

W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders
en F.J.P.M. Hoefnagel (red.)



*Trends in het
medialandschap*

VIER VERKENNINGEN

Trends in het medialandschap

De serie ‘Verkenningen’ omvat studies die in het kader van de werkzaamheden van de WRR tot stand zijn gekomen en naar zijn oordeel van zodanige kwaliteit en betekenis zijn, dat publicatie gewenst is. De verantwoordelijkheid voor de inhoud en de ingenomen standpunten berust bij de auteurs.

De studies zijn verricht in opdracht van de WRR ten behoeve van het rapport van de raad nr. 71: *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid*.

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>

Trends in het medialandschap

VIER VERKENNINGEN

W.B.H.J. van de Donk, D.W.J. Broeders en F.J.P.M. Hoefnagel (red.)

Omslagfoto: Image Source Ltd, Londen

Omslagontwerp: Studio Daniëls, Den Haag

Vormgeving binnenwerk: Het Steen Typografie, Maarssen

ISBN 90 5356 734 8

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.

WOORD VOORAF

Bij gelegenheid van het verschijnen van het WRR-rapport nr. 71 *Focus op functies, uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid* worden ook deze vier verkenningen van trends in het medialandschap gepubliceerd. Het betreft een aantal voorstudies waarin verslag wordt gedaan van het onderzoek dat ten behoeve van het rapport is uitgevoerd.

Tegelijkertijd is een aantal *working papers* op de website van de WRR gepubliceerd en verkrijgbaar. Deze laatste studies hebben een belangrijke zelfstandige betekenis gehad voor de opstelling van het rapport en vormen deels daarnaast bouwstenen voor het in deze uitgave opgenomen hoofdstuk over mediarecht en -beleid.

Dit gehele onderzoek is verricht door deskundigen van het CPB, van de universiteiten van Amsterdam en Tilburg en enkele stafmedewerkers van de WRR.

Het onderwerp en het belang van deze voorstudies vloeien voort uit de centrale vraagstelling van het rapport. Die vraagstelling luidde: *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?*

Deze hoofdvraag wordt in het genoemde rapport beantwoord met een pleidooi voor een andere, functiegerichte benadering van het mediabeleid, waarin niet meer de afzonderlijke media en de onderliggende infrastructures voor distributie en communicatie van mediadiensten centraal staan, maar de functies waarin een medialandschap, beter aangeduid als het maatschappelijk communicatiebestel, zou moeten voorzien. Het gaat dan om de functies van nieuwsvoorziening, het vormen van een platform voor opinie, achtergronden en debat en het voorzien in diensten op het terrein van kunst, cultuur en specifieke informatie. Ook heeft het medialandschap een functie voor op gedragsverandering gerichte uitingen, zoals reclame en voorlichting. Zoals blijkt uit de vraag, heeft de raad bij het ontwerpen van een toekomstbestendig mediabeleid een analyse gemaakt van een aantal ontwikkelingen die op inrichting en werking van dat medialandschap nu en in de nabije toekomst van invloed zijn. Het betreft met name technologische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Daarnaast zijn ook ontwikkelingen op het terrein van (internationaal en Europees) recht en beleid daarvoor zeer belangrijk gebleken.

In deze bundel treft de lezer vier hoofdstukken aan:

Het eerste hoofdstuk doet verslag van een *economisch* vooronderzoek dat is uitgevoerd door een aantal onderzoekers van het CPB (te weten M. Appelman, M. van Dijk, R. Nahuis, B. Vollaard en D. Waagmeester). Aan het CPB is gevraagd een onderzoek te doen naar de toekomstige ontwikkeling van het medialandschap, opgevat als een aantal deelmarkten waarin in genoemde functies door middel van het aanbod en de consumptie van concrete diensten en inhouden wordt voorzien. Daarbij is de in het rapport van de WRR gegeven aandacht aan waarden en doelstel-

lingen die als belangrijke beginselen voor het mediabeleid blijven gelden (zoals pluriformiteit en toegankelijkheid) in deze analyse meegenomen. Drie vragen staan centraal: Welke economische mechanismen spelen op de mediemarkt een belangrijke rol? Hoe veranderen maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de werking van de mediemarkt? Hoe verandert daarmee de motivatie voor en mogelijke vormgeving van het mediabeleid? Een meer uitgebreide versie van de studie is door het CPB zelf uitgegeven.

In het tweede hoofdstuk vindt de lezer een verslag van een onderzoek naar sociale en culturele ontwikkelingen die het medialandschap beïnvloeden. Dat onderzoek 'Kiezen uit overvloed. Sociaal-culturele ontwikkelingen in vraag en aanbod in het medialandschap' is uitgevoerd door D.W.J. Broeders en I. Verhoeven, beiden verbonden aan de staf van de WRR. Terecht stellen de auteurs dat het medialandschap ook kan worden opgevat als een sociale constructie met verschillende onderlinge afhankelijkheden en bijbehorende rolverdelingen. De studie wil vooral de belangrijkste veranderingen in de relaties tussen media-aanbieders en mediagebruikers in kaart brengen.

Het derde hoofdstuk 'Technologische ontwikkelingen in de media' van de hand van W. M. de Jong, stafmedewerker van de WRR, geeft een analyse van de technologische ontwikkeling als zodanig, bespreekt de grote lijnen die hier naar voren komen, behandelt vervolgens de verschillende media, ook in hun onderlinge relatie, en bespreekt ten slotte vanuit de technologie de rol van de overheid. De studie wil een evenwichtig en realistisch beeld geven, waarin ook aandacht is voor verbetering van bestaande vormen van technologie, voor onzekerheid en voor het belang van details.

Het laatste hoofdstuk 'Media, beleid en recht: verkenning van enkele ontwikkelingen' van de hand van J.C.I. de Pree, eveneens stafmedewerker van de WRR, behandelt de volgende onderwerpen: de waarden, zoals zij met name een rol spelen in de praktijk en in de historie van het mediarecht en -beleid, het grondrecht van de vrijheid van meningsuiting, dat voor de belangrijkste waarden de inspiratie en grens vormt, alsmede internationale factoren, zoals het Europese mededingingsrecht en het vrije verkeer van diensten. De verkenning eindigt met een overzicht van bestaande en te verwachten knelpunten, voorzien van enkele conclusies.

Via de website van de WRR zijn de volgende 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 auteurs hebben in opdracht van de WRR gewerkt, maar zijn uiteraard zelf voor de inhoud verantwoordelijk.

De redactie

INHOUDSOPGAVE

Woord vooraf	5
1 Een economisch vooronderzoek ten behoeve van het rapport van de WRR over de media	11
<i>M. Appelman, M. van Dijk, R. Nahuis, B. Vollaard, D. Waagmeester</i>	
1.1 Ten geleide	11
1.2 Samenvatting en conclusies	11
1.3 Inleiding	14
1.4 Doelstellingen mediabeleid; een economische interpretatie	15
1.4.1 Pluriformiteit & verscheidenheid	17
1.4.2 Onafhankelijkheid	18
1.4.3 Kwaliteit	18
1.4.4 Toegankelijkheid	19
1.4.5 Conclusies	19
1.5 Relevantie van marktfalen voor overheidsdoelstellingen	20
1.5.1 Typische kenmerken van mediaproducten, marktfalen en motivatie voor overheidsdoelstellingen	20
1.5.2 Onafhankelijke berichtgeving in een vrije markt	22
1.5.3 Pluriformiteit en kwaliteit onder twee verschillende markt- vormen	23
1.5.4 Toegankelijkheid: een verdelingsvraagstuk	30
1.5.5 Conclusie	31
1.6 Voorziening door de markt en overheidsdoelstellingen	32
1.6.1 Voorziet de markt in voldoende pluriformiteit & verscheiden- heid?	32
1.6.2 Hoe zorgt de markt voor onafhankelijkheid?	33
1.6.3 Kwaliteit via de markt	33
1.6.4 Toegankelijkheid via de markt	34
1.6.5 Conclusie	34
1.7 Beleid: content als uitgangspunt	35
1.7.1 Huidig mediabeleid: opdeling naar distributiekanaal	35
1.7.2 Motivatie ingrijpen rijmt niet met specifiek beleid voor distributiekanaal	36
1.7.3 Vervaging onderscheid distributiekanaal: ontwikkelingen in vraag en aanbod	37
1.7.4 Naar een contentspecifiek mediabeleid	40
1.7.5 Conclusie	41
1.8 Trends en de gevolgen voor motivatie mediabeleid	41
1.8.1 Trends in vogelvlucht	42
1.8.2 Gevolgen voor motivatie van het mediabeleid	42
1.8.3 Onafhankelijkheid	42
1.8.4 Pluriformiteit & verscheidenheid	43
1.8.5 Kwaliteit	43
1.8.6 Toegankelijkheid	44

	1.8.7	Conclusie	44
1.9		Overheidsbeleid	44
	1.9.1	Voorwaardenscheppend beleid	45
	1.9.2	Omgaan met overheidsfalen	46
	1.9.3	Mediabeleid per contentmarkt	48
	1.9.4	Mediabeleid per distributiekanaal	51
	1.9.5	Conclusies	58
2		Kiezen uit overvloed. Sociaal-culturele ontwikkelingen in vraag en aanbod in het medialandschap	67
		<i>D. Broeders en I. Verhoeven</i>	
2.1		Inleiding	67
2.2		Sociaal-culturele veranderingen in het aanbod van media	69
	2.2.1	Ontzuiling	69
	2.2.2	Concentratie	71
	2.2.3	Commercialisering	77
	2.2.4	Techniek: vragen van toegang en manipulatie	80
	2.2.5	Media als politieke arena	82
	2.2.6	Conclusie: een turbulente toekomst voor media-aanbieders	85
2.3		Sociaal-culturele veranderingen in mediagebruik	87
	2.3.1	Ontwikkelingen in mediagebruik naar medium	88
	2.3.2	Ontwikkelingen in mediagebruik naar inhoud	99
	2.3.3	Conclusie: kiezen uit de overvloed	107
2.4		Vier discussieonderwerpen voor toekomstig mediabeleid	109
	2.4.1	De balans tussen pluriformiteit, onafhankelijkheid en commercie	110
	2.4.2	Het publieke domein in het medialandschap	112
	2.4.3	Het publieke karakter van de publieke omroep	113
	2.4.4	De rol van de overheid in het medialandschap	115
3		Technologische ontwikkeling en de media	123
		<i>W.M. de Jong</i>	
3.1		Vooraf	123
	3.1.1	Opbouw van de studie	124
	3.1.2	Verantwoording	125
3.2		Enkele algemene constatering als introductie	125
	3.2.1	Radicale vernieuwing versus verbetering van het bestaande	125
	3.2.2	Veel onzekerheid, maar ook robuuste trends	127
	3.2.3	Details zijn vaak belangrijk	129
	3.2.4	Over s-curven en <i>hype-cycles</i>	129
3.3		De technologische ontwikkeling in grote lijnen	131
	3.3.1	Voortgaande digitalisering	131
	3.3.2	Meer aanbod en grotere bandbreedte	133
	3.3.3	Connectiviteit	135
	3.3.4	Mobiliteit	138
	3.3.5	Interactiviteit en personalisering	140

3.4	Technologie: de verschillende media nader bekeken	141
3.4.1	Gedrukte media	141
3.4.2	Radio en televisie	143
3.4.3	Internet	147
3.4.4	Naar een ander medialandschap?	153
3.5	Tot slot	161
4	Media, beleid en recht: verkenning van enkele ontwikkelingen	169
	<i>J.C.I. de Pree</i>	
4.1	Inleiding	169
4.2	Media, overheid en waarden	170
4.2.1	Waarden	170
4.2.2	Pluriformiteit	171
4.2.3	Toegang	173
4.2.4	Vrijheid/onafhankelijkheid en gelijkheid	179
4.2.5	Nog meer waarden? Kwaliteit, democratisch debat, privacy, sociale samenhang?	184
4.2.6	Ter afsluiting	185
4.3	Ontwikkelingen in het Nederlandse mediabeleid en -recht	185
4.3.1	Inleiding	185
4.3.2	Mediarecht en -beleid	187
4.3.3	Telecommunicatie/transport	193
4.4	Grondrechten c.a.	194
4.4.1	Vrijheid van meningsuiting	195
4.4.2	Bescherming van de persoonlijke levenssfeer	198
4.4.3	Auteursrecht	200
4.5	Internationale zaken	201
4.5.1	Inleiding	201
4.5.2	EU/EG	202
4.5.3	WTO en GATS	210
4.6	Afsluitend	211
4.6.1	Algemeen	211
4.6.2	Fundamentele en inhoudelijke aspecten	211
4.6.3	Schaal, verantwoordelijkheid en instrumenten	213

1 EEN ECONOMISCH VOORONDERZOEK TEN BEHOEVE VAN HET RAPPORT VAN DE WRR OVER DE MEDIA¹

M. Appelman, M. van Dijk, R. Nahuis, B. Vollaard, D. Waagmeester

1.1 TEN GELEIDE

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen de economische afwegingen beïnvloeden bij de vormgeving van het mediabeleid. De resultaten bieden zicht op de verwezenlijking van de overheidsdoelstellingen in een toekomstige markt, waarbij alleen voorwaarden-scheppend beleid gevoerd wordt. Door de ontwikkelingen in een markt zonder specifiek mediabeleid zal een aantal doelstellingen voldoende gegarandeerd zijn. Voor andere doelstellingen blijft beleid misschien wenselijk. Dit onderzoek wil de afwegingen en mogelijkheden verhelderen voor het toekomstige mediabeleid. Het betoogt dat beleidsmakers daarbij over de traditionele distributiek-analen heen moeten kijken. De relevante markt verschuift van, bijvoorbeeld, de televisiemarkt naar de markt voor nieuws (via internet, kranten, radio en televisie).

11

1.2 SAMENVATTING EN CONCLUSIES

Vraagstelling

Drie vragen staan centraal in deze studie.

- 1 Welke economische mechanismen spelen op de mediamarkt een belangrijke rol?
- 2 Hoe veranderen maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de werking van de mediamarkt?
- 3 Hoe verandert daarmee de motivatie voor en de mogelijke vormgeving van het overheidsbeleid?

Aanpak

De doelstellingen van de overheid op het gebied van media vormen een belangrijk uitgangspunt bij de beantwoording van deze vragen. Deze doelstellingen zijn gebaseerd op efficiëntieoverwegingen of op paternalistische overwegingen. We hebben de bestaande overheidsdoelstellingen voor de media, naast de meer algemene doelstelling van economische efficiëntie, vertaald en samengebond in vier kerndoelstellingen: pluriformiteit & verscheidenheid, onafhankelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid. We constateren dat de vier specifieke mediadoelstellingen in heel verschillende mate relevant zijn voor de verschillende typen *content* die via de media doorgegeven worden. Voor de analytische eenvoud hebben we ons beperkt tot vier typen *content*: nieuws & opinie, vermaak, kunst & cultuur en specifieke informatie.

Vervolgens hebben we de werking van de mediamarkt geanalyseerd. Uitgangspunt hierbij is dat het verhandelde goed op de markt inhoud of informatie is en niet bijvoorbeeld een televisieprogramma. Deze inhoud of informatie duiden we aan met: *content*. De analyse vooronderstelt dat de overheid (vooral) een rol heeft waar de markt niet uit zichzelf voorziet in de overheidsdoelstellingen. Voor de bepaling hiervan hebben we de doelstellingen geconfronteerd met de (hypothetische) uitkomsten die de markt zou genereren als er geen specifiek mediabeleid zou zijn, maar wel beleid gericht op mededinging en bescherming van intellectueel eigendom. Vervolgens hebben we geanalyseerd hoe de relevante trends in vraag, aanbod en technologie de marktuitskomsten zonder mediabeleid beïnvloeden.

Resultaten motivatie overheidsbeleid

Vanuit analytisch oogpunt biedt een indeling in contentmarkten betere aanknopingspunten voor mediabeleid dan een indeling in distributiekkanalen. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Ten eerste heeft informatie een aantal eigenschappen waarop ze afwijkt van een gewoon goed. De markt voor informatie werkt daardoor anders. De relevantie of de ernst van deze afwijkingen verschilt echter aanzienlijk tussen de vier onderscheiden contentmarkten. Ten tweede zijn niet alle doelstellingen van de overheid voor alle contentmarkten even belangrijk. Ten slotte kan content vaak (en door technologische trends steeds beter) via diverse distributiekkanalen worden verspreid.

Voor het nadenken over beleid is de contentinvalshoek dan ook nuttig. Of het voor de beleidsuitvoering óók het relevante kader is, hangt af van de uitkomsten van de contentgerichte analyse. Overigens vervaagt het onderscheid tussen distributiekkanalen door technologische ontwikkelingen, zoals convergentie, en daarom wordt de contentinvalshoek ook voor beleidsuitvoering alleen maar relevanter.

De vier contenttypen die we onderscheiden, verschillen qua substitutiemogelijkheden over de diverse media. Voor nieuws & opinie en specifieke informatie zijn de verschillende kanalen goede substituten. Vermaak neemt een middenpositie in. Kunst- en cultuuruitingen verschillen sterk van karakter in de verschillende media. Deze verschillen bepalen mede het beleid: content- of mediaspecifiek.

De vier contenttypen verschillen, zoals gezegd, ook in de mate waarin overheidsdoelstellingen relevant zijn en verschillen in de manier waarop de markt faalt. In een markt waar de overheid geen specifiek mediabeleid voert, zijn of worden (onder invloed van de geschetste ontwikkelingen) de volgende risico's per contentmarkt relevant.

- De vermaakmarkt produceert mogelijk te veel producten die negatieve externe effecten genereren, als het gaat om 'de goede smaak' of aanzetten tot gewelddadig gedrag. Op dit punt bestaat regelgeving. Deze zorg over de kwaliteit van de inhoud overstijgt de distributiekkanalen. Het uitgangspunt van het beleid is dan ook de content.

- De markt voor specifieke informatie brengt mogelijk te weinig onafhankelijke producten tot stand. Ook hier is het uitgangspunt van het beleid de content.
- De vrije markt voor nieuws & opinie voldoet mogelijk op twee punten niet aan de overheidsdoelstellingen: toegankelijkheid en kwaliteit. Bij toegankelijkheid gaat het om evenementen van groot belang, niet om het dagelijkse nieuws. Er zijn weinig aanwijzingen dat de toegankelijkheid daarvan onder druk komt te staan. Voor evenementen bestaat al Europees beleid.
- De marktuitsluiting voor kunst & cultuur, tot slot, zou te weinig pluriform en toegankelijk kunnen zijn, en van te lage kwaliteit kunnen zijn.

Het uitgangspunt voor beleid voor nieuws & opinie en kunst & cultuur is specifiek dan content. Hier bekijken we het beleid per distributiekanaal, omdat de distributiekanaalen geen perfecte substituten zijn en omdat een aantal beleidsoplossingen op de distributiekanaalen gericht moet worden.

Resultaten van mogelijke vormgeving van het overheidsbeleid

De ontwikkelingen in de mediemarkt hebben invloed op de motivatie voor het overheidsbeleid. Deze veranderde motivatie én de ontwikkelingen zelf hebben gevolgen voor de mogelijke vormgeving van het mediabeleid.

Op het eerste niveau is het meer en meer van belang effectief mededingingsbeleid te voeren op de mediemarkt. Voor vermaak en voor specifieke informatie is beleid op contentniveau van belang. Regelgeving op het gebied van ‘de goede smaak’ volstaat als het gaat om vermaak. Wat specifieke informatie betreft, zou de rol van de overheid twee vormen aan kunnen nemen. In een beperkt aantal gevallen – cruciale voorlichting over gezondheid bijvoorbeeld – kan de overheid zelf informatie gaan verstrekken. In de overige gevallen – relevant in het overgrote deel van deze markt – kan de overheid de voorziening aan de markt overlaten en eventueel als katalysator optreden voor zelfregulering. Kunst & cultuur zijn moeilijker te plaatsen; het is de vraag of contentspecifiek beleid wel binnen het mediabeleid ligt. Is een apart kunstbeleid voor de media wel noodzakelijk? Of moeten kunst & cultuur in de media een integraal onderdeel zijn van het algemene cultuurbeleid? Gezien de paternalistische doelstelling – ‘verheffing van het volk’ – zou dat beleid aangevuld kunnen worden met beleid om verspreiding van cultuuruitingen via de media te stimuleren.

Tot slot hebben we vier beleidsoplossingen bekeken voor distributiekanaalen. Bij de afweging van deze beleidsoplossingen heeft de overheid te maken met een aantal uitdagingen. Zij moet om te beginnen het risico verminderen van onvoldoende kwaliteit in het aanbod van nieuws & opinie. Daarnaast moet zij het publieke aanbod laten aansluiten bij de doelen van de overheid, de kansen op overheidsfalen minimaliseren, zorgen voor kostenefficiëntie en oneerlijke concurrentie tussen media voorkomen.

Als het gaat om kranten is er volgens ons op dit moment weinig reden om aanvullend beleid te voeren. Ook voor internet ligt ingrijpen niet voor de hand, onder andere omdat het profiteert van de kwaliteit van het aanbod via andere media. De belangrijkste overweging is echter dat ingrijpen zo goed als onmogelijk is. Voor televisie en radio hebben we vier opties tegen het licht gehouden: (1) geen kwaliteitsbeleid voeren; (2) het huidige publieke aanbod op radio en tv handhaven en eventueel de rol van leden versterken; (3) kwaliteitsprogramma's aanbesteden; (4) een beperkt publiek aanbod realiseren via radio en televisie. Een publiek aanbod dat zich richt op nieuws & opinie (en mogelijk kunst & cultuur), dat reclameluw is én goed wordt aangestuurd via een visitatiecommissie, heeft goede papieren. De doelstelling om een groot bereik te realiseren zonder de concurrentie te verstoren, blijft echter bij alle voorgestelde vormen een dilemma. Waar de mediaconsument meer en meer de vrije keuze krijgt, zal de paternalistische doelstelling van de overheid immers in het gedrang komen. Wanneer de overheid probeert het bereik te vergroten, raken onherroepelijk andere doelstellingen, zoals efficiëntie, in de knel. Dit soort afwegingen kunnen we alleen verhelderen, niet maken.

1.3 INLEIDING

Aanleiding

De voorliggende studie heeft het Centraal Planbureau (CPB) geschreven op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De studie is een van de vooronderzoeken die de WRR heeft laten uitvoeren door verschillende instituten. Deze studie beschouwt de mediamarkt en het media-beleid uit een economisch perspectief.

Onderzoeksvraag en -methode

Deze studie heeft als doel te analyseren:

- 1 welke economische mechanismen op de mediamarkt een belangrijke rol spelen;
- 2 hoe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de relevante economische karakteristieken van de mediamarkt veranderen;
- 3 hoe daarmee de motivatie voor en de mogelijke vormgeving van het overheidsbeleid verandert.²

Het onderzoek is gebaseerd op de economische theorie, open interviews met directbetrokkenen uit het veld en op empirische gegevens. Het combineert de vaak partiële analyses en legt dwarsverbanden binnen het analysekader van de welvaartseconomie.

Leeswijzer

In paragraaf 1.4 identificeren we de doelen die de overheid met haar mediabeleid nastreeft. Vervolgens analyseren we in paragraaf 1.5 en 1.6 waar deze doelstellingen op gebaseerd zijn: op mogelijk falen van een vrije markt dan wel op paternalistische motieven of herverdelingsoverwegingen. In paragraaf 1.7 bekijken we in

hoeverre het huidige mediabeleid aansluit op deze aanleidingen voor overheidsingrijpen. Daaruit blijkt dat een onderscheid naar typen informatieproducten (content) in toenemende mate relevant is – in tegenstelling tot de huidige indeling naar distributiekkanalen (radio, tv, krant, internet). In paragraaf 1.8 nemen we de belangrijkste ontwikkelingen in beschouwing op het gebied van de technologie, vraag en aanbod. Vervolgens gaan we na hoe deze trends de aanleiding voor overheidsingrijpen beïnvloeden. In paragraaf 1.9 beschouwen we ten slotte opties voor overheidsbeleid. Het onderstaande tekstkader vat de vragen samen waar we in de verschillende paragrafen op ingaan.

De analyse in 7 vragen

- I Hoe zijn de doelstellingen van de overheid in economische termen te vatten? (1.4)
- II Wat is de relevantie van deze doelstellingen vanuit het oogpunt van marktfalen? (1.5)
- III Hoe relevant zijn de motieven voor overheidsingrijpen in de praktijk van de mediemarkt? (1.6)
- IV Hoe sluit het huidige mediabeleid aan op de motieven voor overheidsingrijpen? (1.7)
- V Welke maatschappelijke en economische trends beïnvloeden de mediemarkt? (1.8)
- VI Wat is de invloed van trends op de motieven voor mediabeleid? (1.8)
- VII Wat betekenen de antwoorden op deze vragen voor de rol van de overheid? (1.9)
 - voor mediabeleid in het algemeen.
 - voor de verschillende contentmarkten.
 - voor specifiek beleid voor distributiekkanalen.

Reikwijdte

In dit onderzoek richten we ons op mediemarkten. Het verschil tussen mediemarkten en andere informatiemarkten is dat de middelen in mediemarkten informatieoverdracht mogelijk maken van één zender naar vele ontvangers. Door deze keuze sluiten we een aantal andere informatiemarkten uit, zoals post, telefonie, software en theatervoorstellingen.

In onze studie besteden we geen specifieke aandacht aan de infrastructuur, zoals kabel en satelliet, en slechts zijdelings aan de invulling van de productiekolom. De infrastructuur is niet specifiek voor de mediemarkt, maar onderdeel van de bredere communicatiemarkt. Voor een overzicht van de regulering van netwerken verwijzen we naar Shy (2001). Voor een uitgebreide beschouwing over mededingingsbeleid in de productiekolom verwijzen we naar hoofdstuk 7 van OECD (1993) en Motta en Polo (1997).

1.4 DOELSTELLINGEN MEDIABELEID; EEN ECONOMISCHE INTERPRETATIE

In deze paragraaf vertalen we de doelstellingen van het mediabeleid in economische termen. We gaan uit van de volgende doelstellingen: onafhankelijkheid, pluriformiteit & verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid (zie Raad voor Cultuur 2003). Per doelstelling geven we aan voor welk type informatieproduc-

ten zij vooral relevant is. We onderscheiden vier typen informatie, die we met de Engelse term *content* zullen aanduiden: (1) nieuws & opinie, (2) kunst & cultuur, (3) vermaak en (4) specifieke informatie. De eerste drie spreken voor zichzelf.

Bij specifieke informatie kan gedacht worden aan productinformatie die de consumentenbond levert, informatie over vakantielanden, internetsites die hypotheekaanbieders vergelijken, informatie over hobby's, enzovoort. We zullen de keuze voor deze indeling naar contenttypen in paragraaf 1.5 nader motiveren. Tabel 1.1 geeft een overzicht van wat in deze paragraaf aan de orde komt.

Tabel 1.1 Mediadoelstellingen economisch vertaald: een overzicht

Doelstelling	Economische interpretatie	Vooral van belang voor...
Pluriformiteit & verscheidenheid	Zorg dat het heterogene aanbod aansluit op de heterogene vraag	Alle typen <i>content</i>
Onafhankelijkheid	Zorg dat prikkels van producenten overeenstemmen met onafhankelijke informatievoorziening of maak helder wanneer ze dat niet zijn	Nieuws & opinie, specifieke informatie
Kwaliteit	Stimuleer (of beperk) productie en consumptie van informatieproducten met positieve (of negatieve) externe effecten; stimuleer productie van <i>merit goods</i>	Nieuws & opinie, kunst & cultuur
Toegankelijkheid	Voorkom directe betaling voor breed geconsumeerde producten met hoge nieuws waarde	Nieuws & opinie

Soms wordt 'bereik' als aparte overheidsdoelstelling geformuleerd. De bereikdoelstelling moet ervoor zorgen dat consumenten het aanbod daadwerkelijk gebruiken. Ook wordt bereik vaak genoemd voor publieke media, omdat het de overheidsuitgaven aan deze media moet legitimeren. 'Bereik' is echter een randvoorwaarde of een instrumentele doelstelling die samenhangt met ander beleid (denk bijvoorbeeld aan de discussie over het bereik van de publieke omroep in reactie op de opkomst van commerciële televisiestations). Om deze reden nemen we bereik niet op als afzonderlijke doelstelling.

Waar zijn de overheidsdoelstellingen op gebaseerd?

De overheidsdoelstellingen die we in deze paragraaf bespreken zijn het resultaat van een drietal motieven.

Mogelijk marktfalen. Allereerst zou het kunnen dat het vrije spel van vraag en aanbod om verschillende redenen niet het gewenste resultaat oplevert. Zo kunnen er externe effecten optreden: producenten of consumenten houden bij hun beslissingen onvoldoende rekening met de (negatieve of positieve) effecten op anderen. Een voorbeeld is agressief gedrag door het kijken naar geweld op tv. Hier hebben anderen onder te lijden; er is sprake van een extern effect. In paragraaf 1.5 gaan we in de op relevantie van marktfalen voor de overheidsdoelstellingen.

Beïnvloeden van voorkeuren consumenten. Het kan zijn dat de markt prima werkt, maar dat mediabeleid toch gewenst is om voorkeuren van consumenten te beïnvloeden. Zo kan beleid erop gericht zijn consumenten kunst en cultuur te leren waarderen (zie Van der Ploeg 2002 en Becker en Murphy 1993).³ De overheid heeft dan een ‘opvoedende’ rol. De producten die vanuit deze ‘paternalistische’ motieven gestimuleerd worden, noemt men *merit goods*. Deze reden voor ingrijpen onderscheidt zich van marktfalen: de overheid beperkt (of stimuleert) het consumeren van de mediaproducten in kwestie, omdat ze inherent immoreel (of hoogstaand) zijn, en niet omdat het efficiënter is (Withers 2003).

Herverdeling. De overheid kan de toegankelijkheid van mediaproducten voor specifieke groepen willen vergroten. Alle burgers hebben dan als het ware het ‘recht’ om een bepaald media-aanbod te consumeren, of hun koopkracht nu toereikend is of niet.

1.4.1 PLURIFORMITEIT & VERSCHIEDENHEID

Pluriformiteit & verscheidenheid zijn formeel afzonderlijke doelstellingen. We behandelen ze onder één noemer, omdat ze in de praktijk nauw op elkaar aansluiten. Pluriformiteit houdt in dat het media-aanbod weerspiegelt wat er leeft binnen de Nederlandse samenleving (Raad voor Cultuur 2003). We kunnen onderscheid maken naar pluriformiteit binnen één product (bijvoorbeeld verschillende opinies in een talkshow als Barend en Van Dorp) en pluriformiteit binnen één genre (bijvoorbeeld de keuze tussen *NOS Journaal* en *RTL-nieuws*). Verscheidenheid houdt in dat alle genres aan bod moeten komen (ibid.).

Economische interpretatie

We kunnen de doelstelling van pluriformiteit & verscheidenheid als volgt vertalen: het aanbod moet aansluiten op de vraag. Exacter: de heterogeniteit van het aanbod moet aansluiten op de heterogeniteit van de vraag.

Vooraf van belang voor...

Pluriformiteit & verscheidenheid zijn relevant voor alle typen content.

1.4.2 ONAFHANKELIJKHEID

Aan de doelstelling van onafhankelijkheid wordt voldaan als de informatievoorziening onafhankelijk is van politieke invloeden of andere vertekende belangen. Onafhankelijkheid is vooral in het geding als de consument geen weet heeft van de informatiesturende belangen. In de analyse gaan we ervan uit dat aanbieders zelf kunnen kiezen vóór of tegen onafhankelijke berichtgeving. Dat wil zeggen dat we aannemen dat de aanbieders van informatie zicht hebben op wat wel en niet evenwichtig en onafhankelijk aanbod is.

Overigens moet onafhankelijkheid niet worden verward met onpartijdigheid of onbevooroordeeldheid. Een medium kan aan informatievoorziening werken vanuit een bepaalde visie, maar ook vanuit een commercieel belang, zonder dat de informatie beïnvloed wordt door buitenstaanders. Denk bijvoorbeeld aan het weekblad *The Economist* of het *Reformatorisch Dagblad*. Onafhankelijkheid komt wel in de knel wanneer informatie wordt tegengehouden of vertekend wordt weergegeven om aan specifieke belanghebbenden tegemoet te komen.

Economische interpretatie

De doelstelling van onafhankelijkheid kunnen we als volgt vertalen: politieke en financiële prikkels van aanbieders moeten overeenstemmen met onafhankelijke berichtgeving, en voor consumenten moet het duidelijk zijn als dat niet het geval is. Onafhankelijkheid kunnen we zien als een kenmerk van een verhandeld product, net als de doelstelling 'kwaliteit'.⁴

Vooraf van belang voor...

De doelstelling van onafhankelijkheid komt voort uit de functie van de media in het democratische proces en geldt daarom met name voor het aanbod van nieuws & opinie. Bij specifieke informatie is onafhankelijkheid vanwege de gewenste betrouwbaarheid van belang.

1.4.3 KWALITEIT

De overheid streeft naar een kwalitatief hoogstaand media-aanbod. Kwaliteit kan op vele manieren worden opgevat: het kan gaan om esthetische kenmerken, om een professionele of journalistieke standaard of om kwaliteit in de optiek van de consument.

Economische interpretatie

Kwaliteit is net als onafhankelijkheid een kenmerk van een verhandeld mediaproduct, te vergelijken met de energiezuinigheid van een auto. Kwaliteit heeft sterk te maken met voorkeuren van consumenten ("Dit programma vind ik waardevoller of mooier dan dat andere"). Als dit alles zou zijn, dan was kwaliteit geen overheidsdoelstelling. Kwaliteit is een punt van aandacht, omdat het consumeren van mediaproducten met een hoge kwaliteit inherent 'goed' zou zijn (paternalisme), of positieve dan wel negatieve effecten zou hebben op anderen. In deze zin heeft

de culturele productie *Faust* meer ‘kwaliteit’ dan een roddelrubriek. We definiëren kwaliteit dus als media-aanbod met een extern of opvoedend effect waarvan de productiekosten hoog zijn in vergelijking tot de kosten van een product zonder deze effecten.

Vooraf van belang voor...

De kwaliteitsdoelstelling is vooral relevant voor kunst & cultuur en nieuws & opinie.

1.4.4 TOEGANKELIJKHEID

Toegankelijkheid betekent in het geval van de publieke omroep dat de programma’s van de publieke omroep beschikbaar zijn voor de gehele bevolking. Een meer specifieke toepassing waar we hier op focussen is de vraag wat consumenten moeten betalen voor een rechtstreeks verslag van evenementen die het hele land aangaan (speciale gebeurtenissen rond het Koninklijk Huis bijvoorbeeld, maar ook een wedstrijd van het nationale voetbalelftal).

Economische interpretatie

Deze doelstelling kunnen we formuleren als de wens dat consumenten voor een lage prijs toegang hebben tot mediaproducten met een hoge nieuwsaarde (en mediaproducten waar een brede vraag naar is). Het gaat dus niet om producten met een extern of opvoedend effect. Zoals we in paragraaf 1.3 uiteenzetten, betreft het hier een verdelingsvraagstuk en niet zozeer een zaak van economische efficiëntie.

Vooraf van belang voor...

Toegankelijkheid is vooral relevant voor nieuws & opinie. Het gaat om producten met een hoge nieuwsaarde, zoals een liveverslag van een voetbalwedstrijd.

1.4.5 CONCLUSIES

De overheid wil een divers, pluriform media-aanbod, dat onafhankelijk, kwalitatief hoogstaand en bovendien toegankelijk is. Economisch is dit te vertalen als (1) aanbod en vraag moeten efficiënt op elkaar aansluiten; (2) de prikkels van aanbieders moeten overeenstemmen met onafhankelijke berichtgeving; (3) productie en consumptie van informatieproducten met positieve externe effecten of informatieproducten die als ‘inherent goed’ worden gezien, moeten gestimuleerd worden (en omgekeerd moeten productie en consumptie van informatieproducten met negatieve externe effecten of producten die als ‘inherent slecht’ worden gezien, ontmoedigd worden) en (4) breed geconsumeerde mediaproducten met een hoge nieuwsaarde moeten laagdrempelig of ‘gratis’ toegankelijk zijn.

Deze doelstellingen tellen niet voor alle typen content even zwaar. Voor nieuws & opinie zijn alle vier de doelstellingen relevant, waarbij *toegankelijkheid* alleen

voor dit type content van belang is. Voor andere typen content zijn *pluriformiteit* & *verscheidenheid* altijd van belang. Nieuws & opinie daargelaten is *onafhankelijkheid* verder alleen relevant voor specifieke informatie. Voor kunst & cultuur is verder *kwaliteit* van belang.

1.5 RELEVANTIE VAN MARKTFALEN VOOR OVERHEIDS-DOELSTELLINGEN

In deze paragraaf gaan we in op de vraag in hoeverre het falen van een media-markt zonder overheidsbeleid relevant is voor de overheidsdoelstellingen uit paragraaf 1.2. Allereerst kijken we naar een aantal typische kenmerken van mediaproducten die aanleiding geven tot marktfalen.⁵ De verschillende vormen van marktfalen blijken te kunnen dienen als motivatie voor drie van de vier overheidsdoelstellingen. Vervolgens gaan we dieper in op elke doelstelling.

1.5.1 TYPISCHE KENMERKEN VAN MEDIAPRODUCTEN, MARKTFALEN EN MOTIVATIE VOOR OVERHEIDSDOELSTELLINGEN

Mediaproducten hebben een aantal typische kenmerken die tot marktfalen kunnen leiden. De belangrijkste zijn: de kostenstructuur, informatieasymmetrie, niet-uitsluitbaarheid en externe effecten (zie ook Shapiro en Varian 1998). In deze paragraaf bespreken we de manier waarop de risico's op marktfalen terug zijn te vinden in de overheidsdoelstellingen.

Hoge vaste kosten, lage marginale kosten

De productie van informatiegoederen kenmerkt zich door hoge vaste kosten en lage marginale kosten. De productiekosten van een informatiegoed gaan niet omhoog als meer consumenten er gebruik van maken. Wat dat betreft lijkt het op een publiek goed, zoals een dijk: die wordt immers ook niet duurder als er meer mensen door beschermd worden. Deze eigenschap wordt ook wel *niet-rivaliteit* genoemd. Het gebruik van informatie door de één maakt het gebruik door de ander niet onmogelijk. Het meest duidelijk is dat bij tv, radio en internet, maar ook geschreven informatie kan (na lezing door de één) door anderen gebruikt worden.

Deze kostenstructuur heeft drie belangrijke effecten op de werking van media-markten. Allereerst creëert de combinatie van hoge vaste kosten en lage marginale kosten *schaaleffecten*. Schaaffecten kunnen leiden tot een monopolie of oligopolie en daarmee tot verstoorde prijzen. Daarnaast kunnen hoge vaste kosten die verzonken zijn, leiden tot *toetredingsdrempels* die de concurrentie beperken. Kosten zijn verzonken als een ondernemer ze niet kan terugverdienen wanneer hij zijn activiteiten staakt. Een voorbeeld zijn de kosten om een merknaam als *De Telegraaf* te creëren. Ten slotte betekent deze kostenstructuur dat bij betaal-media de *prijs al snel hoger is dan de marginale kosten*. Dit is altijd inefficiënt, maar van belang is de vergelijking met het alternatief – financiering via advertenties. Het is de vraag welke financieringsvorm tot een lager niveau van welvaart leidt. In deze paragraaf laten we zien dat deze vergelijking bepaald niet triviaal is.

Hoge informatieasymmetrie

Wanneer de producent meer informatie heeft over de kwaliteit van een goed dan de consument, spreken we van informatieasymmetrie. Informatie is een typisch ervaringsgoed: je kunt pas beoordelen wat je ervan vindt als je het al geconsumeerd hebt. Bovendien kun je niet goed kiezen wát je wilt consumeren, omdat je niet weet wat er te kiezen valt. Dit betekent dat een klassieke aanname in de economie – de consument is soeverein – misschien niet opgaat in deze markt. Als de consument de kwaliteit niet kan kennen, zou bij eenmalige aanschaf een niet-optimale allocatie kunnen ontstaan. Sommige informatie is zelfs achteraf niet goed te beoordelen; er is dan sprake van een geloofs- of vertrouwensgoed. Hoe kan een consument bijvoorbeeld weten of ‘zijn’ nieuws gekleurd is? Zoals we later in deze paragraaf bespreken, is het reputatiemechanisme hiervoor een mogelijke oplossing.

Niet-uitsluitbaarheid (van sommige mediaproducten)

Het uitsluiten van consumenten is bij sommige informatiegoederen moeilijk of heel kostbaar. In het verleden gold dit zeker voor tv en radio. Technische ontwikkelingen, waarover meer in paragraaf 1.6, maken uitsluitbaarheid steeds goedkoper. We bespreken deze karakteristiek toch expliciet, omdat de niet-uitsluitbaarheid voor sommige media nog een tijd relevant zal blijven (denk aan de autoradio) en omdat deze bijdraagt aan begrip van de bestaande structuren.

Niet-uitsluitbaarheid betekent dat het moeilijk is om gebruikers te laten betalen voor hun consumptie. *Missing markets* kunnen ontstaan, wanneer alternatieve bronnen van financiering, zoals advertentie-inkomsten, niet volledig overeenstemmen met consumentenvoorkeuren.

Externe effecten van consumptie (van sommige mediaproducten)

De consumptie van informatie door de ene consument kan positieve of negatieve externe effecten hebben op andere consumenten. Er is sprake van negatieve externe effecten wanneer bijvoorbeeld een programma waarin geweld voorkomt, gewelddadig gedrag uitlokt bij de kijkers. Een voorbeeld van een positief extern effect is dat het democratische proces beter kan functioneren als mensen zich informeren over het politieke nieuws. Doen ze dat niet, dan kunnen bepaalde mediaproducten te veel of juist te weinig worden geconsumeerd.

Hoe zien we de risico's op marktfalen terug in de overheidsdoelstellingen?

De verschillende vormen van marktfalen die kunnen ontstaan door de typische kenmerken van mediaproducten zien we duidelijk terug in de overheidsdoelstellingen. Tabel 1.2 laat zien hoe de doelstellingen zijn te koppelen aan de risico's op marktfalen. De tabel geeft de meest relevante relaties weer, wat niet wil zeggen dat er bijvoorbeeld geen enkele relatie bestaat tussen onafhankelijkheid en externe effecten. De tabel is bedoeld om de discussie te stroomlijnen, niet om deze bij voorbaat in te perken.

Tabel 1.2 Risico op marktfalen als motivatie voor overheidsdoelstellingen mediamarkt

	Kostenstructuur (Schaalvoordelen)	Informatie- asymmetrie	Niet-uitsluit- baarheid	Externe effecten
Pluriformiteit & verscheidenheid	×		×	
Onafhankelijkheid		×		
Kwaliteit	×			×
Toegankelijkheid				

Hieronder lichten we de tabel kort toe.

- De economische motivatie van de doelstelling voor *pluriformiteit & verscheidenheid* zit in het bestaan van missing markets door het bestaan van schaalvoordelen en niet-uitsluitbaarheid. In paragraaf 1.5.3 gaan we dieper in op de precieze wijze waarop de markt mogelijk faalt in het bereiken van voldoende pluriformiteit & verscheidenheid.
- De doelstelling van *onafhankelijkheid* is het meest direct te koppelen aan de informatieasymmetrie. Wanneer consumenten geen informatieachterstand zouden hebben, was een doelstelling van onafhankelijkheid niet nodig. In de volgende paragraaf gaan we hier dieper op in.
- De doelstelling van *kwaliteit* hangt sterk samen met externe effecten van productie en consumptie. Wanneer we kwaliteitsproducten interpreteren als relatief kostbaar ten opzichte van de omvang van de markt, speelt ook de kostenstructuur een rol. Zoals uiteengezet in paragraaf 1.2, is informatieasymmetrie vooral een probleem bij onafhankelijkheid en minder in het geval van (onze interpretatie van) kwaliteit. In paragraaf 1.5.3 gaan we hier dieper op in.
- De doelstelling van *toegankelijkheid* is niet goed te herleiden tot een bepaald marktfalen. Zoals we in paragraaf 1.5.4 uitwerken, komt deze doelstelling vooral voort uit overwegingen van herverdeling en niet van economische efficiëntie.

1.5.2 ONAFHANKELIJKE BERICHTGEVING IN EEN VRIJE MARKT

Voor onafhankelijke berichtgeving zijn een goede werking van het reputatiemechanisme en een pluriform media-aanbod van belang. Als consumenten onafhankelijkheid waarderen, heeft een aanbieder van bijvoorbeeld een krant of een tv-zender een prikkel om een reputatie op te bouwen als onafhankelijk berichtgever. Omdat een dergelijke reputatie gemakkelijker is geschaad dan opgebouwd,

zal de nieuwsaanbieder op dit punt geen onnodig risico nemen. Dit reputatiemechanisme is een logische reactie op het feit dat de consument zonder een merknaam moeilijk kwaliteit kan herkennen.⁶ De consument kent de bronnen niet en heeft geen zicht op de selectie van relevante informatie. Dit geldt niet alleen voordat de consument de informatie heeft geconsumeerd. Ook na consumptie weet hij niet of de informatie niet beïnvloed was.

Mullainathan en Shleifer (2003) wijzen erop dat een pluriform aanbod ook van belang is voor onafhankelijke berichtgeving. Alleen dan worden zaken van verschillende kanten belicht. De auteurs noemen de onthullingen rond de Lewinsky-affaire als voorbeeld. De ‘linkse pers’ – die Clinton graag zag blijven – had bij deze affaire natuurlijk een heel andere benadering dan de ‘rechtse pers’ – die Clinton graag zag gaan. Door de diversiteit van de media komen uiteindelijk voor een bewuste consument beide kanten van het verhaal naar voren. Mullainathan en Shleifer laten zien dat de pluriformiteit teruggaat op heterogeniteit in (politieke) voorkeuren van consumenten. Alleen als voorkeuren uiteenlopen, bestaat er een prikkel voor de media om bijvoorbeeld politieke gebeurtenissen van verschillende kanten te bekijken. Dit mechanisme werkt niet als de voorkeuren van consumenten hetzelfde zijn. Zo kan bijvoorbeeld gekleurde berichtgeving over de prestaties van het Nederlandse voetbalelftal ontstaan: bijna iedereen in Nederland steunt immers Oranje en niet een ander team.

Een pluriform media-aanbod zorgt er verder voor dat de verschillende aanbieders over elkaars onafhankelijkheid waken. Het waken over onafhankelijkheid door consumenten is moeilijk te organiseren omdat deze activiteit een publiek karakter heeft. Elke individuele consument heeft er geen belang bij. Anderen kunnen immers gratis profiteren van het oordeel van iemand over de onafhankelijkheid (een *free rider*-probleem). Door concurrentie tussen de media houden zij elkaar in de gaten en reageren zij op elkaar. Denk bijvoorbeeld aan het schandaal over verzonnen verhalen in *The New York Times*. Andere nieuwsmedia berichtten hier natuurlijk graag over. Of denk aan de recensies van websites in tijdschriften of op andere websites.

Pluriformiteit is dus verbonden met onafhankelijkheid. Deze relatie is wederzijds: de kans dat vele meningen gehoord en geuit worden is groter als er sprake is van een onafhankelijke pers.

1.5.3 PLURIFORMITEIT EN KWALITEIT ONDER TWEE VERSCHILLENDE MARKTVORMEN

Uit de literatuur blijkt dat de pluriformiteit en kwaliteit van het media-aanbod afhankelijk zijn van de precieze marktform: directe betaling door de consument of sponsoring door advertentie-inkomsten (of merchandising, denk aan sms-berichten, kleding, speelgoed). Daarom gaan we hier in deze paragraaf specifiek op in. A priori is het niet duidelijk welke marktform is te prefereren, zoals deze citaten onderstrepen.

A descrambler enables us to [rely] on the free price mechanism. Such an argument would be wrong. Being able to limit a public good's consumption does not make it a true-blue private good. For what, after all, are the true marginal costs of having one extra family tune in on the program? They are literally zero. Why then prevent any family which would receive positive pleasure from tuning in on the program from doing so? (Samuelson 1958: 335)

What is important is that factors of production should be used where their output is most valuable, and this is most likely to happen if the use of factors of production is determined by what consumers are willing to pay. The objection to a 'free' system is that it is not really 'free' and it is less efficient. It has been pointed out that, with subscription television, programs will only be seen by those who have the money to pay for them. But if reliance on ability to pay is so unfortunate when applied to television programs how much worse it must be when applied to food or clothing. (Coase: 1961:57)

Een vergelijking van de uitkomsten van verschillende marktvormen vraagt dus een nadere analyse. Daarbij moeten we onderscheid maken in twee manieren waarop de informatie de consument bereikt. Bij sommige distributiemethoden is er ruimte voor een beperkt aantal kanalen. Dat is op dit moment relevant voor radio en tv via de kabel en de ether. Daarnaast bekijken we ook de situatie waarbij het aantal mogelijke kanalen oneindig is (iets wat nu al het geval is voor de geschreven media en internet).

Deze twee vormen van betaling en distributie leveren twee varianten van de twee bovengenoemde marktvormen op (zie tabel 1.3). Zoals we in paragraaf 1.5 uiteenzetten, wordt de relevante markt in toenemende mate bepaald door het type content en niet door het specifieke distributiekanaal. Omdat verschillende kanalen vaak substituten zijn voor hetzelfde type content, is de situatie met een beperkt aantal kanalen in afnemende mate relevant. Als er inderdaad verschillende substituten zijn voor hetzelfde type content, dan zitten we dus vaak in de rechterkolom van de tabel.

Tabel 1.3 Twee marktvormen en twee varianten, met voorbeelden

	Variant (a): Beperkt aantal kanalen	Variant (b): Onbeperkt aantal kanalen
Advertentiegefinancierde media	(1a) Radio	(1b) Internet
Betaal-media	(2a) Betaal-tv	(2b) Kranten

1a. Advertentiegefinancierde media; beperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld radio)
In een door advertenties gesponsorde mediamarkt willen aanbieders de winsten uit de advertentiemarkt (of merchandising) maximaliseren. Een tv-net, een krant, enzovoort, kunnen we zien als een 'billboard' voor adverteerders. Het werk van

een tv-omroep is dan niet programma's uitzenden, maar een publiek creëren voor adverteerders (Owen en Wildman 1992). De aanbieders brengen dus die informatie op de markt waarbij ze veel advertenties kunnen verkopen.

De efficiëntie van de marktuitsluiting hangt af van het antwoord op twee vragen: (1) brengen de advertenties voldoende op om de vaste productiekosten van de informatiegoederen te dekken? En (2): voldoet de advertentieprijs als prikkel om de hoeveelheid (vervelende) advertenties te beperken? Hieronder gaan we kort op beide vragen in.

Brengen de advertenties voldoende op om de vaste productiekosten van de informatiegoederen te dekken?

Bij de advertentiegefinancierde marktform met een beperkt aantal kanalen wordt – anders dan bij betaalmidia – de *waardering* van consumenten voor content niet direct vertaald in opbrengsten voor de producent. Doordat alleen advertentie-inkomsten tellen, kunnen er inefficiënties ontstaan. De aantrekkelijkheid van een product voor advertenties is afhankelijk van de omvang van de doelgroep, de koopkracht ervan en de mate waarin de doelgroep zich in haar koopgedrag laat beïnvloeden door advertenties. Hierdoor kan een *bias* bestaan tegen programma's die door een beperkte groep hooggewaardeerd worden en tegen programma's die kostbaar zijn. Immers, de waardering voor een programma wordt niet meegewogen (Spence en Owen 1977). Zo'n drempel kan ook bestaan voor informatie met een beperkte geografische reikwijdte.

Een veelgehoord argument ten nadele van advertentiegefinancierde media bij een beperkt aantal kanalen is dat het tot meer van hetzelfde leidt (duplicatie). De argumentatie luidt als volgt: je hebt twee kanalen, 80 procent van de consumenten wil vermaak en 20 procent informatie. Beide kanalen zullen vermaak uitzenden, omdat het tweede kanaal moet kiezen tussen 20 procent van de consumenten of de helft van 80 procent van de consumenten. Duplicatie is het gevolg en de markt voorziet niet in het wenselijke informatiekanaal. Wanneer beide kanalen in handen zijn van één aanbieder zal deze beide programma's aanbieden, omdat hij bij duplicatie zijn eigen kijkers van het andere kanaal weg zou kapen. In deze gedachtegang is de toenemende concentratie door de verschuiving van een duopolie naar een monopolie goed voor diversiteit. Empirisch onderzoek suggereert inderdaad dat de pluriformiteit toeneemt als het aantal aanbieders daalt (zie CPB 2004, voor onderbouwing).

Anderson en Coate (2004) laten theoretisch zien dat advertentiegefinancierde media niet *noodzakelijk* tot duplicatie leiden. Zij nemen aan dat informatieproducenten rekening houden met de reactie van informatieconsumenten op de hoeveelheid reclame. Een verhoging van het aantal advertenties kan resulteren in *meer* advertentieomzet per consument, maar ook in *minder* als veel consumenten afhaken. Duplicatie van programma's heeft dan agressieve concurrentie om de consument tot gevolg, met als eindresultaat dat de advertentieopbrengsten naar nul tenderen (cf. Bertrand-competitie). Cruciaal in deze analyse is dat reclame

hinderlijk is en dat consumenten overstappen; aannamen die goed passen bij de zappende tv-consument, maar minder bij de krantenlezer. Het oordeel over verscheidenheid is dus afhankelijk van de aversie tegen reclame.

Is de advertentieprijs een voldoende prikkel om de hoeveelheid (vervelende) advertenties te beperken?

Dixit en Norman (1979) stellen dat wanneer reclame niet informatief maar ‘manipulatief’ is, bedrijven excessief veel reclame maken. Wanneer we rekening houden met het specifieke karakter van de mediamarkt, is het resultaat niet zo eenduidig. Stel dat er twee tv-kanalen zijn; wanneer consumenten een afkeer van reclame hebben zal meer reclame afgestraft worden: het aantal kijkers daalt. De mate waarin consumenten hun afkeer van reclame kunnen uiten, hangt af van de geschikte alternatieven (is er een goed substituuut op het andere net?). Wanneer de programma’s slechte substituten zijn en consumenten een afkeer hebben van reclame, zal het marktaanbod van reclame te hoog zijn. (Kind et al. 2003; Anderson en Coate 2004). Bij slechte substitutiemogelijkheden wordt de hoeveelheid reclame een zogenaamd strategisch complement. De redenering gaat als volgt. Wanneer mijn concurrent op het andere net meer reclame uitzendt, wordt het voor mijn kijkers minder aantrekkelijk te zappen. Omdat mijn kijkers toch niet wegzappen, kan ik meer reclame uitzenden. Enz. Reclame op beide netten is dus complementair. Gabszewicz et al. (1999) analyseren een advertentiebeperkend beleid van de overheid. Ze laten zien dat er een afweging bestaat tussen pluriformiteit en reclame. Wanneer de hoeveelheid reclame beperkt wordt, concurreren mediabedrijven minder intens met elkaar en zullen ze zich minder van elkaar onderscheiden. Hun analyse leert dat de hoeveelheid toegestane reclame beperkt moet worden op een niveau dat precies voldoende inkomsten oplevert om de vaste programmakosten goed te maken.

Een aspect dat niet aan bod komt in de hier besproken analyses is de relatie tussen reclame-inkomsten en de kwaliteit van programma’s. Of er sprake is van excessief veel adverteren vraagt verdere analyse. De hinder van reclame zou wel verminderd kunnen worden door creatieve regulering die de reclame minder storend maakt (denk aan beperkingen zoals een verbod op programmaonderbrekende reclame in combinatie met toezicht op het ‘oneigenlijk’ opknippen van programma’s).

De afkeer van reclame hangt ten slotte ook af van de waarde die reclame zelf heeft. Reclame is meer dan alleen een middel ter financiering van programma’s. Reclame kan nuttige informatie leveren over de beschikbaarheid en eigenschappen van producten (en hun prijzen) en zo de aankoopbeslissingen van de consument verbeteren. Dit geldt vooral voor informatie over nieuwe producten en diensten, zoals films. Reclame die alleen poogt te overtuigen, zoals reclame voor frisdranken en wasmiddelen, levert geen duidelijke baten op. De kosten van reclame zijn, naast de productiekosten, de ergernis door de ongevraagde informatie (op ongewenste momenten). Het is theoretisch maar ook empirisch niet duidelijk hoe storend reclame is.

Concluderend: in een advertentiegefinancierde markt met een beperkt aantal kanalen bestaat een drempel voor content gericht op kleine doelgroepen en voor kostbare content. De mate waarin de kanalen elkaar dupliceren hangt af van het aantal aanbieders (hoe minder aanbieders, hoe minder duplicatie) en van de concurrentie om publiek voor adverteerders (minder duplicatie verlaagt substitutiemogelijkheden ('zappen') en kan advertentie-inkomsten verhogen). Wanneer programma's slechte substituten zijn en consumenten een afkeer hebben van reclame, zal het marktaanbod van reclame te hoog zijn.

1b. Advertentiegefinancierde media, onbeperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld internet)

Een groot aantal (mogelijke) kanalen maakt meer programmavariëteit mogelijk. De eigenaren van de kanalen zullen niet langer overwinsten maken (binnen het model van Spencer en Owen 1977, in een *winner takes all*-markt kan dit anders liggen). Bij een beperkt aantal kanalen maken ze overwinsten, omdat ze 'toeval- lig' het recht hebben om op een van die schaarse netten te mogen uitzenden. Ook het boven geschetste eventuele duplicatieprobleem zal niet langer spelen. Omdat er meer verschillende programma's zijn, zal de kijker waarschijnlijk een programma kunnen vinden dat beter aansluit bij zijn smaak. Het gevolg is dat ze de programma's gemiddeld hoger waarderen. Er ontstaat daardoor een grotere prikkel tot adverteren; de consument zapt immers minder snel weg. Het cruciale probleem – de markt hoeft niet het gewenste aanbod te genereren omdat de omvang van de advertentiemarkt een beperkte indicator is voor de gewenste programma's – blijft bestaan.

Concluderend: in vergelijking tot de situatie met een beperkt aantal kanalen biedt een onbeperkt aantal kanalen meer diversiteit, minder duplicatie, een gemiddeld hogere waardering van content en een grotere prikkel tot adverteren.

2a. Betaalmedia, beperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld betaal-tv)

Bij betaalmedia vraagt de eigenaar een prijs voor de informatie. In veel gevallen verwerft de eigenaar tegelijkertijd inkomsten uit advertenties. Betaalmedia hebben een aantal voordelen ten opzichte van advertentiegefinancierde media. Zo houden betaalmedia direct rekening met de waardering van consumenten voor bepaalde informatie. Als de eigenaar programma's selecteert, profiteert hij van de informatie over de prijsvorming op de vrije markt.

Maar ook deze marktform levert in het algemeen niet de best denkbare uitkomst op. Ten eerste wordt een positieve prijs voor de informatiegoederen gevraagd, terwijl de eigenlijke marginale kostprijs dicht bij nul ligt. Het gevolg is dat mensen die iets minder dan de evenwichtsprijs over hebben voor het goed, nu uitgesloten worden van consumptie. De afruil is hier duidelijk: een prijs boven de marginale kosten sluit een aantal consumenten uit, die niet uitgesloten 'zouden moeten worden', maar maakt het voor producenten wel mogelijk hun vaste kosten terug te verdienen.

