciële mediabedrijven. Adverteerders worden steeds belangrijker spelers; zij zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor *product placement*. Daarbij gaat het allang niet meer alleen om advertenties of reclameblokken, ook richt de aandacht zich steeds meer naar het begin van de keten: de productie van programma's en andere mediadiensten.

De mogelijkheden om reclame af te zetten nemen dus toe, maar door de fragmentatie en versnippering bereiken adverteerders minder consumenten per reclame-uiting. Als de tarieven per reclame-uiting onvoldoende dalen, bestaat

het risico dat vooral grote adverteerders zullen uitwijken naar goedkopere mogelijkheden voor promotie (Appelman et al. 2005). De zwaarste klappen vallen tot op heden bovendien bij één specifiek medium: de dagbladen. Deze zien hun inkomsten uit reclame al langer teruglopen en verliezen bepaalde advertentiemarkten, zoals autoadvertenties en in toenemende mate personeelsadvertenties, aan het internet (Broeders en Verhoeven 2005).

De grotere drukte op de mediemarkt verheft de concurrentie om de aandacht van de kijker of lezer in zijn rol als consument – vanwege de reclame-inkomsten die daarmee direct of indirect worden verkregen (Appelman et al. 2005). Daarmee wordt dus ook de strategische rol van de adverteerder versterkt. Zijn wil is zeker nog geen wet, maar het gewicht van zijn stem wordt meer dan voorheen gevoeld. Ook hier is sprake van spelverruwing. Reclamemakers zoeken naar nieuwe mogelijkheden voor het bereiken van de consument, waarbij de grenzen van de wet worden afgetast. Naar nieuwe mogelijkheden binnen de productieketen zal spoedig worden gezocht. In de toekomst valt ook te verwachten dat reclame sterker dan voorheen ‘in de programma’s zal kruipen’ (Van Dijck 2002; Broeders en Verhoeven 2005).

Overheidsspelers

De nationale overheid speelt een belangrijke rol bij het stellen van de kaders waarin de mediaorganisaties functioneren. Van het medialandschap zoals zich dat in Nederland presenteert is echter nog maar een deel binnen die kaders te vangen. Dit houdt direct verband met ontwikkelingen als de internationalisering, het toenemende aantal aanbieders, de opkomst van het internet en het openbreken van de nationale markt (mede als gevolg van EU-regels voor het vrije verkeer van diensten).

Het mediabeleid van de overheid zoals dat in de vorige eeuw tot stand is gekomen, valt grotendeels samen met het omroepbeleid. De beleidsaandacht ging en gaat voornamelijk uit naar het reguleren van de omroepen binnen het publieke bestel. Dit omroepbestel is het resultaat van compromissenpolitiek. Ondanks veranderingen in het medialandschap heeft de politiek nooit een fundamentele keuze gemaakt voor een ander bestel. Het devies was steeds: handhaving waar mogelijk, aanpassing waar noodzakelijk. Het specifieke Nederlandse omroepbeleid, dat is gebaseerd op het waarborgen van de pluriformiteit van de aanbieders (de omroepen), loopt om verschillende redenen uit de pas met de ontwikkelingen in het medialandschap zelf.

Na de ontzuiling is het belang van de consument veel meer komen te liggen bij de pluriformiteit van het aanbod dan bij de (externe) pluriformiteit van de aanbieders. De aansluiting tussen maatschappelijke pluriformiteit en het Nederlandse publieke bestel is echter vooral onder druk komen te staan door de relatieve geslotenheid van het bestel (de mogelijkheden van toetreding van nieuwe omroeporganisaties zijn beperkt) en de slechts beperkte responsiviteit van de aanbieders en programmamakers (Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004).

Na de opkomst van commerciële zenders in Nederland heeft de overheid de culturele functie van de publieke omroep als geheel versterkt. De legitimatie voor het beleid is geput uit een koppeling met het cultuurbeleid. Overheid en omroep slagen er echter slecht in om deze culturele functie van de omroep tot gelding te brengen, hetgeen de legitimering van de koppeling tussen cultuurbeleid en mediabeleid ernstig ondergraaft (Hoefnagel en Den Hoed 2005).

De grootste ondergraving van het omroepbeleid van de overheid zijn de ontwikkelingen in het medialandschap zelf. Met de opkomst van commerciële televisie en internationale zenders op de kabel is de publieke omroep slechts één speler in het televisielandschap geworden, die bovendien in termen van marktaandelen al jaren een neergaande lijn volgt (Broeders en Verhoeven 2005; Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004). De (nationale) overheid beïnvloedt met andere woorden maar een klein deel van de (steeds meer internationale) aanbieders, dat bovendien een afnemend deel van het televisiepubliek bereikt (Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004). Met de snelle opkomst van het internet en het belang dat dit medium heeft voor met name de jongere generaties (in de toekomst wellicht ook steeds meer ten koste van de televisie), neemt de invloed van de publieke omroep binnen het bredere medialandschap nog verder af.

Naast het omroepbeleid voert de overheid nog in beperkte mate een persbeleid, waarbij in verband met de journalistieke vrijheid een gepaste en relatief grote afstand wordt gehouden. Het voornaamste instrument dat de overheid daarbij ter beschikking staat, het Bedrijfsfonds voor de Pers dat noodlijdende titels tijdelijk kan ondersteunen, loopt inmiddels vast op de economische schaalvergroting die zich in de krantensector heeft afgespeeld. Krantentitels die onderdeel zijn van een financieel gezond moederbedrijf (en dat zijn ze binnen de ‘wet van drie’ nagenoeg allemaal) komen niet in aanmerking voor ondersteuning. Ook hier neemt de afstand toe tussen de instrumenten en de daadwerkelijke greep van die instrumenten op het medialandschap.

Intussen wordt de ruimte voor media-actoren ook op geheel andere plaatsen bepaald en ingekaderd. Naast het mediabeleid van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap is het mededingingsbeleid en het beleid voor de kabel en andere infrastructuren in handen van het ministerie van Economische Zaken. Verder zijn er rollen voor het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (grondrechten) en het ministerie van Justitie (intellectuele eigendom).

Het toezicht op het functioneren van het medialandschap is al evenzeer versnipperd. De lijst bestaat uit het Commissariaat voor de Media (sectorspecifieke regulering van de omroepsector), OPTA (sectorspecifiek toezicht op de telecommunicatiesector), de NMa (generiek mededingingstoezicht), het College Bescherming Persoonsgegevens (generiek en sectorspecifiek privacytoezicht), Stichting Reclame Code (zelfregulering inzake reclame), Stichting Kijkwijzer (zelfregule-

ring inzake de classificatie van films, video's, enz.). In een aantal gevallen is er sprake van enige vorm van geformaliseerde coördinatie tussen de betrokken partijen, doch dit is eerder uitzondering dan regel. Bovendien hebben toezicht-houders in Nederland geen regulerende bevoegdheden, maar zijn zij hoofdzake-lijk uitvoerders, hetgeen beduidend minder mogelijkheden geeft tot flexibel en effectief ingrijpen (Van Eijk et al. 2005).

De aansluiting tussen de algemene opdracht van een mededingautoriteit zoals de NMa en de specifieke eigenschappen van de mediemarkt waarop ook andere, niet-economische overwegingen spelen, is niet altijd optimaal. De NMa heeft zich een aantal malen in behoorlijke bochten moeten wringen in de krantensector en heeft ook beslissingen genomen op basis van overwegingen van pluriformiteit en het waarborgen van redactionele onafhankelijkheid die op gespannen voet staan met normale economische en bedrijfsmatige overwegingen (Broeders en Verhoeven 2005).

Aanbieders in het medialandschap

In het medialandschap zelf is de aard van voornamelijk de aanbieders sterk veranderd. Het televisielandschap is in relatief korte tijd veranderd van een nationaal en publiek stelsel in een internationaal en grotendeels commercieel stelsel. Commerciële en buitenlandse zenders (en buitenlandse programma's op alle zenders) hebben een dominante positie verworven ten opzichte van het nationale publieke bestel.

Op het internet geldt vooralsnog dat zowel commerciële, publieke als private (in de zin van privé-personen, non-gouvernementele organisaties, enz.) aanbieders in groten getale aanwezig en vindbaar zijn. Op het internet is het onderscheid tussen consument en producent soms vaag. Ook daar zijn bedrijven echter naarstig op zoek naar mogelijkheden om surfers naar reclame te sluisen en anderszins geld te verdienen. De poortwachters tot het grote media-aanbod op het internet zoals zoekmachines en startpagina's gaan daarmee voor de consument en burger steeds belangrijker en voor bedrijven commercieel interessanter worden (Broeders en Verhoeven 2005). Bij een toenemend digitaal aanbod op de kabel gaat dit ook spelen voor poortwachters als EPG's.

Journalisten en andere mediaprofessionals

Ontwikkelingen zoals commercialisering, internationalisering en technologische ontwikkelingen zijn van grote invloed op mediaprofessionals en in het bijzonder op de beroepsgroep van de journalisten. Twee aspecten zijn daarbij van belang: ten eerste de spanning in de relatie tussen de programmamaker/journalist en 'de commercie' en ten tweede de spanning in de relaties tussen journalisten enerzijds en politici en overheid anderzijds.

Door schaalvergroting, teruglopende oplagecijfers en dalende advertentie-inkomsten worden met name kranten steeds harder met de neus op de economische feiten gedrukt en komen commerciële en bedrijfsmatige overwegingen

steeds meer op de voorgrond te staan. Journalistieke principes en taakopvattingen worden (noodzakelijkerwijs) steeds explicieter afgewogen tegen het voldoen aan 'de' vraag. Wijfjes (2004: 507) wijst op de grote invloed van de commercie op het journalistieke beroep: "Ondanks beschermende constructies zoals dagbladstichtingen, redactiestatuten en een publiek omroepbestel is een commerciële oriëntatie (een verlangen om het publiek te veroveren door het kritiekloos te behagen) steeds meer bepalend geworden voor de vorm en inhoud van media en de houding van journalisten" (Zie ook: Bommeljé 2004 en www.stateofthenewsmedia.org).

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat het commerciële belang groter wordt en dat adverteerders steeds dichter op de inhoud willen zitten. Er is een flinke aanwas te zien in gesponsorde programma's, *product placement*, tijdschriften die *de facto* een platform zijn voor het uitventen van de producten van een bepaalde branche (reizen, huisinrichting, games). Ook de meeste krantenkaternen worden gemaakt vanuit een commercieel oogpunt (aantrekkelijk voor adverteerders) en niet vanwege de journalistieke waarde (Prenger en Van Vree 2004). Het belang van de commercie is in de afgelopen jaren onmiskenbaar toegenomen. Bakker en Scholten (2003: 225) typeren de algemene ontwikkeling in de reclamewereld kernachtig met de uitspraak "Van weinig reclame met veel beperkingen naar veel reclame met steeds minder beperkingen". Deze ontwikkelingen drukken uiteraard zwaar op de professionele autonomie van de journalistieke beroepsgroep (Bardoel 2003; Wijfjes 2004; Prenger en Van Vree 2004).

Maar ook de relatie tussen journalisten en overheid en politiek staat onder druk. De sterke toename van het aantal journalisten is inmiddels meer dan gecompenseerd door de aandacht voor communicatie aan de kant van de overheid. Alleen al bij de rijksoverheid worden er zo'n duizend voltijdse communicatiefuncties vervuld (Broeders en Verhoeven 2005). Prenger en Van Vree (2004) zijn van mening dat bij journalisten de afhankelijkheid van voorlichters onevenwichtig is en bovendien groeit. Onder druk van een heel scala van ontwikkelingen (schaalvergroting, redactionele inkrimping, het belang van de snelle *scoop*, de druk 'om niets te missen', enz.) laat 'de' journalist zich de informatie van de voorlichter en het kant-en-klare persbericht te zeer aanleunen. Een ontwikkeling die volgens Gans (2003: 35 e.v.) in de Verenigde Staten al veel verder gevorderd is. Journalisten fungeren daar zeer vaak als doorgeefluik van de visies van de *office holders* en de afhankelijkheid van politici en voorlichters is zeer groot te noemen.

Ook de relatie tussen politici en journalisten staat al geruime tijd onder spanning (zie bijvoorbeeld de analyses van RMO 2003; Scholten 2004; Prenger en Van Vree 2004; Broeders en Van de Donk 2004). Deze relatie is steeds steviger in een *frame* van macht en machtsverhoudingen komen te staan. Het debat over de onderlinge verhoudingen gaat nauwelijks verder dan verwijten en patstellingen, hetgeen de partijen verder uit elkaar drijft (Jensma en Laroes 2003). Eigenlijk lijkt het erop dat beide professies in het huidige tijdsgewricht voornamelijk moeite hebben een evenwicht in hun onderlinge rolverdeling te vinden, waar dat in eerdere tijden

eenduidiger was en door beide partijen werd geaccepteerd (zie voor een uitgebreide analyse van dit punt Broeders en Van de Donk 2004).

De professionele journalistieke standaarden die van twee kanten onder druk worden gezet, zijn echter in hoge mate informeel. Vanwege de gevoelige relaties tussen journalistiek, persvrijheid en vrijheid van meningsuiting is zelfregulering het dominante model voor de journalistieke beroepsgroep. Die is echter nauwelijks formeel vastgelegd of institutioneel verankerd, enkele uitzonderingen zoals het redactiestatuut daargelaten (Bardoel 2003; Prenger en Van Vree 2004; Wijfjes 2004). Zelfregulering en professionalisering gaan meestal gepaard met de ontwikkeling van beroepsorganisaties, opleidingsinstituten en de formulering van beroepscode. Bij de journalistiek ging dat allemaal iets anders: “De opleidingen zijn er gekomen, maar ze zijn niet voorgeschreven en er zijn talloze journalisten die ze nooit bezocht hebben. Er is een soort beroepsorganisatie, maar lidmaatschap is niet verplicht en vele journalisten zijn geen lid. Het beroep is niet beschermd en een formele beroepscode is er ook al niet” (Oosterbaan 2003). De opleidingen journalistiek zijn bovendien ook niet zonder meer onomstreden. Gezien de ontwikkelingen in zowel het beroepsveld als binnen de opleidingen zelf, zijn er geregeld pleidooien te horen voor een verbetering van de kwaliteit van deze opleidingen en de journalisten die zij afleveren (zie bijvoorbeeld HBO-raad 2000; Deuze 2002; Bardoel 2003).

2.4.3 TRENDS EN ONZEKERHEDEN IN DE TOEKOMST

Een aantal van de hiervoor beschreven ontwikkelingen zal zich waarschijnlijk in de toekomst doorzetten. De belangrijkste kernontwikkelingen vanuit het institutionele perspectief zijn internationalisering (van een nationaal naar een internationaal georiënteerd medialandschap) en commercialisering (van publieke logica en organisatie naar marktlogica en private organisatie).

Internationalisering

De internationalisering zal zich in de eerste plaats bij de marktpartijen doorzetten. Niet alleen de schaal van handelen wordt steeds meer internationaal (met lokale ‘vertalingen’ en vertakkingen), ook de programma’s en *formats*. Bovendien worden mediabedrijven zelf groter en multinationalaal. Mediabedrijven zullen ook steeds meer losbreken uit de mediasector in enge zin. Mediaconglomeraten zoeken steeds meer synergie met andere onderdelen van de vermaaksindustrie, zoals *gaming*, *live events*, SMS-acties en uiteraard merchandising.

Dankzij de technologische mogelijkheden zullen mediabedrijven het product op vele manieren bij de consument proberen te brengen, op zoek naar de grootst mogelijke winst. Waar die winst precies te halen valt, is ook voor die bedrijven vaak onzeker. Schaalvergroting en het incorporeren van zoveel mogelijk functies zijn geen panacee: het grootste bedrijf op dit gebied (de gigant AOL-Time Warner) maakt de verwachtingen tot op heden nog niet waar. Ook de sociaal-culturele acceptatie van innovaties blijft onzeker (Gitelman en Pingree 2003, Frissen

2004). Het is derhalve moeilijk op voorhand de winstgevende hype aan te wijzen en de investering wordt er niet minder door.

Maar ook overheden internationaliseren. Internationale kaders en regelgeving (met name van de EU) worden steeds belangrijker en gaan ten koste van de greep van de nationale overheid op het medialandschap. En ten slotte internationaliseert ook het publiek/de consument steeds meer, in het kielzog van de internationalisering van het aanbod van programma's, films en andere inhoud (bijvoorbeeld het internet).

Commercialisering

Het internationale medialandschap wordt steeds meer een privaat medialandschap dat de regels van de markt volgt. Het medialandschap zal nog meer gaan vermarkten. Het televisielandschap is lange tijd een hoofdzakelijk publiek georganiseerd domein geweest, maar in de toekomst zullen de commerciële mediabedrijven dominant worden. Daarmee zal de bedrijfseconomische logica steeds meer centraal staan. Ook 'de' adverteerder neemt als speler in belang toe. Zijn wensen gaan zwaarder wegen, want er zijn immers veel meer kanalen voor zijn boodschap, wat zijn keus tussen kanalen en programmamakers vergroot. Daarboven is 'de' adverteerder een moeilijk grijpbare actor.

De dominante marktlogica is niet alleen het gevolg van autonome ontwikkelingen in het medialandschap, maar wordt ook ondersteund door het beleid van de Europese overheid. Door het medialandschap in hoofdzaak door de bril van markt, marktordening en algemene regels voor mededinging te bekijken, komt ook in 'Brussel' steeds meer de nadruk te liggen op de media als een gewone markt. Het publieke aandeel in de mediamarkt, in het bijzonder de publieke omroepen op de televisiemarkt, loopt grote kans verder te dalen (met als slechtste scenario een marginalisering daarvan). Een mogelijk gevolg daarvan is een inhoudelijke vervaging tussen publiek en privaat als gevolg van de strijd om kijkcijfers en bereik.

Het gedrag van mediaconsumenten is bij dit alles uiteraard doorslaggevend; wat zij wel of niet bekijken, beluisteren of anderszins afnemen, bepaalt of iets wel of niet een succes wordt. Uit de sociaal-culturele verkenning voor dit rapport blijkt dat enkele media, in het bijzonder de kranten, in zwaar weer verkeren doordat met name de jongere generatie af lijkt te haken. Andere vertonen een stijgende lijn. Zo is en blijft de televisie voorlopig hét massamedium bij uitstek, terwijl het internet bezig is aan een indrukwekkende opmars met een nog onbekend eindpunt (Broeders en Verhoeven 2005).

De enorme toename van het aanbod geeft de kijker, luisteraar en surfer een zeer ruime keus. Dat aanbod is bovendien steeds vraaggevoeliger geworden. In een omgeving van concurrentie en commercie blijft alleen datgene overeind wat vrijwel direct aanslaat bij het (grote) publiek. In de keuzes die mediaconsumenten maken, zijn ook veranderingen zichtbaar die een verschuiving naar inhouden

indiceren. Een deel van de mediaconsumenten schakelt in op een medium (televisie, radio, enz.), anderen maken eerst de keuze voor een soort inhoud en maken pas daarna een keus voor een bepaald medium. Volgens Van Rees en Van Eijck (2003) geldt dit laatste vooral sterk voor op entertainment gerichte mediaconsumenten.

Vanuit sociaal-cultureel oogpunt zijn twee meer ‘inhoudelijke’ verschuivingen van veel groter belang dan de verdeling van vragers over de verschillende media. De inhoudelijke voorkeuren van het Nederlandse publiek zijn in twee richtingen aan het verschuiven. Er is een beweging gaande die zich laat omschrijven als ‘van publiek naar commercieel’ (met name op televisie en radio). Daarmee samenhangend zien we een ontwikkeling in de richting van een groeiende behoefte aan vermaak, die ten koste gaat van ‘serieuze’ informatie. Bovendien lijkt de perceptie van wat serieuze informatie inhoudt aan verandering onderhevig te zijn. Vooral onder jongeren ontwikkelt zich een heel andere opvatting van actualiteiten (Broeders en Verhoeven 2005). De heftige concurrentie op de verschillende mediamarkten doet de diversiteit van de inhoud ook geen goed. Met name in de hoek waar momenteel de grootste klappen vallen, de krant en de publieke omroep, zoekt men omwille van marktaandeel de verdediging sterk in kopieergedrag en beweegt het aanbod zich inhoudelijk gezien naar het midden (Prenger en Van Vree 2004; Scholten 2004).

2.4.4 CONCLUSIE

De toenemende technologische mogelijkheden om inhoud te produceren en aan de man te brengen, hebben ervoor gezorgd dat de vrijheid van mediaproductenten ten opzichte van de overheid sterk is toegenomen. De overheid wijst in veel gevallen niet meer de schaarse ruimte toe en is veel minder in staat de vrijheid van media-aanbieders te beperken. De lage drempel van het internet – in termen van toegang en kosten – vergroot de vrijheid van producent en consument nog verder. Tegelijkertijd wordt de vrijheid van de producent beperkter door het commerciële worden van zijn omgeving. De productie van inhoud kost veel geld en adverteerders hebben veel keuze gekregen in de kanalen waarop ze hun boodschap aan de man willen brengen.

Vrijheid in termen van professionele onafhankelijkheid ten opzichte van de *hand that feeds* moet in de toekomst wellicht meer worden bevochten dan die ten opzichte van de overheid. De burger heeft een zeer brede (maar niet per se gratis) toegang tot het aanbod. Het is niet zo dat ‘vitale delen’ van het maatschappelijke communicatiebestel voor de burger worden afgeschermd. Bepaalde informatie kost geld, maar dat is bepaald geen nieuw verschijnsel.

Met de pluraliteit in het medialandschap is, gezien het sterk toegenomen aantal aanbieders, op het eerste oog weinig mis. Voor bepaalde deelmarkten is de situatie echter wel wat penibeler. Het aantal redactioneel zelfstandige kranten is de afgelopen jaren in Nederland flink gedaald en er is geen enkele reden om te

verwachten dat de teller bij het huidige aantal stil zal blijven staan (Broeders en Verhoeven 2005; SCP 2004). Ook de pluriformiteit van het aanbod houdt niet per se gelijke tred met het aantal aanbieders. Enerzijds jaagt een groter aantal spelers dan voorheen op hetzelfde massapubliek, wat leidt tot een homogenisering van het aanbod, anderzijds komen er ook steeds meer kleine nichemarkten van de grond.

Eigenlijk wordt de vrijheid van handelen van de overheid nog het meest beperkt. De (nationale) overheid heeft, niet in de laatste plaats vanuit het perspectief van sociale samenhang, een aantal opvattingen over het functioneren van het medialandschap. Voor het uitdragen van die opvattingen heeft de overheid echter steeds minder middelen in handen. Ten eerste hebben technologische ontwikkelingen het instrument van de verdeling van schaarse ruimte ondergraven. Ten tweede hebben de Europese beleidsontwikkelingen geresulteerd in een dwingend juridisch kader dat de mediamarkt als een normale markt beschouwt waarop economische marktregels domineren. Ten derde heeft de toename van het aanbod het publiek verdeeld over een groot aantal zenders en bronnen, waardoor het instrument van een publieke omroep steeds verder is gemarginaliseerd. Door schaalvergroting en internationalisering zijn mediabedrijven bovendien in toenemende mate buiten het bereik van nationale overheden terechtgekomen.

De mogelijkheden van de overheid om bepaalde kwaliteitsmaatstaven te hantieren waren vanwege de journalistieke vrijheid in de media altijd al beperkt en vooral indirect vormgegeven. Ook die indirecte instrumenten komen nu onder druk te staan. Het 'spel' lijkt zich met andere woorden weg te bewegen van de nationale overheid; er zijn steeds meer actoren, die steeds meer internationaal opereren, die economisch vaak machtig zijn en zich beroepen op bovennationaal recht. Die publieke instellingen waar de overheid wel grip op heeft, spelen in toenemende mate een marginale rol in het landschap als geheel.

2.5 PERSPECTIEF 3: HET BELANG VAN HET MEDIALANDSCHAP VOOR IDENTITEIT, BURGERSCHAP EN SAMENLEVEN

2.5.1 DE AARD VAN HET PERSPECTIEF

In het derde perspectief gaat het enerzijds om de wisselwerking tussen het medialandschap en de individuele burger/consument en diens directe sociale verbanden, en anderzijds om de wisselwerking met het publieke domein. Op het eerste niveau spelen vragen van autonomie, identiteit en vorming van individuen en groepen, op het tweede niveau gaat het meer in het bijzonder over de relatie tussen medialandschap en democratie. Op beide niveaus doen de in de voorgaande paragrafen systematischer behandelde empirische bewegingen in het medialandschap zich concreet gelden, als consequentie en als conditie.

Op beide niveaus gaat het om een wederzijdse beïnvloedingsrelatie, die in het licht van (mogelijk) toenemende interactiviteit nieuwe betekenis krijgt. De media dringen zich op en reiken symbolen en referentiekaders aan die op maatschappelijk en individueel niveau, al dan niet bewust, worden overgenomen en doorwerken. Aan deze belangrijke betekenis van het medialandschap besteden de communicatiewetenschappen traditioneel veel aandacht (bijvoorbeeld McQuail 2000; De Boer en Brennecke 1999; Van Zoonen 2002). De invloed van de consument/burger komt naar voren in de toenemende vraaggevoeligheid van de media. Die vraaggevoeligheid wordt bevorderd door technologische ontwikkelingen (digitalisering en interactiviteit), sociaal-culturele ontwikkelingen (versplintering en fragmentatie van 'het' publiek en het 'publieke') en markt-economische ontwikkelingen (de ontwikkeling van nichemarkten en vormen van *conditional access*).

De meeste ontwikkelingen die in deze paragraaf aan de orde zijn, doen zich wereldwijd voor. Het belang van dit perspectief behoeft naar mening van de raad geen verder betoog. Veel van de abstracte waarden die we relateren aan de inrichting en werking van het medialandschap krijgen hun concrete betekenis in de hiervoor genoemde relaties. De relatie tussen aanbieder en vrager op microniveau en de relatie tussen het medialandschap en de maatschappelijke omgeving op macroniveau raken derhalve de ratio en grondidee van het medialandschap en het daarop van toepassing geachte (media)beleid.

2.5.2 HISTORISCHE TERUGBLIK

De beschrijving van de trends op korte en lange termijn vergt eerst een historische terugblik om ze in het juiste perspectief te plaatsen. In de rationalisatie van de westerse cultuur heeft de opkomst van het gedrukte woord een sleutelrol vervuld. Landes (aangehaald bij Van Vree 2004) stelt dat dit toen nieuwe medium op een geheel andere wijze dan voorheen de ervaringen van ruimte en tijd structureerde door uiteenlopende gebeurtenissen met elkaar te verbinden en te integreren. Hiermee werd de idee van een rationeel te ordenen en beheersbare wereld vormgegeven. Uit deze noties van rationaliteit en openbaarheid hebben zich de klassieke opvattingen over vrijheid van meningsuiting en over de rol van de journalistiek in een democratische samenleving gevormd.

In de professionele, journalistieke traditie is deze gedachte nog steeds terug te vinden in het dominante machtigingsmodel: de media dienen het publiek evenwichtig te informeren en het nieuws te duiden, om zo de wereld voor burgers inzichtelijk te maken en het democratische debat over de gewenste inrichting van de samenleving te bevorderen. En dit alles volgens de daarvoor allengs ontwikkelde professionele standaarden (Van Vree 2004; Wijfjes 2004). In deze sterk ideële visie is het de functie van de media om de burger/consument en het publieke domein te faciliteren door te informeren (*top-down*) en een platform te leveren voor maatschappelijk debat en het kritisch volgen van de elite (horizontaal en *bottom-up*).

De opkomst van de cultuurwetenschappen in de twintigste eeuw en het daarbij behorende cultuurrelativisme hebben een nieuw licht geworpen op de feitelijke impact van de media op burger en maatschappij. Het is gaandeweg duidelijk geworden dat het idee van objectieve feiten en van rationele ordening van feiten een beperkte betekenis heeft. Woorden en beelden zijn geen neutrale instrumenten om de werkelijkheid te beschrijven. De presentatie en ordening van feiten geschieden immers altijd vanuit een geëigend perspectief, dat wordt bepaald door specifieke, aan situaties gebonden, culturele factoren. Deze komen tot uiting in woordgebruik, verhaalstructuren, *frames* en *formats*.

Deze culturele aannames werken vooral impliciet door naar de gebruikers en worden door hen geïnternaliseerd. Hier dreigt het risico van oneigenlijke beïnvloeding en mogelijke manipulatie, zeker wanneer deze culturele aannames onbewust en derhalve ook ongewild worden overgenomen. Van een faciliterende, bemiddelende rol van de media is dan geen sprake: het maatschappelijk functioneren van de media kan dan resulteren in het afhankelijk maken van de burger/consument en het mede bepalen of coregisseren van het publieke domein door de media. De intentie waarmee dergelijke processen totstandkomen, kan in principe variëren van onbedoeld bijeffect van het normaal functioneren van de media, vormen van sturing (zoals bij reclame) tot kwade opzet.

In deze paragraaf staan derhalve vooral die toekomstige ontwikkelingen centraal die van invloed zijn op de klassieke bemiddelende, informatieve functie ten behoeve van meningsvorming en maatschappelijke participatie van burgers. Van belang is vooral of er aanwijzingen zijn voor een toenemende afhankelijkheid van de burgers van deze media. Verder is van belang of toekomstige ontwikkelingen de bijdrage van de media aan het adequaat functioneren van het publieke domein bevorderen of hinderen. Onder een goed functionerend publieke domein wordt in ideaaltypische zin verstaan dat het medialandschap een algemeen toegankelijk platform is; een agora, waarin de verschillende visies, ideeën en standpunten van burgers en van maatschappelijke stromingen elkaar ontmoeten en met elkaar worden geconfronteerd. Die confrontatie leidt tot een streefbeeld dat het beste wordt gedefinieerd met het Franse adagium *pour discuter il faut être d'accord*. Een dergelijk publiek domein veronderstelt een situatie van een minimale gemeenschappelijkheid, een basale consensus en gemeenschappelijke code die de in zichzelf als positief te waarden variëteit en pluriformiteit beheersbaar en leefbaar maken.

2.5.3 HET PUBLIEKE DOMEIN EN HET MEDIALANDSCHAP

Hierna analyseren we een aantal ontwikkelingen die naar verwachting een positieve en versterkende dan wel een negatieve en bedreigende werking hebben op de (wederzijdse) relaties tussen het medialandschap en burgers/consumenten en het bredere publieke domein. De volgende vier ontwikkelingen komen aan de orde: commercialisering, visualisering en emotionalisering, individualisering en differentiatie, en hybridisering en virtualisering.

Commercialisering

Vanaf de jaren zestig (voor de radio en pers) en vanaf de jaren tachtig (voor televisie en later ook het internet) heeft de op de verzuiling geënte relatie tussen het medialandschap en de publieke sfeer plaatsgemaakt voor een toenemende commercialisering van het aanbod. Dit proces heeft deels buiten de publieke sector en deels (als reactie daarop) ook binnen de publieke sector plaatsgevonden. Denk daarbij bijvoorbeeld aan de ‘vertrouwen’ binnen het omroepbestel vanaf de jaren zeventig (Broeders en Verhoeven 2005). Deze ontwikkeling heeft geleid tot een geheel andere positionering en perceptie van de vraag: niet langer de lezers en kijkers binnen de eigen zuil zijn primair interessant, maar iedere individuele burger als mogelijke consument en als kijker. Aanbieders denken steeds meer in termen van de veronderstelde behoeften van consument in zijn rol als lezer, kijker en luisteraar.

De commercialisering uit zich in de toegenomen invloed van adverteerders, in de druk vanuit kijk-, luister- en oplagecijfers en in de wisselwerking daartussen (Appelman et al. 2005; Broeders en Verhoeven 2005; Prenger en Van Vree 2004). Niet alleen het aanbod zelf, maar ook de context waarbinnen het aanbod wordt gepresenteerd, wordt hierop afgestemd. Het fenomeen van de onderlinge concurrentie, waarmee de commercialisering verbonden is, geeft bovendien het risico van *the tragedy of the commons*: ook als een commerciële aanbieder op zich meer ideële overwegingen wil honoreren, zoals de objectieve bemiddelingsrol van de media ten behoeve van de burger en het publiek domein, wordt hij daarvan afgehouden indien zijn concurrenten zich aan deze ideële overweging weinig gelegen laten liggen (zie bijvoorbeeld Hoffmann-Riem 2003).

Het beeld van passieve consumenten van massacultuur en manipulerende aanbieders dat in de jaren zeventig door onder meer Enzensberger en Bourdieu werd verwoord, is echter te grauw en eenzijdig (Wolton 2004). De media-industrie heeft de consument immers ook technische middelen gegeven om zijn keuzevrijheid te vergroten; denk alleen al aan de afstandsbediening en videorecorder. De televisie is nooit alleen een eenzijdig manipulatief medium geweest (Van Dijck 2002). Binnen het marktsysteem zijn tevens, meer dan vroeger, reële verschillen in voorkeuren van consumenten gehonoreerd. Ook kan, eveneens achteraf gezien, worden geconstateerd dat de reële ontwikkelingen van commerciële massacultuur in deze kritiek wat te gemakkelijk negatief zijn afgezet tegen een (naïef) ideaalbeeld van het ‘vrije individu’: de met kennis en vaardigheden goed toegeruste burger die zelfstandig en in vrijheid eigen, goed doordachte keuzes maakt. Pattyn (2004) laat zien hoezeer dat beeld op een aantal niet immer even empirisch houdbare axiomata berust.

Visualisering en emotionering

Vanaf de opkomst van de televisie is in toenemende mate sprake van een visualisering van de cultuur en de media. De invloed van beeld en geluid is zelfs een belangrijke reden geweest voor de bijzondere aandacht die wetgever en politiek voor de betekenis daarvan in de samenleving hebben ontwikkeld. Vanouds

hebben de media altijd naast de bemiddelende functie ook een emotionerende, meer recreatieve rol vervuld: het doen verbazen, verrassen, ontregelen, alsmede het voldoen aan de behoefte van de consument aan sensatie. De toename van de beeldcultuur leidt niet zonder meer tot versterking van het element van sensatie in het aanbod, maar begunstigt deze wel (Elchardus 2002).

Dit houdt zeker verband met de commercialisering van het medialandschap. Media-aanbieders vinden de behoeften van de consument om te recreëren en om te worden geëmotioneerd al snel commercieel interessant, zeker in termen van omzet. Door tal van technische ontwikkelingen ontstaan bovendien steeds meer mogelijkheden om aan deze behoeften te voldoen. Vanuit zuiver commercieel oogpunt zal daarentegen de behoefte van de consument aan serieuze berichtgeving, gericht op complexere langetermijnontwikkelingen en op duiding van de berichtgeving worden gepercipieerd als een behoefte die feitelijk maar voor een beperkte doelgroep geldt.

Het publieke belang van goede berichtgeving voor alle burgers, als normatief idee, wordt bij commercialisering niet zonder meer bevorderd. In algemene zin zijn mediamarkten minder goed in het genereren van belangrijke maatschappelijke effecten die vanuit het perspectief van democratie of sociale samenhang van belang worden geacht (Hoffmann-Riem 2003; Appelman et al. 2005). De potentiële bedreigingen als gevolg van deze ontwikkelingen zijn echter niet zonder meer gelijk voor de verschillende functies en typen inhoud die we in het bredere medialandschap aantreffen. Het onderscheid tussen een serieuzer en een meer op emoties gericht aanbod is vooral relevant bij de informerende functie van de media, maar veel minder bij hun verstrooiende, recreatieve functie.

'Individualisering' en differentiatie van de vraag

De overgang naar een meer commercieel landschap heeft ook grote gevolgen voor de informatie- en communicatiebehoeften en het daarop af te stemmen aanbod. Steeds meer moet het medialandschap (kunnen) voldoen aan een sterk gedifferentieerde vraag. In een verzuilde situatie werd deze differentiatie bepaald door enkele, maatschappelijk vrij stabiele, vooral levensbeschouwelijk bepaalde scheidslijnen. In de huidige, meer door commercialisering en commodificering gekarakteriseerde situatie in het medialandschap kan een veel breder palet van maatschappelijke differentiaties en vormen van pluriformiteit tot gelding worden gebracht en ook worden gehonoreerd. Aanbieders van mediadiensten, ook die in de publieke sfeer, worden gedwongen rekening te houden met differentiaties in leeftijd, sekse, hoogte van opleiding, economische status, leefstijl en dergelijke.

Tegenover deze winst aan pluriformiteit in het aanbod staat dat het *de facto* voldoen van deze meervoudige differentiatie ook heeft geleid tot een sterke segmentatie van het aanbod. De subtiele beïnvloedingsmechanismen van de media krijgen daardoor meer gewicht. In allerlei vormen van informatievoorziening, entertainment en reclame wordt invloed uitgeoefend op inhoudelijke voor-

keuren, smaken, verlangens, verwachtingen, enzovoort. Hierdoor ontstaan tal van nieuwe collectiviteiten – ook wel lichte gemeenschappen of ‘nieuwe kuddes’ genoemd – die zich kenmerken door losse banden tussen mensen die zich door dezelfde sociale, politieke of culturele hype voelen aangetrokken (Elchardus 2004; Mommaas 2003; Duyvendak en Hurenkamp 2004; Verhoeven 2004). Differentiatie van het aanbod leidt in deze zin dus ook tot sociale differentiatie en segmentering, zeker voor groepen die zich voor hun sociale en politieke oriëntatie feitelijk afhankelijk weten van één bepaalde soort van media-aanbod, wat een zichzelf versterkend karakter hebben kan. Een en ander kan leiden tot een vanuit maatschappelijk opzicht minder wenselijke blikvernaauwing. Die constatering geldt overigens zowel de NRC-lezer als degene die voor zijn nieuwsvoorziening louter op het televisieprogramma *Hart van Nederland* is aangewezen.

Hybridisering en virtualisering

Onder druk van commerciële belangen en op de golven van technische mogelijkheden ontstaan steeds meer hybride vormen van inhoud (Geerardyn en Fauconnier (2000) spreken van hybridisering). Daarbij kan het gaan om de (doelbewuste) vermenging van genres, zoals infotainment, publiek-private samenwerking en bijvoorbeeld reclame die integreert in andere vormen van media-inhoud, zoals de *infomercial* of *product placing*, enzovoort. Een tweede ontwikkeling, die sterk wordt bevorderd door de digitalisering die zich door heel het medialandschap voltrekt, is de virtualisering van de media-inhoud. De mogelijkheden om nieuwe virtuele werkelijkheden te scheppen, maar met name de mogelijkheden om bestaand (beeld)materiaal te bewerken en zo de werkelijkheid ‘een handje te helpen’, zijn in het tegenwoordige medialandschap groter en verfijnder dan ooit.

Veel van de voorgaande ontwikkelingen betreffende de relatie tussen burgers en hun medialandschap worden verder versterkt, en soms weer in twijfel getrokken door (in eerste instantie met het internet geassocieerde) vormen van digitalisering en virtualisering. Nu de technologische verschillen tussen de media afnemen, doen die zich intussen ook gelden bij de ‘oude’ media, zoals kranten, radio en televisie. Een aantal trends komt naar voren.

Allereerst bevordert de digitalisering de enorme toename van aanbod en aanbieders. Dit geldt voor het aantal televisiezenders (hetgeen zich versterkt zal voortzetten na de analoge *switch-off* die voor zowel radio en televisie in de nabije toekomst is voorzien) en vooral voor het aantal websites. Juist het open karakter en het bij uitstek internationale, deterritoriale karakter van het internet verruimen in hoge mate de toetreding van nieuwe aanbieders en de verbreding van het aanbod.

Ten tweede bieden de nieuwe technieken veel extra mogelijkheden voor personalisatie van het aanbod. De ontwikkeling van nieuwe drukpersen leidt tot tal van innovaties in zowel de wereld van dagbladpers, weekbladen als magazines. Personalisatie gaat bovendien gepaard met interactiviteit, die een verruiming

betekent van de actieve bijdrage van de consument bij het ontwikkelen en selecteren van het aanbod. Wat al te gemakkelijk wordt hier overigens gesproken van een trendbreuk en een ‘omkering’, waarbij de vroegere manipulatie van de consument door de massamedia plaats zou maken voor de bepaling door de individuele consument zelf van de inhoud (vgl. Van Dijck 2002). Al vóór de opkomst van de nieuwe media was sprake van een verruiming van de vrijheid en eigen inbreng van de consument. Bovendien is het reëler te stellen dat oudere en nieuwe ontwikkelingen naast elkaar bestaan en eerder complementair zijn dan elkanders substituut. De klassieke televisie als massamedium en de nieuwe media waarbij het individu zijn eigen werkelijkheid, ervaring en beleving kan creëren, functioneren naast elkaar en hebben een eigen maatschappelijke betekenis. De voorziene versmelting van nieuwe media en oude media (digitale televisie, televisie via het internet, internet op de televisie in de huiskamer, enz.) zullen die ontwikkelingen wellicht nog verder beïnvloeden.

Het indringendst is wellicht de derde ontwikkeling, de mogelijkheid om nieuwe virtuele, fictieve werelden te scheppen, de mogelijkheid om beelden te manipuleren en nieuwe inhoud te creëren en bestaande informatie en beelden te modificeren. Ook bij deze wellicht belangrijkste ontwikkeling is het nodig het verschil met de vroegere, klassieke situatie zo goed mogelijk te markeren. Tekstbox 2.4 gaat hier wat dieper op in.

Tekstbox 2.4 Vermenging van fictie en werkelijkheid

Vermenging van fictie en werkelijkheid is op zich zo oud als Methusalem; het is een wezenskenmerk van belangrijke typen media-inhouden op het terrein van kunst en recreatie. Typerend voor de klassieke media-inhouden is dat de vermenging van werkelijkheid en fictie vooraf voor de ontvanger goed kenbaar is. Het is volstrekt duidelijk dat het televisiejournaal en de krant primair nieuws willen brengen en dat de verantwoordelijke producent kan worden aangesproken op de waarheidsgetrouwheid van het gebodene. De bezoeker van een musical, film of toneelstuk weet doorgaans dat het aanbod geheel of deels gefingeerd is en kiest daar uitdrukkelijk voor. Er is in de klassieke situatie sprake van een relatief duidelijke, vaak impliciete genreconventie: de intenties van de aanbieder zijn voor de ontvanger duidelijk. De consument weet vooraf wat voor type aanbod hij kan verwachten en kiest daarvoor.

Bij de digitale, nieuwe media zijn de mogelijkheden om de inhoud te manipuleren evenwel exponentieel toegenomen. Naarmate oude en nieuwe media meer versmelten, geldt dat ook voor de televisie. Maar dat is nog niet alles: minstens zo belangrijk is een andere ontwikkeling die door de technologie wordt mogelijk gemaakt. Vele nieuwe, ook minder professionele aanbieders kunnen, bijvoorbeeld op het internet, allerlei hybride typen inhoud en beelden, allerlei vermengingen van fictie en werkelijkheid, aanbieden, zonder dat de intentie, context en de condities van totstandkoming van de inhoud duidelijk en vooraf kenbaar zijn voor de ontvanger. Traditionele professionele, vooral journalistieke codes en genreconventies die de relatie tussen aanbieder en ontvanger structureren en de ontvanger in ieder geval een minimale duidelijkheid en zekerheid bieden, zijn op die nieuwe situatie onvoldoende toegesneden en dienen opnieuw te worden ontwikkeld. Zo moeten de codes voor de fotojournalist worden bijgesteld in het licht van de

mogelijkheden van digitale beeldmanipulatie. Wist de lezer van *Trouw* dat de verschrikkelijke beelden van de terroristische aanslag in Madrid werden gekuist door al te bloederige details wat weg te poetsen? En zelfs toen uitkwam dat de foto waarop de Amerikaanse presidentskandidaat Kerry samen met Jane Fonda was te zien op een anti-Vietnamdemonstratie een manipulatie was, bleef dat eenmaal opgeroepen beeld wel hangen.

Ook hier bepalen andere ontwikkelingen in hoeverre van deze nieuwe mogelijkheden ook feitelijk gebruik wordt gemaakt. Vooral de commercialisering kan de druk op de aanbieders om te manipuleren versterken (Wijffjes 2004; Paulussen 2004; Van Vree 2004). Er is dan een verhoogd risico dat gemanipuleerde, fictieve beelden voor de ontvanger de schijn krijgen van, en voor hem gaan functioneren als, de werkelijkheid. In dat verband zijn de pleidooien voor een nieuwe ordening en een nieuw contract tussen aanbieders en ontvangers begrijpelijk. Daarbij zouden de eersten gehouden zijn aan openheid en duidelijkheid over de aard, de intentie, de context en de wijze van totstandkoming van het aanbod. Het wat, waartoe, waarom en hoe van het aanbod moeten voor de ontvanger inzichtelijk en controleerbaar zijn. Dit ‘contract’ is uiteraard een ideaaltypisch streefbeeld dat ook in de huidige alledaagse werkelijkheid van het medialandschap zelden zo zuiver terug te vinden is. Zoals we later zullen zien, is deze algemene eis nader uit te werken voor specifieke inhouden en diensten, en is die bij bepaalde inhouden en diensten wellicht belangrijker dan bij andere.

Deze laatste ontwikkeling roept vooral bedenkingen op doordat bij een vrij recent medium (of is het een infrastructuur) als het internet deze ordening deels nog niet is uitgekristalliseerd. Er zijn wel enige initiatieven, maar binnen deze vooral ‘virtuele’ en voor veel burgers nog wat onwennige sfeer domineren toch de initiatieven van private, veelal commerciële actoren (zoals internetproviders, beheerders van zoekmachines en dergelijke). Een onafhankelijke en bovenpartijdige voorziening, die het geheel van relevante belangen evenwichtig probeert af te wegen (zoals de Raad voor de Journalistiek dit, hoe gebrekkig in de ogen van velen ook,⁴ althans poogt te doen), is bij dit medium nog minder ontwikkeld. Het ligt voor de hand hier te denken aan vormen van zelf- en coregulering, maar die dienen wel aan te sluiten bij de reële machtsverhoudingen. De vraag laat zich echter meteen al stellen of het hier gaat om een behoefte die specifiek aan het internet als medium, of aan de door middel van dat medium gecommuniceerde inhouden en diensten moet worden gekoppeld. Daarvoor zijn webpagina’s die spelletjes bieden en die voorzien in de behoefte aan nieuwsvoorziening en opiniëring (of webpagina’s die pretenderen dat laatste te doen) toch te zeer verschillend.

2.5.4 OBSERVATIES VOOR DE WAT LANGERE TERMIJN

De toekomstige ontwikkelingen in dit perspectief zijn sterk afhankelijk van de ‘domesticatie’ van technologische ontwikkelingen en mogelijkheden (Frissen 2004). Alleen als consumenten en bedrijven toepassingen daadwerkelijk op grote schaal gaan gebruiken en produceren, is er sprake van een ware structurele

ontwikkeling. Veel mogelijke ontwikkelingen zijn doorgaans alleen te duiden in termen van waarschijnlijke winst en verhoogde risico's. Bovendien speelt het risico dat diagnoses van maatschappelijke gevolgen van nieuwe mediatechnologieën worden geformuleerd in concepten en termen die daarvoor niet langer adequaat zijn. Wat wij nu hybride inhoudstypen noemen, zoals infotainment, zal over enige jaren wellicht een normale standaard zijn.

Veel ontwikkelingen versterken de pluriformiteit van het medialandschap. In het bijzonder op het internet, maar ook op de vele nieuwe televisiekanalen ontstaat een enorme verruiming van de pluriformiteit, maar zeker ook van de kwaliteit van het aanbod. De kwaliteit wordt verhoogd doordat de naar internationale maatstaven kwalitatief meest hoogwaardige instituten op het terrein van informatieverstrekking, kennis, kunst & cultuur in toenemende mate ook op het internet aanwezig zijn. Naast puur commerciële aanbieders telt het internet steeds meer publieke instellingen (zoals bibliotheken, universiteiten, musea), particuliere non-profitvoorzieningen met vaak een lange maatschappelijke traditie en een sterke reputatie van betrouwbaarheid en gerenommeerde commerciële bedrijven met een zekere maatschappelijke 'opdracht', zoals prominente uitgever van bladen en kranten.

Naar verwachting zal het internet in toenemende mate ook via steeds meer laagdrempelige vormen van toegang een rijke bron zijn voor tal van vormen van specifieke informatie en ook amusement en vermaak. Interactiviteit is daarbij een aanvullende karakteristiek, niet alleen in de naar verwachting snel tot ontwikkeling komende context van *gaming*. Het interactieve karakter van het internet en de verdergaande digitalisering van televisie en radio bieden niet alleen mogelijkheden voor versterking van bestaande publieke domeinen, maar ook ruimte voor het creëren van nieuwe publieke domeinen en gemeenschappen (*e-civil societies*). Deze kunnen de geografische grenzen eenvoudig overbruggen en kunnen ook een meer functionele invulling krijgen, zoals gemeenschappen van mensen met een gedeelde interesse of gemeenschappelijk probleem (Frissen 2004; Etzioni 2004).

Er zijn echter ook risico's. Toenemende commercialisering, open toetreding van nieuwe, ook niet-professionele aanbieders, verruiming van technologische mogelijkheden tot manipulatie van informatie en een beperkt controleerbare en aanspreekbare ordening van het aanbod van de nieuwe media verhogen het risico van kwaliteitsonzekerheid. Deze ontwikkelingen versterken een van de intrinsieke risico's van marktfalen die kenmerkend zijn voor mediamarkten: asymmetrische informatie ten nadele van de consument (Appelman et al. 2005). Digitalisering en technische convergentie van media maken dit in toenemende mate een reële mogelijkheid in het gehele medialandschap. Het streven naar waarheidsgetrouwheid, met onderkenning van de culturele bepaaldheid van dit begrip, is een van de belangrijkste normatieve kenmerken van nieuwsvoorziening en van specifieke informatieverstrekking. Bij de vermenging van inhoud kan dit ideaal onder druk komen te staan. Dit risico wordt mogelijk versterkt door de toetreding van allerlei nieuwe aanbieders, die zich minder gebonden

achten aan traditionele professionele codes van goede berichtgeving en, zeker op het deterritoriale internet, hieraan ook minder gebonden kunnen worden gehouden (zie Paulussen 2004).

Voor de consument en burger belangrijke kwaliteitszekerheden – weten wie de aanbieder is, wat zijn intentie is, welke bronnen hij heeft gebruikt, op welke manier de inhoud is totstandgekomen – zijn bij de traditionele media in de fysieke wereld doorgaans beter gewaarborgd dan in de virtuele sfeer. Het huidige internet kan worden vergeleken met een slecht geordende bibliotheek (Marres en De Vries 2002). Het risico van de kwaliteitsonzekerheid speelt in het bijzonder bij de ontsluiting van informatie en de voor de ontvanger niet altijd controleerbare belangen die daarbij spelen. Poortwachters tot informatie worden door de toename van het aanbod steeds belangrijker. Met name bij commerciële poortwachters, zoals zoekmachines en startpagina's op het internet en EPG's op de digitale televisie, spelen mogelijke verborgen belangen een rol (zie Broeders en Verhoeven 2005). Tekstbox 2.5 laat hiervan enkele voorbeelden zien.

Tekstbox 2.5 Digitale voetstappen: big business, big brother en prettige personalisering

Wie een gratis e-mailadres bij Google neemt, de meest populaire zoekmachine van het moment, en vergeet de kleine lettertjes te lezen, beseft niet dat hij of zij zelf koopwaar geworden is. Een computer scant namelijk de inhoud van de mail en stemt daar specifiek zijn advertenties op af. Wie het in zijn mail over auto's heeft, kan in de kantlijn van de volgende mail een advertentie van een automerk verwachten. Op basis van privé-communicatie wordt dus een profiel gemaakt, dat wordt gebruikt om de adverteerder op zijn wenken te bedienen. De informatie wordt niet 'doorverkocht' en de zogeheten Gmail blijft strikt genomen binnen de wet, maar de discussie die rondom privacy losbarstte, is zeker nog niet beëindigd.