Binnen een systeem van betaalmedia bestaat ook een vertekening in de programma's die aangeboden worden. De kracht van betaalmedia is dat de waardering van consumenten voor bepaalde programma's in het aanbod tot uitdrukking komt. Het mechanisme hierachter is dat een aanbieder van een product een gedeelte van de consumentenwaarde 'binnen kan halen'. Dit laatste is cruciaal, want het impliceert dat betaalmedia minder geneigd zijn programma's aan te bieden waarvoor de waardering sterk verschilt tussen consumenten.

De hoeveelheid advertenties is in dit systeem niet meer te groot. Excessief veel reclame zien producenten immers via hun omzet van consumentenbijdragen terug: de afkeer van reclame is geïnternaliseerd (Anderson en Coate 2000). Als consumenten afhaken vanwege een teveel aan advertenties, heeft de producent de mogelijkheid de prijs te verhogen en het aantal advertenties te verlagen. Dit zou kunnen verklaren waarom mensen de hoeveelheid reclame in hun kranten en tijdschriften (waarvoor ze betalen) als minder ergerlijk ervaren (in tegenstelling tot de reclame in de huis-aan-huiskranten, die wekelijks gratis verspreid worden).

Concluderend: in betaalmedia kan een *bias* bestaan tegen content waarvoor de waardering sterk verschilt tussen consumenten. Daarnaast is het inefficiënt om een prijs te vragen die hoger ligt dan de marginale kosten.

2b. Betaalmedia, onbeperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld kranten)

Wanneer het aantal kanalen niet beperkt is, scoren betaalmedia beter dan advertentiegefinancierde media als het gaat om de variëteit in het aanbod.⁸ Omdat ze er een prijs voor moeten betalen, consumeren gemiddeld minder mensen zo'n betaalmedium. Immers, de mensen die alleen consumeren als het aangeboden (bijna) gratis is, haken af.

Tabel 1.4 Pluriformiteit en kwaliteit onder de twee marktvormen

	Variant (a): Beperkt aantal kanalen	Variant (b): Onbeperkt aantal kanalen
Advertentiegefinancierde media	(1a) Advertentiegefinancierde media werpen een drempel op voor content gericht op kleine doelgroepen, kostbare content en specifiek lokale content. Duplicatie hangt af van aantal aanbieders en mate van concurrentie. Excessief adverteren is mogelijk maar niet noodzakelijk.	(1b) In vergelijking tot (1a): meer diversiteit, gemiddeld hogere waardering van content, grotere prikkel tot adverteren.
Betaalmedia	(2a) Het is inefficiënt om prijs te vragen die hoger ligt dan de marginale kosten. Er is een mogelijke drempel voor content waarvoor de waardering sterk verschilt tussen consumenten.	(2b) In vergelijking tot (1b): meer diversiteit.

In tabel 1.4 vatten we de uitkomsten samen van de discussie over de mogelijke inefficiënties van verschillende marktvormen.

Onderlinge vergelijking

Enkele recente economische analyses vergelijken de verschillende marktvormen op kwaliteit en pluriformiteit. De analyses zijn onder veel verschillende aannames uitgevoerd – een beperkt of een oneindig aantal kanalen, een gegeven advertentieprijs of niet, enz. Vaak is het antwoord dat de markt te veel óf te weinig diversiteit levert. Daaruit mag men echter niet concluderen dat deze analyses niets opleveren. Integendeel: de analyses bieden wel degelijk belangrijke inzichten. Deze bespreken we hieronder kort.

Het belangrijkste inzicht uit deze literatuur is dat méér niet altijd beter is als het gaat over diversiteit. Producenten die meer soorten informatiegoederen produceren, moeten vaker de bijbehorende vaste kosten maken. Voor iedere variëteit opnieuw. Dat vraagt om een afruil tussen diversiteit en besparing op vaste kosten. Of de vrije markt tot de sociaal wenselijke hoeveelheid diversiteit komt, is maar de vraag. Hoe het sociaal wenselijke resultaat eruitziet, bespreken we in een tekstkader op de volgende pagina.

Waterman (1989) laat zien dat bij betaal-tv de markt tot te veel diversiteit leidt. In de markt is de prikkel om een nieuwe variant aan te bieden, gerelateerd aan de winst die er te maken is ten opzichte van de vaste kosten. Maar in een sociaal optimale afweging wordt bekeken of een nieuwe variant (een aantal consumenten kan een product consumeren dat meer bij hun smaak aansluit) opweegt tegen de vaste kosten. De afweging in de markt lijkt hier wel op, maar een nieuwe aanbieder neemt in zijn overweging niet mee dat hij de winst van andere bedrijven verkleint (dit staat bekend als het *business stealing*-effect, zie Mankiw en Whinston 1986). Berry en Waldvogel (1999) laten voor de Amerikaanse radio-markt zien dat dit niet alleen een theoretische exercitie is.

We hebben al gezien dat een advertentiegesponsorde markt het risico vergroot van een te lage diversiteit, omdat de producenten zich maar een beperkt deel van het gecreëerde surplus kunnen toe-eigenen. De analyse van Anderson en Coate (2004) – verreweg de beste analyse van de markt met een gegeven aantal kanalen – laat zien dat de kans op te weinig diversiteit toeneemt als de waardering voor programma's groot is ten opzichte van de omvang van de advertentie-opbrengsten. Wanneer programma's slechte substituten zijn, groeit de kans op een te laag aanbod van diversiteit.⁹ Maar ook in de advertentiegesponsorde markt is een te hoog aanbod van variëteit denkbaar. Dat komt voor als de winst van het introduceren van een nieuwe variëteit groter is dan de sociale baten van een nieuwe variëteit. Als de programma's goede substituten zijn en er is veel mogelijkheid tot adverteren, dan is dat risico relevant.

Het sociaal optimale aanbod: een theoretische exercitie

Het optimale aanbod van een publiek goed, zoals informatie of tv-programma's, kan als volgt worden geschetst. Het goed wordt tegen de marginale kostprijs (van ongeveer nul) op de markt gezet. De vaste kosten van het produceren van de tv-programma's worden uit algemene middelen bekostigd. Dat klinkt eenvoudig, maar de vraag welk goed en hoeveel van dat goed geproduceerd moet worden, is moeilijk te beantwoorden. Hoe weet de overheid welk goed op de markt ontbreekt dat wél sociaal wenselijk is om aan te bieden? Wanneer men weet wat iedereen wil, dan is het probleem op verschillende manieren op te lossen. Een soort verkiezing (denk aan lidmaatschappen van omroepen) kan goed uitpakken, maar daar is in het algemeen geen reden voor. Als de overheid vraagt wat mensen overhebben voor een programma dat zij tot nu toe gratis ontvingen, dan zullen ze altijd zeggen dat het ongelooflijk belangrijk voor hen is. Als burgers toch moeten bijdragen aan de kosten, dan is de verleiding groot om dat niet te doen, omdat ze weten dat anderen wél bijdragen (het *free rider*-probleem). Het voert buiten het bestek van deze studie dit verder uit te werken.

Spence en Owen (1977, in voetnoot 12) geven referenties die als startpunt kunnen dienen. Ieder handboek over publieke economie bespreekt waarom er geen bevredigende kiesregel bestaat om 'als maatschappij' te kiezen uit alternatieven (Arrows onmogelijkheidstheorema).

Ook laten Anderson en Coate (2004) zien dat de variëteit bij betaalmedia minstens even groot is als bij advertentiegesponsorde media. Is de welvaart dan altijd hoger bij betaal-tv? In veel gevallen wel. De uitzonderingen op deze regel komen in zicht als betaal-tv veel consumenten doet besluiten niet te kijken en als er al te veel diversiteit is in de advertentiegesponsorde markt (aanbod van variëteit wordt immers versterkt wanneer producenten een prijs kunnen vragen).

Een ander aspect van het informatieaanbod is de kwaliteit. Hogere kwaliteit wordt in de literatuur geïnterpreteerd als hogere vaste productiekosten. Waterman (1989) laat zien dat, wanneer bedrijven kunnen kiezen voor kwaliteit, ze vaak te weinig in kwaliteit investeren. Een probleem dat erger is in een advertentiegesponsorde markt dan in een markt waar prijzen gevraagd worden. Bourreau (2003) voegt aan het werk van Waterman nog een inzicht toe: bij betaal-tv ontstaat minder duplicatie, omdat bedrijven zo voorkomen dat ze intensief met elkaar moeten concurreren (wat zou leiden tot lage prijzen). Bij advertentiegesponsorde tv speelt het voorkomen van prijscompetitie niet en is duplicatie relatief aantrekkelijk.

1.5.4 TOEGANKELIJKHEID: EEN VERDELINGSVRAAGSTUK

In paragraaf 1.5.1 bleek de doelstelling van toegankelijkheid niet goed te herleiden tot een bepaald marktfalen. Betekent dit dat de doelstelling om breed geconsumeerde mediaproducten met een hoge nieuws waarde 'gratis' verkrijgbaar te houden puur een kwestie is van de verdeling van welvaart tussen consumenten en producenten?

Hansen en Kyhl (2001) gaan precies op dit vraagstuk in. Zij analyseren de welvaartseffecten van de Europese richtlijn *Televisie zonder grenzen*. Volgens deze richtlijnen moeten grote evenementen verplicht via ‘open netten’ uitgezonden worden (EC 1997). Directe betaling door consumenten is dan niet mogelijk. Dit geldt ook als één partij voor het evenement de exclusieve rechten heeft verworven. De overheid kan een lijst van evenementen opstellen die zij niet achter de decoder wil zien verdwijnen. In de praktijk gaat het vooral om grote sportevenementen, zoals de Olympische Spelen of het wereldkampioenschap voetbal. Deze maatregel dwingt producenten ertoe om de kosten van deze programma’s te dekken met advertentie-inkomsten.¹⁰

Uitgangspunt van de analyse is dat een televisiestation de rechten van een specifiek evenement heeft verkregen. De keuze is daarna om inkomsten te genereren via advertenties of door klanten rechtstreeks te laten betalen in combinatie met advertenties. Een belangrijke aanname is dat consumenten een aversie hebben tegen reclame. Als de reclaimedichtheid van een uitzending toeneemt, zullen steeds meer kijkers afhaken. Hetzelfde geldt uiteraard als de prijs van de uitzending toeneemt.

Hansen en Kyhl laten zien dat bij een verbod op directe betaling het effect op de totale welvaart ambigu is. Door een prijs te vragen zullen sommige consumenten weliswaar afhaken, maar ook de hoeveelheid (storende) reclame neemt af.¹¹ Kort gezegd: een verbod leidt tot meer kijkers (dus dichterbij sociaal optimum), maar ook tot meer advertenties (dus verder van het sociale optimum). De optelsom van beide kan positief of negatief zijn. In een uitgewerkte cijfermatige casus – de uitzending van een bokswedstrijd in Denemarken – rekenen de auteurs voor dat een verbod op betaal-tv voor dit evenement een *negatief* effect zou hebben op de totale welvaart. Hoewel het aantal kijkers na introductie van betaling daalt met circa 30 procent, zou door een verbod op betaal-tv de totale welvaart met maar liefst 16 procent afnemen.

De auteurs laten zien dat het verbod op betaalmedia voor evenementen altijd wel grote herverdelingseffecten heeft. Een verbod op betaal-tv werkt sterk uit in het voordeel van de consumenten. In bovengenoemd voorbeeld verdubbelt het verbod het consumentensurplus ten koste van het producentensurplus. Natuurlijk treedt dit effect alleen op voor grote evenementen waarvan de kosten geheel uit reclame zijn terug te verdienen.

1.5.5 CONCLUSIE

Een analyse van het typische karakter van de mediemarkt laat zien dat de kans op het falen van een vrije markt inderdaad een belangrijke achtergrond vormt voor drie van de vier overheidsdoelstellingen uit paragraaf 1.2.

Pluriformiteit kan te laag zijn door de schaaleardeffecten op deze markt en door vertekening van consumentenvoorkeuren in advertentiegefinancierde media.

Kwaliteit, opgevat als het aanbod van relatief kostbare producten met een opvoedend of extern effect, is per definitie een marktfalen. Externe effecten van consumptie kunnen leiden tot overproductie en -consumptie van bijvoorbeeld geweld op tv en onderproductie en -consumptie van programma's die bijvoorbeeld actuele politieke keuzen inzichtelijk maken. Uit een vergelijking tussen de twee basistypen markt vormen, betaalmidia en advertentiegesponsorde media, blijkt dat een markt vorm van directe betaling meer pluriformiteit en kwaliteit genereert dan een markt vorm van advertentiegefinancierde content. Een grotere keuze in het aantal beschikbare distributiekanaalen is gunstig voor de pluriformiteit van het aanbod, maar lost het fundamentele probleem van advertentiegestuurd media-aanbod niet op.

Onafhankelijkheid kan in het gedrang komen als het reputatiemechanisme onvoldoende werkt en er geen pluriform media-aanbod bestaat. Pluriformiteit zorgt ervoor dat zaken van verschillende kanten belicht worden – en bovendien dat media elkaar in de gaten houden.

Alleen de doelstelling van *toegankelijkheid* is niet te herleiden tot economische efficiëntieoverwegingen, omdat deze gebaseerd is op de wens van herverdeling van welvaart van producenten naar consumenten.

1.6 VOORZIENING DOOR DE MARKT EN OVERHEIDS-DOELSTELLINGEN

In deze paragraaf geven we aan op welke gebieden de risico's het grootst zijn dat de doelstellingen voor de mediemarkt niet gerealiseerd worden. We betrekken hierbij de resultaten van paragraaf 1.5 over de relevantie van marktfalen voor de overheidsdoelstellingen en complementeren de analyse met overwegingen van paternalistische en herverdelende aard die samenhangen met de voorkeuren en middelen van consumenten. Omdat we niet precies het 'juiste' niveau van de verschillende doelstellingen kennen, kunnen we alleen aangeven waar de grootste problemen zijn te voorzien. Wat is bijvoorbeeld een voldoende pluriform aanbod? Dat is nergens vastgelegd. We gaan de vier overheidsdoelstellingen één voor één langs.

1.6.1 VOORZIET DE MARKT IN VOLDOENDE PLURIFORMITEIT & VERScheidenHEID?

Op basis van de analyse in paragraaf 1.5 kunnen we twee belangrijke conclusies trekken. In de eerste plaats voorzien betaalmidia in het algemeen beter in een pluriform aanbod dan advertentiegesponsorde media. Ook neemt de pluriformiteit toe als er een grotere keuze in distributiekanaalen is. Het is echter ook mogelijk dat de markt te veel pluriformiteit voortbrengt. Die ontstaat als nieuwe aanbieders weinig surplus genereren en veel kijkers/lezers/luisteraars bij bestaande producties weghalen.

Als de waardering voor een mediaproduct sterk varieert tussen consumenten, het aantal consumenten relatief klein is en er een beperkt aantal kanalen voorhanden is, neemt de kans toe dat de markt een té beperkt aanbod genereert. Zo zouden kunst & cultuur op de radio zonder ingrijpen van de overheid waarschijnlijk geen plaats krijgen, terwijl dat wel wenselijk zou kunnen zijn. Als we deze gedachtegang volgen, scoort de tijdschriftenmarkt – met ruimte voor een enorm aantal titels en betaling – veel beter op pluriformiteit dan de radio via de ether, waar zowel het aantal kanalen als de mogelijkheid tot betalen beperkt is.

Het risico van onvoldoende pluriformiteit & verscheidenheid is het grootst in het geval van advertentiegesponsorde media waaraan een beperkte keuze van distributiekkanalen bestaat, de waardering voor een mediaproduct sterk varieert tussen consumenten en het aantal consumenten relatief klein is.

1.6.2 HOE ZORGT DE MARKT VOOR ONAFHANKELIJKHEID?

Zoals we in paragraaf 1.5 betoogden, is een goede werking van het reputatiemechanisme en het bestaan van een pluriform media-aanbod van belang voor onafhankelijke berichtgeving. Als aan deze twee voorwaarden is voldaan, levert concurrentie ook prikkels voor onafhankelijkheid op.

De druk op de redactie om ‘wat minder onafhankelijk te zijn’ is natuurlijk groter in advertentiegesponsorde markten. Niet alleen omdat alle inkomsten van adverteerders komen, maar ook omdat producenten in deze marktform minder hard worden afgestraft dan betaalmedia. Als consumenten direct betalen, leidt niet-onafhankelijke berichtgeving waarschijnlijk sneller tot verlies van inkomsten.

Het risico van gebrek aan onafhankelijke berichtgeving is het grootst bij volledig advertentiegesponsorde media.

1.6.3 KWALITEIT VIA DE MARKT

In paragraaf 1.4 definieerden we kwaliteit als media-aanbod met een extern of opvoedend effect waarvan de productiekosten hoog zijn in vergelijking tot de kosten van een product zonder deze effecten. Vanwege het externe en opvoedende effect van deze mediaproducten produceert de markt er per definitie óf te weinig (positieve externe effecten, producten met opvoedende waarde) óf te veel (negatieve externe effecten, moreel verwerpelijke producten).

In paragraaf 1.5 concludeerden we dat een marktform van directe betaling meer kwaliteit genereert dan een marktform van advertentiegefinancierde content.

In een vrije markt zal een te klein aanbod van kwalitatief hoogstaande mediaproducten met een positief extern en een opvoedend effect bestaan (en een te groot aanbod van producten met negatieve externe effecten en producten van moreel verwerpelijke aard). Dit probleem is het grootst in het geval van advertentiegesponsorde media.

1.6.4 TOEGANKELIJKHEID VIA DE MARKT

Als de overheid de uitzending van grote evenementen met hoge nieuws waarde vrijlaat, dan is het te verwachten dat deze programma's in de toekomst – als de meeste consumenten een decoder in huis hebben – achter de decoder verdwijnen (we gaan hier voorbij aan de publieke omroepen; op het beleid komen we later terug). De ervaringen in de Verenigde Staten en ook in Nederland (Sport 7) geven dit ook aan. De 'must sees' zijn immers een goed verkoopargument voor betaaltelevisiekanalen. De aanbieders kunnen zo een groot deel van het consumentensurplus naar zich toe trekken. Als producenten kunnen kiezen voor kijkersbijdragen en advertentie-inkomsten, dan is het waarschijnlijk dat hun winst het hoogst is bij een combinatie van beide.

Aanbieders zullen proberen het consumentensurplus naar zich toe te trekken door betaling te introduceren, ook voor grootschalige evenementen met een grote nieuws waarde. Toegankelijkheid is dus niet gegarandeerd in een vrije markt.

1.6.5 CONCLUSIE

Niet alle doelen die de overheid stelt aan mediaproducten hoeven door overheidsinterventie bereikt te worden. Ook zonder mediabeleid kán de markt voorzien in een *pluriform, verscheiden en onafhankelijk* media-aanbod. Voor een deel is dit immers in het belang van de aanbieders zelf. Het is economisch interessant te voorzien in verschillende consumentenbehoeften. Vanwege de reputatie van een product, zoals een krant, is het belangrijk om onafhankelijk te blijven opereren. Het is niet goed te bepalen of de markt het 'juiste' niveau van pluriformiteit, verscheidenheid en onafhankelijkheid tot stand brengt. Het 'juiste' niveau is immers niet gepreciseerd. Wel kunnen we aangeven wanneer het risico dat de markt faalt groter is. Wat pluriformiteit en onafhankelijkheid betreft, is dit risico groter als het media-aanbod advertentiegefinancierd is. Als het gaat om pluriformiteit en verscheidenheid zijn de belangrijkste oorzaken hiervan de moeilijkheid om in een dergelijke structuur de vaste kosten terug te verdienen plus het feit dat de voorkeuren van adverteerders niet noodzakelijk overeenkomen met die van consumenten. Deze factoren spelen een nog grotere rol als de distributiekkanalen beperkt zijn, de waardering van een mediaproduct sterk varieert tussen consumenten en het aantal consumenten voor een bepaald product relatief klein is.

Vanwege de externe en opvoedende effecten van bepaalde mediaproducten, zal de markt naar verwachting niet afdoende voorzien in het gewenste niveau van *kwaliteit*. Ook omdat mediaproducten van hoge kwaliteit vaak relatief kostbaar zijn. Het risico van een laag kwaliteitsniveau is hoger in advertentiegesponsorde markten.

De doelstelling van *toegankelijkheid* is een verdelingsvraagstuk, waar de markt niet vanzelf in voorziet. Het is aan de overheid om te voorkomen dat producenten veel geld verdienen door aan consumenten een prijs te vragen voor breed

geconsumeerde producten met een hoge nieuwsaarde (bijvoorbeeld een wedstrijd van het Nederlands elftal).

1.7 BELEID: CONTENT ALS UITGANGSPUNT

In hoeverre sluit de motivatie voor overheidsingrijpen, volgend uit paragraaf 1.5 en 1.6, aan op het huidige mediabeleid? Het punt dat we in deze paragraaf maken is dat de historisch gegroeide verschillen in beleid voor verschillende distributiekanaalen (tv, kranten, enz.) niet langer aansluiten op de realiteit. We laten zien dat vanuit het oogpunt van de motivatie voor overheidsbeleid een onderscheid naar markten voor typen content meer voor de hand ligt.

1.7.1 HUIDIG MEDIABELEID: OPDELING NAAR DISTRIBUTIEKANAAL

Het denken over mediabeleid is tot op heden vooral gebaseerd op de verschillende distributiekanaalen. Hierdoor bestaan er grote verschillen in het overheidsbeleid voor televisie, radio, kranten, tijdschriften en internet.

Het mediabeleid van de overheid richt zich vooral op publieke omroepen: landelijke, regionale en lokale radio en televisie. Van het rijk krijgen de publieke omroepen in 2004 gezamenlijk een algemene omroepbijdrage van 622 miljoen euro. Daarnaast kunnen ze subsidie krijgen voor culturele producties. Hiertegenover staat dat de overheid ingrijpt via richtlijnen en wetten. Zo mogen publieke omroepen niet naar winst streven en alleen onder voorwaarden nevenactiviteiten verrichten. De Europese en Nederlandse overheid stellen eisen aan het aanbod op de publieke omroepen. Ten minste 25 procent van de programma's van landelijke publieke omroepen moet van culturele aard zijn en 35 procent van informatieve of educatieve aard. Ten hoogste 25 procent van de programma's mag een verstrooiend karakter hebben. Ten minste 50 procent van de programma's moet bestaan uit Europese producties en ook moet ten minste 50 procent Nederlands- of Friestalig zijn. De mogelijkheden voor reclameboodschappen en sponsoring van programma's zijn beperkt. Via de Mediawet bepaalt de overheid ook de organisatiestructuur van de publieke omroep. Ten slotte is in de huidige mediawet (art. 82i) opgenomen dat de publieke zenders via het zogenaamde 'open net' uitgezonden moeten worden en dus niet achter de decoder mogen zitten.

Verder bestaat er een lijst van evenementen die voor de samenleving als geheel van belang worden geacht en daarom op het open televisienet uitgezonden moeten worden.¹² Kabelbedrijven zijn verplicht bepaalde publieke radio- en televisiezenders door te geven.

Commerciële omroepen opereren veel meer in een vrije markt, maar kennen nog steeds wettelijke regels. Deze vloeien merendeels voort uit de Europese televisierichtlijnen en gaan over reclame (maximum hoeveelheid, geen sluikreclame, geen tabak), bescherming van jeugdigen (vooral tegen seks en geweld op televisie) en percentages Nederlands en Europees product.

De pers opereert van oudsher in een nagenoeg vrije markt. Persbedrijven kennen wel beperkingen om in andere mediasectoren actief te zijn (*cross ownership*). Daarnaast stuurt de overheid bij via het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat als taak heeft de pluriformiteit van het aanbod te garanderen via individuele steunmaatregelen. Vanaf 2004 krijgt het Bedrijfsfonds echter geen structurele donatie meer van het rijk, maar moet het doorgaan op basis van zijn huidige financiële middelen (circa 14 miljoen euro, ultimo 2002).

De overheid noemt ten slotte het belang van internet om haar doelstellingen van het mediabeleid te bereiken. De overheid subsidieert de publieke omroep en culturele instellingen als musea, archieven en bibliotheken om aanbod op internet te ontwikkelen. De publieke omroepen ontvangen hiervoor in 2004 22 miljoen euro.

1.7.2 MOTIVATIE INGRIJPEN RIJMT NIET MET SPECIFIEK BELEID VOOR DISTRIBUTIEKANALEN

In hoeverre strookt het huidige specifieke beleid voor distributiekanaalen met de twee belangrijkste motieven voor overheidsingrijpen: marktfalen en paternalistische doelstellingen? In deze paragraaf laten we zien dat een distributiekanaal-specifiek beleid noch op marktfalen, noch op paternalisme is terug te voeren.

Marktfalen als motivatie

Op welke punten verschillen distributiekanaalen in de kans op marktfalen? Daarvoor gaan we terug naar de twee belangrijke determinanten van marktfalen uit paragraaf 1.5: kenmerken van mediaproducten en van kostendekking. Overigens laten we, in overeenstemming met de reikwijdte van deze studie, het infrastructuurbeleid buiten beschouwing.

Vier typische kenmerken van mediaproducten die aanleiding kunnen geven tot marktfalen zijn de kostenstructuur, informatieasymmetrie, niet-uitsluitbaarheid en externe effecten. De producties voor verschillende distributiekanaalen hebben dezelfde kostenstructuur. De mate van informatieasymmetrie en externaliteiten heeft meer te maken met het type content dan met het distributiekanaal. Het onderscheid in niet-uitsluitbaarheid tussen kanalen neemt af. Bij alle distributiekanaalen is of wordt het mogelijk om gebruikers een prijs te laten betalen (zie paragraaf 1.8 over trends). In deze productkenmerken zit dus geen sterk onderscheid naar distributiekanaal.

De verschillende markt vormen uit de vorige paragraaf lijken op het eerste gezicht specifiek voor het distributiekanaal. Binnen de twee dimensies ‘wijze van betaling’ en ‘technische beperking aantal kanalen ja/nee’ zijn goede voorbeelden van distributiekanaalen te vinden. Zo is de radio een voorbeeld voor de combinatie ‘kostendekking uit advertentie-inkomsten’ en ‘beperkt aantal kanalen’. De match tussen de manier van betalen en distributie aan de ene kant, en distributiekanaalen aan de andere kant, is echter vaak niet uniek – en daar gaat het juist om. Zo

worden tv-programma's zowel gefinancierd via directe betaling als via advertentie-inkomsten. Zoals we in de volgende paragraaf uiteenzetten, neemt in de toekomst het onderscheid tussen distributiekanaalen op deze twee dimensies verder af. De beperking in het aantal kanalen wordt minder relevant en directe betaling wordt mogelijk voor ieder distributiekanaal. Ook wat de marktform betreft, is dus geen duidelijk onderscheid te maken naar distributiekanaal.

Paternalisme als motivatie

Ook bij de paternalistische doelstellingen lijkt het distributiekanaal niet ter zake te doen. Bij het consumeren van kunst & cultuur en van nieuws en informatie (om het democratische proces te versterken) gaat het erom dat er geconsumeerd wordt. Het is om het even of die informatie via krant, tv of internet tot de consument komt.

Verschillen in marktfalen en paternalistische overwegingen vormen dus geen aanleiding om voor de productie en bundeling van informatie verschillend mediabeleid per distributiekanaal te voeren.

1.7.3 VERVAGING ONDERSCHIED DISTRIBUTIEKANALEN: ONTWIKKELINGEN IN VRAAG EN AANBOD

Uit het gedrag van aanbieders en vragers is af te leiden dat de verschillen tussen distributiekanaalen minder relevant worden.

Toenemende substitutie tussen distributiekanaalen aan de vraagkant

Het aanbod en de consumptie van verschillende typen content vertonen steeds minder samenhang met specifieke distributiekanaalen. Belangrijkste impuls voor verandering in consumptie van media is de opkomst van internet. Dat vormt een alternatief medium voor zowel het laatste nieuws als vermaak. In het onderstaande tekstkader gaan we in op het empirische bewijs over de toenemende mate van substitutie.

Toenemende substitutie tussen distributiekanaalen

Omdat steeds meer content gedigitaliseerd wordt en bestaande (mobiele) telefonie- en kabelnetwerken steeds meer digitale data kunnen verwerken, vervaagt het technische onderscheid tussen deze infrastructuren. Maar in hoeverre zien consumenten de bestaande distributiekanaalen als substituten? En verschillen deze substitutiemogelijkheden per type content? Hieronder presenteren we enig empirisch bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de substitutiemogelijkheden nog verre van volledig zijn, maar dat er wel steeds meer sprake is van substitutie.

- Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2002 circa 80 procent van de Nederlandse internetgebruikers dit medium gebruikte om nieuws en specifieke informatie op te zoeken.
- Televisie en internet zijn voor veel consumenten geen volwaardige alternatieven om rechtstreeks sportwedstrijden te volgen. Veel consumenten hebben een relatief trage internetverbinding, waardoor de verschillen in beeld- en geluidskwaliteit nog te groot zijn. Het aantal

huishoudens met een breedbandaansluiting stijgt echter sterk. Zo groeide in de eerste helft van 2003 het totaal aantal breedbandaansluitingen in Nederland met bijna 27 procent tot een totaal van 1,3 miljoen.

- *De Volkskrant* kwam in februari 2004 met de aankondiging van een nieuwe abonnementsvorm. Lezers kunnen doordeweeks de hele krant op internet bekijken en krijgen op zaterdag de papieren editie door de bus.
- Hieronder staan gegevens over de bronnen van nieuws. Dagbladen en televisie waren anno 2000 de belangrijkste nieuwsmedia. Internet komt echter op als bron. Onderzoek van Interview-NSS onder 1200 consumenten toont aan dat in 2004 internet als nieuwsbron belangrijker is dan kranten. Binnen de totale tijdsbesteding aan media neemt volgens dit onderzoek internet de derde plaats in (17%), na tv (39%) en radio (37%). Voor kranten en tijdschriften is dat aandeel 9 procent en 4 procent.

Waar halen we het nieuws vandaan? (percentage ondervraagden dat gebruikmaakt van distributiekanaal)

	Dagblad		Opinieblad		Radio		Televisie		Internet
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	2000
nieuws (binnenlands)	72	69	5	4	37	30	86	82	4
nieuws (buitenlands)	65	60	6	5	30	26	84	82	5
politiek (binnenlands)	56	50	5	5	27	20	70	66	2
politiek (buitenlands)	46	40	5	3	20	15	62	61	2

In overeenstemming met deze trend zijn de OECF en Europese Commissie van mening dat, vanuit mededingingsoogpunt, de verschillende typen content leidraad moeten zijn voor afbakening van relevante markten. Daarbij benadrukken ze dat content via verschillende distributiekanaalen tot op heden niet voldoende substitueerbaar is om deel te kunnen zijn van één relevante markt, maar dat zich op dit punt wel snelle veranderingen voltrekken.

Convergence in terms of despecialisation of distribution infrastructure means that there may be grounds for expanding previous market definitions to take account of the new competitive threat exerted by a firm that could start using its distribution infrastructure to supply a new service.

(EC 2002)

... technological dissimilarities between two services should not in themselves be used to define separate markets. This is especially important in media markets where the same content can be distributed in quite different ways but may nevertheless involve a single market for consumption (e.g. in the light of convergence). (EC 2002)

Niet voor elk type content zijn de mogelijkheden voor substitutie overigens even groot. Voor nieuws & opinie zijn de substitutiemogelijkheden evident (internet, tv, kranten, radio, etc.). Ook voor vermaak en specifieke informatie bestaan verschillende alternatieven. Voor cultuuruitingen zijn de verschillende distributiekanaalen minder goed substitueerbaar. De kunst- en cultuurpagina's in kranten zijn eerder complementair aan kunst- en cultuuruitingen via radio en televisie (en vooral ook complementair aan niet-media-uitingen, zoals een toneelstuk in het theater). In dit geval zal stimulering van content vaak samen vallen met het stimuleren van aanbod via een distributiekanaal; het stimuleren van het aanbod van klassieke muziek zal dan via radio (en deels tv) plaatshebben.¹³

Distributiekanaalen worden door aanbieders meer als complementair behandeld

Vanwege de technologische trend van digitalisering, in combinatie met grotere substitutie door consumenten, behandelen aanbieders van mediaproducten de distributiekanaalen als complementen. Ten eerste verruimen deze ontwikkelingen de mogelijkheden om content te reproduceren. In paragraaf 1.5 is toegelicht dat reproductie van content wenselijk is om de vaste kosten van de productie of inkoop van content terug te verdienen. Tot voor kort was content alleen reproduceerbaar via hetzelfde distributiekanaal: door herhaling of verkoop aan een andere geografische markt. Nu is content ook reproduceerbaar via andere distributiekanaalen. Zo kunnen krantenartikelen en televisieprogramma's bijvoorbeeld ook worden ingezien via internet.

In aanvulling hierop wordt voor content steeds vaker een combinatie van distributiekanaalen gebruikt. Zo was *Big Brother* niet alleen via televisieprogramma's te zien, maar ook 24 uur per dag via internet. Radio- en televisieprogramma's verwijzen voor aanvullende informatie steeds vaker naar internet en kranten bieden hun abonnees aanvullende faciliteiten op internet. Het *multi-channel*-aanbod betreft vaak een combinatie met internet, maar soms ook een combinatie van televisie met een krant (de *Sterrenbeurs*) of met telefoon (sms'en bij *Idols*).

Een en ander is ook te merken in het gedrag van adverteerders. De Europese Commissie (2002) benadrukt dat adverteerders bij hun keuze voor advertentieruimte vooral kijken of ze hun doelgroep kunnen bereiken. Dit kan steeds vaker via verschillende distributiekanaalen.

1.7.4 NAAR EEN CONTENTSPECIFIEK MEDIABELEID

Wanneer een distributiekanaalspecifiek mediabeleid niet langer aansluit bij de motivatie voor overheidsingrijpen en bij de interactie tussen vraag en aanbod op de markt, dan kan dat ongewenste neveneffecten hebben. Een bekend voorbeeld van een dergelijke verstoring vormt de subsidie voor radio en tv via de publieke omroepen versus de afwezigheid van subsidie voor kranten en tijdschriften. Dit onderscheid is historisch gegroeid, maar leidt nu – gegeven de mogelijkheden tot substitutie tussen media – tot een sturing van de mediamarkt die niet gebaseerd is op efficiëntieoverwegingen of op paternalistische motieven.

Ook als distributiekanaalen geen perfecte substituten worden, is het wenselijk dat media-aanbieders de ruimte hebben om in te spelen op de toegenomen technische mogelijkheden en veranderende consumentenbehoeften. Het huidige beleid dat is vormgegeven per distributiekanaal beperkt deze ruimte.

Met het vervagende onderscheid tussen distributiekanaalen komt het verschil tussen diverse soorten content duidelijker naar voren. Daarom ligt het in de rede dat in de toekomst de kenmerken van content leidraad worden voor mediabeleid, in plaats van de distributiekanaalen. Identieke content wordt dan in principe identiek gereguleerd, ongeacht het distributiekanaal. Voor enkele distributiekanaalen kan specifieke regulering noodzakelijk blijven (bijvoorbeeld voor de allocatie van schaarse etherfrequenties zolang deze schaarste niet wordt opgeheven door digitalisering), maar dergelijke regulering wordt dan gescheiden van de regulering van content. Deze content-invalshoek hanteert de Europese Commissie ook in de ‘Principles and guidelines for the community’s audiovisual policy in the digital age’ (1999).

De vraag is nu welke typen content dezelfde specifieke kenmerken hebben en dus op dezelfde manier gereguleerd kunnen worden. In welke mate zijn de typische kenmerken van mediaproducten (zie paragraaf 1.5) relevant voor verschillende content? Content met min of meer dezelfde kenmerken hebben we gebundeld in vier typen: (1) nieuws & opinie, (2) cultuur & kunst, (3) vermaak en (4) specifieke informatie. Deze indeling baseren we op de volgende overwegingen.

- *Nieuws & opinie* kenmerken zich door relatief grote (positieve) externe effecten met betrekking tot het democratisch proces. Of er voldoende pluriform aanbod totstandkomt, hangt vooral af van de schaalvoordelen in relatie tot de omvang van de markt (inclusief de mogelijkheden voor reproductie). Deze mogelijkheden zijn beperkt door de beperkte geografische reikwijdte en het belang van actualiteit van dit type content. Veel nieuws heeft alleen lokaal relevantie, en informatie met een internationaal karakter moet vaak worden vertaald naar de lokale context. Door het vluchtige karakter van de informatie kunnen de productiekosten alleen in een korte periode worden terugverdiend.
- *Kunst & cultuur* onderscheiden zich van vermaak doordat het ‘leren consumeren’ van belang is (Van der Ploeg 2002). Hier spelen de paternalistische over-

wegingen dus een belangrijke rol. De rol van informatieasymmetrie is hier juist weer heel beperkt.

- Bij *vermaak* zijn de specifieke kenmerken/overheidsdoelstellingen maar zeer beperkt relevant. Er is nauwelijks sprake van externe effecten (uitzonderingsgevallen zijn bijvoorbeeld programma's met een gewelddadige inhoud, waar bij mogelijk sprake is van een negatief extern effect). Een pluriform aanbod ontstaat doordat herhaling de omvang van de vraag kan vergroten, en eventueel ook door export van programma's. Bovendien zijn de vaste (inkoop)kosten van buitenlandse programma's laag.
- *Specifieke informatie* kenmerkt zich door grote informatieasymmetrie, terwijl de juistheid en onafhankelijkheid van de informatie cruciaal zijn. De kosten voor individuen om deze te verifiëren zijn vaak hoog.

Overigens bepaalt de naamgeving van de typen content niet de indeling. Zo beschouwen veel mensen nieuws & opinie over sport ook als vermaak. Toch delen we sport in bij nieuws, omdat de specifieke kenmerken van het product 'sport' hier beter op aansluiten.

1.7.5 CONCLUSIE

Om de overheidsdoelstellingen uit paragraaf 1.4 te realiseren, is het – in het licht van de analyse van paragraaf 1.5 en 1.6 – zinnig om in termen van content over beleid na te denken. Het huidige mediabeleid is vooral om historische redenen nog sterk gericht op distributiekkanalen. Omdat dezelfde content vaak via verschillende distributiekkanalen is te consumeren, kan dit beleid leiden tot onbedoelde verstoringen in de keuze tussen tv, radio, krant, internet, enz. Op basis van het risico van marktfalen en paternalistische motieven voor beleid kunnen we onderscheid maken naar vier typen content met min of meer dezelfde kenmerken: (1) nieuws & opinie, (2) cultuur & kunst, (3) specifieke informatie en (4) vermaak.

1.8 TRENDS EN DE GEVOLGEN VOOR MOTIVATIE MEDIABELEID

Mediamarkten staan voortdurend bloot aan maatschappelijke, technologische en institutionele veranderingen. Deze veranderingen kunnen de motivatie voor en vormgeving van het mediabeleid beïnvloeden. Dit werken we uit in paragraaf 1.9. In deze paragraaf beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen in mediamarke-ten. De bespreking hiervan is kort omdat andere voorstudies deze trends ook bespreken (zie ook CPB 2004).

1.8.1 TRENDS IN VOGELVLUCHT

Tabel 1.5 Trends in mediamarkten

Trends	Belangrijkste oorzaak	Opmerkingen
Trends bij aanbieders Intensievere concurrentie Horizontale concentratie	Technologie en deregulering Schaalvoordelen en fusies	Trend zal doorzetten Verdere concentratie onwaarschijnlijk, door mededingingswet
Internationalisering Conglomeratie	Schaalvoordelen <i>Economies of scope</i>	Zal doorzetten Verdere ontwikkeling afhankelijk wetgeving, perspectief op <i>content</i> meer relevant
Trends bij vragers Minder vaste doelgroepen	Ontzuiling, individualisering	Onzeker, leeftijdssegmentering neemt juist toe
Ontgroening, vergrijzing, multiculturalisering Verschuiving binnen media gebruik	Demografie Nieuw aanbod (internet) en ontleding	Programma-aanbod zal demografie deels volgen Verschil tussen media wordt onduidelijker, trend zal doorzetten
Technologische trends Toename capaciteit Toename mogelijkheden individualisering	Innovaties Innovaties, internet	Schaarste kanalen opgeheven Meer betaalmogelijkheden, verschuiving van consumenten naar Producentensurplus
Afname van de kosten per eenheid kwaliteit	Innovaties, digitalisering	Leidt mogelijk tot stijgende productiekosten
De ontwikkelingen die in de tabel geschetst worden zijn met aanzienlijke onzekerheden omgeven. (CPB, 2004, geeft deze weer).		

1.8.2 GEVOLGEN VOOR MOTIVATIE VAN HET MEDIABELEID

Zal de markt in de toekomst beter dan nu de overheidsdoelstellingen voor de mediamarct kunnen realiseren? In deze paragraaf analyseren we de gevolgen van de bovengenoemde trends voor de motivatie van het mediabeleid.¹⁴ We gaan de vier overheidsdoelstellingen een voor een langs.

1.8.3 ONAFHANKELIJKHEID

Voor de werking van het reputatiemechanisme en de daarmee samenhangende wederzijdse controle tussen media is concurrentie van belang. Door conglomeratie

tievorming en verticale integratie neemt het aantal aanbieders drastisch af – wat kan leiden tot minder concurrentie. De kans hierop wordt verkleind door mededingingsbeleid in combinatie met een toenemende concurrentie door internationalisering, liberalisering en technologische ontwikkelingen (zoals convergentie van verschillende infrastructuren). Claims dat de onafhankelijke berichtgeving onder druk komt te staan door afnemende concurrentie tussen aanbieders, lijken dus niet gerechtvaardigd.

Hetzelfde geldt voor de afhankelijkheid van adverteerders. De versnippering van het media-aanbod leidt tot sterkere concurrentie om dezelfde reclame-inkomsten. Als daarnaast steeds meer consumenten individueel mediaproducten afnemen, zijn aanbieders minder afhankelijk van reclame-inkomsten. Het is niet duidelijk in welke richting de afhankelijkheid van adverteerders zich ontwikkelt. In elk geval lijken de trends onafhankelijke berichtgeving niet te ondergraven.

We zien dat merknamen, en daarmee reputaties, worden overgedragen op internet. Denk bijvoorbeeld aan *De Telegraaf*, of aan *MSN-NBC*. Het reputatiemechanisme zorgt dus ook voor herkenbaarheid van onafhankelijke berichtgeving door de verschillende distributiekkanalen heen.

1.8.4 PLURIFORMITEIT & VERSCHIEDENHEID

De trends lijken een positieve invloed te hebben op het niveau van pluriformiteit & verscheidenheid dat de markt tot stand heeft gebracht. Door technologische trends zoals de opkomst van internet en het individueel afrekenen voor informatie, wordt exploitatie van mediaproducties voor kleinere doelgroepen interessanter. Absoluut gezien waren deze deelmarkten misschien al rendabel, maar omdat het aantal kanalen beperkt was en andere doelgroepen eenvoudig groter waren, werden deze kleinere doelgroepen vroeger niet bediend. Ook de mogelijkheden om consumenten te laten betalen (uitsluitbaarheid) en om programma's op maat aan te bieden (die individueel te beprijzen zijn), zullen een positieve uitwerking hebben op de pluriformiteit. Dit geldt ook voor de afnemende invloed van adverteerders die daarmee samenhangt. De omvang van de advertentiemarkt is immers een beperkte indicator voor de wenselijkheid van het aanbod.

1.8.5 KWALITEIT

Voor kwaliteit geldt voor een deel dezelfde redenering als bij pluriformiteit. Door de toenemende distributiecapaciteit ontstaat er meer ruimte om ook kwalitatief hoogwaardige producten aan te bieden. Door individueel af te rekenen kunnen ook kleinere groepen beter voorzien worden van kwalitatief hoogwaardige producten. Denk bijvoorbeeld aan de kunst & cultuur die het Amerikaanse betaal-tv-kanaal *HBO* aanbiedt. Bovendien leidt vooral digitalisering ertoe dat de verhouding tussen kosten van contentproductie en de kwaliteit ervan verbetert. Afhankelijk van de vraag kan deze ontwikkeling ook leiden tot een kwalitatief beter aanbod.

Aan de andere kant kan door de opkomst van internet de negatieve kant van kwaliteit – aanbod van producten met negatieve externe effecten en van ‘inherent slechte’ producten – groter worden. Internet biedt bijvoorbeeld tegen minimale kosten een maximaal bereik voor handleidingen om explosieven te maken, of voor oproepen tot geweld tegen bepaalde bevolkingsgroepen. Iedereen met een internetaansluiting kan deze informatie vinden.

1.8.6 TOEGANKELIJKHEID

Door de verbeterde technologische mogelijkheden om consumenten te laten betalen voor mediaproducten, komt de doelstelling van toegankelijkheid meer in de knel. Daar staat tegenover dat er door dalende productiekosten meer gratis aanbod totstandkomt (denk aan de snelle opmars van gratis kranten). De balans tussen beide effecten is niet op voorhand duidelijk. Een suggestieve conclusie is dat de toegankelijkheid voor kwalitatief hoogwaardige producten zal afnemen en die voor minder hoogwaardige producten zal toenemen.

1.8.7 CONCLUSIE

De trends lijken bij te dragen aan een grotere efficiëntie van de mediamarkt. Ze stimuleren een meer pluriform, verscheiden en kwalitatief hoogstaand aanbod, terwijl de risico's op onvoldoende onafhankelijke berichtgeving niet duidelijk toenemen. De negatieve kant van 'kwaliteit', zoals wij die hebben gedefinieerd, kan de motivatie tot overheidsingrijpen verhogen. Het gaat dan vooral om aanbod van producten met negatieve externe effecten of 'inherent slechte' producten via internet. Daarnaast wordt het verdelingsvraagstuk dat ten grondslag ligt aan de doelstelling van toegankelijkheid mogelijk problematischer.

1.9 OVERHEIDSBELEID

In deze paragraaf gaan we in op de economische afwegingen bij de vormgeving van het mediabeleid. Criterium bij de vormgeving van beleid is de bijdrage die een beleids optie levert om de overheidsdoelstellingen uit paragraaf 1.4 te realiseren. We bekijken mogelijkheden om de publieke belangen te waarborgen in de diverse contentmarkten. Uitgaande van de veranderingen die beschreven zijn in de paragraaf over trends bekijken we diverse manieren om in te grijpen, waarvan het bestaande beleid er één is. Daar waar specifieke problemen bestaan met distributiekanalen, gaan we in op beleid gericht op distributiekanalen. Vanwege de samenhang met andere beleidsmaatregelen gaan we eerst kort in op het voorwaardenscheppend beleid voor deze markt. De vraag is immers of voorwaardenscheppend beleid afdoende is of dat mediabeleid nodig is. In deze paragraaf volgen we in de analyse de 'hiërarchie van beleid' voor mediamarkten.

Hiërarchie van beleid gericht op mediamarkten

- 1 Voorwaardenscheppend beleid
- 2 Beleid gericht op specifieke contentmarkt
- 3 Als het niet anders kan: beleid per distributiekanaal

1.9.1 VOORWAARDENSCHIPPEND BELEID

In de volgende paragrafen zal blijken dat er goede redenen kunnen zijn om in sommige contentmarkten of voor bepaalde distributiekanaalen specifiek media-beleid (uit) te voeren. Mediamarkten gaan echter in bepaalde aspecten steeds meer op ‘gewone’ markten lijken, voornamelijk als gevolg van technologische ontwikkelingen. Zo verliezen mediaproducties (door de toenemende mogelijkheden tot uitsluitbaarheid) voor een belangrijk deel hun eigenschappen als publiek goed. Verder leidt de toenemende distributiecapaciteit er bijvoorbeeld toe dat de directe noodzaak voor toegangsregulering verdwijnt.

Deze ontwikkelingen impliceren dat doelstellingen als een efficiënte allocatie van middelen steeds beter via het concurrentiemechanisme bereikt kunnen worden. Voor het beleid betekent dit dat de rol van de overheid in mediamarkten steeds meer gaat lijken op haar rol in veel andere markten: zij moet de juiste voorwaarden scheppen voor effectieve mededinging. In sommige markten kunnen deze voorwaarden minimaal zijn. Als toetreding tot de markt vrij is en consumenten eenvoudig kunnen kiezen tussen verschillende onafhankelijke aanbieders, komt concurrentie als het ware vanzelf tot stand. Dit geldt echter niet voor markten voor mediaproducten. Vanwege de kostenstructuur van het produceren van informatiegoederen en de afhankelijkheden die er bestaan tussen de verschillende schakels in de bedrijfskolom bestaat in deze markten een ‘natuurlijke’ tendens naar het ontstaan van grote en geïntegreerde spelers (zie ook Motta en Polo 1997). De hoge vaste kosten en de lage marginale kosten impliceren immers aanzienlijke schaalvoordelen in de productie van informatiegoederen. Verder kunnen hoge kosten of technische problemen die te maken hebben met transacties tussen verschillende schakels in een bedrijfskolom een aanleiding zijn om deze schakels in één onderneming te integreren.

Grote en geïntegreerde spelers in de mediamarkt kunnen dus efficiënter opereren dan kleine en losstaande ondernemingen. Het risico bestaat echter dat deze grote mediabedrijven hun dominante positie in de markt gaan misbruiken. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot hogere prijzen, wat weer ten koste zou gaan van de economische efficiëntie. Maar ook een doelstelling als onafhankelijkheid kan in het geding komen als bijvoorbeeld netwerkbeheerders exclusieve verbindingen aangaan met aanbieders van content. De netwerkbeheerder bepaalt dan feitelijk tot welke content zijn klanten toegang krijgen. Zeker als de consument niet zomaar kan wisselen van netwerkbeheerder (omdat hij daarvoor bijvoorbeeld andere randapparatuur nodig heeft), kunnen mediadoelstellingen in het gedrang komen. Voor een uitgebreide analyse van verticale integratie in mediamarkten, zie OECD (1999).

Het huidige Nederlandse (en Europese) mededingingsrecht, dat ook van toepassing is op de mediamarkten, perkt het risico in dat machtsposities leiden tot ongewenste economische uitkomsten. Dat betekent niet dat economische machtsposities op zichzelf verboden zijn. Fusies en overnames die duidelijk leiden tot een hogere efficiëntie, kunnen op basis van dat argument toegestaan worden, ook al krijgt de nieuwe onderneming daardoor een aanzienlijk deel van de markt in handen. Uiteraard is misbruik van eventuele machtsposities, zoals collectieve prijsafspraken, verboden.¹⁵

Tot slot nog een opmerking over intellectueel eigendomsrecht. In veel markten is een bepaalde mate van bescherming van ideeën of innovaties wenselijk. Zonder deze bescherming kan imitatie ertoe leiden dat innovatie ontmoedigd wordt, omdat de winsten als gevolg van de innovatie niet voldoende toegeëigend kunnen worden. In mediamarkten lijkt dit echter minder problematisch.¹⁶ De belangrijkste reden hiervoor is dat imitatie vaak geen lonende strategie is. Het is juist vaak de bedoeling om de eerste te zijn met een nieuw programma of nieuwsfeit. Intellectueel eigendomsrecht lijkt daarom minder relevant in de door ons bestudeerde mediamarkten dan het mededingingsrecht.

1.9.2 OMGAAN MET OVERHEIDSFALLEN

Als voorwaardenscheppend beleid niet voldoende is en de overheid mediabeleid wil voeren, dan staat zij voor enkele altijd terugkerende afwegingen. Op deze afwegingen gaan we in deze paragraaf in.

Drie typen beleidsinstrumenten

De overheid heeft drie typen instrumenten om in te grijpen in mediamarkten. Ten eerste zijn er *randvoorwaardelijke eisen of verboden*. Denk daarbij aan eisen wat betreft de goede smaak (zoals beperking van geweld tijdens uren dat kinderen televisie kijken) en voorschriften rondom reclame (maximaal aantal minuten per uur, tabaksreclame, etc.). Het gaat hierbij om observeerbare eisen; de regels zijn helder kwantificeerbaar en eenvoudig na te leven. Het gaat bovendien om verboden, niet geboden. De voorwaarden kunnen mediabreed, onafhankelijk van contenttype of distributiekanaal, worden geformuleerd en gehandhaafd. Ten tweede kan de overheid beleid maken voor de inhoud van het aanbod of de programmering. We komen daarbij meer in de richting van *geboden*: het gaat erom dat de overheid het wenselijk acht dat een bepaald aanbod beschikbaar is. Dit kan de vorm krijgen van verplicht aanbod (of de verplichte doorgifte daarvan) of van een set programma-eisen. Een interessant voorbeeld van verplicht televisieaanbod is Channel 4 in Groot-Brittannië, dat de rol toegewezen heeft gekregen om programma's uit te zenden die niet worden uitgezonden op andere kanalen, voor groepen die normaliter niet bereikt worden. De meeste landen stellen programma-eisen, zeker aan de publieke aanbieders, maar vaak ook aan commerciële aanbieders. De Nederlandse mediawet kent voor televisieaanbod bijvoorbeeld voorschriften voor minimale percentages cultuur of Europese productie.

Ten derde kan de overheid de productie van bepaald aanbod stimuleren met *subsidies*. De subsidie kan zich richten op de productie van bepaald aanbod, maar ook op distributie. In het huidige systeem van publieke omroepen zien we beide vormen, omdat de publieke omroepen zowel produceren als distribueren.¹⁷

Toezicht en uitvoering van de publieke taak

De eerste vorm van ingrijpen (met verboden) is relatief onomstreden en ongecompliceerd. De observeerbaarheid van de eisen en daarmee de transparantie van de regels, maakt dit mogelijk. Voor de tweede en derde vorm van interventie (geboden en subsidies) speelt echter een fundamenteel dilemma. In democratische staten is er een grote terughoudendheid voor inhoudelijke inmenging in het media-aanbod. Met name in Duitsland en de Verenigde Staten speelt deze gedachte een belangrijke rol in het mediabeleid, maar ook in Nederland, zij het minder expliciet. Het dilemma is dat een interventie moet leiden tot het bereiken van (inhoudelijke) overheidsdoelen, zónder de inhoud te beïnvloeden. Economen spreken over het risico van overheidsfalen: de mogelijkheid dat de overheid de verkeerde selectie maakt. Het gevaar is in dit geval iets breder dan dit: de onafhankelijke informatievoorziening kan in het geding komen als de overheid zich er (te) actief mee bemoeit.

In dit dilemma worden efficiëntie en doelgerichtheid afgewogen tegen het risico van overheidsfalen. De overheid stelt eisen aan programmagroepen en -genres in plaats van aan specifieke uitzendingen, en verstrekt vaak volledig budgetfinanciering (*lumpsum*) in plaats van doelgerichte stimuleringsubsidies voor een bepaald product of programma.

Een methode om het risico van overheidsfalen te verkleinen is het toezicht verder van de politieke macht af te plaatsen. Dit verkleint niet het informatieprobleem van de beleidsmaker. Nog steeds kan deze bijvoorbeeld niet op voorhand bepalen welk product kwalitatief hoogwaardig wordt, daardoor hoge sociale baten met zich meebrengt en dus gesubsidieerd zou moeten worden. Maar het risico van politieke inmenging wordt wel aanzienlijk verminderd. In vele sectoren (cultuur, wetenschap, etc.) is het gebruikelijk dat onafhankelijke commissies fondsen verdelen om doelen te stimuleren die de overheid heeft vastgesteld.

Verschillende landen werken met dergelijke commissies om de publieke taak uit te voeren. Zij verdelen het geld of verrichten de *assessment* van prestaties. In België bijvoorbeeld, betreft men publieke figuren en kijkers bij een subjectieve kwaliteitsbeoordeling (een *visitatie*) van de publieke omroepen. Dit subjectieve oordeel biedt daar vervolgens input voor een prestatiecontract, waarin wel kwantitatieve doelen zijn opgenomen. Duitsland kent enerzijds ‘raden’ van de omroepen zelf (intern) die de programmering beoordelen. Voor deze raden worden allerlei zogenoemde sociaal-relevante groepen uitgenodigd, zoals kerken, ngo’s en vakbonden. Anderzijds wordt door een onafhankelijke expertcommissie toegezien op de efficiëntie waarmee de publieke omroepen de omroepbijdrage besteden.

Een onafhankelijke mediaraad voor de distributie van fondsen kan de weg vrijmaken voor meer gerichte instrumenten, zoals specifiekere programma-eisen of specifieke subsidies. Dit komt de efficiëntie ten goede, omdat de kosten beperkter kunnen zijn (met name bij subsidies), maar ook omdat de verstoring op aanliggende markten wordt geminimaliseerd. Er biedt zich een wijder pallet aan beleidsinstrumenten aan, zoals aanbesteding of prestatiecontracten.

Het mag blijken uit deze voorbeelden dat goed moet worden nagedacht over vragen als: vindt toetsing achteraf of vooraf plaats; op welke criteria wordt getoetst (kwaliteit, 'de publieke taak', efficiëntie); worden omroepleden betrokken bij evaluatie van 'hun' omroep, et cetera?

Een op afstand geplaatst instituut heeft als nadeel dat de politiek zijn handen bindt; het is een politieke vraag of de voordelen opwegen tegen de nadelen.

1.9.3 MEDIABELEID PER CONTENTMARKT

Paragraaf 1.7 liet zien dat een contentspecifieke invalshoek nuttig is voor een *analyse* van de rol van de overheid in de media. Hieronder gaan we per contentmarkt in op de afwegingen bij de vormgeving van het mediabeleid.

Nieuws & opinie

Een pluriform, onafhankelijk, toegankelijk en kwalitatief hoogstaand aanbod van nieuws & opinie heeft de bijzondere aandacht van de overheid vanwege de positieve externe effecten die verbonden zijn aan de consumptie ervan. Voor een goed functionerende democratie is een aanbod van nieuws & opinie van belang dat aan al die eisen voldoet.

Een mediums specifiek beleid ligt meer voor de hand als elk medium een zeer specifiek product aanbiedt dat niet goed substitueerbaar is met andere producten. Voor het 'snelle nieuws' lijkt dat niet het geval. Internet, tv, radio en kranten zijn goede substituten. Verschillende media spelen hier zelfs helemaal op in: *Sp!ts* en *Metro*, deels Radio 1, CNN, de website www.nu.nl. Ook voor achtergronden bij nieuws & opinie bestaan vele substituten: tv (*Nova*), kranten – ook via internet, weekbladen (*The Economist*, *Vrij Nederland*).

Gezien het grote aantal 'titels' dat nieuws & opinie brengt, lijken *pluriformiteit* & *verscheidenheid* van het aanbod niet de belangrijkste problemen. Achter deze 'titels' is wel sprake van een grote aanbiedersconcentratie. Dit is vooral een zaak van het mededingingsrecht – en dus onderdeel van het algemeen voorwaarden-scheppend beleid.

Vanwege het belang van een goede reputatie lijkt *onafhankelijkheid* van aanbieders van nieuws & opinie vooral een zaak van zelfregulering (redactiestatuten, etc.). Een belangrijke vraag is hoezeer een commerciële logica strijdig is met de mores van het journalistieke vak, die uiteindelijk de positie van de onafhankelijke

redactie moeten waarborgen. De aanwezigheid van een speler in de markt die de ‘standaard’ zet, kan in dit soort gevallen van cruciaal belang zijn om een ‘race to the bottom’ te voorkomen.