Het zijn niet alleen bedrijven die hun oog op de rijkdom aan gegevens van het digitale tijdperk hebben laten vallen. In Brussel wordt momenteel door de Europese justitieministers hard gewerkt aan een voorstel om alle gegevens over de telefonische en digitale communicatie van 450 miljoen burgers van de EU een tot drie jaar te bewaren en toegankelijk te maken voor opsporings- en inlichtingendiensten. Daarbij gaat het niet om de inhoud van gesprekken of e-mails, maar wel om wie met wie wanneer heeft gebeld, wie met wie heeft gemailld, welke internetpagina's zijn bezocht en welke zoektermen men in Google heeft ingetoetst. Ook hier is de privacy stevig in het geding.

Digitalisering maakt dus allerlei registraties mogelijk, en de sporen die men achterlaat vormen een waardevolle bron van informatie. In de eerste plaats voor adverteerders, die zich gericht tot de consumenten kunnen richten, maar dus ook voor een bedrijf als Google, dat de digitale sporen registreert en zijn reclameboodschappen daarop afstemt.

Dat digitale profilering niet louter is voorbehouden aan de 'virtuele' wereld, bewijzen de klantenkaarten die inmiddels bij de meeste supermarkten gemeengoed zijn. Korting in ruil voor gebruiksgegevens. Digitalisering en personalisering worden ook aangewend om de gebruiker

zelf zoveel mogelijk op zijn wenken te bedienen. ‘Slimme’ *Electronic Programming Guides* maken een persoonlijk profiel aan op basis van iemands kijkgedrag en selecteren desgewenst een op maat toegesneden televisieavond. *My media* als alternatief voor de overvloed van het hedendaagse medialandschap.

Met deze ontwikkelingen komt de keuzevaardigheid van de consument als risico in beeld: in hoeverre is deze in staat goede selecties te maken? Het selectieprobleem wordt niet primair veroorzaakt door de vergroting, maar eerder door de beperkte inzichtelijkheid en transparantie van het aanbod. Commercialisering maakt van de kijker, luisteraar en surfer in eerste instantie een consument wiens behoeften moeten worden bevredigd. De belangen van de adverteerder en het kijkcijfer kunnen ertoe leiden dat de inhoud op (al dan niet verborgen) wijze wordt beïnvloed.

De toename van het aanbod van diensten, de commercialisering en de steeds meer individueel gerichte diensten tasten ook de karakteristiek van het medialandschap als een publieke sfeer aan. De sociaal-culturele verkenning (Broeders en Verhoeven 2005) laat zien dat zich een zekere ‘versplintering’ van het publieke domein voordoet. Daarmee wordt bedoeld dat burgers hun informatie steeds meer op verschillende plaatsen halen. Bovendien is het door de overvloed aan aanbod eenvoudiger geworden om zich geheel aan ‘publieke’ informatie te onttrekken en zich slechts te richten op ‘entertainment’.

Het publieke domein is in toenemende mate samengesteld uit het aanbod van verschillende media (diensten en inhoud) die zich richten op zeer specifiek en homogeen samengestelde delen van het publiek. Jongeren ontlezen, de belangstelling voor de publieke omroep vergrijsd en computer en internet nemen vooral voor jongeren in belang toe, terwijl oudere leeftijdsgroepen langzaam aanhaken (Broeders en Verhoeven 2005). Hierbij komt dat de publieke omroep, die de opdracht heeft te zorgen voor een platform waar verschillende stromingen elkaar ontmoeten, in afnemende mate een breed, algemeen bereik heeft en vooral bepaalde bevolkingsgroepen bedient. Bovendien is het medialandschap steeds minder gericht op een goed afgebakend *nationaal* publiek domein. Het publieke domein dat zich in het Nederlandse medialandschap manifesteert, is in hoge mate geïnternationaliseerd.

2.5.5 CONCLUSIES

Veel van de waarden aangaande het medialandschap die in dit rapport centraal staan, lijken op het eerste gezicht positief geraakt te worden wanneer het derde perspectief wordt gehanteerd. Er is veel meer aanbod, het is pluriformer en er zijn voor consumenten weinig drempels voor de toegang tot het media-aanbod. Die enorme toename van het aanbod en de verschuivingen in de oriëntaties en belangen van met name de aanbieders raken tegelijkertijd de verhoudingen tussen het medialandschap, de burger en het maatschappelijk functioneren. Een kernwoord

daarbij is kwaliteit. Voor burgers en consumenten kan de kwaliteitonzekerheid toenemen.

De toename van het aanbod en de vele (commerciële) belangen maken het vertrouwen in het aanbod (en de betekenis daarvan) minder vanzelfsprekend. Manipulatie van informatie is eenvoudiger geworden en krijgt met de toename van technologische mogelijkheden steeds verfijnder en beter verborgen toepassingen. In de digitale omgeving is elk spoor dat men achterlaat potentiële informatie over de persoon als consument en als burger. Men weet niet meer precies waar men aan toe is: 'in hoeverre word ik in mijn interactie in een digitale omgeving op mijn profiel beoordeeld, ga ik zelf nog over mijn identiteit of wordt die in toenemende mate geconstrueerd zonder dat ik het zelf nog precies weet, en op basis van welke gegevens gebeurt dat?' kan men zich afvragen. In veel gevallen is dus sprake van een informatieasymmetrie tussen aanbieders en vragers, hetgeen de waarde 'toegankelijkheid' verder problematiseert. Wat is de waarde van feitelijke toegang tot informatie als het in toenemende mate moeilijk wordt die op waarde te schatten en te beoordelen?

Deze overwegingen werken uiteraard door in de relatie tussen de media en het bredere functioneren van de samenleving. Goede informatievoorziening en openbare communicatie zijn van groot belang voor het functioneren van samenleving en democratie. In het licht van een toenemende kwaliteitonzekerheid kunnen daarbij vragen worden gesteld. Welke algemene beginselen van fatsoenlijk informatie- en communicatiegedrag heeft een informatiesamenleving eigenlijk nodig en welke eisen kunnen vanuit de democratische rechtsstaat worden gesteld aan de kwaliteit van de openbare ruimte? Het is duidelijk dat vanuit het perspectief van de democratie de kwaliteitonzekerheid het sterkst wordt gevoeld in het domein van de informatievoorziening en het maatschappelijke debat.

De kwaliteitsmaatstaf zal op verschillende terreinen en inhouden van de media echter verschillend gevoeld en gemeten worden. Als het niet om nieuws gaat, maar bijvoorbeeld om vermaak en amusement, is de markt prima geschikt om de kwaliteit en de prijs in balans te brengen. Bij nieuws en opinie zijn andere overwegingen aanwezig en ook bij kunst wordt daar vaak anders over gedacht. Als de verschillende soorten van inhouden bovendien steeds dichter naar elkaar toe kruipen of zich vermengen (zoals bijvoorbeeld nieuws en amusement), is de kwaliteitsmaatstaf van groter belang en is hij tegelijk moeilijker te bepalen. Zeker bij een overstelpend aanbod is de behoefte om duidelijkheid te krijgen over de context van het gebodene ('kijk ik nu naar nieuws of amusement?') groot, zowel vanuit het perspectief van de individuele consument/burger als vanuit het perspectief van het maatschappelijk functioneren.

2.6 CONCLUSIES

De veranderingen die zich de afgelopen jaren in het medialandschap hebben voltrokken en de verwachtingen rondom toekomstige ontwikkelingen die in dit

hoofdstuk zijn besproken, maken duidelijk dat een nieuwe blik op het medialandschap gewenst is. Dat geldt in de eerste plaats voor het blikveld van de overheid en de uitgangspunten die zij in het beleid hanteert. De nationale overheid heeft steeds minder grip op het medialandschap. Dat komt doordat de sector in rap tempo internationaliseert en doordat veel sturende wet- en regelgeving in Brussel totstandkomt.

Technologische ontwikkelingen, zoals digitalisering, tasten een van de belangrijkste pijlers onder het Nederlandse mediabeleid aan – het verdelen van schaarse ruimte op schaarse infrastructures zoals de ether. Wie deze lijn doortrekt naar de toekomst ziet het begrip technologische schaarste wellicht geheel uit het repertoire van het mediabeleid verdwijnen. Andere technische ontwikkelingen, zoals convergentie, knagen gaten in de indeling naar medium en infrastructures die in het beleid nog zo'n centrale rol vervullen. Door processen van convergentie kunnen inhouden vele malen (opnieuw) en op verschillende infrastructures en media worden aangeboden. Hoewel de convergentie nog niet totaal is en er nog verschillen tussen media zijn, gaan de ontwikkelingen snel en wijzen de verwachtingen op sterk afnemende verschillen tussen voorheen zeer verschillende media.

Technologische convergentie wordt door mediabedrijven steeds vaker omgezet in economische convergentie. Mediabedrijven groeien sterk in omvang en nemen niet zelden verschillende, vroeger goed van elkaar gescheiden onderdelen van de productieketen in één mediaconglomeraat op. Technologische en economische convergentie geven mogelijkheden voor strategische afwijking van het mediumgerichte beleidskader van de overheid. Als een bedrijf dezelfde inhoud op verschillende kanalen kwijt kan, is het nodig de mazen van een mediumgerichte benadering te dichten. Wie televisie wil maken als omroep, dient met een woud aan regels rekening te houden; wie ervoor kiest dat op het internet op te zetten, kan morgen beginnen aangezien zijn activiteiten dan niet onder de Mediawet vallen. Als de breedbandontwikkeling zich zo exponentieel doorzet als tot op heden het geval is, gaat het hier binnenkort om reële mogelijkheden.

Door al deze ontwikkelingen is het aantal actoren in het medialandschap sterk gestegen en bovendien van karakter veranderd. Het medialandschap is in relatief korte tijd van een overwegend publiek in een commercieel en privaat georiënteerd medialandschap overgegaan. In aantallen en in invloed op (het functioneren van) het medialandschap hebben commerciële partijen de overhand gekregen. De aandacht van de overheid gaat echter nog steeds in hoofdzaak uit naar de regulering van het publieke deel van het medialandschap. De Mediawet is toch in hoofdzaak een (publieke) omroepwet. Juist omdat het medialandschap steeds meer een markt is geworden, loopt de overheid bovendien het gevaar die markt te verstoren wanneer zij haar eigen activiteit niet fundamenteel herdefinieert tegen de achtergrond van de ontwikkelingen die zich daar afspelen. Er zal eerder sprake zijn van oneerlijke concurrentie wanneer publiek bekostigde instellingen hun legitimatie voor deze overheidssteun ontlenen aan in het verre verleden genomen beslissingen, zonder dat duidelijk is welk publiek belang zij nú dienen.

Ook in termen van inhouden zijn er zaken aan het schuiven. Door de grote commerciële belangen in het medialandschap zijn kijkcijfers, oplages en markt-aandelen (ook in het publieke deel daarvan) centraler komen te staan. Het aanbod is zich daarmee meer op de (vermeende) vraag gaan richten, hetgeen niet op alle vlakken (en voor alle functies) een gunstige uitwerking heeft op de pluriformiteit van het aanbod. Een andere ontwikkeling die mede door de commercialisering is ingegeven, is dat traditionele scheidslijnen tussen afzonderlijke functies en inhouden soms vervagen en met elkaar worden vermengd. Hybride vormen, oplopend van infotainment tot meer kwalijke vormen van vermenging van reclame met andere functies, maken dat er wellicht nu meer oplettendheid geboden is bij het duiden van de informatie die dagelijks tot ons komt. Van niet alle ontwikkelingen is duidelijk hoever ze zullen doorzetten of hoe het publiek (de consument en de burger) deze zal accepteren, ondergaan of verwerpen.

Een aantal ontwikkelingen wijst er bovendien op dat er naast de traditionele waarden in het mediabeleid – pluriformiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid – nieuwe aandachtspunten van belang worden. De combinatie van digitalisering en commercialisering zet het vraagstuk van de privacy en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer op een nieuwe manier op de agenda. Als communicatie en media steeds moeilijker van elkaar te onderscheiden zijn, vraagt dat om nieuwe afwegingen en afbakeningen tussen de openbare en de private sfeer. Een geheel ander vraagstuk is dat van de kwaliteit. Het debat over de journalistiek is in eerste instantie een debat over de onafhankelijkheid van de beroepsgroep, maar het wordt gevoerd in termen van de kwaliteit van het werk. Hoewel kwaliteit een begrip is dat, mede dankzij de gevoelige relatie met de persvrijheid, geen traditie heeft in het mediabeleid, zou het in de toekomst toch van groter belang kunnen worden.

Aangezien infrastructuren en aanbieders in het medialandschap steeds minder (technische) beperkingen hebben en zich steeds meer op de (vermeende) vraag richten, is het mogelijk dat andere kwaliteitsvragen, zoals professionele kwaliteitsregels, in gewicht toenemen. Deze en andere ontwikkelingen leiden ook tot zorg voor een zeer algemeen geformuleerd aandachtspunt, namelijk dat van de sociale samenhang. Het medialandschap ‘levert’ van oudsher een bijdrage aan het maatschappelijk functioneren en is van groot belang voor het gezond functioneren van de democratie. Een aantal veranderingen in het medialandschap geeft aanleiding tot aandacht voor deze invalshoek op het medialandschap. De sterke toename van het aanbod in het medialandschap, waardoor het publiek steeds verder versplintert, en de commerciële oriëntatie van de aanbieders en van de kijkers, lezers en luisteraars zijn aanleiding om dit perspectief meer op de voorgrond te plaatsen. In hoofdstuk 4, waarin de publieke agenda voor het mediabeleid wordt geformuleerd, zullen de aandachtspunten privacy, kwaliteit en sociale samenhang ook een rol spelen in de bepaling van die agenda.

De bepaling van die nieuwe agenda voor de toekomst van het mediabeleid moet in de ogen van de raad echter worden geformuleerd op basis van een nieuwe

analytische benadering van het medialandschap. De schets van de perspectieven in dit hoofdstuk geeft meer dan genoeg reden voor de overheid om de uitgangspunten van het beleid en de analytische blik op het medialandschap kritisch en fundamenteel tegen het licht te houden. Duidelijk is dat het perspectief dat de overheid nu hanteert (een sterke oriëntatie op medium, infrastructuren en actoren) tegen beperkingen oploopt, die gezien de toekomstverwachtingen zwaarder zullen gaan wegen. In het volgende hoofdstuk zet de raad een functioneel perspectief op het medialandschap uiteen, dat naar zijn mening in een toekomstbestendigere agenda voor het mediabeleid kan resulteren.

NOTEN

- 1 Zie Krikke 2003.
- 2 Voor EU-lidstaten gelden momenteel quota voor de minimumzendtijd die door (zowel publieke als commerciële) omroepen moet worden gereserveerd voor Europese producties. De Verenigde Staten dringen binnen de kaders van de WTO aan op volledige liberalisering van de audiovisuele sector, wat als uitkomst zou hebben dat de Europese quota in strijd zijn met de GATS. Zou het daar van komen, dan is het in principe mogelijk dat zenders een volledig niet-Europees (lees: Amerikaans) aanbod presenteren. Zie voor een uitgebreide bespreking hiervan Larouche en Van der Haar 2005.
- 3 Waarmee de verzakelijking van de persmarkt waarschijnlijk groter wordt, aangezien APAX bekendstaat als een bedrijf dat ondernemingen opkoopt om ze binnen afzienbare tijd met winst weer door te verkopen.
- 4 Zie Ten Hooven 2003. Uit een onderzoek in opdracht van de Stichting Raad voor de Journalistiek naar het functioneren van de Raad voor de Journalistiek blijkt dat deze na een ruim veertigjarig bestaan toch nog niet volledig is geaccepteerd in de eigen beroepskring, en dat uitspraken van de Raad nog niet altijd worden gepubliceerd. Belangrijke aanbeveling van de auteur is dat de Raad beter zichtbaar zou moeten zijn in het debat over de (grenzen voor de) journalistiek. Overigens stijgt recentelijk het aantal klachten dat wordt ingediend en afgehandeld. Zie de website van de Raad (www.rvdj.nl): “In het eerste halfjaar van 2004 heeft de Raad voor de Journalistiek 53 klachten ontvangen. Dit is ruim zestig procent meer dan in het eerste halfjaar van 2003, waarin de Raad 33 klachten ontving. Om de klachten vlot te kunnen afhandelen, zijn elf zittingen gehouden, vier meer dan in dezelfde periode van 2003. De opmerkelijke stijging kan natuurlijk verband houden met een afnemende kwaliteit van de media, maar waarschijnlijker is dat het publiek de weg naar de Raad voor de Journalistiek makkelijker vindt. Daarop wijst ook de sterke toename van het aantal verzoeken om informatie over de Raad.”

3 EEN FUNCTIONELE BENADERING VAN HET MEDIALANDSCHAP

3.1 INLEIDING

De perspectieven op het medialandschap die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst, hebben de nodige beperkingen. Afgezet tegen de snelle ontwikkelingen in het medialandschap is het blikveld van deze perspectieven vaak onvolledig en te weinig bij machte om de veranderingen te duiden, laat staan te beoordelen. Aangezien het deze perspectieven zijn die grotendeels ten grondslag liggen aan het huidige mediabeleid en de bestaande mediaregelgeving, lopen die dezelfde risico's van een onvolledig beeld en onvoldoende zicht en grip op belangrijke veranderingen. Het beleid zal geloofwaardig aansluiting moeten kunnen blijven vinden op het medialandschap, en daar wenselijke innovaties niet in de weg staan. Soms zal met een zekere accommodatie en met partiële vormen van aanpassing wel kunnen worden volstaan. De veranderingen in het medialandschap die zijn geschetst in hoofdstuk 2 zijn echter van een dusdanig fundamentele aard, dat het noodzakelijk is het toekomstige beleid te grondvesten op een andere benadering. Het gaat daarbij in eerste instantie om de analyse van het medialandschap die aan de vormgeving van het beleid voorafgaat.

Naar de mening van de raad biedt een functiegerichte benadering de beste (toekomstbestendige) basis voor een beleidsgerichte analyse van het medialandschap. Het medialandschap wordt dan gezien als systeem met een zestal functies die van belang zijn voor de bijdrage die dat landschap levert aan het functioneren van de samenleving, de economie en de democratie. De zes functies die worden onderscheiden zijn:

- de nieuwsvoorzieningsfunctie;
- het bieden van mogelijkheden voor opinievorming & achtergrondinformatie (platformfunctie);
- de functie van vermaak (amusement & vermaak);
- de functie van uitingen van kunst & cultuur;
- de functie van de 'specifieke' informatievoorziening;
- de functie van commerciële (advertentie-)uitingen en andere vormen van op gedragsverandering gerichte beïnvloeding (zoals overheids campagnes).¹

Deze functiegerichte analyse wordt in dit hoofdstuk verder uitgewerkt. Paragraaf 3.2 geeft aan waarom de raad de functionele benadering kiest. De benadering zelf komt in paragraaf 3.3 aan bod. In paragraaf 3.4 wordt geconcludeerd wat de gevolgen van deze benadering voor de vigerende beleidsvisie zijn.

3.2 WAAROM EEN FUNCTIONELE BENADERING?

Aan de keuze voor een functionele benadering van het medialandschap liggen

drie hoofdoorwegingen ten grondslag, die zijn afgeleid van de (empirische) ontwikkelingen die in hoofdstuk 2 aan de orde zijn gekomen.

Toekomstbestendigheid

Bij de keuze van de overheid om op te treden bij vormen van marktfalen en andere maatschappelijke risico's die heel specifiek met bepaalde media en infrastructuren zijn verbonden, kunnen vraagtekens worden geplaatst. Als gevolg van convergentie en concurrentie worden infrastructuren en media minder 'bepalend' voor marktfalen en ligt het voor de hand om marktfalen meer op het niveau van de functies van mediadiensten en -producten te analyseren. Dat betekent niet dat er geen aandacht meer is voor (marktfalen van) specifieke media en infrastructuren. Het betekent wel dat er vanuit het oogpunt van het gewenste functioneren van het medialandschap vooral aandacht is voor belangrijke andere vormen en niveaus van het falen van mediamarkten.

Zo stelt het Centraal Planbureau dat de Organisatie voor Economische en Sociale Ontwikkeling en de Europese Commissie van mening zijn dat, vanuit mededingingsoogpunt, de verschillende typen *content* (inhoud) leidraad dienen te zijn voor de afbakening van relevante markten. Daarbij beklemtonen zij dat inhouden die via verschillende distributiekkanalen worden aangeboden tot op heden niet voldoende substitueerbaar zijn om deel te kunnen zijn van een relevante markt, maar dat zich op dit punt wel snelle veranderingen voltrekken (Appelman et al. 2005). Steeds minder zal een markt in termen van een medium of distributiewijze (bijvoorbeeld krant) kunnen worden afgebakend (Fladung 2004, Europe Economics 2002). Kortom, er zijn vanuit het gezichtspunt van de overheid goede redenen om marktfalen (en breder: het functioneren van het medialandschap) in de toekomst primair op het niveau van de functies te analyseren.

Die functies zijn de *meer stabiele categorieën* waarop het beleid kan worden gebaseerd. De inhouden waarin ze zich manifesteren, de media en distributiekkanalen waarlangs dat het geval is en de markten waarin vraag en aanbod elkaar ontmoeten, zijn als gevolg van de genoemde ontwikkelingen niet irrelevant, maar veel minder stabiel en duurzaam en daarom steeds minder geschikt om als uitgangspunt voor een toekomstbestendig mediabeleid te fungeren. Inhouden zijn veranderlijker, versmelten soms (bijvoorbeeld infotainment) en zijn niet altijd een-op-een gekoppeld aan genoemde functies (denk aan de mogelijkheid om in de functie van opinie & achtergronden te voorzien met inhouden die ook als amusement kunnen worden gezien). Ook markten zijn als gevolg van de genoemde ontwikkelingen minder stabiel en soms lastig van elkaar af te bakenen. Functies, inhouden en markten hangen uiteraard met elkaar samen, maar de grondslag van de redenering dient in de opvatting van de raad te worden gekozen in de meest stabiele categorie, en dat is die van de functies. Het identificeren van risico's, die als zodanig de grondslag en legitimatie van een bovendien toekomstbestendig overheidsbeleid vormen, kan volgens de raad beter op dergelijke stabielere categorieën worden gebaseerd.

Relevantie van waarden

Een tweede punt is dat de geldingskracht van normatieve elementen van het mediabeleid – de waarden en de daarvan af te leiden publieke belangen en doelen – ook steeds meer los komt te staan van het type infrastructuur of medium. De normatieve elementen en waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen, zijn immers vooral relevant voor de functies die het medialandschap moet vervullen, en veel minder voor het functioneren van infrastructuren en media. De waarden van onafhankelijkheid, toegankelijkheid en pluriformiteit zijn in beginsel voor alle functies relevant, maar in de uitwerking en belangenafweging zal er verschil zijn tussen bijvoorbeeld nieuwsvoorziening en amusement.

Ook overwegingen van kwaliteit zullen binnen elk van die functies op een eigen wijze moeten worden uitgewerkt. Binnen het huidige beleidskader, dat is vormgegeven per distributiekanaal, ontstaan bij voortgaande technische convergentie moeilijk te legitimeren inconsistenties (de pluriformiteit, beter gezegd de pluraliteit, wordt voor televisie en pers afzonderlijk bepaald, waarbij er in het geval van televisie ook nog verschillende regimes voor publieke en commerciële omroep worden gehanteerd). Bovendien worden als gevolg van deze verkokerde blik aanbieders in hun ‘eigen’ distributiekanaal opgesloten, aangezien de Mediawet ze vaak belet in te spelen op de nieuwe mogelijkheden van onderlinge substitutie en creatieve verbindingen tussen media en infrastructuren. Daarmee wordt innovatie geblokkeerd, wat in deze creatieve industrie niet de bedoeling van de wetgever zal zijn. Bovendien blokkeert het vormen van samenwerking, in het bijzonder vormen van samenwerking die in een klein taalgebied wellicht wenselijk zijn omwille van de overlevingskansen van een eigen productiecapaciteit.

Hybridisering

Ten derde zijn de ontwikkelingen van hybridisering en virtualisering die in paragraaf 2.5 uitvoerig zijn besproken, een belangrijke ondersteuning voor een op functies gerichte benadering. Door de toenemende technologische mogelijkheden om vormen van informatie te reproduceren en te modificeren ontstaan er allerlei nieuwe ‘hybride inhouden’ (bijvoorbeeld infotainment). Als gevolg van ontwikkelingen in de journalistiek, consumentenvraag, concurrentieoverwegingen van aanbieders, technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen ontstaan motieven en mogelijkheden voor een onoverzichtelijke en voor de consument niet direct kenbare vermenging van functies en daarmee verbonden inhouden. Het gaat hier om vermenging van typen inhoud en om de al dan niet te achterhalen vermenging in de weergave van realiteit en fictie.

Het is de vraag of de feitelijke ontwikkeling van hybride vormen vanuit de waarden die ten grondslag liggen aan het functioneren van het medialandschap (gekoppeld aan de ideaaltypische functies) wel een goede zaak is. Als nieuwsvoorziening, informatie en entertainment met elkaar worden vermengd, kán dat vanwege de specifieke eisen en verwachtingen die vanuit een maatschappelijk belang aan de betrouwbaarheid van nieuwsvoorziening mogen worden gesteld, problematisch zijn. Dat kan zo zijn, maar dat hóeft natuurlijk niet. Maar precies

het feit dat die ontwikkeling kan worden gevolgd en beoordeeld vanuit een op het niveau van vitale functies van het medialandschap gedefinieerd en geïdentificeerd ijkpunt geeft mogelijkheden om problematische vormen van vermenging en hybridisering althans in de maatschappelijke discussie te brengen. Het per functie meer expliciet analyseren en definiëren van het publiek belang door de overheid geeft handvatten en mogelijkheden om het debat over inhouden en de vermenging daarvan aan te gaan. De overheid past hierbij wel uiterste voorzichtigheid. De vermenging van typen inhoud is in hoge mate een autonome maatschappelijke ontwikkeling die de overheid niet op grond van oneigenlijke overwegingen mag (proberen) tegen (te) houden.

3.3 DE FUNCTIONELE BENADERING UITEENGEZET

De maatschappelijke betekenis van het medialandschap voor de samenleving is groot, maar niet alles wat zich in dat landschap afspeelt, draagt daar in gelijke mate aan bij. Binnen die brede maatschappelijke betekenis van het medialandschap voor onze samenleving is het met andere woorden van belang om deel-functies te onderscheiden. Het differentiëren naar zes deelfuncties is een eerste stap binnen de functionele benadering.

3.3.1 ZES FUNCTIES

Naar de mening van de raad zijn in het medialandschap zes functies te onderscheiden, die het media-aanbod en de behoeften daaraan van burgers en consumenten typeren.² Een functie wordt door Van Dale onder meer gedefinieerd als het 'doel dat iets heeft in het geheel'. Die definitie sluit aan bij de manier waarop wij het begrip functie hier gebruiken. Het gaat om functies die bijdragen aan het maatschappelijke doel dat het medialandschap *als geheel* moet vervullen. Tezamen genomen zijn deze functies de uitdrukking van het sociale, politieke en economische belang dat het medialandschap als geheel voor de samenleving heeft. Vanuit een perspectief op het maatschappelijk belang van het medialandschap zijn die functies belangrijker dan de technische vorm (medium of platform) waarin of het kanaal waarlangs die functie gestalte krijgt. Elk van die technische vormen kan voor de mate waarin die functie wordt vervuld van belang zijn en er een eigen invulling aan geven. Sommige vormen maken bijvoorbeeld meer interactie mogelijk, hetgeen voor de functies opinievorming, reclame en vermaak (denk aan games) in belangrijke mate kan bijdragen aan de manier waarop die functies worden vervuld. Uiteraard valt de functie van educatie, als vorm van gesystematiseerde en geprofessionaliseerde cultuuroverdracht, onder 'cultuur'. Daarnaast hebben ook de andere, eerder genoemde functies in hun feitelijke uitwerking vaak ook een educatief effect. Om die reden is ervoor gekozen de functie van educatie niet afzonderlijk te benoemen. De zes onderscheiden functies worden hierna kort getypeerd.

Nieuwsvoorziening

Het kunnen kennismaken van wat er in de samenleving gebeurt is vanouds een belangrijke functie waarin media voorzien. Samen met de hierna genoemde func-

tie van het uiten en kennismaken van opinies en daarmee verbonden achtergronden is deze functie traditioneel van groot belang voor het functioneren van de samenleving. Het economische, sociale, democratische en politieke functioneren van de samenleving wordt mede mogelijk door het brengen van nieuws en actualiteiten.

Opinievorming & achtergrond

Bij de tweede functie gaat het om het verzorgen van een platform voor opinievorming & achtergronden bij het nieuws. Tezamen met nieuwsvoorziening heeft deze functie een belangrijke maatschappelijke betekenis. Het is immers bij uitstek deze functie van het medialandschap waarbij dienstbaarheid aan de kwaliteit van de democratie en, breder gezien, aan het maatschappelijke beraad in het geding is. Het voorzien in mogelijkheden van opinievorming & achtergronden van het nieuws is van een andere orde dan het brengen van het nieuws zelf, hoewel die zaken uiteraard nauw verband met elkaar houden. Bij 'nieuws' gaat het om het juist en zo objectief mogelijk informeren van individuele burgers en daarmee van het maatschappelijke debat ('wat staat centraal, wanneer en waar?'). Bij de opinievorming gaat het veel meer om de duiding van dat nieuws en staat het waarom centraal. In een vrije samenleving met een open publiek debat kunnen de meningen daarover nogal eens verschillen: een belichting van zaken vanuit verschillende posities is daarom van belang.

Vermaak

Een derde belangrijke functie van het medialandschap is die van vermaak. Vermaak heeft in het medialandschap vele verschijningsvormen. De variatie is groot en loopt van het televisieprogramma *Jiskefet*, via de kinderprogramma's van Z@ppelin en *Nickelodeon*, tot populaire games als *Tombraider*. Het medialandschap heeft van oudsher de functie van vermaak en verstrooiing vervuld. De functie van vermaak heeft vaak een grote aantrekkingskracht op het (grote) publiek en daarmee ook op adverteerders.

Kunst & cultuur

De functie van kunst & cultuur neemt een bijzondere plaats in het medialandschap in. Cultuur is daarbij uiteraard het bredere begrip, dat zowel een in antropologische zin – als stelsel van waarden, normen en gedragingen waarmee verschillende groepen zich van elkaar onderscheiden – kan worden verstaan, als in artistieke zin. In die tweede zin, waarbij het gaat om een 'totaalpakket' van alle kunsten en het cultureel erfgoed, is het sterk verbonden met het begrip kunst.³ Ook bij deze functie spelen maatschappelijke aspecten een duidelijke rol. Cultuur speelt een voorname rol bij het genereren van a) een gemeenschappelijk interpretiekader van de werkelijkheid dat menselijke communicatie mogelijk maakt, b) een zeker gemeenschappelijk normatief kader dat die communicatie betekenis geeft, alsmede c) gemeenschappelijke patronen van handelen en denken, die de eerste twee elementen symboliseren. Een goed functionerend communicatiesysteem vooronderstelt een zekere basale gemeenschappelijkheid van cultuur, die ook is verondersteld in de betekenis van het medialandschap voor de demo-

cratische rechtsstaat en het maatschappelijk functioneren. Hier ligt een duidelijk verschil met de functie van vermaak.

Specifieke informatievoorziening

Bij de functie van de specifieke informatievoorziening gaat het om het verstrekken van feitelijke (en zoveel mogelijk objectieve) informatie. Hierbij kan worden gedacht aan productinformatie die de Consumentenbond levert, informatie over vakantielanden, internetsites die hypotheekaanbieders vergelijken, televisieprogramma's over hobby's, wonen, enzovoort (Appelman et al. 2005). Denk hierbij ook aan (nu nog) minder voor de hand liggende voorbeelden als een elektronische verwijzindex of een (digitale) Electronic Program Guide (EPG). Het gaat met andere woorden om het (al dan niet vergelijkenderwijs) leveren van informatie over specifieke interesses, producten en diensten zonder de verkoop daarvan als (primair) doel te hebben. Hierin onderscheidt deze functie zich van de zesde en laatste functie van het medialandschap.

Commerciële uitingen/voorlichting

Commerciële uitingen hebben vele gezichten, maar beogen expliciet het gedrag van degenen die van die uitingen kennismaken te beïnvloeden. Dit kunnen ook anderen dan commerciële actoren zijn, zoals overheden en maatschappelijke groeperingen, die vormen van voorlichting en 'ideële reclame' aanbieden. Als zodanig is ook deze functie een van de traditionele functies waarin het medialandschap voorziet. De advertenties in de zaterdagkrant en het reclameblok op de televisie zijn de meest traditionele voorbeelden. Daarnaast is er een spectrum dat plaats biedt aan *spam*, *pop-ups* en *banners*, *tellsell*-televisie en sponsoring van programma's tot bedrijven die zelf tijdschriften (in plaats van reclamefolders) uitgeven of sponsoren. De functie is ook hier dus weer enigszins losgekoppeld van het type inhoud dat wordt gebruikt om in de functie te voorzien. Soms zal een advertentie of een reclameblok voldoende zijn, soms wordt een combinatie gezocht met inhoud die velen vooral als vermaak zullen zien (bijvoorbeeld soaps). Vele vormen van reclame kunnen ook amuserend zijn.

Er zijn goede redenen om deze op gedragsbeïnvloeding gerichte (commerciële) uitingen als aparte functie aan te merken, zelfs (of wellicht juist) wanneer zij soms duidelijk worden vermengd met andere functies. Er is immers een fundamentele karakteristiek die deze categorie van commerciële uitingen onderscheidend maakt: de economische doelstelling, het willen overhalen van de consument om bepaalde producten van een bepaald bedrijf te kopen of van bepaalde diensten gebruik te maken. De doelstellingen van op gedragsverandering gerichte vormen van 'overheidsreclame' zijn uiteraard van een iets andere aard, maar met deze doelstellingen zeker vergelijkbaar: expliciet wordt beoogd gedrag te beïnvloeden.

3.3.2 FUNCTIES, INHOUDEN EN DEELMARKTEN: RELATIES EN SAMENHANG

De zes functies hangen, zoals al wel duidelijk werd in het voorgaande, nauw samen met twee andere begrippen die in analyses van het medialandschap vaak

worden gebruikt, te weten ‘inhouden’ en ‘deelmarkten’. De functies zijn gekoppeld aan bepaalde inhouden. Die inhouden worden op markten aangeboden en verhandeld. Soms vallen functies, inhouden en deelmarkten samen, maar meestal zal dat niet het geval zijn. Die koppeling is immers geen een-op-eenrelatie. Een bepaalde functie is doorgaans wel aan een bepaald soort inhoud gekoppeld, maar kan soms ook heel goed door middel van verschillende inhouden worden gerealiseerd. We noemden al de mogelijkheid om opinievorming te bevorderen door het aanbieden van inhouden die vooral aan amusement doen denken. Ook de koppeling tussen inhouden en markten is niet altijd een-op-een. Die verschillende inhouden komen op verschillende deelmarkten tot stand. Het gaat dan om deelmarkten waarop – via verschillende distributiekkanalen – een type goed wordt geleverd (Appelman et al. 2005). De begrippen zijn dus verwant, maar zeker niet hetzelfde. Functies zijn datgene wat we als samenleving verwachten van het medialandschap. Deze functies worden geconcretiseerd door middel van bepaalde inhouden. Deze inhouden worden weer gedistribueerd op markten.

Deze drie verwante begrippen hebben onderlinge beïnvloedingsrelaties die oplettendheid vereisen, omdat veranderingen via verschillende ‘ingangen’ kunnen doorwerken. Ontwikkelingen op markten kunnen daarmee van invloed zijn op de mate waarin het landschap als geheel de functies adequaat vervult. Zo beïnvloeden ontwikkelingen op mediamarkten de functies. Als mediaconsumenten zich bijvoorbeeld binnen het sterk toegenomen aanbod meer gaan richten op vermaak ten koste van informatie en nieuws kan dit de functies van nieuws en opinievorming onder druk zetten. Het feit dat de nieuwsmarkt zelf wel in omvang toeneemt, is dan wellicht van minder groot belang.

Ook binnen één markt van inhouden kunnen zich ontwikkelingen voordoen die van invloed zijn op de functie. Als bijvoorbeeld bepaalde vormen van nieuws voornamelijk door kranten worden geleverd, terwijl jongeren zich in groten getale van het medium krant afkeren, dan heeft het inzakken van de krantenmarkt een (mogelijk) belangrijk effect op de functies van nieuws en opinievorming van het medialandschap als geheel. Als er elders in het medialandschap voor deze vorm van nieuws wordt gecompenseerd, bijvoorbeeld op het internet, dan komt deze ontwikkeling vanuit een functionele benadering in een ander perspectief te staan en is er minder reden tot zorg.

Ook inhouden en functies beïnvloeden elkaar onderling. Als inhouden bijvoorbeeld door elkaar gaan lopen, zodat zij minder helder van elkaar zijn te onderscheiden, kan desondanks de functie per saldo mogelijk doeltreffender worden vervuld doordat grotere aantallen burgers worden bereikt (sommigen kijken immers vooral naar bepaalde typen inhoud). Wanneer bijvoorbeeld in een populaire soap een verhaallijn wordt ingevlochten die informatie verstrekt over het onderwerp ‘veilig vrijen’, worden vermaak en op gedragsbeïnvloeding gerichte overheidsvoorlichting met elkaar vervlochten. Deze laatste functie wordt zo wellicht doeltreffender vervuld dan wanneer zij slechts in de vorm van een Post-

bus 51-spotje als overheidsinformatie wordt uitgezonden. Soms kan een vermen-
ging functies dus versterken.

Men moet wel nadenken over welke vermengingen gewenst of onschuldig zijn (bijvoorbeeld vanuit een perspectief van consumentenbescherming) en bij welke vermengingen vraagtekens kunnen worden geplaatst. Een doeltreffende vermen-
ging was bijvoorbeeld het reclamespotje waarin Frits Bom leningen aan de man bracht in het *format* van een televisieprogramma. Bom, die eerder programma's als *De vakantieman* maakte, gebruikte zijn reputatie als het gezicht van een consumentenprogramma om reclame te maken. Dit was een vermen-
ging van de functies specifieke informatievoorziening en reclame die in de ogen van de Reclame Code Commissie geen genade kon vinden. Hoe vermengingen van inhouden moeten (kunnen) worden beoordeeld, is echter niet in zijn algemeenheid te zeggen. De beoordeling daarvan is afhankelijk van de functie die in het geding is en van de waarden die daarbij van belang worden geacht.

Bij die beoordeling zullen in de toekomst ook steeds meer de technologische mogelijkheden moeten worden betrokken: ook daarbij geldt dat sommige toepassingen (bijvoorbeeld virtualisering, interactiviteit) bepaalde functies kunnen versterken, terwijl andere technologische mogelijkheden een goede vervulling van de functie onder druk kunnen zetten. Ook hier geldt dat een beoordeling afhankelijk is van de waarden die als van belang voor het mediabeleid worden erkend. Over deze relatie (tussen de functies en waarden) gaat de volgende subparagraaf.

3.3.3 DE RELATIES TUSSEN FUNCTIES EN WAARDEN

Met een analyse in termen van functies, hoe belangrijk ook als eerste stap, zijn we er nog niet. Beleid vraagt ook om een beoordeling en een waardering. Dat geldt evenzeer voor de hiervoor genoemde functies. De verschillende functies van het medialandschap worden, zeker vanuit het perspectief van de overheid, verschillend gewaardeerd. Niet alle waarden zijn even relevant voor alle functies. Het is eerder zo dat bepaalde waarden van belang zijn voor bepaalde functies, en dat in het licht van de waarden ook duidelijk wordt wanneer bepaalde ontwikkelingen (zoals de vermen-
ging van inhouden) een probleem vormen voor een goede functiever-
vulling. Zoals in hoofdstuk 1 is gesteld, zijn de waarden 'zoeklichten'. Zij bieden de mogelijkheid de mate waarin een functie wordt vervuld in beeld te brengen.

Zo zijn bij de nieuwsfunctie alle drie de klassieke waarden van pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid in het geding.

Voor de functie opinievorming & achtergrond geldt vooral het belang van pluri-
formiteit en toegankelijkheid. Pluriform nieuws is in zijn meest ideaaltypische vorm immers een *contradictio in terminis*, aangezien daar overwegingen van waarheidsgetrouwheid, betrouwbaarheid van de juistheid en volledigheid van de informatie veel zwaarder wegen. Bij de meningsvorming zijn verschillen van inzicht juist wel een relevante waarde.

Bij de vermaaksfunctie spelen deze waarden veel minder. Vermaak wordt, vanuit een perspectief van overheidsbeleid, in het medialandschap niet in termen van onafhankelijkheid beoordeeld. Kwaliteit krijgt een bepaalde, meer procedurele invulling: de kwaliteit van producten van vermaak wordt eenvoudig beoordeeld via het marktmechanisme. Dat wat mensen willen lezen of waarnaar ze willen kijken of luisteren, geldt als kwaliteit. Datgene wat mensen links laten liggen, heeft geen kwaliteit en gaat roemloos ten onder.

Hier ligt dan ook een onderscheid met de functie van kunst & cultuur. Bij deze functie geldt dat de kwaliteit van het aanbod tot op zekere hoogte los van de (manifeste voorkeuren op een) markt moet worden beoordeeld. Zo stelt het VN-Verdrag inzake Economische, Sociale en Culturele Rechten dat de kwalitatieve betekenis van het culturele aanbod op zich een duidelijk onderscheidend criterium is ten opzichte van het aanbod van vermaak. Voor het instandhouden van een aanbod van vermaak dat niet voldoet aan een manifeste vraag, kunnen aan onze maatschappelijke, juridische en economische orde geen goede argumenten worden ontleend. Bij de culturele functie zijn deze er wel degelijk.

Bij specifieke informatie spelen waarden als onafhankelijkheid en pluriformiteit. Het gaat er bij deze functie immers om dat consumenten en burgers waarheidsgetrouwe en zo objectief mogelijke informatie krijgen over bepaalde interesses, goederen of diensten. Hiermee is het voornaamste verschil met de commerciële functie aangeduid.

Eigenlijk is aan de commerciële functie niet zozeer een specifieke waarde te koppelen en geldt er eerder een contra-indicatie. Deze functie moet zo min mogelijk verstrend werken op de waarden die aan de andere functies zijn gekoppeld, hetgeen in essentie wil zeggen dat de commerciële uiting zoveel mogelijk als commerciële uiting herkenbaar dient te zijn. Het belang van herkenbaarheid geldt evenzeer voor uitingen van op gedragsbeïnvloeding gerichte voorlichting van overheden en andere organisaties.

Deze laatste overweging brengt het punt van de vermenging van inhouden en functies weer naar voren. Die vermenging moet worden beoordeeld aan de hand van de zoeklichten van de waarden. Daarbij blijken er belangrijke verschillen tussen de functies te bestaan. Het belang van de 'zuiverheid' van de functie, oftewel zo min mogelijk vermenging van daarmee verbonden inhouden, is het grootst bij de functies nieuwsvoorziening en reclame. Bij deze functies moet de meeste waarde aan het ideaaltype worden gehecht. Bij veel van de andere functies is al sneller sprake van vermenging, hetgeen in lang niet alle gevallen een probleem hoeft te zijn. Een informatief programma heeft in vele gevallen raakvlakken met vermaak. Informatie en vermaak zijn immers (gelukkig) geen elkaar uitsluitende categorieën, en het bereik van informatie kan erdoor worden bevorderd (sommige doel- en publieksgroepen zijn nu eenmaal vooral of uitsluitend met bepaalde genres te bereiken). Ook cultuur en vermaak hebben geen vaste afbakeningen, laat staan afbakeningen die niet door de tijd kunnen worden aangetast. Dynamiek en ontwikkeling zijn voor beide functies elementaire kenmerken.

Het hanteren van een functionele benadering betekent dan ook niet dat het medialandschap keurig in zes deelsferen kan worden opgedeeld. Dat is mogelijk, noch wenselijk. Een functionele benadering dwingt er wel toe het medialandschap met een inhoudelijke, functionele bril te bekijken en de ontwikkelingen te toetsen aan de functionele archetypen en de waarden die daarbij in het geding zijn. Het denken vanuit deze functionele benadering geeft bijvoorbeeld een scherper zicht op vermengingen van inhouden en functies en geeft een raamwerk om die ontwikkelingen te duiden. De raad is ervan overtuigd dat vanuit dit perspectief de relevante ontwikkelingen, die steeds minder met techniek en infrastructuur en steeds meer met de inhouden te maken zullen hebben, beter geanalyseerd en begrepen kunnen worden.

3.4 CONCLUSIE: EEN FUNCTIONELE BENADERING EN HET OVERHEIDSBELEID

De functionele benadering maakt inhoudelijke vragen expliciet. Dit wil niet zeggen dat deze benadering suggereert dat de overheid zich met de inhoud zou (moeten) bemoeien. Het grote belang van informatie en opinie betekent niet dat overheidsingrijpen is geboden, maar wijst eerder op het belang van het instandhouden en waarborgen van een medialandschap waarin deze functie adequaat kan worden vervuld. Tegelijkertijd is ook overheidsbemoeienis met de inhoud uiteraard noch onmogelijk noch zonder precedent, want bijvoorbeeld reclame kent inhoudelijke beperkingen en ook geweld en seks kunnen niet naar believen van de producent op elk (openbaar) medium en tijdstip worden aangeboden.

De technische en economische ontwikkelingen en de veranderingen die de consumenten van mediaproducten doormaken, stellen de inhoud echter steeds centraler. De verschillen tussen media en infrastructuur worden in technische, economische en sociaal-culturele zin zoveel minder van belang, dat McLuhans fameuze adagium wellicht aan een omkering toe is: *the message is the medium*. In het overheidsbeleid is de inhoud van het aanbod, of de functie die het vervult in het bredere medialandschap, echter geen 'traditionele beleidsingang'. De fysieke wereld laat zich nu eenmaal makkelijker regelen dan een wereld van functies.

De functionele benadering die in dit rapport wordt voorgestaan, verandert dat in feite ook niet volledig. Zij betreft vooral de analyse ten behoeve van het beleid en laat volop ruimte voor een uitwerking in concreet beleid dat op het niveau van de instrumenten aansluiting zoekt bij het huidige beleidskader, waarin media en infrastructuur domineren. Een technologieonafhankelijke benadering die inzet op gelijke maatschappelijke effecten van uiteenlopende infrastructuur kan een dergelijke specifieke aandacht voor bepaalde media en infrastructuur heel wel rechtvaardigen: technologieonafhankelijkheid richt zich dan op de *outcomes* en niet zozeer op de *inputs* (Koops 2005).

Bovendien zijn er kanttekeningen te plaatsen bij de dominante ontwikkeling van convergentie, waarmee zeker op de korte termijn nog rekening moet worden

gehouden. Zo zijn er nog steeds technische beperkingen om bepaalde typen inhoud via bepaalde distributiekkanalen aan te bieden. Men kan niet via de (voorlopig nog alleen papieren) krant naar muziek luisteren. Sommige typische combinaties van functies en bepaalde media zullen ook nog wel een tijd blijven bestaan: veel is daar ook nog onzeker, en pleit voor een voorzichtige benadering (zie het vijfde hoofdstuk van dit rapport). Maar als jongeren blijven ontlezen en kranten(koppen) via een mobieltje zijn te verkrijgen of kunnen worden gedownload, is het de vraag welke onderscheiden relevant blijven. In de beleving van de ontvanger kunnen verschillen in distributiekkanalen dus relevant blijven: lezen, televisiekijken en internetten zijn verschillende activiteiten.

De sociaal-culturele acceptatie (Frissen (2004) spreekt in haar oratie van de domesticatie) van technische toepassingen is al even doorslaggevend als lastig voorspelbaar. Er is nog veel in beweging, en dat brengt ook de komende jaren nog de nodige onzekerheden met zich mee. Minder onzeker is dat in het medialandschap waarden als pluriformiteit, onafhankelijkheid en toegankelijkheid voor de beoordeling van inrichting en werking van dat landschap van centraal belang blijven. De analyse op basis waarvan de overheid ontwikkelingen, risico's en problemen signaleert in dat medialandschap en tot ingrijpen besluit, zal in de toekomst moeten worden beredeneerd vanuit een perspectief waarin die functies centraal staan. Aan de hand van de waarden kan de overheid bezien in hoeverre de ontwikkelingen in dat landschap aanleiding geven tot zorg over de mate waarin die functies kunnen worden vervuld. Een eerste, meer inhoudelijke toepassing van de hier gepresenteerde benadering is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

NOTEN

- 1 Stiff en Mongeau 2003.
- 2 Door verschillende gezaghebbende auteurs worden daar waar het gaat om de maatschappelijke functies waarin het medialandschap (of in de woorden van Bardoel en Van Cuilenburg: het maatschappelijk communicatiebestel) geacht wordt te voorzien, verschillende lijstjes van functies genoemd (zie bijvoorbeeld Arnbak et al. 1990, 80; Bardoel en Van Cuilenburg 2003 en recentelijk ook het SCP 2004). Soms worden die lijstjes meer specifiek toegespitst op onderdelen van dat bestel (zoals diensten, distributiekkanalen of infrastructures), of op de als publieke voorziening aangemerkte delen daarvan (Tracey 2001, Hoffmann-Riem 2003) of betreffen ze een meer kritische analyse van de rol die media spelen in een samenleving (McQuail 1994, Macionis en Plummer 2002, 550). Op basis van deze in de literatuur genoemde functies heeft de raad een zestal functies geformuleerd die in zijn ogen in die gezaghebbende literatuur als zodanig worden (h)erkend en die als stabiele categorieën ten grondslag kunnen worden gelegd aan (de analyse en voorbereiding van) beleid.
- 3 Het onderscheid is ontleend aan het ministerie van OC&W, zie <http://www.minocw.nl/cultuur/algemeen.html>.

4 EEN NIEUWE AGENDA VOOR HET MEDIABELEID

4.1 INLEIDING

Dit hoofdstuk stelt een nieuwe inhoudelijke agenda voor het toekomstige media-beleid op. Die agenda is gestoeld op een nieuwe analyse die zoveel mogelijk los van bestaande beleidsarrangementen en beleidsvisies totstandkomt. Empirisch is die analyse gevoed door de ontwikkelingen die zijn beschreven in hoofdstuk 2. Een belangrijk middel in die analyse is de functionele benaderingswijze die in hoofdstuk 3 is uiteengezet. Deze benaderingswijze biedt een beter op de (toekomstige) veranderingen in het medialandschap afgestemde analyse van de publieke belangen die in dat landschap moeten worden geborgd. De meerwaarde van deze benaderingswijze betreft primair het analytische niveau, de diagnose. Een op functies gerichte analyse is technologieonafhankelijk en biedt daarom een toekomstbestendigere grondslag van het ‘mediabeleid’, die bovendien goed aansluit op de motieven en overwegingen die daarvoor in een democratische rechtsstaat in aanmerking komen.¹ Dit hoofdstuk maakt de balans op. Wat leveren de empirische schetsen in hoofdstuk 2 ons op indien deze worden gerelateerd aan de waarden die aan het mediabeleid ten grondslag liggen (hoofdstuk 1) en de functies die het medialandschap dient te vervullen (hoofdstuk 3)?