Kwalitatief hoogstaande nieuwsvoorziening is een moeilijk te operationaliseren begrip, maar wel van groot belang. De angst bestaat dat, wanneer alle nieuwsvoorziening direct onder druk komt te staan van marktkrachten, de gemiddelde kwaliteit achteruitgaat. Dat concurrentie een zegenende werking heeft op onafhankelijkheid is beter voor te stellen dan dat hoge kwaliteit verzekert. We zouden kunnen kijken naar de Verenigde Staten, omdat daar slechts een zeer beperkte publieke omroep bestaat en de marktkrachten veel ruimte krijgen. De ervaringen in de Verenigde Staten zijn echter moeilijk te beoordelen, omdat kwaliteit een zeer subjectief begrip is. Als nieuws in de verschillende distributiekkanalen perfecte substituten zou vinden, zou voldoende kwaliteit bij kranten volstaan. Dat kranten goede substituten hebben, is aannemelijk – en dit beperkt de risico’s dan ook – maar perfecte substituten zijn het natuurlijk niet.

Toegankelijkheid speelt vooral een rol bij sportwedstrijden en evenementen die door brede lagen van de bevolking worden bekeken, en bij nieuwsvoorziening die van belang is voor het democratisch functioneren. Als de politiek niet wil dat dit type programma’s via betaalmedia aangeboden wordt, levert de markt geen gewenste uitkomsten. Zoals we in paragraaf 1.5 en 1.7 bespraken, is met een relatief eenvoudige regel de toegankelijkheid te waarborgen.

Concluderend: het belangrijkste risico om de overheidsdoelstellingen in een vrije markt voor nieuws & opinie te realiseren, is onzekerheid op het gebied van kwaliteit en misschien ook onafhankelijkheid. De belangrijkste beleidsoptie is toezien op een effectieve werking van het reputatiemechanisme. Zelfregulering en het instandhouden van een ‘standaard’ zijn belangrijke elementen. Kwaliteit kan daarnaast bijna niet effectief worden gestimuleerd als er niet een helder concept van kwaliteit wordt gehanteerd. Daar waar kwaliteit aanwijsbaar een kostbare aangelegenheid is, kan in het uiterste geval worden gekozen voor gerichte subsidies die deze kosten dekken.

Kunst & cultuur

De overheid heeft voornamelijk paternalistische motieven om consumptie van kunst & cultuur via de media – mits pluriform, verscheiden, kwalitatief hoogstaand en onafhankelijk – te stimuleren.

Substitutie tussen verschillende media die kunst & cultuur aanbieden is minder gemakkelijk dan in het geval van nieuws & opinie. Hetzelfde bronmateriaal heeft een sterk verschillend karakter, al naar gelang het medium. Een toneelvoorstelling bijwonen is bijvoorbeeld een heel andere ervaring dan de tv-registratie bekijken of een verslag ervan lezen in de krant. Daarom ligt een platformspecifiek beleid in deze markt meer voor de hand.¹⁸

In het geval van kunst & cultuur in de media lijkt *onafhankelijkheid* van commerciële en politieke invloed niet de voornaamste zorg. Sponsoring wordt natuurlijk wel belangrijker als de overheid geen subsidies versterkt, maar dat hoeft de aard van de boodschap niet te beïnvloeden. Het kan wel een verschuiving in het aanbod betekenen naar meer ‘commerciële kunst’ (kaskrakers, die bij een breed publiek gewild zijn). Of dit wenselijk is, hangt af van het relatieve belang dat wordt gehecht aan het bereik.

Gezien de paternalistische motieven van de overheid (‘verheffing van het volk’) is het niet ondenkbaar dat de markt onvoldoende *kwaliteit* levert. ‘Verheffing van het volk’ kan immers alleen bereikt worden door activiteiten die speciaal onder de aandacht worden gebracht – en dan gaat het dus niet om datgene wat iemand uit zichzelf als eerste zou bekijken of lezen.

De noodzaak om de hoge vaste kosten te spreiden over een zo groot mogelijk publiek kan leiden tot een lager niveau van *pluriformiteit* dan de overheid wenselijk acht.

De conclusie luidt dat het realiseren van de overheidsdoelstellingen in een vrije markt van kunst & cultuur vele risico’s kent. Deze risico’s concentreren zich in de kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod.

Onze beschouwing van de overheidsdoelstellingen op dit terrein maakt de overlap met het ‘gewone’ cultuurbeleid duidelijk. Het lijkt daarom een legitieme vraag of een apart mediabeleid voor kunst & cultuur wel nodig is, en of kunst & cultuur in de media niet een integraal onderdeel moeten zijn van het algemene cultuurbeleid. Dit impliceert een keuze voor gerichte project- en stimulerings-subsidies als beleidsinstrument, aangevuld met beleid om verspreiding via de media te stimuleren.

Vermaak

Uit de analyse in de voorgaande paragrafen blijkt dat de doelstellingen van de overheid op de vermaakmarkt vooral gericht zijn op kwaliteit (vooral in de zin van regels van ‘goede smaak’). Op het laatste punt bestaat regelgeving. Deze regelgeving gaat over de inhoud, onafhankelijk van een distributiekanaal. Verder wijst de analyse uit dat er geen reden is voor overheidsingrijpen. In de huidige situatie wordt echter wel veel vermaak aangeboden via gesubsidieerde radio- en tv-zenders. Hierop komen we terug in de volgende paragraaf.

Specifieke informatie

Specifieke informatie wordt geconsumeerd via diverse onderling substitueerbare media. De consument vindt bijvoorbeeld informatie over woninginrichting op tv, in tijdschriften en in (bijlagen bij) de krant. Hypotheekinformatie komt via krant, tijdschrift en internet tot de consument. Informatie over modelspoorwegen wordt aangeboden via tijdschriften, internet, enz. Zo zijn voor bijna alle soorten specifieke informatie verschillende kanalen relevant. De contentinvalshoek lijkt dan ook relevant bij specifieke informatie.

Het belangrijkste potentiële probleem is de betrouwbaarheid van de informatie. Consumenten kunnen maar moeilijk de juistheid of onafhankelijkheid van de geboden informatie beoordelen. En voor individuele consumenten loont het vaak niet om dat te achterhalen. Er zijn veel oplossingen die in de markt totstandkomen (recensies, controle door concurrenten, de Consumentenbond, etc.). In feite komen deze oplossingen neer op versterking van het reputatiemechanisme. Dit beperkt in veel gevallen de noodzaak tot ingrijpen. De opkomst van internet maakt het reputatiemechanisme overigens belangrijker. De mogelijkheden om internet met repressieve maatregelen te reguleren, zijn bijzonder beperkt, vanwege het fluïde karakter van informatie op het net en het oneindige aantal aanbieders. De mogelijkheden om de waarheidsgetrouwheid van informatieaanbod te controleren zijn daarmee beperkt.

Als de overheid het reputatiemechanisme wil versterken, kan zij een stap verdergaan. Zij kan aandringen op zelfregulering door bijvoorbeeld brancheorganisaties. Ook kan zij een keurmerk introduceren. Een overheidsondersteunde instantie onderzoekt dan of de informatieleverende instantie correcte informatie geeft. Tot slot kan de overheid informatie van dusdanig belang vinden (denk aan informatie over geneesmiddelen of voedsel) dat zij zelf voor het aanbod zorgt. Een voorbeeld is de internetsite van het Voedingscentrum die gefinancierd wordt door de ministeries van LNV en VWS. Dit initiatief wordt als volgt gemotiveerd: “Via allerlei kanalen krijgen consumenten berichten, die soms tegenstrijdig zijn. Het Voedingscentrum voorziet in de groeiende behoefte aan onafhankelijke, betrouwbare informatie over gezond en veilig eten.”

1.9.4 MEDIABELEID PER DISTRIBUTIEKANAAL

In de vorige paragraaf hebben we beleidsopties besproken die distributiekanaal-onafhankelijk zijn. Daarbij werd duidelijk dat voorwaardenscheppend beleid en contentgericht beleid niet altijd afdoende zijn. Vanwege de beperkte mogelijkheden tot substitutie kan vooral op het gebied van kunst & cultuur beleid nodig zijn dat zich specifiek op distributiekanaal richt. Daarnaast kunnen de substitutiemogelijkheden voor andere typen content op dit moment nog te laag zijn om beleid te voeren dat volledig op content is gericht. Daarom gaan we in deze paragraaf in op mediabeleid per distributiekanaal.

Kranten

Kranten zijn naast de tv een belangrijke bron van nieuws & opinie. Maar anders dan bij de televisie ligt een publieke voorziening niet zo voor de hand. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol. Kwaliteit lijkt bij de vrije krantenmarkt nauwelijks onder druk te staan (zie CPB 2004). Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat dit onder invloed van trends zal veranderen, is niet uit te sluiten dat een toekomstige beoordeling anders uitvalt. De onzekerheden over tv-aanbod zonder overheidsbemoediging zijn veel groter. Publiek aanbod van een krant ligt ook minder voor de hand, omdat het gros van de consumenten slechts één krant leest. Op tv is publiek aanbod eerder aanvullend. Wel zou de verstoring die de publieke

voorziening via tv (en niet via kranten) met zich meebrengt geminimaliseerd moeten worden (hieronder gaan we nader op televisie in).

Een uitdrukkelijke wens uit de krantenwereld is om het werkkerrein te mogen verbreden. Dit volgt op de vaststelling dat kranten, ook elders in Europa, het steeds moeilijker krijgen. De gedachte is dat de krant niet langer alleen kranten-nieuws wil maken, maar zich wil richten op nieuws in het algemeen. De kranten ervaren de bepalingen uit de mediawet op gebied van zogenaamd *cross-ownership* dan ook als beperkingen. Vanuit het mededingingsbeleid zou het logischer zijn de gebruikelijke generieke regels (omtrent dominante marktpositie etc.) toe te passen en aanvullende beperkingen op te schorten. Dit zou vermoedelijk verdere *cross-media*-consolidatie betekenen.

Internet

Internet verwerft een steeds belangrijker plaats in de informatievoorziening van de consument. Het blijkt echter voor traditionele mediabedrijven – zowel kranten als televisie – nog steeds een lastig medium om geld mee te verdienen. Internet heeft immers nog geen volwaardige positie bereikt, maar is vaak een afgeleide van traditionele media en de aangeboden kwaliteit weerspiegelt dat. Het probleem voor aanbieders van informatie op internet is dat uitsluiting van de consument – en dus beprijzing van het product – nog niet gebruikelijk is. De substitutiemogelijkheden zijn zo groot dat de transactiekosten vaak de positieve prijs overstijgen.

De overheid kan er in de eerste plaats op aandringen dat aanbieders zichzelf reguleren en dezelfde journalistieke standaards hanteren als de traditionele pers. In de tweede plaats kan de overheid ervoor kiezen om zelf aanbod te financieren dat aan haar eisen voldoet. Dit aanbod moet uiteraard dusdanig interessant zijn dat de consument er wel gebruik van wil maken. Met andere woorden: het moet marktconform zijn. Het enige verschil tussen een publieke en een private aanbieder is dus de aard van zijn financiering. Het moet dan wel duidelijk zijn op welke gronden de overheid een aanbodsubsidie verstrekt. Momenteel is het de publieke omroepen toegestaan geld te stoppen in internetprojecten die direct concurreren met commerciële aanbieders (zie voor een nadere analyse Hoefnagel 2002).

Televisie en radio

In paragraaf 1.7 is kort het huidige mediabeleid beschreven. Daaruit blijkt dat publieke televisie en radio op historische gronden een bijzondere positie innemen in het huidige mediabeleid. Mede daarom schenken we extra aandacht aan het beleid voor televisie.¹⁹ Televisie is echter ook, tot op heden, het enige medium dat bijna iedereen bereikt. We hebben geconstateerd dat de overheidsrol bij televisie vooral ligt op het gebied van nieuws & opinie. Kunst & cultuur verdienen ook aandacht, maar zouden ook vanuit het gewone cultuurbeleid benaderd kunnen worden. De overheidsinterventie zou zich vooral moeten richten op kwaliteit. Zonder specifiek beleid voor kwalitatief hoogwaardig nieuws bestaat immers het risico dat de markt dit onvoldoende voortbrengt.

Hieronder bespreken we een aantal beleidsopties waarin de overheid specifiek beleid voert voor televisie. De kosten en baten van deze opties moeten worden afgezet tegen de eerste optie: geen specifiek beleid voeren, met onvoldoende kwaliteit als grootste risico.

Het huidige systeem van publieke omroepen

Om een nieuwsvoorziening van *hoogstaande kwaliteit* te creëren kan de overheid deze zelf in het leven roepen – zonder dat sprake is van bijvoorbeeld ‘staats-tv’. Hoewel de publieke omroepen in Nederland uiteraard niet door de overheid zijn opgericht, kunnen we de rijksomroepbijdrage wel zien als overheidssubsidie voor de nieuwsvoorziening op publieke radio en tv. De publieke omroepen vertegenwoordigen vanouds verschillende groepen in de maatschappij – de subsidie kan dus ook pluriformiteit & verscheidenheid in het aanbod van nieuws & opinie stimuleren.

Zolang de publieke omroep een niet te negeren factor vormt bij de strijd om kijkers en luisteraars, kan hij een gunstig ‘uitstralings-effect’ hebben op het commerciële aanbod. Zo is het mogelijk dat commerciële kanalen een goede nieuwsvoorziening bieden, juist omdat het *NOS Journaal* bestaat. De commerciële zenders willen de kijkers geen reden geven om weg te zappen en bieden daarom een ‘totaalpakket’ aan, inclusief een ‘fatsoenlijk journaal’. Volgens deze gedachte is het maar de vraag of bij het wegvallen van de concurrentie van de publieke omroepen goede nieuwsvoorziening in stand zou blijven. De publieke omroep zet als het ware de minimumstandaard in de markt.

Een tweede mogelijk voordeel van het huidige systeem van publieke omroepen is dat het, in elk geval in grote lijnen, doet wat economisch gezien wenselijk is (zie het kader over sociaal optimaal aanbod in paragraaf 1.5): er wordt een directe subsidie gegeven om programma’s te maken en die kosteloos aan te bieden. Daarnaast zijn er ondersteunende regels om de overheidsdoelstellingen te realiseren.

Zoals aangegeven bij de discussie van het sociaal optimaal aanbod, is het grootste probleem om te weten te komen welke programma’s gewenst worden door het publiek. Zonder prijsmechanisme is er geen voor de hand liggende methode waarop de consumenten hun voorkeuren duidelijk kunnen maken. Oorspronkelijk is de publieke omroep dus eigenlijk een heel mooie oplossing voor dit probleem: groepen in de samenleving met dezelfde voorkeuren richten een vereniging op, die programma’s voor de groep gaat uitzenden. Via lidmaatschap van de vereniging kan een consument dan zijn of haar voorkeur uiten. Ook hier bestaat een *free rider*-probleem, maar we kunnen constateren dat dit in eerste instantie is overkomen (er zijn immers omroepen ontstaan). Het verenigingen-systeem is dus een potentieel voordeel van het huidige systeem van publieke omroepen.

De samenstelling van de samenleving is echter veranderd en de groepen die de omroepen oprichtten, zijn niet meer per se representatief voor de (heterogeniteit

van) de vraag. De cruciale vraag is dus of er nog een prikkel is om juist die programma's aan te bieden die de grootste bijdrage aan de welvaart leveren. De aanbieders zouden moeten weten welke programma's onvoldoende direct door de markt voorgebracht worden en dat is geen eenvoudige opgave.²⁰ Van het huidige systeem – 'betaal uw bijdrage en ontvang het programmablad' – is nauwelijks voor te stellen dat het geschikt is om informatie te krijgen over welke programma's wenselijk zijn. Het lidmaatschap van een omroep leidt ook niet tot feitelijke invloed op de programmering. De zendtijd wordt ook maar heel beperkt beïnvloed door het aantal leden. Bovendien maximaliseert het huidige omroepstelsel ook nog de advertentieopbrengst, wat waarschijnlijk de eventuele effectiviteit van het stelsel van lidmaatschappen ondermijnt.

Een nadeel van subsidie aan omroepverenigingen is dat deze manier van intervensies weinig gericht is. De publieke omroepen bieden een totaalpakket van programma's aan, en maar een paar daarvan zouden onder vrije concurrentie misschien *niet* tot stand komen. De overheid kan slechts beperkt bijsturen door regels te stellen. Toch hangt van deze sturing wel de effectiviteit van de subsidie af.

Een ander nadeel is dat een subsidie voor de publieke omroepen tot marktverstoringen kan leiden. Dit risico is groter naarmate verschillende media goede substituten zijn voor het aanbod en de publieke omroepen hetzelfde aanbieden als commerciële tegenhangers. Door de subsidie aan omroepverenigingen ontstaan dus marktverstoringen en daarmee inefficiënties.

Programmasubsidies

Een alternatief voor het subsidiëren van omroepverenigingen is het subsidiëren van programma's. Zowel omroepverenigingen als commerciële zendgemachtigden kunnen een subsidie ontvangen om bepaalde (kunst- of nieuws)-programma's aan te bieden. Het voordeel van deze optie is dat argumenten over concurrentievervalsing en de noodzakelijke 'sandwichformule' om een net aantrekkelijk te houden nu niet meer aan de orde zijn. Volgens de VVD strookt deze variant beter met de Europese regelgeving: het Nederlandse stelsel zou 'op Europees niveau in toenemende mate worden aangevochten' (*NRC Handelsblad*, 21-11-2002).

Een potentieel voordeel van programmasubsidies is dat ze gericht kunnen worden ingezet voor programma's waarin de markt niet voorziet. Nadelen zijn de bijbehorende bureaucratie en het levensgrote risico van overheidsfalen. Eén aspect daarvan is het risico de verkeerde programma's te subsidiëren. De overheid beslist over eisen voor programmasubsidie; bijvoorbeeld: het programma moet 'iets' zijn met nieuws, informatie of cultuur. Het grote probleem is dat het heel moeilijk is vooraf te bepalen wat een kwalitatief goed kunst- of nieuwsprogramma is. Achteraf beoordelen is heel wat eenvoudiger (zie hoofdstuk 2 in Koning et al. 2004).

Een tweede aspect is dat het vaak, vanuit de doelstelling van onafhankelijkheid, niet wenselijk is dat de overheid zich met programma-inhoud bemoeit. Hoe specifiek en beter gericht een subsidie is, des te moeilijker is het vol te houden dat de inhoud volledig een zaak is van de redactie. Daarom zou de subsidiestroom via een onafhankelijke mediaraad kunnen lopen.

Een mogelijk allocatiemechanisme van programmasubsidies is aanbesteden. De ervaringen met deze aanpak in Nieuw-Zeeland laten zien dat de vormgeving van belang is. In Nieuw-Zeeland is een systeem opgezet van aanbesteding voor culturele televisieprogramma's, met gelijktijdige afschaffing van de publieke zenders. Op de programmasubsidies kan elke omroep inschrijven. Maar een paar jaar na deze radicale stap heeft Nieuw-Zeeland toch besloten om weer een klassiek publiek net in het leven te roepen. Want hoewel aanbesteding veel heeft opgeleverd in termen van vernieuwende en creatieve programmering, waren de aanbestede programma's alleen op onaantrekkelijke tijden te zien, of soms zelfs helemaal niet. De commerciële logica was te sterk, of de overtuigingskracht van de aanbesteding te zwak (Norris 2004). De gedachte is ook geopperd dat kwaliteitsprogrammering niet totstandkomt als er niet een organisatie is die zich geheel op kwaliteit kan richten. Zo'n organisatie kan een publieke omroep zijn of een andere aanbieder met een langlopend aanbestedingscontract (de duur van het contract is belangrijk, omdat anders investeringen in kwaliteit zich niet uitbetalen). Toch blijft er in andere gevallen ruimte voor aanbesteding. In de Nieuw-Zeelandse situatie met een publiek net blijft aanbesteding bijvoorbeeld een belangrijk instrument.

Publieke Omroep Light (POL)

Ten slotte kan de overheid een publieke omroep in het leven roepen die de risico's op marktfalen ondervangt, haar paternalistische doelen nastreeft en de nadelen van het bestaande systeem minimaliseert. De overheid roept dan bijvoorbeeld één semi-publieke instelling in het leven die de publieke belangen waarborgt (een soort ZBO, of, zoals in België, een NV met de overheid als enige aandeelhouder). Deze POL (Publieke Omroep Light) zou grotendeels kwalitatief hoogwaardige programma's moeten brengen op het gebied van nieuws & opinie en kunst & cultuur (*light* dus).

Zoals gezegd is het een groot probleem om vooraf precies te bepalen wat kwalitatief goede cultuur- en nieuwsuitingen zijn (dit is ook één van de problemen bij de subsidiëring van programma's). De vraag is of alles van tevoren in een contract is vast te leggen of dat het beter is de kwaliteit achteraf subjectief te laten beoordelen door een commissie. Aangezien kwaliteit moeilijk te vangen is in goed meetbare indicatoren, is achteraf beoordelen te prefereren (voor een economisch theoretische beschouwing, zie Dixit 2002). De overheid kan dit doen door aan de omroep(en) een missie mee te geven en een visitatiecommissie in te stellen die beoordeelt of deze missie wel wordt uitgevoerd. Het voorbeeld van België is reeds genoemd.

Een logische vormgeving voor zo'n missie is een of andere vorm van een prestatiecontract.²¹ Idealiter bevat zo'n contract een mix van vaste bijdragen en flexibele beloning, waarmee een financieringsvorm wordt gecreëerd die zekerheid biedt (noodzakelijk voor continuïteit en kwaliteit), maar ook een prikkel afgeeft. Naarmate een voorwaarde in een prestatiecontract specifieker kan worden gesteld, leent deze zich beter voor variabele beloning. Denk bijvoorbeeld aan eisen als een minimumbereik onder bepaalde doelgroepen (jongeren, allochtonen). Het voordeel van een prestatiecontract is dat niet alleen de omroep weet waar hij aan toe is, maar ook de overheid, omdat zij gedwongen wordt haar eisen helder te formuleren.

De POL moet de hoeveelheid vermaak en specifieke informatie minimaliseren, zodat het probleem van marktverstoringen afneemt. Commerciële omroepen bieden vermaak en specifieke informatie die voldoen aan de wensen van de overheid en ze kunnen daarvan meer aanbieden als de publieke omroep dat niet meer doet.²² Meer (kwalitatief hoogwaardig) nieuws, opinie, kunst & cultuur op de POL en (waarschijnlijk netto) meer vermaak en specifieke informatie via de commerciële omroepen, vergroten de pluriformiteit.

Marktverstoringen blijven optreden als de POL programma's aanbiedt die ook de commerciële tegenhangers aanbieden. Vooral bij nieuws & opinie zijn er ook commerciële tegenpolen zoals kranten en commerciële tv- en radiozenders die de markt voor kwalitatief goed nieuws bedienen. Deze verstoring moet worden afgewogen tegen de andere doelen die de overheid nastreeft. Een visitatiecommissie zou ook hier een positieve rol kunnen spelen, door transparantie te eisen over de besteding van publieke gelden. Ze zou moeten voorkomen dat er te veel in de commerciële markt gevist wordt.²³

Een publieke organisatie heeft vaak minder harde prikkels om efficiënt te werken. De reden hiervoor is de monopoliepositie die een dergelijke organisatie in sommige programmacategorieën heeft. Om deze reden is in Groot-Brittannië al vroeg concurrentie binnen het publieke bestel geïntroduceerd (tussen BBC en ITV). Later is deze concurrentie versterkt (na het rapport van de Peacock Committee uit 1986, waarin staat dat het duopolie van BBC en ITV te weinig concurrentieprikkels opleverde). Dat in Groot-Brittannië één publieke monopolist zou bestaan, is dus een mythe. Ook in de Nederlandse situatie is er een groot alternatief aanbod. De prikkel om efficiënt te werken is dan ook niet totaal afwezig. Toch zijn de prikkels voor kostenefficiëntie beperkt, omdat een publieke omroep juist programma's maakt zonder een commerciële focus.

De kosten van een POL zouden wel lager kunnen zijn dan die van de huidige publieke omroep. Het aanbod kan zich namelijk beperken tot een kleinere categorie programma's dan in de huidige situatie. Ook is het de vraag of een POL zich zou inzetten om kostbare sportrechten te verwerven, waar commerciële omroepen in veel gevallen ook belangstelling voor hebben. Al met al is de verwachting dat een POL goedkoper kan zijn dan het huidige bestel.²⁴

Ten opzichte van de programmasubsidie en de huidige publieke omroep zou de POL minder bereik kunnen generen. De kijkersaantallen voor de gehele publieke omroep zouden waarschijnlijk afnemen, simpelweg omdat goed bekeken programma's (bijvoorbeeld sportuitzendingen of vermaak) van de POL verdwijnen. Relevanter is dat mogelijk ook het bereik van de *merit good*-uitzendingen lager wordt, omdat de 'sandwichformule' niet meer werkt als er alleen minder 'populaire' programma's uitgezonden worden.²⁵

De Belgische en Engelse publieke omroepen lijken een beetje op de POL; daar lijkt het bereik geen levensgroot probleem. Verder trekken nieuws & opinie wel veel consumenten. Op de radio zijn de diverse typen content veel minder gebundeld en het bereik is geen groot probleem (Radio 1 heeft bijvoorbeeld een marktaandeel van 8,5 procent, slechts vier meer amusementgerichte zenders hebben een groter aandeel. Daarbij zegt 30 procent van de mensen nieuws van de radio te halen, zie SCP 2002).²⁶ Bovendien kan een POL ook aan bereik winnen, omdat hij de publieke omroep een helderder profiel schenkt. Een kwalitatief hoogstaand en bovendien onderscheidend aanbod kan een extra aantrekkingskracht op de kijker hebben. Een voorbeeld hiervan is het kindernet van de publieke omroepen, Z@ppelin.

Zoals eerder gesteld zou een vorm van publiek aanbod van nieuws & opinie een kwaliteitsbodemp in de markt kunnen leggen. Wanneer commerciële aanbieders dan een dergelijk programma *mimicken* op hetzelfde of een naastgelegen tijdstip, wordt indirect een groot bereik gegenereerd (het gaat er immers om dat mensen worden voorzien van kwalitatief hoogwaardige nieuwscontent, zie bijvoorbeeld Bourreau 2003).

Samenvattend: de Publieke Omroep Light zou een aantal risico's kunnen ondergaan. De POL heeft een aantal voordelen: het *light* slaat op slank, transparant en 'verlichtend'. Marktverstoring wordt niet geheel voorkomen, maar in vergelijking met de huidige situatie zou er sprake zijn van een verbetering. Er zijn geen sterke aanwijzingen dat het bereik te klein zou worden, al ligt hier wel een risico.

Reclame en publieke voorziening?

Het toelaten van reclame bij publiek aanbod heeft als voordeel dat een omroep zich moet richten op een groot bereik. Dit voordeel is echter betrekkelijk. Het leidt er namelijk toe dat de publieke aanbieder zich juist gaat richten op programma's waar de commerciële omroepen zich ook op richten. Reclame-inkomsten verlagen de benodigde subsidies. Daardoor zou er minder belastingen geheven hoeven worden.

Reclame verbieden heeft ook een aantal voordelen. Het beperkt de mate van marktverstoring. Kijkers worden nog steeds weggehaald bij commerciële tegenhangers, maar het direct drukkende effect op de reclameprijs zal verdwijnen als er geen publieke aanbieder is van reclameruimte. Verder zou een reclameluw kanaal ook een rem vormen op de excessieve reclame die in de vrije markt (lees: op de

commerciële kanalen) totstandkomt. O'Hagan en Jennings (2003) laten zien dat in landen waar een groter deel van inkomsten van een publieke omroep direct van de staat komt, de programmering veel meer gericht is op de publieke belangen. Tot slot kan reclamebeperking een positief effect hebben op het bereik.

1.9.5 CONCLUSIES

De mediasector gaat steeds meer lijken op andere economische sectoren. Het beleid dat gevoerd wordt, gaat ook steeds meer lijken op generiek, voorwaarden-scheppend beleid zoals in andere sectoren. De overheid stelt echter aanvullende eisen aan het media-aanbod die vermoedelijk niet door een sector onder deze voorwaarden worden behaald. Aanvullend beleid kan dus nodig zijn. Een zo specifiek mogelijk beleid heeft de voorkeur, omdat dit goed te richten is op het concrete doel van de interventie. Het gevaar is echter dat de overheid zich te veel inmengt in het media-aanbod, of dat ze het verkeerde aanbod stimuleert. Daarom is het soms logischer meer generiek beleid in te zetten, ook al bestaat dan het risico dat aangrenzende markten worden verstoord en gaat het ten koste van de efficiëntie van beleid.

In de situatie dat beleid wenselijk geacht wordt, komen de verschillende content-markten daarvoor logischerwijs het eerst in aanmerking. Uitgaande van de overheidsdoelstellingen en de analyse van de mediamarkten komen we wat dat betreft tot de volgende conclusies.²⁷ Voor vermaak is de belangrijkste zorg 'de goede smaak'. Verder lijkt de vrije markt te voldoen aan de overheidsdoelstellingen. Voor specifieke informatie is de betrouwbaarheid van de informatie van belang. De markt zorgt hier vaak al voor. In sommige gevallen zou de overheid zelfregulering kunnen stimuleren. In gevallen waar de betrouwbaarheid van groot belang is, kan de overheid overwegen om de informatie publiekelijk aan te bieden. Als het aanbod van nieuws & opinie en kunst & cultuur wordt overgelaten aan de markt, brengt dat risico's met zich mee op het gebied van kwaliteit (en pluriformiteit) en toegankelijkheid. De grootste uitdaging is het risico van onvoldoende kwaliteit te minimaliseren. Dat kan door een gedeelte van deze content publiekelijk aan te bieden.

Als het gaat om nieuws & opinie en kunst & cultuur lijken vooral de toegankelijkheid en kwaliteit risico te lopen. Toegankelijkheid is goed te garanderen door regels te stellen. Eventueel kan de Nederlandse overheid extra regels stellen naast de bestaande Europese regels. Om het risico van onvoldoende kwaliteit te verminderen kan een publiekgesubsidieerde voorziening uitkomst bieden. Dat ligt meer voor de hand dan regelgeving. Het gaat dan eerder om een publieke voorziening via tv (en radio) dan via de kranten. Bij publieke subsidiëring heeft de overheid te maken met drie uitdagingen: (1) het publieke aanbod moet aansluiten bij de doelen van de overheid; (2) er zijn gebrekkige prikkels voor kostenefficiëntie; (3) het is moeilijk om geen marktverstoringen te veroorzaken tussen media. Het afwegen van de voor- en nadelen van de drie besproken systemen lijkt gunstig uit te pakken voor de Publieke Omroep Light.

De doelstelling van een groot bereik, zonder de concurrentie te verstoren, blijft een dilemma. Waar de mediaconsument meer en meer de vrije keuze krijgt, zal de paternalistische doelstelling van de overheid immers in het gedrang komen. Als de overheid het bereik probeert te vergroten, komen onherroepelijk andere doelstellingen, zoals efficiëntie, in het geding.

NOTEN

- 1 Gesprekken met experts op het gebied van de media zijn zeer nuttig geweest voor het onderzoek. We willen de volgende personen daarom bedanken: Aad Kleijweg en Marieke Baarslag (NMA), Wilfred Dolfsma (Erasmus Universiteit en Infonomics), Frank Kalshoven (*de Volkskrant*), Fons van Westerloo (HMG), Xandra Schutte (*Vrij Nederland*), Walter Etty (Andersson Elffers Felix), Ad Swartjes (Telegraaf Holding) Kees van Rees, Koen van Eijck (beide Universiteit van Tilburg) en Stef Rietbergen (*NRC Handelsblad*). Bovendien heeft een aantal mensen van binnen en buiten het Centraal Planbureau commentaar geleverd op een concept van de studie. Van buiten het CPB: de leden van het WRR-projectteam (in het bijzonder Wim van de Donk, Jules Theeuwes en Frans Hoefnagel), Theo van de Klundert (Universiteit van Tilburg), Rick van der Ploeg (EUI) en Richard van der Wurff (Universiteit van Amsterdam). Verder zijn we CPB-collega's Marcel Canoy en Paul Tang zeer erkentelijk voor hun inbreng.
- 2 In de overeenkomst tussen het CPB en de WRR is het als volgt geformuleerd: “(1) Een samenhangend beeld te geven van de economische karakteristieken van de verschillende mediamarkten en de lange-termijnontwikkelingen op deze markten; (2) Een samenhangend beeld te geven van de invloed van deze karakteristieken en ontwikkelingen op de aard van het medialandschap en op de condities voor het mediabeleid van de overheid.”
- 3 De voorkeur van de consument voor een keuze op dit moment kan bijvoorbeeld afwijken van zijn langetermijnvoorkeuren (‘tijdsinconsistente voorkeuren’). Op lange termijn kan een consument bijvoorbeeld beter af zijn als hij klassieke muziek leert waarderen, terwijl de consument nu een spelshow wil kijken. De overheid kan dan als een soort ‘handenbinder’ optreden, waardoor de consument zijn langetermijnvoorkeuren alsnog waarborgt.
- 4 Het essentiële kenmerk is *informatieasymmetrie*: de consument kan veel minder goed de onafhankelijkheid beoordelen dan de producent. Hierop komen we later uitgebreid terug.
- 5 Voor een uitgebreid overzicht van de economie van mediamarkten verwijzen we naar Doyle (2002).
- 6 Akerlof (1970) zet uiteen dat in afwezigheid van het reputatiemechanisme asymmetrische informatie er zelfs toe kan leiden dat kwalitatief goede producten – in dit geval onafhankelijk nieuws – helemaal niet meer worden aangeboden. Als de consument een onafhankelijk product niet kan onderscheiden van een niet-onafhankelijk product, daalt de waardering voor een willekeurig product; de consument verwacht namelijk gemiddeld een lagere kwaliteit (minder onafhankelijkheid). De bereidheid om een hoge prijs te betalen daalt dan ook. Als onafhankelijk nieuws kostbaar is om te produceren, kan het gebeuren dat onafhankelijke aanbieders zich terugtrekken uit de markt.
- 7 De prijs van advertenties zou gelijk aan de optimale ‘belasting’ moeten zijn. Die optimale belasting moet de juiste prikkel aan bedrijven geven om de negatieve externe effecten van de advertenties te internaliseren (Anderson en Coate 2003).

- 8 Wanneer bedrijven meerdere producten op verschillende manieren combineren en die combinaties als producten aanbieden – het zogenaamde bundelen – wordt de pluriformiteit van het aanbod nog groter onder deze vorm. Door het bundelen kunnen producenten als het ware effectiever prijsdiscriminatie toepassen (zie Bakos en Brynjolfsson 1999). Dit heeft natuurlijk wel gevolgen voor de verdeling tussen het producenten- en consumentensurplus. We volstaan hier met de opmerking dat een dergelijke strategie ook een andere kostenkant heeft, namelijk een neiging tot monopolievorming (het voert buiten het bestek van deze studie hier nader op in te gaan, zie Nalebuff 2000).
- 9 Wanneer programma's slechte substituten zijn, is het extra kostbaar om niet naar je voorkeursprogramma te kijken (onvoldoende variëteit is dus kostbaar). Daar staat tegenover dat producenten meer advertenties kunnen verkopen voordat de kijkers overstappen naar een ander net. In het model domineert het eerste effect.
- 10 Wat het effect is van een doorgaveverplichting op de prijs van de rechten, is niet op voorhand duidelijk. Op dit moment gaat het om de verplichting iets op een open net door te geven. In dat geval is er nog steeds concurrentie (maar minder). Wanneer de verplichting bij één net zou komen te liggen, zou dat de prijs positief kunnen beïnvloeden, omdat het de rechten 'moet' hebben. Aan de andere kant geldt echter hetzelfde: de rechthebbende kan de rechten alleen kwijt aan degene met een doorgaveverplichting.
- 11 Het aantal consumenten dat afhaakt, kan overigens wel eens zeer klein zijn. Het gaat hier immers om programma's die iedereen aanspreken en die 'niet zijn te missen'. De prijselasticiteit is waarschijnlijk niet groot.
- 12 Criteria voor het begrip 'open net' zijn dat de programma's een bereik van ten minste 85 procent moeten hebben en zonder extra kosten beschikbaar moeten zijn (Ministerie van OC&W 1999, par. 5.3).
- 13 Van Rees en Van Eijck (2003) analyseren het CBS-tijdsbestedingsonderzoek en laten zien dat er zowel primair voor een bepaald medium wordt gekozen als primair voor bepaalde content.
- 14 We beperken ons tot de *directe* effecten van de trends. Redeneringen als: 'Meer digitalisering maakt illegaal kopiëren makkelijker en zal wellicht leiden tot strengere regelgeving en dus tot minder concurrentie' kunnen best valide zijn, maar zouden de transparantie van deze analyse niet ten goede komen.
- 15 Een punt van aandacht bij toezicht op mededinging is de zogenaamde tweezijdigheid (*two-sidedness*) van het media-aanbod: een media-aanbieder levert informatie op de consumentenmarkt, maar tegelijkertijd kan hij de aandacht van de consument verkopen op de advertentiemarkt. Deze beide markten zijn op bijzondere wijze met elkaar verbonden: het succes op de ene markt is bepalend voor de andere markt. In meer technische zin: er is sprake van externe effecten tussen beide markten. Dit betekent in mededingingstermen dat de relevante markten niet los van elkaar beschouwd kunnen worden. Zie voor een bespreking Armstrong (2004).
- 16 Het illegaal kopiëren van cd's en dvd's is momenteel natuurlijk wel een groot probleem, maar deze markten vallen buiten het bestek van deze studie.
- 17 Een combinatie van subsidiëring en doorgifteverplichting is natuurlijk goed mogelijk. De productie van een bepaald gewenst aanbod kan gestimuleerd

worden via subsidies (ook bij onafhankelijke producenten), waarbij vervolgens aan distributeurs wordt gevraagd op z'n minst een minimum van deze productie te distribueren.

- 18 We spreken hier van platformspecifiek in plaats van mediaspecifiek om aan te geven dat ook het stimuleren van kunst & cultuur buiten de media om tot de denkbare beleidsopties hoort.
- 19 Ondanks het feit dat we vooral over tv zullen spreken, zijn de hier gegeven overwegingen ook relevant voor radio.
- 20 Meijdam en Nahuis (2004) geven enige suggesties voor een oplossing van dit probleem. De oplossing die zij aandragen lijkt op een aangepaste verkiezing door een representatieve steekproef uit de bevolking. Zie ook voetnoot 12 in Spence en Owen (1977).
- 21 Zie Koning et al. (2004) voor een uiteenzetting over prestatiecontracten.
- 22 Het probleem van de onafhankelijkheid bij het aanbod van specifieke informatie hebben we reeds besproken.
- 23 Zie O'Hagen en Jennings (2003) voor een betoog voor transparantie.
- 24 Een analyse van de financiële consequenties van diverse arrangementen valt buiten het bestek van deze studie. Voor een analyse, uitgaande van de bestaande structuur, verwijzen we naar CPB (1996).
- 25 Voor een vergelijking van de POL met de huidige structuur is het wel een relevante vraag hoe effectief de 'sandwichformule' in het zap-tijdperk überhaupt nog is.
- 26 Commissariaat voor de Media (2003). De meer gemengde publieke regionale zenders hebben gemiddeld een aandeel van bijna 15 procent.
- 27 We zijn ons bewust van het feit dat de overheidsdoelstellingen niet zo expliciet zijn en dat het gewicht dat aan de verschillende doelstellingen wordt gegeven uiteindelijk een politieke keuze is. Dit moet bij het lezen van de conclusies in het achterhoofd gehouden worden.

LITERATUUR

- Akerlof, G.A. (1970) 'The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism', *Quarterly Journal of Economics* 84, 3: 488-500.
- Anderson, S.P. en S. Coate (2000) 'Market Provision of Public Goods: The Case of Broadcasting', Working Paper 7513, NBER.
- Anderson, S.P. en S. Coate (2004) 'Market Provision of Public Goods: The Case of Broadcasting', *forthcoming Review of Economic Studies*.
- Armstrong, M. (2004) 'Two-sided markets: Economic theory and policy implications', paper prepared for the ENCORE workshop October 28.
- Bakos, Y. en E. Brynjolfsson (1999) 'Bundling Information Goods: Pricing, Profits, and Efficiency', *Management Science* 45, 12: 1613-1630.
- Becker, G.S. en K.M. Murphy (1993) 'A Simple Theory of Advertising as a Good or Bad', *Quarterly Journal of Economics* 108, 4: 941-964.
- Berry, S.T. en J. Waldfogel (1999) 'Free Entry and Social Inefficiency in Radio Broadcasting', *RAND Journal of Economics* 30, 3: 397-420.
- Bourreau, M. (2003) 'Mimicking vs. Counter-Programming Strategies for Television Programs', *Information Economics and Policy* 15, 1: 35-54.
- Coase, R. (1961) 'Why not use the Price System in the Broadcasting Industry', *The Freeman* 11: 52-57.
- Commissariaat voor de Media (2003) *Mediaconcentratie in beeld*, Bunnik: Libertas.
- CPB (1996) *Long-term economic effects of broadcasting policy*, CPB Working Paper 85, Den Haag.
- CPB (2004) *Onderweg naar morgen; Een economische analyse van het digitaliserende medialandschap*, CPB Document, te verschijnen.
- Dixit, A. en V. Norman (1979) 'Advertising and Welfare', *Bell Journal of Economics* 9: 1-17.
- Dixit, A. (2002) 'Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review', *Journal of Human Resources*, 37, 4: 696-727.
- Doyle, G. (2002) *Understanding Media Economics*, London: Sage Publications.
- European Commission (1997), Directive 97/36/EC. (http://europe.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm)
- European Commission (1999) 'Principles and guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age'.
- European Commission (2002) 'Market definition in the media sector – economic issues – Report by Europe Economics for the European Commission, DG Competition'.
- European Commission (2004), *The European Newspaper Market*, DG Enterprise, publishing Market Watch, Sector Report 1.
- Forum voor Democratische Ontwikkeling (2003) 'De legitimering en maatschappelijke verankering van publieke omroepen: van passief lidmaatschap naar zap and voice', Den Haag.
- Gabszewicz, J., D. Laussel en N. Sonnac (1999) 'TV-Broadcasting Competition and Advertising, mimeo'.
- Hansen, C.T. en S. Kyhl (2001) 'Pay-per-View Broadcasting of Outstanding Events: Consequences of a Ban', *International Journal of Industrial Organization* 19, 3-4: 589-609.

- Hoefnagel, F.J.P.M. (2002) *Internet en cultuurbeleid; Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid*, WRR Voorstudies en Achtergronden V114, Den Haag.
- Huysmans, F. en J. de Haan (2001) 'Media en ICT: Omgaan met een overvloedig aanbod', *SCP Trends in de tijd*, Den Haag.
- Kind, H.J., T. Nilssen en L. Sørsgard (2003) 'Advertising on TV: Under- or Overprovision, mimeo'.
- Koning, P. et al. (2004) *Centrale doelen, decentrale uitvoering; over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*, CPB Document 45, Den Haag.
- Mankiw, D. en Whinston (1986) 'Free Entry and Social Inefficiency', *Rand Journal of Economics* 17: 48-58.
- Meijdam, A.C. en R. Nahuis (2004) 'De kijker de baas bij de publieke omroep: Een alternatief voor stemmen met de afstandsbediening of via omroepbladen', mimeo UVT en CPB.
- Ministerie van OCW (1999) *Kabel, omroep en consument: pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze*, Den Haag: (www.minocw.nl/kabel/nota2/index.html).
- Motta, M. en M. Polo (1997) 'Concentration and Public Policies in the Broadcasting Industry: The Future of Television', *Economic Policy: A European Forum* 25: 293-327.
- Mullainathan, S. en A. Shleifer (2003) 'The Market for News', mimeo, (<http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers.html>).
- Nalebuff, B. (2000) 'Competing against bundles', Yale School of Management Working Paper, no. ES-02.
- Norris, P. (2004) *Reshaping public broadcasting: the New Zealand experience 1988-2003*, London: IPPR (Institute for Public Policy Research).
- O'Hagen, J. en M. Jennings (2003) 'Public Broadcasting in Europe: Rationale, License Fee and Other Issues', *Journal of Cultural Economics* 27: 31-56.
- OECD (1993) *Competition Policy and a Changing Broadcast Industry*, Paris: OECD.
- OECD (1999) 'Regulation and competition issues in broadcasting in the light of convergence', *DAFFE/CLP* 99, 1.
- Owen, B.M. en S.S. Wildman (1992) *Video Economics*, Cambridge: Harvard University Press.
- Ploeg, R. van der (2002) 'In Art We Trust', *De Economist* 150, 4: 333-362.
- Raad voor Cultuur (2003) 'Vooradvies 2005-2008; Cultuur, meer dan ooit', <http://www.cultuur.nl/cultuurnota/nota0508/adviezen.html>,
- Rees, K. van en K. van Eijck (2003) 'Media Repertoires of Selective Audiences: The Impact of Status, Gender, and Age on Media Use', *Poetics* 31: 465-490.
- Samuelson, P. A. (1958) 'Aspects of Public Expenditure Theories', *Review of Economics and Statistics* 40: 332-338.
- SCP (2001) *Trends in de tijd; een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- SCP (2002) *E-cultuur. Een empirische verkenning*, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Shapiro, C. en H. Varian (1998) *Information Rules: A Strategic Guide to the Network Economy*, Cambridge: Harvard Business School Press.

- Shy, O. (2001) *The Economics of Network Industries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Spence, A. M. en B. Owen (1977) 'Television Programming, Monopolistic Competition, and Welfare', *Quarterly Journal of Economics* 91, 1:103-126.
- Waterman, D. (1989-1990) 'Diversity and Quality of Information Products in a Mono-polistically Competitive Industry', *Information Economics and Policy* 4, 4: 291-303.
- Withers, G. (2003) 'Broadcasting' in: R. Towse (eds.) *A handbook of cultural economics*, Edward Elgar, Cheltenham (UK).

2 KIEZEN UIT OVERVLOED. SOCIAAL-CULTURELE ONTWIKKELINGEN IN VRAAG EN AANBOD IN HET MEDIALANDSCHAP

D. Broeders en I. Verhoeven

2.1 INLEIDING

Sociaal-culturele factoren zijn van grote invloed op het functioneren van het medialandschap. Het gedrag en de voorkeuren van mensen, demografische ontwikkelingen en minder grijpbare zaken als cultuurveranderingen beïnvloeden de mogelijkheden en bewegingsruimte van de aanbieders in het medialandschap. Het omgekeerde is natuurlijk evenzeer waar: dat wat media-aanbieders op de markt brengen is van grote invloed op de manier waarop mensen leven, het stuurt hun voorkeuren bij en draagt bij aan cultuurveranderingen. Mede vanwege de invloed van media-aanbieders op mediagebruikers heeft de overheid belang bij wat zich afspeelt in het medialandschap. Maar het overheidsbelang betreft ook de eigen communicatie met burgers via de media. De bemoeienis van de overheid kent vele vormen, die door de tijd heen vaak veranderd zijn. Zo reguleert zij de toegankelijkheid (etherfrequenties) en waarborgt zij pluraliteit, pluriformiteit en kwaliteit. Ten tijde van de verzuiling waren de media bovendien een middel voor de verschillende politieke stromingen om hun achterban te bereiken en aan te sturen.

Het medialandschap kan worden opgevat als een sociale constructie met verschillende onderlinge afhankelijkheden en bijbehorende rolverdelingen. Mediagebruikers zijn bijvoorbeeld consument of burger in hun relaties met respectievelijk media-aanbieders en de overheid. Ze oefenen hun rollen uit via de afstandsbediening en het stemapparaat. Media-aanbieders zijn zowel producenten van inhoudelijke programma's (in alle soorten en maten), als vehikels voor commerciële boodschappen waarmee programma's en zenders gefinancierd worden. De overheid wenst gebruikers zowel te beschermen (consument) als aan te spreken (burger). In de relaties met media-aanbieders is de overheid zowel speler in het medialandschap als degene die de kaders stelt.

De relaties tussen media-aanbieders, mediagebruikers en overheid zijn de laatste decennia ingrijpend veranderd onder invloed van bredere maatschappelijke ontwikkelingen. De meest pregnante verandering is het proces van ontzuiling, waarbij de politiek qua invloed terrein heeft verloren op de andere spelers in het medialandschap. Media-aanbieders stellen zich onafhankelijker en kritischer op ten opzichte van de overheid, en burgers zijn kritischer en mondiger ten opzichte van de overheid geworden. Een derde verandering is de toenemende invloed van mediagebruikers op media-aanbieders. De vraag van consumenten is zo langzamerhand heilig, getuige het belang van oplagecijfers, luistercijfers, kijkcijfers en aantallen *hits* per dag. Tegelijkertijd is de invloed van media-aanbieders op het

dagelijks leven van mediagebruikers groter dan ooit. Waar vroeger vooral ouders, docenten en geestelijken de belangrijkste gedragsbeïnvloeders waren, lijken tegenwoordig ook de media-aanbieders deze rol te vervullen. De veel subtielere beïnvloedingsmechanismen die van oudsher in de media een rol spelen, krijgen daardoor meer gewicht. In allerlei vormen van informatievoorziening, entertainment en reclame oefenen de media invloed uit op inhoudelijke voorkeuren, smaken, verlangens, verwachtingen, frustraties enzovoort. Hierdoor ontstaan tal van nieuwe 'collectiviteiten' – ook wel 'lichte gemeenschappen' of 'nieuwe kuddes' genoemd – gekenmerkt door losse banden tussen mensen die zich tot dezelfde sociale, politieke of culturele hype voelen aangetrokken (Elchardus 2004; Mommaas 2004; Duyvendak en Hurenkamp 2004; Verhoeven 2004).

Het doel van deze verkenning is om de belangrijkste veranderingen in de relaties tussen media-aanbieders en mediagebruikers in kaart te brengen. Dit doen we allereerst vanuit het perspectief van de media-aanbieders in een paragraaf over sociaal-culturele veranderingen in het media-aanbod. Daarna hanteren we het perspectief van mediagebruikers in een paragraaf over sociaal-culturele veranderingen in mediagebruik. Waar nodig zal in beide paragrafen worden ingegaan op de relaties met de overheid en de politiek. In de laatste paragraaf bespreken we de ontwikkelingen uit de voorgaande paragrafen met het oog op toekomstig mediabeleid.

In de paragraaf over veranderingen in het aanbod ligt de nadruk op het strategisch gedrag van media-aanbieders ten opzichte van elkaar en ten opzichte van mediagebruikers en de overheid. Ook de spanning tussen de media-aanbieders (verantwoordelijk voor de inhoud) en de mediaproductanten (verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering) is hier van belang. Een aantal brede ontwikkelingen zoals ontzuiling, concentratie, professionalisering, commercialisering, technologische ontwikkelingen en de ontwikkeling van de media als politieke arena, heeft de bakens voor de spelers in de mediamarkt aardig verzet. De paragraaf over mediagebruik brengt de belangrijkste trends in de vraag van gebruikers in kaart. Gebruikers kunnen kiezen uit een groter media-aanbod en maken daarin nieuwe afwegingen. Wie kijkt of luistert naar wat? Welke kenmerken delen groepen mediagebruikers? In hoeverre zijn verschillende media onderling uitwisselbaar? Wat is de rol van inhoudelijke overwegingen bij mediagebruik? In de laatste paragraaf worden verbanden gelegd tussen de empirische gegevens over aanbod en vraag. Deze verbanden worden gestructureerd in vier discussieonderwerpen voor toekomstig mediabeleid, die als gevolg van sociaal-culturele ontwikkelingen volgens ons relevant zijn.

In deze verkenning hanteren we een aantal begrippen die volgens ons enige toelichting behoeven. Wij hanteren een brede definitie van het medialandschap, door het te beschouwen als het geheel van onderlinge verhoudingen tussen media-aanbieders, mediagebruikers, overheid en politiek. Vanuit het perspectief van de media-aanbieders is het zinvol twee actoren van elkaar te onderscheiden. Onder media-aanbieders verstaan wij degenen bij een medium die de inhoud

produceren – de krantenredactie, de omroepmedewerkers, et cetera. De media-aanbieder onderscheiden we van de mediaproductent. Hierbij gaat het om de marktpartij die de krant, de omroep en het radiostation financiert en (in de meeste gevallen) winstgevend wil maken. Media-aanbieder en mediaproductent kunnen uiteraard samenvallen. Onder mediabeleid verstaan wij het overheidsbeleid dat gericht is op media-aanbieders, mediaproductenten en mediagebruikers. Daarbij kan het dus gaan om omroep- of persbeleid, maar ook om mededingingsbeleid, wanneer dat wordt toegepast in sectoren van de media.

2.2 SOCIAAL-CULTURELE VERANDERINGEN IN HET AANBOD VAN MEDIA

Wie het medialandschap van de afgelopen decennia overziet, neemt een constante verandering waar. Het medialandschap is veranderd in termen van de politieke context, concurrentieverhoudingen tussen de aanbieders en producenten van mediaproducten, technologische mogelijkheden en onmogelijkheden, het toenemende commerciële belang en de spanningen tussen de commercie en het publieke bestel. Ook is het medialandschap in de afgelopen jaren groter geworden door de komst van internet, en op sommige punten misschien juist kleiner vanwege de concentratie op vele terreinen. Veranderingen in het medialandschap beïnvloeden ook de positie en het strategisch gedrag van de belangrijkste spelers in dat landschap. In de eerste plaats *binnen* de partijen (bijvoorbeeld media-aanbieders onderling), maar ook *tussen* de partijen (veranderingen in de relatie tussen media-aanbieders en burgers/consumenten bijvoorbeeld).

In deze paragraaf ligt de nadruk op de veranderingen voor (en van) de verschillende media-aanbieders en het effect daarvan op hun positie en mogelijkheden in het huidige medialandschap. Waar mogelijk gaan we in op toekomstige ontwikkelingen. We beschrijven een aantal brede ontwikkelingen die van grote invloed op het medialandschap zijn (geweest): ontzuiling, concentratie, commercialisering, technologische veranderingen en het toenemend gebruik van de media als ‘politieke arena’. Het spreekt voor zich dat deze ontwikkelingen niet volledig ‘uit elkaar’ te houden zijn.

2.2.1 ONTZUILING

Een van de meest opvallende karakteristieken van het medialandschap is de verzuiling geweest. Dit gold met name voor de dagbladen, radio en televisie. De betekenis van de verzuiling is sinds de jaren zestig sterk afgenomen en de hechte banden tussen maatschappelijke en religieuze stromingen en verschillende media zijn grotendeels verbroken. De tijd waarin de voorzitter van de KVP-fractie in de Tweede Kamer en de hoofdredacteur van het katholieke dagblad *de Volkskrant* beiden de naam Romme droegen, ligt inmiddels ver achter ons. Kranten en omroepverenigingen hebben zich losgemaakt van moederpartijen en in mindere mate van moederkerken.

Toch zijn de sporen van de verzuiling nog steeds in het huidige medialandschap zichtbaar. Met name het omroepbestel is – in organisatorische zin – nog gebouwd op de fundamenteën van de verzuiling. Zo zijn de omroepen in Nederland verenigingen die op basis van ledenaantallen zendtijd toegewezen krijgen. Toen deze structuur voor de radio werd ingevoerd (in de jaren dertig), gaf dit geen legitimatieproblemen, aangezien omroepen toen volledig door de leden werden gefinancierd en geen omroepbijdrage kregen (Bardoel en d’Haenens 2003). We kunnen ons afvragen of de vereniging tegenwoordig nog steeds het meest geschikte model is voor de toelating tot het omroepbestel en de toewijzing van zendtijd (zie ook Van Bruggen en Zunderdorp 2003). Vanaf de jaren vijftig veranderden omroepen steeds meer in bedrijven en nam de afstand tussen de leden en de vereniging toe. Omroepverenigingen vergrijsden sterk en na de invoering van het ledental als criterium voor de toewijzing van geld en zendtijd in 1967, werd de omroepgids een van de voornaamste bindmiddelen tussen omroep en ‘achterban’. Omroepgidsen werden steeds meer instrument in de onderlinge concurrentieslag om kijker, consument en dus zendtijd. Bardoel en d’Haenens (2003: 121) concluderen dan ook dat in de periode na 1967 de oude maatschappelijke band tussen omroep en burger veranderde in een op de consument georiënteerde benadering. Sinds 1997 moeten (nieuwe) abonnees van een omroepblad aangeven dat ze ook als lid willen worden geteld. Dit zal bijgedragen hebben aan de sterke daling van de ledenaantallen tussen 1992 en 2004 die het Commissariaat voor de Media in augustus van 2004 publiceerde.¹

De verenigingsstructuur bepaalt ook sterk de toegankelijkheid van het publieke omroepbestel. Sinds de concessiewet van 2000 bepalen de ledenaantallen weliswaar niet meer hoeveel zendtijd een omroepvereniging krijgt (voor een A-, B- of C-status), maar er is wel een drempel opgenomen van minimaal 300.000 leden om voor erkenning in aanmerking te komen. Inmiddels is door ex-staatssecretaris Van Leeuwen een uitzondering op deze regel gemaakt voor de ‘jongerenomroep’ BNN, vanuit de gedachte dat het moeilijker is jongeren aan een vereniging te binden. Voor deze omroep geldt een minimum van 150.000 leden. Hoewel BNN door een ledenwerfactie en door uiteindelijke instemming van de Eerste Kamer met een ‘gelegenheidswet’ voorlopig uit de problemen lijkt, was het een tijd lang niet denkbeeldig dat het doek voor deze omroepvereniging zou vallen. In dat geval was de EO, toegetreden in 1970, in het huidige publieke bestel de jongste omroepvereniging geweest (Veronica stapte immers in 1995 uit het publieke bestel). Momenteel overweegt de TROS – overigens niet voor de eerste keer – om het publieke bestel te verlaten.

Het ledenaantal als legitimatie voor omroepverenigingen is al veel langer onderwerp van discussie. Aangezien het merendeel van de omroepverenigingen zijn leden aan zich bindt via de televisiegidsen, is de legitimiteit ook hier dun. Als we kijken naar leden die enkel lid zijn van een vereniging, heeft BNN nu misschien wel meer legitimiteit dan de meeste grote omroepverenigingen. De problemen die een omroep als BNN nu ervaart om jongeren aan een vereniging te binden, zullen bovendien in de toekomst voor nagenoeg alle omroepen gaan gelden.

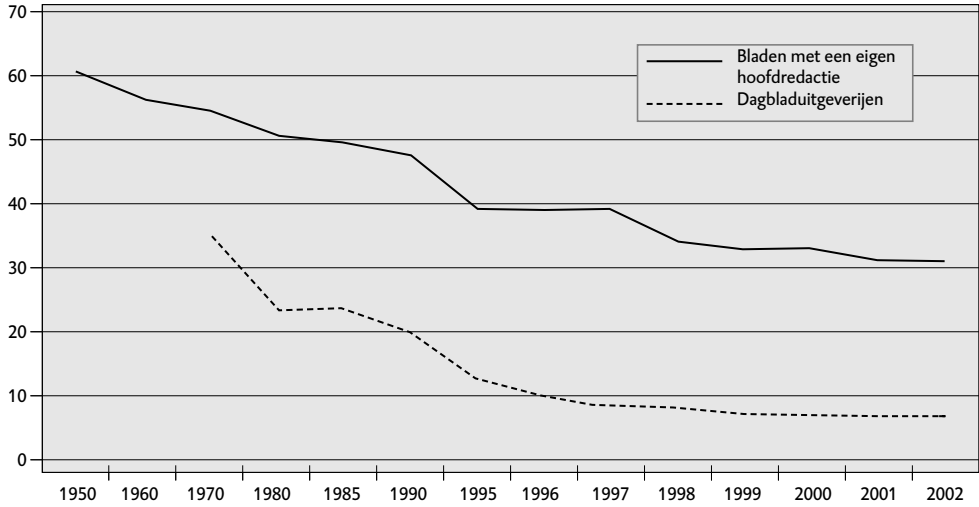
Van Bruggen en Zunderdorp (2003) beschouwen de huidige problemen van BNN als een pilot voor de situatie waarin de gehele publieke omroep zich over enkele decennia bevindt. Zowel de rechter als de NMa en recentelijk de Hoge Raad hebben de bescherming van de programmeergegevens door de omroepverenigingen herhaaldelijk in twijfel getrokken. Deze langsturende juridische kwestie werd onlangs door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven beëindigd. Het College stelde dat de publieke omroep niet verplicht kan worden programmeergegevens aan *De Telegraaf* ter beschikking te stellen, zodat deze ook een – gratis – gids kan maken. Ondanks dit vonnis wordt het monopolie op de programmeergegevens van de publieke omroep misschien toch nog beëindigd, aangezien VVD en D66 een initiatiefwetsvoorstel hebben ingediend dat voorziet in het vrijgeven van de programmeergegevens (*NRC Handelsblad*, 2004).

2.2.2 CONCENTRATIE

Mediaconcentratie is een veelbesproken fenomeen dat de gemoederen in de politiek en in de media van tijd tot tijd behoorlijk weet te verhitten. Die onrust wordt veroorzaakt door de vrees dat (vergaande) mediaconcentratie ten koste zal gaan van de pluriformiteit in de media en het media-aanbod. Mediaconcentratie is echter een proces dat drie mogelijke vormen heeft: redactionele concentratie (samengaan van redacties), publieksconcentratie (publiek verdeelt zich steeds schever over de aanbieders) en aanbiedersconcentratie (samengaan van uitgevers en producenten) (Bakker en Scholten 2003). De verschillende vormen van concentratie kunnen zich bovendien nog voordoen op de verschillende deelgebieden (of deelmarkten) in het medialandschap. Met name de concentratietendenzen in de markt van de dagbladpers en in die van de televisie liggen ten grondslag aan vrees voor verschraving van het aanbod, de vrije en onafhankelijke nieuwsgaring en daarmee de functie van de media in het democratische bestel.

Dagbladen

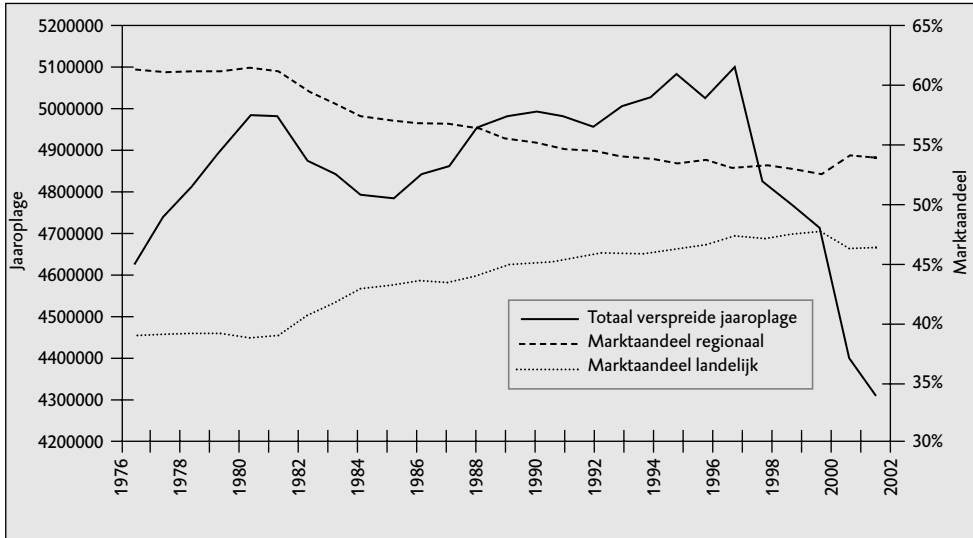
Als het gaat om de dagbladpers spreken we over twee golven van concentratie: een eerste golf tussen 1960 en 1975 en een tweede vanaf de jaren negentig (Van Vree et al. 2003). De eerste golf kwam in de ogen van Van Vree et al. voort uit een samenklontering van het publiek (publieksconcentratie), die op haar beurt weer het gevolg was van ontzuiling en dolende lezersgroepen. Om de op drift geraakte lezers aan te trekken, investeerden dagbladuitgevers stevig in de kwantiteit en kwaliteit van hun krantenaanbod. Daardoor namen de vaste kosten van de krantenproductie sterk toe, met als resultaat dat een aantal titels sneuvelde en dat bij de uitgevers een proces van schaalvergroting optrad (zie figuur 2.1.).

Figuur 2.1 Dagbladen met een eigen hoofdredactie en zelfstandige dagbladuitgeverijen, 1950-2002

Bron: Bakker en Scholten 2003, bewerking WRR

In de jaren negentig volgde een tweede concentratiegolf in de dagbladpers. Opnieuw sneuvelden binnen een paar jaar enkele zelfstandige dagbladtitels. De grootste concentratie deed zich echter voor bij de uitgeverijen. In de terminologie van het Commissariaat voor de Media is in de Nederlandse media inmiddels een 'wet van drie' gaan gelden. Voor de uitgeverijen in de dagbladpers betekent dit dat drie grote uitgeverijen (PCM, De Telegraaf en Wegener) inmiddels ongeveer 90 procent van de markt in handen hebben (zie tabel 2). Gezien de Nederlandse mededingingsregels kan deze concentratie niet veel verder meer toenemen. Daarmee lijkt overigens een nieuw hoofdstuk te zijn aangebroken in de geschiedenis van de Nederlandse dagbladwereld. De nieuwste trend is dat het eigendom van Nederlandse dagbladen internationaliseert. Voor het eerst dienen zich buitenlandse spelers aan op deze markt. Zo nam de Vlaamse Persgroep een aandeel in *Het Parool* en kwam het meerderheidsbelang van de Nederlandse persgigant PCM in handen van het Britse APAX. Ondanks de concentratietendens en de schaalvoordelen die daarmee behaald moeten worden, zitten de kranten al geruime tijd in de hoek waar de klappen vallen. Sinds 1997 zijn de totale oplagecijfers gestaag gedaald en sinds 2001 vallen ze zelfs onder het laagst gemeten niveau in 1976 (zie figuur 2.2). Dat Nederland in termen van de klassieke dagbladen 'ontleest', valt op basis van deze cijfers niet te ontkennen. Zowel regionale kranten als landelijke dagbladen dragen bij aan die trend – al blijkt uit het materiaal van Cebuco (2003) dat de landelijke dagbladen het meest bijdragen.

Figuur 2.2 Totaal verspreide oplage dagbladen (absolute aantallen) en marktaandeel landelijke en regionale dagbladen, 1976-2002



Bron: Cebuco 2003, bewerking WRR. De totaal verspreide jaaroplage is berekend voor alle landelijke en regionale dagbladen exclusief *Sp!ts* en *Metro*

Aangezien de neergang van de oplagecijfers al is begonnen vóór de huidige economische recessie, is de conjunctuur niet zonder meer de hoofdschuldige, hoewel deze daar in de latere jaren zeker wel aan zal hebben bijgedragen. Andere logische verklaringen zijn de opkomst en verspreiding van het gebruik van internet als bron van informatie (nieuwssites, internetedities van kranten etc.), maar zeker ook de recente nieuwkomers en buitenbeentjes op de markt: *Metro* en *Sp!ts*. Deze ochtendbladen hebben zich in een razend tempo een plaats verworven op de dagbladmarkt, door gratis verspreiding op een moment dat de lezer de tijd heeft om te lezen (voornamelijk in het openbaar vervoer tijdens de ochtend- en avondspits). Beide kranten hebben een hoge oplage en vanwege het 'hergebruik' een nog hoger bereik. Zo heeft *Sp!ts* zich inmiddels, op basis van een gemiddelde dagelijkse oplage van 367.522 exemplaren en een bereik van 1.576.000 lezers per dag, de slogan 'de tweede krant van Nederland' toegeëigend.² Aangezien *De Telegraaf* en *Sp!ts* van moederbedrijf De Telegraaf zijn, heeft dit concern dus de twee grootste Nederlandse kranten in handen.

Het onderscheid tussen lokale/regionale dagbladen en landelijke dagbladen wordt veel gehanteerd. De verhouding in termen van marktaandeel tussen beide is langzaam maar zeker aan het verschuiven in het voordeel van de landelijke dagbladen. In figuur 2.2 zijn ook de wederzijdse marktaandelen tegen elkaar afgezet. Opvallend is dat het marktaandeel van de landelijke kranten over de jaren 1976-2002 gestaag toeneemt (van 39% naar 46%), maar in de laatste jaren juist weer omkeert ten gunste van de regionale dagbladen.³ Een andere zeer opvallende concentratietendens in de sector van de dagbladen is de regionale spreiding van

landelijke dagbladen en regionale dagbladen. Uit gegevens van Cebuco (2003: 81) blijken belangrijke regionale verschillen. Zo hebben landelijke dagbladen een zeer sterke positie in de Randstad en een zwakke positie daarbuiten. In termen van verspreiding zouden we de landelijke bladen bijna regionaal kunnen noemen. Bij sommige landelijke dagbladen moet wel bedacht worden dat zij een regionale/stedelijke kleur hebben in de Randstad. Zo is het *Algemeen Dagblad* een overwegend Rotterdamse krant en was *Het Parool*, toen het nog tot de landelijke markt werd gerekend, bij uitstek een Amsterdamse krant. Toch is de scheve verdeling van de landelijke dagbladen zeer opvallend.

Het is dus de vraag of we landelijke en lokale/regionale dagbladen als één markt moeten beschouwen. Als er een onderscheid tussen deze markten wordt gemaakt, is volgens Bakker (2002) de concentratie op de regionale markt het meest zorgelijk: in de meeste provincies domineert één uitgever, het aantal titels is sterk afgenomen en veel redacties zijn als gevolg van fusies samengevoegd. Het gevolg van deze ingrepen in de bedrijfsvoering is dat vele regionale kranten in een *circulation spiral* terechtgekomen zijn. De dalende oplage leidt tot afnemende inkomsten van abonnees en adverteerders, de bezuinigingsmaatregelen die daarop volgen, zetten de redactionele kwaliteit van de krant verder onder druk, wat vaak weer leidt tot verlies van abonnees (KPMG, 2004; Broersma, 2003). De NMa ziet er in haar beslissingen ook op toe dat de (inhoudelijke) diversiteit van lokale media gewaarborgd blijft. Zo stelde de mededingingsautoriteit strikte voorwaarden aan de overname van de regionale kranten *De Limburger* en *Het Limburgs Dagblad* door de Telegraaf-groep. De Telegraaf moest zich verplichten de commerciële en redactionele onafhankelijkheid van deze kranten voor onbepaalde termijn te garanderen. Daartoe moesten beide dagbladen in aparte vennootschappen worden ondergebracht die een eigen commercieel en financieel beleid voeren en over onafhankelijke redacties beschikken.⁴ Het is evident dat hier de spanningen tussen bedrijfseconomische processen en sociaal-culturele noties van pluriformiteit meer aan de oppervlakte komen te liggen.

Televisie

Op de televisiemarkt zien we een vergelijkbare tendens als op die van de dagbladen, zij het dat de concentratie pas op gang kwam na de invoering van het duale bestel eind jaren tachtig. De concentratie op de televisiemarkt bestaat voornamelijk in termen van bezit, of meer specifiek: het bezit van de 'moederbedrijven'. Het aantal kanalen en de aanbieders van programma's (inclusief omroepverenigingen binnen het publieke bestel) zijn sinds de introductie van de televisie in Nederland immers alleen maar toegenomen. In de regel worden er drie aanbieders onderscheiden, die allemaal een aantal verschillende kanalen hebben. Het gaat dan om de publieke omroep (met drie kanalen en een veelvoud aan omroepen) en de twee commerciële conglomeraten, SBS en de HMG-groep met beide drie kanalen (zie tabel 2.1). Ook binnen de sector televisie geldt dus een wet van drie: in 2002 hadden deze drie aanbieders gezamenlijk een marktaandeel van 85 procent (Commissariaat voor de Media, 2003).

Tabel 2.1 Marktaandeelen publieke en commerciële omroepen 1990–2002 (in percentages)

Omroep	1990		1994		1998		2002	
Nederland 1	24		16		13		12	
Nederland 2	25		17		17		17	
Nederland 3	13		18		10		8	
publieke omroep		62		51		40		37
RTL 4	21		26		18		17	
RTL 5	--		6		4		5	
Yorin/Veronica	--		--		10		6	
zenders HMG		21		32		32		28
SBS 6	--		--		10		11	
Net 5	--		--		--		5	
V8	--		--		--		4	
zenders SBS						10		20
totaal commerciële omroepen		21		32		42		48
Overige (buitenland, video)		17		18		18		15

Bron: Bakker en Scholten 2003: 137

Met name het teruglopende marktaandeel van de publieke omroep na de invoering van het duale bestel is opvallend. Het toegenomen aanbod heeft er wel toe geleid dat mensen meer televisie zijn gaan kijken per dag (van 124 minuten in 1988 naar 179 minuten in 2002),⁵ maar de publieke omroep heeft desondanks fors terrein verloren in dezelfde periode. De publieke omroep zag zich dan ook gedwongen om zijn doelstellingen (in termen van marktaandeel) meer dan eens naar beneden toe bij te stellen. Halverwege de jaren negentig formuleerde de publieke omroep als ondergrens een marktaandeel van 50 procent. In 2002 was die ondergrens verleden tijd en werd het streven gericht op een marktaandeel van 40 procent (dat in dat jaar niet gehaald werd). Overigens is de tanende populariteit van de publieke omroepen geen exclusief Nederlands fenomeen. Ook in landen met vergelijkbare mediamarkten daalde het marktaandeel van publieke omroepen tussen 1991 en 2002. Voorbeelden zijn Oostenrijk (-23%), Portugal (-18%) en Ierland (-15%). Dezelfde trend zien we nog sterker in Scandinavische landen zoals Zweden (-40%) en Noorwegen (-20%) (EBU 2003).

De toename van het aantal aanbieders (in termen van zenders) en het toegenomen aantal uren televisie dat daardoor beschikbaar kwam, hebben volgens Bakker en Scholten (2003: 135 e.v.) niet geleid tot een sterke toename van de variatie in het aanbod. De toename in de zendtijd is vooral ten goede gekomen aan de categorieën 'drama' (buitenlandse series en soaps) en reclame. Het gaat daarbij

uiteraard wel om relatieve verdelingen in de zendtijd. In absolute getallen is voor alle categorieën, zoals informatie, sport, kunst et cetera, de zendtijd toegenomen.

Kabelbedrijven

Sinds de privatisering van de kabelbedrijven begin jaren negentig is concentratie ook in deze sector een punt van aandacht geworden. Met de intrede van de commercie en het winstoogmerk veranderden kabelbedrijven van transporteurs van informatie (die 'geen boodschap aan de boodschap hadden') in multimediale dienstverleners, die geld willen verdienen door communicatiediensten en zelf samengestelde programmapakketten aan te bieden (Bardoel en Van Cuilenburg 2003: 258). Geheel naar Nederlandse mediatraditie gaat inmiddels ook in deze sector een 'wet van drie' op. Waren er in het begin van de jaren negentig nog enkele honderden kabelexploitanten, inmiddels is dat aantal door overnames en fusies drastisch gedaald. De drie grote kabelexploitanten UPC, Essent en Casema bedienen gezamenlijk bijna 86 procent van de Nederlandse huishoudens (Commissariaat voor de Media 2003: 63). Op regionaal niveau is meestal sprake van een monopoliepositie voor één van de drie grote aanbieders, wat al de nodige klachten heeft opgeleverd over dienstverlening en de afhandeling van klachten (Schillemans 2003).

Andere problemen met de grote exploitanten doen zich voor met het programma-aanbod. In de wet zijn zogenaamde *must-carry*-zenders vastgelegd die kabelexploitanten in ieder geval moeten doorgeven (zoals de publieke omroep). Buiten deze verplichte nummers nemen de verschillen langzaam toe. In de vorm van programmaraden zijn bovendien een soort 'poortwachters' aangesteld. Gemeenteraden zijn verplicht een programmaraad in te stellen die een zwaarwegend advies uitbrengt over de samenstelling van het wettelijk minimumpakket. Deze programmaraden moeten een afspiegeling zijn van de lokale gemeenschap en zo bijdragen aan een pluriform (en gelegitimeerd) programma-aanbod. Een zwaarwegend advies is echter nog niet bindend en kabelmaatschappijen kunnen de adviezen naast zich neerleggen, wat in de praktijk soms ook gebeurt. Aangezien de overheid met de vereiste *must-carry*-zenders al een redelijk zware druk legt op een normale, op winst gerichte bedrijfsvoering van de kabelmaatschappijen, is het niet-bindende karakter van het advies wel te verklaren. Soms komt de lokale overheid echter zelf in het geweer tegen beslissingen van de kabelmaatschappijen om eigen belangen veilig te stellen. Zo ondernam het Amsterdamse gemeentebestuur (met het oog op buitenlandse hotelgasten) met succes actie om de nieuwszender CNN terug op de Amsterdamse kabel te krijgen (Bakker en Scholten 2003: 122).

Verder duiken er regelmatig verschillen van inzicht op tussen de kabelaars en de commerciële zenders over vergoedingen voor de doorgifte en zijn er op lokaal niveau de nodige moeilijkheden over de doorgifte van lokale publieke omroepen (Van Bockxmeer et al. 2002). De belangen van de kabelaars en die van de zenders lopen uiteraard uiteen en zijn tot op zekere hoogte tegenstrijdig. Kabelmaatschappijen hebben er belang bij het standaardpakket zo klein mogelijk te maken

en zoveel mogelijk zenders over te hevelen naar het (duurdere) pluspakket. Zenders hebben er alle belang bij om in het standaardpakket te komen en te blijven met het oog op een zo groot mogelijk bereik en een zo sterk mogelijke positie ten opzichte van adverteerders. De commerciële exploitatie van kabelnetwerken lijkt mede onder druk van de verschillende wensen en invloeden die hierboven zijn beschreven geen eenvoudige aangelegenheid te zijn.

2.2.3 COMMERCIALISERING

Twee opvattingen over commercialisering zijn hier van belang. In de eerste plaats kan men denken aan media-aanbieders die commercieel te werk gaan in termen van concurrentieverhoudingen en de jacht op consumenten en marktaandeel. In de tweede plaats gaat het om de toegenomen invloed van reclame als bron van inkomsten voor verschillende media en daarmee ook de veranderende inhoud van de media, waarin reclame een steeds grotere rol speelt.

Een eerste golf van commercialisering is een direct gevolg van de ontzuiling geweest. De ontzuiling doorbrak traditionele loyaliteiten en zorgde ervoor dat verschillende media in plaats van het 'bedienen van een achterban' de aandacht van de consument moesten zien te trekken. Commercialiseren en populariseren liggen hier dicht bij elkaar. De TROS, in 1966 de eerste nieuwkomer in het omroepbestel, richtte zich niet op de verheffing van de eigen achterban, maar op de wensen van de kijker. De onderlinge dynamiek en concurrentie die daarvan het gevolg waren, werd al snel vervat in het woord 'vertrossing' (Van Vree et al. 2003). De 'vertrossing' in het publieke bestel bleek niet tegen te houden, ondanks verwoede pogingen daartoe van de politiek (zoals het uitsluiten van Veronica). Ook in andere media nam de concurrentieslag om de consument toe (zie de paragraaf over concentratie). In de jaren negentig kregen zowel de radio als de televisie te maken met de invoering van een duaal bestel, waarin commerciële zenders de slag om de kijker en luisteraar nog verder op scherp zetten. Onder invloed van deze concurrentie is ook de programma-inhoud gaan schuiven. Omroepen introduceerden de 'sandwich-formule', waarbij zwaardere programma's werden omgeven door lichtere kost. Later kwamen ze met concepten als *infotainment* en imiteerden zij succesvolle programmaformules van de commerciële omroepen. De publieke omroep schippert steeds meer tussen het bewaken van zijn publieke imago enerzijds en het opkrikken van de kijkcijfers met commercieel getinte programma's anderzijds. Anders gezegd: de huidige doelstelling van een breed bereik moet worden afgewogen tegen de inhoudelijke doelstelling van de publieke opdracht.

De twee hoofdspelers (commerciële zenders en publieke omroep) concurreren met elkaar, maar beide met één hand op rug. Waar het gaat om de financiering van de programma's en bedrijfsvoering hebben de publieke omroepverenigingen op het eerste gezicht het voordeel: zij krijgen geld uit publieke middelen en inkomsten uit reclame. De commerciële zenders zijn volledig op reclame-inkomsten aangewezen (en zijn daar als onderneming uiteraard ook op gericht). Op de publiekmarkt (van kijkcijfers en marktaandeel) hebben de commerciële

zenders echter weer de handen vrij; het voornaamste criterium voor programma's is de kijkdichtheid en binnen de grenzen van wet- en regelgeving over de inhoud is *anything goes* het devies. Juist op dit punt van de inhoud is de publieke omroep gebonden aan het profiel dat de publieke taak hem oplegt en dat de inzet van het publieke geld rechtvaardigt. Dat de inhoudelijke begrenzing van het publieke profiel flexibel is, bleek de afgelopen decennia wel. Tegelijkertijd zit daar echter ook een probleem: als het profiel te flexibel is, kunnen de publieke omroep en de commerciële omroep te veel op elkaar gaan lijken. En waaraan ontleent het publieke bestel dan nog zijn legitimiteit?

Reclamegelden zijn in de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden in het medialandschap. In 2002 lagen de brutobestedingen aan reclame gezamenlijk op ruim € 4,1 miljard. Dat is echter een onderschatting: in werkelijkheid liggen de bestedingen nog iets hoger (Bakker en Scholten 2003). Het merendeel van dit geld wordt besteed aan gedrukte media, radio en televisie. De gedrukte media verliezen hier echter al jaren (flink) terrein (zie tabel 2.2).

Tabel 2.2 Reclamebestedingen per mediumtype 1993-2002 (in procenten)

Mediumtype	1993	1995	1997	1999	2001	2002
Gedrukte media	51	50	49	42	40	36
Radio/televisie	40	45	46	43	46	50
Buitenreclame	8	5	5	4	4	4
Niet-geadresseerd drukwerk				10	10	10
Overig	1	1	0	0	0	0

Bron: Bakker en Scholten 2003: 214.

Het verlies van de gedrukte media betreft overigens wel uitdrukkelijk het relatieve aandeel. De totale mediabestedingen voor deze sector stegen tussen 1993 en 2002 van € 808 miljoen naar € 1.487 miljoen. Voor de dagbladen tekent zich recenter echter wel een omslagpunt af. Na het hoogtepunt van 2000 op € 714 liepen de inkomsten in twee jaar tijd (2002) met € 50 miljoen terug. Dagbladen zijn bovendien voor ongeveer 60 procent afhankelijk van advertentie-inkomsten, waardoor de teruggang, indien deze doorzet, hard aan kan komen. Sommige categorieën van adverteerders, zoals de rubrieken 'vraag en aanbod' 'tweedehands auto's' en sommige personeelsadvertenties, hebben bovendien de wijk naar internet genomen, aldus Wegener-voorzitter Houwert in 2003. De inkomsten van dagbladen zijn erg conjunctuurgevoelig, gezien de grote afhankelijkheid van personeelsadvertenties. Tegelijkertijd hangen reclame-inkomsten uiteraard af van oplagecijfers. In het algemeen geldt: hoe groter de oplage, des te hoger de advertentietarieven. Dalende oplagecijfers verminderen de inkomsten en verhogen de kosten. Hierdoor wordt investeren moeilijker, waardoor abonnees afhaken. Zo komt een krant terecht in een *circulation spiral* waaruit het moeilijk ontsnappen is (Broersma 2003:37).

Bij het medium televisie tekent het onderscheid tussen publiek en commercieel zich zoals gezegd vooral in financiële termen af. De inkomsten van de publieke omroep bedroegen in 2001 € 818 miljoen. Hiervan was ‘slechts’ € 215 miljoen afkomstig uit reclamegelden. De publieke omroep ontving met andere woorden een rijksomroepbijdrage van € 603 miljoen. Het is daarom niet verwonderlijk dat de commerciële zenders het woord ‘concurrentievervalsing’ wel eens laten vallen. Toch werd de deur voor reclame op televisie pas relatief laat opengezet. Pas in 1967 werd het verbod op reclame voor de audiovisuele media opgeheven en werd de STER opgericht die de reclame in vastgestelde blokken op de tv bracht. Sindsdien is het belang van reclame dus aardig toegenomen, waarbij zich een verschil aftekent in de graden van vrijheid – zowel in kwantiteit als in kwaliteit – die zenders hebben om met reclame om te gaan. Volgens de mediawet mag de publieke omroep niet meer dan 10 procent van de zendtijd besteden aan reclame. De commerciële zenders hanteren een ruimere marge (15%)⁶ en gaan bovendien aanzienlijk ruimhartiger om met sluikreclame en sponsoring. De op Nederland gerichte zenders RTL 4 en 5, die juridisch gesproken Luxemburgse zenders zijn, hebben een nog grotere vrijheid van handelen (Bakker en Scholten 2003). Als gevolg hiervan is het eenvoudige en herkenbare reclameblokje inmiddels met een heel scala aan mogelijkheden uitgebreid (zie tekstbox 2.1). Daarbij wordt het steeds moeilijker om het onderscheid tussen programma’s en reclameuitingen te maken en raken informatie en promotie verknoot. Ook technologische ontwikkelingen als digitalisering vergroten de mogelijkheden om inhouden te vermengen en op subtiele wijze reclame in programma’s te verwerken.

Tekstbox 2.1 Vormen van sponsoring bij commerciële televisiezenders

Vormen	Korte omschrijving
<i>Price sponsoring</i>	Adverteerder stelt prijzen beschikbaar, merknaam wordt genoemd.
<i>In-programme branding</i>	Als boven, bovendien wordt promotiefilmje over product vertoond.
<i>Bartering</i>	Adverteerder stelt programma aan tv-zender ter beschikking en krijgt in ruil gunstige positie in omringende reclamezendtijd.
<i>Billboarding</i>	“Dit programma wordt u mede aangeboden door...”
<i>Product placement</i>	Product van adverteerder wordt in programma in beeld gebracht.
<i>Item sponsoring</i>	Commerciële boodschap van adverteerder wordt in programma als redactioneel onderwerp behandeld.
<i>In-script sponsoring</i>	Product van adverteerder samen met commerciële boodschap in script verwerkt.
<i>Programmaparticipatie</i>	Gehele programma komt in samenspraak met adverteerder tot stand, merknaam wordt op verschillende manieren in programma verwerkt.

Bron: Bakker en Scholten 2003: 227

Programma’s en reclame worden vaak doelbewust op een vage manier vermengd om het effect zo groot mogelijk te laten zijn. Dat maakt de beoordeling lastig. Overigens is de overheid ook een van de spelers op deze markt van ver-

vagende grenzen. Denk bijvoorbeeld aan het door het ministerie van Defensie gesponsorde *Charlie company* en *Combat*, dat de werving voor de krijgsmacht moest verbeteren (*in-script sponsoring*). Met de wijziging van de mediawet in 2000 is de sponsoring van publieke omroepen door bedrijven drastisch beperkt. Sindsdien zijn het steeds meer de overheden en de ideële organisaties die programma's sponsoren. Daarbij gaat het om aanzienlijke bedragen en de sponsorrelaties zijn vaak onduidelijk. Met andere woorden: de kijker heeft vaak geen idee dat de boodschap op zijn minst afgestemd is met de geldschietter.⁷ Hetzelfde geldt voor de lezer. De meeste krantenkaternen worden gemaakt vanuit een commercieel en niet vanuit een journalistiek oogpunt. Ook denken redacties na over de merites van de *advertorial*, waarbij de adverteerder zelf de inhoud van een artikel kan bepalen. Kranten zijn daarin terughoudender dan tijdschriften, maar ook daar gebeurt het soms (Prenger en Van Vree 2004: 111). Overigens kan de doelgroep van krant of tijdschrift zelf een tegenwicht vormen voor deze ontwikkeling. Het gamesblad *Power Unlimited* heeft zijn positie als marktleider te danken aan zijn anti-commerciële toon, en de hoofdredacteur vermoedt dat één *advertorial* hem al vele lezers zou kosten. Prenger en Van Vree constateren: "Als de lezers allergisch zijn voor zelfs maar een zweem van vermenging van belangen, zal de redactie zich daar verre van houden" (2004: 119). Toch is het belang van de commercie 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."

2.2.4 TECHNIEK: VRAGEN VAN TOEGANG EN MANIPULATIE

Technologische ontwikkelingen raken media-aanbieders op vele manieren. Op het meest algemene niveau is de technologie een bron van verandering die zowel kansen als bedreigingen met zich meebrengt. Technologische innovaties als centrale antenne-inrichtingen, kabelnetten en omroepsatellieten zorgden ervoor dat schaarste steeds meer een betrekkelijk begrip werd en dat nieuwe media-aanbieders hun kansen konden grijpen. Met de aanstaande digitalisering van de ether verdwijnt het schaarsteargument zelfs nog verder naar de achtergrond (zie bijvoorbeeld Biesboer et al. 2004). Tegelijkertijd gaan technologische veranderingen gepaard met onzekerheid over de sociaal-culturele acceptatie die (dure) innovaties kan maken of breken. Kranten staan bijvoorbeeld onder druk van de nieuwsvoorzieningen op internet en zien hun oplage al geruime tijd dalen. Hoewel de internetexperimenten van kranten nog nauwelijks winstgevend zijn, leidt onzekerheid over de toekomst toch tot voorzichtig investeringsgedrag in de echte (non-virtuele) wereld. Investerings in dure drukpersen worden uitgesteld als gevolg van onzekerheid over de marktontwikkelingen en over de vraag wat in de toekomst met het krantenbedrijf mogelijk is op internet. Waar zal de consument warm voor lopen? En vooral: waarvoor zal hij willen betalen? Innovatie alleen is niet voldoende: pas als gebruikers zich nieuwe technologie toe-eigenen ontstaat het grote succes. De domesticatie van technologie is al even onvoorspelbaar als doorslaggevend (Frissen 2004).

Nieuwe poortwachters, verborgen agenda's?

Geld verdienen met nieuwe media blijkt voor veel bedrijven tot op heden een moeilijke opgave. Vreemd genoeg is de media-industrie zelf daarop beslist geen uitzondering. Rutten (2004) spreekt van een digitale paradox: “Die houdt in dat de mogelijkheden om burgers en consumenten via digitale distributie kennis te laten nemen van de producten van de media-industrie nog nooit zo groot is geweest, terwijl aan de andere kant de mogelijkheden om er geld aan te verdienen afnemen.” Het feit dat er nu een generatie opgroeit met het idee (en deels de feitelijke omstandigheid) dat informatie op internet gratis is, zal de opgave om internet commercieel interessant te maken niet vereenvoudigen. Ook de ervaringen van jongeren die gratis – en vaak illegaal – muziek downloaden van internet dragen daaraan bij.

Het aanbod op internet is gigantisch en groeit exponentieel. Dat is tegelijkertijd de rijkdom en het probleem ervan. Internet wordt bovendien een steeds belangrijker bron van informatie voor steeds meer burgers. In de Verenigde Staten blijkt uit sommige onderzoeken al dat internet als het belangrijkste medium voor informatievoorziening wordt gezien, voor boeken, kranten en televisie (Dijstelbloem en De Beer 2003). Om informatie te ontsluiten gebruiken de meeste surfers een zoekmachine. In de toptien van meest populaire internetsites zijn steevast de hoogste plaatsten voor zoekmachines ingeruimd (Bakker en Scholten 2003; Hargittai 2004). Zoekmachines kunnen als de poortwachters van internet beschouwd worden en hebben als zodanig een grote invloed op wat mensen wel en niet vinden en bekijken. Uit internationaal onderzoek blijkt dat de overgrote meerderheid van de gebruikers alleen de eerste pagina met zoekresultaten van een zoekmachine gebruikt (Hargittai 2004). De centrale positie van zoekmachines in het dagelijkse internetgebruik draagt ertoe bij dat bedrijven graag reclame maken op de sites van zoekmachines, en het liefst op die belangrijke eerste pagina. Aangezien het enthousiasme van consumenten voor reclame niet bepaald groot is en zoekmachines alleen adverteerders aantrekken als veel consumenten ze gebruiken, wordt reclame niet altijd even duidelijk als reclame voorgesteld. De mate waarin reclame als een ‘objectief’ zoekresultaat wordt voorgesteld, varieert van de ene zoekmachine tot de andere. De grens tussen reclame en misleiding verschilt dan ook van site tot site. Reclame op internet, met zijn groeiend aantal gebruikers, wordt dus meer en meer een lucratieve activiteit (zie ook *The Economist*, June 26th 2004). Het feit dat de meeste gebruikers het www via een zoekmachine ontsluiten, maakt dat bedrijven daar aansluiting zoeken. Inmiddels is er al een geheel nieuwe industrie ontstaan voor *search engine optimization*, die bedrijven adviseert hoe ze ervoor kunnen zorgen dat hun webpagina's zo hoog mogelijk in de zoekresultaten van zoekmachines terechtkomen (Hargittai 2004). Dankzij hun centrale positie lijken zoekmachines dus steeds lucratiever te worden. Zo werd vlak voor de beursgang van Google in augustus 2004 gefluisterd dat het ongeveer 15 miljard dollar waard zou zijn. Tegelijkertijd wordt ook gesteld dat het succes van dit soort internetgadgets en hypes uiterst vluchtig kan zijn: “For Google to stay permanently ahead of other search-engine technologies is almost impossible, since it takes so little – only a bright idea by another set of geeks – to lose the lead” (*The Economist*, November 1st 2003: 33).

Bovendien kan de techniek het de adverteerder ook moeilijker maken. Zo worden er technische snuffjes ontwikkeld om reclame te ontwijken, die bijna bij voorbaat op de nodige sympathie van de consument kunnen rekenen. In een conflict tussen RTL en de maker van het apparaat *Fernseh Fee*, dat reclame blokkeert, besliste het Duitse hooggerechtshof in 2004 in het voordeel van de laatste. Dit apparaat, dat wegzapt bij een reclameblok, mag in Duitsland nu op de markt worden gebracht (*de Volkskrant* 2004). De slag om andere apparaten die nog verdergaan – zoals de Tivo, een recorder die bij opname de reclameblokken kan skippen en de Tivion, die reclameblokken vervangt voor op doelgroepen toegesneden reclame – is echter nog niet gestreden. Ontwikkelingen als deze verklaren wel waarom adverteerders op zoek gaan naar andere mogelijkheden om de klant te bereiken. Reclame vermengen met programma's is daarbij uiteraard een aantrekkelijke optie.

2.2.5 MEDIA ALS POLITIEKE ARENA

Een goed functionerend medialandschap is een vitaal onderdeel van de democratie en in zekere zin ook een voorwaarde voor het goed functioneren daarvan. De verhoudingen tussen de journalistiek enerzijds en de overheid en politiek anderzijds staan daarbij centraal. Onder invloed van processen als ontzuiling en veranderende technologische mogelijkheden zijn die behoorlijk gewijzigd. Zowel in de journalistiek als bij de overheid zijn er professionaliseringsprocessen in gang gezet die de verhoudingen op sommige punten op scherp hebben gezet. Hoewel spanning tussen beide partijen een normaal en essentieel onderdeel is van de maatschappelijke en democratische functie van het medialandschap, is er misschien toch meer aan de hand.

Professionalisering van de journalistiek, 'vermediatisering' van de overheid

Het einde van de verzuiling bracht een proces van professionalisering op gang dat de journalistieke cultuur in Nederland aanzienlijk veranderde. Veel van de waarden die centraal staan in het huidige ideaal van de journalistiek – zoals onafhankelijke berichtgeving, hoor en wederhoor et cetera – komen in de periode van ontzuiling van de grond. Een van de belangrijkste inhoudelijke veranderingen was de wisseling van perspectief. Gaandeweg werd het nieuws niet langer uitsluitend aan de hand van de agenda en interpretatie van de autoriteiten gebracht, maar steeds meer vanuit het perspectief van de burger of het publiek (Van Vree et al. 2003: 84). De journalistiek ontwikkelde zich in deze jaren tot een 'waakhond' op het terrein van politici en bestuurders. Nog steeds laat de journalistiek zich voorstaan op deze rol, en critici kijken vaak met heimwee terug naar de hoogtijdagen uit deze periode. Van Praag (2003, p. 151) wijst er echter op dat deze fase (die hij de *public logic* noemt) in Nederland maar kort heeft geduurd en bovendien alleen in een zwakke vorm heeft bestaan.

Vanwege de gevoelige relaties tussen journalistiek, persvrijheid en het recht op vrije meningsuiting, staat de overheid zich weinig regulerende bevoegdheden toe en is het dominante model voor de 'sturing' van de journalistiek dat van de zelf-

regulering. Die is (daarom) echter in hoge mate informeel, niet vastgelegd en institutioneel verankerd, enkele uitzonderingen zoals het redactiestatuut daargelaten (Bardoel 2003). Zelfregulering en professionalisering gaan meestal gepaard met de ontwikkeling van beroepsorganisaties, opleidingsinstituten en de formulering van beroepscode. In 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 zelfregulering van de journalistieke professie is daarmee dus aanzienlijk losser dan die van andere beroepsgroepen en is ook niet altijd even scherp. In zekere zin is het beroep van journalist steeds meer een ‘gewoon’ beroep geworden: de journalist gaat om vijf uur naar huis om te eten. Het profiel van de ‘gemiddelde’ journalist kenmerkt zich door een relatief hoge leeftijd, blanke huidskleur en een hoog opleidingsniveau (Deuze 2002).⁸ Tegelijkertijd zijn journalisten sterk naar binnen gericht en slaan zij de kritiek en mening van redactie en collega’s veel hoger aan dan die van het publiek (Bardoel 2003; Deuze 2002).

Met de professionalisering nam ook het aantal journalisten toe. Het aantal (redactioneel) zelfstandige titels mocht dan afnemen, de populatie journalisten groeide gestaag in de afgelopen veertig jaar. Werd in 1960 het aantal journalisten nog geschat op 3.300, in 2001 schatte men dat er 15.000 Nederlandse journalisten waren. De nauwkeuriger cijfers van het lidmaatschap van de Nederlandse Vereniging voor Journalistiek – maar dus wel een onderschatting – waren als volgt: 2.000 leden in 1960 en 9.200 leden in 2001 (Van Vree et al. 2003). De veranderende verhouding van de journalistieke professie ten opzichte van de politiek drukte zich ook cijfermatig uit. Een van de snelst groeiende deelterreinen binnen de journalistiek was het parlementaire perskorps. Om Hilversum viel misschien geen hek te plaatsen – om de woorden van minister Brinkman uit de jaren tachtig te lenen – het Haagse Binnenhof kan echter wel degelijk ‘belegerd’ worden.

Tabel 2.3 Aantal geaccrediteerde parlementair journalisten in Den Haag, uitgesplitst naar mediavorm, 1965-1998

	Pers	RTV	Foto	Totaal
1965	27	4	-	31
1970	41	9	-	50
1975	65	17	-	82
1980	98	22	4	124
1990	130	45	21	196
1998	130	50	20	200

Bron: Van Vree et al. 2002: 91

De concurrentie en de strijd om de *scoop* moeten, gezien de omvang van het perskorps en het beperkte nieuws dat per dag loskomt, enorm zijn. Op haar beurt heeft de overheid inmiddels een eigen legertje tegenover het Haagse perskorps geplaatst. Communicatie is bij de overheid steeds meer een specialisme geworden en het aantal ambtenaren dat zich hiermee bezighoudt, is sterk gegroeid. Volgens een rapport van Berenschot (2003) bedraagt de omvang van het aantal communicatiefuncties bij alle ministeries exclusief Algemene Zaken 764 arbeidsplaatsen. Navraag bij Algemene Zaken leert dat de communicatiefuncties binnen de Rijksvoorlichtingsdienst in totaal 201 arbeidsplaatsen omvatten. Daarmee komt het totale aantal communicatiefuncties bij het rijk op 965 arbeidsplaatsen. Dit grote aantal mensen wordt via opleidingen en trainingen bij de *Academie voor overheidscommunicatie* bovendien steeds verder ‘geprofessionaliseerd’. En dit betreft dan alleen nog ‘de overheid’; ‘de politiek’ voegt daar nog haar eigen specialisten aan toe, zoals de vele politieke voorlichters van partijen en fracties en spindoctors (Nederlandse stijl), die ernaar streven hun partij en persoon zo gunstig en vaak mogelijk voor het voetlicht te krijgen.

De verhouding tussen de journalisten en voorlichters is er dan ook een van achterdocht en tegelijkertijd van wederzijdse afhankelijkheid. Prenger en Van Vree (2004) stellen, in een hoofdstuk over deze materie met de veelzeggende kop *dangerous liaisons*, dat de afhankelijkheid van journalisten van voorlichters eigenlijk te groot en te onevenwichtig is. Door een heel scala aan ontwikkelingen (schaalvergroting, redactionele inkrimping, het belang van de snelle scoop, de druk ‘om niets te missen’, et cetera) 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 vergevorderd is. Journalisten fungeren daar vaak als doorgeefluik van de visies van de *office-holders* en de afhankelijkheid van politici en voorlichters is zeer groot. Het fenomeen dat de professionele autonomie van journalisten onder druk komt te staan van de eisen van de commercie, noemt Gans een proces van *disempowerment* van journalisten. Wijffjes wijst voor Nederland ook 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” (Wijffjes 2004: 507).

Polarisatie van de relatie tussen politiek en journalistiek

De bakens voor zowel de journalistiek als de politiek zijn dus aardig verzet. De mediamarkt heeft steeds meer trekken van een vraagmarkt gekregen. Journalisten moeten vaker over hun schouders kijken, jagen op de scoop waar talloze collega’s ook op uit zijn en moeten in meer algemene termen leuker, onderhoudender en scherper zijn dan de anderen om de zap-grage kijkers en lezers bij de les te houden. Voor politici kan nagenoeg hetzelfde verhaal opgehangen worden; ook zij moeten scherp, *to the point* en onderhoudend zijn, willen ze het oog van de camera en de kiezer vasthouden. De snelheid van nieuwsgaring is bovendien

sterk opgevoerd: de televisie kan grote verhalen (*breaking news*) op elk gewenst moment het publieke domein inbrengen, maar ook de kleinere verhalen verschijnen in recordtempo op internet. De druk van de concurrentie en de snelheid van het medium hebben ertoe geleid dat journalistiek steeds meer wordt beschreven in termen van *horse race*-verslaggeving, *pack journalism*, mediahypes, frames en medialogica (zie bijvoorbeeld RMO 2003; Bardoel 2003; Van Praag 2003).

De verhouding tussen de media – of beter gezegd de journalistiek in al haar verschijningsvormen – en de politiek is eigenlijk ook in een frame komen te staan. Namelijk het frame van macht en machtsverhoudingen. Al geruime tijd vliegen de verwijten tussen journalisten en politici over macht, machtsmisbruik en beperking van mediamacht heen en weer. Jensma, de hoofdredacteur van het *NRC Handelsblad*, sprak over de noodzaak paal en perk te stellen aan wat hij omschreef als het ‘mediagedrag’ van politici. Die beschouwen de media als een podium voor de eigen ambities, waarvan de regie zoveel mogelijk in eigen handen moet blijven. De vice-voorzitter van de Raad van State signaleerde min of meer hetzelfde probleem, zij het vanuit de tegenovergestelde invalshoek. “De politieke controle wordt afhankelijk van de media en hun prioriteiten. De journalisten worden beschouwd als stem van de ‘misnoegde burgers’; belanghebbende deelnemers in plaats van kritische waarnemers. Zij worden het richtsnoer voor de politieke agendering en (vervolgens) voor het bestuurlijk handelen” (Raad van State 2004: 18).

Het debat kent dus vele prominente deelnemers aan beide zijden, maar is nog lang niet afgerond. Toch zijn de deelnemers niet gebaat bij de weinig flatteuze labels die de laatste tijd worden gehanteerd. De ‘dramademocratie’ van Elchardus (2002), waarin politici figureren in het door de media geschreven scenario, en de ‘medialogica’ van de RMO waarin de vorm en de logica van het medium de vorm van het publieke debat beïnvloeden, zijn geen beelden waar politici zich bij neer zullen leggen. Tegelijkertijd is het beeld van een ‘mediacratie’, waarin de machtsverhoudingen tussen het openbaar bestuur en de media doorslaan in de richting van de laatste, uiteindelijk ook geen wenselijk beeld voor de journalist (onder meer Hendriks en Korsten 2001; Brants 2002).

Eigenlijk lijkt het erop dat beide professies in het huidige tijdsgewricht moeite hebben om een evenwicht in hun onderlinge rolverdeling te vinden, een evenwicht dat vroeger eenduidiger was en door beide partijen werd geaccepteerd (zie voor een uitgebreide analyse van dit punt Broeders en Van de Donk 2004). Tot op heden lijkt dit debat echter niet voorbij de huidige patstelling te komen (zie ook de recente artikelen in *NRC Handelsblad* van Van Westerloo (2004) en Planken (2004).

2.2.6 CONCLUSIE: EEN TURBULENTE TOEKOMST VOOR MEDIA-AANBIEDERS

De meest dominante ontwikkelingen in het domein van de media-aanbieders zijn onder drie samenhangende noemers te vangen: commercialisering (van marktpartijen en van media-inhoud), internationalisering (van eigendom en

programma's) en polarisatie (tussen journalisten en politici en tussen programmamakers en mediabedrijven). Deze drie hebben de recente geschiedenis sterk beïnvloed en zullen naar alle waarschijnlijkheid ook in de nabije toekomst dominant zijn.

Internationalisering en commercialisering tezamen zijn verantwoordelijk voor de snelle schaalvergroting van vele mediabedrijven. In toenemende mate zoeken mediabedrijven de Europese schaal en sommige, zoals Bertelsmann, de mondiale schaal. Op zoek naar schaal- en synergievoordelen is er de afgelopen jaren een ware golf aan internationale fusies en overnames geweest, waarbij voorheen gescheiden onderdelen van het medialandschap bij elkaar werden gebracht (Mommaas 2003). Deze overnames en fusies worden gestuurd door een autonome bedrijfslogica, maar zijn waarschijnlijk ook terug te voeren op nationale regelgeving die concentratie binnen nationale markten aan plafonds bindt en bepaalde crossmediale verbintenissen verbiedt of beperkt.

De 'wet van drie' van het Commissariaat voor de Media laat eigenlijk geen ruimte meer voor verdere concentratie in de sectoren dagbladen, kabel en televisie. Hierin is Nederland niet uniek. Ook in andere Europese landen heeft de overheid plafonds ingesteld die nu worden benaderd of reeds zijn doorbroken (bijvoorbeeld de televisiemarkt in Italië). Bovendien is er een gebrek aan effectieve instrumenten om te voorkomen dat een mediabedrijf door het gestelde plafond breekt op basis van de verbetering van zijn prestaties, en dus zijn marktaandeel verhoogt zonder dat er sprake is van fusies of overnames (Ward 2004). Maar de mededingingsregels en de gestelde plafonds zullen er wel aan bijdragen dat fusies en overnames in de toekomst steeds meer een internationaal karakter krijgen, zoals onlangs al bleek met de overname van een belangrijk deel van PCM door het Britse APAX. Mediabedrijven zijn dan op verschillende nationale markten actief en kunnen op Europese schaal sterk groeien zonder op nationale schaal de plafonds te doorbreken die aan concentraties zijn gesteld (zie ook de CPB-bijdrage in deze Verkenning). Een nationaal medialandschap in termen van eigendom verdwijnt daarmee definitief uit beeld.

Deze internationalisering van het eigendom zal ook bijdragen aan verdere commercialisering van het medialandschap in Nederland. De sterke groei van het aantal aanbieders in alle delen van het medialandschap en de concurrentie daartussen, maken commerciële overwegingen veel dominanter dan ze in Nederland zijn geweest. Zeker het televisielandschap is daardoor veranderd van een domein dat door een publieke logica werd gestuurd naar een domein waar om de gunst van de kijker gestreden moet worden, op straffe van dalende kijkcijfers en inkomsten (zie ook paragraaf 2.2.3). Maar ook in van oudsher commerciële media, zoals dagbladen, verscherpen dalende oplages en schaalvergrotingen in de bedrijfsmatige onderbouw van de krant het commerciële belang. De courantiër van vroeger lijkt toch een ander soort commerciële speler dan het management van de hedendaagse grote uitgevers. Dit betekent ook dat de autonomie van de programmamakers en redacties van kranten om zelfstandig en los van de vraag

het aanbod en de inhoud te bepalen, stevig onder druk komt te staan (zie Prenger en Van Vree 2004). Waar de inhoud zich ver losgezongen had van de vraag is dat uiteraard positief te waarden, maar een sterke gerichtheid op de (vermeende) vraag van het grote publiek en een grotere dienstbaarheid aan de belangen van adverteerders brengen ook zo hun eigen risico's met zich mee. Hier schuilen met name risico's voor makers van nieuws en informatieproducten. Conflicten tussen redacties en uitgevers, programmamakers en zenders of omroepen duiden erop dat het evenwicht nog niet gevonden is. Commercie zal in toenemende mate moeilijker uit de inhoud te weren zijn.

Aangezien het aantal aanbieders exponentieel is toegenomen, het publiek steeds verder is verspreid en zap-graag is geworden, maken adverteerders zich zorgen over het bereik van hun boodschap. Het wordt steeds aantrekkelijker voor adverteerders om niet náást de inhoud geprogrammeerd te worden, maar om 'er in te kruipen'. Naarmate consumenten steeds meer de mogelijkheid hebben om reclameblokken te omzeilen, zullen de reclameboodschappen vaker onopgemerkt worden verwerkt in de inhoud, door *product placement* of andere digitale *insert*-technieken (Van Dijck 2002: 16). Ook op internet zijn adverteerders op zoek naar nieuwe mogelijkheden om hun boodschap te brengen, waarbij de techniek het mogelijk maakt om reclame te verpakken als 'reguliere inhoud', zoals bij *rankings* op zoekmachines. Op dit punt speelt de internationalisering een belangrijke rol. Doordat bijvoorbeeld televisieprogramma's steeds meer in het buitenland worden ingekocht, worden nationale regels over wat wel en niet mag in het mengen van reclame en inhoud minder belangrijk.

De polarisatie tussen commerciële belangen en inhoudelijke belangen werkt ook door in de verhouding tussen het medialandschap en de democratie. De concurrentie tussen de vele journalisten van allerlei pluimage, en de technologische mogelijkheden om *breaking news* op elk gewenst moment van de dag het publieke domein in te helpen, dragen bij aan gespannen verhoudingen tussen politiek en journalistiek. De huidige polarisatie tussen beide professies wordt uitgevochten in termen van macht en machtsmisbruik en lijkt als neveneffect te hebben dat 'het publiek' steeds minder vertrouwen stelt in beide kempfanen. Het probleem in deze polemiek is dan ook beter in termen van onmacht dan in termen van macht te duiden. Dat journalisten macht moeten hebben ten opzichte van de politiek om hun rol als *countervailing power* te spelen is immers evident. Het probleem lijkt eerder dat er een groeiend gebrek aan zekerheid is over de wederzijdse rolopvattingen binnen het democratisch bestel. Het gaat dus meer over spelregels dan over macht, maar vooral over het onvermogen om tot een consensus te komen over werkbare onderlinge verhoudingen (zie ook Broeders en Van de Donk 2004).

2.3 SOCIAAL-CULTURELE VERANDERINGEN IN MEDIAGEBRUIK

De dynamiek die de aanbodzijde van het medialandschap kenmerkt, kunnen we niet los zien van de veranderende vraag van gebruikers en het toenemende belang dat daaraan wordt gehecht. De druk van kijk- en luistercijfers is binnen het duale

bestel ook voor de publieke omroepen toegenomen en in de dagbladpers – waar de oplagecijfers van oudsher een belangrijk gegeven vormen – tekent zich onder druk van dalende oplages een sterkere vraaggerichtheid af: de gebruikers worden steeds bepalender voor het aanbod. Als een nieuw tv-programma na een aantal weken geen goede kijkcijfers haalt, verdwijnt het sneller dan voorheen weer van de buis of het wordt in de late avond geprogrammeerd. Op de radio is bijna alle muziek buiten de *mainstream* verplaatst naar de late avond, naar internet of naar de digitale kabel, en de radiodocumentaire heeft bij de publieke omroepen ter nauwernood de slag om de luisteraar overleefd. In de dagbladpers probeert men meer aan de wensen van gebruikers tegemoet te komen door lifestylekaternen op te nemen, door magazines uit te geven en door regionale edities aan de krant toe te voegen. Bovendien proberen dagbladuitgevers en omroepen de aandacht van hun kijkers, luisteraars en lezers vast te houden door hun activiteiten uit te breiden op internet. Daar zijn de aantallen *hits* per dag een belangrijke graadmeter voor succes en voor verdere investeringen.

In deze paragraaf schetsen we een aantal ontwikkelingen in de vraag van gebruikers. We hanteren hierbij twee analytische perspectieven op mediagebruik: gebruik naar medium en gebruik naar inhoud. Het gebruik naar medium ordenen we eerst in een overzicht van de ontwikkelingen in de periode 1975-2000. In deze deelverkenning kijken we echter niet alleen naar het verleden of het heden, maar proberen we ook een blik te werpen op de toekomst. Op basis van het gebruik in 2000 maken we daartoe een extrapolatie van toekomstig gebruik per medium. Deze terugblik en blik op de toekomst bieden slechts een vrij algemeen beeld van mediagebruik. Ter verdieping hanteren we daarom als tweede analytisch perspectief het mediagebruik naar inhoud. Media-inhouden vormen een belangrijke factor in het mediagebruik, omdat veel mensen bewust kiezen voor bepaalde inhouden. Daardoor ontstaat een bepaald gebruikspatroon. Als afsluiting van deze paragraaf trekken we een aantal conclusies, waarbij we mediagebruik naar medium en naar inhoud met elkaar in verband brengen en mogelijke gevolgen voor toekomstig gebruik bespreken.

2.3.1 ONTWIKKELINGEN IN MEDIAGEBRUIK NAAR MEDIUM

Sinds 1975 wordt het mediagebruik naast andere aspecten van tijdsbesteding onderzocht in het Tijdsbestedingsonderzoek (TBO).⁹ Uit het TBO 1975-2000¹⁰ blijkt dat de media een grote rol spelen in het dagelijks leven. Mensen hebben steeds meer toegang tot verschillende media. Veel huishoudens beschikken al sinds de jaren zeventig over ten minste één televisie (van 96% in 1975 naar 99% in 2000). Naast de televisie zijn vooral computers aan een enorme opmars bezig, van 19 procent van de huishoudens in 1985 naar 70 procent in 2000 (SCP 2001: 76). De groei van het computerbezit wordt bevestigd door CBS-cijfers. Onder de bevolking van 12 jaar en ouder blijkt het computerbezit te zijn gestegen van 58 procent in 1998 naar 76 procent in 2002. Het aantal pc's met internettoegang steeg bovendien van 16 procent naar 63 procent van het totale bezit (www.cbs.nl). Tegenover deze stijgingen staan dalingen in het bezit van klassieke media. Er zijn

tegenwoordig iets minder huishoudens die een radio in huis hebben (96% in 1975 tegen 92% in 2000), terwijl het aantal huishoudens met een abonnement op een dagblad daalde van 73 procent in 1990 naar 65 procent in 2000 (SCP 2001: 76).

Vooraf in de vrijetijdsbesteding nemen de media een belangrijke plaats in. De vrije tijd is de tijd die overblijft naast de verplichte tijd (werk, studie, huishouden) en de persoonlijke tijd (persoonlijke hygiëne, thuis eten, slapen) (SCP 2001: 9). Na een lange periode van stabiliteit tussen 1975 en 1995, daalde de vrije tijd onder de bevolking met 5 procent van 47,3 uur per week in 1995 naar 44,8 uur per week in 2000. De verklaring daarvoor is dat mensen meer zijn gaan werken en meer zijn gaan slapen. Dit geldt voor alle bevolkingscategorieën, behalve voor 65-plussers (SCP 2001: 45-46). De daling van de vrije tijd gaat vooral ten koste van sport (-15%) en van maatschappelijke participatie (-19%). Gezien deze dalingen is het opmerkelijk dat het mediagebruik als geheel vrij stabiel is gebleven. Dit blijkt uit de cijfers over mediagebruik als hoofdbezigheid: de tijd die mensen exclusief aan één medium besteden (zie tabel 2.4). Het stabiele mediagebruik als hoofdbezigheid is volgens het SCP (2001: 93) vooral het gevolg van het toenemende aantal ouderen in de bevolking. Binnen dit stabiele totaalgebruik zijn echter diverse opvallende verschuivingen naar medium waarneembaar. De bevolking van 12 jaar en ouder is sinds 1975 wekelijks meer uren tv gaan kijken en besteedt sinds 1985 meer tijd aan computers en internet. Daar staat tegenover dat veel Nederlanders veel minder naar de radio luisteren en ook minder tijd besteden aan het lezen van kranten en tijdschriften.

De ontwikkelingen zoals die in het mediagebruik als hoofdbezigheid tot uitdrukking komen, geven niet voor alle media een representatief beeld. In deze cijfers komt met name naar de radio luisteren er bekaaid af, omdat mensen de radio vaak aanzetten terwijl zij met iets anders bezig zijn. In 2000 luisterden mensen bijvoorbeeld gemiddeld 9,6 uur per week naar de radio als nevenbezigheid, terwijl de radio slechts gedurende 0,7 uur per week als hoofdbezigheid aanstond. Het meest representatieve beeld over radiogebruik uit het TBO ontstaat dus door hoofd- en nevenactiviteit samen te nemen. Ook dan zien we een dalende trend: van 15 uur per week in 1975 naar 10,3 uur per week in 2000. Als we voor het totale mediagebruik hoofd- en nevenbezigheid samennemen, dan pakt dat eveneens anders uit: tussen 1995 en 2000 is een lichte daling waarneembaar van 37,2 uur naar 33,8 uur per week. De verklaring hiervoor ligt in het dalende gebruik van media als nevenbezigheid tussen 1995 en 2000, een ontwikkeling waar zelfs de televisie als het meest populaire medium niet aan ontkomt. Omdat we niet over recentere gegevens uit het TBO beschikken, is vooralsnog onduidelijk of het hier om een tijdelijke daling gaat of om een duurzame trend.

Tabel 2.4 Mediagebruik: televisiekijken (inclusief video, teletekst en kabelkrant), radio luisteren (inclusief audio), lezen, computergebruik (inclusief internet) als hoofdbezigheid, als nevenbezigheid en samengevoegd als hoofd- en nevenbezigheid, bevolking van 12 jaar en ouder, 1975-2000 (in uren per week)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000
Hoofdbezigheid						
Mediagebruik (uren per week)	18,5	17,8	19,0	18,8	18,8	18,7
Televisie kijken	10,2	10,3	12,1	12,0	12,4	12,4
Radio luisteren	2,2	1,8	1,4	1,2	0,8	0,7
Gedrukte media lezen	6,1	5,7	5,3	5,1	4,6	3,9
Computer- en internetgebruik	-	-	0,1	0,5	0,9	1,8
Nevenbezigheid						
Mediagebruik (uren per week)	-	-	-	16,7	18,5	14,9
Televisie kijken	3,1	3,1	3,6	3,4	4,5	3,7
Radio luisteren	12,8	13,5	12,6	12,1	12,4	9,6
Gedrukte media lezen a	-	-	-	1,2	1,3	1,2
Computer- en internetgebruik b	-	-	-	0,0	0,3	0,4
Hoofd- en nevenbezigheid samengevoegd						
Mediagebruik (uren per week)	-	-	-	35,5	37,2	33,8
Televisie kijken	13,3	13,4	15,8	15,4	16,9	16,1
Radio luisteren	15,0	15,3	14,0	13,3	13,2	10,3
Gedrukte media lezen	-	-	-	6,3	5,9	5,2
Computer- en internetgebruik	-	-	-	0,5	1,2	2,2

a Het lezen van gedrukte media wordt sinds 1990 apart gemeten naar hoofd- en nevenbezigheid.

b Het computer- en internetgebruik wordt sinds 1990 apart gemeten naar hoofd- en nevenbezigheid.

Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek (1975-2000)

De veranderingen in mediagebruik onder de bevolking gelden uiteraard niet voor iedereen in gelijke mate. De meest opvallende verschillen komen naar voren als we kijken naar achtergrondkenmerken zoals sekse, leeftijd en opleidingsniveau.¹¹ Deze gegevens bespreken we hieronder voor dalend mediagebruik (kranten, tijdschriften en radio) en daarna voor stijgend mediagebruik (televisie, computer en internet). Hierbij houden we steeds het mediagebruik als hoofdbezigheid aan, met uitzondering van radio luisteren waarbij hoofd- en nevenbezigheid worden samengevoegd.

Dalend mediagebruik

In tabel 2.5 is de bevolking van 12 jaar en ouder verdeeld over de kenmerken sekse, leeftijd en opleiding voor het dalend gebruik van kranten, tijdschriften en radio.

Steeds is per medium een uitsplitsing gemaakt naar het aandeel gebruikers onder de bevolking (in de tabel benoemd als deelname) en tijd die deze gebruikers per week aan het medium besteden (in de tabel benoemd als uren per week).

Tabel 2.5 Dalend mediagebruik: kranten lezen, tijdschriften lezen (als hoofdbezigheid) en radio luisteren (als hoofd- en nevenbezigheid samengevoegd) naar achtergrondkenmerken, bevolking 12 jaar en ouder, 1975-2000 (in deelname percentage en uren per week)^a

	Kranten lezen				Tijdschriften lezen				Radio luisteren			
	deelname		uren p.w.		deelname		uren p.w.		deelname		uren p.w.	
	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000	1975	2000
Bevolking > 12 jaar	84%	62%	2,7	1,8	75%	53%	1,5	0,8	93%	82%	15,0	10,3
Sekse												
Mannen	86%	63%	3,1	2,0	69%	48%	1,3	0,7	93%	79%	14,9	10,7
Vrouwen	82%	61%	2,3	1,6	81%	57%	1,7	0,9	92%	84%	15,0	10,0
Leeftijd												
12-19-jarigen	63%	21%	1,0	0,2	77%	35%	1,3	0,5	96%	77%	11,8	5,6
20-34-jarigen	88%	46%	2,5	0,6	76%	46%	1,3	0,5	94%	89%	17,5	12,7
35-49-jarigen	90%	68%	2,8	1,6	72%	50%	1,3	0,7	89%	81%	12,9	11,3
50-64-jarigen	94%	80%	3,9	2,8	84%	66%	2,1	1,2	93%	83%	17,3	10,2
65+	85%	79%	4,0	4,0	63%	63%	1,9	1,4	90%	74%	14,6	8,2
Opleiding												
lo, lbo, mavo	81%	58%	2,6	1,8	73%	48%	1,5	0,8	93%	79%	15,8	10,0
mbo, havo, vwo	90%	57%	3,0	1,6	84%	54%	1,6	0,8	91%	82%	12,6	11,3
hbo, wo	96%	75%	3,5	2,1	83%	58%	1,9	0,9	92%	85%	11,3	9,5

a In alle reeksen is sprake van een dalend dan wel licht schommelend gebruik tussen 1975 en 2000.

Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek (1975-2000), WRR-bewerking

De cijfers voor de deelname onder de bevolking bevestigen dat tussen 1975 en 2000 steeds minder mensen een krant of tijdschrift lezen (beide -22%), terwijl het radio luisteren minder sterk gedaald is (-11%). Onder de mensen die kranten en tijdschriften zijn blijven lezen, is de tijd die ze hieraan besteden bovendien gedaald met 0,9 uur respectievelijk 0,7 uur per week. De actieve en passieve radioluisteraars zijn samen per week een derde minder gaan luisteren (-4,7 uur per week). Ondanks alle dalingen gebruikt nog steeds minimaal de helft (tijdschriften) en maximaal 4/5 van de bevolking (radio) de klassieke media. Er zijn echter groepen die sterk afwijken van de bevolkingsgemiddelden.

De daling in het lezen van kranten en tijdschriften zien we in tabel 2.5 het meest nadrukkelijk optreden bij de deelname van mensen onder de vijftig. Daarbij geldt: hoe jonger de groep, des te harder de daling in het leesgedrag. Vooral onder 12-19-jarigen is de daling in deelname opmerkelijk (-42% voor zowel kranten als tijdschriften). Ook onder 20-34-jarigen (-42% voor kranten en -30% voor tijdschrif-

ten) en 35-49-jarigen (-22% voor zowel kranten als tijdschriften) doen zich zeer sterke dalingen in deelname voor. De dalingen in het leesgedrag komen overigens niet alleen tot uitdrukking in de deelname maar ook in de tijd die de jongere deelnemers aan kranten en tijdschriften besteden. Daarbij is vooral onder 12-19-jarigen en onder 20-34-jarigen sprake van een zeer drastische daling, die wijst op een zeer korte tijdspanne die ze wekelijks aan kranten en tijdschriften besteden.

Bij het radio luisteren zijn de duidelijkste dalingen onder de bevolking waarneembaar in het aantal uren dat per week geluisterd wordt. Deze dalingen manifesteren zich vooral onder 12-19-jarigen (-19%) en onder de twee groepen boven de vijftig (respectievelijk -10% en -16%). Tegelijkertijd is de daling onder de beroepsbevolking (20-34 en 35-49 jaar) minder sterk. Onderweg in de file of op het werk blijft de radio (als nevenbezigheid) kennelijk een aantrekkelijk medium voor een groot deel van de beroepsbevolking. Uit onderzoek naar mediabeleving van Bronner en Neijens (1999: 128) blijkt dat de radio vooral wordt gezien als een ontspanningsmedium. De cijfers uit tabel 2.5 lijken dit beeld te bevestigen. In 2000 werd de radio nog door een groot deel van de bevolking gebruikt, terwijl de intensiteit van het gebruik vrij sterk was gedaald.

Zowel bij kranten, tijdschriften als radio doen zich naast de grote verschillen tussen leeftijdsgroepen ook sterke verschillen voor tussen opleidingsniveaus. Onder lager opgeleiden tekent zich bijvoorbeeld bij al deze media een daling af. Met name bij het radio luisteren is de daling in zowel de deelname als het aantal uren vrij sterk. Onder middelbaar opgeleiden is ook sprake van een daling over de hele linie, maar deze tekent zich vooral af in het leesgedrag. Hoger opgeleiden vallen op doordat ze het minst sterk afhaken als deelnemers aan klassieke media. Een ander opvallend gegeven is dat sekseverschillen in het leesgedrag minder groot zijn geworden. Mannen besteedden bijvoorbeeld vroeger meer tijd aan het lezen van kranten dan vrouwen, terwijl vrouwen meer tijd besteedden aan tijdschriften. Deze verschillen bestaan nog steeds, maar ze zijn wel kleiner geworden. Bij het radio luisteren zijn de deelname en de tijdsbesteding van mannen en vrouwen juist iets verder uiteen gaan lopen. Voor het gebruik van klassieke media kunnen we concluderen dat vooral leeftijd, en in mindere mate opleiding, het gebruik beïnvloedt, terwijl sekseverschillen een minder grote rol spelen.

Stijgend mediagebruik

Zoals uit de algemene trends van tabel 2.4 bleek, is er binnen het totale mediagebruik sinds 1975 ook sprake van stijgingen. Deze hebben te maken met televisiegebruik, computergebruik en internetgebruik (zie tabel 2.6). Ook hier is een uitsplitsing gemaakt naar het aandeel gebruikers onder de bevolking (in de tabel benoemd als deelname) en tijd die deze gebruikers aan het medium besteden (in de tabel benoemd als uren per week).

Ondanks de in het midden van de jaren zeventig stevig verankerde populariteit van de televisie, is de deelname van de bevolking tot 2000 nog licht gestegen (+3%). Belangrijker is de stijging in de tijd die per week aan televisiekijken

Tabel 2.6 Stijgend mediagebruik: televisiekijken 1975-2000, computergebruik en internetgebruik 1985-2000 (als hoofdbezigheid) naar achtergrondkenmerken, bevolking 12 jaar en ouder (in deelname percentage en uren per week)^a

	Televisiekijken				Computergebruik ^b				Internetgebruik ^c	
	deelname		uren p.w.		deelname		uren p.w.		deelname	uren p.w.
	1975	2000	1975	2000	1985	2000	1985	2000	2000	2000
Bevolking > 12 jaar	94%	97%	10,2	12,4	4%	37%	0,1	1,3	24%	0,5
Sekse										
Mannen	96%	96%	11,0	13,2	7%	46%	0,3	1,8	30%	0,7
Vrouwen	92%	98%	9,4	11,6	2%	29%	0,0	0,7	19%	0,3
Leeftijd										
12-19-jarigen	93%	97%	9,0	10,7	11%	64%	0,4	2,7	32%	0,7
20-34-jarigen	93%	97%	8,7	10,5	4%	37%	0,1	1,0	34%	0,6
35-49-jarigen	96%	96%	10,3	11,3	4%	46%	0,1	1,4	27%	0,7
50-64-jarigen	92%	98%	11,2	13,1	1%	31%	0,1	1,2	20%	0,5
65+	97%	98%	13,3	17,0	0%	13%	0,0	0,5	6%	0,1
Opleiding										
lo, lbo, mavo	95%	98%	11,1	14,9	3%	28%	0,1	1,1	11%	0,3
mbo, havo, vwo	90%	98%	7,8	11,3	6%	42%	0,3	1,5	29%	0,6
hbo, wo	93%	95%	6,8	10,2	6%	44%	0,1	1,2	36%	0,7

a In alle reeksen is sprake van een stijgend dan wel licht schommelend gebruik tussen 1975 en 2000.

b Computergebruik wordt gemeten vanaf 1985.

c Internetgebruik wordt gemeten vanaf 2000.

Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek (1975-2000), WRR-bewerking

besteed wordt (+2,2 uur per week). De extreme groei zit echter in het computer- en internetgebruik. Tussen 1985 en 2000 is er onder de bevolking sprake van een stijging van 33 procent in de deelname aan computergebruik, terwijl de tijd die hieraan besteed wordt, steeg met 1,2 uur per week. Voor het internetgebruik kunnen we geen historische vergelijking geven, omdat geen oudere gegevens in het TBO beschikbaar zijn. Ook bij de stijgingen in mediagebruik zijn er groepen die duidelijk afwijken van de bevolkingsgemiddelden.

De stijging van het televisiegebruik heeft zich over de volle breedte van de bevolking voltrokken. Jong en oud zijn naar elkaar toe gegroeid in hun deelname. De belangrijkste verschillen zitten in de intensiteit van het gebruik. Vooral de 65-plussers zijn in vergelijking met andere leeftijdsgroepen twee keer zo sterk gegroeid in hun kijkintensiteit. Ook bij andere achtergrondkenmerken zien we dat de gebruikers naar elkaar toe groeien in hun deelname aan televisie kijken, terwijl eerder gevestigde tijdsbestedingspatronen intact blijven. Hoewel alle opleidingsniveaus ongeveer 3,5 uur meer tv zijn gaan kijken, geldt nog steeds dat de laagopgeleiden het meest intensief tv kijken, terwijl de hoogopgeleiden het

minst intensief kijken. Ook de verschillende seksen groeien naar elkaar toe, waarbij de mannen het meest intensief tv zijn blijven kijken.

De computer en internet zijn momenteel aan een opmars bezig in het mediagebruik, die we ook gezien hebben voor de televisie in de jaren zestig en vroege jaren zeventig. Dit valt af te leiden uit de grote verschillen in deelname (zie tabel 2.6). Vooral onder jongeren tussen de 12 en 19 jaar is zowel de deelname als de tijdsbesteding in het computergebruik geëxplodeerd met respectievelijk +53 procent en +2,3 uur per week. Eveneens opvallend, maar niet onverwacht, is de achterblijvende deelname en intensiteit van het gebruik onder 65-plussers. Bij de verschillen in opleiding valt op dat de middelbaar en vooral de hoger opgeleiden de hoogste deelname kennen, terwijl de intensiteit van het computergebruik eigenlijk niet zo ver uiteenloopt voor alle opleidingsniveaus. Ook tussen mannen en vrouwen zien we aanzienlijke verschillen in gebruik. Mannen besteden ongeveer 2,5 keer zoveel tijd aan de computer als vrouwen. Bij het internetgebruik zien we een veel gelijkmatigere verdeling in de intensiteit van het gebruik voor iedereen tot aan de vijftig. Verder valt op dat de jongeren veel meer gebruik maken van internet dan ouderen. Hetzelfde geldt voor hoger opgeleiden versus lager opgeleiden. De mannen, ten slotte, domineren ook het internetgebruik.

Voor de media die in gebruik zijn gestegen, kunnen we concluderen dat televisie inmiddels het meest gebruikte medium onder de bevolking is en dat mensen hieraan de meeste tijd besteden. De tijd die aan televisiekijken besteed wordt, is voor alle groepen toegenomen, maar in de verdeling tussen groepen zijn sinds de jaren zeventig geen veranderingen opgetreden. Voor het computer- en internetgebruik kunnen we concluderen dat kenmerken zoals leeftijd, opleiding en sekse in ieder geval tot 2000 voor vrij duidelijke sociale scheidslijnen zorgden. Op termijn valt echter te verwachten dat evenals bij tv een sterke spreiding onder alle bevolkingsgroepen op zal treden (vgl. De Haan 2003).

Verklaringen voor ontwikkelingen in mediagebruik

Hoe zijn de veranderingen in mediagebruik door de tijd heen te verklaren? Drie vaak onderling samenhangende verklaringen komen terug in de literatuur (zie SCP 2004). De eerste verklaring biedt de *levensfasetheorie*, die de belangstelling voor bepaalde media verklaart uit de omstandigheden in de levensfase waarin een persoon verkeert. Volgens deze theorie hebben personen die in de fase zitten dat ze kinderen krijgen en opvoeden bijvoorbeeld minder vrije tijd. Zij zullen hun mediavoorkeuren hierop afstemmen. Heel anders is dit voor jongeren of voor gepensioneerden. De levensfasetheorie duidt op leeftijdseffecten in mediagebruik.

De tweede verklaring biedt de *socialisatietheorie*. Volgens deze theorie worden verschillende generaties mediagebruikers gesocialiseerd in het gebruik van media waarmee ze opgroeien. Op basis van kennis uit de marketing lijkt het kritieke punt waarop mensen hun gewoontes hebben gevestigd zo rond hun dertigste te liggen. Daarna wordt vooral vastgehouden aan gewoontes en routines in gebruik (Van den Berg en Sleurink 2004: 341). Het gevolg hiervan is dat de leden van

jongere generaties sterker kiezen voor nieuwe(re) media, terwijl de leden van oudere generaties vooral vast zullen houden aan de oude(re) media. Zo bezien, vindt er als gevolg van substitutie tussen media op de lange termijn een verschuiving plaats in het mediagebruik van de bevolking. De socialisatietheorie duidt op generatie-effecten in mediagebruik.

De derde verklaring gaat uit van *periode-effecten* op mediagebruik: de beschikbare media en daarbinnen de zenders, bladen, kranten, websites en dergelijke zullen het mediagebruik in een bepaalde periode beïnvloeden (SCP 2004). De opkomst van computers, internet en commerciële zenders zijn recentere voorbeelden van veranderingen die op een periode-effect in het gebruik kunnen duiden. In de jaren vijftig van de vorige eeuw gold dit voor de televisie.

De drie verklaringen zijn door diverse auteurs op basis van het TBO-materiaal onderzocht. Voor het lezen van kranten en tijdschriften blijkt uit deze analyses dat er sprake is van generatie-effecten op het leesgedrag, omdat jongere generaties minder lezen (SCP 2004). Alle generaties van na 1950 laten kranten en tijdschriften vaker liggen om tv te kijken. Daarnaast is een deel van hun afnemende leestijd te verklaren uit een voorkeur voor andere vormen van vrijetijdsbesteding. De generaties die voor 1950 geboren zijn, blijven de krant lezen en gaan tegelijkertijd meer televisie kijken. Bij deze groepen vindt vrijwel geen substitutie plaats van leestijd door kijktijd, behalve bij de lager opgeleiden (Knulst et al. 1996; Knulst 1999; Van Rees et al. 2004). Deze bevindingen vormen voor gedrukte media een bevestiging van de socialisatietheorie. De jongere generaties groeien niet langer op in een leescultuur, maar in een kijk- en beeldcultuur. Gevolg hiervan is dat zij minder nadrukkelijk als kranten- of tijdschriftlezer gesocialiseerd worden en dus minder binding met deze media opbouwen. Dit leidt voor deze printmedia tot een proces van 'ontlezing', doordat jongeren makkelijker kiezen voor goedkope en breed toegankelijke elektronische informatiebronnen (vgl. Van den Berg en Sleurink 2004: 347; SCP 2004).

Uit analyses van het SCP (2004) blijkt dat geen van de drie theorieën de veranderingen in tv-gebruik en radiogebruik in de periode 1975-2000 goed kan verklaren. Het tv-gebruik steeg al sterk in de jaren vijftig en zestig, omdat er een sterke verspreiding van tv-toestellen plaatsvond. Maar in 1975 was dit proces voltooid; alleen de tijd die aan het televisie kijken besteed werd, nam daarna nog toe. Tot midden jaren zeventig lijkt er bij tv-gebruik sprake van periode-effecten die altijd bij de invoering van een nieuw medium aanwezig zijn. Gezien de spreiding van het medium onder alle lagen van de bevolking en het vrij intensieve gebruik, is het logisch dat er door de tijd heen geen effecten waarneembaar zijn. Voor radiogebruik zijn de SCP-bevindingen minder aannemelijk, omdat de drie effecten voor radiogebruik op een hoop worden gegooid met tv-gebruik. Hierdoor zullen de bevindingen voor radiogebruik sterk worden vertekend en kunnen we alleen speculatief iets over effecten voor radio zeggen. De gelijktijdige dalingen onder jongeren en ouderen suggereren dat er sprake is van leeftijdseffecten, waarbij mensen vooral radio luisteren als ze tot de beroepsbevolking horen die dagelijks

in de file staat of die de radio aan heeft staan op het werk. Voor de jongeren zou er bovendien sprake kunnen zijn van een beginnend generatie-effect, waarbij de dalende deelname en luistertijd worden ondermijnd door de enorme vlucht van *peer-to-peer*-uitwisselingssystemen voor muziek zoals *Kazaa* en de mogelijkheid om via *webcasting* naar radiozenders te luisteren die op de persoonlijke smaak zijn afgestemd (zie ook SCP 2001: 83). Uit een recent onderzoek van Interview/NSS (2004) blijkt dat 7 procent van de 15-25-jarigen in de vier grote steden al via internet naar de radio luistert.

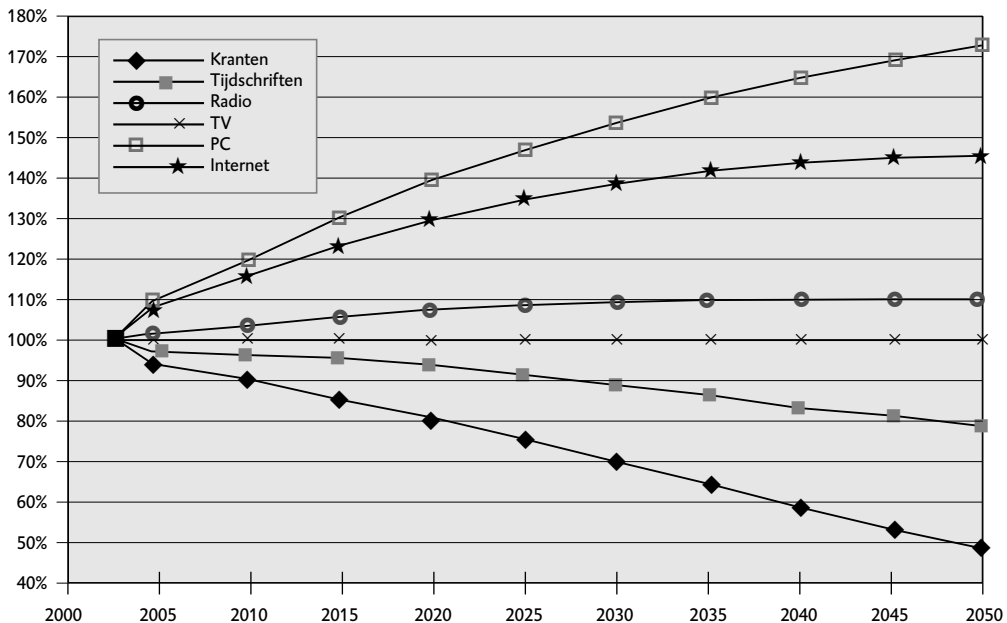
De sterke toename van het computergebruik en de verdeling van het internetgebruik in 2000 laten zien dat vooral de bevolking onder de vijftig met deze 'nieuwe media' meedoet. Dit geldt overigens voor computers in mindere mate dan voor internet. Over de effecten achter deze veranderingen zijn de meningen verdeeld. Het SCP (2004) schrijft de veranderingen vooral toe aan een periode-effect. Gezien de nog sterk voortgaande verspreiding van computers, internetaansluitingen en breedbandtoegang is dat logisch. Van Rees et al. (2004) vinden in het TBO-materiaal echter ook aanwijzingen voor een generatie-effect. Daarbij geldt: hoe jonger de generatie, des te breder de acceptatie van computers en vooral van internet als medium. Deze acceptatie gaat ten koste van het lezen van kranten en tijdschriften. Hierbij is sprake van een glijdende schaal tussen de generaties, omdat de substitutie van kranten en tijdschriften het meest nadrukkelijk optreedt in de generatie geboren na 1974 (Van Rees et al. 2004). Minder duidelijk is op welke schaal er substitutie optreedt tussen internetgebruik en radio luisteren (zie hierboven), of tussen internetgebruik en televisie kijken. Dat er substitutie optreedt is vrij aannemelijk. Kinderen en adolescenten in de Verenigde Staten besteden inmiddels al meer tijd aan computers en internet dan aan tv en radio (Smith en Donnerstein 2003; Dijstelbloem en De Beer 2003; SCP 2004). Kwalitatief kijk- en luisteronderzoek (KLO) biedt voor Nederland indicaties dat internet onder 13-15-jarigen inmiddels een concurrent van de tv begint te worden (KLO I&A 2003). Veel kinderen en jongeren gebruiken internet nog als aanvulling op andere media. Uit een onderzoek naar de website van het programma *Z@ppelin* blijkt dat kinderen tussen de 6 en 12 jaar en jongeren tussen de 12 en 14 jaar deze site vooral hanteren als bron van informatie naast hun televisieconsumptie (IPM Kidwise 2002). Deze bevinding sluit aan bij belevingsonderzoek, waaruit blijkt dat internet in de eerste plaats beleefd wordt als een medium dat praktisch bruikbaar is (Bronner en Neijens 1999).

Samenvattend zien we dat de verklaringen voor veranderingen in mediagebruik vooral wijzen op generatie-effecten in het gebruik van printmedia en in het gebruik van computers en internet. Bij computers en internet lijkt er sprake van een vermenging van periode-effecten en beginnende generatie-effecten. Voor de radio lijkt een combinatie van leeftijdseffecten en generatie-effecten aannemelijk, terwijl voor de tv helemaal geen effecten aan de orde zijn, omdat er weinig in het gebruik van het medium verandert. Deze effecten hebben gevolgen voor toekomstig mediagebruik naar medium.

Een doorkijkje naar toekomstig gebruik per medium

De verklaringen voor veranderingen in het mediagebruik door de tijd heen bieden een doorkijkje naar toekomstige ontwikkelingen in mediagebruik per medium. Extrapoleren is altijd een hachelijke onderneming, omdat veel verwachtingen op het gebied van media – zoals bij internet – als een zeepbel uit elkaar zijn geklapt. Het doel van deze extrapolatie is dus niet om nauwkeurig een aantal ontwikkelingen te projecteren, maar meer om gevoel te krijgen voor de gevolgen van vergrijzing en ontgroening voor toekomstig mediagebruik per medium. Als referentiepunt hebben we de deelnamegegevens uit het TBO voor 2000 gebruikt. We zijn uitgegaan van een leeftijdseffect voor radiogebruik, omdat mogelijke generatie-effecten pas heel pril zijn en omdat een generatie-effect de curve in het model niet sterk zou beïnvloeden. Verder zijn we uitgegaan van generatie-effecten voor printmedia, voor pc-gebruik en voor internetgebruik. Voor het tv-gebruik is onze veronderstelling dat het constant blijft, omdat er geen effecten in veranderend gebruik zijn aan te duiden. Onder de aanname dat de overige omstandigheden gelijk blijven, leveren deze veronderstellingen in combinatie met de bevolkingsprognoses van het CBS tot 2050 onder *ceteris paribus*-condities het volgende beeld op (zie figuur 2.3).

Figuur 2.3 Model van mogelijk toekomstig mediagebruik in de periode 2000-2050 voor kranten lezen, tijdschriften lezen (als hoofdbezigheid), radio luisteren (als hoofd- en nevenbezigheid samengevoegd), televisiekijken, computergebruik en internetgebruik (als hoofdbezigheid), voor de bevolking van 12 jaar en ouder (in deelnamepercentage van het jaar 2000)



Bron: SCP, Tijdsbestedingsonderzoek (1975-2000); CBS-statline; WRR-bewerking met zeer veel dank aan R.M.A Jansweijer

We zien in de figuur dat de deelname van de bevolking aan het lezen van kranten en tijdschriften verder zal dalen. Vooral kranten kunnen rekenen op een sterk dalende belangstelling. Of de dalingen voor kranten zich zo sterk zullen manifesteren als in het model gesuggereerd wordt, hangt vermoedelijk af van de betaalbaarheid voor de jongere consument en van de ontsluiting van informatie via internet en via mobiele telefonie. Kranten zullen naar alternatieven moeten zoeken, omdat de ouderen van de toekomst minder binding hebben met kranten en tijdschriften. Voor het televisie- en het radiogebruik zijn geen noemenswaardige veranderingen te voorzien. Bij de tv niet, omdat er sprake is van een diep verankerd gebruik bij alle generaties; bij de radio niet, omdat de meeste achteruitgang in het TBO daar niet zit in de deelname van de bevolking, maar in de tijd die aan het luisteren besteed wordt.

De sterkste stijgingen zien we optreden bij internetgebruik en computergebruik. Voor internetgebruik is de curve vrij vlak, omdat hier nog sterker dan bij computergebruik sprake is van een medium dat zich binnen het mediagebruik een plaats verwerft. De mate van de stijging in het gebruik lijkt de komende jaren vooral te worden bepaald door technologische ontwikkelingen. Op het moment dat de interfaces voor internettoegang via de mobiele telefoon vereenvoudigd worden en op het moment dat tv en internet sterker geïntegreerd raken, valt te verwachten dat het internetgebruik een veel hogere vlucht neemt dan nu uit het model blijkt. Hetzelfde argument geldt voor de verbreding en betaalbaarheid van toegangsmogelijkheden via breedband. Het aantal internetgebruikers met breedbandtoegang groeit snel. Volgens het SCP (2004) werd breedbandinternet begin 2003 door 30 procent van de huishoudens met internettoegang gebruikt. Aan het eind van 2003 was het percentage al gestegen tot bijna 44 procent. Onder invloed van deze ontwikkelingen zit er voorlopig veel rek in de deelname aan internet onder de bevolking, waardoor het aannemelijk is dat het model een onderschatting maakt van het toekomstig gebruik.

De toekomstige veranderingen in het mediagebruik zullen in de praktijk niet alleen sterk beïnvloed worden door technologische ontwikkelingen, maar ook door marktontwikkelingen, door de wisselwerking tussen vraag en aanbod en door beleidsinterventies van de overheid. Voorbeelden zijn de digitalisering, waardoor media als tv en internet samengaan, of samenwerking/fusies tussen aanbieders van verschillende media, wat nu wegens wettelijke beperkingen op crossmediaal eigendom niet mogelijk is. Ondanks dit soort invloeden is het aannemelijk dat trends in het gebruik naar medium zich zullen ontwikkelen in de richtingen die ons model aangeeft. Kranten krijgen het steeds moeilijker, tv en radio zullen vermoedelijk vrij stabiel hun plek blijven innemen, terwijl computers en internet een steeds grotere plek zullen veroveren. Met deze trends per medium zijn vooral de brede contouren zichtbaar van toekomstig mediagebruik. Meer inzicht in zowel de huidige als toekomstige ontwikkelingen ontstaat als we het analytisch perspectief van mediagebruik naar inhoud hanteren. Daartoe bespreken we hieronder de recente verschuivingen in de inhoudelijke voorkeuren van gebruikers.

2.3.2 ONTWIKKELINGEN IN MEDIAGEBRUIK NAAR INHOUD

In onderzoek naar mediagebruik is al enige tijd de gangbare veronderstelling dat er sprake is van een actief en selectief publiek. Vooral onder de huidige condities van teruglopende vrije tijd en een overvloedig aanbod wordt het mediagebruik steeds sterker bepaald door de selecties die gebruikers maken. Door actiever te selecteren, stellen gebruikers een mediarepertoire samen dat aansluit bij hun percepties en waardering van het media-aanbod (mediaoriëntatie). Onder de bevolking bestaat er verschil tussen deze selecties, waardoor er sprake is van verschillende mediarepertoires. Bij het selectieproces speelt voor sommige mensen het medium een dominante rol, terwijl andere kiezen op basis van inhoud. In veel gevallen blijken deze keuzes echter door elkaar te lopen, waardoor de inhoud naast het medium een belangrijk element vormt van het mediagebruik (Van Eijck en Van Rees 2002; Van Rees en Van Eijck 2003a en 2003b). Gezien het belang van media-inhoud is het uiterst relevant om mediagebruik ook op veranderingen in inhoudelijke voorkeuren te analyseren. Hierdoor krijgen we meer grip op de 'vraag' van gebruikers, waarop de media-aanbieders zich in toenemende mate fixeren.

Acht mediarepertoires en hun achtergrondkenmerken

Er zijn volgens Van Rees en Van Eijck (2003a en 2003b) binnen de bevolking acht mediarepertoires te onderscheiden die significant blijken samen te hangen met verschillende achtergrondkenmerken van gebruikers (zie tabel 2.7).

Het is opvallend dat de meeste repertoires een mix van verschillende soorten media bevatten. Dit suggereert dat inhoudelijke overwegingen een belangrijke rol spelen bij de keuzes die de publieksgroepen voor een aantal repertoires maken uit het totale media-aanbod. Deze argumentatie geldt volgens Van Rees en Van Eijck (2003b) vooral bij de repertoires 'commercieel' en 'vrouw'. Hierbij staat de keuze voor entertainment voorop, waarna pas de keuze voor het medium volgt. Toch spelen inhoudelijke overwegingen volgens hen niet bij alle repertoires met een mix van media een hoofdrol. Dit geldt bijvoorbeeld bij de repertoires 'regionaal en publiek', 'populair en publiek' en in mindere mate voor 'internet', waarbij de keuze voor een medium vooraf lijkt te gaan aan de keuze voor de inhoud. Bij de overige repertoires lijkt het lastiger te bepalen of de inhoud dan wel het medium de keuze van het publiek domineert.

De verdeling in acht mediarepertoires van box 3.1 is om te zetten naar vier media-oriëntaties die gebruikt kunnen worden voor een analyse van de belangrijkste inhoudelijke ontwikkelingen in de voorkeuren van het Nederlandse publiek. Op basis van analyses van Van Rees en Van Eijck (2003a en 2003b) kunnen we het Nederlandse publiek indelen in vier verschillende mediaoriëntaties. Dit doen we door combinaties te maken van op elkaar aansluitende mediarepertoires uit tabel 2.7. Hieruit ontstaan combinaties van de repertoires 1-2, 3-4, 5-6 en 7-8. De combinatie 1-2 staat voor 'publieke oriëntaties'; de combinatie 3-4 staat voor 'commerciële/entertainment-oriëntaties'; de combinatie 5-6 staat voor 'internet-

Tabel 2.7 Acht mediarepertoires met de kenmerken van hun gebruikers en de groepen die ondervertegenwoordigd zijn

Repertoire	Kenmerken gebruikers ^a	Ondervertegenwoordiging van ^a
1) <i>Regionaal en publiek</i> regionale kranten, lokale tv, publieke tv, gericht op informatie en entertainment	mannen, 55-plussers en katholieken	12-29-jarigen
2) <i>Populair en publiek</i> populaire dagbladen, publieke radio en publieke tv	middelbaar opgeleiden, politiek geïnteresseerden, 55-plussers, gepensioneerden	katholieken
3) <i>Vrouw</i> vrouwentijdschriften en gratis kranten	vrouwen, 55-plussers, katholieken en protestanten	mannen en mensen die veel uren werken
4) <i>Commercieel</i> commerciële radio en tv	lager en middelbaar opgeleiden, 12-29-jarigen	politiek geïnteresseerden en protestanten
5) <i>PC en hobby</i> pc-gebruik, hobbytijdschriften en serieuze info via internet	mannen, bovengemiddeld opgeleid; bovengemiddelde beroepsstatus	vrouwen, mensen die veel uren werken of zorgen en 55-plussers
6) <i>Internet</i> internetgebruik voor verstrooiing	mannen, middelbare leeftijd	vrouwen, mensen die veel uren werken of zorgen, gepensioneerden, werklozen en alleenstaanden
7) <i>Verhaal</i> video, boeken en <i>de Volkskrant</i>	vrouwen, hoger opgeleiden, middelbare leeftijd, alleenstaan- den, samenwonenden	mensen die veel uren werken of zorgen en protestanten
8) <i>Serieuze informatie</i> opiniebladen en <i>NRC/Financieele</i> <i>Dagblad</i>	hoger opgeleiden, politiek geïnteresseerden, 55-plussers	mensen die veel uren werken of zorgen

a Door de auteurs geschat met behulp van standaard multiële lineaire regressieanalyse op het TBO 2000.

Alle kenmerken minimaal significant op niveau: $p < 0,05$.

Bron: Van Rees en Van Eijck (2003a en 2003b)

oriëntaties' en de combinatie 7-8 staat voor 'serieuze-informatieoriëntaties'. Tussen deze oriëntaties zien we een aantal verschuivingen in de keuzes die gebruikers uit het totale media-aanbod maken. Deze verschuivingen lopen van publiek naar commercieel en van serieuze informatie naar entertainment. Beide verschui-

vingen tezamen betekenen dat de commerciële/entertainment-oriëntatie een steeds grotere rol gaat spelen in de voorkeur van het Nederlandse publiek. We zullen beide verschuivingen naar de commerciële/entertainment-oriëntatie¹² nu apart beargumenteren en een aantal redematies bieden voor de duurzaamheid van deze ontwikkelingen.

Van publiek naar commercieel

Een belangrijke inhoudelijke verschuiving in de keuzes van het Nederlandse publiek is die tussen publieke en commerciële mediaoriëntaties. Zowel op de radio als de tv zijn de publieke omroepen steeds minder populair. Uit KLO-gegevens (2004b) blijkt dat inmiddels 69 procent van de luistertijd van alle Nederlanders boven de zes jaar besteed wordt aan commerciële radiozenders. Onder jongeren tussen de 13-19 jaar is de publieke omroep het minst populair. Daar staat tegenover dat er onder 50-plussers tussen 2000 en 2003 sprake was van een lichte stijging in het luisteren naar de publieke omroep. Bij de publieke omroepen op tv lijkt een leegloop gaande. In 2000 bracht de invoering van de netprofilering even een stijging van het kijktijdaandeel teweeg, waardoor het steeg naar 39,5 procent; maar in 2003 werd een historisch dieptepunt bereikt met 36,6 procent van de totale kijktijd onder de bevolking van zes jaar en ouder. Deze daling vindt plaats onder alle leeftijdsgroepen.

De verschuiving van publieke naar commerciële mediaoriëntaties levert een aantal opvallende publieksprofielen op. Om hier een indruk van te geven, gebruiken we enkele tabellen bij Bakker en Scholten (2003: 88, 92 en 109) en gegevens van de KLO (2004b).

Het publieksprofiel van de publieke omroep op de radio is te typeren als een in actualiteiten, informatie en cultuur geïnteresseerde man, 50-plus en hoger of middelbaar opgeleid. Uitzonderingen zijn de 20-34-jarigen die naar 3 FM luisteren en de 35-49-jarigen die naar vrijwel alle zenders luisteren. Het profiel van commerciële radiozenders is te typeren als in muziek en entertainment geïnteresseerde jongeren, jongvolwassenen en oudere jongeren met een lage of middelbare opleiding. Voor de tv is het publieksprofiel van de publieke omroep te typeren als mannen en vrouwen van boven de vijftig met vooral hogere en middelbare opleidingsniveaus. De 6-12-jarigen op Nederland 3 vormen hierop een uitzondering. Dit heeft te maken met de sterke profilering van Nederland 3 op jeugdprogramma's zoals *Sesamstraat*, *Klokhuis* en het *Jeugdjournaal*, gebundeld onder de titel *Z@ppelin*. Het publieksprofiel van de commerciële tv-zenders is te typeren als van en voor iedereen tot 50 jaar, ongeacht geslacht of opleidingsniveau. RTL 4 en RTL 5 vormen hierop een uitzondering, vanwege hun sterke profiel onder 50-plussers. Verder valt op dat onder laagopgeleiden de voorkeur voor commerciële zenders het grootst is. Zij hebben een vrij zwakke binding met de publieke omroep.

De tegenstellingen tussen jong en oud en tussen opleidingsniveaus die ontstaan als gevolg van de verschuiving van publieke naar commerciële mediaoriëntaties, zijn voor sommige zenders en netten van de publieke omroep zorgwekkend,

omdat zij hun doelgroepen niet bereiken. De Raad voor Cultuur (2003) heeft dit onlangs geïdentificeerd, door zijn bezorgdheid uit te spreken over feit dat 3 FM terrein verliest onder 13-34-jarigen en er niet goed in slaagt om vrouwen en allochtonen aan zich te binden. Verder vindt de Raad dat 747 AM te weinig luisteraars heeft, terwijl Radio 4 er niet in slaagt om meer luisteraars aan te trekken. Voor de televisie maakt de Raad voor Cultuur zich zorgen over alle netten die door de publieke omroep worden bediend. De Raad constateert dat de publieke omroep een vrij slecht bereik heeft onder ongeveer 9 miljoen Nederlanders, omdat zij minder dan 30 procent van hun kijktijd aan de publieke omroep besteden. Als probleemgroepen worden hierbij aangemerkt: jongeren, zware televisiekijkers, gericht op amusement en ontspanning, en een groep die getypeerd wordt als de 'ouders van nu' (ongeveer 4 miljoen mensen die vooral gefocust zijn op het gezinsleven). Kinderen onder de 12, 50-plussers en jonge volwassenen met een sterke maatschappelijke oriëntatie behoren overigens tot de sterker vertegenwoordigde doelgroepen van de publieke omroep. De zorgen van de Raad voor Cultuur zijn één illustratie van een breder gedeelde bezorgdheid over de problemen van de publieke omroep om 'van iedereen en voor iedereen' te zijn.

De ontwikkelingen tussen mediaoriëntaties behelzen meer dan alleen een verschuiving van publiek naar commercieel. Er vindt over de breedte van vrijwel het hele medialandschap een minder opvallende doch zeer belangrijke verschuiving plaats van serieuze informatie naar entertainment.

Van serieuze informatie naar entertainment

De verschuiving van serieuze informatie naar entertainment verloopt minder opvallend dan de verschuiving van publiek naar commercieel. Beide verschuivingen hangen sterk met elkaar samen. Populaire dagbladen en commerciële zenders hebben de afgelopen jaren het meest innovatief ingespeeld op een sterk groeiende behoefte aan entertainment en ontspanning onder het Nederlandse publiek, en deze ook gevoed. Voorbeelden van succesvolle innovaties zijn gratis kranten zoals *Sp!ts* en *Metro*, lifestylekaternen, zaterdagmagazines, het profileren op populaire radio-dj's met *sidekicks*, *reality soaps*, Big Brother-achtige formats, *infotainment* en docudrama's. De populariteit van de op entertainment gerichte innovaties is het grootst onder jongeren. Hiervan zullen we een aantal voorbeelden geven.

De NOM Print Monitor 2002-2003 laat bijvoorbeeld zien dat *Sp!ts* en *Metro* het best scoren onder de moeilijk bereikbare doelgroep van de 13-19-jarigen, op de voet gevolgd door 20-34-jarigen. Beide gratis dagbladen worden bij de 13-19-jarigen ongeveer twee keer zoveel gelezen als alle andere dagbladen. Bij de 20-34-jarigen worden ze bijna twee keer zoveel gelezen als de kwaliteitskranten *NRC Handelsblad*, *de Volkskrant* en *Trouw*, terwijl ze ongeveer een derde meer bereik hebben dan de populaire dagbladen *De Telegraaf* en *AD*. De sterke positie van *Sp!ts* en *Metro* ten opzichte van de kwaliteitskranten biedt een indicatie van de verschuiving van serieuze informatie naar entertainment. Volgens Bakker en Scholten (2003) kenmerken de populaire dagbladen zich qua inhoud door veel amusement en weinig politieke informatie, terwijl het bij de kwaliteitskranten

precies omgekeerd is. De verschuiving van serieuze informatie naar entertainment onder jongeren wordt voor kranten ook bevestigd door belevingsonderzoek van Bronner en Neijens (1999) en door kwalitatief onderzoek van het KLO (2003). Uit het belevingsonderzoek blijkt dat jongeren de krant vooral lezen uit tijdverdrijf en vermaak, terwijl ouderen de kranten vooral waarderen om hun informatieve functie. De sensatie en 'lichte informatie' van de gratis kranten vormen een belangrijke succesfactor onder jongeren. Het kwalitatieve onderzoek biedt indicaties dat bij jongeren entertainment vóór nieuws gaat, omdat zij kranten vooral lezen om verveling tijdens de treinreis tegen te gaan. Het betreft bovendien vaak de hoger of middelbaar opgeleide jongeren die kranten ter hand nemen. De lager opgeleide jongeren lezen vrijwel geen kranten meer.

De verschuiving van serieuze informatie naar entertainment wordt bij de radio in belangrijke mate veroorzaakt door de commerciële zenders. Dj's zoals Rob Stenders en Robert Jensen bij Yorin FM en Edwin Evers en Ruud de Wild bij Radio 538, maken radio gericht op amusement en ontspanning. De muziek is secundair aan de show die deze dj's met hun *sidekicks* geven. Vooral onder jongeren slaat deze formule enorm aan. Uit gegevens van Bakker en Scholten (2003: 88, 92) valt op te maken dat Yorin FM en Radio 538 onder 10-19-jarigen verreweg de populairste zenders zijn. Ook onder 20-34-jarigen zijn deze zenders uitermate succesvol. De commerciële zenders zijn überhaupt veel sterker vertegenwoordigd bij iedereen onder de 35 jaar. Zelfs 3 FM, een belangrijke concurrent van de commerciële zenders, slaagt er niet in om de commerciële druk te weerstaan. Ondanks of wellicht dankzij maatregelen zoals horizontale programmering, verliest 3 FM momenteel terrein onder de doelgroep van de 20-34-jarigen (KLO, 2004b). Publieke zenders die zich richten op serieuze informatie (Radio 1) of op cultuur (Radio 4), worden vooral door 50-plussers beluisterd. Bij de radio lijkt dezelfde lijn zichtbaar als bij kranten: de jongeren luisteren vooral naar de radio voor entertainment, terwijl alleen de 50-plussers de radio benutten voor serieuze informatie.

Tabel 2.8 Zendtijd en kijktijd, uitgesplitst naar programmasoort voor publieke en commerciële omroepen in 2001 (tijdvak: 18.00-24.00 uur)

Programmasoort	Publieke omroep			Commerciële omroep		
	Zendtijd abs.	Zendtijd %	Kijktijd	Zendtijd abs.	Zendtijd %	Kijktijd
Informatie	2.701	42,7%	43,1%	3.060	27,4%	28,0%
Drama	1.075	17,0%	12,7%	4.674	41,8%	38,9%
Amusement	890	14,1%	14,8%	1.033	9,2%	13,4%
Sport	648	10,3%	17,9%	372	3,3%	4,1%
Jeugd	651	5,6%	3,1%	85	0,8%	0,3%
Reclame	354	10,3%	8,0%	1.961	17,5%	15,5%
Totaal	6.319	100,0%	100,0%	11.185	100,0%	100,0%

Bron: Bakker en Scholten 2003: 136 en 141

De verschuiving van serieuze informatie naar entertainment is het best waarneembaar bij de tv. Dit blijkt als we een vergelijking maken van de inhoudelijke verdeling in programmasoorten tussen publieke omroep en commerciële zenders (zie tabel 2.8).

Door de programmasoorten drama en amusement bij elkaar op te tellen, ontstaat een beeld van de omvang die het kijken naar entertainment heeft aangenomen. Zelfs als we in aanmerking nemen dat er twee keer zoveel commerciële zenders zijn als publieke netten, zien we dat de commerciële zenders bijna drie keer zoveel zendtijd besteden aan entertainment, terwijl ze met zes kanalen nauwelijks meer informatie bieden dan de drie publieke netten. In de kijktijd zien we dezelfde inhoudelijke tweedeling tussen publieke omroep en commerciële zenders optreden. We zien dat de kijktijd naar entertainment bij de commerciële zenders de zendtijd overtreft, terwijl er bij de publieke omroep sprake is van een licht overaanbod van entertainment. KLO-gegevens over de verdeling van kijktijd in 2003 bevestigen dit beeld. Bij de publieke omroep besteden kijkers 47 procent van hun kijktijd aan nieuws en actualiteiten of aan overige informatie, en 27 procent aan drama en amusement. Bij de commerciële zenders is het beeld omgekeerd. De kijkers besteden hier 37 procent van hun tijd aan nieuws en actualiteiten of overige informatie, en 53 procent aan drama en amusement (KLO 2004a). Uit de aanbod- en gebruiksgegevens komt duidelijk het beeld naar voren van de publieke omroep als belangrijke aanbieder van actualiteiten en informatie, terwijl de commerciële zenders vooral een entertainmentfunctie vervullen.

Volgens de Raad voor Cultuur (2003: 6) is de publieke omroep uitgedrukt in volume (omvang en bereik) de belangrijkste aanbieder van actueel en informatief aanbod, ook in vergelijking met dagbladen, opiniebladen en journalistieke programma's van commerciële zenders. Het dalende kijktijdaandeel van de publieke omroep geeft aan dat ook deze belangrijke publieke informatiefunctie onder druk staat. Er is een verschuiving gaande van een publieke programmamix die vooral wordt gewaardeerd om de serieuze informatiefunctie, naar een commerciële programmamix die vooral wordt gewaardeerd vanwege de entertainmentfunctie. Het KLO (2004b) concludeert daarom dat de tv evenals de radio voor aanzienlijke groepen van de bevolking een ontspannend medium begint te worden, dat vooral vermaak moet bieden. Dit geldt overigens sterker voor lager opgeleiden en jongeren, die weinig binding hebben met het publieke aanbod. Voor jongeren geldt bovendien dat zij een hele andere opvatting hebben van serieuze informatie, die afwijkt van het type informatie dat in *Het 8 uur journaal* of in actualiteitenprogramma's de revue passeert. Uit een kwalitatief KLO-onderzoek onder jongeren blijkt dat actualiteit voor hen een heel andere betekenis krijgt. Bij actualiteit denken zij aan programma's als *Kopspijkers* of *Dit was het nieuws*. Belangrijke kenmerken van actualiteit zijn voor hen: sport, BN'ers, sensatie, humor en trends. Verder willen zij actualiteiten die snel en met veel actie worden gebracht. Jongeren volgen het conventionele nieuws alleen bij grote en spannende gebeurtenissen. Dit geldt overigens iets minder sterk voor hoger opgeleide jongeren, hoewel ook zij de genoemde voorkeuren delen.

De duurzaamheid van de inhoudelijke verschuivingen

De inhoudelijke verschuivingen van publiek naar commercieel en van serieuze informatie naar entertainment roepen de vraag op of het gaat om duurzame generatiegebonden verschuivingen, om leeftijdsgebonden verschuivingen of om periodegebonden verschuivingen. In het eerste geval zou er sprake moeten zijn van generatie-effecten, waarbij de jongere generaties worden gesocialiseerd in een commerciële programmamix met veel accent op entertainment en weinig accent op serieuze informatie. Uitgangspunt van zo'n redenering is dat jongere generaties ook als ze ouder worden veel minder gebruik zullen maken van een publieke programmamix. Als het gaat om leeftijdsgebonden verschuivingen, zouden verschillende leeftijdsgroepen verschillende mediaoriëntaties moeten hebben, die opschuiven naarmate ze ouder worden. Dit kan bijvoorbeeld betekenen dat hun behoefte aan entertainment afneemt en die aan serieuze informatie toeneemt naarmate ze ouder worden. Als er sprake is van periodegebonden verschuivingen zouden de effecten tijdelijk moeten zijn, omdat met name de publieke aanbieders nog op zoek zijn naar een adequaat antwoord op de innovaties van hun commerciële concurrenten. Ten slotte is ook een mix van generatie-effecten, leeftijdseffecten en periode-effecten denkbaar. Een solide empirische onderbouwing van deze effecten is momenteel onmogelijk, vanwege de prille fase waarin het onderzoek naar inhoudelijke veranderingen in mediaoriëntaties zich bevindt. Wel zijn er enkele aanwijzingen en we kunnen een aantal redeneringen uiteenzetten die ook rekening houden met de verklaringen voor ontwikkelingen in mediagebruik en het toekomstig gebruik per medium (paragraaf 3.1.1), die wel vrij uitvoerig zijn onderzocht.

Generatie-effecten op inhoudelijke verschuivingen zijn vooralsnog met kwantitatieve gegevens niet vast te stellen (Van Rees et al. 2004). Dit kan echter te maken hebben met de relatief korte periode die sinds de invoering van het duale bestel voorbij is gegaan, waardoor longitudinale vergelijkingen nog niet mogelijk zijn. Vaak vormen jongeren bij het zoeken naar generatie-effecten een belangrijk aanknopingspunt, omdat zij doorgaans de *early adopters* zijn van nieuwe mogelijkheden in het aanbod. Kwalitatief onderzoek van het KLO (2003) onder jongeren biedt een aantal aanwijzingen voor generatie-effecten in de verschuiving van publieke naar commerciële mediaoriëntaties. Vooral 13-15-jarigen lijken nauwelijks nog een duidelijke notie hebben van de bedoeling van de publieke omroep. Ze zijn opgegroeid in een duaal bestel, waarin het concept 'omroep' voor hen weinig betekenis meer heeft. Ze beoordelen publieke omroepen vaak als saai en serieus, waardoor ze er minder naar luisteren of kijken. Dit geldt overigens sterker voor lager opgeleide jongeren, hoewel ook onder hoger opgeleide jongeren de commerciële programmamix sterker wordt gewaardeerd. Volgens het SCP (2004) gelden deze invloeden ook al, zij het in zwakkere vorm, voor de generaties die geboren zijn tussen 1959 en 1968 en tussen 1969 en 1978. Ook alle vormen van printmedia zitten bij deze generaties en bij de jongere generaties zwaar in de min.

Bij leeftijdseffecten op inhoudelijke verschuivingen is het moeilijker om aanknopingspunten te vinden in het beschikbare onderzoeksmateriaal. De verschuiving

van een publieke naar een commerciële mediaoriëntatie heeft misschien alleen bij de radio een leeftijdsgebonden karakter. Hier valt echter tegen in te brengen dat de verschuiving van serieuze informatie naar entertainment wel goed past bij het medium radio. Mensen zetten de radio aan als achtergrond bij het werk of om verveling in de file tegen te gaan. Als deze redenering klopt, dan zal bij de radio een generatie-effect op inhoud ontstaan. Alleen als luisteraars actief gaan luisteren geldt misschien het argument van de leeftijdsgebonden voorkeur: hoe ouder, des te 'publieker' de voorkeur.

Redenaties over periode-effecten op inhoud vinden enige weerklank in kwantitatief onderzoek naar het imago van de publieke omroep in relatie tot commerciële zenders (KLO 2004b). Hieruit blijkt dat de publieke omroep geassocieerd wordt met 'niet-commercieel', 'kwaliteit', 'informatief', 'betrouwbaar' en 'voor iedereen'; maar ook met 'saai', 'achterhaald', 'eenzijdig aanbod', 'onoverzichtelijk aanbod'. Commerciële zenders worden geassocieerd met 'lekker ontspannend', 'meer variatie', 'meer bij de tijd', 'gezelliger', 'herkenbaarheid'; maar ook met 'veel pulp', 'veel reclame', 'oppervlakkig', 'veel sensatie' en 'te veel van hetzelfde'. Ondanks de stevige leegloop van de publieke omroep, worden de positieve punten wel sterk gewaardeerd. Onafhankelijk van leeftijd of opleiding vindt 77 procent van het Nederlandse publiek het redelijk tot zeer belangrijk dat er een publieke omroep is. Vooral de betrouwbaarheid van nieuws en actualiteiten en algemene informatievoorziening aan de burgers worden daarbij veel sterker gewaardeerd dan bij de commerciële zenders. Ook de pluriformiteit van de publieke omroep, opgevat als aandacht voor verschillende meningen, voor verschillende groepen en voor wat er in de maatschappij speelt, wordt sterk gewaardeerd. Ten slotte wordt de kwaliteit van de publieke omroep wat leerzaamheid, diepgang, informatieve waarde en toegevoegde waarde betreft, op bijna alle punten dubbel zo sterk gewaardeerd als de commerciële zenders. De bevolking beoordeelt de publieke omroep duidelijk in termen van inhoudelijke kwaliteit.

Maar als we ontspanning als kwaliteitscriterium hanteren, dan blijkt dat de commerciële zenders het veel beter doen. Het KLO (2004b: 9) schrijft hierover: "Bij de publieke omroep kom je vooral voor informatie, bij de commerciële omroep voor ontspanning." De waardering voor de informatiefunctie van de publieke omroep is dermate hoog dat men zich kan afvragen of de inhoudelijke verschuivingen van publiek naar commercieel en van serieuze informatie naar entertainment geen tijdelijke zaak zijn. De gewenning aan de inhoudelijke transformaties die horen bij de ontwikkeling van een duaal bestel verklaren misschien dat het huidige kijkgedrag doorslaat naar de entertainmentkant. Het is denkbaar dat een tegengestelde beweging ontstaat als de publieke omroep de juiste manier heeft gevonden om in een duaal bestel te functioneren.

Onze redenaties duiden op een mix van generatie-effecten, leeftijdseffecten en periode-effecten op inhoudelijke voorkeuren. Bij de radio spelen misschien kleine leeftijdseffecten, maar generatie-effecten op inhoud zijn daar evenzeer aannemelijk, omdat nu al de concurrentie op entertainment belangrijker lijkt dan

een sterke informatiefunctie. Radio luisteren is immers voor de meeste luisteraars vooral een nevenbezigheid, gericht op vermaak. Als het gaat om televisie, zien we vooral bij de jongste generatie de contouren opdoemen van een generatie-effect voor de publieke omroep, tegen de achtergrond van het periode-effect dat de invoering van het duale bestel heeft veroorzaakt. De inhoudelijke voorkeuren voor kranten verschuiven waarschijnlijk eveneens permanent als gevolg van een generatie-effect.

2.3.3 CONCLUSIE: KIEZEN UIT DE OVERVLOED

In het voorgaande betoog hebben we ontwikkelingen in het mediagebruik beschreven die de veranderende vraag van gebruikers illustreren. Dankzij het overvloedige aanbod en de afnemende vrije tijd selecteert het publiek actief wat van zijn gading is. De gebruikers articuleren hun vraag duidelijker dan ooit, en door de aanbieders wordt daarop nadrukkelijker dan ooit geanticipeerd.

De veranderende vraag van gebruikers zet vooral de landelijke dagbladen onder druk. Jongeren kiezen steeds vaker voor de tv of voor internet en haken af als krantenlezer. Hierbij is sprake van een generatie-effect dat op de lange duur de krantenmarkt vrij stevig zal doen dalen. Deze trend lijkt niet te keren, maar kan misschien wel worden verzacht als kranten erin slagen om jongeren aan zich te binden met gratis kranten, of door uitbreiding van betaalbare activiteiten op internet. Een andere mogelijkheid is het aanpassen van de inhoud aan hun voorkeuren. De vaak wat oudere, serieuze informatiezoekers worden op den duur vervangen door jongere 'entertainmentgerichten', die de krant zien als een bijproduct in hun mediagebruik. Naarmate de wisseling van generaties vordert, is het heel goed mogelijk dat kranten zich inhoudelijk meer op *infotainment* en entertainment zullen moeten richten dan nu het geval is.

Wij verwachten dat het radiogebruik in de komende jaren bij jongeren onder druk komt te staan van de mogelijkheden die internet biedt. Voor de bevolking als geheel verwachten we een vrij stabiel radiogebruik, waarbij de radio vooral dient als achtergrond bij andere bezigheden. Juist vanwege deze vorm van gebruik lijken de inhoudelijke verschuivingen van publiek naar commercieel en van serieuze informatie naar entertainment bij de radio vrij bestendig van aard. Twee derde van de luistertijd wordt inmiddels besteed aan commerciële zenders. Deze voorkeur illustreert de toenemende interesse voor entertainment, omdat de commerciële radiozenders nauwelijks serieuze informatie aanbieden. Alleen onder 50-plussers blijven de publieke zenders nog populair, vanwege het aanbod van serieuze informatie en cultuur.

Als we voor de radio uitgaan van leeftijdseffecten, dan valt te verwachten dat een gedeelte van de huidige jongere, entertainmentgerichte luisteraars de toekomstige serieuze, informatiegerichte luisteraars van de publieke omroep zijn. Als deze verwachting reëel is, dan zal de publieke omroep in de toekomst wel hard voor deze luisteraars moeten knokken met een goed op hun voorkeuren

afgestemd aanbod, dat hen motiveert om de commerciële programmamix te negeren die zij op jongere leeftijd juist waardeerden. Veel aannemelijker lijkt echter dat er sprake is van een generatie-effect op inhoud. Als deze verwachting klopt, dan zal de publieke omroep nadrukkelijker dan nu zijn programmering op entertainment moeten richten.

Een belangrijke vraag voor de komende decennia is hoe groot de plek wordt die de pc en internet in het mediagebruik zullen innemen. Van beide media verwachten wij dat het gebruik in de toekomst sterk zal stijgen. Nu zijn het vooral jongeren en mannen met een betere opleiding en een goed inkomen die internet benutten. Vrouwen en ouderen zijn sterk ondervertegenwoordigd. Wij vermoeden dat in de toekomst ook onder deze groepen het internetgebruik zal toenemen, zoals in het verleden met de tv is gebeurd. Technologische ontwikkelingen zullen daarbij bepalend zijn. Als de interfaces gebruiksvriendelijker worden en als bijvoorbeeld internet en tv sterker geïntegreerd raken (bijvoorbeeld bij digitalisering), dan neemt de kans op normalisering van dit medium toe. Momenteel lijkt internet vooral een complementaire functie te hebben: mensen zoeken nog even iets na wat ze elders in de media hebben opgepikt. Onder jongeren zien we echter al enkele voortekenen van veranderend gebruik optreden, omdat zij internet benutten voor sociale contacten, voor de uitwisseling van muziek en voor vermaak. Internetgebruik gaat daarbij vooral ten koste van het lezen van kranten en zal binnen enkele jaren vermoedelijk ook steeds vaker ten koste gaan van radio- en tv-gebruik, zoals in de Verenigde Staten onder jongeren in toenemende mate het geval is. De vraag is echter op welke schaal deze substitutie zal plaatsvinden.