Het gaat om een beoordeling in twee richtingen. Allereerst van het normatieve naar het feitelijke: waar leidt de beoordeling van de feitelijke ontwikkelingen, gegeven het normatieve beoordelingskader, tot maatschappelijke risico’s, zodat kan worden gesproken van publieke belangen waarvoor de overheid minstens een eindverantwoordelijkheid heeft? Ten tweede redeneren we van het feitelijke naar het normatieve. Daarbij moet worden bekeken of de empirische ontwikkelingen en toekomstverwachtingen het nodig maken om voor de toekomst ook andere dan de gepostuleerde waarden in het normatieve kader op te nemen. Pas wanneer uit deze confrontatie de inhoudelijke agenda voor het toekomstige mediabeleid kan worden vastgesteld, kunnen in de vervolghoofdstukken vragen van vormgeving en uitwerking van toekomstig beleid aan de orde komen. In dit hoofdstuk staat met andere woorden de inhoudelijke component (het ‘wat’) van het gewenste beleid centraal, in hoofdstuk 5 komt de vormgevingscomponent (het ‘hoe’) van dat beleid pas aan de orde.²

In paragraaf 4.2 worden de gevolgen geschetst van de voorgaande hoofdstukken voor de manier waarop het medialandschap en het mediabeleid worden benaderd. De functionele benadering heeft een aantal conceptuele gevolgen ten opzichte van de huidige, meer gangbare benaderingen. In paragraaf 4.3 wordt de werkwijze van het vervolg van dit hoofdstuk kort uiteengezet. De publieke belangen die in de toekomstige agenda voor het mediabeleid worden opgenomen zijn het resultaat van een afweging tussen de functies en de waarden die als beoordelingskader zijn geformuleerd. In de paragrafen 4.4 tot en met 4.9 werken we die afwegingen per waarde in detail uit. Paragraaf 4.10 bevat de samenvattende conclusies en geeft

zicht op het geheel van publieke belangen dat in de ogen van de raad om versterking vraagt.

4.2 CONCEPTUELE GEVOLGEN VAN DE FUNCTIONELE BENADERING

De empirische schetsen leiden tot de conclusie dat de thans dominante, klassieke indelingen binnen het medialandschap hun *feitelijke* betekenis steeds meer verliezen. Dat heeft gevolgen voor de empirische veronderstellingen die aan het mediabeleid ten grondslag liggen. Een beleid dat zijn aangrijpingspunten zoekt op het niveau van de afzonderlijke media (bijvoorbeeld schrijvende pers of televisie) sluit steeds minder goed aan bij de werkelijkheid. Dat is problematisch, zeker daar waar het gaat om een adequate beoordeling van het goed maatschappelijk functioneren van het medialandschap, het stelsel van openbare communicatie *als geheel*. Deze algemene conclusie leidt tot de volgende meer specifieke beleidsgevolgen.

Ontschotting van het medialandschap

In de toekomst moet het medialandschap primair als geheel worden gezien en beoordeeld. Het medialandschap als geheel moet voldoen aan de eisen die er, gegeven de geldende waarden, aan worden gesteld. Een voorbeeld: de traditionele beleidsvraag of de schrijvende pers of de omroep afzonderlijk gezien een voldoende pluri-form aanbod genereert, wordt steeds minder relevant. Vergelijkbare inhoud op het internet kan immers mogelijk compensatie bieden voor het verlies aan pluriformiteit bij de gedrukte pers. Deze mogelijkheid moet expliciet en systematisch in oenschouw worden genomen. Cruciaal is dan de vraag of aanbieders van andere mediadiensten compensatie bieden voor hetzelfde type inhoud, als dat waarop dit risico betrekking heeft, zodat er sprake is van *werkelijke substitutie*.

Voorbij het onderscheid tussen publiek en privaat bekostigde voorzieningen

In het concept dat in dit hoofdstuk wordt ontvouwd, zijn in beginsel alle media (hier dus al begrepen in de zin van aanbieders) potentieel onderwerp van publiek belang en mogelijke overheidszorg. Zowel publieke als private media dragen bij aan de functies die we van het landschap als geheel verwachten. Commerciële omroepen vervullen immers een duidelijke rol. De screening op en signalering van mogelijke maatschappelijke risico's moeten worden gebaseerd op een analyse van het aanbod van het totale landschap, dus ook dat van het privaat gefinancierde deel. De huidige, historisch bepaalde beleidsfixatie van de overheid op de publiek gefinancierde voorzieningen, met name (de inrichting van) de publieke omroep, kan vervallen. De huidige publiek bekostigde instellingen hebben in deze benaderingswijze geen vanzelfsprekende voorrang meer in de beleidsaandacht. Enkele in het vorige hoofdstuk beschreven empirische ontwikkelingen maken deze notie extra belangrijk.

Ten eerste wordt in kwantitatieve zin het privaat bekostigde deel binnen het medialandschap steeds belangrijker en weet dit commerciële segment in toene-

mende mate grote bevolkingsgroepen, in het bijzonder nieuwe generaties, aan zich te binden. De mogelijkheden om binnen het kader van het marktsegment, dan wel met gebruikmaking van het marktmechanisme publieke belangen effectief te realiseren, worden in de algemene bestuurlijke theorie en praktijk in toenemende mate onderkend (Bovenberg en Teulings 1999 en Teulings et al. 2003; zie ook WRR 2000). De publieke betekenis van private televisie en radio is tot op heden onvoldoende onderkend, wellicht zelfs miskend (dit in tegenstelling tot de waardering van publieke betekenis van de privaot georganiseerde geschreven pers).

Ten tweede biedt deze verruiming meer aandacht voor het probleem dat een te groot aanbod van publieke voorzieningen de eigen economische en technologische dynamiek van de marktsector in hoge mate kan belemmeren. Een wettelijk beschermde voorrang van publieke actoren remt de uitbouw en ontwikkeling van private en commerciële aanbieders in het medialandschap. Daar waar een dergelijke situatie niet op een heldere redengeving berust, ontstaan legitimatieproblemen voor het beleid. Dat kan zowel op het niveau van de dienstverlening als op het niveau van infrastructuur belemmerend werken op innovaties. Het betreft hier geen wet van Meden en Perzen: ook hier is een nadere situatieanalyse nodig.

Ten derde heeft de huidige verenging van het beleid tot publiek gefinancierde voorzieningen grote nadelen in de sfeer van de beeldvorming. De eenvoudige stelling dat commerciële aanbieders er primair op uit zijn door middel van het aanbod winst te genereren, moge op zich vaak juist zijn, maar deze stelling kan te gemakkelijk worden gebruikt om in de beleidsanalyse het maatschappelijke belang van dit segment voor grote bevolkingsgroepen weg te definiëren. Juist gezien het grote bereik draagt het commerciële segment van de media in hoge mate bij aan de maatschappelijke en politiek-democratische meningsvorming en cultuurontwikkeling. Dit gegeven brengt ook steeds meer hun maatschappelijke verantwoordelijkheid in beeld. Wanneer in de beleidsanalyse meteen de afslag wordt gemaakt naar het publiek bekostigde deel, is er een te smalle basis voor de verdere beeldvorming.

Een verbeterde legitimatie van publieke voorzieningen is noodzakelijk

Grotere beleidsmatige aandacht voor het private, commerciële aanbod betekent ook dat de legitimatie van de publieke voorzieningen opnieuw moet worden bepaald. In de methodologie van dit rapport moet die legitimatie aan de hand van de volgende vragen worden beredeneerd: welke functies zijn er in het medialandschap te herkennen? Welke aanleidingen voor het formuleren van maatschappelijke risico's/publieke belangen geeft de empirische analyse voor elk van die functiegebieden? Welke modaliteit van waarborging van die publieke belangen is het effectiefst?

In het antwoord op de laatste vraag moet de legitimatie van publieke instellingen worden beredeneerd. Ook wanneer de publieke omroep in de toekomst een duidelijk publiek belang zal dienen, moet de vervolgvraag of publieke financiering van instituties hiertoe het beste middel zal blijven, nog worden beantwoord. De aan-

merking van het publiek belang vooronderstelt immers nog geen bepaalde uitwerking in termen van aparte, van overheidswege gefinancierde publieke instituties. De publieke functie kan in deze redenering ook haar institutionele inbedding krijgen binnen het commerciële, private segment. Denk bijvoorbeeld aan de inpassing van een publiek gefinancierde nieuwsvoorziening voor jeugdigen, als publieke functie, binnen het institutionele verband van een commerciële popzender.

Instrumentele ontgrenzing

Ook in instrumentele zin is er sprake van toenemende ontgrenzing van het media-beleid. Instrumenten om binnen het mediabeleid vastgestelde publieke belangen te waarborgen, kunnen hun oorsprong hebben in andere sectoren, zoals het mededingingsbeleid, het beleid op het gebied van telecommunicatie of het auteursrecht. De middelen van het klassieke mediabeleid, dat nu onder het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen valt en waarbij de overheid zelf specifieke mediavoorzieningen treft dan wel subsidieert, verliezen in de nieuwe werkelijkheid van het medialandschap hun (nu vanzelfsprekende) status van exclusiviteit. Zij zijn, welbeschouwd, slechts één manier voor de waarborging van publieke belangen, die niet zonder meer het primaat heeft.

Een waarschuwing is hierbij echter op zijn plaats. Het voorgaande betekent niet dat het inhoudelijke mediabeleid zijn zelfstandigheid verliest en opgaat in mededingingsbeleid of infrastructuurbeleid. Er moet onderscheid worden gemaakt tussen twee zaken. In de eerste plaats kan de overheid interveniëren op het niveau van de infrastructuur omwille van eigen doelen van goed infrastructureel beleid, zoals het belang van continuïteit, betrouwbaarheid en veiligheid van de infrastructuur. In de tweede plaats kan de overheid op dit infrastructurale niveau interveniëren op basis van overwegingen en doelstellingen die hun *grondslag hebben in (een analyse op het niveau van) het inhoudelijke mediabeleid*. Het borgen van bepaalde publieke belangen op het niveau van inhoudelijk mediabeleid (burgers moeten bijvoorbeeld gratis toegang kunnen hebben tot bepaalde informatie, zoals een onafhankelijke nieuwsvoorziening of de registratie van belangrijke nationale evenementen) maakt dan gebruik van instrumenten op het niveau van de infrastructuur of van aanpalende sectoren (zoals bij *must-carry*-bepalingen die zich in het geval van televisie bijvoorbeeld doen gelden voor kabelexploitanten en nog niet voor digitale ether).³ Juist bij deze instrumentele vervlechting tussen sectoren is het noodzakelijk het eigen karakter van dit inhoudelijke mediabeleid in zijn doelen en grondslagen scherper dan voorheen te definiëren. *Paradoxaal genoeg vragen ontgrenzing en vervlechting van typen beleid derhalve ook een scherpere definiëring en afbakening van in dit geval het inhoudelijke mediabeleid.*

4.3 WERKWIJZE VAN DIT HOOFDSTUK

In de paragrafen die hierna volgen, bepalen we de publieke agenda voor het (toekomstige) mediabeleid. Die agenda wordt vastgesteld op basis van een weging van de empirische ontwikkelingen aan de hand van de waarden uit

hoofdstuk 1 en de functies uit hoofdstuk 3. De werkwijze en manier van redeneren zetten we hierna kort uiteen.

De waarden zijn zoeklichten: zij bieden een oriëntatiekader dat ons helpt om te bezien of er in de inrichting en werking van het (toekomstige) medialandschap mogelijk sprake is van een *maatschappelijk risico*. We spreken van een maatschappelijk risico als een bepaalde waarde (zoals toegankelijkheid) door ontwikkelingen in het medialandschap wordt bedreigd. Het gaat hier niet om een precieze vaststelling: dat zou immers betekenen dat we ook precies weten *hoeveel toegankelijkheid* we wenselijk vinden. Vaak is dat, ook in het huidige beleid, helemaal niet expliciet gemaakt. Dat behoeft niet te verbazen, omdat het uiteindelijk gaat om een waarde die eerst op grond van maatschappelijke en politieke discussie (en in het licht van empirische gegevens) precies kan worden vastgesteld. Dat gebeurt zelden voor de eeuwigheid: de discussies daarover zullen hooguit tot een tijdelijke consensus kunnen leiden. Die consensus kan duurzaam zijn, maar ook fragiel. In een dergelijke discussie spelen immers telkens ook andere waarden en afwegingen een rol. Ook nieuwe empirische ontwikkelingen kunnen zo'n discussie weer aanwakkeren.

Het preciezer bepalen van bijvoorbeeld de gewenste mate van toegankelijkheid gebeurt aan de hand van de functies die we hebben onderscheiden. De waarden die aan het medialandschap ten grondslag liggen, krijgen immers meer betekenis wanneer ze worden afgemeten aan de functies die het medialandschap dient te vervullen. De combinatie van de waarden en de functies maakt een meer specifieke bepaling van publieke belangen mogelijk, maar maakt hiervan zeker geen exacte wetenschap. Het vaststellen van zo'n maatschappelijk risico, en ook van de daarmee mogelijk te verbinden publieke belangen, is geen kwestie van een technische (of economische) calculatie. Het is veeleer (en gegeven de aard van de veranderingen in het medialandschap ook steeds meer) een kwestie van politieke voorkeuren en afwegingen.

In de paragrafen die volgen, proberen we een bijdrage aan die discussie te leveren door op hoofdlijnen aan te geven welke empirische ontwikkelingen en daarmee samenhangende argumentaties daarbij een rol zouden moeten spelen. In die paragrafen staat telkens de vraag centraal in hoeverre de confrontatie met de empirische bevindingen leidt tot *verschuiving* in publieke belangen, die de overheid als eindverantwoordelijke een zorg dienen te zijn, omdat er:

- a óf sprake is van een evident dan wel een potentieel maatschappelijk risico wanneer de zaak op zijn beloop wordt gelaten. Deze situatie vraagt om een onderkenning van een nieuw publiek belang of om versterking van een in het beleid reeds erkend publiek belang;
- b óf sprake is van een situatie waarin autonome maatschappelijke ontwikkelingen ertoe leiden dat deze waarden feitelijk als vanzelf in voldoende mate worden gerealiseerd (een situatie die duidt op een vermindering of op zelfs het geheel verdwijnen van een eerder in het beleid erkend publiek belang en om afbouw van overheidsbeleid).

De aanmerking van een onderwerp als een publiek belang impliceert in de context van dit vierde hoofdstuk alleen dat de overheid als *eindverantwoordelijke* erop moet (gaan) toezien dat die belangen maatschappelijk tot hun recht komen. De operationele uitwerking daarvan en de vraag of de overheid zelf daartoe de gerede partij is, vergen een nadere (situatie)analyse, die in hoofdstuk 5 aan bod komt.⁴

De bepaling van de publieke agenda wordt hierna uitgewerkt en gepresenteerd onder de kopjes van de waarden. De paragrafen 4.4 tot en met 4.6 betreffen de in het eerste hoofdstuk gepostuleerde operationele waarden: pluriformiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid. In het begin van elke paragraaf werken we die waarde nog uit in een aantal relevante dimensies. Bij toegankelijkheid gaat het bijvoorbeeld om de toegankelijkheid van zowel aanbieders als vragers, en worden aan die toegankelijkheid enkele aspecten onderscheiden. In de paragrafen 4.7 tot en met 4.9 werken we een drietal aanvullende waarden, of in ieder geval maatschappelijke aandachtspunten, uit binnen hetzelfde kader. Hier staat de eerdergenoemde relatie van het feitelijke naar het normatieve niveau centraal. Een uitbreiding van het normatieve kader kan gewenst zijn wanneer, gezien de empirische analyse, zonder aanvulling van dit kader reële maatschappelijke risico's buiten beeld blijven. In de conclusie van hoofdstuk 2 is geconstateerd dat drie thema's uit de empirie naar voren komen die wellicht in de toekomst meer aandacht van het beleid zullen vergen. De kwesties van sociale samenhang, kwaliteit en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer worden daarom expliciet in deze paragrafen aan de orde gesteld. De vraag is of deze onderwerpen in het licht van de empirische analyses als (vaste) waarde in het beoordelingskader (en daarmee mogelijk ook in een toekomstig mediabeleid) worden opgenomen.

De opbrengst van dit hoofdstuk kan worden voorgesteld als een matrix waarbij de waarden en de nieuwe thema's enerzijds worden afgezet tegen de functies anderzijds. Deze matrix is in tabel 4.1 opgenomen en volledig ingevuld.

Tabel 4.1 Risicoanalyse van het medialandschap in termen van waarden en functies

	Nieuwsvoorziening	Opinievorming & achtergrond	Specifieke informatie	Kunst & cultuur	Vermaak	Reclame/Voorlichting
Pluriformiteit	√√	√√	-	√	-	-
Toegankelijkheid	√	√	-	√√	-	-
Onafhankelijkheid	√√	√√	√√	√	-	√
Sociale samenhang	√	√	-	√	-	-
Kwaliteit	√√	√√	√√	√	-	√
Persoonlijke levenssfeer	-	-	√	-	√	√√

Legenda: √√ = risico √ = geen direct risico, wel reden voor aandacht - = geen risico

In essentie is deze matrix de analyse waarop de ‘de publieke agenda’ wordt gebaseerd. De aanduiding van maatschappelijke risico’s daarin is gebaseerd op een weging van de empirische ontwikkelingen in het medialandschap binnen het kader van de waarden en de functies. De totstandkoming van de publieke agenda voor het mediabeleid wordt in de navolgende paragrafen uitgewerkt.

4.4 PLURIFORMITEIT

Pluriformiteit is een waarde die door de tijd heen op verschillende manieren wordt geïnterpreteerd. Dit komt deels door het feit dat het brede begrip pluriformiteit verschillende uitwerkingen kent. Pluriformiteit kan in een aantal relevante uitwerkingen worden gehanteerd:

- 1 pluriformiteit van aanbieders (vaak aangeduid als pluraliteit);
- 2 pluriformiteit ‘binnen’ aanbieders (inhoudelijke variatie van het aanbod van een en dezelfde producent);
- 3 pluriformiteit (of diversiteit, variatie, onderscheidendheid) van het aanbod zelf in termen van inhoud en genres;
- 4 pluriformiteit van de vraag.

In het Nederlandse mediabeleid speelt pluriformiteit als algemene waarde voor het medialandschap als geheel en in de meeste uitwerkingen van het beleid een belangrijke rol (‘het medialandschap moet pluriform zijn’). Daarbij vormt vooral de pluraliteit een klassiek aanknopingspunt voor de overheid. In het omroepbeleid is de legitimatie van publieke voorzieningen sterk aan pluriformiteit gekoppeld en in het persbeleid geldt dat voor de marktaanvullende publieke bekostiging. Het omroepbeleid kent sterke publiekrechtelijke waarborgen voor de toetreding en publieke financiering van pluriforme aanbieders en voor de aanwezigheid van een pluriform aanbod naar functies en genres. Aldus wordt getracht aan de pluriformiteit in de vraag te voldoen. Dit beleid is gebaseerd op de aanname dat er zonder sterke overheidsinterventie, in termen van ordening en bekostiging, sprake is van een maatschappelijk risico. In het bijzonder dat van een te geringe pluraliteit van aanbieders en een te eenvormig aanbod. Dit publieke belang is bovendien in een zuiver nationaal perspectief gezet en beleidsmatig voor de verschillende media afzonderlijk uitgewerkt, waarbij er vooral aandacht is voor (nationale) radio en televisie.

4.4.1 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

Allereerst verruimt de commercialisering van de mediasector in meerdere opzichten de pluriformiteit. Waar het publieke omroepbestel zich primair richt op de pluriformiteit van maatschappelijke stromingen op mesoniveau, biedt de marktsector betere mogelijkheden om de verschillen in voorkeuren van consumenten op het individuele niveau te honoreren. Ook een tweede positieve ontwikkeling valt op, te weten het toegenomen belang van het internet. Het open, in zijn besturing sterk decentrale en in zijn bereik sterk internationale karakter van het internet vergroot enorm de pluriformiteit van het aanbod. Dat

geldt voor *alle dimensies* die we daarin kunnen onderscheiden: pluriformiteit naar levensbeschouwing, geografisch bepaalde pluriformiteit, pluriformiteit bepaald door leeftijden en leefstijlen, niet alleen pluriformiteit tussen de genres en typen inhoud maar ook binnen de genres afzonderlijk.

De toenemende mogelijkheden van substitutie tussen typen media kunnen bovendien steeds meer en vaker compensatie bieden bij tekorten in pluriformiteit bij een specifiek medium. Voor dieper gravende analyses van nieuws kan de consument immers zowel bij een krant als op het internet terecht. De toenemende internationalisering biedt daarnaast een belangrijke contextuele verandering, waardoor het vraagstuk van pluriformiteit in een nieuw perspectief moet worden gezien. Hoe zinvol en effectief zijn dan nog de bestaande beleidsarrangementen die zich alleen richten op de waarborging van pluriformiteit op nationaal niveau of in termen van een afzonderlijk medium? Nationale publiekrechtelijke omroepregels betreffende pluriformiteit kunnen niet zonder meer worden overgeheveld naar de nieuwe media, zoals het internet.

De aanwezigheid van een pluriform aanbod op zich zegt echter nog niets over het feitelijke bereik van dit aanbod en de doorgeleiding ervan naar de eindgebruiker. Juist bij deze fase van doorgeleiding, distributie en *packaging* (op onderscheiden plaatsen in de keten) doen zich vrij ingrijpende ontwikkelingen van privatisering en commercialisering voor. Dit kan ertoe leiden dat de aanwezigheid op zich van een pluriform aanbod in de fase van distributie en *packaging* onvoldoende doorwerkt en dat de eindgebruiker per saldo toch wordt geconfronteerd met een tamelijk eenvormig aanbod. Internationalisering en commercialisering kunnen leiden tot geringere pluraliteit van aanbieders, concentratie van marktmacht en feitelijke barrières voor nieuwe toetreders. Dit kan, gegeven de te beperkte concurrentie, doorwerken in onnodig hoge prijzen voor de consument. Dit risico, zo kwam in hoofdstuk 3 naar voren, speelt vooral een rol bij drie mediafuncties: onafhankelijke nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en, in wellicht mindere mate, kunst & cultuur (Appelman et al. 2005).

In beginsel hoeft een verminderde pluraliteit van aanbieders nog geen geringe pluriformiteit van aanbod in te houden. Soms kan concentratie van aanbieders juist de pluriformiteit van het aanbod vergroten. Het is immers mogelijk dat binnen één economisch geïntegreerd mediaconcern de afzonderlijke werkmatschappijen en daar werkende professionals onderling sterk verschillende inhoud aanbieden (interne pluriformiteit). In ieder geval laten de ontwikkelingen uit een oogpunt van pluriformiteit van het aanbod een op onderdelen zorgelijk beeld zien. Met name bij onafhankelijke nieuwsvoorziening en bij opinievorming & achtergrond doen zich ontwikkelingen voor die gezien het grote belang van deze functies met zorg moeten worden bekeken: uitdunning en inhoudelijke verschroming, homogenisering van het aanbod, vermenging van berichtgeving en reclame, toenemende taboes voor redacties, een te beperkt maatschappelijk-politiek debat, gegeven de afwezigheid van een reële oppositie.

4.4.2 CONCLUSIES

In algemene zin kan worden geconcludeerd dat pluriformiteit als waarde van groot belang blijft, maar dat pluriformiteit als publiek belang geen versterking vraagt, omdat veel nieuwe ontwikkelingen de realisatie van deze waarde uitdrukkelijk begunstigen. Een tocht op internet of een bezoek aan een tijdschriftenkiosk leert dat er sprake is van een veelkleurig aanbod. Blijvende *monitoring* is natuurlijk ook hier nodig, daar de ontwikkelingen zich vooral bij nieuwe media zoals het internet nog onvoldoende hebben uitgekristalliseerd. Zo zou het kunnen blijken dat de mogelijkheden voor substitutie uit het oogpunt van pluriformiteit tussen de media minder groot blijken te zijn dan nu redelijkerwijs mag worden aangenomen. De (mogelijke) problemen van algemene aard betreffen vooral de doorgeleiding van het pluriforme aanbod naar de eindgebruiker, een aspect dat hierna bij de behandeling van de toegankelijkheid nader aan de orde komt. Bovendien vragen in dat kader bestaande, nationale, mediums specifieke beleidsarrangementen ter waarborging van pluriformiteit om herziening.

Tabel 4.2 Bedreigingen voor de pluriformiteit van mediafuncties

	Nieuwsvoorziening	Opinievorming & achtergrond	Specifieke informatie	Kunst & cultuur	Vermaak	Reclame/Voorlichting
Pluriformiteit	√√	√√	-	√	-	-

Legenda: √√ = risico √ = geen direct risico, wel reden voor aandacht - = geen risico

Op onderdelen is wel degelijk sprake van reële, verhoogde risico's, zoals blijkt uit tabel 4.2. Deze concentreren zich op enkele functies. Het gaat dan vooral om de functies onafhankelijke nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en in mindere mate kunst & cultuur. Bij de laatste functie is overigens wel van belang dat de mate waarin sprake is van een toenemend maatschappelijk risico mede afhangt van het ambitieniveau waarop men pluriformiteit in het kunst & cultuurbeleid zelf formuleert. Deze keuze valt als zodanig buiten het mediabeleid en komt hier verder dan ook niet ter sprake.

Uitdrukkelijk moet verder onderscheid worden gemaakt tussen *pluraliteit van aanbieders* en *pluriformiteit van het aanbod*. Vanuit de optiek van het publieke belang is dit laatste het belangrijkste, daar hier de essentiële keuzevrijheid van de gebruiker in het geding is. In het verlengde van het voorgaande zal de gewenste verhoogde beleidsaandacht zich dan ook moeten concentreren op een afname van de pluriformiteit van het aanbod van onafhankelijke nieuwsvoorziening en opinievorming. De vraag welke gevolgen toe- en afname in de pluraliteit van aanbieders voor de pluriformiteit van het aanbod hebben, is een afgeleide.

4.5 TOEGANKELIJKHEID

Ook toegankelijkheid is een waarde die pas inzichtelijk wordt wanneer er verschillende dimensies van worden onderscheiden. Een eerste belangrijk onderscheid is het antwoord op de vraag: toegankelijkheid van wie? Daarbij gaat het in het medialandschap om twee verschillende actoren, te weten aanbieders en vragers. Bij de aanbieders gaat het om de toegankelijkheid tot infrastructuren en tot inhouden (*content* en de markten waarop die worden aangeboden). Ook de toegang tot rechten op inhouden en tot rechten op verspreiding en bewerking ervan moeten hieronder worden begrepen. Bij de vragers kunnen twee belangrijke vormen van toegankelijkheid worden onderscheiden. In de eerste plaats gaat het om toegankelijkheid in technologische en financieel-economische zin (betaalbaarheid). In de tweede plaats gaat het om toegankelijkheid in termen van feitelijk vermogen en competentie. Gedoeld wordt dan op het sociaal en cultureel bepaalde vermogen, in de zin van kennis en vaardigheden, om van het aanbod op een zinvolle wijze gebruik te maken.

4.5.1 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

Bij de toegankelijkheid voor aanbieders speelt differentiatie per functie een beperkte rol. Deze is immers ook een aspect van goede marktwerking, een punt dat bij alle functies relevant is. Aan de aanbodkant bieden internet, marktwerking en de toenemende convergentie in distributiekanaalen in beginsel vooral mogelijkheden tot verdere verruiming van de toegankelijkheid voor aanbieders. Nieuwkomers krijgen meer kans; de kosten om tot de markt toe te treden, dalen vaak. De toenemende technologische convergentie biedt aanbieders ook meer alternatieven.

Er zijn echter ook factoren die het goed functioneren van de markt hinderen. Dit geldt in beginsel voor alle functies en de daarbijbehorende deelmarkten. Allereerst kennen zowel de markten voor infrastructuren als voor *content* nog vele vormen van private, maar ook publieke monopolies en oligopolies. Bij de publieke monopolies gaat het vaak om voorrechten en voorrangsposities die de nationale overheid heeft toegekend toen toetsing aan Europese eisen van goede marktordening nog niet aan de orde was. De markt voor infrastructuren en de *content*-markt hebben steeds meer een internationale schaal, hetgeen de marktordening vaak bemoeilijkt. Monopolies en oligopolies kunnen dan eerder leiden tot ongewenste bundeling van diensten, tot kartelgedrag en tot het claimen van exclusieve rechten. Specifiek voor de *content*-markt geldt dat de wereldwijde versterking van het recht van intellectuele eigendom en het auteursrecht ervoor zorgt dat (deel)markten feitelijk worden ‘beschermd’ (bijvoorbeeld als gevolg van het type contract); daardoor is de toegankelijkheid mogelijk in het geding.

Technologische maatregelen bieden meer mogelijkheden voor elektronische toegangscontrole tot informatiebronnen en voor het afsluiten van informatie voor de gebruiker. Dit geldt voor het internet en de klassieke omroep, alsook voor

inhouden en diensten die via nieuwe kanalen zoals het netwerk voor mobiele telefonie worden aangeboden. De toenemende (mogelijkheden tot) commodificatie, rivalisering, vermarkting en commercialisering, evenals de steeds grotere rol van intellectuele eigendomsrechten bevorderen dat van deze technologische ontwikkeling ook feitelijk gebruik wordt gemaakt en dat aan de selectieve toelating van consumenten een prijs wordt verbonden. Juist in termen van toegang ontstaat op onderdelen een fundamenteel ander medialandschap dat in weinig meer doet denken aan het radio- en televisielandschap dat het beleid tot nu toe bepaalde (Van Eijk et al. 2005). Bij geprivatiseerde, geïndividualiseerde en toegangsgecontroleerde informatiediensten impliceert de opname van een inhoud op een betaalsite van internet in het programma van een betaalkanaal op televisie, niet langer een ('gratis')⁵ toegankelijkheid voor iedere burger. Die toegang moet steeds vaker nader en expliciet worden geregeld in een privaatrechtelijke overeenkomst tussen aanbieder en ontvanger, aangaande de (financiële) voorwaarden.

De technische mogelijkheid om inhoud af te kunnen sluiten, is echter geen voldoende voorwaarde voor het gebruik daarvan. Of een aanbieder voor zijn inhoud laat betalen, hangt ook sterk af van de markt waarin hij opereert. Indien een aanbieder zijn inkomsten uit reclamegelden haalt, heeft hij er het grootste belang bij de toegang zo groot mogelijk en de drempel zo laag mogelijk te maken. Om inhoud op maat te kunnen 'vermarkten', moet er een markt zijn (of worden gecreëerd) waarin genoeg mensen bereid zijn een prijs te betalen. Dat dit niet evident is in de (relatief verwende) Nederlandse markt, bewijst het tot op heden beperkte succes van betaaltelevisie. Of hier van een maatschappelijk risico sprake is, kan dus niet in algemene zin worden bepaald. Daarvoor is het nodig om een precieze en periodieke situatieanalyse te maken voor de onderscheiden diensten. De oren en ogen van de overheid en de samenleving moeten daarvoor minder gespitsd zijn op de media, maar meer op de onderscheiden functies en diensten zelf. Ook hier ligt bij de functies nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond mogelijk een groter probleem dan bij vermaak, ook gezien de specifieke kostenstructuur in die eerste markt. En binnen die laatste categorie is er waarschijnlijk een groter probleem bij Nederlandstalige producties, die relatief duur zijn in vergelijking met buitenlandse producties.

Een sluipender gevaar ligt in (onaanvaardbare) verschillen tussen burgers in hun feitelijke capaciteit om zinvol gebruik te maken van het sterk toegenomen aanbod. Dit risico van onvoldoende keuzevaardigheid van de burger zal niet voor alle bevolkingsgroepen gelijk zijn. Hoogopgeleide burgers zullen zich wel een weg weten te banen in een chaotisch aanbod dat weinig inzichtelijk is en veel kwaliteitsonzekerheid geeft. Wanneer men echter minder goed in staat is voor zichzelf een zoekrichting te ontwikkelen en de juiste vragen te stellen, blijft het overstelpende informatieaanbod een 'gegevenswoestijn', tot welke men wel toegang heeft, maar waarmee men niets kan beginnen. Er is wellicht een risico van maatschappelijk ongewenste scheidslijnen tussen burgers die wel en die niet in staat zijn zinvol gebruik te maken van het aanbod. De laatsten zullen zich dan

veelal beperken tot het relatief gemakkelijk toegankelijke aanbod, veelal van sterk recreatieve aard.

4.5.2 CONCLUSIES

Er is een maatschappelijk risico dat vooral kleinere aanbieders moeilijk toegang tot infrastructuur, distributiekanaal en ook *content* kunnen krijgen, waardoor zij geen reële positie op de markt kunnen ontwikkelen. Dit geldt voor zowel publieke als private aanbieders. Dit publieke belang betreft in beginsel alle functies en benadrukt het belang van een open en dynamische markt, waarin monopolies en oligopolies afwezig zijn en waarbij ook nieuwe en vooral kleinere aanbieders reële kansen krijgen.

Van de overheid mag worden verwacht dat zij bij een toenemende omslag van massa- naar kassacommunicatie en een versterkte privatisering van de toegang, de ontwikkeling van de financieel-economische toegankelijkheid in de toekomst volgt en waar nodig waarborgt. Dat geldt primair voor de toegankelijkheid (feitelijk en in termen van betaalbaarheid) van inhoud en diensten en secundair voor de toegang tot infrastructuur. Nadere maatstaven om de mate van het maatschappelijke risico en de gewenste versterking van het publiek belang te bepalen, zijn:

- 1 de aard van de desbetreffende functies en de vraag of er sprake is van een *merit good*: dit laatste geldt vooral voor de functies nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en kunst & cultuur (tabel 4.3);
- 2 de schaal van de producties van inhoud: bij een nationale schaal van Nederlandstalige inhoud zullen de productiekosten hoger zijn;
- 3 de mate waarin advertenties en sponsoring de productiekosten kunnen drukken.

Tabel 4.3 Bedreigingen voor de toegankelijkheid van mediafuncties

	Nieuwsvoorziening	Opinievorming & achtergrond	Specifieke informatie	Kunst & cultuur	Vermaak	Reclame/Voorlichting
Toegankelijkheid	√	√	-	√√	-	-

Legenda: √√ = risico √ = geen direct risico, wel reden voor aandacht - = geen risico

Bij economische toegankelijkheid gaat het niet alleen om betaalbaarheid, maar ook om de kwaliteit van de privaatrechtelijke overeenkomst tussen aanbieders en ontvangers. Zijn de rechten en verplichtingen die aan aanbieder en ontvanger in het contract zijn toegekend wel evenwichtig verdeeld, wordt de ontvanger niet verplicht om te langdurige verplichtingen aan te gaan en (naar zijn wens eigenlijk te) breed samengestelde pakketten af te nemen?

Ook is er een potentieel maatschappelijk risico waar het gaat om de capaciteit van de gebruiker om met het toegenomen aanbod om te gaan. Het (publieke) belang van een zekere, gelijkwaardige sociaal-culturele toegankelijkheid van het aanbod verdient de aandacht van de overheid. Ook hier gaat het vooral om een mogelijk risico, dat door het systematisch volgen van markten en consumentengedrag in maatschappelijke discussies aan de orde kan worden gesteld. Er ligt hier overigens een sterke relatie met het beleid voor andere publieke voorzieningen. Zo zal een hoge kwaliteit van het algemeen vormend onderwijs een evenwichtigere maatschappelijke verdeling bevorderen van de kennis en vaardigheden die nodig zijn voor zinvol mediagebruik. Ook het klassieke openbare-bibliotheekwerk kan hier van belang zijn, zowel waar het gaat om een zoveel mogelijk objectieve, transparante en belangeloze ontsluiting van het aanbod als bij de directe ondersteuning van de consument bij het maken van eigen keuzes.

4.6 ONAFHANKELIJKHEID

Onafhankelijkheid valt als centrale waarde in twee belangrijke dimensies uiteen. In de eerste plaats gaat het om de vraag *wie* onafhankelijk is of moet zijn. In het medialandschap gaat het dan om de verschillende ‘verschijningsvormen’ van aanbieders, zoals mediabedrijven, non-profitinstellingen, programmamakers en journalisten. Of het betreft de onafhankelijkheid van de ontvanger, in zijn rol als burger of als vrije consument. In de tweede plaats gaat het om de vraag *ten opzichte van wie* men onafhankelijk is: de overheid of commerciële marktpartijen?

Onafhankelijkheid is geen vanzelfsprekendheid, maar een specifieke maatschappelijke constructie die ontwikkeld, gekoesterd en onderhouden moet worden. Die taak valt niet alleen aan de overheid toe, maar ook aan burgers en andere maatschappelijke actoren. Rechtsregels geven voor deze maatschappelijke constructies dwingende randvoorwaarden. De vraag hoe de waarde van onafhankelijkheid in de toekomst moet worden vormgegeven, is echter meer dan een juridisch vraagstuk, van uitleg van regels en van jurisprudentie. Voor de toekomst is een bredere beleidsvisie nodig die ook stoelt op een sociologische en economische analyse, waarbij onder meer de volgende vragen aan de orde moeten komen:

- Welke bedreigingen, beperkingen, maar ook verruiming van de waarde van onafhankelijkheid zijn het meest manifest, gegeven de empirische ontwikkelingen in het medialandschap?
- Voor welke varianten van uitwerking (bijvoorbeeld onafhankelijkheid voor de producenten of gebruikers) pakken deze beperkingen en bedreigingen het slechtste uit?
- Wie profiteren het meeste van de vrijheidsverruiming?
- Welke uitwerkingsvarianten van onafhankelijkheid krijgen, gegeven de veranderende maatschappelijke context, een toenemend maatschappelijk gewicht?
- Zijn de huidige juridische en maatschappelijke arrangementen adequaat om nieuwe bedreigingen het hoofd te bieden en bieden zij voldoende ruimte om

maximaal te profiteren van de verruiming van onafhankelijkheid als gevolg van technologische en economische ontwikkelingen?

4.6.1 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

In de meest algemene zin kan worden geconstateerd dat een groot aantal factoren de onafhankelijkheid van de aanbieder aanmerkelijk verruimt. De mogelijkheden om onafhankelijk van anderen aan te bieden en meningen en standpunten te uiten zijn sterk toegenomen. Denk aan het open karakter van het internet, waardoor iedereen een website kan beginnen; de introductie van marktwerking bij vooral de klassieke omroep; en in veel gevallen de verlaging van productiekosten. Het wereldwijde karakter van de nieuwe media vergroot ook het *potentiële* bereik van het aanbod, wat verder wordt bevorderd door de digitalisering van de infrastructuur, die in termen van mogelijkheden en capaciteit sterk wordt uitgebreid.

Dit betekent nog niet dat de beoogde ontvanger ook daadwerkelijk wordt bereikt. Hierbij is de aanbieder in het nieuwe medialandschap in hoge mate afhankelijk van voornamelijk private, veelal commerciële actoren die bij deze distributie en *packaging* een schakelfunctie vervullen: kabelbeheerders, opstellers van elektronische programmagidsen, *package*-dealers, beheerders van startpagina's, zoekmachines, enzovoort. In het verlengde hiervan kan bij de aandacht voor vrijheid en onafhankelijkheid een zekere verschuiving worden geconstateerd van de klassieke vrijwaring van overheidsensuur en -repressie naar vragen van economisch bepaalde (on)afhankelijkheid, zowel bij de toegang tot essentiële distributiekanaalen als bij professionele onafhankelijkheid.

Een ander mogelijk maatschappelijk risico betreft de positie van non-profitorganisaties die media-inhouden aanbieden, een constatering die vooral relevant is in de Nederlandse context. In algemene zin geldt ook voor hen dat met name het internet per saldo veel ruimere mogelijkheden biedt zich als aanbieder in het medialandschap te manifesteren. Niets staat non-profitorganisaties en andere sociale bewegingen in de weg om via het internet bij te dragen aan een verruiming van het beschikbare aanbod. Toch liggen er voor vooral de meer klassieke non-profitorganisaties die thans participeren in een door publieke middelen bekostigd bestel de nodige risico's. Aan hen lijkt steeds meer de vraag te worden gesteld zich meer in een 'publiekrechtelijk' kader te voegen óf zich als aanbieder op een markt te ontwikkelen. Beide raken aan de kern van de eigenstandige missie en positie (een private organisatie die publieke belangen behartigen wil vanuit een eigenstandige visie op het publieke belang).

Doordat bij toenemende vermarkting van het aanbod het mededingingsrecht een dominant instrument is geworden, komt de vraag op of non-profitorganisaties bij de bescherming van hun vrijheid en onafhankelijkheid wel zo veel profijt hebben van dit instrument, dat primair voor de commerciële markt is bedoeld. Non-profitorganisaties functioneren nu eenmaal beter in een andere setting dan een markt (Goodin 2001; James 2003). Wellicht liggen daar kansen, maar vormen van

gemengde en hybride ‘maatschappelijke mediaondernemingen’ staan onder druk. Het risico bestaat dat zij feitelijk worden gedwongen te opereren als marktorganisaties en zich primair moeten richten op het behoud van hun marktpositie, ten nadele van hun ideële missie (Goodin 2002; McChesney en Nichols 2002; Trappel en Meier 2001; Gunn 2004; Van Vree 2004).

De toenemende vermarkting en commercialisering hebben sterkere, zeker ook negatieve gevolgen voor de onafhankelijkheid op professioneel niveau. Dit geldt in het bijzonder voor de functies nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en het geven van specifieke informatie. Allereerst is het zo dat ook een goed functionerende markt niet zonder meer een onafhankelijke, vrije professie garandeert (Appelman et al. 2005). Daarnaast geeft hoofdstuk 2 juist voor de genoemde functies verscheidene voorbeelden van ongewenste neveneffecten van de toenemende commercialisering en de daarmee samenhangende economische concentratie: een steeds grotere druk op de professie om zich op hypes te richten, homogenisering van het aanbod, de toenemende druk van adverteerders en grotere vermenging van genres, met name fictie en non-fictie, waardoor de status van het desbetreffende mediaproduct voor de ontvanger onduidelijk is. Naast deze externe factoren die de professionele onafhankelijkheid beperken, geldt dat de professionele codes die deze professionele autonomie en verantwoordelijkheid vormgeven, voor een nieuw medium als internet nog onvoldoende zijn ontwikkeld (Deuze 2002; Paulussen 2004).

In een democratische samenleving heeft de onafhankelijkheid van de media ook een dienstbare rol ten behoeve van de vrijheid van de burger. Het gaat erom het publiek waarheidsgetrouw, evenwichtig en transparant te informeren en het nieuws te duiden. Zo is er een basis voor eigen meningsvorming en voor maatschappelijke participatie van de burger in het publiek domein. Deze meer instrumentele rol van het medialandschap is ook terug te vinden in het klassieke machtigingsmodel dat besloten ligt in de professionele, journalistieke traditie.

Deze instrumentele rol van het medialandschap voor de burger/consument zal in de toekomst steeds minder een ‘rustig bezit’ zijn. Vermenging van feit en fictie en onzekerheid over de context en herkomst van informatie en de onafhankelijkheid van de aanbieder dragen daaraan bij. Ook een media-aanbod dat onder het mom van informatieverschaffing feitelijk vooral commerciële motieven heeft of bovenal emotionerend werkt en zich (uitsluitend) richt op sensatie en hypes, belemmert de burger in zijn eigen meningsvorming en zijn maatschappelijke participatie. Het mogelijke maatschappelijke risico bij de consumentensoevereiniteit komt sterk naar voren in relatie tot private actoren, die een sleutelrol vervullen bij de distributie en doorgeleiding van het aanbod, zoals kabelbeheerders, informatieagenten en beheerders van zoekmachines en startpagina’s. De keuzes die zij maken zijn voor de eindgebruiker vaak niet kenbaar, terwijl deze commerciële actoren meestal geen belang hebben bij een neutrale ontsluiting van een pluriform en kwalitatief goed aanbod dat de keuzevrijheid van de eindgebruiker faciliteert, in plaats van deze te beperken.

4.6.2 CONCLUSIES

Evenals bij pluriformiteit kan in algemene zin worden gesteld dat de nieuwe technologieën de onafhankelijkheid en de vrijheid van aanbieders en ontvangers enerzijds verruimen, maar dat er anderzijds op onderdelen alle reden is voor extra waakzaamheid en versterking van het publiek belang. Ten tweede krijgt in de hier beschreven benadering de beleidsmatige uitwerking van de onafhankelijkheid andere accenten dan in de traditionele optiek. Het recht van de aanbieders om gevrijwaard te worden van overheidsdwang blijft belangrijk, maar is minder dominerend. Bij toenemende commercialisering verschuift het maatschappelijke risico naar een te grote *economisch* bepaalde afhankelijkheid, in het bijzonder bij de toegang.

Tabel 4.4 Bedreigingen voor de onafhankelijkheid van mediafuncties

	Nieuwsvoorziening	Opinievorming & achtergrond	Specifieke informatie	Kunst & cultuur	Vermaak	Reclame/Voorlichting
Onafhankelijkheid	√√	√√	√√	√	-	√

Legenda: √√ = risico √ = geen direct risico, wel reden voor aandacht - = geen risico

Het maatschappelijke risico concentreert zich vooral bij de functies onafhankelijke nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en het geven van specifieke informatie, zo laat tabel 4.4 zien. Bij de laatste functie gaat het bijvoorbeeld om bedrijven die programma's over hun producten sponsoren of zelf maken en deze direct via eigen of ingehuurde kanalen onder consumenten distribueren. Binnen het geheel van aanbieders concentreert het risico zich vooral bij de non-profitinstellingen en wellicht in nog sterkere mate bij de professionals binnen de functiegebieden van nieuws, opinie en specifieke informatie. Bij deze laatste actoren zijn de uit een oogpunt van onafhankelijkheid negatieve verschijnselen immers het meest manifest. Dit betekent dat de onafhankelijkheid van de professionele beroepsgroep bij de drie genoemde functies als een in het komende beleid te versterken publiek belang moet worden aangemerkt. De huidige maatschappelijke en beleidsarrangementen op dit punt zijn onvoldoende op de nieuwe situatie toegesneden (Broeders en Van de Donk 2004).

In ons maatschappijtype is professionele onafhankelijkheid een belangrijke voorwaarde om de autonomie van de burger, in termen van eigen meningsvorming en maatschappelijke participatie, daadwerkelijk te realiseren. Natuurlijk impliceert een onafhankelijke pers nog geen kwaliteitsgarantie, maar zonder deze onafhankelijkheid ontstaat er zeker geen betrouwbaar en inzichtelijk aanbod, dat de burger/consument in staat stelt zijn meningsvorming en maatschappelijke participatie effectief te realiseren. Ook hier zijn vooral de functies nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en het geven van specifieke informatie in het geding.

4.7 SOCIALE SAMENHANG

Sociale samenhang wordt hier geformuleerd in termen van aanwezigheid van een ontmoetingsfunctie, als basis voor maatschappelijke participatie en deliberatie. In het WRR-rapport *Waarden, normen en de last van het gedrag* (WRR 2003) wordt gesteld dat een moderne samenleving voor de opgave staat een grote(re) mate van pluriformiteit samen te laten gaan met een voldoende aandacht voor eenheid en gemeenschappelijkheid. Wanneer we hier spreken over sociale samenhang als ‘waarde’ gaat het om de bijdrage van het medialandschap aan die opgave. Men zou ook kunnen spreken van ‘burgerlijke samenhang’. Sociale samenhang betreft derhalve niet het forceren van eenheid. Sociale samenhang is in deze conceptie een noodzakelijke voorwaarde om zinvol en vreedzaam met verschillen om te gaan. Men kan elkanders standpunten en visies duiden en begrijpen, zodat deze in het maatschappelijke debat op elkaar worden betrokken, waardoor er een publieke meningsvorming ontstaat (Etzioni 2004; Putnam 2000; Calhoun 1997; Pels 2003). Naast de vrijheid van meningsuiting is er ook sprake van een vrijheid van meningsvorming. Het in staat zijn om van elkaars standpunten en oriëntaties kennis te nemen, is een voorwaarde voor een vitale democratie. In hoofdstuk 2 is de kwestie van sociale samenhang naar voren gekomen als een aandachtspunt voor de toekomst.

4.7.1 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

Per saldo kan bij het aandachtspunt sociale samenhang het optimisme overheersen. De nieuwe technologische ontwikkelingen maken sociale samenhang in talloze, deels nieuwe vormen mogelijk. Daarbij gaat het niet alleen om de verschillende territoriale niveaus – lokaal/regionaal, nationaal, Europees en mondiaal – maar ook om zeer verschillende en vaak nieuwe functionele gemeenschappen. Bij deze laatste kan men denken aan *community computing* van groepen burgers met een gemeenschappelijke thematische belangstelling of met een gedeeld probleem, non-gouvernementele organisaties en dergelijke.

Het toenemende belang van de maatschappelijke en politiek-democratische besluitvorming op Europees en regionaal niveau vergt dat het medialandschap een adequaat platform biedt voor een gemeenschappelijke openbare communicatieruimte, waarin de standpunten en visies op elkaar worden betrokken en openbare meningsvorming plaatsvindt. Tegenover het mogelijke verlies aan sociale samenhang op het niveau van de nationale gemeenschap staan de kansen die nieuwe media zoals het internet bieden voor nieuwe gemeenschapsvormen die de nationale grenzen overschrijden. Nieuwe vormen van maatschappelijk initiatief worden door de nieuwe communicatiemiddelen mogelijk gemaakt en ondersteund (Van de Donk et al. 2004; Etzioni 2004; Pew 2000).

Op het niveau van het bredere maatschappelijke beraad laat de analyse in hoofdstuk 2 evenwel duidelijk zien hoezeer sommige ontwikkelingen in het medialandschap feitelijk leiden tot verhoogde risico's van fragmentatie, individualise-

ring en versplintering van de openbare sfeer. Allereerst heeft de opmars van de marktlogica in de jaren negentig geleid tot een zekere, recentelijk weer onderkende verwaarlozing van boven-individuele functies van het medialandschap, waaronder vragen van sociale samenhang. De technologische ontwikkelingen bieden burgers nieuwe mogelijkheden om zich in de eigen voorkeuren op te sluiten en zich te onttrekken aan impulsen van buiten de eigen wereld. *Bonding* is nog geen *bridging*. Bovendien kan het toegenomen aanbod ertoe leiden dat bepaalde groepen zich permanent onttrekken aan bepaalde inhoud die – in de ogen van de overheid – als *merit good* worden aangemerkt. Met het oog op een goede maatschappelijke deliberatie zijn deze ontwikkelingen het meest bedreigend bij de functies nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond.

4.7.2 CONCLUSIE

Tabel 4.5 vat de hiervoor vermelde bevindingen samen.

Tabel 4.5 Bedreigingen voor de sociale samenhang van mediafuncties

	Nieuwsvoorziening	Opinievorming & achtergrond	Specifieke informatie	Kunst & cultuur	Vermaak	Reclame/Voorlichting
Sociale samenhang	√	√	-	√	-	-

Legenda: √√ = risico √ = geen direct risico, wel reden voor aandacht - = geen risico

Er zijn overwegingen pro en contra om sociale samenhang in het toekomstige mediabeleid als aandachtspunt en als *mogelijk* publiek belang aan te merken. Tegenover het reële optimistische toekomstperspectief voor allerlei vormen van sociale samenhang buiten de traditionele, vaak nationale kaders, staat ook de werkelijkheid van ontwikkelingen die een fragmentatie en versplintering van de gemeenschappelijke ruimte bevorderen. Waar deze laatste ontwikkeling de functie nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond betreft, is er een directe relatie met de kwaliteit van het maatschappelijk beraad en van de openbare meningsvorming.

Er is per saldo een goede reden om sociale samenhang in ieder geval als waarde een plaats te geven in het mediabeleid voor de toekomst, uitdrukkelijk toegespitst op de genoemde functies. Dit waarborgt dat negatieve ontwikkelingen beter worden bewaakt en niet op hun beloop worden gelaten. Een dergelijke *monitoring* maakt het mogelijk de ‘winst-en-verliesrekening’ zichtbaar te maken: wordt verlies van traditionele samenhang gecompenseerd door nieuwe vormen? Wanneer deze rekening periodiek wordt opgemaakt, kan worden vastgesteld of er sprake is van een evident maatschappelijk risico en een publiek belang.

4.8 KWALITEIT

Kwaliteit is als waarde in het mediabeleid problematischer dan in sectoren als zorg- en onderwijsbeleid, waar de Grondwet en het internationale recht de overheid een duidelijke bevoegdheid geven om kwaliteitseisen te stellen aan aanbieders en soms ook ontvangers. Bij het mediabeleid is een dergelijke juridische bevoegdheid afwezig. Uit de analyse in hoofdstuk 2 zijn evenwel indicaties naar voren gekomen dat vragen van kwaliteit in de toekomst aan belang winnen. De vraag ligt nu voor of dit voldoende is om kwaliteit als relevante waarde voor het toekomstige mediabeleid aan te merken.

Voordat we aan een antwoord op die vraag toekomen, is het van belang een viertal aspecten van het kwaliteitsbegrip te onderscheiden. Bij het mediabeleid spelen verschillende soorten kwaliteit een rol. Toch is er een duidelijke algemene noemer, kwaliteit in de zin van deugdelijkheid, een invulling die ook in de onderwijssector prominent aanwezig is. Binnen deze ruime categorie zijn vier, zeer verschillende varianten van uitwerking relevant.

In de eerste plaats gaat het om de mate waarin het medialandschap als geheel zijn maatschappelijke functies vervult. Hoe vervult het bestel zijn instrumentele rol voor de maatschappij, de democratie, de cultuur en de economie als geheel? Een marktdefinitie van kwaliteit – het medialandschap heeft kwaliteit als aan de behoeften van de individuele consument is voldaan – voldoet niet. Zonder een notie van kwaliteit op dit macroniveau is het risico te groot, gezien het recente verleden waarin marktlogica en privatisering centraal stonden, dat het medialandschap alleen wordt beoordeeld in termen van het voldoen aan individuele preferenties.

Ten tweede gaat het om kwaliteit in normatief-juridische zin. We doelen dan op kwaliteitsnormen die voortvloeien uit algemeen geldende juridische publieke belangen die op zich niet mediaspecifiek zijn, maar in deze sector wel een bijzondere betekenis hebben, zoals jeugdbescherming en regels voor wederzijds respect, zoals het verbod op belediging en smaad en op het aanzetten tot haat. Over de noodzaak van borging van deze belangen in de vorm van regels bestaat een grote, bestendige en internationale consensus. Deze opvatting van kwaliteit geeft in feite een tolerantiegrens aan.

Ten derde gaat het om professionele kwaliteit. Ook deze vorm van kwaliteit is niet mediaspecifiek. Maar de professionele kwaliteit verschilt binnen de mediasector wel per functie. Professionele kwaliteitsregels zijn voor de journalistiek uiteraard anders dan die in de sector van kunst & cultuur. Bij de journalistiek is ook in veel hogere mate sprake van internationale codificatie van beroepsregels (Zie in Prenger en Van Vree 2004).

Ten vierde gaat het om kwaliteit in de zin van het voldoende honoreren van individuele voorkeuren. Kwaliteit is daar een operationeel criterium, en beoogt

simpelweg vast te stellen of het beschikbare aanbod voldoet aan de vraag en of in een bepaalde vraag kan worden voorzien.

4.8.1 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

Bij toenemende vermarkting en commercialisering van het medialandschap komt de kwaliteit van het medialandschap (in de zin van het vervullen van zijn maatschappelijke functies) als geheel onder druk te staan. De functies die hier in het geding zijn, betreffen vooral nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en kunst & cultuur. Hoofdstuk 2 biedt voldoende indicaties voor twijfel of het medialandschap in vooral de eerste twee functies zijn dienstbare rol voor de maatschappelijke en politieke democratie goed blijft vervullen. De bij pluriformiteit en onafhankelijkheid genoemde ontwikkelingen zijn ook hier relevant. Hier is in ieder geval sprake van een *mogelijk* risico en van een te versterken publiek belang.

De normatief-juridische kwaliteit heeft betrekking op alle mediafuncties en is onverminderd en blijvend van belang. De desbetreffende publieke belangen zijn reeds in hoge mate erkend in de vorm van regels en jurisprudentie. Voor de toekomst liggen de vragen hier vooral in de vormgeving: nationale of internationale regels, coregulering of zelfregulering?

De professionele kwaliteit betreft in eerste instantie de functies nieuwsvoorziening en het verstrekken van specifieke informatie en komt tot uiting in eisen als waarheidsgetrouwheid, inzichtelijkheid, betrouwbaarheid en adequate verantwoording. Hier is zeker sprake van een potentieel maatschappelijk risico en een te versterken publiek belang. Het probleem is niet de afwezigheid van goede kwaliteitscodes, maar de mate waarin de journalistieke beroepsgroep bij toenemende economische afhankelijkheid in staat wordt gesteld zich daarnaar ook feitelijk te gedragen. Ook de onmogelijkheid om, gegeven het open karakter van het journalistieke beroep, deze codes op te leggen, belemmert de feitelijke betekenis (en gelding) van deze codes. Versterking van dit publieke belang betekent hier vooral dat professionele kwaliteit niet alleen als een zaak van de beroepsgroep zelf wordt gezien.

Het grote verschil op dit punt tussen de culturele functie en de twee andere hierboven genoemde functies is vooral dat vanaf de jaren tachtig culturele professionaliteit in het geldende mediabeleid al in hoge mate is erkend als publiek belang, voornamelijk als legitimatie van het publieke omroepbestel. Het probleem voor de toekomst ligt vooral in de zich wijzigende sociaal-culturele context, waarin dit cultuurconcept in afnemende mate een 'rustig bezit' is (Hoefnagel en Den Hoed 2005). De legitimiteit van een dergelijke benadering komt steeds meer in het geding. Hoewel deze discussie primair het culturele domein betreft, is door de sterke koppeling tussen cultuur- en mediabeleid die in de jaren tachtig is aangebracht, ook het mediabeleid zelf in het geding gekomen. Aanmerking van culturele professionaliteit als publiek belang betekent niet zozeer dat de komende jaren

de culturele functie binnen het publieke bestel zonder meer moet worden versterkt, maar zet eerder vraagtekens bij de in het nabije verleden gekozen lijn.

Kwaliteit in de zin van het voldoende honoreren van individuele voorkeuren speelt in beginsel een rol bij alle functies. Zij is echter verreweg het meest dominant bij de mediafuncties vermaak en specifieke, op het individu gerichte informatie. Het algemene publieke belang van een goede marktordening krijgt in de mediasector een eigen scherpte, gegeven twee sectorspecifieke vormen van marktfalen (Appelman et al. 2005). Ten eerste: de combinatie van hoge vaste kosten en lage marginale kosten scheidt schaaleffecten en kan leiden tot monopolies of oligopolies. Ten tweede: de informatieasymmetrie beperkt de consumentensovereiniteit. De eerste vorm van marktfalen komt bijvoorbeeld tot uiting in de dominantie van het Amerikaanse aanbod in het medialandschap, wat ten koste kan gaan van de kansen van Europese en nationale aanbieders. Door deze specifieke karakteristieken van mediamarkten werken reële nationale differentiaties in de vraag niet of minder door in het aanbod (Hoskins, McFadyen en Finn 2004).

4.8.2 CONCLUSIES

Kwaliteit, in termen van deugdelijkheid, heeft in het mediabeleid geen eenduidige betekenis, maar kan per saldo als relevante waarde in het toekomstige mediabeleid niet worden gemist. Zonder introductie van het kwaliteitsidee blijven immers essentiële aspecten van een goed toekomstig mediabeleid ten onrechte buiten beeld. Wel vraagt deze waarde voor een adequate beleidsanalyse om een verdere stelselmatige uitwerking, bijvoorbeeld langs de lijnen die hiervoor in dit hoofdstuk nader zijn aangegeven.

Hier moet onderscheid worden gemaakt tussen het niveau van de beleidsanalyse en een juridische optiek op de instrumenten van het beleid. Het gegeven dat op het niveau van de instrumentatie van het mediabeleid sterke juridische beperkingen aan directe overheidsinterventie ter wille van de kwaliteit worden gesteld, moet niet leiden tot een taboe op het stellen van de kwaliteitsvraag op het niveau van de beleidsanalyse. Het mogelijk maatschappelijk disfunctioneren van het medialandschap wordt dan ten onrechte niet aan de orde gesteld. Zowel het hier gegeven onderscheid in enkele relevante dimensies van kwaliteit als de verbinding van het begrip kwaliteit aan specifieke functies in het medialandschap zou deze discussie specifieker en zinvoller kunnen maken. Overwegingen van diagnose (beleidsanalyse) en remedie (instrumenten) moeten daarbij wel worden onderscheiden. Er is geen directe koppeling tussen geconstateerde kwaliteits tekorten en zware interventies zoals wettelijke beperkingen van de vrijheid van meningsuiting.

De overheid kan ook onderzoek bevorderen dat het kwaliteitsrisico zichtbaar maakt, waardoor het onderwerp van debat wordt en zij kan zelfregulering stimuleren. Populairder gezegd: ook in het mediabeleid van de overheid moet over

vragen van kwaliteit van de media kunnen worden gepraat. Deze discussie kan niet worden ontweken met een enkel beroep op aantasting van de vrijheid en autonomie van de media. Uitgesproken versterking als publiek belang vraagt in het bijzonder de *professionele kwaliteit* bij de functies nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en het geven van specifieke informatie (tabel 4.6). Hier zijn niet alleen duidelijke indicaties van afnemende kwaliteit, ook de grote schade van afnemende kwaliteit voor de maatschappij en voor de individuele burger/consument is hier een belangrijk argument. Het beste voorbeeld vormt hier de vermenging van fictie en non-fictie die voor de vragende burger/consument niet kenbaar is.

Tabel 4.6 Bedreigingen voor de kwaliteit van mediafuncties

	Nieuwsvoorziening	Opinievorming & achtergrond	Specifieke informatie	Kunst & cultuur	Vermaak	Reclame/Voorlichting
Kwaliteit	√√	√√	√√	√	-	√

Legenda: √√ = risico √ = geen direct risico, wel reden voor aandacht - = geen risico

4.9 BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

De bescherming van de persoonlijke levenssfeer (privacy) is niet zozeer inherent aan het stelsel van openbare communicatie dat in dit rapport aan de orde is, maar is wel relevant voor de noodzakelijke herformulering van de openbare versus de private, besloten sfeer. Vroeger werd het onderscheid tussen beide sferen door de technologische aard van het betrokken medium bepaald. Enerzijds waren er mediatypen die leidden tot een punt-tot-puntcommunicatie (denk aan de telefoon), anderzijds bestonden er mediatypen die een verbinding tussen één punt met een oneindig aantal punten tot stand brachten (denk aan de televisie).

Binnen deze markering kon het toepassingsgebied van relevante waarden goed worden bepaald. Het eerste gebied werd beschermd door het communicatiegeheim, het tweede door de uitingsvrijheid. Nieuwe technologische ontwikkelingen zetten dat evidente onderscheid tussen openbare en niet-openbare communicatie onder druk (Prins 2004). Een mobiele telefoon is in toenemende mate een hybride variant van media- en communicatietechnologie. Maar ook interactiviteit op het internet en de televisie brengt vermenging tot stand. De afbakening van beide domeinen is daarmee veel meer een open normatieve vraag geworden, die minder vooraf technologisch, naar type medium is bepaald.

4.9.1 RELEVANTE ONTWIKKELINGEN

De technologische ontwikkelingen wijzen op verdergaande mogelijkheden van commodificatie van mediadiensten en op daarmee verbonden benutting van

gebruiksgegevens en gebruiksprofielen. Vragen van persoonlijke levenssfeer en meesterschap over de eigen identiteit komen door technologische en economische ontwikkelingen nu ook op bij de openbare vormen van communicatie. De robuuste trend van digitalisering zal dit sterk bevorderen. Er doemen nieuwe mogelijkheden op voor geregistreerde vormen van interactie, commodificatie, intelligente videorecorders en EPG's die suggesties doen op basis van geregistreerd kijkgedrag. Soms is het commerciële belang van die data al zichtbaar: veel kijken naar verbouwprogramma's leidt bijvoorbeeld tot e-mails en aanbiedingen. Veel was er tot nu toe vrij toegankelijk vanwege het feit dat de technologie ontbrak om de toegang vanuit een commercieel belang te controleren. Vormen van Digital Rights Management zullen leiden tot intensievere en op individueel niveau te organiseren vormen van controle van gebruik.

4.9.2 CONCLUSIES

Er zijn twee redenen om bescherming van de persoonlijke levenssfeer als waarde én als publiek belang aan te merken in een toekomstgericht mediabeleid. Allereerst uit een oogpunt van domeinbepaling. Gezien de technologische ontwikkelingen zal men de sfeer van openbare communicatie die men maatschappelijk gewenst acht de komende jaren steeds weer opnieuw moeten bepalen. De openbare communicatievrijheid enerzijds en informatiebescherming en privacy anderzijds moeten tegen elkaar worden afgewogen. Daarnaast zijn er empirische indicaties voor maatschappelijke risico's. Waar een positief gebruik van persoonsgegevens, zoals gepersonaliseerde services, overgaat in een schending van privacy is echter niet altijd eenvoudig te duiden. Waakzaamheid en een voortdurende situatieanalyse in specifieke uitwerkingen in het mediaveld zijn in deze situatie gewenst. Dit vraagt om een goede afstemming tussen de relevante toezichthouders. De reclame als mediafunctie is hier een belangrijk aandachtsgebied (tabel 4.7).⁶

Tabel 4.7 Bedreigingen voor de persoonlijke levenssfeer

	Nieuwsvoorziening	Opinievorming & achtergrond	Specifieke informatie	Kunst & cultuur	Vermaak	Reclame/Voorlichting
Persoonlijke levenssfeer	-	-	√	-	√	√√

Legenda: √√ = risico √ = geen direct risico, wel reden voor aandacht - = geen risico

4.10 SAMENVATTING EN CONCLUSIE: EEN TOEKOMSTGERICHTE AGENDA VOOR HET MEDIABELEID

De in het begin van dit rapport gepostuleerde waarden behouden ook in de toekomst hun relevantie. Wel zijn verschuivingen nodig op het concretere

niveau van de aanmerking als publiek belang. De legitimatie van publieke belangen vraagt om nieuwe en preciezere maatschappelijke argumenten: de huidige vanzelfsprekendheid van legitimaties op basis van technische argumentaties zal verminderen. Die argumentaties en analyses dienen daarentegen aan te sluiten op een functionele benadering van het medialandschap. Daarnaast is geconstateerd dat waarden, of in sommige gevallen aandachtspunten zoals sociale samenhang, kwaliteit en bescherming van de persoonlijke levenssfeer, in het toekomstige beleid een explicietere erkenning moeten krijgen. Zij kunnen in aanvulling op de gepos-tuleerde waarden worden opgenomen in het beoordelingskader voor toekomstige ontwikkelingen.

We maken daar waar het gaat om publieke belangen een drieslag: sommige zijn bestendig, sommige vragen om herziening en heroverweging, en sommige vragen om een versterking. Die versterking wordt gefundeerd in de hiervoor gegeven inventarisatie van ontwikkelingen en, meer in het bijzonder, in de daarbij gesignaleerde risico's. We duiden die te versterken publieke belangen hier als globaal en inhoudelijk aan (het 'wat'). De uitwerking in meer concrete aanbevelingen geschiedt in hoofdstuk 5. Daar zullen ook enkele algemenere opmerkingen worden gemaakt over de consequenties die de veranderingen in het medialandschap met zich meebrengen voor de manier waarop het beleid kan worden gevoerd (het 'hoe').

Bestendige publieke belangen

De publieke belangen die een zekere bestendigheid hebben en als zodanig geen grote veranderingen hoeven te ondergaan, vallen uiteen in drie categorieën. Ten eerste kunnen de klassieke overheidsregels worden genoemd die de communicatievrijheid en onafhankelijkheid vastleggen, beschermen en vrijwaren van onrechtmatige overheidsbeperkingen, gegeven de Grondwet, het EVRM en de daarop aansluitende jurisprudentie. Ten tweede valt de noodzaak van goede marktordening onder deze publieke belangen. Gelijke voorwaarden voor toetreding van nieuwe aanbieders tot de markt en gelijke functioneringsvoorwaarden op de markt zijn niet alleen een economisch belang, maar zijn ook uit een oogpunt van goed mediabeleid noodzakelijk. Ten derde kan hier de normatief-juridische kwaliteit worden genoemd die is uitgewerkt in een aantal (internationale) juridische normen aangaande het respect voor de menselijke waardigheid, het verbod op het aanzetten tot haat en de bescherming van minderjarigen.

Publieke belangen die in hun vormgeving aan herziening of heroverweging toe zijn

Sommige publieke belangen vragen, gezien ontwikkelingen als commercialisering en internationalisering, om een andere vormgeving. De huidige arrangementen (bijvoorbeeld de publieke omroep of de beleidskaders waarmee mediamarkten worden gecontroleerd op pluriformiteit) verliezen hun effectiviteit, daar zij uitgaan van verouderde aannames. Onder deze categorie vallen vooral nationale regels ter waarborging van pluriformiteit. Ook de huidige sterke koppeling

van culturele, kunstzinnige publieke belangen aan meer mediaspecifieke publieke belangen is aan herziening toe.

Publieke belangen die in de toekomst versterking vragen

Bij publieke belangen die in de toekomst versterking vragen gaat het in de eerste plaats om de pluriformiteit van het aanbod bij de functies nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond. Veel meer dan voorheen moet de probleemanalyse die aan dit publieke belang ten grondslag ligt, worden gericht op de pluriformiteit van het aanbod in plaats van (alleen) die van de aanbieders (pluraliteit).

De toegang van aanbieders en vragers vormt een tweede publiek belang dat om versterking vraagt. Het gaat hierbij om toegangsvragen in de technologische sfeer (vooral voor de kleinere aanbieders en voor nieuwe toetreders), in de financieel-economische zin (vragen van betaalbaarheid voor vooral vragers) en om de sociaal-culturele capaciteit van burgers om zich in inhoudelijke zin toegang te verschaffen tot het sterk toegenomen aanbod. Het publieke belang van toegang speelt in principe bij alle functies. Alleen bij de financieel-economische toegang is een functionele toespitsing op nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond en kunst & cultuur op haar plaats.

De onafhankelijkheid van in het bijzonder non-profitinstellingen en professionals bij de functies nieuwsvoorziening en opinievorming en het geven van specifieke informatie kan als een derde publiek belang worden aangemerkt. Hoewel het belang van de onafhankelijkheid van deze groepen en organisaties ten opzichte van de overheid ferm overeind blijft staan, is er alle reden om ook de onafhankelijkheid ten opzichte van commerciële belangen als publiek belang aan te merken.

Sociale samenhang wordt als een mogelijk vierde publiek belang aangemerkt. Sociale samenhang is sterk verbonden met de betekenis die het medialandschap voor maatschappij en democratisch functioneren heeft. De enorme verruiming van het aanbod en de snelle verschuivingen van het (inhoudelijke) mediagedrag van sommige groepen burgers geven op dit punt nog aanleiding voor zowel optimisme als voor zorgen. Een betere *monitoring* op deze waarde moet het mogelijk maken deze ontwikkelingen te volgen en een winst-en-verliesrekening op te maken en bij te houden.

De professionele kwaliteit, vooral bij de functies nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond en het geven van specifieke informatie, wordt als vijfde publiek belang aangemerkt. De redenen hiervoor hangen uiteraard sterk samen met wat er onder de noemer van pluriformiteit en onafhankelijkheid is gezegd over deze functies. Meer in het algemeen is gesteld dat de waarde van kwaliteit (gedifferentieerd naar functie) als een onderdeel van de beleidsanalyse in de toekomst nodig is om ontwikkelingen in het medialandschap zinvol te kunnen bediscussieren.

Technologische ontwikkelingen en de sociaal-culturele acceptatie daarvan zorgen er (in de toekomst) voor dat de voorheen gescheiden werelden van de communicatie en de media meer in elkaar grijpen. Het onderscheid tussen private en openbare communicatie ligt minder dan voorheen besloten in de techniek en vraagt een explicietere afweging van de overheid. Op basis van deze overwegingen wordt de bescherming van de persoonlijke levenssfeer als zesde publiek belang opgenomen.

NOTEN

- 1 De vraag of de overheid zich in haar operationele beleid (vooral) met de *concrete inhoud* van programma's moet bemoeien, is van een geheel andere aard en orde en valt geheel buiten deze analytische conclusie.
- 2 Voorbeeld: daar waar in dit hoofdstuk wordt gesproken over 'overheid' is dat slechts in algemene zin geduid. Welke overheid (wetgever, toezichthouders) en op welke territoriale schaal de meest gerede partij is, komt later ter sprake. Dat behoeft dus niet *a priori* de nationale overheid te zijn.
- 3 Een voorbeeld van een eigentijdse *must list*-bepaling: in een EPG-voorziening van een digitale kabelexploitant (moet publieke kanalen duidelijk vermelden) kan een dergelijke voorziening worden opgenomen.
- 4 Wederom verduidelijken we dat met een voorbeeld: wanneer voor particuliere actoren als bedrijven de eigen commerciële deelbelangen zo sterk wegen en de sterke competitie elke vorm van onderlinge samenwerking feitelijk verhindert, is de ruimte voor zelfregulering beperkt en ligt kaderstellende of verdergaande overheidsregeling meer voor de hand om dit publieke belang operationeel te borgen. Dat vraagt overigens ook om een adequate inschatting van de vraag of de overheid wel in de positie is om dat effectief te doen. Ook deze uitvoeringsvraag komt pas in de vervolghoofdstukken aan de orde.
- 5 Ook de huidige publieke omroep is uiteraard niet gratis, aangezien deze uit belastinggelden wordt gefinancierd.
- 6 Zie voor een overzicht van nieuwe mogelijkheden Lesset en Maqua 2002.

5 VORMGEVING EN INSTRUMENTATIE VAN TOEKOMSTIG MEDIABELEID

5.1 INLEIDING

De veranderingen in het medialandschap vragen niet alleen om een nieuwe inhoudelijke agenda van het mediabeleid, maar hebben ook gevolgen voor de vormgeving en instrumentatie van dat beleid. In hoofdstuk 4 is de agenda van het toekomstige mediabeleid bepaald op grond van een nieuwe functionele benadering van dat beleid. Daarmee is de ‘wat-vraag’ van een antwoord voorzien. In het licht van de nieuwe situatie dienen echter ook vragen van verantwoordelijkheidsverdeling, schaal en instrumentatie van het beleid opnieuw aan de orde te worden gesteld. In dit hoofdstuk gaat het om het beantwoorden van deze ‘hoe-vraag’ op *megapolicy*-niveau (Dror 1971). Op dit niveau van beleidsvoering zijn keuzes aan de orde die onder meer de voorzieningswijze betreffen (overheid of markt) en de keuze van het model van beleidsvoering dat het beste aansluit bij het medialandschap. Ook wordt op dat niveau aandacht gegeven aan de vraag of een strategie van radicale verandering, of juist een strategie van incrementele aanpassing is gewenst. In antwoord op de vierde onderzoeksvraag van dit rapport worden in dit hoofdstuk derhalve de gevolgen van de functionele benadering van de raad voor de benadering en uitwerking van het mediabeleid uiteengezet.

In paragraaf 5.2 wordt de noodzaak van de introductie van een nieuw model van beleidsvoering beargumenteerd. Daarna wordt in de paragrafen 5.3 tot en met 5.5 de doorwerking van dit model geschetst voor achtereenvolgens de verantwoordelijkheidsverdeling, de verschuivingen in de relevante schaalniveaus en de omgang met de instrumentatie. De concluderende paragraaf 5.6 geeft een agenda voor het toekomstige mediabeleid en biedt een zestal concrete aanbevelingen voor de vormgeving en instrumentatie van het toekomstige beleid.

5.2 DE MODELLEN VAN BELEIDSVOERING

In algemene zin begunstigen de technologische en economische ontwikkelingen de meeste voor het mediabeleid van belang te achten waarden, zo is in hoofdstuk 4 geconcludeerd. Per saldo is er reden voor optimisme. Het beste voorbeeld is het internet, dat de pluriformiteit van het aanbod verruimt en vaak ook de technologische toegankelijkheid vergroot. Het internet biedt veel kansen om de consumentensovereiniteit te waarborgen, om de onafhankelijkheid van vragers en aanbieders te garanderen en om de toegankelijkheid tot de media in stand te houden. Ook de toegankelijkheid voor aanbieders om kwalitatief hoogwaardige inhoud op het net te zetten is groot; in die zin is het internet een verruiming voor de verspreiding van cultuur en biedt het meer kansen op een vergroting van de kwaliteit van het aanbod (bijvoorbeeld door het ontstaan van nichemarkten).

Deze optimistische constatering heeft belangrijke consequenties, vooral voor de huidige regels en publieke voorzieningen in het kader van het mediabeleid. In

sommige gevallen kunnen die verdwijnen. In andere gevallen is er reden voor een grondige heroriëntatie van het noodzakelijke instrumentarium. Denk daarbij aan een verschuiving van de regulering van het aanbod naar instrumenten voor de voorlichting aan en bescherming van consumenten, verschuivingen van nationaal naar internationaal beleid, een afnemend belang van specifieke regulering en van wettelijke beperkingen voor crossmediale ondernemingen en een versterking van de rol van toezicht op markten.

De noodzaak van verschuivingen in beleid en instrumentarium kan worden geïllustreerd aan de hand van de verhouding tussen een tweetal beleidsmodellen. Het model van *variëteit en selectie* wordt hieronder afgezet tegen het meer ‘klassieke’ beleidsmodel van *analyse en instructie*. Het begrip model zoals dat hier wordt gehanteerd, is ontleend aan Schön en Rein (1994). Met model of raamwerk (*frame*) duiden zij het geheel van vanzelfsprekendheden (of beter stilzwijgende aannames) aan, dat mensen hanteren bij hun perceptie en waardering van, en het denken over de werkelijkheid; in dit geval dus die van het mediabeleid.¹

5.2.1 TWEE MODELLEN VOOR BELEIDSVOERING

De modellen die we hier gebruiken geven aan hoe leerprocessen en handelingsprocessen zich tot elkaar verhouden. Het klassieke model is dat van analyse en instructie. Bij analyse en instructie vindt leren – in de termen van Van Gunsteren (1994: 105) – plaats “doordat men een analyse maakt van de situatie, de verschillende handelingsmogelijkheden en de voor- en nadelen daarvan op een rijtje zet en vervolgens de beste, dat wil zeggen meest rationele, daaruit kiest”. Bij het model van variëteit en selectie wordt het uitgangspunt van het leren directer in de handelingsprocessen en de handelingspraktijken zelf gelegd. In de handelingsprocessen en in de handelingswerkelijkheid wordt zo nodig een variëteit van alternatieve handelwijzen gegenereerd en uitgeprobeerd. Wat men doet, is echter niet ongelimiteerd: er zijn bestaande methodes en instrumenten (ze hoeven dus niet eerst te worden uitgevonden), soms mag men bepaalde instrumenten wel en andere niet gebruiken, en als men er één kiest zit men ook vast aan – juridisch – verplichtende randvoorwaarden en aan gelijktijdige inzet van andere instrumenten. Van Gunsteren hanteert het bekende beeld van de *bricolage*: het knutselen met (toevallig) direct beschikbaar materiaal. De verschillen tussen een model van beleidsvoering dat uitgaat van variëteit en selectie en een model van analyse en instructie zijn in tabel 5.1 in beeld gebracht.

Tabel 5.1 Verschillen tussen twee beleidsmodellen

	Analyse en instructie	Variëteit en selectie
Waarden	op de achtergrond	op de voorgrond
Beleid en regelgeving	op de voorgrond	op de achtergrond
Toezicht en evaluatie	op de achtergrond	op de voorgrond

De tabel moet als volgt worden gelezen. In een model van variëteit en selectie is het belang van de waarden groot, omdat deze vrij direct worden doorvertaald in (soms minimale) tolerantiegrenzen. Waarden die richting geven aan het beleid zouden (na een zekere tijd van experiment, debat en leren) moeten worden vertaald in een aantal heldere tolerantiegrenzen, die een bandbreedte voor de toegestane variëteit aangeven. In de functionele benadering moeten deze worden uitgewerkt per functie. Bij nieuws of opinievorming zijn de tolerantiegrenzen inzake eigendomsverhoudingen in de markt anders dan bij amusement en vermaak. Bij de eerste functies is naast economische macht ook opiniemacht aan de orde (zie RMO 2003).

De inhoudelijke vormen van beleid en regelgeving, zoals bijvoorbeeld de huidige Mediawet, zijn juist weer van groter belang in een model van analyse en instructie. Die wet geeft natuurlijk een aantal belangrijke waarden, maar vooral de uitgewerkte instructies en regels vallen op. Het zijn echter juist de nauw omschreven instructies en regels die op gespannen voet komen te staan met de snelle veranderingen in het medialandschap.

Juist in het model van variëteit en selectie zijn oplettendheid en toezicht van belang, omdat er minder in regels en voorschriften is vastgelegd. Toezicht en evaluatie (waar verantwoording afleggen door de relevante actoren aan zou kunnen worden toegevoegd) drukken het regulerende en sanctionerende optreden van toezichthouders uit. Dat zijn er in het medialandschap meerdere tegelijk, hetgeen problematisch is bij gebrekkige onderlinge afstemming (men wacht op elkaar, overlappende jurisdicties, territoriumdrift).

Het gangbare model van beleidsvoering van het afgelopen decennium wordt dus gekenmerkt door weinig uitgewerkte waarden, veel beleid en regels, veel mediums-specifieke doelstellingen (persbeleid, omroepbeleid) en een veel minder indrukwekkend toezicht. Een meer wenselijke benadering, gegeven de groeiende complexiteit van het medialandschap, bestaat uit meer nadruk op waarden, die meer dan nu, en per functie, zouden moeten worden uitgewerkt in wenselijke en te tolereren niveaus; minder nadruk op veelal technologieafhankelijke beleidsdoelstellingen en regels; meer nadruk op toezicht, evaluatie/*monitoring* en verantwoording.

5.2.2 NAAR MEER VARIËTEIT EN SELECTIE

Een grondige heroriëntatie van het instrumentarium is onderdeel van de meer algemene veranderingen in de cultuur van beleidsvoering die in dit rapport wordt bepleit. Daarbij treedt het model van de variëteit en selectie veel sterker op de voorgrond dan voorheen. Variëteit en beweeglijkheid zijn niet alleen kenmerkend voor de verscheidenheid van het aanbod en het gebruik in het medialandschap zelf. Ook in bestuurlijk opzicht wordt het medialandschap veel meer dan voorheen door variëteit en beweeglijkheid gekenmerkt. Bestuurlijke verantwoordelijkheden verspreiden zich over verschillende schaalniveaus, het medialand-

schap ondergaat gelijktijdig processen van verstatelijking én van commercialisering, mediabedrijven en mediaconsumenten hebben zowel te maken met schaalvergroting als met schaalverkleining en personalisering.

Bij een zo dynamisch en onzeker medialandschap ligt een klassieke benadering (analyse en instructie), die begint bij het maken van een analyse en een totaaloverzicht en op basis hiervan instrumenten en coördinatiemechanismen construeert om alles vanuit één bestuurlijk punt te beheersen, minder voor de hand. Een dergelijke benadering kan ertoe leiden dat wetten en regels voortdurend moeten worden gewijzigd als gevolg van nieuwe feiten en ontwikkelingen. Bovendien is het contrast tussen de snelheid van de ontwikkelingen in het medialandschap en het vaak langzame traject van de wetswijziging (te) groot. Het klassieke model van besturing past beter bij de overzichtelijke structuur van het oude medialandschap.

Het ligt nu echter meer voor de hand om bij de inrichting van het beleid de veranderende aard van het medialandschap als uitgangspunt te nemen, waarbij op grond van enkele globale tolerantiegrenzen door toezichthouders een duidelijke positie wordt ingenomen en waarbij wordt aangesloten bij goede praktijken die zich ontwikkelen (selectie). Normen worden op basis van leerprocessen geformuleerd als duidelijk is dat zij passen bij de praktijk waarin zij moeten werken. Om ze vervolgens – als zij eenmaal duidelijk zijn en adequaat zijn te instrumenteren – ferm te stellen en te handhaven. Een dergelijke benadering vraagt bovendien ook in de uitwerking om meer variëteit, het beleid past zich als het ware aan aan de aard van de omgeving waarop het betrekking moet hebben (vgl. Ashby's *law of requisite variety* in Ashby 1956; Hoppe 1989).

De beleidsvoering op basis van het model van variëteit en selectie is heterogener en dynamischer in zijn instrumentatie. Het model heeft een meer lerende benadering van beleidsprocessen en leidt tot meer maatwerk. Deze situationele beleidsfilosofie sluit aan bij de functionele benadering die de raad bepleit. De combinatie van algemeen geformuleerde waarden en maatschappelijke en publieke belangen krijgt pas betekenis wanneer die wordt geconfronteerd met een concrete werkelijkheid, waarin moet worden gehandeld. En die is bij elk te realiseren publiek belang, bij elke functie weer anders, en vereist maatwerk. Een dergelijk beleid leidt tot benutting van veel verschillende soorten instrumenten en interventietypen. Te denken valt aan maatschappelijke vormen van regulering (zelfregulering, vormen van coregulering), het zorgen voor *monitoring*, mededinging en toezicht. Het toezicht is selectief en generiek: het stelt marges en grenzen op waarbinnen nieuwe ontwikkelingen worden toegelaten, maar schuwt geen duidelijk zichtbare interventies als grenzen worden overschreden.

5.2.3 AANTEKENINGEN BIJ HET MODEL VAN VARIËTEIT EN SELECTIE IN DE PRAKTIJK

De tekorten van het model van analyse en instructie kwamen hiervoor al impliciet ter sprake. Dit model heeft een weinig ontwikkeld vermogen om een veranderende context waar te nemen en daar flexibel op te reageren. Het model geeft vooral mogelijkheden tot vormen van zogenoemd eerste-orde leren (doen we de dingen goed?). Het is minder geschikt om met onzekerheid om te gaan, heeft weinig oog voor blinde vlekken in de beleidstheorie en kenmerkt zich door een te geringe appreciatie van probleemoplossend vermogen in de tradities en in het gedrag van mensen die in de frontlinie van de uitvoering staan.

Net als het model van analyse en instructie heeft het model van variëteit en selectie een aantal tekorten, zoals verspilling, suboptimalisering, onduidelijkheid over criteria en doet het een groot beroep op het vermogen om met onzekerheid om te gaan. Te gemakkelijk wordt echter vergeten dat onderdelen van beide modellen zich in de concrete uitvoeringspraktijk vaak ook weer gemakkelijk laten combineren. Tekorten in het model van variëteit en selectie kunnen worden gecompenseerd door benutting van elementen van het model van analyse en instructie. Het gaat dan wel om de invulling van het concrete gedrag van beleidsvoerders op uitvoerend niveau. Het primaire vertrekpunt van de raad ligt echter bij het model van variëteit en selectie. Daarbij zijn vier aantekeningen te maken, die hierna worden uitgewerkt. In die uitwerking wordt tevens gekeken naar mogelijkheden om dit model hanteerbaarder te maken voor de beleidsvoering ten aanzien van de media.

In de eerste plaats vraagt het model van beleidsvoering om het benoemen en vaststellen van de waarden die het mogelijk maken tolerantiegrenzen te formuleren op basis waarvan risico's kunnen worden vastgesteld (hoeveel pluriformiteit is wenselijk, bij welke niveaus van pluraliteit worden risico's genomen?). Dit element is in de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport aan de orde geweest.

In de tweede plaats moet er een scherp oog zijn voor het belang van de randvoorwaarden en van reserve-instituties in het mediabeleid. Variëteit gaat ervan uit dat er in het beleid meer systemen tegelijk worden gebruikt. Zo wil het gebruik van het reputatiemechanisme en van marktsystemen voor de realisatie van publieke belangen niet zeggen dat de overheid niet tegelijk ook door eigen voorzieningen kan bijdragen aan de realisatie daarvan. Het zou een misverstand zijn te denken dat overheidsvoorzieningen er helemaal niet meer toe doen.

Zo zijn er omstandigheden denkbaar dat de overheid ook zelf in tekorten in de markt gaat voorzien, niet om de markt concurrentie aan te doen, maar om (tijdelijk) in een lacune te voorzien. De markt werkt immers niet onder alle omstandigheden perfect (Appelman et al. 2005). Ook de professionalisering van een beroepsgroep (zoals de journalistiek) draagt potentieel bij aan een goede werking van de markt en herkenbaarheid van posities van spelers op de mediamarkt. Voor een effectieve werking veronderstellen de verschillende systemen elkaar: de trans-

parantie van de markt en de zelfreguleringen van de beroepsgroepen, de bevordering van innovatie als de markt die zelf blokkeert, toezicht en het onderhoud van de – rechtsstatelijke – randvoorwaarden en voorlichting aan de gebruikers.

Het bestaan van een veelvoud van systemen is van belang, evenals een zorgvuldige omgang en het behoud van maatschappelijke instituties. Instituties die eenmaal zijn opgeheven laten zich immers niet zomaar weer tot leven wekken.² De veranderingen in het medialandschap houden dan ook niet per definitie in dat instituties als zodanig verdwijnen, wel dat andere instituties meer dan nu op de voorgrond komen te staan (zoals de instituties van de markt, van de professies en van maatschappelijke doelgroepen, maar dan pluriformer qua soorten van legitimaties). De veranderingen houden ook de voortdurende bereidheid in om in een open proces van evaluatie te bezien of de desbetreffende instituties nog wel een bestaansgrond hebben.

Het spreekt vanzelf dat de benadering van het mediabeleid in termen van variëteit en selectie haar vertrekpunt kiest in de feitelijke handelingspraktijk en ook in de bestaande wettelijke kaders en tradities. Bij alle onzekerheid over het mediabeleid staat veel als context vast. Daarbij gaat het om grondwettelijke regels inzake de vrijheid van meningsuiting (art. 7 Grondwet en art. 10 EVRM) en andere grondrechten (bijvoorbeeld briefgeheim of privacyrecht). Verder betreft het Europese richtlijnen (bijvoorbeeld de Richtlijn Televisie zonder Grenzen), Europese mededingingswetgeving, telecomwetgeving, auteursrecht, enzovoort. Het ene instrument dwingt hierbij vaak ook tot vervolgstappen en gebruik van verwante instrumenten. Het voordeel van regels en verplichtingen tot vervolghandelingen is dat zij houvast en structuur geven bij het handelen in de onzekerheid van het medialandschap. De toegenomen mondigheid van groepen van burgers komt bijvoorbeeld tot uiting in het beroep dat burgers (en mediabedrijven) op die regels doen.

In de derde plaats wijst het model van variëteit en selectie op het grote belang van toezicht, de vaststelling van inhoudelijke grenswaarden en selectieve interventies. Beleidsvoering in het model van variëteit en selectie veronderstelt dat toezichthouders algemeen kenbare regels formuleren (voorzover de wetgever dat niet heeft gedaan of het aan toezichthouders heeft opgedragen om dat te doen), die aangeven binnen welke bandbreedte bepaalde ontwikkelingen worden getolereerd. Duidelijk moet zijn waar de grens ligt, waarna toezichthouders het recht hebben om bij overtreding daarvan krachtig te interveniëren. Er is dus geen sprake van perfectionering van toezicht door steeds specifiekere en breed uitgeschreven regels, maar van algemene inhoudelijke normatieve kaders en selectieve interventies, waarvan een preventieve werking uitgaat.

In de vierde plaats wijst het model op het belang van voortdurende alertheid. De detectie van mogelijke risico's vereist een permanente waarneming van ontwikkelingen in het medialandschap. Er zijn hiervoor meerdere mogelijkheden, zoals *monitoring*, wetenschappelijk evaluatieonderzoek en het toegankelijk maken van

de ervaringskennis van de uitvoerders. *Monitoring* is gekoppeld aan onafhankelijk toezicht en richt zich op het bijhouden van ontwikkelingen in de praktijk. Het kan ertoe bijdragen dat tijdig tekorten en eenzijdigheden in de ontwikkelingen worden gedetecteerd en het ondersteunt de directe alertheid. Evaluatieonderzoek is op de langere termijn gericht wetenschappelijk onderzoek naar oorzaak-gevolgrelaties en behoeft onafhankelijke theorievorming. Theoretische reflectie op afstand en los van de dagelijkse beleidsprocessen is hiervoor onontbeerlijk.

Monitoring en evaluatieonderzoek onderscheiden zich tezamen van de concrete ervaringskennis en tradities uit de dagelijkse praktijk. Beide soorten bronnen zijn nodig. Juist waar beide op zichzelf goed tot ontwikkeling komen, ontstaan condities voor uitwisseling (bijvoorbeeld mobiliteit van personen tussen *monitoring* en wetenschappelijk onderzoek enerzijds en de uitvoering anderzijds) en voor creatieve combinaties van verschillende soorten van kennisverwerving. Denk hierbij aan ex-ante-evaluaties en simulaties, wetenschappelijk begeleide experimenten die in de uitvoeringspraktijk met participatie van praktijkmensen worden uitgevoerd (Nootboom 2004).

5.2.4 DOEL-MIDDELVERSCHUIVING

De gangbare kritiek op het mediabeleid is uiteraard niet dat het zo weinig uitgaat van een model van variëteit en selectie. Eerder wordt op een aantal starheden in het beleid gewezen. Zo lijkt het mediabeleid gevangen te zijn in het oude model van centrale beheersing, dat het medium (de krant, de televisie) als het vaste punt van het beleid hanteert. In weerwil van de veranderingen in het medialandschap – zoals de verruiming daarvan door de komst van nieuwe en internationale spelers en het internet – is dit model steeds meer gaan domineren. Het mediabeleid is afwachtend geworden. Dit uit zich in steeds verdere verfijningen en perfectioneringen van het bestuurlijke instrumentarium (Hobbelen 2004; NJB 2003).³ Met andere woorden, de middelen van het beleid lijken meer aandacht te krijgen dan de doelstellingen. Terugkijkend kan men zich afvragen waarom het mediabeleid – aangezien de redenen voor verandering zich duidelijk hebben gemanifesteerd – toch niet op een fundamenteeler niveau is aangepast (De Goede 1999). Een incrementele benadering van kleinere beleidswijzigingen op het niveau van de instrumenten kan wijzen op wijsheid. Zij kan echter ook een indicatie zijn voor een arena waarin de machtsverhoudingen een blokkade voor verandering vormen. Een blokkade die overigens kan worden versterkt door meer sociaal-psychologische factoren zoals zekerheidszoekend gedrag in reactie op de dreiging van bezuinigingen.

De bovenstaande opmerkingen spitsen zich toe op het omroepbestel, dat overigens lang niet altijd zo beheersmatig is opgevat.⁴ Ook in andere deelsectoren is het beleid echter vast blijven zitten in de eigen koker, zoals bij het persbeleid. Dat model is bovendien op het internet toegepast, terwijl dat een anomalie oplevert die de aanleiding is vragen te stellen bij het dominante beleidsdiscours. Het internet kan pas een juiste plaats in het beleidskader krijgen als de bril van beheersing

met het medium als vast punt voor de beleidsvoering wordt afgezet. De functiebenadering, die in de voorgaande hoofdstukken is gepresenteerd, biedt volgens de raad mogelijkheden om het beleid eigentijdser en meer toekomstgericht te maken. Die benadering wordt in dit hoofdstuk aangevuld met de constatering dat ook de klassieke beheersmatige focus van het mediabeleid moet worden losgelaten.

Deze brede benadering (op het niveau van de *megapolicy*) biedt een analytisch kader om de basisvragen omtrent verantwoordelijkheidsverdeling, schaalniveaus en instrumentatie van het mediabeleid opnieuw aan de orde te stellen. Het gaat daarbij om de ‘wie-vraag’ (verantwoordelijkheid), de ‘waar-vraag’ (schaal), en de ‘hoe-vraag’ (instrumentatie). Deze vragen worden in de paragrafen 5.3 tot en met 5.5 uitgewerkt. Daarna geven we in paragraaf 5.6 een concretere uitwerking voor een toekomstig mediabeleid.

5.3 WIE: OVERWEGINGEN OVER VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING

De eerste doorwerking van het hiervoor weergegeven model van beleidsvoering betreft de verantwoordelijkheidsverdeling. Deze komt vooral tot uiting in de *checks and balances* in de besturing van het medialandschap en de verschuivingen daarin. Voldoen de verantwoordelijkheidsverdelingen nog? En zo niet, waar moet dan uit een oogpunt van *checks and balances* worden gezocht naar compensaties, zoals een versterking van de positie van de burgers, van de mediaprofessionals als beroepsbeoefenaren of van het onafhankelijke toezicht? Deze paragraaf over verantwoordelijkheidsverdeling valt in drie delen uiteen. Verantwoordelijkheid is een totaalbegrip dat uit verschillende elementen bestaat. Voor een goed begrip worden die elementen in subparagraaf 5.3.1 uiteengezet. Er zijn verschillende autonome factoren en ontwikkelingen binnen het medialandschap die inwerken op verschillende elementen van verantwoordelijkheid. Deze worden in subparagraaf 5.3.2 behandeld. In subparagraaf 5.3.3 komen de verschillende actoren en hun verantwoordelijkheden in het medialandschap aan bod.

5.3.1 ELEMENTEN VAN VERANTWOORDELIJKHEID

Het begrip verantwoordelijkheid bestaat uit verschillende op elkaar aansluitende elementen die voor de analyse van belang zijn:

- a Het normatieve element. Het gaat hierbij om het zich verantwoordelijk willen stellen of gesteld worden. Bij de eerste variant kan men denken aan een non-profitorganisatie die vrijwillig een zorgtaak op zich neemt, bij de tweede aan de overheid als wetgever die zichzelf of andere actoren voor een bepaalde inspanning of een bepaald resultaat verantwoordelijk stelt.
- b Het feitelijke element. Het gaat hierbij om de daadwerkelijke capaciteit om verantwoordelijkheid te dragen. Dit element is in hoge mate contextgebonden en wordt bepaald door zich steeds wijzigende economische en technologische ontwikkelingen, wat vraagt om een periodieke situatieanalyse.

- c Het element van rekenschap en verantwoording afleggen. Het gaat hierbij om het inzicht geven in en extern controleerbaar maken van de mate waarin en de wijze waarop men zijn verantwoordelijkheid heeft geëffectueerd. Bij dit element speelt vooral de keuzevraag aan welk forum verantwoording moet worden afgelegd. Moet dit bij een gesubsidieerde instelling, een publiek, van overheidswege ingesteld forum zijn of moet primair verantwoording worden afgelegd binnen de kring van direct betrokken afnemers?
- d Het element van aansprakelijkheid. Het gaat hierbij om het onderhevig zijn aan correctie-, sanctie- en disciplinerende maatregelen bij een negatief resultaat van de verantwoording. Dit element ontnemt de verantwoording haar vrijblijvendheid.

Omdat het medialandschap aan verandering onderhevig is, is het nodig om de verantwoordelijkheden van tijd tot tijd te herijken. Daarbij kan de indeling van elementen van verantwoordelijkheid als analyse-instrument nuttige diensten bewijzen. Waar ontstaan gaten en waar zijn er feitelijk mogelijkheden tot compensatie van tekorten? En waar zijn er door de technologische, sociaal-culturele en overige ontwikkelingen aangrijpingspunten voor uitbreiding en verdieping van systemen van verantwoordelijkheid, die niet worden benut, hoewel zij in potentie aanwezig zijn? Een aantal algemene en meer mediaspecifieke factoren is bovendien van invloed op verschillende elementen van verantwoordelijkheidsverdeling. Voor de blik zich richt op de verantwoordelijkheid van verschillende actoren in het medialandschap, komt de invloed van deze factoren aan de orde.

5.3.2 FACTOREN DIE OP DE VERANTWOORDELIJKHEIDSVERDELING INWERKEN

De eerste factor die van invloed is op de verantwoordelijkheidsverdeling is de toegenomen mondigheid van de mediagebruikers, zoals kijkers, lezers, luisteraars en surfers. Zij kunnen in de nieuwe situatie bovendien eenvoudig met hun voeten stemmen door naar andere aanbieders te gaan. Ook kunnen zij hun stem als gebruiker duidelijker laten blijken. Dit kan bijvoorbeeld via systemen die zijn afgeleid van het idee van *pay per view* en andere technologische mogelijkheden waarbij zij hun voorkeuren vrij direct aan de aanbieder kenbaar kunnen maken. De potentiële 'sturing' en controle door burgers zelf, bijvoorbeeld via procedures voor klachten, geschillen en aansprakelijkheid, wordt daarmee belangrijker in het medialandschap. Juist op dit punt verruimt de communicatietechnologie de mogelijkheden van directe communicatie tussen aanbieders en vragers van mediadiensten.

De consensus binnen beroepsgroepen over maatstaven waaraan beroepsuitoefening moet voldoen, is tevens van belang voor vragen van verantwoordelijkheid. Denk bijvoorbeeld aan het belang van consensus over normen en maatstaven van de journalistieke beroepsgroep voor nieuwsvoorziening en opinie & achtergrond. Naarmate die consensus meer aanwezig is, nemen de kansen toe om de eisen ten aanzien van de beroepsuitoefening preciezer vast te stellen en te handhaven.

Bovendien geldt dat wanneer de voorwaarden voor de primaire functie van nieuwsvoorziening beter zijn vervuld, ook de positieve neveneffecten van de nieuwsvoorziening voor de vrijheid van meningsuiting en meningsvorming in de samenleving als geheel beter tot hun recht komen (vgl. WRR 2003).

Een meer sociaal-historische factor is de ontzuiling en ‘verplaatsing’ van verantwoordelijkheid die daaruit soms is voortgekomen. Zo zijn fora voor het afleggen van verantwoording soms een lege huls geworden en vervullen verantwoordingsprocedures hun disciplinerende werking niet goed meer. Formele verantwoordingsprocedures zijn gebleven, maar de (autonome) capaciteit om te beslissen, is in feite uitgehold. Formele verantwoordingsprocedures verliezen dan een deel van hun zin. Een voorbeeld hiervan zijn de omroepverenigingen. Kan men omroepbestuurders op hun verantwoordelijkheden aanspreken als zij die niet meer zelfstandig hebben, doordat omroepen zijn opgenomen in het grotere geheel van de Publieke Omroep? Die laatste kan op zijn beurt weer verwijzen naar de afhankelijkheid van de afzonderlijke omroepverenigingen enerzijds en de afhankelijkheid van Den Haag anderzijds. Een extra complicerende factor is dat de formele bevoegdheid op papier nog wel bestaat, maar *de facto* vaak in handen is van managers die geen directe verantwoording aan fora als de verenigingsvergadering schuldig zijn. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om machtsverschuivingen van verenigingsvoorzitters naar directeuren en managers of van omroepvoorzitters naar netcoördinatoren. Berg (1996) laat zien dat dit verschijnsel zich vaak voordoet in de wereld van de gesubsidieerde en voorheen verzuilde verenigingen en stichtingen op sociaal-cultureel terrein.

Ten slotte is de toenemende internationalisering van invloed op vragen van verantwoordelijkheidsverdeling. Enerzijds kan internationalisering betekenen dat mensen en organisaties verantwoordelijkheden krijgen toebedeeld waarvoor zij niet aansprakelijk kunnen worden gesteld omdat zij in het buitenland gevestigd zijn. Anderzijds biedt internationalisering de mogelijkheid om op internationaal niveau te komen tot formulering en handhaving van regels die kunnen leiden tot een betere uitoefening van verantwoordelijkheden en effectievere aansprakelijkstelling van media-actoren, ook in andere landen.