Het dominante medium in de vraag van gebruikers is de tv. Hoewel de deelname in 1975 al onder vrijwel alle groepen van de bevolking stevig gevestigd was, is de tv in 2000 ook tot de laatste achtergebleven groepen doorgedrongen. Verder zijn mensen meer tv gaan kijken en lezen ze minder kranten. Voor de toekomst valt te verwachten dat het tv-gebruik stabiel blijft. Als de tijdsbesteding in de toekomst stabiel blijft, dan neemt door de verdere daling van kranten- en tijdschriftengebruik het belang van tv relatief toe binnen het mediagebruik als geheel. Substitutie van tv-gebruik door internetgebruik onder jongeren kan deze ontwikkeling enigszins afremmen. De sterke positie van tv wordt vermoedelijk de komende jaren hierdoor nog niet aangetast.

De dominantie van de tv in het mediagebruik maakt de inhoudelijke verschuivingen die zich bij dit medium voltrekken extra relevant. De verschuiving van een voorkeur voor publieke naar commerciële zenders is evident. Ongeveer 63 procent van het kijktijdaandeel van de Nederlandse bevolking ging in 2003 op aan commerciële zenders. Nog nooit sinds de invoering van het duale bestel was dit aandeel zo hoog. Ongeveer 9 miljoen Nederlanders blijken zelfs minder dan 30 procent van hun kijktijd te besteden aan de publieke omroep. Vooral 50-plussers, hoger opgeleiden, kinderen tussen de 6 en 12 jaar en jonge volwassenen met een sterke maatschappelijke oriëntatie blijven naar de publieke omroep kijken. De binding met de publieke omroep is het zwakst onder laagopgeleiden en jongeren

vanaf 13 jaar. De verschuiving van publieke naar commerciële mediaoriëntaties loopt synchroon met de groeiende behoefte aan entertainment, ten koste van serieuze informatie. Bovendien verandert geleidelijk de betekenis van serieuze informatie. Vooral onder jongeren ontwikkelt zich een heel andere perceptie van actualiteiten.

Beide inhoudelijke verschuivingen lijken momenteel nog wel beïnvloedbaar, omdat ze het midden houden tussen een generatie-effect en een periode-effect. Het publieke aanbod wordt gewaardeerd door 77 procent van het Nederlandse publiek. De waardering betreft zaken als betrouwbaarheid, pluriformiteit en kwaliteit (opgevat als leerzaam, diepgang, informatieve en toegevoegde waarde). Toch geeft een groeiend deel van het Nederlandse publiek in het kijkgedrag geen blijk van deze waardering. Kennelijk wegen de negatieve percepties van saaiheid, achterhaaldheid, eenzijdigheid en onoverzichtelijkheid zwaarder dan de positief gewaardeerde aspecten van het publieke aanbod. De kern van het probleem schuilt in de manier waarop de publieke omroep zich aan de veranderende omstandigheden in een duaal bestel probeert aan te passen. Onder druk van dalende kijk- en luistercijfers kiezen publieke omroepen vooral voor het kopiëren van commerciële succesformules. Volgens Scholten (2004: 362-363) beweegt al het aanbod zich naar het midden, onder druk van de concurrentie van commerciële omroepen. De focus op het publiek doet volgens hem de focus op het publieke geen goed. Als de publieke omroep er niet snel in slaagt om de focus op het publieke op een originele en onderscheidende wijze vorm te geven, dan slaat de balans tussen het periode-effect en het generatie-effect door naar het periode-effect. Gevolg daarvan zal zijn dat steeds grotere groepen onder de bevolking de publieke omroep definitief de rug zullen toekeren.

2.4 VIER DISCUSSIEONDERWERPEN VOOR TOEKOMSTIG MEDIABELEID

De voorgaande paragrafen tonen een medialandschap dat sterk in beweging is. Hoewel niet alle ontwikkelingen zomaar naar de toekomst zijn door te trekken, zien we een aantal trends die de nabije toekomst zeker zullen beïnvloeden. Aan de kant van het aanbod van de media zijn de kernwoorden: internationalisering, commercialisering en polarisatie. Internationalisering en schaalvergroting hebben het 'Nederlandse' medialandschap van samenstelling en karakter veranderd. Zowel de spelers op de Nederlandse markt als de programma's die ze aanbieden, zijn verregaand geïnternationaliseerd, en die ontwikkeling is zeker nog niet beëindigd. De enorme toename van het aantal spelers op de mediemarkt en de strijd om kijkcijfers, oplages, *hits* en niet te vergeten de adverteerder, hebben het medialandschap ook veel commerciëler gemaakt. Aanbieders richten zich steeds meer op de (vermeende) vraag van het publiek en zijn daarbij gevoeliger voor de agenda van adverteerders en mediabedrijven. De toename van het commerciële belang is bovendien een van de ontwikkelingen die ten grondslag liggen aan een meervoudige polarisatie in het medialandschap. Programmamakers, en in het bijzonder journalisten, voelen de druk van de concurrentie en

van commerciële partijen en moeten hun professionele standaarden ten opzichte hiervan bevechten. Tussen de overheid (of beter: de politiek) en de journalistieke beroepsgroep speelt al enige tijd een tweede polemiek, die over en weer wordt gesteld in termen van macht en machtsmisbruik.

Uit de paragraaf over de vraagkant blijkt dat verscheidene media, en dan met name de kranten, in zwaar weer verkeren. De televisie is en blijft voorlopig het dominante massamedium bij uitstek, terwijl internet bezig is aan een indrukwekkende opmars met een nog onbekend eindpunt. 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. Binnen deze context zijn de inhoudelijke voorkeuren van vragers veel belangrijker dan hun verdeling over de verschillende media. Deze inhoudelijke voorkeuren verschuiven in twee richtingen: de voorkeuren van het publiek voor tv- en radioaanbod bewegen 'van publiek naar commercieel', en het publiek heeft een groeiende behoefte aan vermaak, die ten koste gaat van 'serieuze' informatie. Het is evident dat ook deze bewegingen, als ze zich verder doorzetten, het karakter van het Nederlandse medialandschap ingrijpend beïnvloeden.

Volgens ons zijn er uit de bovenstaande ontwikkelingen vier onderwerpen te destilleren die, met het oog op toekomstig mediabeleid, discussie verdienen: 1) de balans tussen pluriformiteit, onafhankelijkheid en commercie; 2) het publieke domein in het medialandschap; 3) het publieke karakter van de publieke omroep; 4) de rol van de overheid in het medialandschap. We zullen deze punten hieronder kort aan de orde stellen.

2.4.1 DE BALANS TUSSEN PLURIFORMITEIT, ONAFHANKELIJKHEID EN COMMERCIE

Pluriformiteit is een van de oudste zorgen van de overheid als het gaat om het medialandschap. Dat moet pluriform en vitaal zijn om bij te kunnen dragen aan de vitaliteit van maatschappij en democratie. Maar de afgelopen jaren is er aan de aanbiederskant het nodige veranderd in het mediabestel. In alle grote sectoren (kranten, televisie en kabel) geldt tegenwoordig een 'wet van drie': de markt is grotendeels verdeeld tussen drie, deels internationale, spelers. Vooral in de krantenbranche heeft deze schaalvergroting de nodige (onafhankelijke) titels de kop gekost. Deze concentratietendens onder aanbieders heeft in ieder geval geen afname van het aanbod teweeggebracht. Het aanbod is sterk gestegen en nog nooit zo groot geweest als het nu is. Belangrijker is de vraag wat er is gebeurd met de pluriformiteit van het aanbod in termen van inhoudelijke verscheidenheid en met de onafhankelijkheid van het aanbod.

De toegenomen concurrentie en het toenemende gewicht van commerciële belangen lijken toch hun prijs te hebben.¹³ Zo is in de verhoudingen tussen media-producenten en media-aanbieders duidelijk sprake van spanningen. Dit is het

meest zichtbaar bij kranten. Mediaproducten oefenen druk uit op redacties om ervoor te zorgen dat de kranten overleven in de krappe Nederlandse markt. De redacties moeten steeds weer inhoudelijke veranderingen bedenken waardoor het publiek in voldoende aantallen kranten blijft lezen om dit medium voor adverteerders aantrekkelijk te houden. Tegelijkertijd proberen de redacties hun inhoudelijke vrijheid te waarborgen door zich te verzetten tegen de druk van de krantenproducenten. De recente internationalisering in de bedrijfstak (overnames door buitenlandse partijen) zal de commerciële druk waarschijnlijk nog verder verhogen. Journalisten moeten onder grote druk hun professionele standdaarden overeind zien te houden. In de Verenigde Staten lijken journalisten die slag te hebben verloren; de socioloog Gans (2003) spreekt in dit verband over een proces van *disempowerment* van journalisten. Ondertussen lijken de grote kranten wat de inhoud betreft wel degelijk naar elkaar toe te bewegen. Zowel in kranten als op de televisie is sprake van een ‘trek naar het midden’: succesformules worden gekopieerd en veilige formules zijn populair, want commercieel aantrekkelijk. Volgens Scholten (2004) kenmerkt het aanbod zich in toenemende mate door ‘meer van hetzelfde’.

Commerciële belangen dwingen producenten om de oplage (of de kijkcijfers) te vergroten, met als doel om zoveel mogelijk potentiële klanten te bereiken. Daarbij tasten ze ook de grenzen tussen reclame en inhoud af. Zowel bedrijven als adverteerders zijn op zoek naar mogelijkheden om hun boodschap over te brengen, steeds vaker zal dit ‘gemaskeerd’ gebeuren. In het algemeen, en misschien op internet in het bijzonder, valt te verwachten dat adverteerders steeds meer proberen om ‘in de inhoud te kruipen’ in plaats van er herkenbaar naast geprogrammeerd te worden (vgl. ook Van Dijck 2002). In de toekomst wordt de commercie steeds verder in de inhoud van programma’s en films geïntegreerd (*product placement* etc.), zeker als de technische mogelijkheden toenemen om reclameblokken over te slaan. Naast de pluriformiteit is dus ook de onafhankelijkheid een punt van zorg.

Het internationale aanbod van inhoud zal onverminderd toenemen, waardoor de grip van een nationale overheid vermindert. Nu al is bijvoorbeeld een groot deel van het aanbod Amerikaans, waarmee de Amerikaanse regels voor de penetratie van reclame in content belangrijker worden dan de Nederlandse.¹⁴ Ook andere overheidsinstrumenten om de pluriformiteit te bewaken, lijken niet op alle punten aan te sluiten bij de snelle ontwikkelingen in het medialandschap. Zo zullen in kwesties over het behoud of de bevordering van een maatschappelijk belang als pluriformiteit de mediaproducten (zoals PCM en HMG) aangesproken moeten worden, terwijl de handvatten daarvoor eigenlijk ontbreken. Soms komt de overheid al terecht in de rol van bemiddelaar tussen markt en media. Zo ging de goedkeuring van de NMa voor overnames van *De Telegraaf* in Limburg vergezeld van de verplichting om de redactionele pluriformiteit en onafhankelijkheid van *De Limburger* in stand houden. De bijzondere karakteristieken van een mediamarkt dwingen de mededingingsautoriteit dus in vreemde bochten.

Ook in andere landen stuiten mededingingsautoriteiten op de grenzen van hun instrumenten. Ward (2004) wijst bijvoorbeeld op een gebrek aan effectieve instrumenten om te voorkomen dat een mediabedrijf door het gestelde plafond breekt doordat het zijn eigen prestaties verbetert, en dus zijn marktaandeel verhoogt zonder dat er sprake is van fusies of overnames. Iets breder gesteld leidt de snelle internationalisering van de mediamarkt tot de vraag op welke schaal mededingingstoezicht het beste op zijn plaats is. Steeds vaker gaat het om Europese spelers. Mediabedrijven groeien door op Europese schaal, voor een groot deel ondanks nationale mededelingsregels, maar een Europese visie op mededinging in de media lijkt er nog niet te zijn. Ook het voornaamste instrument van de overheid om de pluriformiteit in het krantendeel van het medialandschap in stand te houden, is door de snelle bedrijfsontwikkelingen buiten spel gezet. Het Bedrijfsfonds voor de Pers mag geen noodlijdende kranten ondersteunen die opereren binnen een commercieel goedlopend moederbedrijf – in feite nagenoeg alle Nederlandse kranten dus. Het fonds heeft zichzelf daarmee enigszins buitenspel gezet.

Toch is de ontwikkeling van de pluriformiteit van aanbieders en aanbod moeilijk te beoordelen wanneer die alleen in termen van aanbieders (en de overheid) wordt gezien. De vraag hoe erg, ernstig of zelfs schadelijk bepaalde ontwikkelingen zijn, is pas goed te beantwoorden als naast de aanbieders ook de vragers (lezers, kijkers, luisteraars en surfers) in beeld worden gebracht. Pluriformiteit wordt door de overheid immers niet primair in zichzelf gewaardeerd, maar vanwege de bijdrage aan een vitale en pluriforme maatschappij en democratie. Het antwoord op de vraag hoe het publieke domein zich in dit veranderende medialandschap ontwikkelt, is daarbij van groot belang.

2.4.2 HET PUBLIEKE DOMEIN IN HET MEDIALANDSCHAP

De toenemende commercialisering leidt tot veranderingen van het publieke domein in het medialandschap. Gezien de enorme keuze aan informatie en entertainment in het huidige medialandschap kunnen we vaststellen dat de pluriformiteit van het aanbod nog nooit zo groot is geweest als nu het geval is. Binnen dit grote aanbod verandert echter het mediagebruik. Kranten en publieke omroepen nemen binnen het huidige mediagebruik een minder prominente plaats in, getuige de dalende oplagecijfers en de dalende kijkcijfers. Er vindt een verschuiving van publiek naar commercieel plaats. Samenhangend hiermee zien we over de breedte van het hele medialandschap een verschuiving optreden van serieuze informatie naar entertainment. Mensen zoeken in vrijwel alle media veel sterker naar ontspanning en vermaak, getuige de opkomst van lifestylekaternen, de populariteit van bekende dj's en van *infotainment*, *docusoaps* en *realityshows*.

De ontwikkeling naar commerciële inhoud en entertainment leidt tot uiteenlopende ervaringen van het publieke domein. Commerciële zenders bieden bijvoorbeeld heel andere representaties van het publieke domein dan publieke omroepen. Het maakt verschil of we het publieke domein te zien krijgen via de

lens van *Hart van Nederland* of *Peter R. de Vries misdaadverslaggever*, dan wel via de lens van *Het 8 uur journaal* of van *Opsporing verzocht*. We zien dit ook terug bij belangrijke gebeurtenissen op wereldniveau. De oorlog in Irak kreeg bijvoorbeeld zeer verschillende betekenissen via internationale zenders zoals CNN en Al Jazeera. Een ander voorbeeld is de patriottische berichtgeving over de *war on terrorism* in vrijwel alle Amerikaanse media na 9-11, terwijl in de Europese media vrij snel ook kritiek op de Bush-regering te horen was. Door het grote aantal aanbieders en de verschillen in berichtgeving wordt het publieke domein in het medialandschap enerzijds verrijkt, maar anderzijds wordt het ook veel polemischer en verhitser. Bovendien leidt de invloed van commercialisering tot uiteenlopende inhoudelijke percepties van het publieke domein onder het publiek. Vanuit de gebruikers en hun sterk uiteenlopende mediagebruik is het dus lastig om te spreken van een eenduidig publiek domein.

De veranderingen in aanbod en vraag in het medialandschap suggereren dat toekomstig mediabeleid met een aangepaste notie van het publieke domein zou moeten werken. Het ligt voor de hand om deze notie meer te baseren op de praktijk: het media-aanbod en mediagebruik die het huidige medialandschap kenmerken. Als ervoor gekozen wordt om de praktijk te volgen, dan vergt dit een bredere opvatting van het publieke domein. In zo'n bredere opvatting ligt het publieke domein niet louter meer besloten in kranten, radio en publieke omroepen, maar ook in commerciële zenders en internet. De vraag is wat de specifieke bijdrage van de overheid aan dit uitdijende publieke domein moet zijn en op grond van welke argumentatie deze bijdrage vorm krijgt. Gezien de grote nadruk op de publieke omroep als instrument van de overheid om het publieke domein in het medialandschap te waarborgen, ligt het voor de hand om daar eerst naar te kijken.

2.4.3 HET PUBLIEKE KARAKTER VAN DE PUBLIEKE OMROEP

De discussie over het publieke domein in het medialandschap loopt het gevaar om te verengen tot een discussie over het publieke karakter van de publieke omroep. Dit komt door het belang van de tv in het media-aanbod en het mediagebruik en door de focus op de publieke omroep in het mediabeleid. Zo'n verengde discussie zou de ontwikkeling belemmeren van een bredere visie op het publieke domein in het toekomstig mediabeleid. Toch is er wel een discussie nodig over het publieke karakter van de publieke omroep, juist vanuit de brede opvatting van het publieke domein die hierboven is geschetst. Deze discussie is dan een onderdeel van de nieuwe vorm die gezocht wordt voor het publieke domein in het medialandschap.

De meest fundamentele vraag in de discussie over het publieke karakter van de publieke omroep is die naar de legitimiteit van het bestel. Worden binnen het huidige plurale medialandschap de publieke belangen niet voldoende gedekt door andere media of door andere inhouden dan degene die de publieke omroep biedt? Een positief antwoord hierop zou de legitimiteit van het publieke bestel ondergraven, maar dit lijkt een brug te ver. Gezien het relatief stijgende belang van tv in

het totale mediagebruik lijkt er een behoefte te bestaan aan een publieke omroep die op zijn minst aanvullende programmering biedt op het commerciële aanbod. De gestage leegloop bij de publieke radio en tv en de beperkte toetreding van omroepen die deze leegloop weten te remmen (met BNN als positieve uitzondering) maken het noodzakelijk om een nieuwe legitimatie te zoeken van publieke omroepen. Deze zoektocht moet bovendien zeer snel op gang komen, omdat anders onder de jongere generaties een sterke socialisatie in het commerciële repertoire optreedt die in de toekomst zal leiden tot een verdere ineenstorting van de publieke omroep.

Door de langzaam toenemende druk op de publieke omroepen in het duale bestel komt de relatie tussen legitimiteit en pluriformiteit meer op de voorgrond te staan. De legitimiteit van de publieke omroepen is voor een groot deel gebaseerd op een pluriformiteitsconcept dat in de jaren twintig van de vorige eeuw als fundering van het bestel is geïntroduceerd. Als gevolg van de ontzuiling en de uitbreiding en commercialisering van het aanbod is deze legitimering uitermate wankel geworden. Hiervan getuigt de leegloop bij de publieke omroepen. Een van de pogingen om hier iets aan te doen is de netprofilering op tv en de horizontale programmering op de radio. De nieuwe netprofielen zijn te beschouwen als een poging om binnen de huidige structuur van het omroepstelsel zwak vertegenwoordigde doelgroepen opnieuw te binden door aan te sluiten bij hun vraag (waardestelsels en leefstijlen). Hetzelfde geldt ook voor de horizontale programmering op de radio. De bedoeling is om luisteraars op vaste tijden een herkenbaar aanbod te bieden om ze zo te binden. Netprofilering en horizontale programmering zijn tot nu toe weinig succesvol gebleken. Om Otto Scholten te parafraseren: is de *focus op het publiek* op de lange termijn wel goed voor de *focus op het publieke*?

In de discussie over deze vraag kunnen we misschien inspiratie opdoen bij onze zuiderburen. In Vlaanderen is de VRT, als enige publieke omroep in Europa, erin geslaagd om kijkers te herwinnen op de commerciële zenders. Ook zij hebben gekozen voor een scherpe profilering van zenders, maar wel met kwalitatief hoogstaande programma's die zich onderscheiden van het commerciële aanbod. Er is hierbij een vrij radicale keuze gemaakt in een convenant dat de VRT met de regering heeft gesloten. De kijkers die puur op zoek zijn naar entertainment en verstrooiing (in België zo'n 24% van de bevolking) hoeven niet zo nodig op de commerciële heroverd te worden. Deze groep wordt niet volledig opgegeven, maar krijgt wel een lage prioriteit bij het vaststellen van het aanbod. Een andere maatregel is dat de publieke zenders vrijwel reclamevrij zijn gemaakt. Het gevolg van deze keuze is dat er veel minder concessies worden gedaan aan de kwaliteit en diversiteit van programma's (Metselaar, NRC 4-9-2003). Het publieke aanbod beweegt zich door de gemaakte keuzes niet zo sterk naar het midden, omdat het vraagmechanisme minder dominant is. In feite heeft Vlaanderen op grond van de gemaakte keuzes het publieke karakter van de publieke omroep opnieuw gedefinieerd. De *race to the bottom* met commerciële zenders en de bijbehorende mechanismen zijn daarmee doorbroken.

Door naar analogie van de VRT de focus op het publieke karakter opnieuw te bepalen, kunnen ook in Nederland de publieke omroepen worden ontlast van de druk om als Don Quichot achter windmolens te blijven aanrennen. Er bestaat onder het publiek veel waardering voor de informatiefunctie van de publieke omroep, terwijl de entertainmentfunctie minder sterk wordt gewaardeerd. Waarom zouden we dan vast blijven houden aan het vereiste van een brede programmering? Als de publieke omroep de sterk gewaardeerde informatiefunctie uitbouwt, ontstaat er misschien meer evenwicht in de relatie met commerciële zenders. Er lijkt vooral veel behoefte aan een goed in de markt geplaatste en gevarieerde publieke informatiefunctie op tv. Uit onderzoek van Van Rees et al. (2004) blijkt immers dat binnen het gehele media-aanbod de tv de serieuze informatiefunctie voor nationaal en internationaal nieuws vervult. Tegelijkertijd zou de publieke omroep de minder sterk gewaardeerde entertainmentfunctie anders kunnen invullen, door bijvoorbeeld alleen entertainment te bieden dat bij de commerciële zenders niet voorradig is. Beide functies vragen wel creativiteit en originaliteit, zodat de publieke omroep van zijn saaie imago afkomt zónder zijn sterke reputatie van betrouwbaarheid en pluriformiteit te verliezen.

Gezien de vele omroepverenigingen in het Nederlandse bestel zou de discussie over het publieke karakter zich niet moeten beperken tot de vraag welke doelgroepen prioriteit moeten krijgen en de vraag of de brede programmering losgelaten moet worden. Ook het functioneren van het huidige omroepbestel zou een serieus onderdeel van de discussie moeten zijn.

2.4.4 DE ROL VAN DE OVERHEID IN HET MEDIALANDSCHAP

De laatste ontwikkeling die wij voor de discussie over toekomstig mediabeleid relevant achten, is dat de overheid zelf steeds meer een speler aan het worden is in het medialandschap. De overheid probeert daarbij niet alleen de media te bespelen, maar zoekt ook via internet direct contact met doelgroepen en fungeert zo als media-aanbieder. In de afgelopen jaren is de overheidscommunicatie steeds verder geprofessionaliseerd. Het aantal mensen bij de overheid dat zich bezighoudt met persvoorlichting en communicatie is enorm gestegen, met als gevolg dat de wederzijdse afhankelijkheid tussen journalisten en voorlichters is toegenomen. Journalisten lijken in deze afhankelijkheid echter het meest kwetsbaar. Ook de verhouding tussen politiek en journalistiek bevindt zich al enige tijd in woelig vaarwater. Hoewel een zekere strijd tussen beide professies een normaal onderdeel van de relatie vormt, staat deze strijd de laatste tijd meer dan ooit in het teken van macht en machtsverhoudingen. Scholten (2004: 369) stelt dat de discussie vandaag de dag niet zozeer gaat over de vraag wat de media *zouden moeten doen*, maar veel meer over de vraag hoe ze te dwingen te doen wat ze moeten doen.

Er is nog weinig zicht op een einde aan dit debat, maar de verscherpte verhoudingen zijn ook van invloed op de rol van de overheid als kadersteller. De overheid is immers tegelijkertijd verantwoordelijk voor de beleidskaders waarbinnen alle

media functioneren. Een vraag voor de toekomst is daarom of en hoe de overheid in staat is op evenwichtige wijze om te gaan met de spanning tussen de rol van media-aanbieder en de rol van kadersteller. De rol die de overheid zich aanmeet als aanbieder in de media en de rol die zij wenst te spelen ten opzichte van de journalistiek, beïnvloeden de geloofwaardigheid van haar rol als kadersteller – een rol die immers op zichzelf al problematischer wordt.

NOTEN

- 1 Commissariaat voor de Media, *Commissariaat stelt ledentallen vast*, persbericht
30 augustus 2004.
- 2 Zie <http://spitsnet.nl/page.php?rid=-1&id=1>, en NOM-printmonitor 2003.
- 3 Hierbij moet overigens wel opgemerkt worden dat *Het Parool* in 1998 van een
landelijk in een regionaal dagblad veranderde.
- 4 *NMa onder voorwaarden akkoord met overname De Limburger door Telegraaf*,
Persbericht NMa 00-11/15-5-2000 [NMa]
- 5 Het betreft hier KLO-gegevens. In de rest van deze verkenning is vooralsnog
gebruikgemaakt van gegevens op basis van het TBO.
- 6 Het gaat hier waarschijnlijk om een gemiddelde voor de gehele dag. Wanneer
gekeken wordt naar de cijfers voor de periode tussen 18.00 uur en 24.00 uur
(de 'televisieavond'), vallen de cijfers over de gehele linie iets hoger uit: publieke
omroep 10,7%, HMG 17,0% en SBS 16,3% (Commissariaat voor de Media 2003: 51).
- 7 Zie hiervoor het uitgebreide artikel 'Te Koop: zendtijd' van Joep Dohmen in het
NRC Handelsblad, 27-9-2003.
- 8 Overigens heeft het relatief hoge opleidingsniveau van de Nederlandse journalist
niet alleen positieve effecten. Deuze (2002: 188) constateert: "I also found that
Dutch journalists coming from one of the four schools for journalism in The
Netherlands are much more lenient towards questionable methods of newsgathe-
ring than their colleagues."
- 9 Het TBO is een samenwerkingsverband van het Sociaal en Cultureel Planbureau,
Cebuco, de publieke omroep (NOS/Teleac, NOT), de Universiteit van Tilburg en
de Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Het veldwerk wordt verricht door onder-
zoeksbureau Intomart.
- 10 Recentere gegevens zijn helaas niet beschikbaar, omdat het eerstvolgende TBO
pas weer in 2005 wordt uitgevoerd.
- 11 In het TBO zijn ook gegevens beschikbaar over de achtergrondkenmerken
'arbeidsmarktpositie' en 'gezinspositie'. Voor het betoog voegen deze gegevens
niet veel toe. Jongeren tussen de 12 en 19 zijn bijvoorbeeld ook schoolgaand
(arbeidsmarktpositie) en doorgaans inwonend bij hun ouders (gezinspositie).
Om een onoverzichtelijke presentatie van cijfers te voorkomen hebben we
ervoor gekozen om alleen sekse, leeftijd en opleiding in de tabellen met achter-
grondkenmerken op te nemen.
- 12 Op mogelijke verbanden tussen internetoriëntaties en de andere oriëntaties
wordt hier verder niet ingegaan, omdat ons geen onderzoeksmateriaal bekend is
waarbij de onderlinge relaties worden onderzocht.
- 13 Dat concentratietendensen niet per definitie tot een afname van *inhoudelijke*
variëteit en pluriformiteit leiden, wordt uiteengezet in de bijdrage van het CPB in
deze bundel.
- 14 Zo vertelt de laatste James Bondfilm je haarfijn waarmee je je moet scheren, welk
bier je moet drinken en in welke auto je moet rijden.

LITERATUUR

- Bakker, P. (2002) *Twee decennia regionale en lokale printmedia in Nederland; PersMedia-Monitor-onderzoek*. Amsterdam: Ascor.
- Bakker, P. en O. Scholten (2003) *Communicatiekaart van Nederland. Overzicht van media en communicatie*, Alphen aan den Rijn: Samsom (vierde druk).
- Bardoel, J. (2003) *Macht zonder verantwoordelijkheid? Media, mediabeleid en de kwaliteit van de openbare informatievoorziening*, Inaugurele rede Katholieke Universiteit Nijmegen.
- Bardoel, J. en L. d'Haenens (2003) 'Media en maatschappelijke verantwoordelijkheid, van theorie naar praktijk', voorstudie bij RMO-advies 26: *Medialogica*. Den Haag: RMO.
- Bardoel, J. en J. van Cuilenburg (2003) *Communicatiebeleid en communicatiemarkt. Over beleid, economie en management voor de communicatiesector*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Berenschot (2003) *Nulmeting structuur en werkwijze directies communicatie*, Berenschot.
- Berg, A. van den en H. Sleurink (2004) 'Waardestelsels rond de media', blz. 325-354 in: P. de Beer en C.J.M. Schuyt (red.) *Bijdragen aan waarden en normen*, WRR Verkenningen nr. 2, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Biesboer, F., H. Blanckestein en C. Jongeneel (2004) *De eindeloze ether. Mobiel breedband-internet en de toekomst van het omroepbestel*. Diemen: Veen Magazines/COS.
- Bockxmeer, H. van (2002) *De Nederlandse kabelsector: Onderzoek van TNO in opdracht van het Commissariaat voor de Media, behorend bij rapport Mediaconcentratie in beeld*, Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- Brants, K. (2002) 'Naar een mediocratie?', in: J. van Holsteyn en C. Mudde (red.) *Democratie in verval*, Amsterdam: Boom.
- 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.
- Broersma, M. (2003) *Tegen de trend. Regionale journalistiek in een veranderende samenleving*, Apeldoorn: Wegener.
- Bronner, F. en P. Neijens (1999) 'Hoe beleven mensen hun media?', in: J. van Cuilenburg, P. Neijens en O. Scholten (red.), *Media in overvloed, boekaflevering van Mens en Maatschappij*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Bruggen, A. van en R. Zunderdorp (2003) *De legitimering en maatschappelijke verankering van publieke omroepen: van passief lidmaatschap naar 'zap and voice'*, Den Haag: Forum voor Democratische Ontwikkeling.
- Cebuco (2003) *Oplagen dagbladen 2002. Gebaseerd op HOI cijfers*, Amsterdam: Cebuco.
- Commissariaat voor de Media (2003) *Concentratie en pluriformiteit van de Nederlandse media 2002. Mediaconcentratie in Beeld*, Hilversum: Commissariaat voor de Media.
- 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.

- Dijstelbloem, H. en P. de Beer (2003) 'Een kwestie van selectie: de overheid en de informatievoorziening via internet', *Beleid en Maatschappij*, jrg. 30, nr. 4, 242-250.
- Dohmen, J. (2003) 'Te koop: zendtijd' in: *NRC Handelsblad*, 27 september 2003.
- Duyvendak, J.W. en M. Huurenkamp (2004), 'Kiezen voor de kudde', blz. 213-222 in: J.W. Duyvendak en M. Huurenkamp (red.) *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Genneep.
- Economist, The (2003) 'How Good is Google?', 1 november 2003, 63-4.
- Economist, The (2004) 'The harder sell. Special report on the future of advertising', 26 juni 2004, 83-5.
- Elchardus, M. (2002) *De dramademocratie*, Tiel: Lannoo.
- Elchardus, M. (2004) 'Autonome volgzzaamheid', blz. 205-212 in: J.W. Duyvendak en M. Huurenkamp (red.) *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Genneep.
- European Broadcasting Union (2003) *EBU members audience trends 1991-2002*, EBU Information and Statistics Network, Zwitserland: Grand-Saconnex.
- Eijck, K. van en K. van Rees (2002) 'The Internet and Dutch media repertoires', blz. 86-99 in *IT & Society*, vol. 1, issue 1, fall 2002.
- Frissen, V. (2004) *De domesticatie van de digitale wereld*, inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam, 25 juni 2004.
- Gans, H. J. (2003) *Democracy and the news*, Oxford: Oxford University Press
- Haan, J. de (2003) 'Sociale ongelijkheid en ICT', in: J. de Haan en J. Steyaert (red.) *ICT en samenleving, de sociale dimensie van technologie*, Amsterdam: Boom.
- d'Haenens, L., M. Kokhuis en C. van Summeren (2001) *Kijken of surfen? Mediagebruik van kinderen en adolescenten*, Leuven/Leusden: Acco.
- Hargittai, E. (2004) 'The changing online landscape: from free-for-all to commercial gate-keeping', in: P. Day and D. Schuler (eds.) *Community practice in the network society. Local actions/global interaction*, New York: Routledge.
- Hendriks, F. en A. Korsten (2001) 'Media in de politieke democratie', *Bestuurskunde*, jaargang 10, nr. 7: 278-291.
- Houwert, J. (2003) *Toespraak voor de NVJ Jaarvergadering*, 24 mei 2003.
- Interview/NSS (2004) 'Jongerenradio Funx nummer 1 in de randstad', <http://www.interviewnss.nl> (14 juli 2004).
- IPM/Kidwise (2002) *Relatie Internet en televisie en de rol van Z@ppelin in internetgebruik van kinderen*, IPM/Kidwise.
- Jensma, F. (2003) *Zelfreflectie en zelfkritiek in de media*, Schlichting college, 12 november 2003, Nijmegen.
- KLO I&A (2003) *Jongerenonderzoek*, Hilversum: KLO.
- KLO I&A (2004a) *Het Nederlandse publiek en de ontwikkelingen in mediagedrag*, Hilversum 9 juni 2004, presentatie M. Hammersma ten behoeve van werkbezoek WRR aan de raad van bestuur publieke omroep.
- KLO I&A (2004b) *Publieke omroep in 2003. Meningen van het Nederlandse publiek*, Hilversum: KLO.
- Knulst, W.P. (1999) 'Media en tijdsbesteding', in: J. van Cuilenburg, P. Neijens, en O. Scholten (red.) *Media in overvloed, boekaflevering van Mens en Maatschappij*, Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Knulst, W.P., G. Kraaykamp, A. van den Broek en J. de Haan (1996) *Leesgewoonten: een*

- halve eeuw onderzoek naar het lezen en zijn belagers*, Den Haag: SCP.
- KPMG (2004) *Regionale dagbladen in economisch perspectief*. In opdracht van het Bedrijfsfonds voor de Pers. Amstelveen, maart 2004.
- Metselaar, D. (2003) 'Publiek bestel kan leren van Vlaanderen', *NRC Handelsblad*, 4-9-2003.
- Mommaas, H. (2004) 'De kudde is dood, lang leve de kuddes', blz. 152-166, in: J.W. Duyvendak en M. Huurenkamp (red.), *Kiezen voor de kudde. Lichte gemeenschappen en de nieuwe meerderheid*, Amsterdam: Van Genneep.
- Mommaas, H. (2003) *Vrije tijd in een tijdperk van overvloed*. Amsterdam: Dutch University Press.
- Nationaal Onderzoek Multimedia (2003) *NOM Print Monitor 2002-2003* (mei 2002-april 2003).
- NRC Handelsblad* (2004) 'NOS mag uitgave tv-gids bij kranten verhinderen', 15 juli 2004.
- Oosterbaan, W. (2003) *Het programma van de krant. Triomf en tekortkomingen van het journalistiek*, inaugurele rede Erasmus Universiteit Rotterdam.
- Planken, T. (2004) 'Oorlog tussen pers en politiek? Laat ze maar eens naar zichzelf kijken!', *NRC Handelsblad*, 7 september 2004, p. 7
- 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.
- Prenger, M. en F. van Vree (2004) *Schuivende grenzen. De vrijheid van de journalist in een veranderend medialandschap*. Nederlandse Vereniging van Journalisten.
- Raad van State (2004) *Jaarverslag 2003*, Den Haag: Raad van State.
- Raad voor Cultuur (2003) *Advies meerjarenbegroting 2004-2008 Publieke Omroep*, Den Haag.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2003) *Medialogica*, Den Haag: Sdu uitgevers.
- Ravitch, D. en J.P. Viteritti (2003) 'Toxic lessons: children and popular culture', blz. 1-18 in: D. Ravitch en J.P. Viteritti (eds.) *Kid Stuff, marketing, sex and violence to America's children*, Baltimore/London: The John Hopkins University Press.
- Rees, K. van en K. van Eijck (2003a) 'Media repertoires of selective audiences: the impact of status, gender, and age on media use', blz. 465-490 in *Poetics*, vol. 31.
- Rees, K. van en K. van Eijck (2003b) 'Mediarepertoires van selectieve publieken: media-gebruik op het kruispunt van status, gender en leeftijd', blz. 131-153 in *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, jaargang 31, nr. 2.
- Rees, K. van, K. van Eijck en W. Knulst (2004) *Pluralism at risk: generational changes in media dominance and determinants of topical interest in the Netherlands 1975-2000*, paper submitted to the ASA meeting 2004 in San Francisco.
- Rutten, P. (2004) *Media, technologie en markt*, voordracht op symposium 'De koopman en de dominee', Den Haag, 29 januari 2004.
- Schillemans, T. (2003) 'Alles door het midden. Concentratietrends in de media', voorstudie bij RMO-advies 26: *Medialogica*. Den Haag: RMO.
- 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.
- Smith, S.L. en E. Donnerstein (2003) 'The problem of exposure: violence, sex, drugs, and

alcohol', blz. 65-95 in: D. Ravitch en J.P. Viteritti (eds.) *Kid Stuff, marketing, sex and violence to America's children*, Baltimore/London: The John Hopkins University Press.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2004) *Achter de schermen. Een kwart eeuw lezen, luisteren kijken en internetten*, Den Haag: SCP.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2001) *Trends in de tijd*, Den Haag: SCP.

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.

Volkskrant, de (2004) 'Wegzappen reclame mag automatisch', 3 augustus 2004.

Vree, F. van, C. Vos, H. Wijfjes en J. Bardoel (2003) 'Het ontstaan van een politiek-publiek complex 1960-2002', voorstudie bij RMO-advies 26: *Medialogica*. Den Haag: RMO.

Ward, D. (2004) *A mapping study of media concentration and ownership in ten European countries*. Hilversum: Commissariaat voor de Media (www.mediamonitor.nl).

Westerloo, G. van (2004) 'Oorlog tussen pers en politiek', *NRC Handelsblad*, 4 september 2004, M-magazine, pp. 49-58.

Wijfjes, H. (2004) *Journalistiek in Nederland 1850-2000. Beroep, cultuur en organisatie*. Amsterdam: Boom.

3 TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING EN DE MEDIA

W.M. de Jong

3.1 VOORAF

Informatietechnologie verandert de wereld. Afstand, plaats en tijd verschuiven in betekenis. Lokale radiostations, bijvoorbeeld in Australië, zijn gewoon in Nederland via internet te beluisteren. We kunnen belangrijke veilingen van Christie's en Sotheby's *webcasten* en dus over de hele wereld bijna *real-time* bijwonen. In Alaska zijn afgelegen dorpen aangesloten op medische netwerken waardoor lokale gezondheidszorgers snel op afstand ondersteuning kunnen krijgen van regionale ziekenhuizen. Niemand hoeft meer te verdwalen in de Sahara of in Antarctica, dankzij GPS-apparaatjes.

Vooral de technologische ontwikkeling van internet heeft vrijwel alle eerdere snelheidsrecords op het gebied van marktpenetratie verbroken, zeker als we bedenken dat het hier om een wereldomspannend systeem gaat. Wat de telefoon meer dan zeventig jaar kostte, deed internet in enkele jaren. En het zijn niet uitsluitend de geijkte groepen mensen die het gebruiken. Ook grootmoeders schaffen internet aan, al was het alleen maar omdat hun kleinkinderen makkelijker e-mailen dan brieven schrijven. Internet blijkt bij nader inzien een belangrijke stimulans voor veel intermenselijke contacten te zijn.

Naast deze positieve ontwikkelingen zien we op informatiegebied ook andere, minder positieve zaken. De breed geprofeteerde *death of distance* heeft zich op veel gebieden absoluut nog niet voorgedaan. De hooggespannen verwachtingen over telewerken zijn nauwelijks uitgekomen. Mensen reizen nog steeds veel, ook voor het werk. De ontwikkeling in de richting van een informatie- en kennis-economie heeft niet kunnen voorkomen dat de goederenstromen nu gemiddeld genomen groter zijn dan ooit. De beloften van *dotcoms* en *start-ups* zijn vaak niet ingelost en (het denken over) de 'nieuwe economie' heeft alweer een behoorlijke tijd terug een flinke deuk opgelopen. De wereld lijkt toch nog grofstoffelijker en conventioneeler dan velen in hun meeslepend enthousiasme geneigd waren te denken.

Realisme is vereist, maar dat neemt niet weg dat de technologische ontwikkelingen snel gaan, juist op mediagebied. Ook de ontwikkelingen die nu nog wat achter lijken te blijven, kunnen op termijn een voorspoedige ontwikkeling doormaken. Deze studie bevat een beschrijving van de ontwikkelingen die relevant zijn voor gedrukte media, radio en televisie en internet, met als (ruwe) tijdshorizon 2020.

Technologische ontwikkelingen zijn een belangrijke component in de structurele veranderingen van het Europese medialandschap. Zo grijpt de digitalisering

steeds verder om zich heen, waardoor de grenzen tussen verschillende media vervagen. Digitalisering maakt het in principe mogelijk elke vorm van informatie over elk transportmedium te verspreiden. Wet- en regelgeving, die vaak aan het transportmedium (kabel, ether, papier) was en is gebonden, komt daarmee onder druk te staan.

Naast digitalisering staan ook andere ontwikkelingen. Geheugens, glasvezels, satellieten en internet: op elk van deze terreinen is de technische vooruitgang groot. ‘Meer’, ‘beter’, ‘sneller’, ‘mobiel’ en ‘interactiever’ zijn veelgebruikte steekwoorden bij de beschrijving van de ontwikkelingen. Onder invloed van de technologie valt op sommige gebieden de schaarste weg, terwijl die op andere gebieden juist groter lijkt te worden. Deze ontwikkelingen bespreken we in de voorliggende studie.

3.1.1 OPBOUW VAN DE STUDIE

De opbouw van de studie is, na een korte verantwoording in 3.1.2, als volgt. In paragraaf 3.2 beginnen we met enkele algemene constatering. Een evenwichtige en realistische beschouwing vraagt om nadere analyse van de technologische ontwikkeling. Vier onderwerpen worden besproken: radicale verbetering versus verbetering van het bestaande, onzekerheid en robuuste trends, het belang van details en het verschijnsel van de *hype-cycle*.

In paragraaf 3.3 volgt een bespreking van de technologie in grote lijnen. Digitalisering wordt gezien als een van de meest centrale ontwikkelingen in mediatechnologie. Digitalisering biedt vele nieuwe mogelijkheden en beïnvloedt alle bestaande media. Er is een krachtige tendens naar meer aanbod en grotere bandbreedte. Ook op het gebied van de connectiviteit – de mate waarin men is ‘aangesloten’ – zien we een krachtige ontwikkeling. De richting waarin de informatie- en mediatechnologie zich ontwikkelt, kunnen we aanduiden met *anytime*, *anyway*, *anywhere*. Op ieder moment kunnen we overal en op elke manier iedere informatie opvragen. Bij het *anywhere* spelen mobiele netwerken een belangrijke rol. Op informatiegebied is het altijd de vraag wat de klant overheeft voor een nieuwe dienst – vaak weinig. Maar dat geldt zeker niet voor sommige mobiele diensten. Tot slot wijzen we in deze paragraaf op de belangrijke ontwikkelingen rond interactiviteit en personalisering.

In paragraaf 3.4 staan de belangrijkste media centraal: gedrukte media, radio en televisie en internet. De bedoeling is te achterhalen óf, hoe, waar en op welke termijn het medialandschap dusdanig verandert dat aanpassing van het mediabeleid noodzakelijk kan zijn. Twee vragen krijgen daarbij met name aandacht: in hoeverre ontstaan er verbanden en overeenkomsten (convergentie) tussen de verschillende media en in hoeverre zal schaarste worden opgeheven? Verschillen tussen media en schaarste waren tot nu toe immers belangrijke aangrijpingspunten voor het overheidsbeleid op mediagebied.

In paragraaf 3.5 bekijken we vanuit de technologie de rol van de overheid op mediagebied. Wat valt daar, gegeven de veranderingen in het medialandschap, over te zeggen? Hoe moet de overheid bijvoorbeeld omgaan met een relatief nieuw verschijnsel als internet? Kan het de taken van de publieke omroep overnemen?

Deze studie presenteert niet alleen visionaire vergezichten, maar ook de details van dit moment. In een dynamisch veld als dat van de media en de mediatechnologie kunnen we mediabeleid immers niet alleen stoelen op vergezichten. Het is beter om, met oog voor de grote mogelijkheden en potentie van de mediatechnologie, het overheidsmediabeleid stapsgewijs aan te passen en daarbij te leren van de praktijk. Dat vraagt om een integrale benadering, waarbij we de verschillende media in samenhang met elkaar bekijken.

3.1.2 VERANTWOORDING

Deze studie over technologische ontwikkeling is het resultaat van een onderzoek van literatuur, waaronder publicaties op internet, en gesprekken met mensen uit het veld. Een eerdere versie van de studie is voor commentaar voorgelegd aan deskundigen. Hun commentaar en visie op de ontwikkelingen op mediagebied waren zeer waardevol. Met name is dank verschuldigd aan prof.dr. Pieter Adriaans (Perot Systems, Universiteit van Amsterdam, CWI), dr. Menno van Dijk (McKinsey & Company), dr. Ad Huijser (Royal Philips Electronics), prof.dr.ir. Erik Huizer (NOB Cross Media Facilities, TUTwente), dr. Alty van Luijt (Philips Corporate Technologies), ir. Marcel Mokveld (Publieke Omroep) en drs. Theo Schmitz (NOB Holding N.V.). Het spreekt voor zich dat eventuele tekortkomingen van de voorliggende studie uitsluitend voor rekening komen van de schrijver.

125

3.2 ENKELE ALGEMENE CONSTATERINGEN ALS INTRODUCTIE

Een evenwichtige en realistische beschouwing vraagt om een nadere analyse van de technologische ontwikkeling in het medialandschap. Vier onderwerpen krijgen in deze paragraaf aandacht: radicale verbetering versus verbetering van het bestaande, onzekerheid en robuuste trends, het belang van details en het verschijnsel van de *hype-cycle*.

3.2.1 RADICALE VERNIEUWING VERSUS VERBETERING VAN HET BESTAANDE

Het nabije verleden leert ons dat technologische ontwikkeling vaak een combinatie is van radicale vernieuwing en verbetering van het bestaande. Technologische verkenningen hebben doorgaans veel oog voor het eerste en weinig voor het laatste. Ten onrechte: de innovatieve potentie van bestaande middelen en concepten is soms verrassend groot. De snelle opkomst van internet was alleen maar mogelijk door de stille revolutie in de jaren zeventig: in ieder huis een telefoon. De ouderwetse *twisted-pair* telefoonlijnen bleken en blijken nog verrassend veel mogelijkheden te bieden. Hetzelfde geldt voor de oude tv-kabelnetten met ministerconfiguratie. Deze zijn in principe ongeschakeld en hun configuratie werd

vroeger vaak gezien als een belemmering voor nieuwe dienstverlening (Bordewijk 1980). Nu kunnen over deze netten interactieve diensten als internet worden aangeboden en kunnen de configuratieve nadelen voor een flink deel worden omzeild. Een derde voorbeeld betreft de tv-uitzendingen via de satelliet. Vroeger dacht men dat voor particuliere ontvangst grote Direct Broadcasting Satellieten (DBS) nodig waren. Nu blijken door technische verbeteringen dezelfde diensten verzorgd te kunnen worden door kleine 'ouderwetse' telecomsatellieten, die overigens, om het ingewikkeld te maken, weer DBS-satellieten worden genoemd. Met deze 'ouderwetse' satellieten is het aantal satelliet-tv-programma's dat we theoretisch gezien in Nederland kunnen ontvangen, inmiddels (sluipend) opgelopen tot vele honderden.¹

Een bericht over '3G' uit *New Scientist* van 19 april 2003 illustreert dat het hier niet alleen maar gaat om een interessante bevinding (zie onderstaande box over de innovatieve potentie van het bestaande: 2G versus 3G). Vanaf 1999 zijn in Europa vergunningen voor de derde generatie (3G) mobiele telefonie uitgegeven. Deze UMTS-technologie (*Universal Mobile Telecommunications System*) maakt het mogelijk via mobiele telefoons (onder meer) internetdiensten aan te bieden.

Ook voor het overheidsbeleid is dit van belang. Waar moet de overheid, actief of ondersteunend, inzetten op drastische vernieuwingen en waar kan zij volstaan

De innovatieve potentie van het bestaande: 2G versus 3G

COMMUNICATIONS

You don't need a 3G phone to get video

CELLPHONE firms are praying video-on-the-move will be the next big thing. In the hope of cashing in, many invested billions in bandwidth licences to develop the latest 3G phones. But they may have wasted their money because you can watch videos just as well on upgraded 2G phones – if last week's demos in Las Vegas are anything to go by.

Five companies – Microsoft, NTL, Tandberg, Texas Instruments and RadioScape – showed how a standard 2G phone network will happily relay video to your mobile from digital radio transmitters. You wouldn't need to use the new 3G network of 20,000 base stations set up in Britain, for instance.

The key is digital audio broadcasting technology invented for digital radio. From the outset, digital radio was designed to cope with receivers that were on the move. Because the DAB signal is spread over many narrow

channels, each one only has to carry a slow stream of widely spaced bits. Any bits arriving in these spaces are recognised as interference and rejected. So you don't get the "ghost" reflections that create static on conventional analogue radio broadcasts.

The technology hinges on software written by British firm RadioScape. That software turns signal-processing chips from Texas Instruments into a miniature DAB receiver. These DAB chips are being built into new 2G cellphones.

It works in a disarmingly simple way. You "order" a video with a standard cellphone call or text message at 9.6 kilobits per second, and receive it as higher-speed DAB data. Colour video is compressed in the MPEG-4 format, using Microsoft's latest Windows Media 9 software. At the demos, the pictures were surprisingly clear, even though they were sent at 64 kilobits per

second, the rate talk radio stations normally use for mono sound only. And higher rates would give even clearer, bigger pictures.

RadioScape expects 2G DAB services to start off in Taiwan, where a consortium is now getting a service ready. "With DAB delivery, start-up costs are exceedingly low. There is no 3G licence to buy and no infrastructure to build," says RadioScape engineer Nigel Oakley. British firm Hutchison's have a 3G network based in Hong Kong, the first commercial 3G service outside Japan, and they are charging owners of their £400 handset at least £60 a month to download sports, news and classic comedy clips.

According to Phil Kendall, wireless specialist with industry analysts Strategy Analytics, "There's no escaping the beauty of the DAB idea, as an alternative to blowing billions on a 3G licence and network." ● Barry Fox

19 April 2003 | *NewScientist* | 13

met verbetering van het bestaande? Moet Nederland bijvoorbeeld, ter wille van breedbandigheid tot in de haarvaten, overgaan op glasvezel of is het voorlopig voldoende om telefoonverbindingen verder aan te passen? En welke mogelijkheden biedt de ether voor breedbandigheid (Wi-Fi, WLANs)? Op deze zaak komen we later in deze studie nog terug.

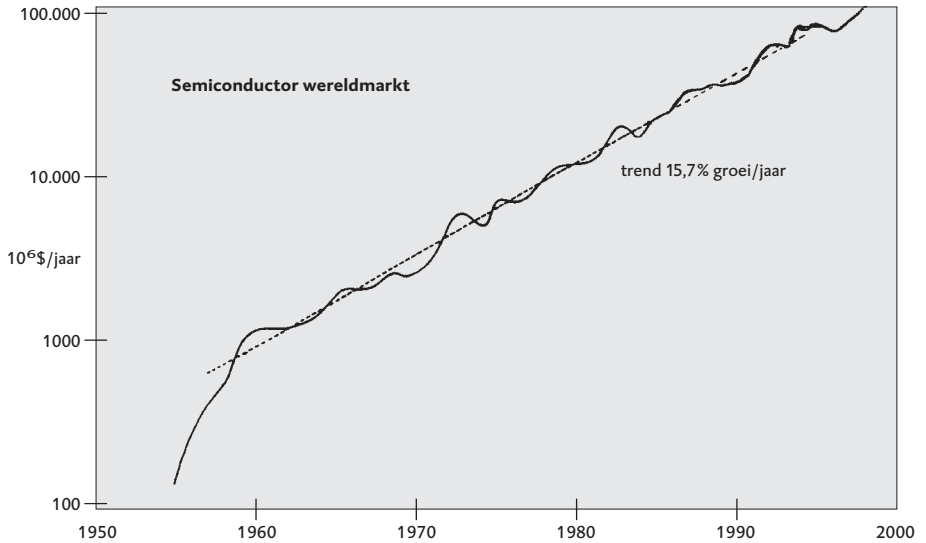
3.2.2 VEEL ONZEKERHEID, MAAR OOK ROBUUSTE TRENDS

Een tweede aandachtspunt in de analyse van de technologie is de onzekerheid. Als het gaat om toekomstige ontwikkelingen op mediagebied is onzekerheid troef. Dat wil echter niet zeggen dat er helemaal geen robuuste trends zijn die in de baaierd van mogelijkheden als vaste punten of lijnen kunnen worden gekozen. Bij de technologie is dat zeker het geval. Een voorbeeld daarvan is digitalisering. Deze is lang geleden begonnen, en de grenzen lijken nog behoorlijk ver weg te liggen. Achter digitalisering gaat een robuuste trend schuil van miniaturisering van elektronische componenten, waarvan de *state of the art* zich momenteel bevindt op het grensvlak tussen micro-elektronica en nano-elektronica. Tussen digitalisering en miniaturisering bestaat een zeer sterke relatie. Wat nu qua miniaturisering in de pijlijn zit, zal zich later in de digitalisering zeker doen voelen.

Bij miniaturisering wordt vaak gewezen op de ‘Wet van Moore’ die aangeeft dat de miniaturisering al over een lange reeks van jaren met een constante jaarlijkse groei voortschrijdt. De Wet van Moore was tot voor kort bijna uitsluitend het domein van en een zorg voor technologen. Maar nu tijdschriften als *The Economist* er expliciete aandacht aan hebben gegeven, wordt het ook voor niet-technologen salonfähig erover te praten (*The Economist* 2003).

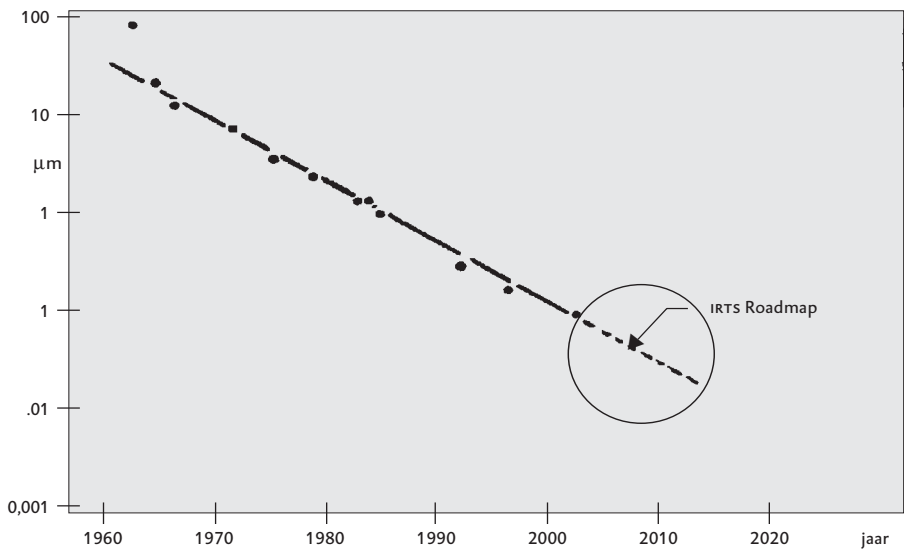
De Wet van Moore was vroeger een soort natuurwet die ‘uit zichzelf’ totstandkwam. Nu is de Wet van Moore door de industrie verheven tot streefbaken waarop de acties worden afgestemd. Een breed consortium van bedrijven, vaak onderlinge concurrenten, maakt gebruik van de ITRS, de *International Technology Roadmap for Semiconductors*. Er wordt gezamenlijk gezocht naar knelpunten en er wordt afgesproken van welke soort bedrijven op welk moment actie wordt verwacht. De *Roadmap* is een belangrijk coördinatiemiddel en een belangrijke kracht om de Wet van Moore in stand te houden.

Computerkracht kan, dankzij de voortgaande miniaturisering, in steeds meer apparaten worden ingebouwd. Een nieuwe BMW, om maar een willekeurig voorbeeld te noemen, heeft nu meer computerkracht dan de Apollo 11 die in 1969 de eerste mens op de maan bracht. In bepaalde opzichten geldt dit ook voor een nieuwe digitale tv. Zelfs deskundigen schatten vroeger de toepassingsmogelijkheden van computers veel te beperkt in, zoals blijkt uit het (overbekende) voorbeeld van de CEO van IBM die in 1948 een wereldmarkt van maximaal vier computers voorspelde. Deze beperkte inschatting is vooral het gevolg van de niet voorziene vooruitgang in miniaturisering.

Figuur 3.1 Een stabiele trend: voortgaande miniaturisering bij micro-elektronica

Bron: gegevens uit verschillende bronnen, compilatie auteur

Wat voor de technologie geldt, geldt in globale termen ook voor de markt. De wereldmarkt (in \$) van semiconductoren groeit nu al veertig jaar met een jaarlijkse groeivoet van ruwweg 16 procent. Om deze groeicurve doen zich grote fluctuaties voor (tot wel 50%), maar over langere tijd bekeken zien we een verrassend stabiele trend (zie figuur 3.2).

Figuur 3.2 De wereldmarkt voor halfgeleiders: conjunctureel grillig, structureel stabiel

Bron: gegevens uit verschillende bronnen, compilatie auteur

Moraal van het verhaal: als het om technologie gaat, is veel onzeker, maar niet alles. Voor het mediabeleid van de overheid is het van belang zowel de onzekerheden als de robuustere trends te onderkennen.

3.2.3 DETAILS ZIJN VAAK BELANGRIJK

Als we de grote trends willen herkennen en strategische lijnen voor het mediabeleid willen uitzetten, dan moeten we haast wel abstraheren van technologische en andere details. Die veranderen immers snel, en wat vandaag een onoverkomelijk technologisch probleem lijkt, kan morgen alweer opgelost zijn. Bovendien heeft het mediabeleid behoefte aan generieke, technologieonafhankelijke wet- en regelgeving, die tijdsbestendig is en gericht op de verschillende domeinen.