De conclusie moet zijn dat het belangrijk is dat er bij detectie van tekorten in het medialandschap ook bewust wordt gelet op tekorten in verantwoordelijkheidsstructuren, opdat tijdig maatregelen kunnen worden genomen voor meer transparantie en het afleggen van rekenschap. Maar daarbij moet er tegelijk op worden gelet of tekorten door technologische ontwikkelingen niet vanzelf verdwijnen of door die ontwikkelingen gemakkelijk kunnen worden gecompenseerd, bijvoorbeeld in de sfeer van geschillenregelingen, klachtenrechten, mogelijkheden van aansprakelijkstelling en systemen van openheid en openbaarheid van bijvoorbeeld vergaderingen (Bovens 2004). Hierna richten we de blik op de verantwoordelijkheden van de verschillende actoren in het medialandschap en de verschuivingen daartussen.

5.3.3 VOORBIJ MARKT EN OVERHEID: DE VERANTWOORDELIJKHEID VAN VERSCHILLENDE ACTOREN

Het vertrekpunt in veel redeneringen over de verantwoordelijkheidsverdelingen in het medialandschap is de tweedeling in overheid en markt. Hier kan tegen worden ingebracht dat onder de vaak ideaaltypische noties van ‘overheid’ en ‘markt’ feitelijk sterk verschillende actoren en organisaties worden aangetroffen (vergelijk bijvoorbeeld quasi-markten). Bovendien laten de empirische en toekomstgerichte analyses in de vorige hoofdstukken zien dat in de mediasector minstens vier andere actoren als mogelijke drager van verantwoordelijkheid moeten worden aangemerkt. Ten eerste zijn dat de non-profitorganisaties (maatschappelijke organisaties).⁵ In de traditie van ons omroepbeleid spelen zij bij de legitimatie en uitvoering van publieke voorzieningen een belangrijke rol. Ten tweede zijn dat de professionals, vooral zij die uitvoerende activiteiten verrichten, zoals journalisten en programmamakers. Ten derde zijn er de mediaondernemingen en commerciële aanbieders, die door hun feitelijke dominantie in een voor de samenleving vitaal deelsysteem ook een belangrijke verantwoordelijkheid dragen (vgl. Bardoel 2003; Van de Donk et al. 2005). En ten slotte is er de burger, wiens feitelijke capaciteit om verantwoordelijkheid te dragen vooral door de technologische ontwikkelingen wordt vergroot.

De verantwoordelijkheden van de maatschappelijke organisatie

In het bestaande beleid wordt de positie van maatschappelijke organisaties sterk en eenzijdig gerelateerd aan de rol van de omroepverenigingen binnen het publieke omroepbestel. In een beoordeling van het functioneren van het bredere medialandschap blijven zij echter te zeer op de achtergrond. De raad acht het nodig dat de positie van non-profitorganisaties binnen een breder kader wordt geherformuleerd. Non-profitorganisaties zijn belangrijke vertegenwoordigers van de *civil society*. Zeker in de mediasector kan een sterke *civil society* een voorname rol vervullen als tegenwicht en aanvulling op het commerciële deel, maar ook als tegenmacht tegen een al te grote invloed van overheden op bijvoorbeeld programmering van publieke kanalen en in hun rol van informatieverstrekker.

Non-profitorganisaties (zoals omroepverenigingen en andere maatschappelijke organisaties) kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de pluriformiteit van het aanbod bij functies als opinievorming, (culturele) informatievoorziening en kunst. Ook zijn zij ideaaltypisch gezien belangrijke dragers van burgerschap en bevorderen ze de participatie van burgers in het publieke domein. Gegeven hun ideële missie kunnen zij een eigen bijdrage leveren aan kwaliteit en innovatie. Ook kunnen non-profitorganisaties een bijdrage leveren aan de sociale samenhang, voorzover zij als discussie- en ontmoetingsplaats fungeren, waarin de verschillende ideële stromingen en standpunten op elkaar worden betrokken (Bardoel 2003).

Per saldo nemen de mogelijkheden voor non-profitorganisaties om deze rol in het nieuwe medialandschap te vervullen alleen maar toe. In technische zin is het niet erg ingewikkeld om met eigen inhouden aanwezig te zijn in het virtuele

publieke domein. Zolang kanalen als radio en televisie echter nog dominante massamedia blijven, en ook het produceren van kwalitatief hoogwaardige inhoud zonder aanvullende subsidie door dergelijke organisaties moeilijk te realiseren is, kan er een reden zijn deze organisaties met publieke middelen te steunen. Per saldo is het doel van een kruidig en gevarieerd medialandschap daarmee gediend. Wel moet worden gewaakt voor het zogenaamde *Mattheus-effect*, hetgeen inhoudt dat vooral gevestigde organisaties feitelijk bevoorrecht worden bij het toedelen van middelen, dit ten nadele van nieuwkomers. Zo ligt bij een doelstelling van pluriformiteit de bewijslast vaak uitsluitend bij de nieuwkomers: zij en niet de gevestigden moeten aantonen dat ze bijdragen aan de pluriformiteit. Vooruitlopend op de casus van de Nederlandse Publieke Omroep in het slothoofdstuk kan hier alvast worden gezegd dat een dergelijk effect kan leiden tot verstarring en stolling van het publieke domein. En dat is een situatie die met de ondersteuning van dergelijke organisaties nu precies niet werd beoogd.

De verantwoordelijkheid van de professionals

Ontwikkelingen in de techniek en het Europees recht bieden meer ruimte voor privatisering en commercialisering van het aanbod. Deze commercialisering wordt ook nog eens bevorderd door de toenemende verhandelbaarheid van informatie. Tegen die achtergrond treedt er in toenemende mate een spanning op tussen deze commercialisering en de professionele verantwoordelijkheden van beroepsgroepen, zoals journalisten (vgl. RMO 2003; Prenger en Van Vree 2004; Wijfjes 2004; Broeders en Van de Donk 2004). Te verwachten valt dat steeds meer actoren, niet alleen de overheid maar juist ook burgers, de journalistieke beroepsgroep zullen aanspreken op haar verantwoordelijkheid. Daarvoor is wel meer duidelijkheid en transparantie vereist over wie zich aan bepaalde professionele maatstaven heeft verbonden en hoe men hierop kan worden aangesproken. In die duidelijkheid wordt nu eigenlijk onvoldoende voorzien en in de toekomst lijkt dat nog veel minder te kunnen worden verzekerd.

Toch is een dergelijke heldere profilering en transparantie van professionele normen ook nodig om andere vormen van (eigen) verantwoordingsmechanismen te kunnen ontwikkelen. Nu wordt terecht gesproken van een in vele opzichten onvoltooide professionalisering. Dat was in vroegere tijden wellicht niet zo'n probleem. Ontwikkelingen zoals commercialisering van het landschap (zie hoofdstuk 2) zouden nu tot een andere afweging moeten leiden. Privaatrechtelijke voorzieningen ('keurmerken' enz.) kunnen deze horizontale verantwoording versterken. Het is wel van belang op te merken dat de professionele codes zich in een lange, ook internationale traditie hebben ontwikkeld (Prenger en Van Vree 2004). De overheidszorg kan hierop aansluiten en condities scheppen voor blijvende vitaliteit van deze tradities. Daarbij moet in de eerste plaats worden gedacht aan de zorg voor hoogwaardige opleidingen voor journalisten.

De verantwoordelijkheid van de ondernemingen: meer dan mededinging

Veel autonome ontwikkelingen versterken de positie van commerciële actoren in het medialandschap. Deze stelling vraagt wel om nuancering. Zonder adequate

marktordening en mededingingsbeleid begunstigen de ontwikkelingen vooral de positie van de gevestigde bedrijven met een al aanmerkelijke marktmacht. Kleinere, reeds gevestigde aanbieders en nieuwe toetreders tot de markt zijn in het nadeel. Dit gegeven versterkt de noodzaak van goede marktordening en toezicht, als reeds erkend publiek belang. Dit is niet alleen een publiek belang voor de economische orde, maar is ook eigenstandig van belang voor media en cultuur. Vooral in de marktsectoren van nieuws, informatie en cultuur kunnen monopolies en oligopolies leiden tot verlies van pluriformiteit en verschraving van het aanbod. Maar er is meer dan mededinging alleen. Zo kunnen de gebruikers, burgers en hun organisaties een tegenwicht bieden tegen de macht van de – internationale – mediaondernemingen. Daarnaast kunnen de media dat ook zelf doen, door het publiek voor te lichten over eenzijdigheden in het medialandschap en door overzichten en analyses op te stellen van concentraties van mediamacht.

Ten slotte vraagt de maatschappelijke verantwoordelijkheid van de commerciële aanbieders vooral extra aandacht van henzelf. Juist op mediaterein heeft het idee van maatschappelijk ondernemen een lange traditie (in de Verenigde Staten spreekt men van de *social responsibility* van media). Ook het primaat van het klassieke decentrale persmodel van particuliere ondernemingen boven het centrale door de overheid gestuurde *broadcast*-model wijst op een lange traditie van maatschappelijke verantwoordelijkheid. Vanuit het overheidsbeleid is er de komende jaren een extra, pragmatischere reden om deze verantwoordelijkheid van belangrijke spelers in het medialandschap te accentueren. Gezien de toenemende complexiteit van het medialandschap en het afnemende beleidsvermogen van de nationale overheid, is het onontkoombaar en wenselijk dat niet alleen overheden, maar ook consumenten, burgers en non-profitorganisaties mediabedrijven op hun verantwoordelijkheden (kunnen) aanspreken. Daar moet uiteraard ook het corrigerend vermogen van de mediabedrijven onderling toe worden gerekend.

De verantwoordelijkheid van de burgers/ontvangers

De veranderingen in het medialandschap nopen tot meer aandacht voor de ‘ontvangers’: de individuele burgers en consumenten. Zij zijn niet meer uitsluitend passieve toeschouwers in het medialandschap, maar spelen daarin een (potentieel) steeds actievare rol. Technologische ontwikkelingen individualiseren het aanbod en verruimen de mogelijkheden voor interactiviteit tussen aanbieder en consument. De commerciële oriëntatie van de meeste aanbieders kan echter de informatieasymmetrie – een voor deze sector intrinsieke marktimperfectie – ten nadele van de consument vergroten. Het kwantitatief en kwalitatief sterk groeiende aanbod stelt steeds hogere eisen aan de sterk individueel bepaalde capaciteit om hier zinvol mee om te gaan. Voorheen was toegang vooral een kwestie van publiekrechtelijke waarborgen aan de vraagkant. Nu wordt de (voorwaardelijke) toegang steeds vaker bepaald op basis van een privaatrechtelijk contract tussen aanbieder en individuele vrager. Meer in het algemeen kan men zeggen dat bij de vormgeving en inrichting van het medialandschap het zwaartepunt verschuift van het *publiekrecht naar het privaatrecht*. De versteviging van de

positie van de gebruikers moet dan voorlopig worden gezocht in het consumentenrecht en in de voorlichting aan consumenten.

De sterk groeiende communicatie verloopt steeds vaker via kanalen die niet erg geschikt zijn als aangrijpingspunt voor overheidsregels. Uit praktische overwegingen is het dan eenvoudiger om de verantwoordelijkheid te leggen bij de ontvanger/consument. Deze kan dan bijvoorbeeld met behulp van filtermechanismen (technisch of in termen van reputatie) zelf bepalen wat hij wel of niet wil zien of ontvangen. Voor burgers die daartoe nog minder in staat zijn (denk aan kinderen), zijn in de eerste plaats anderen (de ouders) verantwoordelijk. Sommige overheidsvoorzieningen zouden hen bij het nemen van die verantwoordelijkheid wel op een effectieve manier kunnen ondersteunen. Ten eerste door het verbieden van bepaalde inhoud op openbare netten voor een bepaalde tijd (en daarop ook goed laten toezien). Ten tweede door het beschikbaar stellen van software die op een effectieve wijze voorkomt dat jonge kinderen die voor de inrichting van hun kamer enthousiast gaan zoeken op www.tieners.nl, met inhoud worden geconfronteerd die aan heel andere kamers doen denken. Daar waar de markt niet voorziet in een dergelijk aanbod kan worden overwogen dat als publieke voorziening aan te bieden.

Tot slot

De algemene conclusie van dit overzicht moet zijn dat het palet van mogelijke dragers van verantwoordelijkheid in het medialandschap sterk kan worden verbreed. Uiteraard geldt ook hier dat de verdelingen van verantwoordelijkheid aan de verschillende actoren goed op elkaar moeten aansluiten. Daarbij vraagt vooral de kwalitatieve aansluiting grote aandacht. Bij de keuze tussen overheid en markt geldt dat meer verantwoordelijkheid voor de markt, niet zozeer minder verantwoordelijkheid van de overheid vraagt, maar eerder een *andere* overheidsverantwoordelijkheid impliceert. Privatisering vergt bijvoorbeeld niet primair minder maar vooral andere overheidsregels (Van Twist en Ten Heuvelhof 1999).

Tekstbox 5.1 Verbreding van het perspectief op sociale verantwoordelijkheden

Het onderscheid tussen overheid, markt en non-profitsector is niet alleen een typisch Nederlands verschijnsel. De driedeling is ook in de internationale literatuur al sinds jaar en dag erkend en is in de meeste westerse landen terug te vinden (Van de Donk 2001). Wezenlijk hierbij is het verschil in coördinatiemechanismen en de normatieve beginselen die voor deze drie verschillende vormen van verdeling van verantwoordelijkheden en van maatschappelijke ordening typerend zijn. Ideaaltypisch en schematisch uitgedrukt, zijn dat: de provisieloga bij overheidsvoorzieningen, de vraaglogica bij de markt en de zelfregulering van professionals en vormen van vrijwillige associatie in de sfeer van de maatschappelijke instellingen (non-profitsector). Tussen deze deelsystemen is geen sprake van een vooraf gestelde hiërarchie. Hun onderlinge relatie wordt meer bepaald door wederzijdse betrokkenheid en aanpassing en door een proces van wederzijds leren (Paquet 2001). De aanmerking van de uitvoerende professionals als eigen verantwoordelijkheidsdrager wordt vooral ingegeven door sectorinterne overwegingen, die het

medialandschap zelf raken. Hoofdstuk 2 laat zien hoe belangrijk de eigen autonomie en derhalve ook de eigen verantwoordelijkheid van vooral de uitvoerende professional zijn voor de kwaliteit van het aanbod van de media. Dit geldt ook wanneer de betrokkene in loondienst is. Het empirisch overzicht laat tevens uitkomen dat deze eigen verantwoordelijkheid door vele ontwikkelingen onder druk staat. Voor de aanmerking van de burger als drager van verantwoordelijkheid gelden zowel algemene als meer sectorale redenen. In algemene zin kan worden gesteld dat het ‘herdenken’ van de overheidsrol in de jaren negentig gepaard is gegaan met een herwaardering van de burger, niet zozeer als individuele consument maar als drager van een publiek ambt, met daarbij horende rechten en verplichtingen (WRR 1992; Albrow 2001; Paquet 2001: 162 e.v.). Meer mediaspecifieke redenen betreffen vooral de veelvoud van technologische ontwikkelingen die zijn positie versterken: niet alleen het aanbod wordt gepersonaliseerd, als ‘prosumert’ kan hij mede de inhoud van het aanbod bepalen.

Veel operaties van herverdeling van verantwoordelijkheid zijn sterk instrumenteel, utilitair geïnspireerd. Dit geldt vooral voor het pleidooi voor meer marktwerking zoals dat in de jaren tachtig opkwam. Centraal stond de vraag hoe te komen tot een stelsel dat ‘beter werkte’ (zie Balkenende 1995; Idenburg 1995). Tegen deze visie valt in te brengen dat verdeling van verantwoordelijkheid niet alleen een zaak is van instrumentele effectiviteit; wanneer men een verantwoordelijkheid toedeelt aan de markt of de non-profitsector gelden immers andere normatieve beginselen en spelregels (zie tekstbox 5.1). Een dergelijke ordening is ook niet louter vanuit technische afwegingen in het kader van het mediabeleid in strikte zin te motiveren: algemenere overwegingen over een gewenste verantwoordelijkheid in de samenleving voegen zich daarbij. Dergelijke overwegingen zijn zeker in de mediasector van belang. De positie van de overheid is daar meer dan in andere sectoren bijzonder: beginselen van vrijheid en onafhankelijkheid vragen hier telkens om extra aandacht en zorgvuldigheid. Verantwoordelijkheidsverdeling moet voorts worden gezien als een essentiële *schakel* tussen de inhoudelijke bepaling van relevante waarden en publieke belangen enerzijds en de keuze van effectieve instrumenten anderzijds. Vroeger was die vertaling gegeven met de stand van zaken van technologische ontwikkeling (bijvoorbeeld technische schaarste impliceert een allocatieve rol van een overheid). Daar waar die steeds meer verdwijnt of oplost in de digitale wereld, wordt de keuze meer een kwestie van politieke en bestuurlijke afweging (zie ook De Bruijn et al. 2004).

5.4 WAAR: OVERWEGINGEN OVER SCHAAL

Tot de jaren zeventig domineerde in het Nederlands medialandschap de landelijke schaal. Dit gold zeker voor het overheidsbeleid, waarin de omroep zo centraal stond. Alleen de lokale en regionale pers vormde een uitzondering. Sindsdien zijn alle denkbare schalen – lokaal, regionaal, landelijk, Europees en mondiaal – relevant geworden. Bij de opkomst van het internet werd in eerste instantie vooral het deterritoriale karakter van dit fenomeen beklemtoond (WRR 1998). De suggestie dat schaal er bij het internet niet toe doet, is echter te gemakkelijk. Het is reëler te stellen dat bij het internet vaak meerdere schalen tegelijkertijd

tijd relevant zijn: een website over een wijk is immers wereldwijd beschikbaar. Meerdere schaalniveaus lopen hier door elkaar. Bovendien is er sprake van een *multi-layer of multi-level governance* van verschillende aspecten van het internet, bijvoorbeeld waar het gaat om het 'beheer' van de infrastructuur en de ontwikkeling van internetprotocollen.

De veranderingen in het relatieve belang van schalen leveren, wanneer we kijken naar de economische, sociaal-culturele en bestuurlijke aspecten, een diffuus beeld op. Economisch is er veelal sprake van schaalvergroting en internationalisering. Door fusies en concentraties van steeds grotere mediabedrijven treden schaalvoordelen op. De schaalniveaus zijn ook op andere manieren met elkaar vervlochten. Een nationaal ontwikkeld *format* voor een programma (zoals bijvoorbeeld *Big Brother*) kan uitstekend internationaal worden verhandeld en krijgt in elk nieuw land weer een eigen nationale uitwerking. Maar ook de personalisering van de media maakt dat het beeld van het medialandschap niet meer in die ouderwetse overzichtelijke macrotermen kan worden vastgesteld.

De bepaling van de schaal voor het overheidsbeleid is ten dele een zaak van feitelijke constatering, maar evenzeer een zaak van normatieve wilsbepaling. Zo blijft Duitsland ook nu nog hechten aan het bestuurlijke niveau van de *Länder* voor het voeren van media- en cultuurbeleid (onder de noemer van de *Kulturhoheit*). Dergelijke politieke keuzes staan echter door feitelijke ontwikkelingen in het medialandschap voortdurend onder druk. Hierna bekijken we eerst de beleidsgevolgen van schaalvergroting op Europees niveau, daarna komt het lokale niveau aan de orde.

De beweging naar schaalvergroting op Europees niveau

Governance van mediasystemen wordt onvermijdelijk steeds meer *multi-layer governance*. Aangezien mediabedrijven steeds meer op een Europese schaal opereren, wordt Europa belangrijker als het om de organisatie van het markttoezicht gaat. Maar er is meer dat om aandacht vraagt. Hoewel mediamarkten zeker in sociaal-cultureel en voor een deel ook in economisch opzicht nog in hoge mate nationaal zijn bepaald, fungeren de grote mediabedrijven op een Europese schaal. Een deel van de mediamarkt gaat zelfs dat schaalniveau te boven: deze markt is vaak mondiaal en kent een sterke Amerikaanse dominantie. In economische en politiek-bestuurlijke zin wordt Europa dus steeds belangrijker, hetgeen een belangrijk accent op marktordening meer dan rechtvaardigt. De vraag is wel of in Europa met alleen marktordening kan worden volstaan.

Verkend moet worden of er reden is om *Europese publieke belangen* te identificeren. Vooral voor de functies onafhankelijke nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond zijn er redenen tot zorg. Het debat speelt zich hoofdzakelijk af in nationale kranten en een Europese publieke omroep ontbreekt. Er bestaat weliswaar een Europese nieuwszender *Euronews*, maar dit initiatief van de Europese Commissie blijft tot nu toe betrekkelijk marginaal en kunstmatig. Nederland neemt overigens in het geheel geen deel aan dit project. Het internet ontwikkelt

zich op dat punt snel, maar het is de vraag of dat al voldoende voorziet in een werkelijke dialoog en uitwisseling van ideeën en posities op een Europese schaal. Europese burgers zijn toch nog vooral aangewezen op en opgesloten in hun sterk ‘nationaal’ gedomineerde informatieomgevingen.

Ook op het terrein van de cultuur is er wellicht reden voor extra aandacht. Bij de opbouw van de nationale staten heeft de culturele dimensie steeds veel aandacht gekregen. De ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal, het creëren van een gemeenschappelijk historisch bewustzijn en de totstandkoming van gemeenschappelijke symbolen waren belangrijke elementen van het proces van staatsvorming. Zonder hier te willen pleiten voor een Europese eenwording naar het model van een nationale staat kan de vraag worden gesteld of een zelfstandig Europees cultuurbeleid als een mogelijk Europees publiek belang kan worden gezien. Het gaat dan om zelfstandig cultuurbeleid dat is gericht op het idee van een Europese samenleving zelf en dus niet op harmonisatie van nationaal beleid. Het is de vraag of de beperkte bevoegdheden van de Europese Unie op het gebied van cultuur nog wel functioneel zijn voor het maken van een evenwichtige afweging tussen economische en culturele belangen.

Er is in de praktijk zowel ruimte voor als behoefte aan een uitgebreider en gepro-
 nonceerder Europees cultuurbeleid (Beugels en de Groof 2003). Zo'n beleid staat niet in de sleutel van harmonisatie, maar in het teken van de zelfstandige betekenis van een ‘Europese samenleving’. Daarvoor zijn uiteenlopende cultuuruitingen van groot belang. Daarbij is er vooral plaats voor een positieve benadering; een negatieve, vaak anti-Amerikaanse benadering moet worden voorkomen. Maar net zoals er goede Amerikaanse films zijn, zijn er goede Europese films. De stimulering daarvan is een zelfstandig Europees publiek belang. Een zelfstandig Europees cultuurbeleid, waarbinnen door tal van nationale en andere partijen kan worden samengewerkt, voorkomt dat Europa even eenduidig als eenzijdig als een politiek of economisch project wordt gedefinieerd.

Overigens moeten doelstellingen van mediabeleid niet worden verward met de eigenstandige doelstellingen van een cultuurbeleid. Wat hiervoor is gezegd over de mogelijkheden om doelstellingen van het mediabeleid te realiseren door middel van instrumenten in andere sectoren, geldt hier precies omgekeerd. Voor de realisatie van doelstellingen van het cultuurbeleid bieden zowel oude als nieuwe media belangrijke mogelijkheden. Het gebruik van media is in dat verband echter een instrument, geen doelstelling van beleid. Ook op nationaal niveau zou een dergelijke ontvlechting van mediabeleid en cultuurbeleid wenselijk zijn (Hoefnagel en Den Hoed 2005). Vanuit het cultuurbeleid zijn er overigens al veel initiatieven en fondsen voor bijvoorbeeld filmproducties.

De ontwikkelingen op het regionale en lokale niveau

Op lokaal niveau doet het medialandschap soms denken aan een proeftuin van veelal tijdelijke maatschappelijke initiatieven, met publiek-private samenwerking en commercialisering. De maatschappelijke meningsvorming op het niveau

van de regionale en lokale gemeenschap wordt steeds belangrijker en hiermee neemt ook het belang toe van de aanwezigheid van platforms voor nieuws en meningsvorming. Enerzijds is er een verschraving van de lokale en regionale pers, anderzijds vullen andere initiatieven zoals huis-aan-huisbladen, lokale radio en televisie en websites vaak direct de gaten op. Uit onderzoek blijkt dat het mediavormingslandschap op lokaal niveau dynamisch is. Deze constatering geldt overigens meer voor het lokale niveau dan voor het regionale niveau (vgl. Bedrijfsfonds voor de Pers 2004). Daarbij valt het op dat deze ontwikkelingen en dynamiek op het lokale en regionale niveau, zeker in vergelijking met het buitenland, weinig verbonden zijn met het nationale niveau. Mogelijkheden om publieke voorzieningen (zoals omroep) op creatieve wijze met elkaar te verbinden worden nog weinig benut.

De lokale omroepen komen in de regel voort uit lokale sociale bewegingen (bijvoorbeeld allochtone groepen met een eigen station), zij werken veelal geheel of ten dele met vrijwilligers en zij worden deels gevoed door reclame-inkomsten en deels door gemeentelijke subsidies. Soms is er een relatie tussen lokale omroepen en de meer professionele regionale omroepen, die dan dienen als opleidingsplaats voor de lokale vrijwilligers. Lokale omroepen werken eerder samen met plaatselijke lokale voorzieningen, zoals bibliotheken, dan dat zij in dienst staan van het gemeentebestuur. Soms zijn er wel personele banden en loyaliteiten tussen lokale partijen en lokale omroepen.

De meningsvormingsfunctie en de platformfunctie op lokaal niveau moeten overigens wel worden onderscheiden van de voorlichtingsfunctie van de lokale overheid. Gemeentebesturen streven er in toenemende mate naar om – mede in het verlengde van de aanbevelingen van de commissie-Wallage (2001) – zelf direct contact te leggen met de burgers via eigen websites, om langs deze weg het eigen, nog niet aanvaarde beleid uit te leggen en te verdedigen. Alertheid op het belang van een duidelijke scheiding tussen de functies van nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond enerzijds en reclame en overheidsvoorlichting anderzijds, is hier zeker op zijn plaats. Bovendien moet worden bedacht dat het lokale bestuur ook feitelijk een grote invloed kan uitoefenen op de lokale media door het kopen van ruimte voor voorlichting en personeelsadvertenties in de lokale huis-aan-huisbladen. Een zelfde observatie geldt voor het regionale bestuur.

5.5 HOE: OVERWEGINGEN OVER INSTRUMENTATIE

Het model van variëteit en selectie werkt door in de keuzes en keuzemogelijkheden aangaande de instrumenten van het mediabeleid. Daarbij geldt allereerst dat hoe ernstiger het maatschappelijke tekort is of hoe zwaarder het publieke belang, hoe zwaarder het instrumentarium dat moet worden ingezet. In algemene zin worden publieke belangen ernstiger en zwaarder naarmate ze meer raken aan de fundamentele beginselen van de vrijheid van meningsuiting en meningsvorming. Deze variëteit in het gebruik van lichte en zwaardere instrumenten naast elkaar is in de ogen van de raad kenmerkend voor het toekomstige mediabeleid. De raad

presenteert hierna een aantal overwegingen en aanbevelingen die van belang kunnen zijn bij de bepaling en instrumentatie van het toekomstige mediabeleid.

Beter en preciezer diagnosticeren

Er is niet alleen reden voor optimisme, er is ook reden voor oplettendheid. Op een abstract niveau worden waarden als pluriformiteit en toegankelijkheid bevorderd door met name technologische ontwikkelingen. In de praktijk kan de maatschappelijke, economische en juridische uitwerking in de nieuwe context ertoe leiden dat de realisatie van de waarden per saldo veel meer wordt verhinderd dan in abstracto mag worden aangenomen. Veel technologische ontwikkelingen zijn ambigu. Op zich bieden zij kansen, maar binnen een bepaalde maatschappelijke, economische of juridische constellatie kunnen zij ook bedreigingen inhouden. Zo verruimen vele nieuwe technologische mogelijkheden de toegang tot mediadiensten, maar kan verwante nieuwe techniek tal van mogelijkheden bieden om de toegang tot die diensten slechts onder voorwaarden (zoals betalen of het beschikbaar stellen van persoonsgegevens) mogelijk te maken.

Meer nadruk op toezicht en monitoring

De aard van het zich ontwikkelende medialandschap verdraagt zich steeds minder met de mogelijkheid van gedetailleerde regelgeving vooraf. Ontwikkelingen zijn niet goed te herkennen en zijn minder te beheersen. Regelgeving vooraf zal zich eerder moeten beperken tot het per functie aangeven van tolerantiegrenzen die zijn geïnspireerd door de relevante waarden. In aanvulling daarop moeten evaluatie en *monitoring* worden versterkt. Anders gezegd: er dient gezocht te worden naar een combinatie van kaderstelling die enerzijds ruimte biedt voor variëteit en leerprocessen, maar anderzijds de ontwikkelingen niet vrijblijvend op hun beloop laat. Waar zich een maatschappelijk risico aandient, zal de overheid (in de gedaante van wetgever of toezichthouder) haar eindverantwoordelijkheid moeten nemen. Naarmate de transparantie (al dan niet wettelijk afgedwongen) groter en effectiever is, kan de regulering vooraf evenwel worden verminderd (vgl. Van de Donk et al. 2005).

In hoofdstuk 4 is gebleken dat de overheid in het geval van een operationele verantwoordelijkheid voor de borging van publieke belangen soms kan volstaan met lichtere interventies zoals *monitoring* en publieksvoorlichting. Deze zelfbeperking is niet vanzelfsprekend. Vaak worden de klassieke gezagsinstrumenten zoals geboden en verboden als instrumenten verkozen boven lichte instrumenten zoals *monitoring*. De invloed van feitelijke voorzieningen met een regulerende werking, zoals *Digital Rights Management*, wordt vaak in het geheel over het hoofd gezien. Licht en zwaar zijn in de praktijk bovendien relatieve begrippen. Als verboden en geboden niet werken en niet handhaafbaar zijn, terwijl *monitoring* in de praktijk tot reputatieschade van bijvoorbeeld mediaproductanten leidt, valt nog te bezien welk instrument feitelijk het zwaarste weegt.

In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat het beoordelingskader van dit rapport uitgaat van de waarden, maar tevens onderkent dat die feitelijk niet meer

zijn dan elementen van een oriëntatiekader. We spraken eerder van zoeklichten. Het door Hood (1983) gebruikte beeld van de vuurtoren als een der eerste beleidsinstrumenten van de overheid dringt zich letterlijk op. Het gaat om een zorgvuldige bewaking van de kustlijn door het verschaffen van heldere informatie en het plaatsen van enkele duidelijke bakens. Bovendien geldt dat niet altijd de overheid zelf in beeld is. Ook aan (organisaties van) burgers en consumenten valt in een medialandschap dat zich meer en meer als markt ontwikkelt een belangrijke rol toe in het bewaken van de kwaliteit. Meijer (2004) heeft onlangs laten zien dat het internet daarbij een belangrijk hulpmiddel kan zijn (vgl. ook Belien (2004) over de waakhondfunctie van *bloggers* ten opzichte van klassieke media als de kranten).

Kritisch herijken van bestaande instrumenten

In ieder beleidssysteem zit een zekere autonome tendens tot beleidsaccumulatie. Problemen in de beleidsvoering worden al gauw bestreden met nog meer beleid. Elk beleid scheidt echter ook maatschappelijke deelbelangen die gebaat zijn bij handhaving en versterking van dat beleid. De geschiedenis leert dat beleidsbeëindiging feitelijk vooral plaatsvindt bij dwingende externe factoren, zoals financiële schaarste in economisch slechtere tijden of een interventie van (Europese) rechters. Een beleidsbeëindiging die primair wordt gedragen door maatschappelijke overwegingen – wat maatschappelijk gewenst is, komt intussen ook zonder overheidsinterventie in voldoende mate tot stand – is veel moeilijker. Dit vergt extra inspanning en ook een culturele omslag in het denken van de beleidsactoren.

Gebruik van instrumenten uit meer domeinen tegelijk

Gegeven de veranderingen in het medialandschap zal in de toekomst een goede marktwerking een belangrijk startpunt vormen. Het mededingingsrecht zal dus ook ruim de aandacht krijgen. Tekorten op het punt van de geformuleerde publieke belangen (in het bijzonder kwaliteit en toegankelijkheid) moeten door prikkeling van het reputatiemechanisme en door zorg voor aanvullende voorzieningen worden beperkt. Daarbij hoeft de overheid, als het om haar eigen rol bij het mediabeleid gaat, niet te beginnen bij het specifieke instrumentarium van het omroepbeleid, maar kan zij ook leentjebuurt spelen bij het consumentenbeleid, het onderwijsbeleid en het cultuurbeleid. Hierbij komt dat vanuit de functionele benadering bij verdergaande ingrepen in beginsel de voorkeur uitgaat naar generieke maatregelen. Pas in tweede instantie, als generiek beleid niet haalbaar of effectief is, moeten er mediumspecifieke voorzieningen worden getroffen.

Onderwijs: vaardigheden voor toegang en kritisch gebruik van de media

Er is in het reguliere onderwijsbeleid ruime aandacht voor de ontwikkeling van vaardigheden en competenties die burgers van de informatiesamenleving nodig hebben om zichzelf adequaat toegang te kunnen verschaffen tot voor hun maatschappelijke participatie relevante informatie. In een hoogontwikkelde maatschappij zullen veel burgers zich ook in een weinig inzichtelijk en wellicht wat chaotisch aanbod een weg weten te banen. Het gaat niet primair om media-

technische vaardigheden, maar om het vermogen om zinvolle vragen te stellen en om een eigen beredeneerd zoekperspectief te ontwikkelen. De oplossing moet derhalve in hoge mate buiten de mediasector worden gezocht, vooral in het algemeen vormend, voor ieder verplichte onderwijs en in het openbare-bibliotheek-werk.

Voorbeeldfunctie van het overheidsgedrag

Ten slotte kan de overheid bij zichzelf beginnen en het goede voorbeeld geven in haar eigen voorlichtingsbeleid. De overheid kan immers allang niet meer uitsluitend worden gezien als de afstandelijke hiërarchische speler die de wettelijke condities van het medialandschap handhaaft. Zij speelt direct op verschillende manieren mee: als subsidiënt van de publieke omroep, als bezitter van een groot reclamebudget, als publieks- of persvoorlichter en als schrijver van ingezonden brieven (denk aan de ingezonden brieven van ministers om beleid te lanceren of te verdedigen). Daarbij komen de websites waarmee het beleid – ook dat wat nog niet wettelijk is vastgesteld – tegenover het publiek wordt verdedigd en waarmee overheden via de publieke steun hun bureaumacht kunnen versterken. Het gaat immers niet om één overheid, maar om een complex van talrijke actoren: lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen, agentschappen, enzovoort.

Tegelijk gaat het om een veelheid van rollen en een veelheid van waarden (zoals toegankelijkheid of de kwaliteit van websites). In die zin is er iets te zeggen voor een mediabeleid dat is gericht op de vaststelling en handhaving van de spelregels van het mediagedrag van de overheid zelf. Duidelijk moet zijn welke rol aan de orde is en welke maatstaf hierbij geldt. Een hulpmiddel hierbij is de ontwikkeling van een leerstuk over principes en regels van mediagedrag van de overheid (vgl. het rapport van de commissie-Wallage).

5.6 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN VOOR TOEKOMSTIG MEDIABELEID

In het begin van dit hoofdstuk is erop gewezen dat de verandering van het medialandschap niet slechts inhoudelijk een ander mediabeleid veronderstelt, maar ook vraagt om een andere vormgeving van dat beleid. In de voorgaande paragrafen zijn over de vormgeving van het beleid enige algemene overwegingen en richtingen geformuleerd. In deze slotparagraaf worden deze beide kanten van de zaak – de inhoudelijke agenderende en de bijbehorende bestuurlijke benaderingswijze – op elkaar betrokken bij de vraag hoe nieuwe, te versterken publieke belangen beter kunnen worden gerealiseerd. Zij monden hier uit in een aantal concrete aanbevelingen, die de in hoofdstuk 4 onderkende, te versterken publieke belangen betreffen. De vormgeving van het beleid ten aanzien van de publieke omroep komt aan de orde in het slothoofdstuk.

We beperken ons in de eerste plaats tot de belangrijkste aanbevelingen die we kunnen baseren op de ‘situatieanalyse’ in hoofdstuk 2 en de voorstudies die daaraan ten grondslag liggen (Van de Donk et al. 2005). Zoals al is aangegeven, geven

die op hoofdlijnen een beeld van het toekomstige medialandschap, maar zij bevatten ook nog de nodige onzekerheden: optimisme gaat dus gepaard met de noodzaak van oplettendheid. Bij een dergelijk snel veranderend medialandschap is het niet verstandig de inhoudelijke agenda van het mediabeleid voor een zeer lange tijd te fixeren: voortdurende aandacht en oplettendheid zullen (ook) de komende jaren nodig zijn. Een tweede algemenere opmerking over de hiernavolgende aanbevelingen hangt daarmee samen. Daar waar dat relevant is, zijn de veranderingen in het medialandschap, al dan niet in samenhang met de meer inhoudelijke aandachtspunten voor een toekomstgericht mediabeleid, in de aanbevelingen expliciet meegenomen. Alle aanbevelingen betreffen in de ogen van de raad de met enige voorrang en urgentie te versterken publieke belangen. We ordenen ze daarom aan de hand van het in dit rapport gehanteerde beoordelingskader, waarin de waarden centraal staan en in het licht waarvan (risico's op) maatschappelijke tekorten (en daarmee samenhangende te versterken publieke belangen) zijn gedetecteerd.

Pluriformiteit: aanbeveling 1

Er dient te worden voorzien in een onafhankelijke, openbare, periodieke en cross-mediale monitor van de pluraliteit van aanbieders en de pluriformiteit van het aanbod (en de feitelijke consumptie daarvan). In het bijzonder geldt dit voor de onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige voorziening van nieuws en actualiteiten. Die functie kan het beste worden ondergebracht bij een nieuwe toezichthouder voor de gehele mediasector, die ook toeziet op aspecten van mededinging.

Een dergelijke *monitor* (die zou kunnen voortbouwen op het al bestaande werk van het Commissariaat voor de Media) draagt bij aan voortgaande maatschappelijke discussies en (desgewenst) politieke besluitvorming over een nadere operationalisering van de gewenste pluraliteit van aanbieders en pluriformiteit van het aanbod. Die besluitvorming werkt door in een ook steeds meer in Europees verband georganiseerd mededingingsbeleid dat zich specifiek richt op het medialandschap. Er dient een discussie gestart te worden over de taakverdeling tussen Europese en nationale toezichthouders. Die vraagt om een periodiek te herijken afbakening van relevante markten, en laat ruimte voor een meer op Europees niveau te organiseren toezicht op die delen van het medialandschap die zich feitelijk als een Europese markt ontwikkelen en waarin de gewenste omvang van nationale spelers in een Europees perspectief wordt bepaald.

Vooruitlopend op deze discussie is het van belang het toezicht op het Nederlandse medialandschap te bundelen in één nieuwe toezichthouder. Het huidige toezicht is te zeer verbrokkeld over te veel toezichthouders (OPTA, Commissariaat voor de Media, Agentschap Telecom, Nederlandse Mededingingsautoriteit) en is onvoldoende in staat om in het toekomstige medialandschap een samenhangend en effectief toezicht te houden. Het Commissariaat van de Media werkt daartoe samen met andere relevante toezichthouders, en gaat op den duur samen met relevante delen van de Nederlandse Mededingingsautoriteit, het Agentschap Telecom en de OPTA op in een nieuwe Toezichthouder voor het medialandschap

(of beter de communicatiesector) (TVM/C), die nauw samenwerkt met de Europese toezichthouders. Een puur nationaal en op mededinging en marktverhoudingen georiënteerd toezicht voldoet niet. Hoewel hier en daar goede vormen van samenwerking van de grond komen (bijvoorbeeld de samenwerking tussen Commissariaat van de Media en het Agentschap Telecom) is het beeld van een versnipperd en op elkaar wachtend geheel van toezichthouders uiteindelijk ongewenst. Een concentratie van informatie en bevoegdheden bij één toezichthouder voor het medialandschap biedt duidelijkheid voor burgers (duidelijk adres, toezicht vanuit hun belangen in diverse maar snel veranderende markten) en bedrijven (administratieve lasten, rechtszekerheid).

Monitoring en toezicht en daarop te baseren negatieve en positieve sancties worden vanuit de diverse functies beredeneerd, en mediaonafhankelijk vormgegeven. Het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat nu vooral op één medium is gericht, en dat vanwege de beperkte middelen weinig effectief kan optreden tegen de mogelijk negatieve gevolgen van concentraties, gaat, voorzover nog nodig en wenselijk, op in een fonds dat pluriformiteit in het medialandschap bevordert. Een betere stroomlijning van zowel de *monitoring* als het (onafhankelijke) toezicht op de mediasector is nodig om de ontwikkelingen in het medialandschap (vragen van pluriformiteit, toegankelijkheid) tijdig en adequaat te kunnen volgen, en om (voor burgers, bedrijven en wetgever) te voorzien in een duidelijke en aanspreekbare toezichthouder. In speciaal op de mediasector toegerust toezicht kan daarvoor ook beter de benodigde kennis en expertise worden gebundeld.

Pluriformiteit: aanbeveling 2

De huidige beperkingen betreffende omvang en concentratie van aanbieders dienen op hun feitelijke doorwerking op het functioneren van het medialandschap als geheel opnieuw te worden gezien en waar mogelijk aanmerkelijk te worden versoepeld. Zeker waar die Nederlandse spelers in het licht van zich Europeaniserende en internationaliserende markten (te) klein houden en verdergaande mogelijkheden voor cross-media ownership verhinderen.

Een pluriform aanbod is zelfstandig van belang, maar dient in een toekomstig mediabeleid niet langer per onderscheiden media, maar per onderscheiden *functie* nader geoperationaliseerd en geregeld te worden. In algemene zin wordt de pluriformiteit van het medialandschap sterk bevordert, vooral als gevolg van technologische en economische ontwikkelingen. Binnen dat algemene optimisme zijn er echter nuances, kanttekeningen en zorgen te formuleren. In hoofdstuk 2 is duidelijk geworden dat bij de functies nieuwsvoorziening en opinievorming & achtergrond een dergelijk optimisme niet bij voorbaat geldt. Toch is juist daar reden voor voorzichtig handelen en moet worden gewaakt voor een al te simpele toepassing van een benadering die is gebaseerd op marktordening en de logica van de economie. Ook in het Europese mededingingsbeleid, hoewel nog omstreden, wordt onderkend dat het in het belang van een goed functionerende mediasector kan zijn de soms eigenaardige aspecten van mediamarkten in de afweging te betrekken.

Juist waar het gaat om de pluriformiteit van het aanbod bij de functies nieuws en opinievorming & achtergrond geldt bijvoorbeeld dat een toename van aanbieders (pluraliteit) niet bij voorbaat leidt tot een toename van de variëteit van het aanbod (pluriformiteit). De aanwezigheid van enkele grotere Nederlandse spelers (een kleinere pluraliteit) kan zelfs bijdragen aan een grotere inhoudelijke pluriformiteit. Pluriformiteit wordt nu nog per medium bepaald en met maatstaven die vooral de pluraliteit in beeld brengen (marktaandelen en oplagen). Bepalingen inzake crossmediaal eigendom worden nu gebaseerd op oplagen en marktaandelen in twee mediasectoren (dagbladen en (commerciële) omroep). Het zou aanbeveling verdienen om die beperkingen zoveel mogelijk op te heffen, en een beoordeling van de wenselijke pluraliteit en omvang van aanbieders van mediadiensten op een set van meer eigentijdse indicatoren te baseren. Deze kunnen op basis van de wenselijke functies van het medialandschap en daarvan af te leiden tolerantiegrenzen worden geformuleerd.

Pluriformiteit: aanbeveling 3

Een Europees mediabeleid is wenselijk, op den duur zelfs noodzakelijk. Het beleid ten aanzien van het toezicht op mededinging en marktordening moet op Europees niveau specifiek voor mediamarkten worden geformuleerd, nationale toezicht-houders werken binnen die Europese kaders.

Feitelijk ontwikkelen mediamarkten zich steeds meer Europees, soms zelfs mondiaal, hoewel dat voor het ene type inhoud meer geldt dan voor het andere. Een al te zeer op nationale markten gericht mediabeleid, dat nationale spelers verhindert te groeien, maakt het voortbestaan van nationale mediaondernemingen bij de huidige consolidatie in die markten zeer kwetsbaar. Met name voor kleinere landen en taalgebieden bedreigt een dergelijk, puur op basis van mededingingsbeleid gevoerd beleid het voortbestaan van een op het eigen taalgebied gerichte media-industrie.

Gezien het feit dat voornamelijk in de sfeer van nieuws- en opiniemarkten een grotere schaal van spelers een inhoudelijke verscheidenheid van het aanbod eerder vergroot dan beperkt, en dergelijke spelers door een te kleine schaal reële gevaren lopen te worden overgenomen door internationale spelers, is het voeren van mededingingsbeleid op nationale schaal minder geschikt. Ondanks het feit dat eerdere pogingen daartoe faalden (zie Larouche en Van der Haar 2005), is het van belang dat er door de Europese Raad expliciete afspraken over gewenste niveaus van pluraliteit in het Europese medialandschap worden gemaakt. Een Europees mediabeleid is wenselijk, voor de borging van Europese publieke belangen op dit terrein kan niet worden volstaan met een mededingingsbeleid dat slechts op marktmacht en fusies kan toezien.

Onafhankelijkheid en kwaliteit: aanbeveling 4

De verantwoordingsmechanismen van de journalistieke beroepsgroep moeten worden verscherpt. Daarbij gaat het in eerste instantie om de verbetering, verster-

king en ondersteuning van de zelfregulering van de beroepsgroep (zoals de Raad voor de Journalistiek).

Het belang van onafhankelijkheid is vooral aan de orde bij de aanbieders van (specifieke) informatie, meer in het bijzonder programmamakers en journalisten. Waar onafhankelijkheid vroeger met name ten opzichte van de overheid moest worden gewaarborgd – en die regels blijven van belang – moet de aandacht in de toekomst sterker worden gericht op de onafhankelijkheid (van professionals) ten opzichte van economische en commerciële belangen. Het te versterken publieke belang van een onafhankelijke en kwalitatief goede nieuwsvoorziening, opinievorming en specifieke informatievoorziening is van groot belang voor het functioneren van het maatschappelijke debat. De toenemende internationalisering en commercialisering bieden ook hier zowel kansen als bedreigingen. Bedreigingen zijn de concentratie van aanbieders in steeds meer internationale markten en de ongunstige kostenstructuur voor aanbieders in kleinere (taal)gebieden (Appelman et al. 2005). Kwaliteit en onafhankelijkheid van de nieuwsvoorziening, bijvoorbeeld ook op het lokale en regionale niveau, lopen daardoor de komende jaren extra risico's.

Vervaging en een maatschappelijke devaluatie van de beroepsgroep zijn ontwikkelingen die bijdragen aan risico's in deze sfeer. Er is sprake van een inherent zwakke en kwetsbare institutionalisering van de beroepsgroep, maar vormen van georganiseerde toelating tot de beroepsgroep die we kennen uit andere professionele beroepen botsen met het fundamentele recht van meningsuiting. In dit rapport zijn verscheidene zorgelijke ontwikkelingen beschreven die de onafhankelijkheid van professionele werkers in het mediaveld, in het bijzonder de journalisten, onder druk zetten. Een verdere professionalisering (en door de beroepsgroep zelf georganiseerde keurmerken) is voor de bescherming van de onafhankelijkheid en kwaliteit van de beroepsgroep zelf van groot belang. Bovendien biedt die betere mogelijkheden voor vormen van verantwoording (bijvoorbeeld Bardoel 2003).

Het waarborgen van journalistieke kwaliteit kan worden bevorderd door mechanismen voor het afleggen van verantwoording te versterken. Ideaaltypisch gezien kan dat worden vormgegeven vanuit twee modellen: het verantwoordingsmodel en het aansprakelijkheidsmodel. Traditioneel gezien wordt in Nederland vertrouwd op zelfregulering, wat een minimale invulling van het verantwoordingsmodel is. Hier is, gezien het grote belang ervan en de grote druk van commercialisering binnen het medialandschap, zowel aanleiding als ruimte voor intensivering. Dit houdt in dat er binnen het verantwoordingsmodel extra maatregelen kunnen worden getroffen.

Daarbij gaat het niet zozeer om het invoeren van nieuwe vormen van externe controle en verantwoording, maar wel om het versterken van ondersteunende voorzieningen die de onafhankelijkheid van de beroepsgroep en de verantwoordelijkheid van journalisten ten opzichte van de burger en de maatschappij beter

tot hun recht laten komen. De raad meent dat de overheid namens de maatschappij de beroepsgroep erop kan aanspreken dat zij haar codes expliciteert en deze codes ook bijtijds aanpast aan de nieuwe mediaontwikkelingen, zoals het toenemende belang van internet voor de nieuwsvoorziening en opinievorming en de opkomst van allerlei hybride producten, waarin vermenging van fictie en werkelijkheid voor de ontvanger niet kenbaar is. Ook zouden codes kunnen worden ontwikkeld waarin aanbieders van nieuws en informatie zich verantwoorden over de aard, opzet en wijze van totstandkoming van het product, om zo de inzichtelijkheid en betrouwbaarheid voor de consument te vergroten.

Onafhankelijkheid en kwaliteit: aanbeveling 5

De raad acht een breed, ook rechtsvergelijkend onderzoek nodig naar de versterking van de rechtspositie van door de media mogelijk benadeelden, waarbij ook de vraag onder welke condities de invoering van (beperkte vormen van) risicoaansprakelijkheid van aanbieders zinvol is, uitdrukkelijk aan bod komt.

Gegeven de versterking van de maatschappelijke positie van de media kan meer dan vroeger sprake zijn van een gevaarlijke handeling, in de vorm van reputatie- of inkomensschade. Bij de versterkte commercialisering van de media kunnen deze media ook eerder voordeel hebben bij deze schade. Beide factoren zijn van belang bij een mogelijke aanscherping van de aansprakelijkheid. Uiteraard moet steeds een afweging worden gemaakt met het grondrecht van vrije meningsuiting. Ook hier moet worden gedifferentieerd naar de functies die de media vervullen. Wanneer de media een amusementsfunctie vervullen, kan wellicht eerder worden gedacht aan aanscherping van de aansprakelijkheid dan wanneer de media een rol vervullen in de openbare meningsvorming en het maatschappelijke debat. In met name de recente rechtspraak van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens is deze differentiatie ook terug te vinden (EHRM 2004).

Een algehele risicoaansprakelijkheid van aanbieders voor schade door onjuiste mededelingen over kwesties waar ook een duidelijk publiek belang van vrije meningsuiting of openbare meningsvorming in het geding is, lijkt een stap te ver. Wel kan worden gedacht aan een beperkte risicoaansprakelijkheid, beperkt tot bepaalde niet met publieke belangen verbonden functies, zoals amusement, of beperking in het soort van vergoeding, zoals een vergoeding van de rechtsbijstandskosten om een rectificatie te bewerkstelligen. Het gaat bij de versterking van de rechtspositie van benadeelden echter om meer dan alleen (rechts)regels van aansprakelijkheid. Het moet ook gaan om de verbetering en versnelling van rechterlijke procedures en het vergroten van de toegankelijkheid van rechtbanken voor gedupeerden, bijvoorbeeld door middel van specialisatie van rechtbanken in bepaalde zaken en de vergroting van de bekendheid daarvan. Ook kan worden gedacht aan een mogelijke aanscherping van te treffen sancties.

Onafhankelijkheid en kwaliteit: aanbeveling 6

Binnen het beleid inzake het hoger onderwijs zal er de komende jaren bijzondere aandacht moeten zijn voor de plaats en de positie van opleidingen voor journalistiek.

De kwestie van onafhankelijkheid van journalisten is onlosmakelijk verbonden met de kwaliteit van het werk dat zij leveren. De onafhankelijkheid van de journalist blijkt immers uit de kwaliteit van zijn werk dat op basis van professionele standaarden en los van oneigenlijke (commerciële) invloeden tot stand dient te komen. Zonder dat de raad een algemeen beeld van ernstig kwaliteitsverlies wil oproepen, is er gezien de vitale rol die journalisten in de samenleving spelen, wel reden om de vinger aan de pols te houden. De kwaliteit van de opleidingen journalistiek is in dat verband een ander nuttig aanknopingspunt. Naar de kwaliteit van die opleidingen wordt, in samenspraak met de beroepsgroep, een onderzoek ingesteld. In Frankrijk heeft een dergelijk onderzoek, geïnitieerd door het *Institut des Sciences Politiques* in Parijs, tot interessante nieuwe initiatieven geleid. Ook in Nederland is er aanleiding de positie van de opleiding van journalisten kritisch te herzien.

De opmars van de marktlogica, privatisering en commercialisering vergroten de druk op de journalistieke beroepsgroep. In het bijzonder staat de professionele kwaliteit bij de functies nieuwsvoorziening, opinievorming & achtergrond en specifieke informatie onder druk. Commercialisering bedreigt niet alleen de onafhankelijkheid van de professionals, maar evenzeer hun kwaliteitsopdracht: het evenwichtig, inzichtelijk en betrouwbaar informeren en duiden van het nieuws. Het is van belang hierbij op te merken dat het beroep van journalist algemeen toegankelijk is en ontwikkeling en handhaving van professionele codes grotendeels een zaak zijn van vrijwilligheid. Hierin onderscheidt de journalistiek zich van vele andere beroepen die vitaal zijn voor de samenleving. Hoewel afstand van de overheid ten opzichte van deze beroepsgroep een groot goed is, rechtvaardigen de huidige ontwikkelingen een verscherpte aandacht voor het goed vervullen van de informatiefunctie. Het aanknopingspunt kan daarbij niet bij de onafhankelijkheid van de journalist liggen – de overheid kan een journalist immers niet onafhankelijk ‘maken’ van commerciële belangen – maar veel meer in het bevorderen van de kwaliteit en de professionele standaarden van het werk. Daartoe kunnen ook fondsen zoals die voorzien in steun aan bijzondere journalistieke projecten het nodige bijdragen.

5.7 SLOT

In dit hoofdstuk heeft de raad een aantal overwegingen gegeven voor de inrichting van een mediabeleid dat is gebaseerd op de functionele benadering. De ontwikkelingen in het medialandschap, de verwachtingen daaromtrent en de functionele benadering maken duidelijk dat er andere keuzes nodig zijn op het gebied van de verantwoordelijkheidsverdeling, de schaal en de instrumentatie van dat beleid. Deze nieuwe oriëntatie op het beleid heeft als algemeen vertrek-

punt het principe van de variatie en selectie. Dit principe sluit beter aan op de beweeglijke dagelijkse werkelijkheid van het medialandschap dan het principe van analyse en instructie, dat in essentie aan veel van het huidige beleid ten grondslag ligt.

Verder zijn in paragraaf 5.6 enkele relevante aspecten van het beleid in meer detail uitgewerkt en heeft de raad op specifieke punten aanbevelingen voor het beleid geformuleerd. De concrete vormgeving van het toekomstige mediabeleid moet voldoen aan verschillende soorten van maatstaven. Ten eerste die van doelmatigheid en doeltreffendheid, waartoe ook behoren handhaafbaarheid, bestendigheid, flexibiliteit, de aansluiting bij de ontwikkelingen in het medialandschap (die men dan ook moet kennen). Ten tweede die van juridische en maatschappelijke normativiteit, zoals juridische legitimiteit (in overeenstemming zijn met grondrechten, (internationale) wettelijke verplichtingen en jurisprudentie) en maatschappelijke verankering. Dit zijn de door overheid en samenleving te onderhouden en verplichtende normatieve randvoorwaarden voor de vormgeving van elk toekomstig mediabeleid, zowel het geheel als onderdelen ervan. Op een van die onderdelen, de publieke omroep, spitst zich paragraaf 6.5 van het volgende hoofdstuk toe.

NOTEN

- 1 Het gaat hier om een benadering in de zin van wat Donald A. Schön en Martin Rein (1994: 23) *frames* noemen: “underlying structures of belief, perception, and appreciation on which people and institutions draw in order to give meaning, sense and normative direction to their thinking and action”. Zij raden beleidsmakers aan om deze zoveel mogelijk vooraf te expliciteren in het beleidsdiscours, onder andere uit praktische overwegingen, zoals het voorkomen van vruchteloze discussies en controversen. Bijvoorbeeld over de mate van toelaatbaarheid van experimenten en variëteit bij de toepassing van bijvoorbeeld het Bedrijfsfonds voor de Pers, Filmfondsen, subsidieregelingen inzake culturele producties en bij de Mediawet.
- 2 Instituties worden hier gebezigd in de zin van gewoontes en organisaties die deze symboliseren en handhaven, in dit geval de gewoonte van sturing via media.
- 3 “We shape the institutions and the institutions shape us” is ook in medialand een bekend fenomeen (vgl. Pressman en Wildavsky 1978). Het werkt soms prima en onvermijdelijk, maar soms ook verstarrend en contraproductief.
- 4 Aanvankelijk ging het slechts om enerzijds nieuwe technische en commerciële mogelijkheden (bijvoorbeeld van Philips) en anderzijds nieuwe (omroep)verenigingen als institutionele uitdrukking van sociale en emancipatiebewegingen. Het beleid was in het begin niet veel meer dan een kwestie van allocatie van schaarse zendtijd over representatieve groepen. Het was de pre-institutionele fase. De institutionele fase zelf begon pas tegen het einde van de Tweede Wereldoorlog, na het herstel van de zuilen, en vooral na de komst van de televisie (vgl. het ontwerpen van subsidiesystemen en advies- en overlegprocedures, zoals de Omroepwet en de Omroepraad). Het was voornamelijk een zaak van politiek en recht: enerzijds een kwestie van politiek en van politieke partijen en hun voor-
mannen, en anderzijds een zaak van – democratische – grondrechten, wetgeving, vaststelling van institutionele rechten en plichten.
- 5 Zie over onderscheiden vormen van maatschappelijke organisaties Van de Donk 2001.

6 HET MAATSCHAPPELIJK BELANG VAN MEDIA: CONCLUSIES EN TOEPASSINGEN

6.1 INLEIDING

In hoofdstuk 1 is de probleemstelling van dit rapport als volgt geformuleerd:

Wat zijn de consequenties van de relevante technische, sociaal-culturele, economische en juridische ontwikkelingen voor het democratisch, economisch en maatschappelijk functioneren van het medialandschap op de middellange termijn? Welke gevolgen heeft dit voor de grondslagen en uitwerkingen van het mediabeleid van de overheid?

Uit deze probleemstelling zijn vijf onderzoeksvragen afgeleid, die in de achtereenvolgende hoofdstukken zijn beantwoord. Dit laatste hoofdstuk met conclusies en aanbevelingen vormt het samenvattende antwoord op de in hoofdstuk 1 geformuleerde onderzoeksvragen. Het hoofdstuk sluit af met een toepassing van de in dit rapport ontwikkelde benadering voor een toekomstgericht mediabeleid op een dossier dat al jaren in het oog springt: de toekomst van de publieke omroep.

Per saldo kan de opbrengst van dit rapport in de volgende vijf punten worden weergegeven.

- 1 *Een andere grondslag en benadering*
Een eerste opbrengst is een nieuwe *beleidsbenadering*, die volgens de raad kan leiden tot een toekomstbestendiger mediabeleid. In paragraaf 6.2 zal die nieuwe benadering nog eens kort en samenvattend worden neergezet.
- 2 *Een verbreding van het normatieve beoordelingskader*
Naast een andere feitelijke grondslag van het mediabeleid is er ook reden voor een verbreding van de *normatieve* grondslag ervan. Paragraaf 6.3 geeft daarvan een beknopte samenvatting.
- 3 *Te versterken publieke belangen in het medialandschap*
Een derde opbrengst is de bepaling van de belangrijkste *inhoudelijke aandachtspunten en doelstellingen* voor de agenda van een toekomstgericht mediabeleid aan de hand van de genoemde alternatieve benadering van het beleid. Deze opbrengst van het rapport staat in hoofdstuk 4, en wordt in dit hoofdstuk niet meer herhaald.
- 4 *Aanbevelingen voor een andere vormgeving van het beleid*
Een vierde opbrengst van dit rapport betreft de *wijze waarop* genoemde publieke belangen in het ‘mediabeleid’ tot gelding moeten komen. Paragraaf 6.4 komt hierop terug.
- 5 *Een bijdrage aan de discussie over de toekomst van de publieke omroep*
In paragraaf 6.5 besluiten we dit rapport met een bijdrage aan het actuele debat over de wenselijke toekomstige taakstelling en vormgeving van een publieke omroep.

6.2 EEN PARADIGMA VAN SCHERING EN INSLAG: EEN TOEKOMST-BESTENDIGE BENADERING VOOR HET MEDIABELEID

In de voorgaande hoofdstukken heeft de raad vastgesteld dat de huidige beleidsbenadering in het medialandschap steeds minder goed zal voldoen. Een van de belangrijke argumenten daarvoor is dat het beleid zowel qua analyse als instrumentatie nog te veel wordt gedomineerd door een focus op specifieke media en infrastructures (bijvoorbeeld omroep & pers en ether & kabel). Het medialandschap lijkt echter almaar uit met nieuwe media en infrastructures, internationaliseert en is steeds meer te kenschetsen als een door enkele grote spelers gedomineerde markt waarin de consument-burger, al dan niet tegen betaling en op maat geleverd, tal van mediadiensten kan verkrijgen. Het medium waarmee die diensten worden aangeboden, is steeds minder relevant aan het worden, maar domineert nog wel de beleidskaders die daarop van toepassing zijn.

Die verminderde relevantie van het medium geldt zeker voor de diagnose en vaststelling van maatschappelijke risico's en publieke belangen in dat nieuwe medialandschap. Voor de bepaling van een publiek belang ligt het steeds meer voor de hand om het medialandschap niet in zijn technische hoedanigheid maar op basis van zijn maatschappelijke functies te benaderen. Dat geldt vooral voor de analyse die aan het beleid ten grondslag ligt. Bij de keuze van de instrumenten komen de specifieke media vaak weer in beeld, maar deze bepalen niet langer de blikrichting van het beleid.

Een nieuw analysekader is nodig om een degelijk, toekomstbestendig beleid te kunnen ontwikkelen en vorm te kunnen geven. In dit analysekader worden de centrale waarden en doelstellingen die aan een dergelijk mediabeleid ten grondslag dienen te liggen weer zelfstandiger gearticuleerd. Die waarden zijn: pluriformiteit, onafhankelijkheid, toegankelijkheid, kwaliteit, sociale samenhang en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Daar waar ze zijn verstoep in het huidige instrumentarium moeten ze daaruit weer worden losgeweekt. Dat is nodig om ze een rol te laten spelen bij een herijking van de opdracht van het mediabeleid: waarom (om welke publieke belangen) was het de samenleving en de overheid ook al weer te doen in het medialandschap?

De beleidsbenadering waarvoor in dit rapport is gekozen, kan het beste worden aangeduid als een benadering van 'schering en inslag'. Daarmee wil de raad tot uitdrukking brengen dat in de gegeven benadering twee onderscheiden redeneringen zijn ingeweven, die in combinatie een nieuwe grondslag van het mediabeleid opleveren.

De eerste betreft de 'schering', waarmee wordt aangegeven dat het mediabeleid zich moet baseren op een systematische analyse van de publieke belangen die in het medialandschap moeten worden geborgd. Om die belangen goed te kunnen onderkennen, is het nodig de normatieve grondslag van het beleid weer explicieter te articuleren en te actualiseren.

De tweede redenering betreft de 'inslag'. Daarmee wordt tot uitdrukking

gebracht dat ten behoeve van een adequate diagnose van deze mogelijke publieke belangen de huidige mediumgerichte beleidsbenadering (bijvoorbeeld persbeleid of omroepbeleid) plaats moet maken voor een analyse waarbij het medialandschap wordt opgevat in termen van zes functies waarin het moet voorzien. In deze nieuwe benadering wordt bovendien het gehele medialandschap betrokken en verdwijnt de nu dominante focus op het publiek verzorgde deel van die diensten.

6.2.1 SCHERING: WAARDEN, RISICO'S, PUBLIEK BELANG, OPERATIONELE ZORG

De 'schering' betreft een iteratief proces waarbij de normatieve grondslagen van het beleid (de waarden) worden geconfronteerd met feitelijke empirische ontwikkelingen. De confrontatie tussen dit normatieve beoordelingskader (waarin de genoemde waarden centraal staan) en de feitelijke ontwikkelingen in het medialandschap leidt in deze benadering tot twee typen indicaties voor beleid. Allereerst blijkt dat sommige waarden (en daaruit afgeleide doelstellingen van het beleid) als gevolg van autonome ontwikkelingen in dat medialandschap vanzelf, zonder overheidsingrijpen, in voldoende mate worden gerealiseerd. Hierbij kan men denken aan de bijdrage die het internet en de snelle opkomst van vele commerciële aanbieders leveren aan de feitelijke toegankelijkheid en de verscheidenheid van allerlei specifieke informatie. Ten tweede kan een dergelijke confrontatie leiden tot een systematisch beeld van (nieuwe) *maatschappelijke risico's*. In het eerste geval kan de overheid mogelijk overgaan tot het reduceren van beleid en regelgeving, in het tweede geval ontstaat een opdracht voor de overheid om een publiek belang te definiëren. Een publiek belang wordt dan opgevat als een verantwoordelijkheid voor de overheid om ervoor zorg te dragen dat het desbetreffende risico adequaat tegemoet wordt getreden.

Deze aanmerking als publiek belang impliceert overigens alleen dat de overheid zich – als vertegenwoordiger van de samenleving – dit maatschappelijke risico als *eindverantwoordelijke* aantrekt. De overheid is dus niet automatisch zèlf de eerst aangewezen om de operationele verantwoordelijkheid op zich te nemen. Juist in een sector als de onderhavige, waar vrijheid als grondrecht zo'n dominante waarde is, is dit onderscheid tussen eind- en operationele verantwoordelijkheid extra van belang. De vraag of de overheid zelf optreedt of de genoemde belangen overlaat aan particuliere actoren (denk aan zelfregulering) is overigens een vraag waarbij niet alleen kwesties van effectiviteit en doelmatigheid aan de orde zijn. De keuze van arrangementen en instrumenten is ook normatief beladen, omdat juridische randvoorwaarden een rol spelen. Bovendien raken dergelijke keuzen ook aan politieke en democratische opvattingen over bijvoorbeeld de verdeling van verantwoordelijkheden in de samenleving (zie hoofdstuk 5, Marquand 2004: 33).

De door de raad voorgestane benadering kan bijdragen aan een verhoogde legitimiteit van het mediabeleid. Ook die legitimiteit heeft een aspect van normativiteit en effectiviteit.

Het *aspect van normativiteit* komt tot uitdrukking in het feit dat het uitgangspunt van het beleid meer expliciet komt te liggen bij (het antwoord op) de vraag waar het de samenleving eigenlijk om gaat bij de beoordeling van het medialandschap. Zeker in een samenleving waarin het medialandschap een dominante rol speelt, kan de vraag 'wat voor een samenleving we eigenlijk willen' niet los worden gedacht van de vraag welke inzet en vormgeving het mediabeleid heeft. Beginpunt van de redenering is immers de normatieve grondslag van het beleid. Het beleid vindt zijn grondslag in de zes genoemde waarden die kenmerkend moeten zijn voor een maatschappelijk communicatiebestel. Het belang van die waarden staat relatief los van de concrete en zeer snel veranderende empirische manifestatie van dat bestel.

Op basis van die waarden worden mogelijke risico's en (daarmee samenhangend) mogelijke publieke belangen geformuleerd. Dat gebeurt in een periodieke toetsing van die waarden aan de ontwikkelingen in het medialandschap, waarbij de functies die dat landschap moet vervullen, centraal staan. De resultaten van die toetsing moeten aan de orde komen in de democratische besluitvorming over de wenselijke inrichting (tolerantiegrenzen) van een mediabeleid. Daarmee worden die abstracte waarden vertaald en verfijnd in mogelijke publieke belangen en (daaruit voortvloeiende) mogelijke doelen voor directe operationele zorg door de overheid of andere partijen die daarvoor in aanmerking komen.

Een dergelijke confrontatie houdt het beleid op zijn hoede en dwingt tot leren. Zeker in een sector waar de institutionele belangen zo groot zijn, is er steeds het risico dat de bestaande institutionele vormgeving van de sector feitelijk bepalend is voor het beleid. Hierdoor treedt een ongewenste verschuiving op tussen doelen en middelen, inhoud en vorm (Steunenberg 2001). Het risico dat de instrumenten van beleid zich verzelfstandigen ten opzichte van de beleidsdoelen is immers levensgroot aanwezig. In de casus over de Nederlandse Publieke Omroep is dat duidelijk het geval (zie verderop in dit hoofdstuk).

Het *aspect van effectiviteit* betreft vooral de toekomstbestendigheid. Duidelijker kan worden waar met meer accommoderende, beperkte beleidsaanpassingen kan worden volstaan en waar fundamentele (conceptuele en institutionele) herzieningen nodig zijn. Effectiviteit van beleid is immers primair een zaak van aansluiting van de feitelijke aannames binnen dit beleid op de nieuwe realiteit. Het Nederlandse mediabeleid (en vooral het omroepbeleid) is traditioneel sterk bepaald door compromis- en consensusvorming in het perspectief van een korte termijn. Daarmee begunstigt het telkens de eerste vorm van accommoderende aanpassing.

Met een dergelijke uitkomst hoeft overigens niets mis te zijn: juist in een tijd van veel verandering en onzekerheden is het wellicht zelfs wijs geen oude schoenen weg te gooien als de nieuwe nog niet zijn ingelopen. Enige afstand tot het geheel van snelle en ingrijpende veranderingen is wellicht beter dan een al te snelle en volledige verandering van koers. De hier voorgestane aanpak kan leiden tot een

beter evenwicht tussen continuïteit, beperkte aanpassing en eventueel ook fundamentele verandering van beleid.

6.2.2 INSLAG: FUNCTIONELE DIFFERENTIATIE

De inslag vloeit vooral voort uit een *nieuwe wijze van conceptualiseren* van het beleidsobject, het medialandschap. Dat landschap kan beter dan in termen van media of infrastructuren, in termen van functies worden opgevat. In hoofdstuk 4 van dit rapport hebben we er zes onderscheiden: a) nieuwsvoorziening, b) opinie & achtergronden, c) vermaak, d) kunst & cultuur, e) specifieke informatie, en f) reclame en voorlichting (expliciet op gedragsbeïnvloeding gerichte uitingen). Die functies, zo stelt de raad zich voor, worden het uitgangspunt voor de diagnose van maatschappelijke risico's en daarvan af te leiden publieke belangen.

Daarmee wordt afscheid genomen van de dominante wijze van conceptualisering in het huidige beleid, dat vooral berust op het primair historische en technologische onderscheid in wijzen van distributie: typen media, typen distributiekkanalen en infrastructuren. Die zaken blijven van belang, maar het primaat in de analyse die ten grondslag wordt gelegd aan het 'mediabeleid' (beter is het wellicht te spreken van beleid gericht op het maatschappelijke communicatiebestel) ligt bij de zes functies waarin dat bestel moet voorzien. Deze functiegerichte conceptualisering van het medialandschap verdient naar de overtuiging van de raad het 'primaat' in de analyse die ten grondslag wordt gelegd aan het mediabeleid. Het is immers op het niveau van de functies dat zich maatschappelijke risico's manifesteren die de overheid zich als eindverantwoordelijke moet aantrekken. Zoals gezegd, liggen in de karakteristieken van bepaalde media en infrastructuren soms wel degelijk nog aangrijpingspunten om dergelijke risico's het hoofd te bieden. Sommige media hebben nu eenmaal meer impact en oplossingen rondom toegang worden soms het best op het niveau van infrastructuren gezocht en gevonden.

De reden om beleid te voeren zal naar de mening van de raad altijd moeten worden gelegitimeerd vanuit een risico dat ontstaat in het adequaat vervullen van de mediafuncties. Een antwoord op de vraag of er sprake is van een adequate vervulling van de functies maakt het noodzakelijk die functies vanuit de genoemde waarden te expliciteren en te toetsen. Bijvoorbeeld: hoe pluriform moet de nieuwsvoorziening zijn en in welke mate wordt daaraan voldaan? Blijvende verschillen in de technologische aard van het medium en het gegeven dat bepaalde typen inhoud, zoals algemene nieuwsvoorziening, waarschijnlijk sterk verbonden blijven met specifieke typen media, kunnen reden zijn voor gerichte interventies op bepaalde typen media of de toegankelijkheid van bepaalde infrastructuren. Zeker op de korte termijn zijn er daarnaast sociaal-culturele indicaties: in de consumptiepatronen van ontvangers blijven verschillen in distributiekkanalen vaak relevant. Daar waar die verschillen vooral ontstaan door de in wet- en regelgeving neergelegde categorieën (die het onderscheid tussen *broadcasting* en *video-on-demand* soms vooral in formele zin blijven beklemtonen) is het weinig zinvol die langer te handhaven.

Het primaat van de functionele benadering is wenselijk omdat hiermee in het licht van de waarden, de maatschappelijke risico's en publieke belangen preciezer kunnen worden vastgesteld. De diagnose en legitimatie van publieke belangen worden er beter en scherper door. In een situatie waarin nieuwsvoorziening via verschillende kanalen en media kan worden vervuld, is het zinvoller de pluriformiteit vast te stellen op het niveau van de functie van nieuwsvoorziening in haar geheel dan op het niveau van een afzonderlijk medium (zoals televisie). Waarden als vrijheid en kwaliteit krijgen vooral per functie een precieze betekenis en invulling, wat een adequatere en preciezere formulering van beleidsdoelstellingen mogelijk maakt. Bovendien komen zo ook de verschillen in betekenis en invulling voor onderscheiden functies in beeld; onafhankelijkheid is een vitale waarde voor nieuwsvoorziening, terwijl die voor de functie van vermaak veel minder van belang is. De altijd moeilijke discussie over de kwaliteit laat zich ook beter voeren wanneer die explicieter kan worden gekoppeld aan de functies.

6.2.3 IMPLICATIES VAN DE FUNCTIEGERICHTE BENADERING

De belangrijkste implicaties van de beleidsbenadering die de raad voorstaat, zijn in de voorgaande hoofdstukken verspreid aan de orde gekomen. Het is zinvol deze in dit slothoofdstuk nog eens systematisch te markeren.

Beoordeling van het medialandschap als geheel

Deze benadering maakt het meer dan de huidige mediumgerichte benadering mogelijk vast te stellen of het medialandschap als geheel voldoet aan de eisen die daaraan, gegeven de geldende waarden en de daarvan afgeleide beleidsdoelstellingen, moeten worden gesteld. De functiegerichte diagnose vraagt om een verbreding en verandering van de blik. Men kan zich niet beperken tot het beschouwen van één afzonderlijk medium. Een voorbeeld kan dat verduidelijken.

De traditionele vraag of het televisieaanbod voldoende pluriform is, wordt in de context van het veranderde medialandschap steeds minder relevant. Een mogelijk risico (te weinig pluriform aanbod van nieuws) laat zich steeds minder op grond van de beoordeling van één medium vaststellen. Mogelijke compensaties binnen dezelfde functie via andere media, zoals internet of mobiele kanalen, moeten uitdrukkelijk mede in de beoordeling worden betrokken. Zo zou de opkomst van het internet kunnen leiden tot nieuwe vormen van verbreding en ontkokering van het mediabeleid. Als verschillende media reële substituten voor elkaar worden, kan dat ook leiden tot de reductie van bestaand sectoraal mediumbeleid, aangezien de risico's worden vastgesteld op grond van een functionele analyse van het medialandschap als geheel.

Geen voorrang voor publiek gefinancierde media

De functiegerichte benadering maakt duidelijk dat publieke belangen niet per definitie vragen om het opzetten of instandhouden van publieke voorzieningen. De analyse en signalering van mogelijke risico's zoals de raad die voorstaat, betreft ook het aanbod dat tot stand wordt gebracht in het privaat gefinancierde

deel van het landschap. Er is geen vanzelfsprekende voorrang in beleidsaandacht voor het thans publiek gefinancierde segment. De zorg voor publieke belangen mag niet worden gelijkgeschakeld met overheidsvoorzieningen. Een ont koppeling tussen publieke belangen en publieke voorzieningen is gewenst. Het toenemende feitelijke maatschappelijk belang van de private, commerciële voorzieningen wordt aldus beter gehonoreerd. Dat gebeurt onder de erkenning dat publieke belangen niet *a priori* gelijk kunnen worden gesteld aan publieke taken.

Een historisch bepaalde verenging van het mediabeleid tot omroepbeleid en dan vooral tot het publiek gefinancierde deel ervan, maakt plaats voor een benadering waarbij het gehele medialandschap in ogenschouw wordt genomen. Een dergelijke verbreding is in de kiem al aanwezig in de Europese richtlijn Televisie zonder Grenzen en vraagt, zoals duidelijk is betoogd in hoofdstuk 5, ook om een toezicht dat zich niet in het bijzonder tot een der media of sectoren verhoudt.

Open afweging tussen publieke en private ‘voorzieningen’

In deze benadering kan de borging van publieke belangen ook plaatsvinden binnen het kader van het marktsegment en met gebruikmaking van het marktmechanisme, zoals het stellen van marktconditionerende regels. Ook de inschakeling van non-profitorganisaties behoort tot de mogelijkheden. Een nadere (en vooral explicietere) analyse van kosten en baten is daarbij noodzakelijk.

Bij deze open afweging tussen publieke en private ‘voorzieningen’ voor het borgen van publieke belangen ontstaat bovendien beter zicht op de mogelijke disfunctionele werking van publieke voorzieningen. Te denken valt hierbij aan marktverstoring, wanneer publiek gefinancierde voorzieningen zich (inmiddels) op eenzelfde wijze op hetzelfde terrein begeven als gewone marktpartijen. Zeker wanneer deze verstoring dynamiek en vernieuwing in de markt afremt, impliceert dit overheidsfalen ook een tekort in mediapolitieke zin, en niet alleen in termen van de economische orde.

Mediabeleid: een zaak van continue politiek-bestuurlijke afweging

De benadering impliceert ook een zekere verschuiving in het type beleidsvoering. Evidente technologische schaarste als dwingende aanleiding voor (noodzaak en vorm van) overheidsingrijpen wordt vervangen door een meer continue afweging tussen politieke, economische, culturele en juridische argumentaties. De diagnose van maatschappelijke risico's of publieke belangen en de keuze van de wijze waarop de zorg voor die publieke belangen wordt geborgd, zijn steeds meer een zaak van politiek-bestuurlijke discussie en afweging. Die afweging vindt plaats in een context van zowel empirische als normatieve onzekerheid. Naarmate er steeds minder sprake is van een dwingende technische logica (bijvoorbeeld schaarste in de etherfrequenties) als grondslag voor het beleid, groeit het belang van een afweging waarin politieke, economische en juridische argumentaties worden betrokken. Niet de technische aspecten, maar de aspecten die samenhangen met een meer normatieve beoordeling, komen centraal te staan. De waarden die bij de hier gepresenteerde aanpak centraal staan, bieden voor deze

(af)weging weliswaar geen directe meetlat maar wel een hanteerbaar oriëntatiekader waarbinnen de vaststelling van wat maatschappelijk (on)gewenst is, uiteindelijk een zaak is van normatieve, vooral politieke wilsvorming. De vaststelling van publieke belangen wordt daardoor wellicht moeilijker. Maar gezien vooral de Europese bestuurlijke en juridische context is een explicietere vaststelling van publieke belangen, zeker daar waar die leidt tot financiering van een publieke omroep, onvermijdelijk geworden (Larouche en Van der Haar 2005; zie ook Dommering 2005).

Selectief, terughoudend overheidsbeleid

Hoewel in deze benadering het gehele medialandschap analytisch in ogenschouw wordt genomen, impliceert dit uiteraard niet dat dit bestel in zijn geheel ook van overheidswege moet worden beheerst. Integendeel. Het gericht opsporen van maatschappelijke risico's en het aanmerken van publieke belangen impliceren eerder een selectiever en terughoudender optreden van de overheid. Het medialandschap is een belangrijke voorwaarde voor (en onderdeel van) een levende 'publieke sfeer' waarin burgers, maatschappelijke organisaties en ondernemingen in beginsel in alle vrijheid hun zeer gevarieerde aanbod presenteren.

De hier gegeven benadering is er allereerst op uit om een methode te geven die in staat is de noodzaak of wenselijkheid van een mogelijk overheidsoptreden beter en expliciet te onderbouwen en te legitimeren. Daaruit vloeit naar de verwachting van de raad eerder een terughoudend dan een zeer omvattend beleid voort, dat bovendien ook oproept tot en ook meer ruimte geeft aan de verantwoordelijkheid van andere partijen. Verbreding van de analyse en een selectiever operationeel overheidsbeleid gaan in deze benadering samen. De vormgeving van het beleid vraagt om een zelfstandige analyse, waarin vragen van verantwoordelijkheid, schaal en instrumentatie op een creatieve wijze opnieuw aan de orde kunnen worden gesteld. Die analyse zal erop gericht zijn de bestaande mix van institutionele arrangementen en instrumenten telkens opnieuw af te wegen. Bij die afweging spelen vragen van effectiviteit, doelmatigheid, maar zeker ook normatieve vragen van een institutioneel ontwerp dat aansluit bij de normatieve grondslagen van een 'mediabeleid' in een vrije en dus pluriforme samenleving.

6.3 AANBEVELINGEN OVER DE GRONDSLAGEN EN DOELSTELLINGEN VAN HET BELEID

De tweede opbrengst van dit rapport is de aanbeveling het normatieve beoordelingskader dat ten grondslag ligt aan het mediabeleid te verbreden. Pluriformiteit, toegankelijkheid en onafhankelijkheid zijn de drie waarden die (als uitwerking van de fundamentele waarden van vrijheid en gelijkheid) voor het medialandschap centraal *blijven* staan. Daarnaast is, gezien de empirische en toekomstige ontwikkelingen in het medialandschap, een drietal nieuwe waarden geformuleerd: kwaliteit, sociale samenhang en de bescherming van de persoonlijke levenssfeer. Op basis van dat beoordelingskader ontstaat de derde opbrengst van dit rapport: de identificatie van een aantal te versterken publieke belangen in het

medialandschap (of: speerpunten voor de agenda van het mediabeleid). Bij het belang van die aanvullende waarden staan we in deze paragraaf kort en concluderend stil.

Het belang van kwaliteit

In het vierde hoofdstuk is duidelijk geworden dat kwaliteit vaak een meerduidige betekenis heeft. Bovendien is het moeilijk vooraf een eenduidige rangorde tussen de verschillende kwaliteitsdimensies aan te geven en is de notie van kwaliteit ook met die van pluriformiteit verweven. Zo zijn voor de functies nieuws, opinievorming en achtergrond, kunst & cultuur weer andere dimensies van belang dan voor de functies van vermaak, reclame en voorlichting. In het mediabeleid voor de komende jaren zal kwaliteit als waarde moeten worden erkend, daar anders essentiële dimensies van een goed mediabeleid ten onrechte buiten beeld blijven. De hier voorgestane functionele benadering maakt kwaliteitsvragen explicieter en beter hanteerbaar (want per functie, waarin ze op verschillende wijze aan de orde komen, gesteld).

Het belang van sociale samenhang

Het gaat bij sociale samenhang om de vorming van een basale consensus die de spanningen die voortvloeien uit pluriformiteit, beheersbaar houdt. De vorming van deze basale consensus vergt een platform waarin die onderscheiden stromingen elkaar kunnen blijven ontmoeten. Hierin heeft het medialandschap een belangrijke rol te vervullen: sociale ontmoeting en dialoog vragen om een platform dat voor alle burgers toegankelijk is en waarin meerdere geluiden kunnen worden gehoord (Wolton 2004). De raad heeft er eerder op gewezen dat de samenleving voor de opgave staat de grote mate van pluriformiteit – voor een groot deel het gevolg van individualisering van waardepatronen – te laten samengaan met voldoende eenheid en gemeenschappelijkheid (WRR 2003).

Het belang van een vrije meningsuiting gaat hier samen met het belang van een mogelijkheid tot meningsvorming. Sociale samenhang is in de eerste plaats een ‘verantwoordelijkheid’ van de burger en de verbanden waarin die zich organiseert. Naast een recht op individuele meningsuiting heeft de burger immers een recht op *vrije meningsvorming*. Dat eerste recht vraagt om ruimte en vrijheid. Het tweede recht (of mogen we spreken van een ‘plicht’?) veronderstelt burgers die zich niet opsluiten in hun eigen wereld en die zich aldus afzijdig (kunnen) houden van de samenleving als geheel en de gemeenschap waarin zij leven. De overheid heeft hier een verantwoordelijkheid om – op gepaste afstand – die publieke sfeer te ondersteunen en de variëteit daarbinnen te honoreren (Elchar-dus 2002; Commissie-Ververs 1996). Een dergelijke oriëntatie op sociale samenhang verdient, gezien de belangrijke rol die het medialandschap speelt in het functioneren van de samenleving als geheel, een voortdurende plaats in de afweging die in de vormgeving van het mediabeleid worden gemaakt.

In aanvulling op deze algemene beschouwing kan verder worden gewezen op een aantal specifiekere factoren die voor de komende jaren de aanmerking van sociale

samenhang, als voor het mediabeleid relevante waarde, ook *urgent* maken. Enerzijds geven de nieuwe media ruimte voor allerlei voorheen ongekende vormen van samenhang buiten de kaders van de traditionele media en het nationale niveau. Anderzijds bieden diezelfde media ook nieuwe mogelijkheden voor verdere fragmentatie van de gemeenschappelijke informatie- en communicatieruimte en voor het op- en afsluiten in de eigen informatiewereld. Dit probleem spitst zich voornamelijk toe op de functie van informatievoorziening en opinievorming. Alleen bij aanmerking van sociale samenhang als waarde kan een goede *monitoring* worden gegarandeerd.

Het belang van een adequate bescherming van de persoonlijke levenssfeer

In aanvulling op de gangbare opvatting over eerbiediging van privacy bieden de nieuwe digitale ontwikkelingen mogelijkheden van nieuwe inbreuken op de persoonlijke levenssfeer. Niet alleen beroemdheden, maar alle burgers kunnen nu worden gevolgd. De voorheen keurig van elkaar te onderscheiden werelden van telecommunicatie en media bewegen zich sterk naar elkaar toe. Deze grenzen vervagen in snel tempo. In de digitale omgeving is het gedrag van consumenten en burgers nauwelijks *privé* te noemen. Persoonsgegevens en persoonlijk gedrag worden gevolgd en geregistreerd door commerciële partijen (om verfijning van reclame mogelijk te maken) en in toenemende mate ook door overheden (veelal onder de noemer van veiligheid). Hier zijn nieuwe vragen van privacy in het geding.

Maar ook op andere manieren vervaagt het onderscheid. Is een televisie-uitzending op een mobiele telefoon telecommunicatie of gaat het om media en mediabeleid? Zijn de sms'jes die onder in beeld van de muziekkzender TMF doorlopen communicatie of media? Er is, met andere woorden, reden om na te denken over een herformulering van de openbare versus de private, besloten sfeer.

Er zijn daarom twee redenen om het belang van de persoonlijke levenssfeer in het komende mediabeleid als relevante waarde aan te merken. Allereerst uit een oogpunt van domeinbepaling: nu de sfeer van openbare communicatie steeds minder objectief door de technologische aard van het medium is afgebakend ten opzichte van het *privé*-domein, zal de publieke ruimte periodiek op basis van wat men maatschappelijk gewent acht, opnieuw moeten worden bepaald. Ten tweede zijn er ook empirische indicaties binnen de mediasector voor mogelijke risico's van oneigenlijk gebruik van persoonsgegevens.

6.4 DE VORMGEVING VAN HET TOEKOMSTIGE MEDIABELEID

Het klassieke model van besturing dat is gebaseerd op overzicht en beheersing vooraf, past bij het 'oude' medialandschap met zijn vaste structuur en overzichtelijkheid, maar het sluit niet meer aan bij een open en onzeker veld als het huidige medialandschap. Het is beter bij de inrichting van het beleid de veranderende aard van het medialandschap als uitgangspunt te nemen. Op grond van globale

tolerantiegrenzen wordt dan door toezichthouders duidelijk positie genomen en aangesloten bij goede praktijken die zich ontwikkelen (selectie). Normen worden in eerste instantie op basis van leerprocessen geformuleerd, om ze vervolgens – als zij eenmaal duidelijk en adequaat te instrumenteren zijn – ferm te stellen en te handhaven. Een dergelijke benadering vraagt in de uitwerking om meer variëteit. Het beleid past zich als het ware aan aan de aard van de omgeving waarop het betrekking moet hebben.

Het gangbare model van beleidsvoering van het afgelopen decennium wordt gekenmerkt door weinig uitgewerkte waarden, veel beleid en regels, veel mediaspecifieke doelstellingen en een minder indrukwekkend en versnipperd toezicht. Gegeven de groeiende complexiteit van het medialandschap is een benadering van variëteit en selectie passender. In deze benadering is er een sterkere nadruk op waarden, die per functie moeten worden uitgewerkt in wenselijke en te tolereren niveaus; minder nadruk op veelal technologieafhankelijke beleidsdoelstellingen en regels; meer nadruk op toezicht, evaluatie/*monitoring* en verantwoording. Kenmerkend voor de beleidsvoering op basis van variëteit en selectie is dat het vertrekpunt van de beleidsvoering in de uitvoeringspraktijk zelf ligt en dat leerprocessen in directe interactie met de uitvoeringsprocessen moeten plaatsvinden. Die uitvoeringspraktijk is er bovendien feitelijk al in de vorm van grondrechten, wetten, toezichtinstanties en andere instrumenten en instituties die het medialandschap thans rijk is.

Verantwoordelijkheidsverdeling

Het dragen van verantwoordelijkheid voor een adequate inrichting en werking van het medialandschap is, mede gezien de dominantie van commerciële actoren, niet langer eenzijdig en uitsluitend aan de overheid op te dragen. De uitdagingen van het mediabeleid vragen om spreiding en verbreding van verantwoordelijkheden. Daar waar de rol van commerciële ondernemingen toeneemt, nemen ook hun verantwoordelijkheden toe. De belangrijke rol van journalisten dient ook in de wijze waarop zij verantwoording afleggen, tot uitdrukking te komen. De ontwikkelingen op het terrein van het internet bevorderen, daar waar het gaat om aspecten van toezicht, belangrijke mogelijkheden voor rechtstreekse betrokkenheid van burgers zelf (Van de Donk et al. 2004). Oplossingen voor de tekorten in het systeem van verantwoordelijkheid moeten vooral worden gezocht in de directere betrokkenheid van de gebruikers. Die dienen daarvoor wel adequaat te worden toegerust.

Schaal

De afnemende dominantie van de landelijke schaal leidt enerzijds tot meer aandacht voor ontwikkelingen van schaalvergroting (mondiale mediabedrijven) en geven ook reden om Europese publieke belangen op het terrein van het mediabeleid te identificeren. Anderzijds leidt de toenemende personalisering van het mediagebruik tot aandacht voor de privaatrechtelijke betrekkingen tussen individuele aanbieders en vragers van mediadiensten.

In termen van bestuurlijke schaal valt op dat de ontwikkeling van een volwassen

lokaal en regionaal mediabeleid relatief verwaarloosd is, en kansen voor verbinding met het landelijke beleid en de landelijke voorzieningen nog onvoldoende worden benut.

Instrumentatie

Bij de instrumentatie is zowel meer aandacht nodig voor de lichtere vormen van instrumentatie zoals (consumenten)voorlichting en vormen van *monitoring* als voor zwaardere vormen van instrumentatie, al naar gelang de maatschappelijke tekorten ernstiger zijn en de te versterken publieke belangen zwaarder wegen (bijvoorbeeld wanneer zij meer aan de uitoefening van de vrijheid van meningsuiting en meningsvorming raken). Voorkomen moet worden dat instrumenten en instituties een doel op zichzelf worden.

De veranderingen in het medialandschap dwingen de overheid tot een voortdurende bereidheid om in een open proces van evaluatie te bezien of de desbetreffende instituties nog wel een bestaansgrond hebben. Daarom is het noodzakelijk om met regelmaat onbevagen te onderzoeken of de bestaande instituties en instrumenten nog wel een reden van bestaan hebben. Die vraag kan niet in het algemeen worden beantwoord, maar alleen uitgaande van de variëteit van functies en de daarbij geldende waarden. Instituties die hun maatschappelijke bestaansgrond zijn kwijtgeraakt, hoeven uiteraard niet door de overheid in stand te worden gehouden.

Afronding. Het model van variëteit en selectie en de functionele benadering zijn twee zijden van dezelfde medaille. Zij volgen beide uit de ontwikkelingen in het medialandschap: de noodzaak van het loslaten van de klassieke benadering van beheersing en het medium als vast punt van beheersing. In hoofdstuk 5 werd die redenering betrokken op specifieke vraagstukken van instrumentatie, zoals de noodzaak van meer investering in *monitoring*, de concentratie van de voor het medialandschap belangrijke toezichthouders en de noodzaak van de versterking van de zelfregulering van de journalistieke beroepsgroep. Zie paragraaf 5.6 voor een uitgebreid overzicht van de beleidsaanbevelingen die voortvloeien uit de vragen rondom verantwoordelijkheid, schaal en instrumenten.

In de volgende paragraaf wordt die redenering toegepast op het institutionele vraagstuk van de publieke omroep.

6.5 CASUS PUBLIEKE OMROEP

In deze laatste paragraaf van het rapport bezien we wat op grond van de algemene benadering die in dit rapport is ontwikkeld, kan worden bijgedragen aan de actuele discussie over de toekomstige inrichting van het Nederlandse omroepbeleid, meer in het bijzonder de kwestie van de toekomstige vormgeving van een landelijke Nederlandse Publieke Omroep.

Twee vragen over de Publieke Omroep: waarom en hoe?

Nu de *technische legitimatie* voor overheidsregulering en -financiering van schaarse televisie- en radiozenders als grondslag voor het mediabeleid goeddeels wegvalt, kan aan die regulering en dat beleid een einde komen, of dienen deze op een andere wijze te worden gefundeerd. Het zal, in termen van onze benadering in dit rapport, veeleer moeten gaan om de vraag welke *publieke belangen* in het intussen sterk veranderde medialandschap kunnen worden onderkend en veiliggesteld. Die vraag dient naar het oordeel van de raad te worden gesteld en beantwoord in termen van functies. Het debat over de Nederlandse Publieke Omroep zou daarom in de eerste plaats moeten gaan om de vraag welke publieke belangen in het medialandschap, als geheel gezien, moeten worden geborgd. Een publieke omroepvoorziening (in de zin van een publieke voorziening voor televisie, internet of radio die één of meer van die belangen behartigt) kan daarbij een nuttig instrument zijn, maar dient wel op een nieuwe manier te worden gelegitimeerd. In aansluiting op de meer algemene benadering die in dit rapport is bepleit, ligt het daarom voor de hand de vraag naar het ‘waarom’ en ‘wat’ van een publieke omroep (met kleine letters geschreven) te onderscheiden van de vraag naar het ‘hoe’ daarvan. Die laatste vraag betreft de organisatievragen van een concrete Nederlandse Publieke Omroep, dan dus met hoofdletters geschreven.

De eerste en belangrijkste vraag is welke publieke belangen het omroepbeleid dient. Die vraag vereist een functiegerichte analyse van mogelijke risico’s die het hele medialandschap in de afweging betreft. Die analyse kan bijdragen aan een nieuwe inhoudelijke legitimatie van de publieke omroep (met kleine letters geschreven).

Die vraag naar het waarom staat dus los van de vraag naar de wijze waarop en door wie die belangen worden gediend (of: hoe een eventuele Publieke Omroep met grote letters geschreven, zou moeten worden ingericht). De vraag naar de *manier waarop* die belangen moeten worden gerealiseerd, is in onze benadering immers een tweede, en zelfstandig te beantwoorden vraag. Ook bij die vraag is overigens een bredere blik gewenst: immers, het is niet *a priori* de overheid zelf die voor de daadwerkelijke realisatie van die publieke belangen zorg moet dragen. Soms kunnen daar heel wel ook private partijen voor worden ingezet. Ook is hier het belang van een meer toekomstgerichte instrumentatie aan de orde.

Bij een dergelijke instrumentatie spelen uiteraard vragen van effectiviteit, doelmatigheid, maar ook normatieve opvattingen over de wijze waarop in een samenleving de verantwoordelijkheden moeten worden verdeeld (zie par. 5.3). We betogen daarom dat die tweede vraag (de hoe-en-door-wie-vraag), die directer raakt aan de actuele Nederlandse discussie over de vormgeving van de toekomstige Publieke Omroep) om een eigenstandige afweging vraagt. Zoals is betoogd in hoofdstuk 5 spelen bij die afweging eigen beoordelingscriteria een rol (zoals effectiviteit en doelmatigheid), maar is de keuze ook afhankelijk van normatieve, juridische, politieke en bestuurlijke afwegingen. Die afweging dient echter wél plaats te vinden binnen het kader dat op grond van het antwoord op

de eerste vraag wordt gegeven, en dat duidelijk maakt welke publieke belangen in het medialandschap aan de orde zijn.

Voor de actuele Nederlandse discussie is dit onderscheid tussen het waarom (publieke omroep als fenomeen, met kleine letters geschreven) en het hoe (Publieke Omroep, met kapitalen geschreven, als verwijzing naar de concrete vormgeving daarvan) van groot belang, maar niet altijd even goed zichtbaar. De Nederlandse discussies over het mediabeleid hebben de neiging zich te concentreren op de vragen naar de (huidige) institutionele en instrumentele vormgeving van het omroepbeleid (de Publieke Omroep dus), dat feitelijk slechts een deel van het bredere mediabeleid betreft. Daarmee wordt het zicht op de fundamentele vragen vertroebeld. Op grond van de in hoofdstuk 2 van dit rapport gegeven analyse van het bredere medialandschap is het echter duidelijk dat een dergelijke beperking van de discussie steeds minder verantwoord is. De vraag naar de verhouding tussen publieke taken en de huidige Publieke Omroep moet worden gesteld onder de nadrukkelijke gegevenheid dat die intussen onderdeel is van een veel meer omvattend medialandschap, dat wordt gedomineerd door digitalisering, internationalisering en commercialisering, en een daarmee verbonden sterke groei van het aanbod in alle functies waarin dat landschap als geheel wordt geacht te voorzien.

Daarom worden eerst in de subparagrafen 6.5.1 en 6.5.2 de belangrijkste elementen van die meer algemene discussie weergegeven. Vervolgens gaat subparagraaf 6.5.3 in op de vraag hoe de WRR-benadering zich tot die discussie verhoudt. De subparagrafen 6.5.4 en 6.5.5 schetsen de contouren van de toekomstige Publieke Omroep, waarbij enkele modaliteiten voor een nieuwe inrichting van de Publieke Omroep in beeld worden gebracht. In subparagraaf 6.5.6 kiest de raad voor een van die opties, met daarbij wel een aantal kanttekeningen.

6.5.1 DE LEGITIMATIE VAN PUBLIEKE OMROEPEN TER DISCUSSIE

Een publieke omroep, of een voorziening voor *public service broadcasting*, wordt omschreven als een “system that is non-profit and non-commercial, supported by public funds, ultimately accountable in some legally defined way to the citizenry, and aimed at providing a service to the entire population – one which does not apply commercial principles as the primary means to determine its programming” (McChesney 1999: 227). Het belang van een publieke omroep wordt ook beklemtoond door Tracey die al even kernachtig als treffend stelt dat publieke aanbieders geld willen om programma’s te maken, terwijl commerciële aanbieders programma’s maken om geld te verdienen (Tracey 2001: 12515). Een publieke omroep is een publieke dienst. De legitimatie van een dergelijke voorziening is traditioneel gelegen in overwegingen van marktfalen (natuurlijke monopolies, externe effecten, non-rivaliseerbaarheid van de diensten) en *merit good*-overwegingen, het waarborgen van een pluriform, kwalitatief hoogwaardig en onafhankelijk aanbod dat voor iedereen toegankelijk is en waarin bijzondere aandacht is voor onafhankelijke nieuwsvoorziening, educatie, democratie en debat, cultuur en innovatie.

Die legitimatie is geen rustig bezit. Technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen zetten haar onder druk. Recentelijk heeft vooral de groei van het aantal commerciële aanbieders, die in een al te omvangrijk, met publieke middelen gefinancierd aanbod een vorm van marktverstoring zien, het debat over de publieke omroep verder aangezwengeld. Die commerciële aanbieders claimen ook zelf te voorzien in een aantal ‘publieke functies’. Een uitgever van kranten kon dat altijd al zonder veel tegenspraak beweren, een directeur van een commercieel televisie- of radiostation stuit daarbij vaak op ongeloof.

Commerciële aanbieders van radio en televisie zijn er overigens al vanaf het eerste moment dat deze media bestaan. Tegenwoordig domineren zij het mediaveld, mede door veranderingen in (Europees) beleid, recht en technologische mogelijkheden. Veel van het aanbod dat voorheen in de vorm van publieke diensten werd aangeboden, komt nu in reguliere marktverhoudingen tot stand. Daarmee is de legitimatievraag naar het nut en de noodzaak van publieke voorzieningen wederom ter discussie komen te staan. Die vraag klinkt indringender naarmate het *feitelijke verschil* in aanbod tussen publieke en private aanbieders (zeker tijdens *prime time*) geringer wordt.

Die verschillen zijn kleiner geworden, omdat de publieke aanbieders hun positie steeds meer zijn gaan verdedigen tegen een sterk opkomend commercieel aanbod. Een lastige paradox doemt dan op: uit vrees voor marginalisering van het ‘echte’ publieke aanbod (zoals een hoogwaardige en onafhankelijke nieuwsvoorziening, educatieve programma’s, programma’s voor minderheden) wordt een met commercieel aanbod vergelijkbaar aanbod ook steeds meer door de publieke omroepen zelf aangeboden. De goedbedoelde poging het ‘echte’ publieke aanbod voor marginalisering te behoeden, slaat echter om in zijn tegendeel: dat aanbod wordt verdrongen naar de ‘randen van de nacht’ (Clément 2003; Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004). Anderzijds ontwikkelen, zeker op internationale schaal, commerciële aanbieders allerlei aanbod waarvoor een publieke aanbieder zich niet zou hoeven schamen (vgl. *Discovery Channel* en andere internationale nichekanalen die via kabels en satellieten te ontvangen zijn).

De dilemma’s van een duaal bestel

Feitelijk is in de afgelopen twintig jaar overal in Europa sprake van de ontwikkeling van een duaal bestel, waarin een commerciële en een publieke omroep naast elkaar bestaan, maar waarin die laatste langzaam terrein verliest (Hallin en Mancini 2004; Broeders en Verhoeven 2005; SCP 2004). Het aantal aanbieders van radio en televisie is sterk toegenomen en intussen melden zich ook tal van multi- en crossmediaal opererende aanbieders, die door de opkomst van het internet en andere verspreidingskanalen tal van nieuwe mogelijkheden kunnen ontwikkelen om aan de vraag naar mediadiensten te voldoen.