Als we de details en ‘fijnstructuur’ op mediagebied echter negeren, kunnen we de snelheid van de technologische ontwikkeling niet goed inschatten en dan ontstaat er ruimte voor speculaties. Bovendien kan praktische en actuele wet- en regelgeving de details vaak niet ontberen. Technologieneutraliteit is een goed streven, maar is nog lang niet altijd mogelijk. Neem bijvoorbeeld de ontwikkeling naar convergentie. Deze ontwikkeling schrijdt voort, maar de details geven aan dat er voorlopig nog verschillen blijven bestaan tussen de verschillende media. Er is wel een toenemende samenhang, waarbij ieder medium min of meer zijn eigen niche heeft, maar volledige convergentie is nog niet in zicht (zie paragraaf 3.3.1). Het zou bijvoorbeeld zeer onverstandig zijn om, op basis van een algemene beschouwing over convergentie, het mediabeleid over te dragen op video-uitzendingen via internet. Daarvoor bestaan nog veel te veel verschillen tussen deze media. Generiek toegangsbeleid en generieke regulering voor dienstenaanbieders tot netwerken zijn vooralsnog weinig zinvol, of worden zelfs onmogelijk geacht (Rutten en Poel 2002).

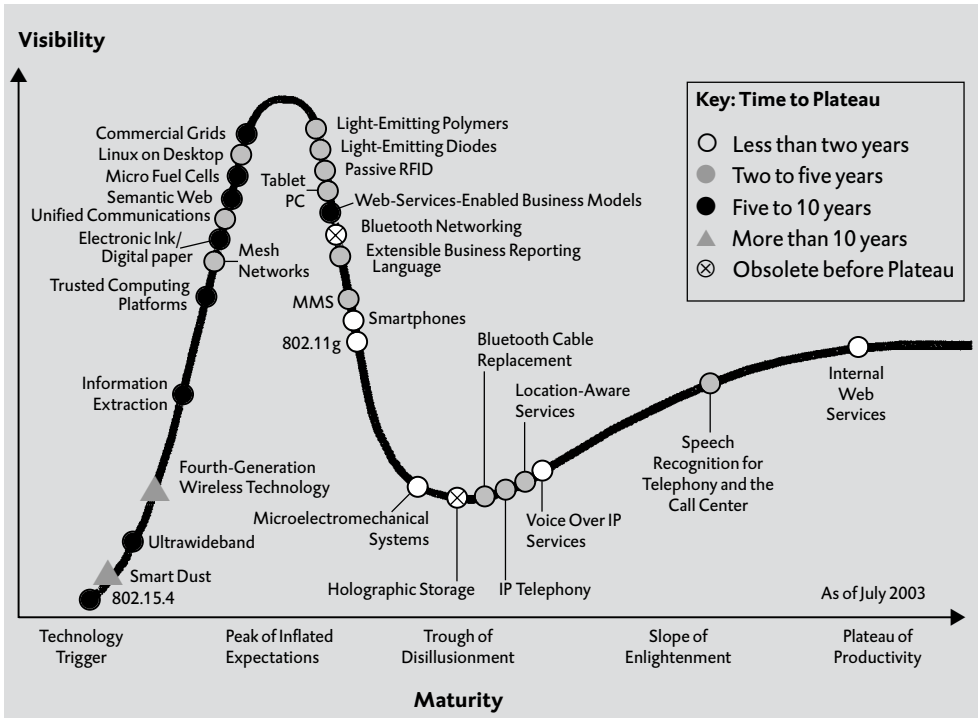
Er is nog een reden waarom de details vaak van belang zijn. Door zelfregulering en door de techniek te gebruiken als substituuat voor regulering door rechtsregels, kan de wet- en regelgeving soms in een meer generieke richting worden gedrukt. Veel regulering loopt nu al via de technologie, zoals bij auteursrecht en toegangsregulering. De technologie is een uiterst belangrijk en inventief in te zetten middel om de markt te ‘reguleren’, ter bescherming van de machts- en marktpositie van het eigen bedrijf (en om de positie van de concurrent aan te tasten). Bij deze ‘regulering’ gaat het om een spel dat soms hard wordt gespeeld en waarbij dubbele agenda’s en het *book of tricks* niet worden geschuwd. Alleen de details verraden dat. De details zijn belangrijk voor een overheid die een adequaat oog wil houden op de ontwikkelingen en zich niet in de luren wil laten leggen.

3.2.4 OVER S-CURVEN EN HYPE-CYCLES

De levensloop van een nieuw product of een nieuwe dienst wordt vaak op gestileerde wijze weergegeven met een s-curve: in het begin een exponentiële groei, waarna, eveneens exponentieel, een zeker stabilisatieniveau wordt genaderd. De

groeivoet en het stabilisatieniveau hangen af van het product of de dienst in kwestie. Op mediagebied lijkt echter de zogenaamde *hype-cycle* vaak een betere beschrijving te geven: na een eerste periode van euforie en hoge verwachtingen volgt de realiteit. Het rapport *Hype Cycle for Emerging Technologies* van Gartner Research (2003) werkt dit verschijnsel verder uit en positioneert diverse afzonderlijke informatietechnologieën op de *hype-cycle* (zie figuur 3.3).

Figuur 3.3 De hype-cycle van Gartner



Bron: Gartner Research, 2 juli 2003

Op de resultaten van Gartner Research valt natuurlijk af te dingen, evenals op het vroegere concept van de s-curve. De wetenschappelijke basis voor de *hype-cycle* – met name de eenvormigheid daarvan – en voor het positioneren van de afzonderlijke technologieën op deze *hype-cycle* is niet sterk. De (hypes van de) diverse technologieën zijn ook niet los van elkaar te zien. Bovendien wordt na een eerste euforie van vele technologieën nooit meer wat gehoord (de zogenaamde *ditch of fame*). Er zijn ook technologieën die sluipend hun intrede doen en die er ‘plotse-ling’ zijn. Internet zelf is daarvan een goed voorbeeld. Tot slot kan worden opgemerkt dat de begrippen *visibility* en *maturity* behoorlijk vaag zijn. Een technicus midden in het veld ziet andere dingen dan een investeerder. De *hype-cycle* is in eerste instantie vooral een probleem voor en door de beurs.

Maar het verschijnsel van de *hype-cycle* is zeker relevant. Verschillende grote technologiebedrijven gebruiken het bij hun investeringsbeslissingen en strategie-

vorming. Naast het verschijnsel van de overdreven verwachtingen zelf biedt de *hype-cycle* ook een gevoel voor de snelheid van de ontwikkelingen. De *hype-cycle* die we in figuur 3.3 presenteren, dateert van 2003. Medio 2004 zijn sommige ontwikkelingen alweer een stuk verder. Een voorbeeld daarvan is *ultra-wideband*, een communicatiemethode voor de korte afstand waarbij het communicatiesignaal over een groot deel van het frequentiespectrum wordt uitgesmeerd. Naast een illustratie voor de snelheid is de *hype-cycle* ten slotte een goed middel om de betrokkenheid uit te drukken van verschillende partijen in de verschillende fasen van ontwikkeling.

De *hype-cycle* is geen verschijnsel van de laatste tijd en evenmin beperkt tot het media- en informatiegebied. Zij is in feite van alle tijden en van alle sectoren. De zogenaamde ‘bollenrazernij’ (een van de meest typische uitingen van de speculatiezucht in de Noordelijke Nederlanden tijdens de zeventiende eeuw) en de soortgelijke spoorweg-manie van de negentiende eeuw in Engeland² zijn slechts twee bekende voorbeelden uit vele.

Overdreven verwachtingen zijn niet te voorkomen. In een omgeving waar aan innovatie en technologische ontwikkeling veel waarde wordt gehecht, blijven ze bestaan. Dit vraagt een zekere terughoudendheid bij het aanpassen van het mediabeleid aan de technologische ontwikkeling. Ook voor het overheidsbeleid bestaat het gevaar van een *hype-cycle*. De *hype-cycle* illustreert bovendien hoe belangrijk het is om op de details te letten. Zij vormen soms de beste (zij het allerminst perfecte) mogelijkheid om door de *hype-cycle* heen te kijken.

3.3 DE TECHNOLOGISCHE ONTWIKKELING IN GROTE LIJNEN

In deze paragraaf bespreken we kort enkele robuuste trends in de mediatechnologie. In paragraaf 3.4 worden deze (waar nodig) bij de bespreking van de afzonderlijke media nader uitgewerkt.

3.3.1 VOORTGAANDE DIGITALISERING

Digitalisering kunnen we zien als een van de meest centrale ontwikkelingen in mediatechnologie. Digitalisering, waarbij elk informatiesignaal in discrete eenheden (bits) wordt uitgedrukt, maakt vele nieuwe zaken mogelijk en bewerkstelligt een aanzienlijke synergie tussen verschillende technieken. Digitalisering vindt vrijwel overal plaats, maar gaat niet overal even snel. Ieder onderdeel van de ‘waardeketen’ op mediagebied heeft zo zijn eigen snelheid. Het snelst gaan momenteel consumentengoederen en distributietechnologie. Daarbij kunnen we denken aan digitale kabel, digitale satelliet, digitale uitzending in de aardse ether, *set-top boxes*, multimedia-pc’s, etc. De digitalisering van creatie en publicatie van content ging tot nu toe wat langzamer, maar daar lijkt snel verandering in te komen (Andersen 2002).

Zoals we in 2.2 stelden, is een belangrijke kracht achter digitalisering de voortgaande miniaturisering van elektronische componenten. Er woedt al geruime tijd een discussie over de vraag in hoeverre deze miniaturisering, en dan met name de Wet van Moore met zijn constante groeivoet, tegen grenzen aanloopt. Deze grenzen kunnen verschillend zijn: fundamenteel (thermodynamisch, kwantummechanisch, elektromagnetisch), materiaal, component, circuit en systeem. Een overzicht van de verschillende grenzen wordt onder meer gegeven in Meindl et al. (2001). De algemene mening is dat de Wet van Moore de komende tien jaar nog niet op belangrijke technologische barrières zal stuiten. Daarna worden de details zo klein (~ 10 nanometer) dat technisch ongewenste effecten kunnen gaan optreden. Dat zou verdere miniaturisering met de nu gebruikelijke methoden kunnen belemmeren. Nieuwe technieken zouden hier een oplossing kunnen bieden, maar deze bevinden zich nog in het begintraject van universitair onderzoek. Overigens zou afvlakking van de Wet van Moore niet onmiddellijk een rem zetten op verdere digitalisering en op verdere vooruitgang in mediatechnologie. Er zijn trouwens ook nog andere grenzen. Zo is op dit moment de batterijtechnologie nog niet geschikt om sommige in principe voorzienbare mediatoeepassingen te dragen.

Digitalisering geeft vele nieuwe mogelijkheden op mediagebied (en daarbuiten). Zij kan het aanbod vergroten, het gebruik van distributiewegen verbeteren en de kwaliteit bevorderen. Dankzij digitalisering ontstaan ook allerlei mogelijkheden voor nieuwe dienstverlening. Miniaturisering en digitalisering betekenen dat we in allerlei apparaten en systemen 'intelligentie' kunnen inbouwen (*ubiquitous computing*) (Technieuws 2003). De technologie verdwijnt en de materiële omgeving wordt 'intelligent'. Men spreekt van *smart homes*, *smart offices*, *smart cars*, slimme videorecorders, slimme koffiezetapparaten, slimme ijskasten, etc. Tegenover de (vele) voordelen staan ook nadelen. Een slimme ijskast die 'uit zichzelf' melk bijbestelt, zou de consument een reactie kunnen ontlokken als 'waar bemoeit dat ding zich mee'. Belangrijker nog is de zorg dat door het 'intelligent' worden van een systeem als internet transparantie verloren gaat en nieuwe dienstverlening wordt belemmerd (zie verder paragraaf 3.4.3).

Digitalisering beïnvloedt alle bestaande media. Een onderwerp dat momenteel nogal wat aandacht krijgt, is de digitale tv. Digitale tv, ook wel aangeduid als *Digital Video Broadcasting* (DVB), is beschikbaar via allerlei wegen: kabel (DVB-C), ether (satelliet (DVB-S), aards (DVB-T)), UMTS en DVB-H (mobiele telefoon) en DSL (Digital Subscriber Lines, bijvoorbeeld breedbandige telefoonlijnen). Digitale tv kan in principe de kwaliteit van het beeld sterk verbeteren en staat allerlei vormen van interactiviteit toe. Bij digitalisering van omroepdiensten gaat het overigens niet alleen om televisie. Door digitale technieken kunnen ook radio-uitzendingen op de middengolf en de korte golf sterk verbeteren (kwaliteit FM, of zelfs DVD). Voor de radio zijn momenteel twee technieken in ontwikkeling: DAB en DRM.

Omroepdiensten zijn in het verleden vaak met vallen en opstaan gedigitaliseerd (EBU 2002). Nederland is in hoge mate bekabeld, waardoor de voordelen van

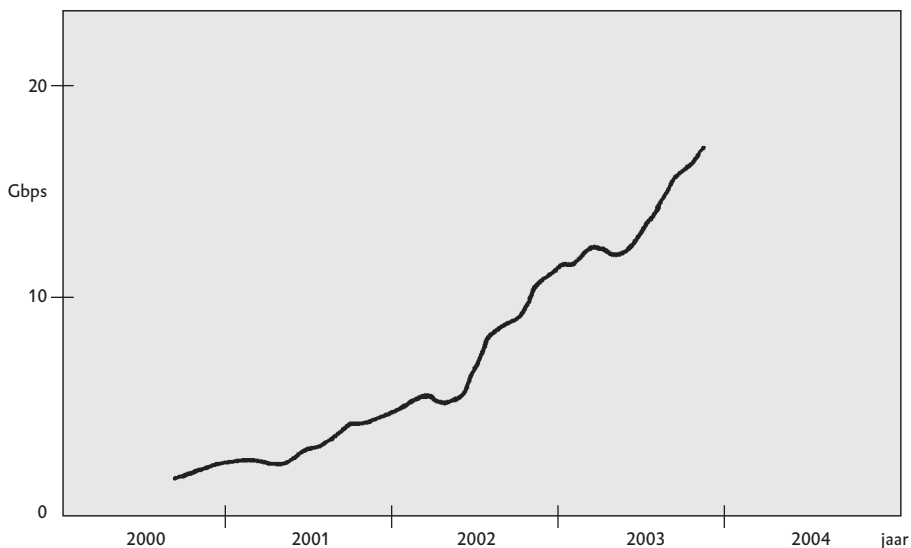
digitalisering van omroepdiensten voor de klant niet altijd duidelijk zijn. De huidige kwaliteit op de kabel is goed en het aanbod voor de meeste mensen ruim voldoende. Verder beïnvloedt digitalisering het complexe machten- en krachtenveld van klanten, exploitanten, programma-aanbieders en organisaties die op het geheel toezicht moeten houden. De mate en vooral de snelheid van de digitalisering van de media hangt daarom niet alleen af van de technische mogelijkheden, maar ook van de complexe machts- en belangenverdeling over de verschillende betrokken partijen. Een verdere bespreking volgt in paragraaf 3.4.

3.3.2 MEER AANBOD EN GROTERE BANDBREEDTE

Het medialandschap wordt gekenmerkt door een krachtige tendens naar meer aanbod en grotere bandbreedte.

Het *aanbod* van informatie is groot en groeit nog steeds. Het aantal websites van internet neemt voortdurend toe. We hebben snel en makkelijk toegang tot een enorme hoeveelheid onderwerpen op internet. Het aantal televisieprogramma's dat we kunnen ontvangen is al zeer groot en neemt nog toe. In bits uitgedrukt – uiteraard maar een beperkte maat voor de hoeveelheid informatie – is over de gehele wereld genomen sprake van een verdubbeling van de hoeveelheid informatie ieder jaar (Lyman en Varian 2003). De groei van het internetverkeer op de Amsterdam Internet Exchange (AMS-IX) – een digitaal knooppunt waarlangs het grootste deel van het Nederlandse internetverkeer loopt – is in bits per seconde (bps) de laatste jaren ruwweg een factor drie per jaar (zie figuur 3.4).

Figuur 3.4 Het internetverkeer op de Amsterdam Internet Exchange



Bron: Amsterdam Internet Exchange, www.ams-ix.org, 2003

De *bandbreedte* van communicatiekanalen bepaalt de hoeveelheid informatie die per tijdseenheid kan worden overgebracht, en bepaalt daarmee ook de functies die men op afstand kan benutten. Vergroting van bandbreedte is een trend die zich krachtig over een breed front voordoet. Vrijwel overal is deze ontwikkeling naar breedband zichtbaar. Zo is de snelheid van lokale bedrijfsnetwerken sterk vergroot, van 10 naar 100 Mbps (*Fast Ethernet*). Inmiddels wordt 1 Gbps (Gigabit Ethernet) steeds vaker gebruikt, en zijn er ontwikkelingen naar 10 Gbps. De transmissiesnelheid voor consumentengebruik is met een veelvoud verhoogd en er wordt meer en meer gewerkt met xDSL-technieken, zoals ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*), waarmee snelheden van meerdere Mbps (nu tot 8 Mbps) worden geleverd over traditionele koperen verbindingen. Deze ontwikkeling naar hogere bandbreedte voegt zich bij toenemende mogelijkheden om door compressie een gegeven bandbreedte effectiever te benutten.

Wat is breedband?

Een dienst of apparaat is breedbandig als daarvoor in verhouding een grote frequentieruimte of transmissiesnelheid ter beschikking staat of moet worden gesteld. In een digitale omgeving is breedband een snelheid van boven de 300 Kbps. Telefoonverbindingen met een eenvoudig modem van 56 Kbps, of ISDN, dat maximaal 128 Kbps toestaat, zijn smalbandverbindingen. UMTS (3G mobiele telefonie) ligt met een snelheid van 144 tot 384 Kbps op de grens. Breedband is onder meer noodzakelijk voor nieuwe diensten, zoals video via internet.

Breedbandinternet kan op verschillende manieren worden geleverd: via de telefoon (ADSL), via de kabel of via de ether (satelliet of in een *Wireless Local Loop*). ADSL (*Asymmetric Digital Subscriber Line*) is een techniek waarbij de telefoonleiding wordt gebruikt, maar in een ander frequentiegebied, zodat dataoverdracht en telefoongesprekken onafhankelijk van elkaar en gelijktijdig kunnen plaatsvinden. De downloadsnelheid (naar de gebruiker toe) is hoger dan de uploadsnelheid (naar de centrale toe). De snelheden van de verschillende aanbiedingen variëren momenteel van 256/64 Kbps tot 8064/1024 Kbps. Het kabelnet heeft een downloadsnelheid van tussen 300 en 600 Kbps.

Deze snelheden zijn maxima die in de praktijk vrijwel nooit worden gehaald. Van invloed op de snelheid is vooral het aantal andere gebruikers dat gelijktijdig van dezelfde voorziening gebruik maakt. Dit is bijvoorbeeld een punt bij de kabelgebruikers die een flink eind kabel moeten delen (van de centrale tot de voordeur). Hoge *downstream*-datasnelheden zouden ook via de satelliet kunnen worden bereikt, maar de mogelijkheden voor *upstream* zijn nog beperkt. Daarvoor moet men bijvoorbeeld weer vaak de telefoon gebruiken.

Een andere beperking bij breedband is de afstand tot de centrale. Een ADSL-verbinding van 8 Mbps bij 2,5 km is bij 4,5 km al gauw gedaald tot 4 Mbps. Vooral in afgelegen gebieden is dit een probleem. In die gevallen kan de satelliet uitkomst bieden.

De huidige definitie van breedband, beginnend bij 300 Kbps, is technisch eigenlijk onvolkomen. Er is, zo vinden vele technici, pas sprake van breedband als over de verbinding zonder hapering een televisieprogramma van omroepkwaliteit kan worden verzonden. En dat betekent, bij de huidige *average-practice*-compressietechnieken, al gauw een bandbreedte van enkele Mbps.

Glasvezel is een breedbandig communicatiemiddel bij uitstek. De bandbreedte is heel groot, en neemt almaar toe. Het gaat daarbij om technieken als *Dense Wavelength Division Multiplexing* waarbij tegelijkertijd licht van verschillende golflengtes wordt gebruikt. Ook op dit gebied gaan de ontwikkelingen snel. Waar enkele jaren terug werd gesproken over transmissiesnelheden van 1 Gbps, heeft men het nu over 400 Gbps, en er wordt al gedacht aan Terabits per seconde (Klaver 2001; Driessen 2003). Een knelpunt is de nu nog noodzakelijke conversie van fotonen (licht) naar elektronen (elektriciteit) bij het schakelen. Deze omzetting is nog relatief traag, maar volledig optische *switching* met hoge snelheid komt eraan.

Was glasvezel tot voor kort hét voorbeeld van breedbandigheid, nu blijkt deze methode meer en meer te moeten concurreren met andere methoden. Bij *Wireless Fidelity* (Wi-Fi) bijvoorbeeld wordt al gewerkt aan de zogenaamde 802.11a- en 802.11g-standaarden die transmissiesnelheden tot 54 Mbps mogelijk zullen maken. En ook als het gaat om het telefoonnet, de kabel, UMTS en de satelliet zijn nog vele verbeteringen mogelijk. Een voordeel van de draadloze systemen is dat de uitrol een stuk sneller en vaak goedkoper is dan de uitrol van glasvezel-systemen. De glasvezel kan veel hogere transmissiesnelheden aan, maar het hangt af van de bandbreedtebehoefte van de consument, en van de prijs die hij daarvoor wil betalen, wat er op relatief korte termijn gaat gebeuren. Voor de langere termijn is te verwachten dat vrijwel alle transmissiesystemen zullen voorkomen, die ieder – naast een flinke overlap – een eigen (functionele en geografische) niche zullen vullen.

Tot slot kan de snelheid waarmee informatie wordt binnengehaald ook afhangen van de wijze waarop deze informatie over de wereld is verspreid. Informatie die veel wordt geraadpleegd, wordt steeds vaker op verschillende plaatsen in de wereld opgeslagen.³ Dit verhoogt niet alleen de beschikbaarheid, maar heeft ook een ander interessant gevolg. Over het algemeen is het zo dat als de belasting (meer gebruikers) van een informatievoorziening toeneemt, de transmissiesnelheid afneemt. Door een meer aan de vraag aangepaste distributie, of door onderling gebruik van opgevraagde informatie, zou bij toenemende belasting de transmissiesnelheid zelfs kunnen toenemen.

3.3.3 CONNECTIVITEIT

Een andere algemene ontwikkeling op informatiegebied betreft connectiviteit: de mate waarin men 'aangesloten' is. Vooral internet laat hier interessante ontwikkelingen zien. De snelle penetratie van internet was op zich al een kwantsprong in connectiviteit (en interactiviteit). In westerse landen vormen de mensen zonder toegang tot internet, thuis of op het werk, inmiddels een kleine minderheid. De meeste bedrijven bieden hun werknemers aansluiting op internet en onderhouden een eigen website. En ook de particulier doet hard mee. In Nederland hadden ongeveer één miljoen huishoudens, dat wil zeggen een kwart van de particuliere internetgebruikers, eind 2002 een breedbandige internetver-

binding (Benjamin 2003). En zelfs in Frankrijk, waar men zich lang koesterde aan de besloten warmte van Minitel, is nu sprake van een hoge penetratie van internet.

Voor de connectiviteit is niet alleen van belang het aantal mensen of het aantal websites dat kan worden bereikt, maar ook het gemak waarmee dat kan gebeuren. Drie ontwikkelingen spelen hier een rol: de verdere uitbouw van het welbekende systeem van de *hyperlinks*, de ontwikkeling die zoekmachines doormaken en de 'mobilisering' van internet. In deze paragraaf gaan we kort in op de eerste twee ontwikkelingen.

Een van de pilaren van het world wide web is het systeem van de *hyperlinks*, waarmee gebruikers van de ene op de andere website kunnen overschakelen. Er komen steeds meer sites die een belangrijk knooppunt van informatie zijn. Vanaf die sites kan de gebruiker allerlei relevante informatie over een onderwerp bereiken. In Nederland zijn de sites van *pagina.nl* een bekend voorbeeld. Een ander voorbeeld is de website *Earthscape*, een website voor milieu- en aardwetenschappen.⁴ Deze website bevat onderzoeksresultaten, informatie over conferenties en tijdschriften, boekbesprekingen, journalistiek nieuws, multimedia-onderwijsmateriaal voor docenten en verslagen van beleidsdebatten en dergelijke. In januari 2000 won deze website de prijs van Amerikaanse uitgevers voor het beste internetproduct in de natuurwetenschap.

Het interessante van dit soort sites is dat het voor een flink deel *grass roots efforts* betreft. Vaak is het een enkele persoon die een dergelijke site opstart en soms ook onderhoudt. Zo zijn verschillende preprint-archieven in de wetenschap totstandgekomen doordat individuele onderzoekers als coördinatoren optraden. Uiteraard zijn nu ook grote instituten actief.

Naast deze 'hiërarchische' ontwikkeling in de websites is een andere ontwikkeling de verbetering van zoekmachines en zoekprocedures. Het www omvat miljarden pagina's op miljoenen servers. Aanvankelijk dacht men dat twee willekeurige webpagina's gemiddeld negentien muisklikken van elkaar verwijderd waren. Dit werd wel de 'diameter van het www' genoemd. De ervaring heeft inmiddels geleerd dat het toch wat ingewikkelder ligt. Het www bevat een kern en een periferie waar het, als men het URL-adres niet van tevoren heeft, moeilijk is te komen. Van zoekmachines is bekend dat zij slechts een deel van het www bestrijken.

Internet: de ontwikkeling die zoekmachines doormaken

De eerste generatie zoekmachines was gebaseerd op de klassieke *information retrieval*. Ze werkten met sleutelwoorden en de frequentie van dat woord bepaalde de rangorde.

De tweede generatie is gebaseerd op *link analysis* waarbij naar relaties tussen de links wordt gekeken. Deze generatie is nu gebruikelijk. Een voorbeeld is het momenteel succesvolle *Google*. De algoritmes die de rangorde bepalen, zijn goedbewaarde geheimen.

Bij de derde generatie zoekmachines wordt getracht te achterhalen wat de bedoeling is achter de zoekopdracht. Het systeem ‘denkt’ mee.

De voornamelijk tekstuele informatie op het groeiende www is steeds lastiger te doorzoeken. De problemen zullen toenemen nu daar grote hoeveelheden multimediale documenten bij komen: complexe ‘documenten’ die bestaan uit stukjes tekst, (bewegend) beeld en geluid. Aanpassing van de huidige zoekmachines biedt hier waarschijnlijk geen oplossing meer. Er wordt gedacht aan nieuwe systemen om webcontent te creëren. Het gaat om semantische systemen die werken met gemakkelijk toegankelijke metadata. Het World Wide Consortium (W3C), waarvan momenteel circa 380 bedrijven en instituten lid zijn, speelt bij de ontwikkeling van deze systemen een belangrijke rol. Zo heeft de MPEG (*Moving Picture Experts Group*) het MPEG7-format ontwikkeld, ook wel aangeduid als *Multimedia Content Description Interface*, waardoor allerlei content beter beschikbaar wordt.

Bron: D. Voss, ‘Better Searching through Science’, *Science*, 14 september 2001: 2024-2026. Informatie Centrum voor Wiskunde en Informatica, Amsterdam.

Zoals gezegd draagt elke zoekprocedure (en weging naar relevantie) een zekere subjectiviteit in zich. Maar aanbieders van informatie bedenken ook allerlei manieren om de gebruiker naar hun site te laten doorklikken. In het nabije verleden probeerde men met de ontwikkeling van *intelligent agents* de zoekprocedure te verbeteren. In hoeverre dergelijke aanpakken een oplossing bieden voor het calculerende gedrag van informatieaanbieders is nog steeds de vraag. Tegen het intelligenter worden van de zoekagenten, zullen aanbieders van informatie immers allerlei tegenstrategieën ontwerpen. Dat is in de materiële wereld niet anders.

Een interessante ontwikkeling op het gebied van connectiviteit betreft de opkomst van *peer-to-peer*-netwerken (p2p) op internet. De *peer-to-peer*-technologie maakt rechtstreekse toegang mogelijk tot particuliere bestanden van andere gebruikers. Er is geen intermediair: de gebruikers hoeven alleen maar software te downloaden die rechtstreekse communicatie met medegebruikers mogelijk maakt. Het is een technologie die in potentie vele markten kan beïnvloeden. Zij kan leiden tot een nieuwe plaatsbepaling bij wet- en regelgeving (Dommering 2001).

Informatierijkdom en connectiviteit hebben geen waarde als er geen gebruik van wordt gemaakt. Daarom, tot slot, een enkele opmerking over het feitelijk gebruik van internetsites. Hierbij doen zich duidelijk concentratietendenzen voor. Zo krijgen enkele websites zeer veel bezoekers en veel websites maar enkele bezoekers. Er wordt wel gesproken van de ‘Wet van Zipf’, die aangeeft dat er in een goede benadering een *power-law*-relatie bestaat tussen de rangorde (r) en de grootte van de site ($r^{-\alpha}$, $\alpha \cong 1$), in termen van het aantal bezoekers (Adamic en Huberman 2002). Er is sprake van een ‘schaalvrije’ relatie, waarbij het systeem geen voorkeur heeft voor een ‘typische schaal’. Dergelijke relaties worden op veel

gebieden van internet gevonden. Zij treden vaak op bij systemen met een fractaal karakter. De Wet van Zipf geeft aan dat de mogelijkheden van connectiviteit ruim worden gebruikt, ook al is er sprake van een vrij sterke concentratie. Het bestaan van de Wet van Zipf is ook technisch van belang. Hij wordt onder meer gebruikt om effectieve *caching*-technieken te ontwerpen, waarbij populaire informatie dicht bij de gebruiker in *proxy servers* wordt opgeslagen.

3.3.4 MOBILITEIT

De richting waarin de informatie- en mediatechnologie zich ontwikkelt, valt te typeren als *anytime, anyway, anywhere*. Op ieder moment kunnen we overal en op elke manier iedere informatie opvragen. Bij het *anywhere* spelen mobiele netwerken een belangrijke rol. Op informatiegebied is het altijd de vraag wat de klant overheeft voor een nieuwe dienst – vaak weinig. Maar dat geldt zeker niet voor sommige mobiele diensten. Als het gaat om sms, is de klant bijvoorbeeld bereid ruim 1000 euro per Mbyte te betalen. Dat is, op deze wijze berekend, zeer veel in verhouding tot andere informatiediensten.

Eerder werd in deze studie gesproken over de opeenvolgende generatie van mobiele netwerken 2G en 3G. Een vollediger beeld van de generaties volgt hieronder.

De opvolgingskwestie bij mobiele netwerken

1G

De eerste generatie mobiele netwerken maakt gebruik van *Frequentie Division Multiple Access* (FDMA) waarbij elk gesprek zijn eigen kanaal of stukje frequentie heeft. Is het gesprek afgelopen, dan is het kanaal vrij voor een volgend gesprek. (Datasnelheden tot 9,6 – 38,4 Kbps.)

2G

De tweede generatie (2G) mobiel netwerk (GSM) gaat een stap verder. Elk kanaal of stukje frequentie dat in de eerste generatie beschikbaar was voor slechts één gesprek, is nu voor maximaal acht gesprekken tegelijk te gebruiken. Dat kan door de gesprekken in mootjes te hakken en eerst het eerste fragment van gesprek 1 te versturen, dan het eerste fragment van 2, het eerste van 3 en zo verder tot het laatste gesprek. Dan vervolgens het tweede fragment van gesprek 1, het tweede van 2, het tweede van 3 en verder. Op de plaats van aankomst worden alle fragmenten weer aan elkaar geplakt. Deze techniek heet *Time Division Multiple Access* (TDMA). (Datasnelheden tot 115,5 Kbps.)

2G+

Dit is de generatieaanduiding voor GPRS en is een uitbreiding op het bestaande GSM-netwerk. Het basisprincipe is gelijk aan dat van 2G-netwerken, maar het verschil zit in het versturen van de datapakketten. In 2G-netwerken gaat dat per gesprek keurig achter elkaar, maar bij GPRS (2G+) gaan de pakketjes door elkaar heen en over verschillende kanalen. Een voorbeeld is I-mode. (Datasnelheden tot 384 Kbps.)

3G (UMTS)

De derde generatie mobiele netwerken, ook wel UMTS genoemd, gebruikt de techniek van *Wide-band Code Division Multiple Access* (Wcdma) die de fragmenten van verschillende gesprekken door elkaar heen verstuurt, en dan niet via één kanaal maar via het hele spectrum. Belangrijk verschil met de voorgaande technieken is dat elk fragment nu gecodeerd is en dat op de ontvangende plaats alleen de fragmenten met dezelfde code aan elkaar geplakt worden om het gesprek te herstellen. Voordeel is efficiënter bandbreedtegebruik en minder storingsgevoeligheid. (Datasnelheden tot 2 Mbps.)

4G

Bij dit systeem bestaat een naadloze overgang tussen ethernet-, WiFi-, GPRS- en UMTS-netwerken, zonder dat de mobiele gebruikers een abonnement hoeven af te sluiten met de verschillende netwerkproviders. Het 4G Service Platform houdt rekening met beveiligingsrisico's en bandbreedtebeperkingen bij deze vorm van *roaming*. Het systeem bevindt zich technisch in de exploitatiefase.

Bron: H. Doorn, 'UMTS vergt nog forse investeringen', *Automatisering Gids*, 20-07-01; F. te Walvaart, 'Seamless roaming tussen netwerken is realiteit', *Telecommagazine*, oktober 2003: 32-33.

De generatie 4G is een voorbeeld van een meer algemene ontwikkeling op informatiegebied: toenemende dwarsverbanden en een naadloze overgang tussen de verschillende systemen, in dit geval netwerken. De verschillende netwerken blijven in principe bestaan, maar krijgen meer samenhang, terwijl ze tegelijkertijd een eigen niche bedienen.

In het rapport *De eindeloze ether* is recentelijk de combinatie van 3G-mobiele telefonie met het nieuwe internetprotocol Ipv6 (zie paragraaf 3.4.3) neergezet als een explosief mengsel. Er kan een 'Eindeloze Ether' ontstaan waarin geluid en beeld overal, mobiel, te ontvangen zijn. Een alternatief voor de oude ether, maar zonder de beperking van een gelimiteerd aantal zenders (Biesboer et al. 2004).

Een interessant punt is dat mobiele diensten niet in alle landen met hetzelfde succes aanslaan. Naast sociaal-culturele verschillen heeft dit ook met de techniek te maken. Neem het succes van I-mode in het Verre Oosten. Dat zou te verklaren zijn uit de keuze voor de techniek: men koos niet voor een geheel nieuwe techniek, zoals het weinig succesvolle WAP in Europa, maar voor software die gebaseerd is op een computertaal van het 'reguliere' internet: HTML. Aanbieders van diensten voor I-mode hoefden dus slechts een beperkt aantal ingrepen toe te passen om hun site voor I-mode toegankelijk te maken. En gebruikers die internet gewend waren, konden aan de slag zonder een gebruiksaanwijzing door te nemen (Van der Lugt 2001).

Verder moeten we ons afvragen wat we precies onder succes moeten verstaan. *Hebben* is nog niet *gebruiken*. In de succeslanden Korea, China (Hongkong) en Japan wordt slechts een beperkt aantal opties gebruikt. Het gaat vooral om het

aanschaffen van een bioscoopkaartje. Slechts 15 procent van de bezitters van een mobiele telefoon met internettoegang maakt gebruik van deze faciliteit. Er zijn nog behoorlijk veel gebruiksproblemen: trage verbindingen, kleine beeldschermen, niet goed met de hand te bedienen, storende omgeving. Klanten zijn bovendien nauwelijks bereid om te betalen voor de geleverde diensten (Van Kokswijk 2003).

Voor vele nieuwe informatiediensten is, zoals gesteld, de bandbreedte een belangrijke factor. De bandbreedte, ofwel de snelheid van communicatie, is onder meer afhankelijk van de plaatsing van antennes en basisstations. Bij de mobiele 3G-netwerken voor telefonie (en nu dus ook internet) hanteert men een opdeling van het verzorgingsgebied in macro-, micro- en picocellen. In een macrocel staan de basisstations één kilometer uit elkaar en is een maximale datadoorvoer van 384 tot 512 Kbps mogelijk. In microcellen staan de stations 400 meter uit elkaar, en bij picocellen 75 meter. Picocellen zijn bedoeld voor stadscentra en bedrijfsterrinen. Hier is een maximale datadoorvoer van 2 Mbps mogelijk (Doorn 2001).

Voor de korte afstand, circa honderd meter, komen ook allerlei *Wireless Local Area Networks* (WLAN) op. Een voorbeeld is *Wireless Fidelity* (Wi-Fi). Wi-Fi zou, in tegenstelling tot veel andere mobiele technologieën, redelijk goedkoop zijn. UMTS gaat, in de picocel, tot maximaal 2 Mbps. Wi-Fi tot 11 Mbps, en er is zelfs al, zoals reeds eerder in deze studie werd gesteld, een snellere variant tot maximaal 54 Mbps. Ook zijn in dit kader de ontwikkelingen rond *Ultrawideband* relevant. Inmiddels bestaan er vele hotspots. Gemeenten, hotels, vliegvelden, bedrijven, hogescholen en universiteiten spelen hier een rol (Dasselaar 2003).

3-3-5 INTERACTIVITEIT EN PERSONALISERING

Vanuit de gebruiker bekeken, behoren meer interactiviteit en gepersonaliseerde informatieoverdracht tot de belangrijkste ontwikkelingen.

De toenemende interactiviteit is tweezijdig. Consumenten kunnen naast de bestaande vormen van allocutie (uitzending van één punt naar vele punten, omroep) steeds meer het *wat*, *waar* en *hoe* bepalen van de mediadiensten die ze afnemen. En de leveranciers proberen deze diensten steeds meer aan te passen aan de (vermeende) persoonlijke karakteristieken en wensen van de consument. Soms is alleen sprake van een tijdsverschuiving, bijvoorbeeld als het gaat om ongewijzigde omroepprogramma's die via de pc te beluisteren of te bekijken zijn. Wat al verdergaat is dat de consument een persoonlijke selectie kan maken uit de beschikbare programma's en informatie. Maar de ultieme personalisering is dat de klant niet in de gaten heeft dat voor hem of haar een persoonlijke selectie is gemaakt. Het is evident dat hieraan niet alleen maar voordelen kleven. Duidelijk is ook dat deze ontwikkeling, waarbij allerlei hybride tussenvormen ontstaan in het aloude Bordewijk-schema (allocutie, registratie, consultatie en conversatie), interessant is voor het mediabeleid (Bordewijk 1980).

Bij interactiviteit en personalisering gaat het niet alleen om een specifieke persoonlijke keuze uit een vast informatiebestand. De verwachting is dat *gaming* (het gebruik van geavanceerde, vaak interactieve computerspellen, al dan niet via internet) een belangrijke rol gaat spelen (Van Dijk 2003). Er zijn vele gebieden waar dat het geval is: in de wetenschap, bij entertainment, in de economie. Het gaat hier om een ontwikkeling die ook de consumenten vele nieuwe mogelijkheden biedt. Ze kunnen bijvoorbeeld virtueel 'levensecht' deelnemen aan een zeilbootrace, leren vliegen, etc. Er komen ook allerlei combinaties op, zoals *gaming* met tv-programma's. Entertainment en educatie lopen door elkaar. Hetzelfde geldt voor het virtuele en het reële. Zie verder de bespreking van de verschillende media in paragraaf 3.4.

3.3 TECHNOLOGIE: DE VERSCHILLENDE MEDIA NADER BEKEKEN

In paragraaf 3.3 is een globaal overzicht gegeven van de technologische ontwikkeling op mediagebied. In paragraaf 3.4 bekijken we verschillende media van dichtbij. Het gaat dan om de gedrukte media, de radio en televisie en internet. Het doel van deze beschouwing is te achterhalen of, hoe, waar en op welke termijn het medialandschap dusdanig verandert dat het mediabeleid aangepast moet worden. Twee vragen krijgen daarbij met name aandacht: in hoeverre ontstaan er verbanden en overeenkomsten (convergentie) tussen de verschillende media en in hoeverre zal schaarste worden opgeheven? Verschillen tussen media en schaarste waren immers tot nu toe belangrijke aangrijpingspunten voor het overheidsbeleid op mediagebied.

3.4.1 GEDRUKTE MEDIA

De gedrukte media spelen bij de overdracht van informatie een belangrijke rol. De claim van Negroponte (1995) dat papier als overdrachtsmiddel van informatie zijn langste tijd had gehad en vervangen zou worden door elektronische publicatievormen, is tot nu toe nog niet echt bewaarheid. Papier is nog steeds zeer belangrijk. Dit neemt niet weg dat er bij de gedrukte media, onder druk van technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, wel het nodige verandert. De belangrijkste zaken, voorzover die te maken hebben met de technologie, zetten we hieronder op een rij.

Bij de gedrukte media kwamen technologische ontwikkelingen vooral tot uiting in het productieproces. Informatie vergaren is technisch een stuk eenvoudiger geworden en heeft door de opkomst van breedbandige wereldwijde netwerken (satellieten, TAT-glasvezels op de oceaanbodem, internet) een extra stimulans gekregen. Nieuws reist steeds sneller over de wereld, zowel in tekstuele als audiovisuele vorm. We kennen wereldwijd geïntegreerde elektronische systemen die het mogelijk maken om 'op afstand' processen te besturen.

Ook het productieproces in engere zin is sterk veranderd. Veel tussenfuncties zijn komen te vervallen. De mogelijkheden voor technische kwaliteit en flexibi-

liteit zijn toegenomen. Het productieproces is meer en meer van *end-to-end* geautomatiseerd. De nadruk ligt nu op het beginstuk (content creëren) en op het eindstuk (op de markt zetten van het product). In dat kader past ook de toename van het aantal journalisten.

Mede door de technologische ontwikkeling kennen de gedrukte media aanzienlijke schaalvoordelen. De sterk concurrerende markt (hoge productiekosten, 'ontlezing', terugloop van reclame-inkomsten)⁵ dwingt deze media om die schaalvoordelen te benutten. Ze worden dan ook gekenmerkt door hoge concentratie. In Nederland is bij de dagbladen 90 procent van de markt in handen van drie grote uitgevers, en een verdere concentratie mogen we niet uitsluiten.

Na de informatievergaring en de creatie van content en het productieproces in enge zin zal de technologische ontwikkeling ook doorzetten bij de distributie (McQuail en Siune 2001). Vooral de vernieuwende werking van internet is hier van belang. Veel boeken worden nu al via internet verkocht en kranten krijgen een elektronisch alternatief (*electronic publishing*). Alle Nederlandse dagbladen hebben inmiddels een website.

TNO-STB heeft in 2004 onderzoek gedaan naar de rol en betekenis van internet voor de maatschappelijke informatievoorziening, in het bijzonder nieuws. Het gaat daarbij zowel om internetactiviteiten van de 'traditionele' mediaondernemingen, zoals dagbladen en omroepen, als om informatievoorziening door nieuwe toetreders, zoals internetserviceproviders (Van Bockxmeer 2004). In 2002 waren er 185 websites die nieuws op de Nederlandse markt aanboden. Een groot deel kwam uit de sector zelf (uitgevers van dagbladen, nieuws- en huis-aan-huisbladen en omroepen). Er waren in totaal 59 nieuwkomers (internetserviceproviders, bedrijven uit de telecomsector).

Het medium is van invloed op het gedrag. De TNO-STB-onderzoekers constateren 'vluchtig mediagedrag'. Alles moet in korte teksten. Verder stellen de onderzoekers vast dat krantenlezers vooral de sites van hun eigen krant bezoeken (binding). Deze sites hebben vooralsnog geen vervangende maar vooral een aanvullende functie. Internet wordt vooral gebruikt voor recent nieuws dat snel moet worden gebracht. Zo zien we een relatief intensief gebruik van internet bij rampen, oorlogen, incidenten en andere opvallende gebeurtenissen. Verder gebruiken internetsites nieuws vaak als instrument om mensen naar andere diensten te trekken. Er bestaat echter geen winstgevend businessmodel voor internet. Het is nog steeds moeilijk geld verdienen via dit medium.

Met de komst van internet is de aanbodzijde wel veranderd. De traditionele media opereerden voorheen op onderscheiden markten, maar komen elkaar ineens tegen als concurrent nu ze allemaal nieuws aanbieden op internet (TNO-STB 2003). Vooralsnog is onduidelijk of dit de pluriformiteit van het nieuwsaanbod bevordert of juist belemmert.

Internetactiviteiten kosten de gedrukte media vaak meer dan ze opleveren. Op termijn is een winstgevend businessmodel echter wel denkbaar. Zoals bij vele nieuwe media-activiteiten zullen aanbieders in eerste instantie vooral niches in de informatiemarkt vullen en hun aanbod koppelen aan andere activiteiten. Volledige vervanging van de oorspronkelijke activiteiten is onwaarschijnlijk. Kranten krijgen te maken met nieuwe ontwikkelingen, zoals *printable* digitale edities en *printable* selecties. Die zijn te beschouwen als opmaat voor een 'krant op maat'. En ook wordt er al nagedacht over *digital paper*, een *rewritable plastic*-laminaat dat microscopische componenten bevat die van kleur kunnen veranderen om tekst en beelden te vormen. De kosten daarvan zijn echter nog hoger en de kwaliteit voor sommige toepassingen nog minder dan bij papier. Papier heeft ook in ergonomisch opzicht en in termen van alternatief gebruik voordelen.

Dit neemt niet weg dat internet bij de informatievoorziening, die nu voornamelijk via kranten verloopt, een belangrijke aanvullende rol kan krijgen. Het gaat dan om cross-mediale activiteiten. De categoriale positie van de informatieleveranciers en websitebeheerders wordt dan anders dan die van de krant. Maar er zijn geen technologische redenen om te veronderstellen dat de papieren krant zijn langste tijd heeft gehad. Hetzelfde geldt voor boeken. De mogelijkheden voor een *electronic book* moeten niet worden onderschat. Het genoemde *digital paper* is wat dat betreft zeer interessant. Maar ook voor het boek geldt dat de papieren versie vermoedelijk nog lang zal blijven bestaan.

3.4.2 RADIO EN TELEVISIE

Het belang van digitalisering hebben we in deze studie al meer dan eens benadrukt. Digitalisering raakt de drie gebruikelijke platforms van omroepdistributie: kabel, satelliet en aardse ether. Digitalisering maakt het in principe mogelijk een gegeven frequentieruimte beter te benutten, de technische kwaliteit van een uitzending te verbeteren en allerlei nieuwe diensten te verlenen. Digitalisering personaliseert het aanbod, en kan zo van *broadcasting* een optelsom van *narrow-castings* maken. In deze paragraaf staan de veranderingen in de audiovisuele waardeketen en de digitalisering van de huidige distributieplatforms centraal. Naast de drie genoemde distributiewegen voor audiovisuele content zien we een nieuwe weg ontstaan: breedband-IP-netwerken. Deze nieuwe weg komt in paragraaf 3.4.3 aan de orde.

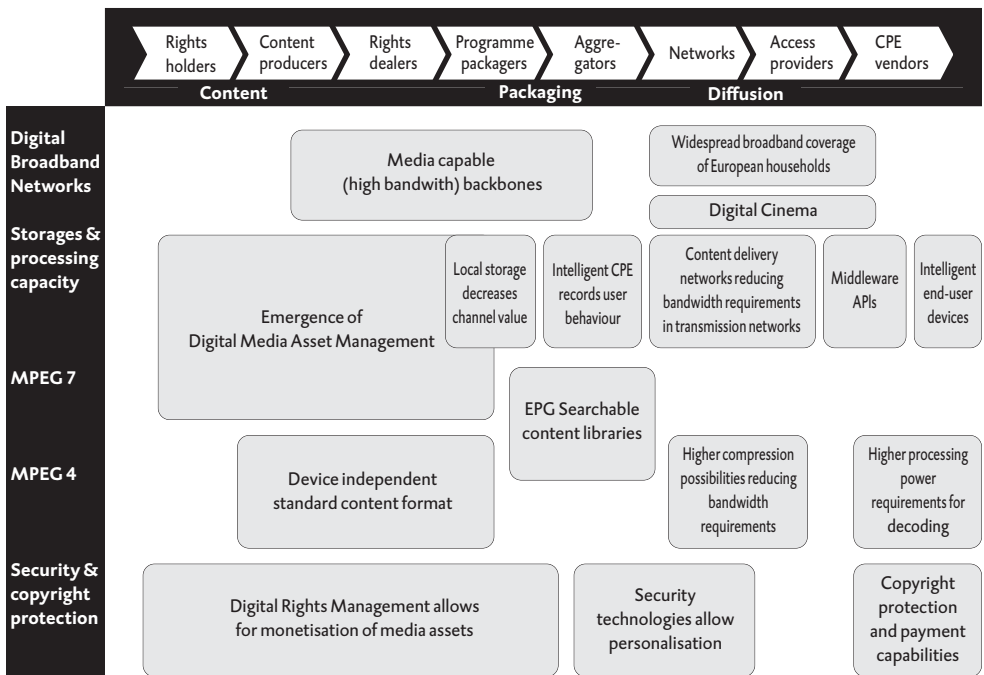
Veranderingen in de audiovisuele waardeketen⁶

De verschillende technologische ontwikkelingen laten de 'waardeketen' van de audiovisuele industrie niet onberoerd. Eerder zagen we dat de Wet van Moore beschrijft met welke snelheid micro-elektronische componenten verbeteren. Deze verbetering gaat hand in hand met een daling van de prijs per eenheid processingcapaciteit en geheugenopslag. Het wordt daardoor eenvoudiger om content te maken. Wie bijvoorbeeld een film wil maken, heeft de beschikking over geavanceerde grafische technieken die vergaande vormen van animatie en manipulatie mogelijk maken. Digitale architectuur vervangt de decors van vroe-

ger, en voorheen onbetaalbare massascènes komen via digitale methoden binnen handbereik van de doorsnee filmmaker.

Digitalisering maakt de inzet van kleinschaliger productiemiddelen mogelijk. Betere en goedkopere geheugens en processors vergroten verder de mogelijkheden om online-media-archieven en *media asset*-managementsystemen op te zetten. Door content verspreid over de netwerken op te slaan neemt de transmissiesnelheid ervan toe en nemen de knelpunten in bandbreedte af. Daardoor kunnen aanbieders hun mogelijkheden voor audiovisuele dienstverlening vergroten. Consumenten worden minder afhankelijk van het uitzendschema van de media en richten zich meer op individuele programma's. Ze zijn dus minder 'kanaalafhankelijk'. Onderlinge koppeling van apparatuur en de aansluiting daarvan op netwerken vergroten de mogelijkheden voor dienstverlening 'op afstand' (zie onderstaande figuur).

Figuur 3.5 Technologische ontwikkeling en de audiovisuele waardeketen



Bron: Andersen 2002

Ook zijn bij de omroep de eerdergenoemde MPEG-standaarden van invloed. De standaarden MPEG-4 (contentcompressie) en MPEG-7 (contentdescriptie) maken het de *network service provider* en de eindgebruiker in principe mogelijk om informatie beter te managen. Het beslag op bandbreedte kan afnemen, er zijn meer mogelijkheden van hergebruik in verschillende contexten, de bescherming van rechten wordt beter en er zijn betere mogelijkheden voor betaling.

Tot slot zijn er nog de nieuwe technologische systemen voor beveiliging, encryptie en copyrightbescherming. Het gaat daarbij om *Conditional Access Systems* en *Digital Rights Management Systems (DRM)*. Zij horen bij de eerder-genoemde trend dat technologische oplossingen voor bescherming zorgen waar wet- en regelgeving het moet laten afweten. Welke bescherming de technologische aanpak geeft is onzeker. Het doorbreken van dergelijke beveiligingen is voor velen, zo is inmiddels wel gebleken, een intellectuele uitdaging van de eerste orde. Voor de toekomst van de media is het van cruciale betekenis dat zij betrouwbare en eenvoudig toe te passen DRM-systemen vinden.

Digitalisering van de kabel

Ongeveer 93 procent van de huishoudens in Nederland heeft een kabelaansluiting. De kabelbedrijven bieden tussen de 20 en 45 tv-zenders aan. Digitalisering vergroot dit aantal 6 tot 10 keer. Het aantal zenders kan dus oplopen tot ver boven de 100. Kabelnetwerken hebben retourcapaciteit, zodat allerlei vormen van interactiviteit mogelijk zijn. De kabel is in Nederland al voor 120.000 huishoudens gedigitaliseerd. Aanbieders voeren verschillende experimenten uit.

Tot veel nieuwe dienstverlening heeft dat overigens nog niet geleid. *Video on Demand (VoD)* is op de reguliere kabel, om technische en praktische redenen, nog niet van grote betekenis.

Bij de gedigitaliseerde kabelverbindingen wordt gewerkt met *set-top*-boxen. Die zijn nodig omdat de tv-toestellen voor het overgrote deel nog steeds analoog zijn. Digitalisering van kabelnetwerken vraagt van de kabelexploitanten hoge investeringen. Het gaat dus waarschijnlijk om langdurige investeringsprocessen.

Digitalisering van de satelliet

Satellietuitzendingen zijn deels al gedigitaliseerd. Zo zendt de Nederlandse omroep de tv-netten Nederland 1, 2, 3 en Z@ppelin, en de radiozenders Radio 1 en 2, 3FM, Radio 4, 747AM en de ConcertZender digitaal uit via de Astra-satelliet. Behalve die op Radio 1 en 747AM zijn alle programma's van de publieke omroep gecodeerd. Voor decodering is, behalve een decoder, ook een smartcard nodig die alleen personen die in Nederland wonen kunnen aanschaffen. Na aankoop moeten ze deze smartcard nog activeren. Deze aanpak hangt samen met auteursrechten, waarbij ontvangst in het buitenland van de geboden programma's niet is toegestaan.

Het aantal satellietkijkers groeit de laatste jaren relatief sterk. Ongeveer 7 procent van de huishoudens in Nederland heeft nu een satellietaansluiting. Voor verdere digitalisering moet het ruimtesegment – de transponder – meestal worden aangepast. Voor interactieve dienstverlening is een retourverbinding noodzakelijk. Bij de satelliet is voor de consument inmiddels, via de satelliet zelf, een retourverbinding beschikbaar. Maar die is nog relatief duur, zodat de satelliet voorlopig vooral een optie is voor afgelegen gebieden. Interactiviteit is natuurlijk ook mogelijk als voor de retourverbinding een minder dure combinatie met een ander netwerk (telefoonnet, kabel) wordt gezocht.

Digitalisering van de aardse ether

Bij digitalisering van omroepuitzendingen gaat momenteel veel aandacht uit naar de aardse ether: DVB-T ofwel *Digital Video Broadcasting Terrestrial*. De Nederlandse overheid wil de concurrentie bevorderen tussen de infrastructuren die de distributie van televisiesignalen verzorgen. DVB-T past goed in dit streven, en is daarmee gelijk oorzaak van veel discussie (en spanning) tussen de elkaar concurrerende partijen.

Veel landen experimenteren met DVB-T. In Nederland gaat het om Digtenne, een samenwerkingsverband van onder andere KPN Telecom, Nozema en NOB. Digtenne heeft van het ministerie van Verkeer en Waterstaat voor de komende vijftien jaar het monopolie gekregen op het uitzenden van digitale radio en televisie via de (aardse) ether. In de lokale experimenten die nu lopen biedt Digtenne 25 populaire televisiezenders en 16 radiostations aan. Ontvangst vindt plaats met een kleine antenne (rond de 15 cm hoog), die naast het televisietoestel wordt geplaatst (Portable-B ontvangstcondities), en een *set-top*-box.

De dekking van DVB-T is nu nog lokaal. Voor landelijke dekking zijn twee zaken noodzakelijk: afschakeling (*switch off*) van het huidige landelijke analoge zenderpark voor hergebruik van deze frequenties en afspraken met het buitenland over frequentieverdeling, om interferentieproblemen in grensgebieden te voorkomen. DVB-T kan worden gebruikt voor interactieve dienstverlening. Dat vraagt wel om een retourverbinding via een ander netwerk.

Digitale uitzending via de aardse ether verloopt technisch nog niet geheel zonder problemen. Ten eerste is het signaal vrij storingsgevoelig. Hoge flatgebouwen, passerende trams, gebruik van mobiele telefoons en glas-in-loodramen kunnen bijvoorbeeld de ontvangst flink frustreren. Soms helpt het om de antenne elders in huis te plaatsen. In het grensgebied zou daar interferentie met buitenlandse zenders bij kunnen komen. Ook het gebruikersgemak valt tegen. Het zappen gaat (bij een analoog toestel met decoder) traag – het duurt ruim twee seconden voordat het nieuwe beeld is opgebouwd – en de kijker kan niet gelijktijdig een ander programma opnemen of elders in huis naar een ander programma kijken (bij de satelliet evenmin, overigens). De uitschakeling van het bestaande analoge zenderpark en de noodzakelijke coördinatie met het buitenland kunnen verder vertragend werken bij de opbouw van een landelijke dekking.

De vraag is trouwens of een landelijke uitrol op korte termijn wel moet worden nagestreefd. Ook als het aanbod een landelijke dekking zou kennen, bestaat er nog lang geen landelijke dekking van ontvangst. Daarvoor zijn er te veel factoren die de ontvangst plaatselijk kunnen frustreren. Mede omdat er nog behoorlijk wat onduidelijkheid bestaat over de behoefte van de klant, zal de introductie vermoedelijk langzaam en lerend verlopen. In deze langzame, organische aanpak kan dan ook de afbouw van het analoge zenderpark worden betrokken.

Broadcasting als optelsom van narrowcastings

Digitalisering biedt allerlei mogelijkheden voor interactieve dienstverlening en personalisering. Het tijdstip van uitzending en de samenstelling van het programma worden dan minder relevant. De gebruiker selecteert, manipuleert (door bijvoorbeeld commercials over te slaan) en bepaalt het tijdstip van afname. Klagen over goede programma's die pas 's avonds om halftwaalf beginnen, is er dan niet meer bij. Er is een verschuiving van 'televisiekijken' naar 'televisie doen'. Vanuit de gebruiker gezien wordt *broadcasting* dan een optelsom van *narrowcastings*. Essentieel in deze ontwikkeling is de elektronische programmagids (EPG).

Bovengeschetste mogelijkheden bestaan in bepaalde opzichten al langer. De conventionele videorecorder kon in termen van selectie en tijdsverschuiving al veel. Door het 'intelligenter' worden van apparatuur en de toenemende mogelijkheden van opslag (van band naar harddisk, dvd) neemt het gemak van selectie, bewerking en tijdsverschuiving toe, terwijl de technische kwaliteit van het opgeslagen programma goed is. Een ontwikkeling die in dit kader kan worden genoemd is TiVo, een digitale videorecorder met harddisk, gekoppeld aan een EPG. De potentiële invloed op het kijkgedrag is groot. Sommigen zien in de komst van dit soort apparaten dan ook het einde van massatelevisie. Anderen twijfelen aan de behoefte van een actieve opstelling bij een groot deel van de kijkers en stellen dat 'lui voor de buis' nog lang niet voorbij is. En nog weer anderen gaan ervan uit dat, gegeven het grote aanbod en de videorecorder, de tijd van massatelevisie, op enkele megagebeurtenissen na, toch al lang voorbij is en dat het voor het mediabeleid van de overheid allemaal weinig uitmaakt.

Interoperabiliteit

Er wordt bij digitalisering van omroepsignalen gewerkt met vier verschillende systemen. De vraag is of er niet op Europees niveau één standaardnorm moet komen. Elke dienst is dan via elk televisietoestel beschikbaar. Binnen het *Digital Video Broadcasting Project* van de Europese Commissie is daartoe de technologieneutrale standaard *Multimedia Home Platform* (MHP) ontwikkeld. Alhoewel vele producenten hebben toegezegd op die norm over te gaan, is het vaak bij die belofte gebleven. Verschillende partijen betwisten ook of voor interoperabiliteit wel een algemene standaard noodzakelijk is. Open interfacesoftware zou de interoperabiliteit al voldoende bevorderen.