Onder druk van de commercialisering (die vooral ook op internationaal niveau doorzet) zien we feitelijk een steeds grotere homogenisering van de inrichting en werking van het Europese medialandschap. Waren de publieke omroepen vroe-

ger nog sterk verschillend, mede bepaald door nationale en politieke factoren, de afgelopen jaren is er sprake van een zekere homogenisering in zowel de missie als de vormgeving van publieke omroepen. De mediasystemen van de meeste West-Europese landen convergeren en homogeniseren in de richting van een liberaal model, dat zich kenmerkt door een grotere rol van individuele consumenten en een grotere afstand tot het politieke systeem (Hallin en Mancini 2004).

6.5.2 DE NEDERLANDSE PUBLIEKE OMROEP TER DISCUSSIE

In Nederland woedt momenteel een slepend debat over de toekomst van de Publieke Omroep. De discussie is recentelijk gevoed door het rapport van de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep en de bezuinigingsmaatregelen en spitst zich toe op de bijzondere vormgeving waarin het idee van een 'publieke omroep' in Nederland vorm heeft gekregen.

Het Nederlandse bestel draagt nog altijd de kenmerken van de verzuiling. Die verzuiling werd gedragen door de gedachte dat de overheid voor de uitvoering van omroeptaken ook private, in dit geval bovendien niet op winst gerichte instellingen diende in te schakelen. Dat gebeurde met het oog op de pluriformiteit van het aanbod. Belangrijke culturele, levensbeschouwelijke en ideologische stromingen binnen de Nederlandse samenleving kregen elk zelfstandig toegang tot een deel van de schaarse radio- en later televisiezenders. Hierdoor ontstond een van de overheid onafhankelijke, maatschappelijk verankerde publieke omroep, met een externe pluriformiteit en met betrokkenheid van maatschappelijke stromingen bij de uitvoering van publieke taken.

De *feitelijke uitwerking en doorwerking* van dit systeem worden al jarenlang bekritiseerd. De omroepverenigingen die nu deelhebben aan de Publieke Omroep vormen geen adequate afspiegeling meer van de intussen veel minder overzichtelijk geworden 'pluriformiteit' van de Nederlandse samenleving (Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004; Broeders en Verhoeven 2005; SCP 2004; Dommering 2005). Omdat die afspiegeling en representatie eenzijdig gestalte krijgen door middel van ledenbinding¹ (en bijvoorbeeld jongeren heel andere repertoires van betrokkenheid hebben) kunnen er terecht vragen worden gesteld bij de wijze waarop de pluriformiteit in het omroepbestel aansluit bij de pluriformiteit in de samenleving. Ook de neiging om de competitie met het commerciële deel van het medialandschap aan te gaan, heeft de specifieke profilering van belangrijke delen van het door omroepverenigingen aangeboden aanbod onder druk gezet. Het is bovendien vooral een pluriformiteit van aanbieders, die niet meer goed lijkt aan te sluiten bij de hedendaagse pluriformiteit van de vraag.

Kortom, de openheid en pluriformiteit van het bestel is er in formele zin, veel minder in feitelijke zin. Het bestel, dat is ingericht om de maatschappelijke verankering ervan te borgen, heeft in belangrijke mate de aansluiting met de veranderende samenleving verloren. Feitelijk is er sprake van een gestold, en zelfs *bevroren bestel*, dat zich in een adequaat samenspel met de politiek met succes

heeft weten te verdedigen tegen veranderingen en tegen nieuwe toetreders (De Goede 1999, Van der Haak 1999, Dommering 2005).

Die gebrekkige aansluiting blijkt ook uit het kijkgedrag: grote groepen in de Nederlandse samenleving, vooral jongeren, kijken niet of nauwelijks naar de programma's van de Publieke Omroep (Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004; Broeders en Verhoeven 2005). Dat behoeft niet problematisch te zijn, maar is in het licht van de democratische functie en een zekere sociale samenhang die de Publieke Omroep geacht wordt te bevorderen, mogelijk ongewenst (Commissie-Ververs 1996; Bardoel 2003; Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004; Tracey 2001; Elchardus 2002). De maatschappelijke verankering van de Publieke Omroep komt daarmee in het geding en daarmee staat ook de legitimiteit op het spel.

Voorts worden vragen gesteld bij de feitelijke pluriformiteit van het aanbod zoals dat wordt gerealiseerd in het publieke bestel. De wetgeving is dubbelzinnig: zij vraagt enerzijds van de omroepverenigingen zich te profileren, anderzijds geeft zij hun de (gezamenlijke) opdracht een fors marktaandeel voor de Publieke Omroep te realiseren. Dit leidt in de praktijk tot te veel bestuurlijke drukte, verwarring en verwaarlozing van de eigenstandige missie. In Hilversum spreekt men over een onmogelijke 'dubbele spagaat'. De gerichtheid op marktaandelen heeft bovendien geleid tot een type aanbod dat vaak meer lijkt ingegeven door een zorg om 'marktaandelen' dan door een duidelijke visie op de taak en de doelstellingen van de Publieke Omroep.

Die laatste constatering brengt ons tot een meer algemene vraag: is een publieke omroep in een tijd waarin velen vooral kijken, luisteren en surfen naar aanbod dat wordt gerealiseerd door commerciële aanbieders, nog wel noodzakelijk? Die vraag klemmt temeer wanneer de publieke omroep zich in zijn programmering, vooral waar het *prime time* betreft, nog nauwelijks kan of wil onderscheiden van de commerciële concurrenten. Zoals de Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep heeft vastgesteld, wil de Publieke Omroep 'van en voor iedereen' zijn, maar is zij dat feitelijk steeds minder. Dat zou op grond van het feit dat sinds de fiscalisering van de omroepbijdragen ook werkelijk elke belastingbetaler aan die Publieke Omroep meebetaalt, wellicht wel het geval moeten zijn. De werkelijkheid is in ieder geval een andere: de Publieke Omroep verliest kijkers en luisteraars, en dat in hoog tempo (Broeders en Verhoeven 2005; SCP 2004).

Niet alleen de *vorm* (de organisatie van de Publieke Omroep), maar ook de *norm* staat daardoor intussen ter discussie (dat de Publieke Omroep er voor iedereen zou moeten zijn). Van wie en voor wie zou de Publieke Omroep (er) eigenlijk moeten zijn? Voor iedereen? In een tijd dat het niet anders kon – de omroep was vroeger een publiek goed omdat het ondoenlijk was voor de betaling van die dienst individueel af te rekenen – was daarvan *de facto* sprake. De technologische ontwikkelingen in onze tijd suggereren andere mogelijkheden: betalen per programma of film (al dan niet via alternatieve media zoals dvd of internet) is

mogelijk, maar wordt vooral nog in de sfeer van commerciële mediadiensten toegepast.

Die nieuwe mogelijkheden leiden tot voortdurende discussies. Waarom nog films door een publieke omroep laten uitzenden in een tijd dat die ‘om niet’ door commerciële aanbieders op de markt worden gebracht, of tegen betaling via betaalkanaal, mobiele telefoon of internet kunnen worden bekeken? Voor de krant wordt toch ook gewoon betaald? Nu dat voor andere media ook steeds meer technisch mogelijk wordt, komt de legitimiteit van een publieke voorziening die vooral gebaseerd was op de niet-uitsluitbaarheid van de consumptie ervan, ter discussie.

6.5.3 VAN PUBLIEKE BELANGEN NAAR PUBLIEKE OMROEP: EEN ANDERE BENADERING VAN DE DISCUSSIE

Voor een eigentijdse legitimatie van publiek gefinancierde voorzieningen (zoals een publieke omroep) is naar de mening van de raad de in dit rapport ontwikkelde alternatieve beleidsbenadering geschikt. Die benadering houdt allereerst in dat er op basis van een functiegerichte analyse van het hele medialandschap zicht moet zijn op de risico's die aanleiding zijn om een publiek belang te formuleren.

Het publieke domein valt bovendien niet samen met het publiek georganiseerde of gefinancierde deel van het medialandschap: feitelijk onderkent de raad ook de ‘publieke’ rol en betekenis van het vele aanbod dat door commerciële aanbieders tot stand wordt gebracht. Met andere woorden: in vele functies van het medialandschap wordt intussen ook door vele commerciële aanbieders voorzien. Daar waar het ging om de geschreven pers was dat altijd al vanzelfsprekend, voor radio en televisie is dat (in Nederland) pas het laatste decennium aan de orde. In het eenzijdig op het bestuurlijk functioneren van de Hilversumse Publieke Omroep gerichte debat wordt dat doorgaans onvoldoende onderkend.

Een toekomstgericht mediabeleid moet voorbij de huidige ‘dualiteit’ tussen publiek en privaat durven denken, en het medialandschap als geheel als uitgangspunt en object van analyse en beleid nemen. In een toekomstbestendig ‘mediabeleid’ wordt bovendien niet zozeer gezocht naar de legitimatie en vormgeving van een publieke *omroep*, maar naar de legitimatie van een vanuit functies en publieke belangen noodzakelijk geachte *publieke presentie*. Zoals eerder betoogd zal die vooral in termen van functies (en daarmee verbonden typen van inhouden) moeten worden geformuleerd. De vorm en plaats waarin die *presentie* gestalte krijgt, is zoals gezegd een daarvan nog los staande, zelfstandige afweging.

Welke publieke belangen dienen publieke omroepen?

De huidige opdracht van de meeste publieke omroepen is breed en omvat feitelijk alle functies (en de daarmee verbonden inhouden) die de raad als belangrijk voor het medialandschap als geheel heeft aangeduid. De vraag is gerechtvaardigd of een dergelijke brede opdracht, gezien de actuele en toekomstige ontwikkeling van het medialandschap, nog als noodzakelijk kan worden aangemerkt. Immers, een groot aantal van de wenselijke maatschappelijke functies komt intussen ook

zonder overheidsvoorziening (en in ruime mate door commerciële aanbieders) tot stand.

Voor elk van de functies geldt daarom dat opnieuw zou moeten worden bezien óf en hóe die om een betrokkenheid van de overheid vraagt. Indien er in alle redelijkheid geen risico bij de vervulling van een van de functies kan worden vastgesteld, is van een noodzaak van een dergelijke betrokkenheid (publiek belang) niet langer sprake. Daar waar een dergelijk risico wel kan worden vastgesteld, is er van een publiek belang wél sprake. Ook dan geldt dat er alle redenen zijn om na te denken over de wijze waarop dat gezien de actuele en toekomstige karakteristieken van het medialandschap het meest doelmatig, effectief en toekomstbestendig kan geschieden. De huidige vormgeving van het beleid (verantwoordelijkheidsverdeling, schaal en instrumentatie) moet daarbij niet als uitgangspunt van de discussie worden gehanteerd. De gewenste vormgeving van een publieke voorziening is een kwestie die om een zelfstandige afweging vraagt en die aanvullend op de toepassing van de hier voorgestane benadering moet worden gemaakt.

De raad meent dat een preciezere en explicietere, functiegerichte diagnose van publieke belangen een betere basis biedt voor een toekomstgerichte discussie over een publieke omroep dan de nu dominante focus op de organisatorische vormgeving daarvan. Dat is uiteindelijk vooral een discussie over instrumenten. Die is niet onbelangrijk, en zoals gezegd ook zelfstandig van belang. Maar de huidige versmalling van de discussie tot organisatievragen, financieringswijze, competentieverdelingen en aantallen (al dan niet digitale) kanalen van de Nederlandse Publieke Omroep leidt tot een discussie die al evenzeer met de blik naar binnen als met de rug naar de toekomst wordt gevoerd. Dat is niet de manier om een nieuwe legitimatie te formuleren. Anders gezegd: een precieze en expliciete legitimatie van zowel het aanbod als de organisatie van een publieke omroep is dringend gewenst (Europees, nationaal, regionaal of lokaal).

De raad heeft in het kader van dit rapport (dat aan de publieke omroep slechts in het bestek van een casus aandacht kan geven) geen systematische en vergelijkende analyse van het beschikbare aanbod per functie kunnen uitvoeren. Maar op grond van het voor dit rapport uitgevoerde literatuuronderzoek en de voorstudies wordt voldoende aannemelijk gemaakt dat in een groot aantal functies (nieuws, opinie, amusement & vermaak, allerlei vormen van specifieke informatie) intussen ook in steeds ruimere mate door commerciële aanbieders wordt voorzien (zie vooral Appelman et al. 2005; Broeders en Verhoeven 2005). Vooral in de functies van vermaak en specifieke informatie wordt in ruime mate voorzien door de commerciële aanbieders. Daar waar het gaat om de functies van nieuws, opinie, specifieke informatie en kunst en cultuur bestaan er wel wat risico's op een onvoldoende voorziening daarvan door commerciële aanbieders. Die risico's betreffen overigens niet zozeer de kwantiteit van dat aanbod, maar zijn er wel waar het gaat om de onafhankelijkheid, pluriformiteit en kwaliteit ervan.

Een actuele en functiegerichte analyse van het aanbod kan leiden tot de vaststelling van een nieuwe publieke missie van het publieke omroepbestel. Voor een dergelijke, toekomstbestendige bepaling van publieke belangen is de huidige in de Mediawet opgenomen opdracht onvoldoende expliciet en duidelijk. Een analyse ten behoeve van een toekomstig ‘omroepbeleid’ dient nadrukkelijk het medialandschap als geheel als uitgangspunt te nemen. Een ‘programmavoorschrift’ kan eigenlijk niet worden geformuleerd zonder het commerciële en overige aanbod in de analyses te betrekken. Die analyse moet zowel het publieke als privaat georganiseerde deel betreffen en zowel het aanbod van televisie, radio en internet als de geschreven pers in de afweging betrekken.² Een dergelijke, globale analyse geeft een eerste functiegerichte indicatie van omvang en inhoudelijke invulling van het publieke belang waarin een publieke ‘omroep’ zou kunnen voorzien.

Een eerste indicatie per functie: is er een risico en een daaruit af te leiden noodzaak voor een publieke voorziening?

Daar waar het gaat om *vermaak* voorziet het medialandschap als geheel in een voldoende pluriform en toegankelijk aanbod (Appelman et al. 2005). In beginsel kan hier derhalve met een adequaat mededingingsbeleid worden volstaan, dat ervoor zorgt dat de voorkeuren van consumenten adequaat kunnen worden gerealiseerd. Het ruime aanbod van commerciële aanbieders is naar het oordeel van de raad voldoende reden om de noodzaak van een omvattend publiek gefinancierd aanbod in twijfel te trekken.

Over de kwaliteit van dat commerciële aanbod zijn niet *a priori* negatieve conclusies te trekken, maar een voorstudie ten behoeve van dit rapport uitte precies op dat punt wel de nodige zorgen (Appelman et al. 2005). Probleem daarbij is dat het begrip kwaliteit in het huidige beleid onvoldoende operationeel is ontwikkeld om een adequate discussie daarover mogelijk te maken. Daarbij moet ook worden bedacht dat thans veel aanbod van (Nederlandstalig) vermaak door de Publieke Omroep en de daarin actieve omroepverenigingen wordt verzorgd. Daarvan gaat mogelijk een positief effect uit op de kwaliteit en aard van het aanbod van de commerciële aanbieders.

De actuele kwaliteit en verscheidenheid van dat commerciële aanbod kunnen echter door een verdere internationalisering en commercialisering van het medialandschap onder druk komen (Costera Meijer 2003). Zeker voor een klein land als Nederland, met zijn kleine taalgebied, ontstaan dan risico's, gezien de specifieke kostenstructuur van de productie en distributie van die inhoud. In een mogelijke verschraling van dat aanbod ligt wellicht een reden om ook in een publiek gefinancierd aanbod te blijven voorzien. Een precies oordeel daarover is echter lastig, omdat enigszins expliciete en daarmee toetsbare opvattingen van die gewenste kwaliteit ontbreken.

Wat de functie van een onafhankelijke, pluriforme en kwalitatief goede *nieuwsvoorziening* betreft, is er reden voor de nodige zorg over de mate waarin zonder

een publieke ondersteuning een dergelijk aanbod duurzaam beschikbaar komt. Ook hier geldt dat de productie van goed gemaakt nieuws voor een klein taalgebied relatief duur is. Een steeds commerciële productie van nieuws zet vooral de onafhankelijkheid en kwaliteit daarvan mogelijk onder verdere druk. Er is geen reden tot acute zorg, wel reden voor waakzaamheid. Het beeld is genuanceerder als men het (internationale) aanbod via het internet bij de analyse betreft, maar twijfels en risico's worden daarmee niet volledig weggenomen. Zeker gezien het belang van een expliciet op de Nederlandse samenleving gericht aanbod van onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige nieuwsvoorziening acht de raad het nemen van risico's hier niet verantwoord. Die twijfels en risico's zijn zodanig ingeschat (zie hoofdstuk 4), dat er bij de nieuwsvoorzieningsfunctie moet worden gesproken van een te versterken publiek belang.

Daar waar het gaat om het voorzien in een scala van *opinies en achtergronden* is het geheel van ontwikkelingen in het medialandschap vooral positief, maar er is ook kritiek. De snelle opkomst van (het gebruik van) het internet levert stellig een bijdrage aan een grote hoeveelheid van opinies en er is veel informatie over achtergronden beschikbaar. Anderzijds is er in de sfeer van de traditionelere, en thans nog zeker dominante, media (kranten, televisie) reden voor enige zorg: commercialisering en schaalvergroting dragen bij aan een grotere eenvormigheid.

Er is veel kritiek te beluisteren op de mate waarin de publieke omroepen voorzien in echte 'identiteitsgebonden' programmering (Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep 2004). Van een 'kruidige' Publieke Omroep is geen sprake. Terwijl redacties hun programmering afstemmen op het bereiken van hoge kijkcijfers, zeker op *prime time*, wordt het voor kleinere doelgroepen lastiger om uitvoerig aan het woord te komen. Een programma waarin langer dan tien minuten achtereen wordt gesproken, oogst bij een netmanager die op zijn kijkcijfers let sowieso de nodige argwaan. Ook bij de commerciële omroepen geldt dat het voorzien in opinies & achtergronden vooral moet aansluiten bij de door de adverteerders gewenste doelgroepen. Zeker zolang radio en televisie nog fungeren als het drukst bezette marktplein in het medialandschap, is er reden de variëteit van opinies & achtergronden actief te bewaken, en te voorkomen dat afwijkende geluiden slechts in de randen van de nacht kunnen worden gehoord.

Daar waar het gaat om *specifieke informatievoorziening* biedt de (toekomstige) ontwikkeling van het medialandschap als geheel weinig aanleiding tot zorg. Wel is er sprake van een mogelijk risico met de onafhankelijkheid en kwaliteit van diensten die vooral door inkomsten uit reclame worden gefinancierd (Prenger en Van Vree 2004). Naar verwachting zal ook hier het aanbod sterk toenemen, maar blijft er een zelfstandig belang van door overheden en maatschappelijke partijen geborgde, *onafhankelijke en kwalitatief hoogstaande* informatie. Denk aan voorlichting over vragen van gezondheid en voeding, maar ook aan bepaalde educatieve inhouden, die via internet of televisie kunnen worden aangeboden. Dat aanbod kan echter in belangrijke mate zelfstandig via het internet worden aangeboden (eventueel via een publieke internet-portal).

Bij de functie van *kunst en cultuur* is het beeld gemengd. Enerzijds leveren toegenomen mogelijkheden voor distributie in het nieuwe medialandschap steeds meer mogelijkheden voor een pluriform en kwalitatief hoogwaardig aanbod. Anderzijds zijn er risico's op het vlak van de productie van inhoud, vooral in termen van toegankelijkheid en bereik. Bij deze functie gaat het vooral om het aanbod van *merit*-goederen die vanwege paternalistische motieven worden aangeboden (bescherming van cultuurgooederen, cultuuroverdracht op volgende generaties). Dat motief zelf vraagt om afwegingen waarin ook het te realiseren bereik relevant is. Veel wijst dan in de richting van een publieke omroep, maar ook het aanbieden van dergelijke inhoud via commerciële omroepen (als die daarop in willen gaan) kan worden overwogen. Het betreft hier echter vragen van uitwerking. De vraag of er sprake is van een voldoende en van een voldoende hoogwaardig aanbod is bovendien een vraag die vanuit het cultuurbeleid en niet vanuit het mediabeleid beantwoord zou moeten worden (Hoefnagel en Den Hoed 2005 en het vijfde hoofdstuk van dit rapport).

Reclame, voorlichting en andere vormen van 'persuasive communication' treffen we op alle platforms aan. De mogelijkheden om in deze specifieke, vooral voor het functioneren van de economie zo relevante functie van het medialandschap te voorzien, nemen al decennialang zeer sterk toe. In de sfeer van het commerciële aanbod staan we aan het begin van talloze nieuwe mogelijkheden, die door de digitalisering (virtualisering, interactiviteit) verder zullen groeien. Bij de commerciële aanbieders vormen dergelijke inhoud de *raison d'être* van het totale aanbod. Bij de Publieke Omroep is de inzet van reclame hooguit op grond van pragmatische overwegingen te legitimeren (een zekere hoeveelheid inkomsten uit reclame kan bijdragen aan een principieel wenselijke onafhankelijkheid van de overheid). Daar kan reden voor zijn als overheden door het korten of beschikbaar stellen van budgetten *de facto* een grote invloed kunnen uitoefenen op het publieke aanbod.

Overheidsvoorlichting, ook op het lokale niveau, neemt steeds grotere vormen aan, en ook daar is soms moeilijk zichtbaar wat de status en achtergrond van de 'boodschappen' is. Vanuit zowel het perspectief van de consument als de burger verdient het aanbeveling de ontwikkeling van deze functie kritisch te volgen, ook al omdat de persoonlijke levenssfeer door met name interactieve vormen van reclame kan worden bedreigd. *Spam* zal zich snel gaan verspreiden van de computer naar de mobiele telefoon en digitale televisie. Hier volstaat de constatering dat mogelijkheden voor reclame en andere op gedragsbeïnvloeding gerichte inhoud steeds gemakkelijker kunnen worden vermengd met inhoud die op grond van vooral andere functies (bijvoorbeeld vermaak) worden ingezet. Die vrees voor een steeds minder zichtbare vermenging kan pleidooien voor een expliciet en volledig reclamevrij aanbod ondersteunen, en kan derhalve van invloed zijn op de mate waarin er een beroep moet worden gedaan op de publieke middelen.

Afweging en conclusie: een functionele toespitsing van de missie van een publieke omroep

De legitimatie van een publieke omroep ligt in de publieke belangen die op grond van mogelijke risico's van functieverlies in het medialandschap een rol spelen. Op basis van het voorgaande kan worden geconcludeerd dat dergelijke publieke belangen, en derhalve de ratio van een publieke 'omroep', primair zijn te vinden als het gaat om 1) de nieuwsvoorzieningsfunctie, 2) de functie opinievorming en maatschappelijk debat, 3) de functies kunst en cultuur (inclusief educatie) en 4) het geven van specifieke informatie. Wat de functies vermaak en reclame betreft, zijn maatschappelijke risico's die op grond van het gehanteerde beoordelingskader in beeld zouden komen veel minder duidelijk. Daarom geldt dat een door middel van publieke financiering ondersteunde voorziening en organisatie van die functies (op grond van een publiek belang) in beginsel niet langer noodzakelijk zijn.

Het belang van een zekere publieke steun aan de hierboven genoemde functies kan wél eenduidig worden afgeleid uit een diagnose van de mogelijke risico's die voor een adequate voorziening van die functie mogelijk kunnen ontstaan. Onvoldoende is immers verzekerd dat wanneer de overheid geen (eind)verantwoordelijkheid neemt, deze functies voldoen aan eisen van pluriformiteit, toegankelijkheid, onafhankelijkheid, sociale samenhang en kwaliteit. In de publiek ondersteunde productie van inhoud die voorzien in die functies ligt derhalve de kern.³

Met het onderscheid in functies die, gegeven de analyse van het functioneren van het bredere medialandschap en de daaruit af te leiden publieke belangen, tot de kern van een publieke 'omroep' moeten worden gerekend (nieuws, opinie, kunst en cultuur, specifieke informatie) en functies waarvoor dat niet *a priori* geldt (vermaak⁴ en reclame) is de hierboven gestelde *eerste en belangrijkste vraag* naar een toekomstige legitimatie van een publieke 'omroep' beantwoord. Daarmee is evenwel nog niets gezegd over de tweede vraag die van belang is in de discussie over de publieke omroep. Dat is de vraag hoe en door wie zou moeten worden voorzien in de als van publiek belang erkende functies. Deze vragen komen in de volgende subparagraaf aan de orde.

6.5.4 CONTOUREN VAN EEN NIEUWE PUBLIEKE OMROEP: ALGEMENE OVERWEGINGEN

Aan het realiseren van de hiervoor genoemde belangen kan het financieren van een onafhankelijke publieke 'omroep' ook in het huidige medialandschap een belangrijke bijdrage leveren. 'Omroep' staat daarbij tussen aanhalingstekens, omdat die publiek te borgen voorziening in beginsel van alle mogelijke (huidige en toekomstige) distributiekanaalen en platforms gebruik zou kunnen maken om de daarmee verbonden doelstellingen te realiseren. Ook de inschakeling van commerciële mediaondernemingen kan worden overwogen, bijvoorbeeld wanneer die aantoonbaar beter zijn in het bereiken van met het mediabeleid

beoogde doelgroepen (zoals jongeren). *Het gaat immers in de eerste plaats om die doelstellingen en functies, en niet om de kanalen, organisaties en instrumenten.* Welk platform of kanaal het meest geëigend is, is een hoe-vraag die per functie en publiek belang afzonderlijk aan de orde moet worden gesteld. Niets staat een zeer gevarieerde en per functie ook verschillende uitwerking in de weg.

Het beantwoorden van de vraag hoe, waar en door wie de inhoud worden verzorgd die op grond van een publiek belang vragen om een publieke voorziening, vereist alleen al daarom een zelfstandige (en periodieke) analyse. Neem het aanbod van onafhankelijk en kwalitatief goed gemaakt nieuws. De zin daarvan ligt uiteindelijk vooral in het consumeren daarvan door zoveel mogelijk burgers (*merit good*). Hoe breder het bereik, hoe beter. Wanneer het voor het (doelmatig en doeltreffend) realiseren van dat bereik voor een publieke aanbieder nuttig is om zich te bedienen van inhoud waarin dat nieuws is vermengd met vormen van vermaak, kan dat op grond van overwegingen van doelmatigheid en doeltreffendheid nuttig zijn. De bereikdoelstelling is een doelstelling op zichzelf, zeker in het licht van de constatering dat bepaalde doelgroepen vooral (of zelfs uitsluitend) met bepaalde genres kunnen worden bereikt.

Ook kan voor verrassende kanalen worden gekozen: waarom, het voorbeeld van *Metro* en *Splits* volgend, niet uitzenden op de videoschermen in trein en tram? Wel moet bij al die mogelijkheden worden bedacht dat het in het medialandschap van de toekomst meer de vragers en consumenten dan de aanbieders zijn die bepalen wat feitelijk zal worden geconsumeerd. Zolang televisie een massamedium is, ligt gebruik van televisiekanalen voor de hand. Maar als de burgers (of groepen burgers) zich vooral via andere platforms melden (internet, commerciële radio-omroep, mobiele telefoons, tv-schermen in het openbaar vervoer), ligt het voor de hand die ook voor een dergelijk ‘publiek’ aanbod te selecteren.

Taken en verantwoordelijkheden van de nieuwe Publieke Omroep

De huidige Publieke Omroep heeft een brede opdracht, die binnen de wettelijke kaders in belangrijke mate wordt uitgevoerd door private organisaties. Zij hebben in gezamenlijkheid deel aan de brede opdracht van de Publieke Omroep en verzorgen aanbod in alle genoemde functies en inhoudsvelden. De vraag of er voor een dergelijke brede opdracht, gezien de actuele en toekomstige ontwikkeling van het medialandschap nog wel reden is, is in het voorgaande negatief beantwoord. In veel van de functies en de daarmee verbonden inhoud wordt intussen voldoende en adequaat door niet-publiek gefinancierde aanbieders voorzien. Voor de functies waarvoor een publiek belang is geïndiceerd, blijft een met publieke middelen ondersteunde voorziening in de ogen van de raad vooralsnog nodig en nuttig, zij het dat die op onderscheiden wijze zou kunnen worden vormgegeven.

Voor de verzorging van een onafhankelijke en kwalitatief hoogwaardige *nieuwsvoorziening* geldt dat daarin een wezenlijke functie van het medialandschap is gelegen. Voor een steeds belangrijker deel wordt in die functie ook door niet-

publiek ondersteunde aanbieders van televisie en radio voorzien. Bij geschreven pers was dat altijd al het geval, en op grond van die traditie zoeken ze nu actief naar mogelijkheden op het internet en via andere kanalen, maar worden daarin door regels van *cross-media ownership* nog sterk beperkt.

De in dit rapport besproken risico's (druk op onafhankelijkheid en kwaliteit als vormen van marktfalen) en het vitale belang van deze functie vormen naar de mening van de raad vooralsnog voldoende reden om de productie en consumptie van nieuwsvoorziening met publieke middelen nog te blijven ondersteunen. Goed nieuws maken is, zeker wanneer een naar verhouding klein Nederlandstalig publiek wordt bediend, duur. Overwegingen van doelmatigheid en effectiviteit wijzen zeker voor de middellange termijn nog in de richting van een met publieke middelen te financieren voorziening. De onafhankelijkheid en pluriformiteit van een dergelijke voorziening (het ligt voor de hand die op afstand van de overheid zelf te organiseren) dienen te worden gewaarborgd door daartoe geëigende vormen van toezicht en verantwoording (bijvoorbeeld het model van interne pluriformiteit of *Ausgewogenheit*).

De verzorging van *opinie- en achtergrondprogramma's* is thans in handen van omroepverenigingen, waarmee vooral is beoogd de pluriformiteit te dienen. Met die externe pluriformiteit wordt bovendien ook de *onafhankelijkheid van de overheid en de maatschappelijke verankering* van de Publieke Omroep gediend. Het belang van een onafhankelijke positie en een maatschappelijke verankering van de Publieke Omroep als zodanig staan niet ter discussie, maar de huidige invulling daarvan des te meer. Voor de verzorging van inhouden op het terrein van opinie, discussie en debat is het op grond van overwegingen van onafhankelijkheid (ten opzichte van de overheid), pluriformiteit (ook in de betekenis van een zekere representativiteit) en kwaliteit ook in een toekomstig arrangement wenselijk om niet op winst gerichte, maatschappelijke mediaorganisaties die een maatschappelijke, levensbeschouwelijke identiteit hebben of een culturele stroming vertegenwoordigen, aan de uitvoering van deze functie deel te laten hebben.

Het rechtstreeks toewijzen van middelen en zendtijd aan tot een 'publiek bestel' toegelaten organisaties blijft daarvoor volgens de raad een adequaat middel. Zolang televisie en radio belangrijke platforms blijven, is een gerichte steun aan maatschappelijke stromingen nuttig om daarop daadwerkelijk aanwezig te kunnen zijn. Die inschakeling zal gezien de relevante Europese regelgeving wel moeten geschieden binnen het kader van een expliciet in de wet geformuleerde opdracht voor de uitoefening van welomschreven publieke taken (die bovendien op een transparante en proportionele wijze moeten worden gefinancierd). Aantallen leden kunnen voor identiteit, achterban en maatschappelijke verankering een waardevolle en belangrijke indicatie vormen, maar omdat het werven van leden, voornamelijk onder jongeren, steeds lastiger lijkt te worden, moeten daarvoor ook andere vormen worden verkend. Te denken valt daarbij aan de ook nu al voorziene beoordeling door een visitatiecommissie, maar ook kan daarbij meer dan thans de feitelijke waardering van de door dergelijke organisaties

aangeboden programma's worden betrokken. De beoordeling zou in ieder geval niet alleen aan de hand van ledenaantallen moeten plaatsvinden, maar door een 'mandje' van relevante criteria.

Het beginsel van een maatschappelijke verankering zal op eigentijdse wijze moeten worden vormgegeven, waardoor beter kan worden aangesloten op de sterk veranderde samenstelling van de Nederlandse bevolking. Bovendien ligt het voor de hand daarbij de burgers actiever en creatiever te betrekken. Te denken valt aan een of andere vorm waarbij niet de staatssecretaris en Haagse adviesraden, maar de burgers zelf rechtstreeks betrokken zijn bij de vraag of en voor hoeveel uren zendtijd een omroepvereniging wordt toegelaten tot het bestel. Voor de vormgeving daarvan zijn verschillende modaliteiten denkbaar. Van belang is vooral dat de maatschappelijke dynamiek zich ook op het niveau van het bestel kan uiten.

Het belang van een eigentijdse vormgeving geldt overigens ook voor de publieke verantwoording van de besteding van de toegekende publieke middelen. Visitatiecommissies die de kwaliteit en waardering van programma's en het bereik van de eigen doelgroep toetsen, zijn een goede al bestaande mogelijkheid. In de nabije toekomst ontstaan wellicht ook mogelijkheden voor een digitale registratie van de feitelijke vraag en waardering van het door hen verzorgde aanbod.

Of er in voldoende aanbod van inhoud op het gebied van *kunst en cultuur* zal worden voorzien, is ook in de toekomst reden tot zorg (het aanbod daarvan is duur en schaars en blijft dat waarschijnlijk ook), maar die zorg dient in de ogen van de raad in de eerste plaats in het domein van het cultuurbeleid te worden geadresseerd. Overigens is het heel wel denkbaar dat (commerciële zowel als publieke) televisie, radio en internet zeer bruikbare kanalen blijven om dergelijke inhoud breed aan te bieden. Maar ook dat is een kwestie van instrumentatie van cultuurbeleid, niet van mediabeleid. Zolang televisie en radio geschikt blijven voor het bereiken van grote aantallen kijkers en luisteraars, zijn ze als zodanig interessant voor de realisatie van cultuurpolitieke doelstellingen.

Schaal

Bij vragen van verantwoordelijkheidsverdeling spelen als gevolg van de bredere ontwikkeling van het medialandschap ook overwegingen van schaal in toenemende mate een rol. Binnen het steeds meer door Europese wet- en regelgeving gedomineerde kader is er volop ruimte om op nationaal niveau een publieke omroepvoorziening in te richten. Een eigen nationale invulling van een dergelijke voorziening is nadrukkelijk toegestaan (Larouche en Van der Haar 2005). Bij de invulling van een dergelijke voorziening is het van belang het internationale aanbod van commerciële aanbieders die zich richten op kwalitatief hoogwaardig aanbod (waarvoor de nationale markt te klein is) in het oog te houden. Door een toename van hoogwaardig aanbod op het terrein van bijvoorbeeld cultuur en wetenschap kan de rol van een eigen nationale voorziening op dat terrein wellicht minder omvangrijk zijn dan vroeger, gezien de daarmee verbonden publieke belangen, noodzakelijk was.

6.5.5 ENKELE DENKBARE MODALITEITEN VOOR DE VORMGEVING VAN DE TOEKOMSTIGE PUBLIEKE OMROEP

De modaliteiten die hierna worden geformuleerd zijn alle gericht op de realisatie van de hierboven globaal geïndiceerde publieke belangen. Die belangen zijn functiespecifiek en niet mediums specifiek gedefinieerd. Spreken van een publieke ‘omroep’ ligt dus feitelijk minder voor de hand, maar we zullen de term gemakshalve maar blijven gebruiken. Feitelijk zou het beter zijn te spreken van het op verschillende manieren organiseren van ‘*publieke presentie*’ in het medialandschap, waarbij die presentie dus in de eerste plaats de inhouden en functies betreft, en niet de institutionele vormgeving van de voorziening.

We geven van vier mogelijke modaliteiten een korte schets en bespreken enkele voor- en nadelen. Die voor- en nadelen betreffen de zelfstandige criteria die bij de vormgeving van het beleid aan de orde zijn. Zoals eerder is betoogd, gaat het dan om criteria zoals effectiviteit (aspecten van uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid, werkt het, is het voldoende toekomstbestendig?), doelmatigheid (maatschappelijke doelmatigheid: hoe verhoudt de oplossing zich tot het belang van een goede marktwerking en innovatie; vragen van kosten-batenverhouding, transactiekosten) en meer normatieve aspecten (juridische randvoorwaarden en politiek-democratische wilsvorming). Een voorbeeld van dat laatste aspect is een zekere maatschappelijke verankering. In dat laatste criterium komt vooral tot uitdrukking dat de beoordeling van de gekozen modaliteit steeds minder een kwestie van wetenschappelijke analyse, maar steeds meer van politieke en bestuurlijke wilsvorming is. Nu de technische ontwikkelingen steeds minder dwingend in de richting van een bepaalde vormgeving wijzen, maar juist een grote variëteit van mogelijkheden laten zien, is de keuze van een modaliteit steeds minder door de technologie gegeven, en steeds meer een politiek-bestuurlijke afweging (die uiteraard wel rekening dient te houden met bestaande juridische kaders).

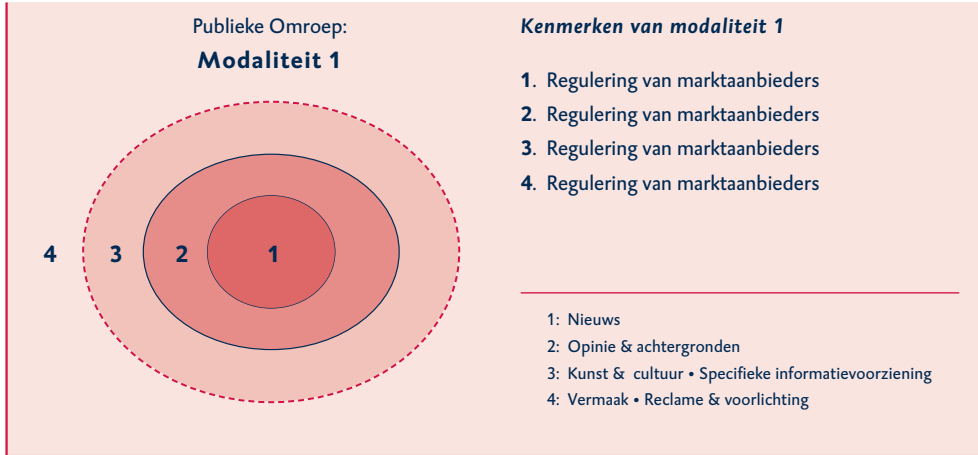
Modaliteit 1: minimale regels voor aanbieders van mediadiensten

Modaliteit 1 is van toepassing op een verdere ontwikkeling van het medialandschap die wordt gekenmerkt door bijna volledige convergentie van media en een groot en divers aanbod. Het borgen van de relevante publieke belangen geschiedt in deze modaliteit niet door middel van een met publieke middelen te financieren voorziening (een organisatie zoals de Publieke Omroep), maar door een reeks in wetgeving vastgelegde verplichtingen die in beginsel gelden voor alle (doorgaans crossmediaal opererende) aanbieders van openbare mediadiensten. Die verplichtingen betreffen vooral minimumvereisten.

Figuur 6.1 schetst de contouren van deze eerste modaliteit. De ringen in de figuur, die we ook voor een schets van de andere modaliteiten zullen gebruiken, vertegenwoordigen de eerdergenoemde functies. De mate waarin publieke belangen in het geding zijn, bepalen de plaats van de ringen. Zo krijgt de nieuwsvoorzieningsfunctie een centrale plaats, vanwege het grote publieke belang daarvan. De andere functies zijn gegroepeerd in de ringen daaromheen. In de rechterhelft van de figuur

staan voor elke ring de relevante organisatievormen vermeld. In deze eerste modaliteit stelt de overheid minimumstandaarden vast voor alle aanbieders, nader toegespitst per functiegebied (er gelden andere standaarden voor nieuwsvoorziening dan voor reclame en voorlichting).

Figuur 6.1 Modaliteit 1: minimumstandaarden



Het realiseren van publieke belangen krijgt in deze eerste modaliteit vorm door het reguleren van alle aanbieders in het medialandschap (*universal minimum standards*). Deze standaarden kunnen in beginsel betrekking hebben op alle functiekringen die worden onderscheiden in figuur 6.1, maar gelden vooral voor die functies waarvoor risico's en publieke belangen zijn geformuleerd. In deze modaliteit wordt gekozen voor een combinatie van het model dat ten opzichte van de gedrukte pers wordt gevolgd en het model dat van toepassing is op *broadcasters* (Europese Richtlijn televisie zonder grenzen). Die mediumsamenleving zou in deze modaliteit echter zo snel mogelijk moeten worden verlaten.

Naarmate er meer crossmediale inhoud wordt geproduceerd en de markt voldoende in de gewenste functies voorziet, kunnen de met die richtlijn gegeven mediaspecifieke vormen van regulering verdwijnen en kan er worden gekozen voor een (richt)lijn die nu ten aanzien van kranten en het internet ('diensten van de informatiesamenleving') wordt gevolgd. Deze modaliteit vraagt om een wet die dergelijke minimale verplichtingen bevat en een toezichthouder die op naleving daarvan toeziet. Concreet valt te denken aan de verplichtingen voor het brengen van een zekere hoeveelheid Nederlandse diensten. Dat zou actueel zijn bij een steeds meer door internationale spelers gedomineerde markt. Ook kan worden gedacht aan minimale standaarden als er diensten op het terrein van nieuwsvoorziening worden aangeboden.

In deze eerste modaliteit worden de publieke belangen gerealiseerd door regulering waaraan in beginsel alle aanbieders in het medialandschap op gelijke wijze moeten voldoen. De wet maakt geen onderscheid meer tussen commerciële en

non-profitorganisaties. Deze voorschriften gelden in beginsel voor alle aanbieders die willen aanbieden via openbare infrastructuren (*broadcasters*), eventueel uit te werken in verschillende typen van licenties.

Een licentie waarin sprake is van een meer omvattende set van eisen (nieuws en opinie en een bepaalde hoeveelheid en kwaliteit aan specifieke informatie) zou kunnen worden gekoppeld aan een wettelijk te regelen voorkeurspositie op een bepaalde infrastructuur (*must carry*) of andere vormen van *positieve sanctionering*. Aan niet-Europese aanbieders zou voor bepaalde elementen ontheffing kunnen worden verleend. De universele minimumstandaarden zijn ook echt minimaal en kennen vooral negatieve sancties (denk aan geen geweld op bepaalde tijden of verplichte ondertiteling van bepaalde typen van aanbod). Een verschil in regime is ook denkbaar naarmate de aanbieder zich als puur commercieel, non-profit en publiek wenst te laten classificeren. Een dergelijke modaliteit vraagt om een duidelijke en internationale wetgeving en een stevige toezichthouder/regulator. Deze modaliteit wordt waarschijnlijk bij een feitelijk verder verlies aan positie van de huidige Publieke Omroep, en behelst feitelijk een radicaal andere strategie voor publieke belangenrealisatie in een nieuw landschap. Daar waar vormen van positieve sancties gaan overheersen (MTV wordt uitgenodigd tot het leveren van nieuws en wordt daarvoor financieel gecompenseerd) zien we een overgang naar de volgende modaliteit.

Afweging. Deze modaliteit gaat uit van een volledig mediumafhankelijk aanbod en gebruik van mediadiensten. Een ander uitgangspunt is de sterke groei van de aantallen (internationale) aanbieders en consumenten, die steeds meer zelf bepalen wat ze willen zien en horen. Publieke belangen worden geheel gerealiseerd door (regulering van) marktpartijen, voor een zelfstandige voorziening is geen reden meer. Deze variant sluit aan bij het op grond van technologische en economische ontwikkelingen te verwachten toekomstbeeld. Veel van de ontwikkelingen rondom convergentie zijn echter nog met onzekerheden omgeven. Voorlopig blijven daarom voor de feitelijke uitvoering van het mediabeleid de verschillen tussen bestaande aanbieders (kranten, televisie) nog wel van belang.

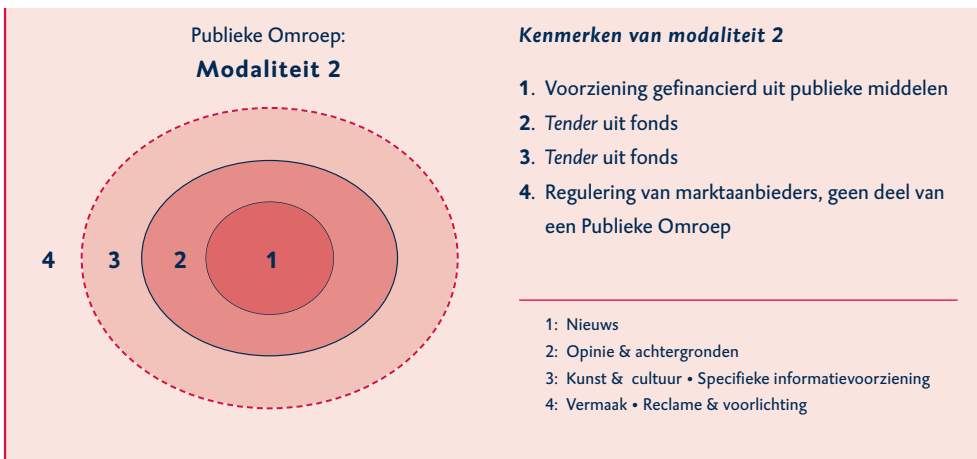
Ook zijn er de nodige vraagtekens met betrekking tot de effectiviteit en de uitvoerbaarheid ervan. Vanuit de vaststelling dat nationale regelgeving gezien de economische en technologische karakteristieken van het toekomstige medialandschap moeilijk handhaafbaar zal zijn, vereist deze modaliteit een opschaling naar Europees niveau. In termen van maatschappelijke doelmatigheid scoort deze modaliteit vooral op de wat langere termijn hoog: aan de markt wordt alle ruimte geboden. De doelmatigheid kan echter niet los van de doelstellingen van de regelgeving worden vastgesteld en zal dus mede afhankelijk zijn van de ambities die in de regelgeving worden geformuleerd. In termen van een wenselijke maatschappelijke verankering en betrokkenheid van de *civil society* is deze modaliteit ambigu: ook zij moeten voldoen aan regulering zoals alle andere aanbieders, of zij werkelijk kansen krijgen om op de relevante platforms een speler van betekenis te zijn is nog onduidelijk.

Voor de korte en middellange termijn acht de raad deze modaliteit weinig realistisch. Op langere termijn, bijvoorbeeld in een scenario waarin convergentie en individualisering van mediaconsumptie radicaal zouden doorzetten, en waarin voor alle functies adequaat wordt voorzien door commerciële aanbieders, is deze minimale variant wellicht de nog enig mogelijke. Een andere reden waarom de raad deze variant vooralsnog afwijst, is de nog grote onzekerheid van toekomstige ontwikkelingen, hetgeen een zekere behoedzaamheid vraagt bij het ontmantelen van de huidige voorzieningen (zoals de Publieke Omroep die over eigen zenders beschikt).

Modaliteit 2: de Publieke Omroep als een nieuwsvoorziening en een productiefonds

De tweede modaliteit wordt gekenmerkt door een voorziening in de vorm van een organisatie die verantwoordelijk is voor de verzorging van nieuws en actualiteiten (ring 1 in figuur 6.2). Daarnaast kent deze modaliteit een publieke voorziening in de vorm van een fonds voor de ondersteuning van specifieke inhoud voor de functies van opinie en achtergronden, kunst & cultuur en specifieke informatievoorziening (ringen 2 en 3). Vermaak wordt slechts ingekocht voorzover die functie aantoonbaar van belang is voor een effectief bereik van de andere functies.

Figuur 6.2 Modaliteit 2: nieuwsorganisatie en productiefonds



Deze modaliteit vereist een wet waarin het publieke belang specifieker wordt geformuleerd (als basis voor de werking van het fonds) en die de instelling van het fonds en de organisatie voor nieuwsvoorziening regelt. Afhankelijk van de precieze uitvoering zouden delen van dat fonds kunnen worden gevuld met inkomsten uit reclame, het betreft daar vooral een pragmatische afweging (de afhankelijkheid van zo'n fonds van overheidsmiddelen zou erdoor verminderen).

In de regulering van de overige aanbieders (commerciële omroepen) wordt aandacht gegeven aan de hoeveelheden Nederlands product, zoals ook nu al op basis van de Europese Richtlijn is vastgesteld. Die publieke voorziening in deze

modaliteit is in vergelijking met de huidige organisatie van de Publieke Omroep minimaal, want zij omvat niet meer dan:

- a een met publieke middelen gefinancierde, onafhankelijke voorziening voor nieuws;
- b een fonds (en indien en zolang noodzakelijk een eigen kanaal) dat beschikbaar is voor de productie (en distributie) van met de eerder in dit hoofdstuk genoemde publieke belangen gemoeide inhouden (opinieprogramma's voor televisie of internet, onafhankelijke specifieke informatie op websites, meer cultureel georiënteerde vormen van amusement voor radio).

Deze voorziening (een organisatie) opereert voor beide taken onafhankelijk van de overheid. Afgezien van een voorziening voor nieuws worden de (overige) publieke belangen in het medialandschap geborgd door middel van een systeem van *tendering* (openbare aanbestedingen). Die *tender* betreft inhouden die voortvloeien uit een door de wetgever opgesteld basispakket. Dat pakket wordt vastgesteld op grond van een functiegerichte analyse van het aanbod in het medialandschap als geheel, en betreft inhouden die op grond van een publiek belang om een overheidsvoorziening of ondersteuning door de overheid vragen. Alle mogelijke aanbieders kunnen inschrijven op een dergelijke *tender*, met daarin voorstellen voor specifiek omschreven inhouden/functies (opinieprogramma's, specifieke informatie of educatie).

De publieke belangen worden in deze modaliteit voor elke functie geformuleerd in termen van gewenste producten en diensten (inhoud) die via een daartoe geschikt medium worden aangeboden (radioprogramma's, websites, *games*, gedrukte media). Die *tenders* betreffen de organisatiewijze voor de functies van de ringen 2 en 3 (zie figuur 6.2). De gewenste karakteristieken (zoals kwalitatief hoogwaardige opinie die jongeren bereikt, of een serie educatieve programma's) worden binnen de kaders van een nieuwe mediawet geformuleerd door een onafhankelijk opererende publieke organisatie. Dit zou een pluriform samengesteld fondsbestuur moeten zijn, dat de middelen heeft om de gewenste inhouden op een creatieve wijze te laten realiseren door middel van contracten met alle mogelijke partijen die op de *tender* inschrijven. In de *tender* dienen zowel bepalingen over soorten en gewenste kwaliteit als bereik van dat gewenste aanbod worden opgenomen.

De onderliggende publieke belangen kunnen ook worden uitgewerkt in eisen met betrekking tot het bereik van bepaalde doelgroepen. BNN en MTV schrijven bijvoorbeeld, wellicht in samenspraak met *de Volkskrant*, in op een *tender* naar opinieprogramma's voor jongeren, en worden gehouden daarmee die jongeren ook echt te bereiken, desnoods via mobieltjes. Ook een joint venture van de EO en een producent van *games* kan meedingen naar subsidies voor educatief aanbod. Binnen deze modaliteit is er sprake van een meer of minder omvattend pakket voor 'publieke' presentie en een maximaal gebruik van creatieve ideeën van nationale en internationale spelers om aan de gewenste inhouden en doelstellingen gestalte te geven.

Afweging. Deze modaliteit zou kunnen worden overwogen bij een verdere convergentie van distributiekkanalen. Zij vergt echter voor de organisatie van het fonds een, vergeleken bij de huidige situatie, nogal dominante rol van een overheidsdienst die met het bepalen van de *tenders* feitelijk de invulling van het publieke aanbod stuurt. Uit een oogpunt van onafhankelijkheid, pluriformiteit en maatschappelijke verankering brengt dat de nodige risico's met zich mee. In termen van effectiviteit kan deze modaliteit mogelijk positief worden gewaardeerd, in termen van doelmatigheid kunnen er vragen zijn. Deze variant draagt bij aan betere marktwerking en maatschappelijke doelmatigheid.

Het is echter de vraag of de voordelen van de flexibiliteit – de mogelijkheid om snel in te spelen op veranderingen in het aanbod dat zonder publieke steun totstandkomt – opwegen tegen de nadelen van de hoge transactiekosten. Die laatste zouden enigszins kunnen worden opgevangen door het toepassen van langjarige contracten.

Modaliteit 3: een charter voor een Nederlandse (maar smalle) 'BBC'

In deze modaliteit bepaalt de wetgever de globale inhoud van een basispakket. Dat pakket wordt periodiek vastgesteld na een functiegerichte analyse van het aanbod zoals dat zich binnen het medialandschap als geheel ontwikkelt. Afspraken over het gewenste pakket worden in een charter vastgelegd. Van het pakket maakt in ieder geval de voorziening van onafhankelijk en kwalitatief hoowaardig nieuws deel uit, ring 1 als kern in figuur 6.3. Een tweede element van het pakket behelst de verzorging van opinie en debat (ring 2). Een derde ring kan ruimte bieden voor een taakstelling op het gebied van specifieke informatie, educatie en culturele programmering. Indien dat omwille van de bereikdoelstellingen nuttig is, kan in het pakket ook ruimte zijn voor inhouden gericht op vermaak (ring 4), die het bereik van de inhouden in de kern en de volgende ringen kunnen vergroten. In beginsel wordt die voorziening geheel uit publieke middelen betaald,

Figuur 6.3 Modaliteit 3: 'BBC-model'



enige vorm van reclame is een kwestie van pragmatiek, niet van principiële afweging. Dat zou de onafhankelijkheid enigszins kunnen vergroten.

De uitvoering en invulling worden als geheel opgedragen aan een organisatie die (ook hier vanzelfsprekend) uitdrukkelijk onafhankelijk opereert van de politiek aanspreekbare overheid – regering en parlement. Denkbaar is ook een splitsing van het charter over meerdere organisaties (netten of kanalen), al dan niet in de vorm van verschillende pakketten of vergelijkbare pakketten (dat zou de concurrentie kunnen bevorderen). Politiek en wetgever zijn aan bod bij de vijfjaarlijkse herijking van het charter. In het toezicht op zo'n organisatie is er bijzondere aandacht nodig voor vragen van onafhankelijkheid en pluriformiteit, zeker daar waar het om nieuws en opinievoorziening gaat. Het betreft hier feitelijk een geamendeerd (maar smal) 'BBC-model'.

Afweging. De nadelen van de hogere transactiekosten in modaliteit 2 worden in dit model ondervangen, het model biedt ruimte voor een periodiek te herijken charter waarin de inhoud van het pakket wordt vastgesteld. In termen van effectiviteit, handhaafbaarheid en doelmatigheid scoort deze modaliteit goed.

Een mogelijk nadeel vergeleken bij modaliteit 2 is gelegen in de gebrekkige flexibiliteit (een dergelijke organisatie zou vele programmamakers in dienst moeten nemen). De bij de vorige modaliteit aan de orde gestelde vraag van een maatschappelijke verankering van zo'n bestel speelt ook bij deze modaliteit. Denk aan de recente discussies rondom de BBC: biedt één centraal aangestuurde organisatie wel voldoende mogelijkheden voor het accommoderen van maatschappelijke variëteit? Hoe wordt een dergelijke voorziening op een adequate wijze maatschappelijk verankerd?

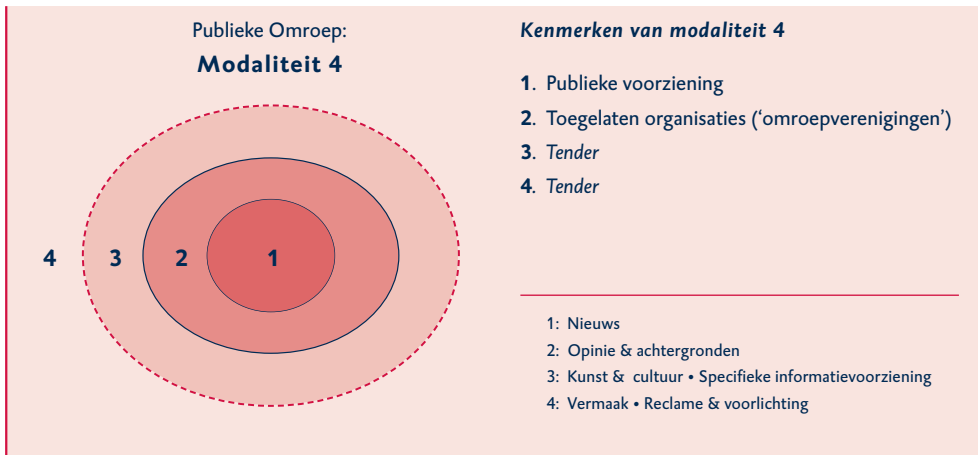
Het model lijkt goed uitvoerbaar te zijn en is als zodanig een denkbare optie. Het charter kan periodiek worden herijkt op basis van een actuele analyse van risico's/publieke belangen zoals in onze benadering is gegeven. Daarmee kan wel een grote afhankelijkheid van de overheid ontstaan, zeker in geval van toepassing van prestatiecontracten en het wegvallen van eigen financieringsbronnen (omroepbijdragen, vermogens van verenigingen, reclame). Inschattingen over de toekomstbestendigheid zijn lastiger te maken. Deze modaliteit betreft een nog vooral aanbodgericht omroepmodel, dat wellicht onvoldoende rekening houdt met een toekomstige situatie waarin consumenten van mediadiensten mogelijk veel meer zelf (kunnen) gaan bepalen wat men wil zien en horen.

Modaliteit 4: een gemengd en open bestel

Bij modaliteit 4 bepaalt de wetgever, zoals in modaliteit 3, de vertaling van publieke belangen per functie in termen van een basispakket dat wordt opgebouwd uit de genoemde elementen. De kern van dat pakket (nieuwsvoorziening) wordt uitgevoerd door een met publieke middelen te financieren, onafhankelijke organisatie (de middelste ring in figuur 6.4). De verzorging van inhoud in de tweede ring (opinie, debat en discussie) wordt toegewezen aan een aantal toege-

laten maatschappelijke organisaties (inclusief de huidige omroepverenigingen, voorzover die voldoen aan de (nieuwe) criteria voor toelating). Deze organisaties laten door middel van ledenaantallen en andere in de wet genoemde criteria (zie de eerdere opmerkingen over 'het mandje') zien over een belangrijke maatschappelijke achterban te beschikken. De met deze tweede ring verbonden functies vertalen zich in middelen die moeten worden besteed aan de ontwikkeling van inhoud die via een platform naar keuze mogen worden ingezet. Zolang televisie en radio belangrijke media blijven, ligt het voor de hand daar nadere afspraken over te maken, maar nadrukkelijk dienen het experimenteren en innoveren met andere distributiekkanalen te worden aangemoedigd. De onderdelen van de derde ring en eventueel ook vierde ring omvatten het voor het bereik aantoonbaar nuttige amusement of het amusement met een educatief of cultureel karakter. Ook hier wordt dus een voor deze functie specifieke wijze van organisatie ervan ontwikkeld. Voor deze onderdelen schrijft een van de overheid onafhankelijke organisatie een *tender* uit, analoog aan het charter in modaliteit 3. In beginsel kunnen alle mogelijke aanbieders op zo'n *tender* inschrijven, zowel non-profit als profitinstellingen, of combinaties daarvan, bijvoorbeeld een joint venture van *de Volkskrant*, VPRO en een uitgeverij.

Figuur 6.4 Modaliteit 4: gemengd en open bestel



Verskil met de huidige situatie van een volledig programmavoorschrift is dat het bij die uitbestedingen gaat om een (in termen van inhoud) beperkter pakket. Immers, het aanbieden van vermaak wordt niet langer *a priori* als publiek belang aangemerkt, tenzij om redenen van cultuur of educatie en bereik dat genre van belang is voor het realiseren van publieke belangen. In deze modaliteit wordt de Nederlandse traditie, om maatschappelijke stromingen een eigen rol in het omroepbestel te geven, gecontinueerd. Wel wordt dat bestel meer open en wordt die rol (daar waar het vormen van vaste financiering betreft) beperkt tot de inhoud in de tweede ring, de verzorging van opinies en achtergronden.

Daarmee wordt beoogd de pluriformiteit en maatschappelijke verankering van het bestel scherper tot uitdrukking te laten komen. Organisaties worden alleen toegelaten indien zij aantoonbaar beschikken over een stevige maatschappelijke verankering en als zij hun wortels hebben in een levensbeschouwelijke, culturele of maatschappelijke achterban. Door hun rol in een Publieke Omroep dragen zij bij aan het publieke belang van een pluriform aanbod van opinies en achtergronden in het publieke domein. Het bestel krijgt een eigentijds karakter door de wijze van toetsing (een ‘mandje’ waarin wordt gekeken naar meerdere indicatoren die een beeld geven van de mate waarin zij een relevante maatschappelijke groepering representeren, bijvoorbeeld het aantal leden, een kwaliteitsoordeel door visitatiecommissies, de registratie van het feitelijke bereik en waardering van hun bijdragen) en door de meer open toegang (burgers krijgen meer invloed, de wet bepaalt vooral de te volgen procedures).

Afweging. In deze variant ontstaat een ‘Publieke Omroep’ die opereert vanuit een door de eerder onderkende publieke belangen geïnspireerd, beperkt maar herkenbaar profiel. De waardevolle elementen van het bestaande bestel (het betrekken van de *civil society*, die bijdraagt aan maatschappelijke verankering en pluriformiteit) worden beter en eigentijds vormgegeven en toegespitst op en beperkt tot die inhoud waar die pluriformiteit het directst bijdraagt aan de missie van een publieke omroep. Effectiviteit, flexibiliteit en doelmatigheid zijn gediend door de systematiek van het inschrijven op *tenders*. Dit schept tevens de mogelijkheid te experimenteren met het realiseren van publieke belangen op nieuwe platforms en interactieve inhoud.

6.5.6 ONDERWEG NAAR MORGEN

Tussen de hiervoor nog schetsmatig weergegeven modaliteiten bestaat op sommige onderdelen overlap. Binnen elk van deze modaliteiten wordt de op grond van publieke belangen wenselijke ‘publieke presentie’ telkens op een andere wijze gestalte gegeven. De publieke omroep (als fenomeen, met kleine letters geschreven) krijgt in de laatste drie genoemde modaliteiten een scherp en op basis van de genoemde publieke belangen preciezer gedefinieerd profiel. De vormgeving van die modaliteiten (met telkens een ander model van de Publieke Omroep met hoofdletters geschreven, en dus verwijzend naar een concrete organisatorische invulling ervan) vraagt een zelfstandige afweging. Die afweging is steeds meer een kwestie van politieke wilsvorming: in wetenschappelijke zin kunnen we een aantal modaliteiten van vormgeving laten zien en hun voor- en nadelen onderzoeken. In die afweging komen de eerder onderscheiden algemene discussie (wat is de taak van een publieke ‘omroep’ en hoe breed (functies) moet die worden gedefinieerd?) en de meer Nederlandse discussie over de vormgeving van de Publieke Omroep samen.

De raad spreekt een voorkeur uit voor het vierde model, maar wel met een aantal kanttekeningen. Allereerst is die keuze ingegeven door de inschatting dat het organiseren van een publieke voorziening, zeker op de middellange termijn

gezien, in de vorm van een Publieke Omroep van een zelfstandig belang blijft. Het duale bestel blijft dus actueel, ook in een Europese context. De raad meent wel dat zonder wezenlijke hervormingen de verschillen tussen het publieke en private deel van het landschap in de toekomst steeds verder onder druk zullen komen te staan.

In de verdere toekomst zal modaliteit 1 wellicht de meest realistische en toekomstbestendige optie blijken te zijn. Maar al te zeer is ook duidelijk dat het medialandschap, hoewel zeer sterk beïnvloed door economische en technologische ontwikkelingen, mede wordt gevormd door de politieke en bestuurlijke wil om daarin een sterke 'publieke presentie' te organiseren. Zeker voor een klein land/taalgebied is dat van groot belang. Voor de komende jaren ligt daarvoor modaliteit 4 voor de hand, mede ook omdat die mogelijkheden geeft om met nieuwe vormen van organisatie van publieke belangen te experimenteren.

Positief in dat model is de manier waarop een verscherping van het profiel op basis van een in dit rapport bepleite inhoudelijke bepaling van de missie van de publieke omroep kan worden gecombineerd met de waardevolle elementen van het huidige bestel, zoals de betrokkenheid van maatschappelijke groeperingen. Modaliteit 4 combineert bovendien elementen van de modaliteiten 2 en 3. Het is daarmee een wat meer hybride model, dat niet vanuit één ontwerpprincipe is vormgegeven: nadrukkelijk is er ruimte om per functie een eigenstandige uitwerking en vormgeving te kiezen. Nieuws wordt anders georganiseerd dan het voorzien in opinie en achtergronden. De raad meent dat in een sterk veranderend medialandschap een al te sterk gefixeerde keuze niet verstandig is. Het is, gegeven ook de in hoofdstuk 5 besproken noodzaak om te kiezen voor een meer op variëteit en flexibiliteit gerichte vormgeving van het mediabeleid, wellicht verstandiger om te experimenteren met verschillende modaliteiten dan te kiezen voor één model.

Een nieuwe mediawet, die dit proces zou moeten ondersteunen, zou kaders moeten stellen, maar vooral ook ruimte voor experiment en innovatie moeten bieden. Modaliteit 4 biedt voor een dergelijke lerende strategie de meeste ruimte. De ontwikkelingen in het medialandschap zijn van dien aard, dat niet mag worden uitgesloten dat op de middellange termijn de eerste modaliteit feitelijk realistischer wordt. Daarom is het van belang opties open te houden en te experimenteren met verschillende manieren om de publieke belangen te borgen.

Modaliteit 4 geeft naar de mening van de raad ook de beste mogelijkheden om de transitie van het huidige bestel op een goede wijze vorm te geven. Dat komt doordat de daarin nu actieve omroepverenigingen de kans krijgen zich te ontwikkelen tot multimediaal opererende organisaties, die enerzijds nog een deel van hun huidige zendtijd en middelen gegarandeerd zien, maar hun positie steeds meer op de 'publieke markt' moeten verdienen.

NOTEN

- 1 Een nuancering: er is sprake van ledenbinding, maar door de nauwelijks aanwezige relatie tussen aantal leden en zendtijd sinds de nieuwe Mediawet (er zijn 300.000 of 150.000 leden nodig voor toetreding, verdere aantallen zijn niet relevant) is de invloed en betekenis daarvan door de wetgever voor een deel uitgehold. Bovendien speelt feitelijke waardering en toetsing van de bijdrage door leden/burgers amper een rol in de waardering. Het visitatieproces kan alleen uitmonden in een ja of nee over verdere concessie en het is onduidelijk hoe een negatief oordeel van visitatie zich verhoudt tot het ledencriterium. Daarbij komt dat het beoordelingskader ambigu en amper uitgewerkt is, als gevolg van vage regelgeving en programmavoorschriften. Dit heeft ook te maken met volledige afwezigheid van discussie over kwaliteit en gewenst bereik. Zie Costera Meijer (2003).
- 2 Die laatste constatering geldt overigens niet alleen bij de vaststelling van de taakopdracht van een publieke omroep, maar in meer algemene zin. Het publieke belang valt zoals gezegd niet samen met de publieke omroep, maar kan ook gestalte krijgen door inschakeling of conditionering van marktpartijen.
- 3 Er is een tweede, pragmatische reden om de functies van vermaak en reclame niet tot de kern van de *public service broadcasting* te rekenen, omdat juist bij deze functies het risico aanwezig is dat publieke voorzieningen de markt gaan dupliceren en (daarmee) verstoren. Ten slotte zijn er redenen van effectiviteit en herkenbaarheid ten gunste van die functionele toespitsing: de overheidsgelden gaan naar die functies die het echt nodig hebben en de publieke omroep krijgt een duidelijke eigen identiteit. Dit zijn echter redenen die buiten de orde van het hier gehanteerde beoordelingskader vallen, en die deels betrekking hebben op andere waarden, zoals het goed functioneren van markten en een doelmatige allocatie van overheidsgelden.
- 4 Ook het aanbod van bepaalde vormen van kwalitatief hoogwaardig amusement met een culturele of kunstzinnige inslag, of amusement dat is gericht op door de (door advertentiemarkten gestuurde) commerciële aanbieders slecht bediende groepen (kinderen, ouderen) kan op grond van een nadere analyse van het beschikbare aanbod (waarin het verschil met het aanbod van marktpartijen aan de orde wordt gesteld) als publiek belang worden aangemerkt.

LITERATUUR

- Albrow, M. (2001) 'Society as social diversity: the challenge for governance in the global age', blz. 149-182 in: *Governance in the 21st century*, Future studies OECD, Paris: OECD.
- Appelman, M., M. van Dijk, R. Nahuis, B. Vollaard en D. Waagmeester (2005) 'Een economisch vooronderzoek ten behoeve van de WRR-studie naar de media', in: W. van de Donk, D. Broeders en F. Hoefnagel (red.) *Trends in het medialandschap, Vier verkenningen*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Arnbak, J.C., J.J. van Cuilenburg en E.J. Dommering (m.m.v. N.A.N.M. van Eijk, L.G. Portielje en P. Slaa) (1990) *Verbinding en ontvlechting in de communicatie. Een studie naar toekomstig overheidsbeleid voor de openbare elektronische informatievoorziening*, Amsterdam: Cramwinckel.
- Ashby, W.R. (1956) *An introduction to cybernetics*, New York: Wiley.
- Bakker, P. en O. Scholten (2003) *Communicatiekaart van Nederland. Overzicht van media en communicatie*, Alphen aan den Rijn: Samson (vierde druk).
- Balkenende, J.P. (1995) *Verantwoordelijkheid en recht, een beschouwing over pluriformiteit, maatschappelijke verantwoordelijkheid en verdeling van taken en bevoegdheden*, Preadvies voor de vergadering van de Calvinistische Juristen Vereniging, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink.
- Bardoel, J. en J.J. van Cuilenburg (2003) *Communicatiebeleid en communicatiemarkt. Over beleid, economie en management voor de communicatiesector*, Amsterdam: Cramwinckel Uitgever.
- Bardoel, J.L.H. (2003) *Macht zonder verantwoordelijkheid? Media, mediabeleid en de kwaliteit van de openbare informatievoorziening*, Nijmegen: Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Barendt, E.M. (1995) *Broadcasting law. A comparative study*, Oxford: Clarendon Press.
- Bedrijfsfonds voor de Pers (2004) *Van vangnet naar springplank: advies aan de staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap over de regionale en lokale informatievoorziening via de pers*, Den Haag: Bedrijfsfonds voor de Pers.
- Belien, P. (2004) "'Rathergate' en de oude media', *NRC Handelsblad*, 7 oktober 2004.
- Berg, A.H. (1996) 'Private instellingen van publiek belang', in: *Openbaar bestuur*, 1996, nr. 3.
- Beugels, P. en J. de Groof (2003, red.) *Het cultureel tekort van de Europese Unie. Opstellen over cultuurpolitieke en culturele rechten*, Budel: Damon.
- Boer, C. de en S.I. Brennecke (1999) *Media en publiek. Theorieën over media-impact*, Amsterdam: Boom Uitgevers.
- Bommeljé, B. (2004) *Nederland staat helemaal niet in brand*, *NRC* 17 november blz. 9.
- Bovenberg A.L. en C.N. Teulings (1999) 'Op zoek naar de grenzen van de staat: publieke verantwoordelijkheid tussen contract en eigendomsrecht' in: W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, Reeks Voorstudies en achtergronden WRR V 105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Bovens, M. (1998) *The quest for responsibility, accountability and citizenship in complex organisations*, Cambridge: Cambridge University Press.

- Bovens, M. (2004) *De verplaatsing van de democratie*. Presentatie op WRR-symposium 'De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat', 14 september 2004. <http://www.wrr.nl>.
- Broeders, D. en W. van de Donk (2004) 'Macht, of onmacht van de media? Enkele kanttekeningen bij een actueel debat', in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR Verkenningen nr. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Broeders, D. en I. Verhoeven (2005) 'Kiezen uit overvloed. Sociaal-culturele ontwikkelingen in vraag en aanbod in het medialandschap', in: W. van de Donk, D. Broeders en F. Hoefnagel (red.) *Trends in het medialandschap. Vier verkenningen*, WRR Verkenningen nr. 7, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Broersma, M. (2003) *Tegen de trend. Regionale journalistiek in een veranderende samenleving*, Apeldoorn: Wegener.
- Bruijn H. de, E. ten Heuvelhof en M. van Twist (2004) *Calculeren voorbij de calculus, identificatie van publieke belangen in het politiek-bestuurlijk debat*, Den Haag: Kenniscentrum voor ordeningsvraagstukken, ministerie van EZ.
- Calhoun, G. (1997) 'Nationalism and the Public Sphere', blz. 75-102 in: J. Weintraub and K. Kumar (eds.) *Public and Private Thought in Practice. Perspectives on a Grand Dichotomy*, Chicago: University of Chicago Press.
- Chomsky, N. (2002) *Media control. The spectacular achievements of propaganda*, New York: Seven Stories Press.
- Clément, C. (2003) *La nuit et l'été: rapport sur la culture à la télévision*, Paris: La Seuil/La Documentation française.
- COM (1997) *Groenboek over de convergentie van de sectoren telecommunicatie, media en informatietechnologie en de implicaties daarvan voor de regelgeving – naar een aanpak voor de informatiemaatschappij*, COM (97) 623 (3 december 1997).
- Commissariaat voor de Media (2003) *Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2002. Mediaconcentratie in beeld*, Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Commissie-Ververs (1996) *Terugblik naar het publiek: rapport van de Commissie Publieke Omroep*, Zoetermeer: Ministerie van OC&W.
- Commissie-Wallage (2001) *In dienst van de democratie: het rapport van de Commissie Toekomst Overheidscommunicatie*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Costera Meijer, I. (2003) 'Wat is onderscheidende kwaliteit', in: *Tijdschrift voor communicatiewetenschap*, jrg. 31, nr. 4.
- Cuilenburg, J. van & D. McQuail (2003) 'Media policy paradigm shifts. Towards a new communications policy paradigm', *European Journal of Communication*, Vol. 18(2): blz. 181-207.
- Deuze, M. (2002) *Journalists in the Netherlands. An analysis of the people, the issues and the (inter-)national environment*, Amsterdam: Aksant.
- Dijk, J. van (2002) *Televisie in het tijdperk van de digitale manipuleerbaarheid*, Amsterdam: Vossiuspers.
- Dommering, E. (red.) (2000) *Informatierecht: fundamentele rechten voor de informatiesamenleving*, Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Dommering, E. (2005) *Publieke omroep tussen overheid en markt*, nog niet gepubliceerd.

- Donges, P. en M. Puppis (2003) (Hrsg.) *Die Zukunft des Öffentlichen Rundfunks. Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Donk, W. van de, D. Broeders en F. Hoefnagel (2005, red.) *Trends in het medialandschap. Vier verkenningen*, WRR Verkenningen nr. 7, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Donk, W. van de, B. Loader, P. Nixon, D. Rucht (2004) *Cyberprotest: New media, citizens and social movements*, London: Routledge.
- Donk, W. van de (2001) *De gedragen gemeenschap*, Den Haag: Sdu.
- Dror, Y. (1971) *Design for policy*, New York: American Elsevier.
- Duyvendak, J.W. en M. Hurenkamp (2004) 'Kiezen voor de kudde', blz. 213-222 in: J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.) *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Genneep.
- Eijk, N. van, L. Asscher, N. Helberger en J. Kabel (2005) *De regulering van media in internationaal perspectief*, WRR Webpublicaties, Den Haag: WRR en Amsterdam: IVIR.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Elchardus, M. (2004) 'Autonome volgzzaamheid', blz. 205-212 in: J.W. Duyvendak en M. Hurenkamp (red.) *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Genneep.
- Elstain, D., D. Cox, B. Donoghue, D. Graham and G. Metzger (2004) *Beyond the Charter. The BBC after 2006*, London: Broadcasting Policy Group.
- Europese Commissie en Europees Parlement (2002) *Richtlijn 2002/22 EC/EP and Council of 7 maart 2002, on universal service and users' rights relating to electronic communications networks and services*, Official Journal L 108/51, 2002.
- Europe Economics (2002) *Market Definition in the Media Sector: Economic Issues. Report for the European Commission/Competition DG/Information, communication and multimedia/media and music publishing*, Brussels: European Commission.
- Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2004) *Caroline von Hannover tegen Duitsland*, EHRM 24 juni 2004 (nr. 59320/00)
- Etzioni, A. (2004) *The common good*, Cambridge: Polity Press.
- Fladung, M. (2004) *International Corporate Strategy in Network Based Industries. A Case Study for the Emerging Multimedia Industry*. Dissertatie Universiteit van Tilburg.
- Frissen, V. (2004) *De domesticatie van de digitale wereld*, Inaugurale rede Erasmus Universiteit Rotterdam, 25 juni 2004.
- Gans, H.J. (2003) *Democracy and the news*, Oxford: Oxford University Press.
- Geerardyn, A. en G. Fauconnier (2000) 'Hybrid forms in marketing communication: the increasingly fuzzy boundaries between information and commerce', blz. 329-355 in: B. Pattyn (ed.) *Media ethics. Opening social dialogue*, Peeters: Leuven.
- Geuss, R. (2001) *Public Goods, Private Goods*, Princeton: Princeton University Press.
- Gitelman, L. and G.B. Pingree (2003) *New Media 1740-1915*, Cambridge MA: MIT Press.
- Goodin, R.E. (2001) *The End of Charity*, paper presented to the ACROD conference, Adelaide, November 2001.
- Goede, P. de (1999) *Omroepbeleid met en tegen de tijd: interacties en instituties in het Nederlandse omroepbestel*, Amsterdam: Cramwinckel.
- Grünwald, A. (2003) *Report on possible options for the review of the European convention on transfrontier television*, T-TT(2003)002, Luxembourg: Council of Europe.

- Gunn, C. (2004) *Third Sector Development. Making up for the Market*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Gunsteren, H.R. van (1994) *Culturen van besturen*, Amsterdam: Boom.
- Haak, K. van der (1999) 'Van verzuild bestel naar een publieke omroep', in: J. Cuilenburg, P. Nijens en O. Scholten (red.) *Media in overvloed. Over verdwijnende loyaliteiten en wisselende mediacontacten*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Hallin, D.C. and P. Mancini (2004) *Comparing media systems. Three models of media and politics*, Cambridge: Cambridge University Press.
- HBO-Raad (2000) *Hoor en wederhoor: eindrapport van de Visitatiecommissie Journalistiek en Voorlichting*, Den Haag: Interne en externe communicatie HBO-Raad.
- Hobbelen, H.C.L. (2004) 'De Hilversumse knoop', *Mediaforum* jrg. 16, nr. 1.
- Hoefnagel, F.J.P.M. en P. den Hoed (2005) *Beleid inzake media, cultuur en kwaliteit*, WRR Webpublicaties, Den Haag: WRR.
- Hoefnagel, F.J.P.M. (2005) *Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid*, WRR Webpublicaties, Den Haag: WRR.
- Hof van Justitie (2001) 'zaak C-377/98', *Jur* 2001: blz. I-07079.
- Hoffmann-Riem, W. (2003) 'Kann und soll der öffentliche Rundfunk eine Staatsaufgabe sein?', blz. 29-51 in: P. Donges und M. Puppis (Hrsg.) *Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks – Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Hood, C.C. (1983) *The tools of government*, Basingstoke: MacMillan Education.
- Hoove, S. ten (2003) *Grenzen in de journalistiek. Raad voor de Journalistiek tussen 1987 en 2003*, Amsterdam: Otto Cramwinckel.
- Hoppe, R. (1989) *Het beleidsprobleem geproblematiseerd*, Muiderberg: Coutinho.
- Hoskins, C., S. McFadyen and A. Finn (2004) *Media Economics Applying Economics to New and Traditional Media*, London: Sage. [Http: //www. stateofthenewsmedia.org/ execsum.pdf](http://www.stateofthenewsmedia.org/execsum.pdf).
- Idenburg, Ph.A. (1995) 'Strijd om het publieke terrein: bestuurlijke verantwoording tussen systeemrationaliteit en nieuwe waardenrationaliteit', in: P. de Jong et al. (red.) *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, Geschriften van de Vereniging voor Bestuurskunde, Den Haag.
- James, E. (2003) 'Commercialism and the mission of nonprofits', in: *Society*, May-June 2003, blz. 29-35.
- Jensma, F. en H. Laroes (2003) *Zelfreflectie en zelfkritiek in de media*, Nijmegen: Valkhof Pers.
- Jong, W. de (2005) 'Technologische ontwikkeling en de media', in: W. van de Donk, D. Broeders en F. Hoefnagel (red.) *Trends in het medialandschap. Vier verkenningen*, WRR Verkenningen nr. 7, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Kleve P. (2004), *Juridische iconen in het informatietijdperk*, Deventer: Kluwer.
- Kuhn, T.S. (1970) *The structure of scientific revolutions*, Chicago: University of Chicago Press.
- Koops, B.J. (2005) 'ICT regulation should be technology-neutral', in: *Principles for ICT Regulation, IT & Law Series*, TMC Asser Press.
- Krikke, J. (2003) 'South Korea beats the world in broadband gaming', in: *IEEE Multimedia*, vol. 10, April-June 2003 blz., 12-14.
- Larouche, P. (2002) *Communications convergence and public service broadcasting*; verkrijgbaar op: <http://www.tilburguniversity.nl/tillec/publications/discussionpapers/larouche2.pdf>.

- Larouche, P. en I.M. van der Haar (2005) *Een schets van het Europese mediabeleid*, WRR Webpublicaties, Den Haag: WRR, Tilburg: Tilec.
- Macionis, J.J. and K. Plummer (2002) *Sociology. A global introduction* (second edition), Harlow: Pearson Education.
- Marquand, D. (2004) *Decline of the public*, Cambridge: Polity Press.
- Marres N. en G. de Vries (2002) 'Tussen toegang en kwaliteit: Legitimatie en contestatie van expertise op het internet', blz. 171-248 in: H. Dijstelbloem en C.J. Schuyt (red.) *De publieke dimensie van kennis*, WRR Reeks Voorstudies en achtergronden V110, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- McChesney, R.W. and J. Nichols (2002) *Our media not theirs. The democratic struggle against corporate media*, New York: Seven Stories Press.
- McChesney, R.W. (1999) *Rich media, poor democracy. Communication politics in dubious times*, New York: The New Press.
- McQuail, D. and K. Siune (1998) *Media policy. Convergence, concentration & commerce*, London: Sage publications.
- McQuail, D. (2000) *McQuail's mass communication theory*, (4th edition), London: Sage.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2002) *Cultuurbeleid in Nederland*, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (2004) Toespraak Medy van der Laan voor de NDP op 14 september 2004, <http://www2.minocw.nl/toespraak.jsp?pageID=13>.
- Mommaas, H. (2003) *Vrije tijd in een tijdperk van overvloed*, inaugurele rede Universiteit van Tilburg, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Nederlands Juristenblad (NJB) (2003) *Mediamacht en recht*, themanummer over media-recht, *NJB* 38, 24 oktober 2003.
- Nooteboom, B. (2004) 'Vertrouwen van groot belang voor innovatie', *Staatscourant* 170: 2.
- OFCOM (2004) *Ofcom review of public service television broadcasting*, <http://www.ofcom.org.uk>.
- Oosterbaan, W. (2003) *Het programma van de krant. Triomfen tekortkomingen van het journalistiek*, inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Paquet, G. (2001) 'The new governance, subsidiarity, and the strategic state', blz. 183-214 in: *Governance in the 21st century*, *OECD Future studies*, Paris: OECD.
- Pattyn, B. (2004) 'Identificatie, kritiek op het liberale mensbeeld en het verband tussen media en democratie', in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*, WRR Verkenningen nr. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Paulussen, S. (2004) *Journalistiek@internet.be. Een studie naar de mogelijkheden en gevolgen van het internet voor de journalistieke nieuwsgaring en nieuwsproductie*, Proefschrift Universiteit Gent.
- Pels, D.L. (2003) *De geest van Pim: het gedachtegoed van een politieke dandy*, Amsterdam: Anthos.
- Pereira, M.M. (2002) *Convergence between media and telecommunications: competition law and regulatory perspectives*, verkrijgbaar op: http://europa.eu.int/comm/competition/speeches/text/sp2002_036_en.pdf.
- Pew (2000) *Tracking online life: how women use the internet to cultivate relationships with family and friends*, a Pew Internet Project Report, released May 10, 2000.

- Verkrijgbaar op: <http://www.pewinternet.org/reports>.
- Praag, Ph. van (2003) 'Partijen in de mediacratie', in: F. Becker, W. van Hennekeler, M. Sie Dhian Ho en B. Tromp (red.) *Politieke partijen op drift*, Amsterdam: De Arbeiderspers.
- Pree, J. de (2005) 'Media, beleid en recht: verkenning van enkele ontwikkelingen', in: W. van de Donk, D. Broeders en F. Hoefnagel (red.) *Trends in het medialandschap. Vier verkenningen*, WRR Verkenningen nr. 7, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Prenger, M. en F. van Vree (2004) *Schuivende grenzen: de vrijheid van de journalist in een veranderend medialandschap*, Nederlandse Vereniging van Journalisten.
- Pressman, J.L. and A. B. Wildavsky (1979) *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland Or, Why It's Amazing That Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*, Berkeley: University of California Press.
- Prins, J.E.J. (2004) 'Propertisation of personal data and identities', *Electronic Journal of Comparative Law*, vol. 8, nr. 3.
- Putnam, R.D. (2000) *Bowling alone: the collapse and revival of American community*, New York: Simon & Schuster.
- Rees, K. van en K. van Eijck (2003) 'Media repertoires of selective audiences: the impact of status, gender, and age on media use', *Poetics*, vol. 31: blz. 465-490.
- Rees, K. van en K. van Eijck (2003) 'Mediarepertoires van selectieve publieken: mediagebruik op het kruispunt van status, gender en leeftijd', *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, jrg. 31, nr. 2: blz. 131-153.
- Report of the inquiry into the circumstances surrounding the death of Dr David Kelly C.M.G. by Lord Hutton, verkrijgbaar op: <http://www.the-hutton-inquiry.org.uk/content/report>.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) (2003) *Medialogica. Over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag: RMO.
- Rutten, P. (2000) 'De toekomst van de verbeeldingsmachine. De culturele industrie in de eenentwintigste eeuw. *Boekmancahier*, 43, blz. 1-19.
- Scholten, O. (2004) 'Als de leugen regeert, wie brengt haar dan in omloop? Media, overheid en het debat over waarden en normen', blz. 355-381 in: P. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) *Bijdragen aan waarden en normen*, WRR Verkenningen nr. 2, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Schön, D.A. and M. Rein (1994) *Frame reflection: towards resolution of intractable policy controversies*, New York: BasicBooks.
- Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) (2004) *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren, kijken en internetten*, Den Haag: SCP.
- Slot, P.J., Ch.R.A. Swaak en S. Lavrijssen (2000) *Inleiding mededingingsrecht*, Den Haag: Boom Juridische Uitgever.
- Steunenberg, B. (2001) *Institutionele verandering. Naar een bestuurskunde bewegend tussen 'vloeibare' en 'gestolde' voorkeuren*, Oratie Universiteit Leiden, Muiderberg: Coutinho.
- Stiff, J.B. en P.A. Mongeau (2003) *Persuasive Communication* (2nd Ed.), New York: Guilford.

- Teulings, C.N., A.L. Bovenberg en H.P. van Dalen (2003) *De calculus van het publieke belang*, Den Haag: Ministerie Economische Zaken.
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (2003-2004) *Informatie- en communicatietechnologie*, Kamerstuk 26643; *Kabel en consument: marktwerking en digitalisering*, Kamerstuk 27088, nr. 49.
- Tracey, M. (2001) 'Public broadcasting', blz. 12515-12519 in N.J. Smelser (ed.) *International encyclopaedia of the social and behavioural sciences*, Amsterdam: Elsevier.
- Trappel, J. and W.A. Meier (2001) 'Media concentration: options for policy', in: D. McQuail and K. Siune (1998) *Media policy. Convergence, concentration & commerce*, London: Sage publications.
- Twist, M.J.W. van en E.F. ten Heuvelhof (1999) 'Concurrentiebevordering in infrastructuurgebonden sectoren. Over ideologische en intellectuele bewegingen', blz. 205-216 in: W. Derksen et al. (red.) *Over publieke en private verantwoordelijkheden*, WRR Voorstudies en Achtergronden V 105, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Vree, F. van, C. Vos, H. Wijffes en J. Bardoel (2003) 'Het ontstaan van een politiek-publiek complex 1960-2002', voorstudie bij RMO-advies 26: *Medialogica*, Den Haag: RMO.
- Vree, F. van (2004) *De wereld als theater. Journalistiek als culturele praxis*, Oratie Universiteit van Amsterdam, 18 maart 2004.
- Verhoeven, I. (2004) 'Veranderend politiek burgerschap en democratie', in: E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat*. WRR Verkenningen nr. 4, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep (2004) *Omzien naar de omroep*, rapport verkrijgbaar op: <http://portal.omroep.nl/nossites>.
- Wijffes, H. (2004) *Journalistiek in Nederland 1850-2000. Beroep, cultuur en organisatie*, Amsterdam: Boom.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1982) *Samenhangend mediabeleid*, Rapporten aan de regering nr. 24, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1992) *Eigentijds burgerschap*, WRR-publicatie o.l.v. H.R. van Gunsteren. Den Haag: Sdu Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (1998) *Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie*, Rapporten aan de regering nr. 54, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000) *Het borgen van publiek belang*, Rapporten aan de regering nr. 56, Den Haag: Sdu Uitgevers.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2003) *Waarden, normen en de last van het gedrag*, Rapporten aan de regering nr. 68, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wolton, D. (2004) 'Télévision, Culture et Societé', in: D. Wolton (ed.) *La Télévision au Pouvoir. Omniprésente, irritante, irremplacable*, Paris: Universalis.
- Zoonen, L. van (2002) *Media, cultuur en burgerschap*, Amsterdam: Aksant Uitgevers.

RAPPORTEN AAN DE REGERING

Eerste raadsperiode (1972-1977)

- 1 Europese Unie
- 2 Structuur van de Nederlandse economie
- 3 Energiebeleid
Gebundeld in één publicatie (1974)
- 4 Milieubeleid (1974)
- 5 Bevolkingsgroei (1974)
- 6 De organisatie van het openbaar bestuur (1975)
- 7 Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
- 8 Buitenlandse invloeden op Nederland: Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
- 9 Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
- 10 Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijsbestel (1976)
- 11 Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 12 Externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
- 13 Maken wij er werk van? Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-actieven (1977)
- 14 Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
- 15 De komende vijftientig jaar – Een toekomstverkenning voor Nederland (1977)
- 16 Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning (1977)

Tweede raadsperiode (1978-1982)

- 17 Etnische minderheden (1979)
 - A. Rapport aan de Regering
 - B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid?
- 18 Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- 19 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 1: Een poging tot uitlokking (1980)
- 20 Democratie en geweld. Probleemanalyse naar aanleiding van de gebeurtenissen in Amsterdam op 30 april 1980
- 21 Vernieuwingen in het arbeidsbestel (1981)
- 22 Herwaardering van welzijnsbeleid (1982)
- 23 Onder invloed van Duitsland. Een onderzoek naar gevoeligheid en kwetsbaarheid in de betrekkingen tussen Nederland en de Bondsrepubliek (1982)
- 24 Samenhangend mediabeleid (1982)

Derde raadsperiode (1983-1987)

- 25 Beleidsgerichte toekomstverkenning
Deel 2: Een verruiming van perspectief (1983)
- 26 Waarborgen voor zekerheid. Een nieuw stelsel van sociale zekerheid in hoofdlijnen (1985)
- 27 Basisvorming in het onderwijs (1986)
- 28 De onvoltooide Europese integratie (1986)
- 29 Ruimte voor groei. Kansen en bedreigingen voor de Nederlandse economie in de komende tien jaar (1987)
- 30 Op maat van het midden- en kleinbedrijf (1987)
 - Deel 1: Rapport aan de Regering;
 - Deel 2: Pre-adviezen
- 31 Cultuur zonder grenzen (1987)

- 32 De financiering van de Europese Gemeenschap. Een interimrapport (1987)
- 33 Activerend arbeidsmarktbeleid (1987)
- 34 Overheid en toekomstonderzoek. Een inventarisatie (1988)

Vierde raadsperiode (1988-1992)

- 35 Rechtshandhaving (1988)
- 36 Allochtonenbeleid (1989)
- 37 Van de stad en de rand (1990)
- 38 Een werkend perspectief. Arbeidsparticipatie in de jaren '90 (1990)
- 39 Technologie en overheid (1990)
- 40 De onderwijsverzorging in de toekomst (1991)
- 41 Milieubeleid. Strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992)
- 42 Grond voor keuzen. Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap (1992)
- 43 Ouderen voor ouderen. Demografische ontwikkelingen en beleid (1993)

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- 44 Duurzame risico's. Een blijvend gegeven (1994)
- 45 Belang en beleid. Naar een verantwoorde uitvoering van de werknemersverzekeringen (1994)
- 46 Besluiten over grote projecten (1994)
- 47 Hoger onderwijs in fasen (1995)
- 48 Stabiliteit en veiligheid in Europa. Het veranderende krachtenveld voor het buitenlands beleid (1995)
- 49 Orde in het binnenlands bestuur (1995)
- 50 Tweedeling in perspectief (1996)
- 51 Van verdelen naar verdienen. Afwegingen voor de sociale zekerheid in de 21e eeuw (1997)
- 52 Volksgezondheidszorg (1997)
- 53 Ruimtelijke-ontwikkelingspolitiek (1998)
- 54 Staat zonder land. Een verkenning van bestuurlijke gevolgen van informatie- en communicatietechnologie (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- 55 Generatiebewust beleid (1999)
- 56 Het borgen van publiek belang (2000)
- 57 Doorgroei van arbeidsparticipatie (2000)
- 58 Ontwikkelingsbeleid en goed bestuur (2001)
- 59 Naar een Europabrede Unie (2001)
- 60 Nederland als immigratiesamenleving (2001)
- 61 Van oude en nieuwe kennis. De gevolgen van ICT voor het kennisbeleid (2002)
- 62 Duurzame ontwikkeling: bestuurlijke voorwaarden voor een mobiliserend beleid (2002)
- 63 De toekomst van de nationale rechtsstaat (2002)
- 64 Beslissen over biotechnologie (2003)
- 65 Slagvaardigheid in de Europabrede Unie (2003)
- 66 Nederland handelsland. Het perspectief van de transactiekosten (2003)
- 67 Naar nieuwe wegen in het milieubeleid (2003)

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 68 Waarden, normen en de last van het gedrag (2003)
- 69 De Europese Unie, Turkije en de islam (2004)
- 70 Bewijzen van goede dienstverlening (2004)

Rapporten aan de Regering nrs 1 t/m 67 en publicaties in de reeks *Voorstudies en achtergronden* zijn niet meer leverbaar.

Vanaf begin 2005 zijn alle studies van de WRR beschikbaar via de website www.wrr.nl.

Rapporten aan de Regering nrs 68 t/m 71 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (www.aup.nl).

VERKENNINGEN

Zevende raadsperiode (2003-2007)

- 1 Jacques Pelkmans, Monika Sie Dhian Ho en Bas Limonard (red.) (2003) Nederland en de Europese grondwet
- 2 P.T. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) (2004) Bijdragen aan waarden en normen
- 3 G. van den Brink (2004) Schets van een beschavingsoffensief. Over normen, normaliteit en normalisatie in Nederland
- 4 E.R. Engelen en M. Sie Dhian Ho (red.) (2004) De staat van de democratie. Democratie voorbij de Staat
- 5 P.A. van der Duin, C.A. Hazeu, P. Rademaker en I.J. Schoonenboom (red.) (2004) Vijfentwintig jaar later. De Toekomstverkenning van de WRR uit 1977 als leerproces
- 6 H. Dijkstra, P.L. Meurs en E.K. Schrijvers (red.) (2004) Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren
- 7 W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P.M. Hoefnagel (red.) (2005) Trends in het medialandschap. Vier verkenningen

Verkenningen nrs 1 t/m 7 zijn uitgegeven bij Amsterdam University Press (www.aup.nl).

VOORSTUDIES EN ACHTERGRONDEN

Hieronder worden de publicaties uit de WRR-serie Voorstudies en achtergronden opgesomd vanaf de vijfde raadsperiode. Een volledig overzicht van de voorstudies is beschikbaar op de WRR-website (<http://www.wrr.nl>) of aan te vragen bij het bureau van de WRR (070 - 356 46 25).

Vijfde raadsperiode (1993-1997)

- V82 W.J. Dercksen e.a. (1993) Beroepswijs onderwijs. Ontwikkelingen en dilemma's in de aansluiting van onderwijs en arbeid
- V83 W.G.M. Salet (1994) Om recht en staat. Een sociologische verkenning van sociale, politieke en rechtsbetrekkingen
- V84 J.M. Bekkering (1994) Private verzekering van sociale risico's
- V85 C. Lambers, D.A. Lubach, M. Scheltema (1994) Versnelling juridische procedures grote projecten
- V86 CSНОВ (1995) Aspecten van hoger onderwijs. Een internationale inventarisatie
- V87 T. van der Meij e.a. (1995) Ontwikkelingen in de natuur. Visies op de levende natuur in de wereld en scenario's voor het behoud daarvan
- V88 L. Hagendoorn e.a. (1995) Etnische verhoudingen in Midden- en Oost-Europa
- V89 H.C. Posthumus Meyjes, A. Szász, Christoph Bertram, W.F. van Eekelen (1995) Een gedifferentieerd Europa
- V90 J. Rupnik e.a. (1995) Challenges in the East
- V91 J.P.H. Donner (rapporteur) (1995) Europa, wat nu?
- V92 R.M.A. Jansweijer (1996) Gouden bergen, diepe dalen: de inkomensgevolgen van een betaalbare oudedagsvoorziening
- V93 W. Derksen, W.A.M. Salet (red.) (1996) Bouwen aan het binnenlands bestuur
- V94 SEO/Intomart (1996) Start-, slaag- en faalkansen van hoger opgeleide startende ondernemers
- V95 L.J. Gunning-Schepers, G.J. Kronjee and R.A. Spasoff (eds.) (1996) Fundamental Questions about the Future of Health Care
- V96 H.B.G. Ganzeboom en W.C. Ultee (red.) (1996) De sociale segmentatie van Nederland in 2015
- V97 J.C.I. de Pree (1997) Grenzen aan verandering. De verhouding tussen reorganisatie en structuurprincipes van het binnenlands bestuur
- V98 M.F. Gelok en W.M. de Jong (1997) Volatilisering in de economie
- V99 A.H. Kleinknecht, R.H. Oostendorp, M.P. Pradhan (1997) Patronen en economische effecten van flexibiliteit in de Nederlandse arbeidsverhoudingen
- V100 J.P.H. Donner (1998) Staat in beweging
- V101 W.J. Vermeulen, J.F.M. van der Waal, H. Ernste, P. Glasbergen (1997) Duurzaamheid als uitdaging. De afweging van ecologische en maatschappelijke risico's in confrontatie en dialoog
- V102 W. Zonneveld en A. Faludi (1998) Europese integratie en de Nederlandse ruimtelijke ordening
- V103 Verslag en evaluatie van de vijfde raadsperiode (1998)

Zesde raadsperiode (1998-2002)

- V104 Krijn van Beek (1998) De ondernemende samenleving. Een verkenning van maatschappelijke verandering en implicaties voor beleid
- V105 W. Derksen et al. (1999) Over publieke en private verantwoordelijkheden
- V106 Henk C. van Latesteijn (1999) Land use in Europe. A methodology for policy-oriented future studies
- V107 Aart C. Liefbroer en Pearl A. Dykstra (2000) Levenslopen in verandering. Een studie naar ontwikkelingen in de levenslopen van Nederlanders geboren tussen 1900 en 1970

- V108 Bart Wissink (2000) Ontworpen en ontstaan. Een praktijktheoretische analyse van het debat over het provinciale omgevingsbeleid
- V109 H. Mommaas, m.m.v. W. Knulst en M. van den Heuvel (2000) De vrijetijdsindustrie in stad en land. Een studie naar de markt van belevenissen
- V110 H. Dijkstra en C.J.M. Schuyt, red. (2002) De publieke dimensie van kennis
- V111 M.C.E. van Dam-Mieras en W.M. de Jong, red. (2002) Onderwijs voor een kennissamenleving. De rol van ICT nader bekeken
- V112 Wendy Asbeek Brusse, Harry van Dalen en Bart Wissink (2002) Stad en Land in een nieuwe geografie. Maatschappelijke veranderingen en ruimtelijke dynamiek
- V113 G.A. van der Knaap (2002) Stedelijke bewegingsruimte. Over veranderingen in stad en land.
- V114 F.J.P.M. Hoefnagel (2002) Internet en cultuurbeleid. Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid
- V115 Gabriël van den Brink (2002) Mondiger of moeilijker? Een studie naar de politieke habitus van hedendaagse burgers
- V116 Willem Witteveen, Bart van Klink, met bijdragen van Wouter de Been en Peter Blok (2002) De sociale rechtsstaat voorbij. Twee ontwerpen voor het huis van de rechtsstaat
- V117 Rein de Wilde, Nikki Vermeulen en Mirko Reithler (2003) Bezeten van genen. Een essay over de innovatieoorlog rondom genetisch gemodificeerd voedsel

Overige publicaties

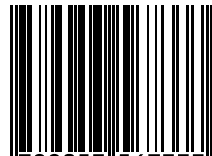
- Voor de eenheid van beleid. Beschouwingen ter gelegenheid van vijftig jaar Ministerie van Algemene Zaken (1987)
- Eigentijds burgerschap. WRR-publicatie onder leiding van H.R. van Gunsteren (1992)
- Mosterd bij de maaltijd. 20/25 jaar WRR (1997)
- De vitaliteit van de nationale staat in een internationaliserende wereld (2002)

Focus op functies

Het Nederlandse medialandschap is niet meer in het beeld van ‘Hilversum en de vaderlandse pers’ te vangen. Denk alleen al aan de opkomst van commerciële radio en televisie, het internet en de snelle internationalisering en commercialisering van mediabedrijven. Technische ontwikkelingen verbinden oude met nieuwe media en maken bijvoorbeeld televisie op het internet en radio op de mobiele telefoon mogelijk. Voorheen ‘gescheiden’ infrastructuren als kabel en telefoonlijnen concurreren met elkaar voor verspreiding van een explosief groeiend digitaal media-aanbod. Door de toegenomen invloed van Europese regelgeving in deze sector krimpt de bewegingsruimte van de Nederlandse overheid in deze snel veranderende en internationaliserende omgeving verder in. De beleidskaders van de overheid staan onder druk.

In dit rapport adviseert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid om de beleidsvisie van de overheid op het medialandschap radicaal te wijzigen. De huidige zienswijze, waarin beleid per medium en per infrastructuur wordt beredeneerd, zou vervangen moeten worden door een visie waarin de functies van het medialandschap centraal staan. In het turbulente en snel bewegende medialandschap van vandaag dient de vraag centraal te staan of het medialandschap als geheel – en niet alleen Hilversum – in belangrijke functies als bijvoorbeeld nieuwsvoorziening en opinievorming voorziet. Dit rapport biedt een kader om het overheidsbeleid op een meer toekomstbestendige manier vast te stellen.

ISBN 90-5356-733-X



9 789053 567333