3.4.3 INTERNET

Internet maakt veel dienstverlening mogelijk. Het gaat om nieuwe diensten, maar ook om bestaande diensten die tot nu toe op andere wijze werden gedistribueerd. In paragraaf 3.4.1 werd al gewezen op *electronic publishing* via internet. Hier bespreken we twee andere bestaande diensten: spraakdiensten (telefonie) en video (tv-omroep). Een beschouwing hiervan is relevant uit het oogpunt van convergentie. Die kan ertoe leiden dat de aangrijpingspunten voor overheidsbeleid wegvallen. Eerst schetsen we de huidige stand van zaken, inclusief de problemen. Vervolgens kijken we voor de twee diensten naar de wat verdere toekomst.

Aansluitend hierop volgt een beschouwing over de toekomst van internet in het algemeen.

Telefoneren via internet

Door de toenemende kwaliteit van breedbandinternet kan vaste telefonie ook steeds beter via internet. KPN-topman A. Scheepsbouwer zegt *Voice over IP* (VoIP – spraak over internet-protocolnetten) te zien als dé grote concurrent van de huidige vastelijntelefonie. Bedrijven met veel vestigingen in Nederland besparen met VoIP nu al veel geld. Voor particulieren thuis is het, bij normaal gebruik, nog wat kostbaar, maar dat is een kwestie van tijd. Straks kan iedereen onbeperkt en wereldwijd bellen tegen een vast bedrag. Aldus Scheepsbouwer, in een interview in het dagblad *Trouw*, waarin wordt aangekondigd dat KPN 1500 banen wil schrappen (*Trouw* 2003).

VoIP is een op IP-technologie gebaseerde spraakservice, waarbij spraak- en datatransport integreren en convergeren. Het gaat hier om een opkomende technologie, die in het bedrijfsleven aan het normale ontwikkelingsmodel is begonnen (Frederick 2003). Voor bedrijfscommunicatienetwerken begint VoIP een bruikbaar alternatief te worden voor de conventionele telefoonsystemen (PABX). Bij de WTC-ramp in Manhattan was voor sommigen VoIP de enige manier om contact met de buitenwereld te onderhouden. In de VS is spraak- en datatransport al in ongeveer 10 procent van de bedrijven op deze wijze geïntegreerd.

Wat in de omgeving van bedrijfsnetwerken geldt, geldt echter nog niet voor internet als geheel. En hiervoor zijn evidente technische redenen. Telefonie is een smalbandige activiteit waarbij 8 Kbps al meer dan voldoende is voor een acceptabele *Quality of Service* (QoS). Het is echter ook een activiteit die alleen *real-time* voldoende kwaliteit biedt. Vertraging (*lagging*) en variatie daarin (*jitter*) worden nauwelijks getolereerd, omdat die een telefoongesprek al gauw tot een frustrerende bezigheid maken. Normale telefonie is daarom gebaseerd op *circuit switching*, waarbij voor de duur van het gesprek een verbinding tot stand wordt gebracht. Internet is echter een datanetwerk dat gebaseerd is op *packet switching*, waarbij de informatie in pakketjes wordt opgesplitst die ieder afzonderlijk via een optimale route naar de ontvanger gaan. Als het om data gaat, dan mogen er geen fouten in zitten, maar vertraging is meestal geen onoverkomelijk probleem. Er moet dan bijvoorbeeld alleen wat langer op de internetpagina worden gewacht. Bij telefonie via internet ligt dat omgekeerd: er is wel enige tolerantie voor fouten, maar niet voor vertraging. In bedrijfsnetwerken die op IP zijn gebaseerd, gebruikt men niet alleen zeer snelle verbindingen, maar spraak krijgt ook voorrang boven data. Bij het reguliere internet is dat allemaal nog lang niet het geval. Dit betekent dat, alhoewel de mogelijkheden voor VoIP toenemen, telefonie via internet op dit moment nog niet dezelfde QoS biedt als gewone telefonie.

Bij de ontwikkelingen rond telefoneren via internet laat zich ook de al eerdergenoemde *peer-to-peer*-technologie (p2p) voelen. Een recent voorbeeld is *Skype*: een concept voor internettelefonie waarbij er geen centrale beheerder is. Alle

gebruikers vormen samen een virtueel, zichzelf instandhoudend netwerk dat dynamisch routeringen opzet en de meest efficiënte verbindingen opbouwt. De kracht van het netwerk groeit met het aantal gebruikers. De helft van de internetgebruikers werkt met een firewall en met *Network Address Translation* (NAT), twee technieken die gewoonlijk de communicatiemogelijkheden beperken. De *Skype*-software zou daar immuun voor zijn (Steeleman 2003).

Skype heeft ook enkele nadelen. Zo hebben gebruikers geen eigen telefoonnummers. Alleen de mensen die het programma hebben geïnstalleerd en die zijn opgenomen in de zogeheten contactenlijst zijn bereikbaar. En ook moet de computer altijd aanstaan. Dat maakt *Skype* vooral geschikt als aanvulling op een bestaande telefoonaansluiting, en niet als alternatief.

Een andere mogelijkheid voor telefoneren via internet is de zogenaamde *Voice-Finder*. Hierbij houdt de gebruiker het eigen nummer. Overall ter wereld kan met het kastje tegen lokaal tarief worden gebeld. De betrouwbaarheid is 95%, aanzienlijk lager dan de betrouwbaarheid van het KPN-netwerk. En bij stroomuitval kan er niet worden gebeld, wat met een normale telefoon wel kan. Ook deze techniek is dus vooral aanvullend, en niet volledig vervangend (Dasselaar 2003).

Tot slot is de vraag hoe de internetsystemen zich gedragen bij veel gebruikers. Slechts één procent van het wereldwijde telefoonverkeer wordt momenteel getransporteerd over IP. Als VoIP meer en meer in netwerken wordt toegepast, zou de gesprekskwaliteit wel eens tot een onacceptabel niveau kunnen dalen, omdat de toenemende technische conversies die daarmee gepaard gaan tot vertraging leiden. Eilandontwikkeling en de huidige implementatie van VoIP maken het onmogelijk om deze vertraging te beperken. Alleen als via internet *end-to-end* een hoge QoS kan worden geboden, heeft VoIP op ruime schaal kans van slagen. Mocht dit niet lukken, dan is VoIP voorlopig vooral een techniek voor controleerbare omgevingen, zoals bedrijfsnetwerken (Bullee 2003). Hoe deze zaak precies voor de lange termijn uitpakt is nog onduidelijk.

Tv-omroep via internet

In hoeverre kunnen televisiebeelden van omroepkwaliteit ook via internet worden aangeboden? Onderstaande box toont een globaal overzicht van de huidige mogelijkheden van verschillende netten voor video.

Met een gebruikelijk modem kan een snelheid van 56 Kbps worden gehaald. Een eenvoudig videobeeld (72 dpi, 8 bits per pixel, MPEG-compression ratio van 30, 40 frames per seconde) op een 7,5 x 7,5 cm² vraagt al ruwweg 250 Kbps. Een videobeeld van *broadcast quality* vereist, ook bij de meest geavanceerde compressie, meer dan 1 Mbps. Bij de *average-practice* compressietechnieken is dat nog ruwweg 5 Mbps. Deze datastroom moet vrijwel continu ter beschikking staan. Met een 56 Kbps-modem is dus weinig mogelijk.

Forces et faiblesses des principaux modes d'accès à la vidéo en ligne				
	Débits	Avantages	Inconvénients	Qualité Vidéo
<i>Filaire</i>				
Modem 28 k	28 kb/s	Base installée conséquente	Technologie obsolète Résultats très insuffisants	Qualité très médiocre Écran de très petite taille 1 à 10 images par seconde
Modem 56 k	56 kb/s	Moyen d'accès le plus courant	Technologie peu adaptée Résultats insuffisants	Qualité médiocre Écran « carte de crédit » 5 à 12 images par seconde
ADSL	500 kb/s à 2 Mb/s	Utilisation des infrastructures existantes Usage simultané possible d'Internet et du téléphone	Proximité indispensable d'un central téléphonique Débit dégressif en fonction de la distance du central Zone de couverture limitée	Qualité VHS à environ 300 kb/s Qualité DVD à environ 700 kb/s Écran pleine page possible à partir de 300 kb/s
Câble	500 kb/s	Forfait mensuel Ligne téléphonique libre Forfait mensuel	Ressource partagée entre l'ensemble des utilisateurs du réseau Zone de couverture limitée	Qualité VHS à environ 300 kb/s Diffusion plein écran possible à partir de 300 kb/s
Réseau électrique	Jusqu'à 1 Mb/s	Multiples accès dans la maison Ligne téléphonique disponible Coût réduit	Encore expérimental Résistance des opérateurs télécoms	Dépend du débit
<i>Hertzien</i>				
Boucle locale radio	Jusqu'à 7 Mb/s	Excellents débits Infrastructure moderne	Installation d'une antenne de réception Zones de couverture restreinte Usage professionnel Plusieurs opérateurs BLR ont abandonné Vulnérable à la pluie et au relief	Excellente Plein écran
Satellite	500 kb/s à 2 Mb/s	Bien adapté à l'habitat dispersé	Liaison unidirectionnelle Nécessité d'utiliser un modem classique pour adresser une requête	Qualité VHS à environ 300 kb/s Plein écran possible à partir de 300 kb/s
UMTS	144 à 384 kb/s en mobile, 2 Mb/s en statique	Mobilité Investissements massifs des opérateurs télécoms	Encore peu de services Couverture limitée Coût très important	Excellente sur de petits écrans

Bron: Agnola en Le Champion 2003

De *downstream*-mogelijkheden voor ADSL (telefoonnet) lopen op dit moment van 0,5 tot 8 Mbps, afhankelijk van het abonnement. ADSL geeft dus een flinke verruiming, maar de maximale datasnelheden zullen in de praktijk niet vaak worden gehaald. Dit betekent in de praktijk dat ook bij ADSL de mogelijkheden voor *broadcast quality* beperkt zijn.

Uit experimenten in de breedbandige Gigaport-omgeving bij universiteiten en kennisinstellingen blijkt dat video in *broadcast quality* over internet in die omgeving goed mogelijk is (Mpeg2 met 5 Mbps). Het gaat dan om het programma '3 voor 12' dat door de VPRO wordt verzorgd en dat bestaat uit eerder verzamelde alternatieve popclips. Het programma wordt in één keer gedistribueerd naar de service-providers (*multicast*)⁷ die het dan verder splitsen. Het programma zou, na binnenkomst bij de pc, draadloos kunnen worden doorgezonden naar de televisie in de huiskamer, zodat niet meer direct zichtbaar is welk transmissiemedium het omroepprogramma levert. In het normale haarvatennet kan dat allemaal nog niet, ook niet bij ADSL, omdat daar, zoals gesteld, de benodigde snelheden meestal nog niet worden gehaald. Na sterke compressie zou het wellicht wel kunnen, maar dat geeft verlies van kwaliteit en dan nog is er maar ruimte voor één programma. Het programma '3 voor 12' wordt inmiddels ook achter de decoder op de reguliere kabel aangeboden. Dat was de eerste keer dat een omroepuitzending op internet is gestart en vervolgens is overgenomen door de conventionele leveranciers.⁸ Inmiddels zijn er al veel meer omroepen die eigen kanalen willen via internet of de digitale kabel.

De gestage groei van breedbandig internet heeft tot gevolg dat audiovisuele programma's steeds sneller kunnen worden gedownload, dat de mogelijkheden voor *streaming video* toenemen (waarbij wordt gewerkt met buffergeheugens om variaties in vertraging op te vangen) en dat er mogelijkheden ontstaan voor *real-time* video-uitzendingen. Het zal vermoedelijk nog wel enige tijd op zich laten wachten voordat men deze uitzendingen in *broadcast quality* via het reguliere internet kan bekijken. Wat bovendien voor een gering aantal gebruikers goed werkt, kan bij een groot aantal gebruikers minder goed werken. Recente video-experimenten via het normale internet zijn vaak uitgelopen op frustrerende ervaringen. Er is dus nog geen sprake van echte convergentie, in de zin dat volstrekt gelijkwaardig en consumenten massaal televisie kunnen kijken via de ether/kabel en via internet.⁹

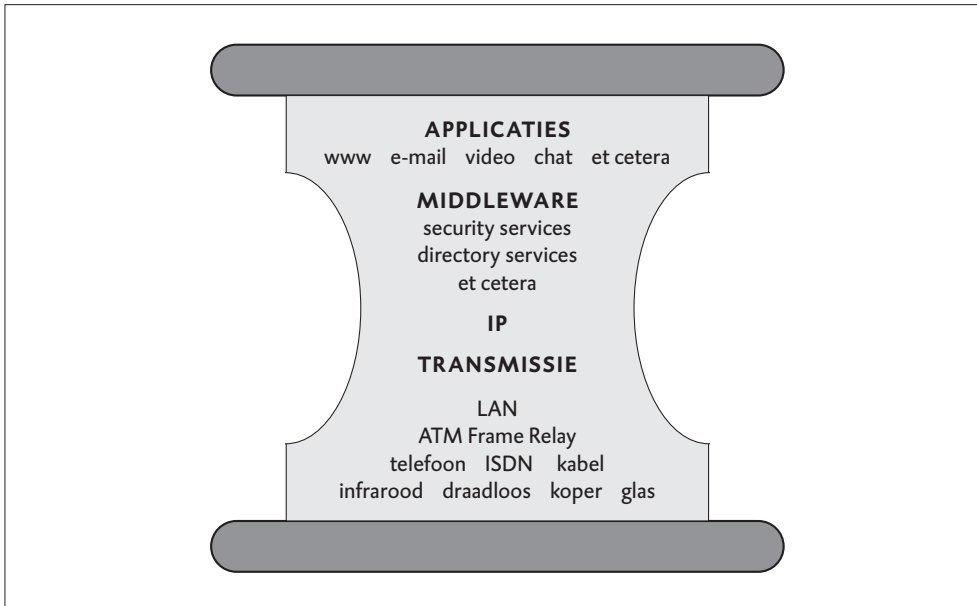
Anders wordt het als internet echt breedbandig wordt, bijvoorbeeld als de laatste kilometer (haarvatennet) uit glasvezel bestaat. De mogelijkheden van televisie-omroep in *broadcast quality* via internet nemen dan zeer sterk toe. Zoals gesteld, kan het signaal via een draadloos netwerk in huis worden doorgestuurd naar de televisie. Voor de consument zou er dan uiterlijk geen verschil meer zijn tussen kijken via de ether en kabel of kijken via internet. De Expertgroep Breedband (FttH: *Fiber to the Home*) heeft in een rapport aan de minister van Economische Zaken gepleit voor optische vezelnetwerken, aan te leggen over een periode van tien jaar. Met dergelijke netwerken kunnen voor consumenten snelheden worden bereikt van 100 tot 1000 Mbps. Ze zouden eerst voor scholen, instellingen en instituten met een urgente bandbreedtebehoefte aangelegd kunnen worden, vervolgens voor bedrijven, en tot slot voor de particulier. Glasvezelssystemen vragen hoge investeringen, die niet iedereen even zinvol vindt.

Over de toekomst van internet

Vele organisaties werken aan de verdere verbetering van internet. In het voorgaande werd onder meer gewezen op de ontwikkelingen naar meer bandbreedte, naar krachtigere zoekmachines en naar een betere omschrijving van multimediale informatie op internet. Naast deze verbeteringen staan echter ook bedreigingen, zowel van binnenuit als van buitenaf.

Het Internet Protocol (IP) is de kern van internet. Enerzijds zijn over het Internet Protocol vele toepassingen en diensten mogelijk, zoals e-mail, www, e-commerce en langzamerhand ook telefoon en video. Anderzijds kan het Internet Protocol in allerlei transmissie-infrastructuren worden gebruikt, zoals telefooninfrastructuren, kabel-tv-infrastructuren, glasvezel, GSM, laserstralen en infrarood. Om deze structuur te visualiseren wordt in internetkringen het zogenaamde zandlopermodel gebruikt (National Research Council 1994). In figuur 3.5 wordt dit zandlopermodel weergegeven.

Figuur 3.6 Vereenvoudigde weergave van het internetzandlopermodel



Bron: Huizer 2003

De laatste tijd is het Internet Protocol onder technische en commerciële druk aan het veranderen. De hals van de zandloper verdikt of wordt zelfs verbroken (en op onjuiste wijze gelijmd).¹⁰ IP is een communicatieprotocol dat flexibel en snel inzetbaar is, ongeacht de beschikbare infrastructuur. IP is gebaseerd op *packet switching*. Dit maakt het mogelijk verschillende netwerken aan elkaar te koppelen zonder de autoriteit van het eigen net uit handen te geven. Dat is een belangrijke succesfactor van internet geweest. De netwerken stuurden alleen de IP-pakketjes door en bemoeiden zich niet met de inhoud (*end-to-end-principe*). Verschillende ontwikkelingen zorgen ervoor dat het *end-to-end-principe* niet meer geldt en dat internet steeds minder transparant is voor gebruikers. Sommige hebben te maken met beveiliging (zoals *firewalls*), andere met efficiency en besparing van bandbreedte (zoals *caching*). Het netwerk is ‘intelligent’ geworden en ‘denkt mee’ met de datastromen die in omloop zijn. Dit lijkt mooi, maar het heeft ook negatieve gevolgen: eilandvorming, grotere kans op fouten, minder controle door de eindgebruiker over zijn datastromen, grotere kans op aftappen, lagere veiligheid, tragere verspreiding van nieuwe applicaties en rem op de introductie van IPv6, de nieuwe versie (nummer 6) van het Internet Protocol. Hoe groot die negatieve gevolgen uiteindelijk zullen zijn, is nog onzeker. De kwantitatieve gevolgen lijken tot nu toe mee te vallen.¹¹

Internet is verder behoorlijk kwetsbaar. Naarmate samenleving en economie meer afhankelijk zijn van internet, wordt deze kwetsbaarheid belangrijker. Internet is in principe ontworpen voor robuustheid. Maar vooral plaatselijk valt dat tegen, bijvoorbeeld bij cyberaanvallen. Een geslaagde aanval op het ene netwerk

heeft gevolgen voor het andere. Bij de snelle opbouw van netwerken is vaak weinig aandacht gegeven aan de veiligheid ervan.

Er wordt wel gesteld dat internet ‘zo lek is als een mandje’. Een voorbeeld is de besmetting met *spyware* die de pc op ongewenste wijze ombouwt. Er is *spyware* die aan de computerinstellingen knoeit. Er is ook *spyware* die de online-handel en wandel van de gebruiker in kaart brengt en de gegevens ongevraagd doorzendt. En er is bijvoorbeeld *spyware* die de bestaande internetverbinding vervangt en de pc laat bellen met een duur 0900-nummer. Soms gaat het om *drive-by downloads: spyware* die meereist met gratis computerprogramma’s. Er is sprake van een continue race tussen *spyware* en bestrijdingssoftware. Een computer is het best beveiligd met een goede virusbestrijder in combinatie met een *firewall* (Van Ammelrooy 2003). Maar die kunnen weer nieuwe dienstverlening belemmeren, bijvoorbeeld op het gebied van video.

De kwetsbaarheid van internet zou een reden kunnen zijn om voldoende alternatieve wegen in de informatievoorziening open te houden en niet alles te integreren in één systeem.

3.4.4 NAAR EEN ANDER MEDIALANDSCHAP?

Wat zijn de gevolgen van de beschreven technologische ontwikkelingen voor het medialandschap en, daarmee verbonden, voor het mediabeleid van de Nederlandse overheid? Zijn de begrippen waarmee we het medialandschap beschrijven nog wel goed en wat gebeurt er met de traditionele aangrijpingspunten van het mediabeleid? Het spreekt voor zich dat deze vragen niet alleen vanuit de technologie kunnen worden beantwoord. Wel kunnen we, kijkend vanuit de technologische ontwikkeling, overwegingen geven die meetellen in de antwoorden.

Verruiming en vervaging van begrippen

Vroeger bestond er een vrij eenduidige band tussen de techniek, bijvoorbeeld de vorm van informatieoverdracht, en de wijze waarop het overheidsbeleid met deze overdracht omging. Zo was alles wat via de ether ongericht en ongecodeerd werd uitgezonden in principe openbaar, en alles wat zich tussen twee puntbronnen afspeelde privé. Dergelijke eenvoudige redeneringen gaan steeds minder op. Zo kan bijvoorbeeld, bij verdergaande personalisering, *broadcasting* een optelsom worden van op contractbasis geleverde *narrowcastings*. De techniek maakt allerlei hybride situaties mogelijk, die niet alleen moeilijker te benoemen zijn, maar waarvan ook de karakteristiek minder dwingend leidt tot overheidsoptreden. En ook al is het duidelijk welk overheidsbeleid passend zou zijn, de praktische mogelijkheden van dat beleid zijn in sommige gevallen sterk afgenomen.

Op verschillende niveaus en in verschillende vormen zien we steeds meer convergentie: verschillende diensten kunnen over dezelfde weg (medium), dezelfde diensten kunnen over verschillende wegen en eenzelfde bestand aan informatie kan aan verschillende dienstencategorieën worden toegeëld. Een

vrij algemeen gevolg van dit alles is dat begrippen op mediagebied ‘verzamelbegrippen’ worden, waarachter vaak een hele wereld schuilgaat. Hybridisatie, vervaging en verruiming van begrippen zijn zaken die voor het beleid van de overheid van belang zijn.

Een robuuste trend naar ‘anywhere, anyway, anytime’

De huidige ontwikkelingen op mediagebied kunnen, zoals eerder gesteld, worden samengevat met *anywhere, anyway, anytime*. Er ontstaat een wereldwijd informatiesysteem waarbinnen meer en meer op elke plaats, op elk tijdstip en in elke vorm informatieoverdracht mogelijk is. Het gaat daarbij niet om een enkel technisch monolithisch systeem (al doet een aanduiding als ‘het internet’ wel zoiets denken), maar om een breed geschakeerde verzameling van subsystemen die onderling zijn doorverbonden. Verschillende netwerken kunnen aan elkaar worden gekoppeld, vaak zonder dat de autoriteit van het eigen net uit handen wordt gegeven. Dit is, naast de keuze van het gemeenschappelijke protocol, een van de succesfactoren die verklaren waarom het wereldwijde systeem relatief zo snel tot stand komt. Het systeem wordt ‘intelligent’ en krijgt een steeds groter geheugen waardoor allerlei vormen van interactiviteit en personalisering mogelijk worden. Het aanbod van informatie neemt in principe sterk toe en kan in verhouding tot vroeger zeer snel worden aangesproken. Bij dit aanspreken van informatie zijn nationale grenzen in veel gevallen nauwelijks meer van belang. Internationalisering en versnelling zijn van invloed op de mogelijkheid van overheidsop treden.

Veel ambivalentie

De ontwikkeling naar *anywhere, anyway, anytime* is, zo algemeen omschreven, eenduidig en robuust. Wie echter wat preciezer kijkt, ziet ook veel ‘fijnstructuur’, met name in de vorm van ambivalentie. Het verschijnsel ambivalentie wordt vaak in verband gebracht met onzekerheid: het kan zus en het kan ook zo. Maar op media- en informatiegebied is ook sprake van een ambivalentie die vrij zeker, feitelijk en robuust is. Naast schaalvergroting ook schaalverkleining, naast internationalisering ook lokalisering, naast evolutionaire elementen ook revolutionaire, naast kwaliteitswinst ook kwaliteitsverlies, naast toenemende kwetsbaarheid ook afnemende kwetsbaarheid. Het ligt er maar aan waar we naar kijken. Deze ambivalentie betekent onder meer dat ‘oplossingen voor alles’ met enige inhoudelijke argwaan moeten worden bekeken. Zoals we in paragraaf 3.5 zullen zien, gaat het op mediagebied niet om een ‘monotherapie’ maar veel meer om een ‘multitherapie’. Verschillende, elkaar onderling versterkende beleidsacties zijn nodig om het medialandschap in een maatschappelijk gewenste vorm te brengen en te houden.

Ook veel onzekerheid

En dan is er natuurlijk nog onzekerheid. Als het gaat om ontwikkelingen op mediagebied is onzekerheid troef, ongeacht de geschetste robuuste trends. Een deel van deze onzekerheid zou door verder onderzoek *ex ante* kunnen worden opgeheven, maar vaak gaat het om een onzekerheid die intrinsiek en niet te beperken is.

Onzekerheid vraagt om een passende benadering. Zo is bij het benoemen van ‘de’ kernontwikkelingen op mediagebied enige nederigheid op zijn plaats. De ontwikkelingen zijn meestal toch weer anders dan eerder gedacht. Internet is door vrijwel iedere mediadeskundige in eerste instantie gemist. Het begon pas op te vallen toen het er al was. Ook heeft het jaren geduurd voordat CERN in de gaten kreeg dat het www – eind 1989 bij dit instituut ontwikkeld door Tim Berners-Lee en Robert Caillou – een belangrijke ontwikkeling betrof. Nu wordt deze ontwikkeling als een van de ‘highlights’ van ruim vijftig jaar CERN naar voren geschoven.

Het is moeilijk om de nieuwste ontwikkelingen vroegtijdig naar waarde te schatten. Dit geldt niet alleen voor ontwikkelingen op informatiegebied. Zo verwachtte men in 1847 nog dat de spoorwegen onmogelijk een grote toekomst konden krijgen.

Het is al lastig om per deelgebied in de toekomst te kijken, maar écht moeilijk is het om de synergetische verbanden te voorzien tussen (de ontwikkelingen op) deelgebieden en om de dwarse onverwachte toepassingen op geheel andere gebieden te voorspellen. Internet heeft veel van die laatste twee. Anticiperend mediabeleid is moeilijk, en toekomstgericht mediabeleid is voor een flink deel omgaan met onzekerheid.

Vraagzijde in beweging

Er kan nog zoveel worden bedacht op informatie- en mediagebied, maar als de consument of gebruiker er niet aan wil, dan houdt het gewoon op. Het gedrag van de consument is een cruciale factor voor de komende ontwikkelingen. Ondanks alle experimenten en proefflanceringen is het vaak nog onduidelijk waar de consument nu eigenlijk behoefte aan heeft. Voorspellen is ook hier moeilijk: wie had gedacht dat consumenten omgerekend meer dan € 1000 per megabyte willen betalen om te kunnen sms'en? En wie had gedacht dat mobiele communicatie zo zou aanslaan? Aan andere, ogenschijnlijk veelbelovende diensten bestaat dan weer geen behoefte. Of men wil ze wel hebben, maar dan mogen ze niets kosten. Het zou echter onjuist zijn om het consumentengedrag grotendeels als irrationeel te kenschetsen. Achteraf blijken er allerlei rationele gronden te bestaan voor het gedrag van de consument, terwijl juist bij de aanbieders door het geloof in en het belang van het eigen product een zekere verblinding optreedt. Voor de toekomst van nieuwe mediadiensten zijn de volgende observaties van belang.¹²

- ‘De’ consument of ‘de’ vraag bestaat niet. De verschillen tussen de consumenten zijn groot. Ook is er een groot verschil tussen leeftijdscohorten. Iemand die van jongs af aan is opgegroeid met de pc en internet zal heel anders tegenover elektronische dienstverlening staan dan iemand waarvoor dat niet geldt. Ook zullen de relevante vaardigheden van de eerste groter zijn dan van de laatste. Dit spooft met het oude gegeven dat informatiestimuli op zeer jonge leeftijd cruciaal zijn voor de capaciteit om later met bepaalde vormen van informatie om te gaan. Interessant is dat we binnenkort kunnen zien hoe dat ligt bij mensen die met internet zijn groot geworden.

- Veel diensten die eerder niet aansloegen, komen later soms toch sluipend tot stand. Een voorbeeld is videofoon. Eerder is deze dienst mislukt, omdat hij duur, imperfect en onhandig was. Nu komt deze dienst, *piggy back*-rijdend op andere diensten, via internet wel langzamerhand tot stand, op natuurlijke wijze en tegen veel minder kosten. Waar vroeger een groot marktaandeel noodzakelijk was, kan nu vaak worden volstaan met nichevorming. Dit voorbeeld bewijst weer eens dat we op informatiegebied diensten en systemen niet los van elkaar kunnen zien.
- Een veelgestelde vraag op informatiegebied is waar de nieuwe *killer applications* zullen liggen. Het afgelopen decennium waren 'bereikbaarheid' en 'erbij horen' van groot belang. Dat gold vrij algemeen. Oudere mensen, altijd een moeilijke groep bij nieuwe elektronische dienstverlening, gingen vrij massaal internet op, onder meer om met hun kleinkinderen te kunnen e-mailen. En het massale gebruik van de mobiele telefoon kunnen we duiden met 'bereikbaarheid' en 'erbij horen'. Binnen het mediaveld worden als gebieden voor nieuwe *killer applications* wel genoemd *emotions*, *life events* en *gaming*.
- Bij het gedrag van de consument wordt vaak aandacht gevraagd voor de 'ontlezing'. Vooral jongeren zouden steeds minder gaan lezen. Maar internet is een zeer 'tekstueel' medium. Als we 'lezen op internet' meetellen, dan is van ontlezing geen sprake. Ook inspireert internet tot een zekere virtuositeit in taalgebruik, zoals de beeldende afkortingen (bijv. *xs* voor *access*) illustreren. Uiteraard biedt internet tekst in korte brokken aan. Dit zou op termijn misschien een negatieve invloed kunnen hebben op het vermogen en de wil van mensen om zich langdurig te concentreren op een onderwerp. Dit soort verschijnselen, waarover we nog maar weinig weten, is belangrijk voor het overheidsbeleid. De overheid kan ze nader laten onderzoeken, en waar nodig bijvoorbeeld via het onderwijs compensatie bieden, zodat leerlingen de noodzakelijk geachte vaardigheden aanleren.
- Vaak is geconstateerd dat de klant 'liever dozen dan diensten' koopt. Terwijl het bestellen van films via de kabel met moeite van de grond komt, geven consumenten bijvoorbeeld grif geld uit voor de nieuwe zilveren dvd (Digital Versatile/Video Disk). De dvd-speler heeft vrijwel alle groeirecords op media-gebied gebroken, sneller dan de videorecorder (3x) en de cd-speler (2x). Via de kabel of via de dvd: in beide gevallen is eigenlijk sprake van *video on demand*. Maar mensen kiezen liever voor het bezit van dvd. Het is een leuk 'hebbedingetje', een leuk cadeautje, terwijl ook de kwaliteit een rol speelt (flexibiliteit, allerhande interactiviteit, geen heen en weer spoelen, archivarische kwaliteit). Ondanks allerlei mogelijkheden voor nieuwe dienstverlening op afstand, *real-time* en interactief, kunnen we ervan uitgaan dat consumenten ook in de toekomst een grote behoefte zullen kennen aan materiële informatieproducten. In het verlengde hiervan: soms is 'hebben' zelfs belangrijker dan 'gebruiken'. In de landen waar I-mode een succes is (Korea, Japan, China (Hongkong)) blijkt het vooral gebruikt te worden voor de aanschaf van een bioscoopkaartje. Slechts 15% van de consumenten gebruikt de veel ruimere internetmogelijkheden, terwijl de rest het wel leuk vindt om die mogelijkheden te 'hebben'. Hebben is nog niet gebruiken.

- Het vroeger zo eenvoudige eenrichtingsverkeer tussen aanbieder en vrager wordt complexer. Naast allerlei vormen van interactiviteit, zien we hoe de creatie van content ‘democratiseert’: iedereen maakt content. Het motto van *anywhere, anyway, anytime* slaat op het afnemen van informatie, maar ook op de creatie ervan.

Meer algemeen spreekt men op mediagebied vaak van een verschuiving van de aanbodzijde naar de vraagzijde. Veel wijst in die richting. Er zou sprake zijn van een *control revolution*. De controle over de media verplaatst zich van de centrale organisatie naar de consument. Waar vroeger de consumenteninvloed vaak op de langere termijn pas waarneembaar was, bijvoorbeeld via de kijkcijfers, gebeurt dit nu veel sneller en zelfs ‘online’. Wat sommigen de ‘terreur van de kijkcijfers’ noemen, krijgt een extra (click)dimensie. De ontwikkeling is niet alleen maar positief. Meetbare toegang en overdracht van informatie kunnen de beschikbaarheid van sommige informatie doen afnemen. Verder zou de verschuiving naar de vraagzijde de indruk kunnen wekken dat de ‘macht’ meeschuift naar de consument. In paragraaf 3.5 zullen we aan de hand van een voorbeeld zien dat dat toch niet geheel juist is. Ook hier weer de nodige ambivalentie dus.

Mogelijke tekorten in het media-aanbod

Waar ontstaan op mediagebied maatschappelijke tekorten en nieuwe schaarste? Eén punt is in ieder geval duidelijk. Als we beweren dat het mediabeleid aan de nieuwe ontwikkelingen moet worden aangepast, dan beweren we eigenlijk dat bij onaangepast beleid maatschappelijke tekorten gaan ontstaan. Anders is er geen maatschappelijke legitimatie voor aanpassing.

Het media- en informatielandschap is zeer complex met, letterlijk en figuurlijk, veel verschillende lagen (of dubbele bodems). Eenvoudige economische redeneringen, in de trant van ‘als iets er niet is, dan is er blijkbaar ook geen behoefte aan’, zijn hier niet op hun plaats. Het maatschappelijk informatiesysteem is inmiddels zo ingewikkeld geworden, met zoveel onderlinge relaties tussen systemen en producten, dat het waarschijnlijk meer uitzondering dan regel is als de markt daar goed werkt.

Hieronder volgt een korte opsomming van mogelijke probleemgebieden:

- gebrek aan transparantie;
- betrouwbaarheid minder gewaarborgd en minder goed te controleren; veiligheid op internet;
- neutraliteit en belangeloosheid van informatieverschaffers (bijvoorbeeld zoekmachines op internet);
- toegangsproblemen: onjuist evenwicht tussen privacy en copyright aan de ene kant en toegang en verspreiding van informatie aan de andere kant; overreactie in bescherming;
- gebrek aan gemeenschappelijkheid, cohesie, opbouwen van gemeenschappelijk geheugen, maatschappelijke archivering;

- beschikbaarheid van informatie die eigenlijk verboden is of zou moeten zijn; jeugdbescherming; botsing van culturen die over deze zaken geheel anders denken;
- kwetsbaarheid en toekomstonzekerheid van belangrijke informatiesystemen, waaronder internet; problemen met de ‘zandloper’; transformatie van een ‘anarchistische’ innovatieve omgeving in een geresliceerd medium;
- verlies aan belangrijke vaardigheden bij mensen door overgang op nieuwe informatiesystemen;
- verlies van informatie bij digitalisering en elektronificatie: bijvoorbeeld verlies van auxiliaire informatie over de context van een hoofdboodschap.
- verlies aan kwaliteit bij content, negatieve invloed van kijk- en clickcijfers, zelfcensuur, gebrek aan ‘zichtbaarheid’;
- gebrek aan kennis om goed met internet om te kunnen om te gaan, onvoldoende bewustwording.

Over ieder van deze punten is natuurlijk een uitvoerige discussie te voeren. Bovendien speelt hier ook de eerdergenoemde ambivalentie weer een rol. Zo is internet niet in alle gevallen onbetrouwbaarder dan eerdere informatiesystemen. In feite biedt internet juist veel mogelijkheden om de betrouwbaarheid ten opzichte van eerdere informatiesystemen te vergroten. We kunnen informatie zoeken op verschillende sites en deze onderling vergelijken. En voor wie zich beperkt tot een enkele site zijn de ‘kleine lettertjes’ van belang: als een site bijvoorbeeld aangeeft: ‘in het door u gekozen hotel kunnen in de genoemde periode geen kamers worden gehuurd’, kan dat betekenen dat het hotel vol is, maar het kan ook zijn dat de site voor dat hotel geen bemiddelende rol kan of wil spelen. Met enige vaardigheid is internet tot nu toe, juist ook door de grote hoeveelheid aan alternatieve links, best een betrouwbaar medium te noemen. Dat neemt niet weg dat betrouwbaarheid een punt van aandacht moet zijn. Het ligt buiten het bereik van deze beknopte studie over mediatechnologie deze en soortgelijke punten verder uit te werken.

Convergentie

Een belangrijke verandering in het medialandschap is convergentie. Toenemende convergentie wordt vaak gezien als een ondermijning van de huidige wet- en regelgeving op mediagebied. Convergentie doorbreekt de traditionele compartimentering in het beleid en in verdeling van verantwoordelijkheden. De scheidslijnen tussen sferen worden doorbroken. Aanbieders vanuit verschillende sectoren komen elkaar steeds meer tegen.

Met convergentie is eigenlijk iets vreemds aan de hand. Als de convergentie volledig zou zijn en er absoluut geen verschil meer zou zijn tussen de diverse media, dan zou er, puur technisch gesproken, nauwelijks nog een reguleringsprobleem bestaan. Het reguleringsmechanisme zou dan gemakkelijk en ongewijzigd van het ene medium kunnen worden overgedragen op het andere. Er zijn immers geen verschillen meer. De moeilijkheid begint pas als we zaken op dezelfde wijze willen regelen die toch nog van elkaar verschillen: óf omdat ze technisch anders

zijn, óf omdat er bijvoorbeeld andere partijen in het geding zijn. De ether is geen kabel, en ook het internationale internet is, zelfs als het de ontvangst van gelijkwaardige televisieprogramma's mogelijk maakt, toch weer wat anders dan de nationale ether. We kunnen diensten nog niet geheel los zien van het systeem waarover ze worden geleverd. Met andere woorden: convergentie is reguleringstechnisch een probleem omdat convergentie niet volledig is. Als er dan nog verschillen zijn, waarom kunnen die verschillen dan toch geen legitimatie en mogelijkheid bieden voor verschillen in regulering? Als blijkt dat internet, als protocol, vooral gebruikt wordt voor het interactieve en de ether voor het gemeenschappelijke, ontstaan er dan grote problemen als ze verschillend worden geregeld? De vraag is hier gesteld; het antwoord ligt buiten het kader van deze studie.

Tussen toegang en pluriformiteit

De hoeveelheid informatie neemt toe. Pluriformiteit lijkt in eerste instantie gewaarborgd. Wat we vooral goed moeten regelen is de toegang tot deze informatie. Voor velen is dit een van de belangrijkste vraagstukken op mediagebied. Zowel de belangen van de aanbieder als van de consument zijn in het geding. De technologie speelt een belangrijke rol. Er zijn vele technische mogelijkheden om informatie af te schermen, te manipuleren of te bewerken. Maar tegelijkertijd biedt de techniek ook vele mogelijkheden om (soms illegaal) informatie te ontsluiten en afschermingsmechanismen te ontduiken. En, zoals zo vaak het geval is: hoe dikker de afscherming, hoe meer moeite er wordt gedaan om deze te doorbreken.

Bij de toegangsproblematiek gaat het niet alleen om toegang tot informatie op internet. Zolang mensen nog langs alternatieve wegen informatie kunnen verkrijgen, is een eventuele beperking van toegang op internet niet zo belangrijk. Lastiger wordt het als men informatie op internet plaatst en de alternatieve wegen afsluit. Toegankelijkheid betreft het gehele maatschappelijke systeem van informatieoverdracht. Het kan voor de overheid daarom zinvol zijn om alternatieve wegen open te houden.

Het zoeken naar een goed 'businessmodel'

De techniek biedt op informatiegebied vele mogelijkheden voor nieuwe dienstverlening. Maar de grote vraag daarbij is steeds weer hoe men deze nieuwe dienstverlening kan onderbrengen in een winstgevend businessmodel. Nichevorming biedt soms mogelijkheden, maar is gevaarlijk, want de niche kan ook zo weer weg zijn. In de westerse wereld is de consument op het gebied van informatie en media behoorlijk verwend. Wie heeft nog behoefte aan 25 relatief dure gedigitaliseerde televisiekanalen als er via de kabel al 30 van goede kwaliteit beschikbaar zijn? Wie heeft behoefte aan uitbreiding naar 500 televisiekanalen die voor een groot deel hetzelfde vertonen? En ook over de winstgevendheid van activiteiten op internet bestaan vaak twijfels, vooral als het gaat om nieuwe interactieve dienstverlening. Diverse commerciële activiteiten op internet zijn stilgevallen, omdat er geen winstgevend businessmodel voor de desbetreffende dienst-

verlening te ontwikkelen viel. De commerciële mogelijkheden van internet liggen voorlopig nog bij meer traditionele activiteiten, zoals kaartverkoop, vliegtickets, aankoop van materiële goederen, veilingen, etc. Internet is vooral succesvol als instrument om de 'zichtbaarheid' te vergroten en om klanten binnen te halen. In een ruimer kader bezien zijn die activiteiten wel degelijk winstgevend. De boodschap is dat internet commercieel gezien vooral een aanvulling is, en voorlopig minder een zelfstandige entiteit.

Meer in het algemeen geldt dat de betaling van nieuwe diensten vaak een knelpunt is. Soms kan men daarvoor een oplossing vinden door aansluiting te zoeken bij systemen met een goed geregelde betaling, zoals mobiele diensten. Responsiviteit, waarbij gebruik wordt gemaakt van sms, is daar een (commercieel zeer succesvol) voorbeeld van.

Innovatief gebruik van infrastructuren

Het medialandschap verandert. Essentieel daarbij is innovatie. Hoe staat het in Nederland met het innovatieve gebruik van infrastructuren? Gevestigde belangen en het verschijnsel dat iedere partij zijn eigen voortbestaan tracht te verzekeren, kunnen innovatie belemmeren. Aan de andere kant zijn er producenten die Nederland gisteren al aan het glas hadden willen leggen. En dat uiteraard met nobele bedoelingen. De vraag is steeds weer wie er nu eigenlijk beter van wordt. De klant zit lang niet altijd op drastische vernieuwingen te wachten. Maar hoe kan de klant een nieuwe dienstverlening beoordelen als die er nog niet is, bijvoorbeeld omdat een restrictief gebruik van de infrastructuur die belemmert?

De innovatieproblematiek is ook voor de overheid van belang. Er wordt wel eens gesteld dat de overheid af en toe een been bijtrekt, maar niet toekomstgericht, niet innovatief is. Daar kunnen we tegen inbrengen dat Nederland, mede dankzij de overheid, een aantal voorzieningen heeft, zoals Gigaport, waar men vanuit het buitenland jaloers naar kijkt. Dat neemt niet weg dat we op informatiegebied te maken hebben met interessante en belangrijke investeringsproblemen. Waar moet de overheid, actief of ondersteunend, inzetten op drastische vernieuwingen en waar kan zij volstaan met verbetering van het bestaande? Moet Nederland bijvoorbeeld ter wille van breedbandigheid tot in de haarvaten overgaan op glasvezel, of is het voorlopig voldoende om telefoonverbindingen verder aan te passen? Moet voor Digitenne op korte termijn worden gestreefd naar landelijke dekking, inclusief de *switch off* van het analoge landelijke ethernet, of is het beter het digitale net langzaam en lerend uit te rollen?

Innovatie werkt soms beter in een 'vrij' systeem. Internet en het www konden uitgroeien omdat ze geen 'last' hadden van hoog te houden kwaliteitsstandaards en van bestaande besluitvormingsprocessen. Want wat zou er zijn gebeurd als internet in de gebruikelijke nationale en internationale gremia tot stand gebracht had moeten worden?

3.5 TOT SLOT

Wat is er, gegeven de veranderingen in het medialandschap, te zeggen over de rol van de nationale overheid op mediagebied? Hoe moet bijvoorbeeld de overheid omgaan met een relatief nieuw verschijnsel als internet? Kan internet taken van de publieke omroep overnemen? Hieronder geven we vanuit een technologische visie enkele algemene overwegingen.

De ontwikkelingen op informatiegebied vragen, gegeven de geschetste mogelijke maatschappelijke tekorten, actieve aandacht van de overheid, maar we moeten een overreactie daarbij voorkomen. Eerder wezen we in deze studie op de *hype-cycle* als veelvoorkomend verschijnsel op het gebied van informatie en media. In een oprechte wil om antwoorden te vinden op de zeer dynamische ontwikkelingen, loopt ook de overheid het gevaar dat haar beleid in een *hype-cycle* terechtkomt. Beschouwingen over de rol van de overheid op informatiegebied besteden over het algemeen veel aandacht aan wat moet veranderen, en maar weinig aan wat behouden kan en moet blijven. En dat is begrijpelijk. Het laatste is weinig vernieuwend en kan al gauw verkeerd worden uitgelegd. Maar in een dynamische, onoverzichtelijke wereld kan de overheid een stabiliserende factor zijn, zeker als het gaat om belangrijke waarden en instituties. Goede vernieuwing en een goede technologische ontwikkeling vragen van de overheid vaak een stabiliserende en soms ook terughoudende rol.

Dat het gevaar van overreactie niet denkbeeldig is, kunnen we met een enkel voorbeeld illustreren. Naast copyrightbescherming is tegenwoordig ook technologische protectie in opkomst (*code as code*). En in aanvulling daarop werkt men nu al toe naar juridische bescherming van de technologische bescherming van door copyright beschermde content. De recente *European Database Protective* voegt daar zelfs nog een vierde beschermingslaag aan toe. Hugenholtz beargumenteert dat hier sprake is van overdrijving (Hugenholtz 2003).

Overigens illustreert dit voorbeeld over copyright ook nog een ander punt. Eerder werd in deze studie gesproken over een verschuiving naar de vraagzijde. Die zou de indruk kunnen wekken dat de 'macht' meeschuift naar de consument. Dit is niet, zoals het voorbeeld illustreert, geheel juist: de klant is koning, maar de keizer bepaalt vaak wat er gebeurt.

Hoe moet de overheid omgaan met internet? Internet is decentraal, internationaal en in hoge mate zelfsturend. Vanuit het perspectief van regulering wordt internet vaak als bedreigend gezien, omdat het bestaande arrangementen aantast. De stap van bedreiging naar inperking is gauw gemaakt. Het lijkt echter zinvoller internet te zien als verrijking en als uitdaging. Als we het huidige internet bijvoorbeeld langs de maat leggen van de vitale waarden of doelstellingen voor ordening van het maatschappelijk communicatiebestel – vrijheid van meningsuiting en -vorming, pluriformiteit, onafhankelijk, toegankelijkheid en kwaliteit –, dan ontstaat grosso modo een positief beeld. Op al deze zaken scoort internet

immers relatief goed. En neem bijvoorbeeld een doelstelling als maatschappelijke samenhang. Naast het feit dat internet individualiseert en fragmenteert, zijn er toch ook weer nieuwe vormen van samenhang, zelfs tot over nationale grenzen heen. Denk daarbij aan *chat boxes*, *peer-to-peer*-networks, e-mail en veel bezochte informatiesites. En ook in het kielzog van *Kazaa* en *Usenet* worden hele nieuwe gemeenschappen gevormd.

Internet is nu hét voorbeeld van een vrije informatieruimte die grotendeels van onderop tot stand is gekomen. Maar de toekomst van internet is onzeker. Het is kwetsbaar en beleidsmatig nog lang niet uitgekristalliseerd. Zoals bij elk nieuw 'territoire', zien we op internet een gevecht om de macht. Internet loopt, mede door een mogelijke overreactie van overheden, het gevaar om te veranderen van een anarchistische, innovatieve omgeving in een aan banden gelegd medium. Natuurlijk moeten overheden internet in de gaten houden en moeten internationaal erkende excessen worden onderdrukt. Maar nogmaals: over het algemeen lijkt terughoudendheid geboden. En als het werkelijk, naar de mening van de beschaafde internationale gemeenschap, fout gaat, dan kan er nog veel. Sherlock Holmes zou opgewonden raken van de digitale sporen die op internet te vinden zijn.

Neemt internet taken over van de publieke omroep? Om deze vraag te kunnen beantwoorden, moeten we weten wat daarmee precies wordt bedoeld. Is de vraag of internet, naast het conventionele gebruik van de ether en de kabel, een extra transmissieweg of -protocol wordt voor de bestaande reguliere omroep? Met als bijkomende mogelijkheid dat de omroep alles uitsluitend via internet gaat uitzenden? Of is de vraag bijvoorbeeld of de publieke omroep wel kan ophouden met wat hij doet, omdat alles wat de omroep biedt toch wel door anderen op internet zal worden geboden? Deze twee vragen zijn heel verschillend. Ook hier zijn, kijkend vanuit de technologie, verscheidene overwegingen mogelijk. In onderstaande box zetten we eerst enkele mogelijkheden op een rij.

Internet en de omroep

Internet als alternatief transmissiemedium voor de omroep

Technisch gezien wordt het steeds meer mogelijk om videosignalen via internet te transporteren. *Real-time* of op een door de kijker zelf te bepalen tijdstip. De omroep zal, voorzover wet- en regelgeving geen belemmeringen vormt, daar ongetwijfeld meer en meer gebruik van gaan maken. Op de diverse websites van de omroep zijn de eerste stappen al gezet. Sommige programma's worden zelfs nu al uitsluitend via internet verspreid. Het gaat dan om programma's voor een kleine doelgroep, waarbij technische kwaliteit minder belangrijk is, zoals kerk-tv. Vanaf de pc zou het signaal, waar nodig draadloos, binnenshuis kunnen worden doorgegeven naar het reguliere televisietoestel, zodat daar voor de kijker geen verschil ligt. Dit is vooral zinvol als internet *broad-cast quality* biedt.

Nieuwe omroepaanbieders op internet

Naast de reguliere omroep kunnen ook anderen op internet een omroepachtig programma gaan

aanbieden. Bij een hoog kijkcijfer zal zo'n programma ter wille van de kwaliteit vooral met multicast-technieken worden verzonden. Door de beperkte schaalbaarheid daarvan gaat het dan vooral om een nationaal gebeuren. De kwaliteit is anders onvoldoende gegarandeerd. Wel kunnen buitenlandse aanbieders hun programma gewoon in Nederland, op één of meerdere plaatsen, op internet zetten, zodat die schaalbaarheid geen probleem is.

De kijker kan zelf zijn eigen omroepprogramma bij elkaar surfen

In de voorgaande twee punten ging het programma's via internet die lijken op de 'gewone' omroepprogramma's. Maar er zal zoveel videoaanbod op internet ontstaan dat de kijker ook zijn eigen programma kan samenstellen, op een wijze die actiever is dan het surfen langs de verschillende omroepaanbieders. De vrager doet veel zelf en het begrip omroep vervaagt (nog meer).

Sommige kijkers zullen geen behoefte meer hebben aan omroepprogramma's

De mogelijkheden voor interactiviteit en nieuwe dienstverlening nemen, met name op internet, sterk toe. In de voorgaande drie punten ging het om programma's die, meer of minder zelf actief samengesteld, toch nog enigszins lijken op de programma's van de huidige omroep. Maar met meer interactiviteit, en meer bandbreedte, zijn er 'avondvullende programma's' mogelijk die totaal niet meer lijken op de omroep. Zo kan men inloggen op een film van een wereldbekende *boatrace* en zelf het verloop van die film bepalen, en als het ware deelnemen aan de race. Indien gewenst zelfs even lang als de race in het echt duurt. Alle vormen van informatie zijn aanwezig, maar van omroep is nauwelijks meer sprake. Dit is een voorbeeld van *gaming*, door sommigen genoemd als gebied van nieuwe *killer applications*. Het is echter ook een voorbeeld van de manier waarop verschillende soorten programma's en informatiediensten door elkaar lopen.

Terug naar de eerdere vraag: neemt internet taken over van de publieke omroep? Zoveel verandering moet toch van invloed zijn op de omroep? Toch is het denkbaar dat, bij goed beleid van de overheid, internet nauwelijks belangrijke taken overneemt van de publieke omroep.

Als internet er als transmissiemiddel bij komt, dan hoeft dat nog niet zoveel te betekenen. Door de komst van de kabel, destijds ook een nieuw transmissiemiddel, heeft de publieke omroep ook niet opgehouden te bestaan. Maar de argumentatie gaat verder. Het mediabeleid van de overheid is voor een groot deel 'omgaan met onzekerheid'. Daarom moet zij alternatieve wegen openhouden en leerprocessen bevorderen. De overheid moet niet alles op één systeem zetten, tenzij overduidelijk is dat het grote voordelen heeft. Zij moet, binnen redelijke grenzen, opties openhouden en waar nodig een selectie daaruit maken. Internet is immers kwetsbaar, toekomstonzeker en beleidsmatig nog niet uitgekristalliseerd. Kabel en ether zijn voor de eenvoudige omroepfunctie technisch veel betrouwbaarder dan 'intelligente' systemen als internet, en ook veel meer *straightforward* en transparant. En verder lenen de kabel en de ether zich voor een nationaal accent en nationale sturing. Deze moeten niet bij voorbaat uit handen worden gegeven.

Daarnaast benadrukt de opkomst van internet juist het belang van de publieke omroep, langs welke weg de transmissie dan ook plaatsvindt. Internet biedt informatie, vaak zonder veel context. De taak van (onder meer) de omroep is

daarvan kennis en wijsheid te maken, door haar in een maatschappelijke context te plaatsen. Wie in een spelletje of op internet heeft geleerd per minuut vijftig tegenstanders uit de weg te ruimen, moet erop gewezen worden dat zoiets in de werkelijke wereld toch minder gewaardeerd wordt. Over deze zaak moet overigens niet te elitair worden gedacht: een goede soap kan hier heel goed werk verrichten, waarschijnlijk meer dan een praatprogramma.

De publieke omroep is in het verleden blijven bestaan toen er allerlei nieuw aanbod ontstond, via de satelliet en van commerciële aanbieders. Deels vielen deze aanbieders buiten de wet- en regelgeving van de nationale overheid, maar dat heeft er niet toe geleid dat de publieke omroep verdween. Nieuwe aanbieders via internet zijn wat dat betreft niet veel nieuws.

Tot slot is de publieke omroep méér dan datgene wat de commerciële omroepen laten liggen. En de publieke omroep (via de kabel en de ether) is ook méér dan datgene wat internet laat liggen. De publieke omroep heeft zijn eigen overwegingen. Als anderen iets doen hoeft dat nog niet te betekenen dat de publieke omroep het moet laten.

Het is duidelijk dat de komst van internet, net zoals ooit de komst van de kabel, nieuwe reguleringsvragen met zich meebrengt voor de publieke omroep. Maar afgezien daarvan mogen we er voorlopig niet van uitgaan dat internet belangrijke taken 'overneemt' van de publieke omroep.

Het voorgaande betekent niet dat er niets gebeurt. Het publieke domein van de media staat van allerlei kanten onder druk. Er bestaat een grote drang het vrije karakter van internet in te dammen. Gebruikers kunnen in de toekomst meer en meer te maken krijgen met digitale blokkades en andere vormen van uitsluiting en beïnvloeding. Allerlei publieke informatie loopt de kans te verdwijnen van het publieke domein. De publieke omroep wordt, onder de huidige omstandigheden, gedwongen commerciële omroepen te kopiëren. De concurrentiepositie van de publieke omroep verslechtert. Als deze ontwikkelingen doorzetten, dan zou het belangrijkste motto voor het mediabeleid van de overheid de komende decennia wel eens kunnen zijn: 'red het publieke domein'.

ENKELE TECHNISCHE TERMEN EN AFKORTINGEN

ADSL:	Asymmetric Digital Subscriber Line, breedbandverbinding
Analoog:	alle signaalwaarden kunnen voorkomen
Broadcasting:	uitzending van één naar velen
DBS:	Direct Broadcasting Satellite
Digitaal:	alleen bepaalde discrete signaalwaarden komen voor
Dotcom:	zakelijke internetbedrijven
DRM:	Digital Rights Management
DVB:	Digital Video Broadcasting
Gbps:	miljard bits per seconde
GPS:	Global Positioning System
Hyperlink:	doorklikadres op een internetpagina
IP:	Internet Protocol
IRTS:	International Technology Roadmap for Semiconductors
Kbps:	duizend bits per seconde
Mbps:	miljoen bits per seconde
Mini-ster:	sterachtig knooppunt in kabelnetten met gering aantal aansluitingen
Narrowcasting:	uitzending naar één of enkelen
P2P:	peer-to-peer, gedeeld gebruik van middelen in netwerken
QoS:	Quality of Service, de kwaliteit van een geboden dienst
Set-top-box:	kastje om digitale tv-uitzending met een analoog toestel te bekijken
Twisted-pair:	spiraalsgewijs in elkaar gedraaide koperdraden voor het telefoonnet
Ultrawideband:	een communicatiemethode voor de korte afstand
UMTS:	Universal Mobile Telecommunications System
VoD:	Video on Demand
VoIP:	telefoneren over netten die werken met internet-protocol (IP)
WAP:	Wireless Application Protocol, voor webachtige applicaties in draadloze netwerken
Webcasten:	via internet uitzenden
Wi-Fi:	Wireless Fidelity, locale breedband via de ether
WLAN:	Wireless Local Area Network

NOTEN

- 1 Zie voor een recent overzicht de satellietinformatieportal voor Europa: satelliet.pagina.nl.
- 2 In 1847 daalden in Engeland de aandelen voor de spoorwegen met 85 procent, en vele bedrijven gingen failliet. Het vervoer met de trein nam af, om echter de volgende twee decennia weer met 400 procent te groeien. (Zie *The Economist*, 10 mei 2003.)
- 3 Na de landing van de Amerikaanse verkenners Spirit op Mars op 4 januari 2004 scoorde de NASA dezelfde dag al meer dan 100 miljoen hits op zijn homepage (met foto's). Om de druk aan te kunnen had de NASA de webpagina's met details van de Spirit-missie op 1300 servers gezet, verspreid over de hele wereld. (Bron: Novum Nieuws, <http://nu.nl>, 7 januari 2004.)
- 4 www.earthscape.org. Deze website is een samenwerkingsverband tussen enkele afdelingen van Columbia University en afzonderlijke wetenschappers.
- 5 Interessant is dat er in de techniek pogingen worden ondernomen om reclame tijdens tv-uitzendingen bij de consument thuis automatisch te onderdrukken. Dat kan er onder meer toe leiden dat reclame geconcentreerd wordt op andere media, waaronder de gedrukte media. (Zie ook de sociaal-culturele studie in deze bundel.)
- 6 Deze passage is grotendeels gebaseerd op Andersen 2002.
- 7 Een probleem bij multicast-technologie is nog de schaalbaarheid. Boven de ruwweg 1000 serviceproviders ontstaan problemen. Er is dan te veel statusinformatie om de zaak in de *packet-switched*-omgeving van internet goed te laten verlopen.
- 8 Informatie uit gesprek met E. Huizer.
- 9 Het is natuurlijk wel mogelijk dat het tv-signaal op normale wijze landelijk wordt verspreid, en alleen voor het allerlaatste stukje in IP aan de klant wordt aangeboden.
- 10 De beschouwing over de 'zandloper' is gebaseerd op E. Huizer, 'Het ongewenste einde van end-to-end internet?', *I&I*, 2003-1, 123-130 en op www.deering@cisco.com. Deering ziet overigens de zandloper transformeren in een wijnglas, hetgeen hij nog niet zo rampzalig acht.
- 11 Zie in dit kader ook Van Steenis 2001.
- 12 Deze observaties zijn grotendeels gebaseerd op gesprekken met mensen uit het mediaveld.

LITERATUUR

- Adamic, L.A. en B.A. Huberman (2002) 'Zipf's law and the Internet', *Glottometrics* 3, 143-150.
- Agnola, M. en R. Le Champon (2003) *La télévision sur internet*. Paris: PUF.
- Ammelrooy, P. van (2003) "Gratis" software vol infiltranten', *de Volkskrant*, 30 oktober.
- Andersen (2002) *Outlook of the development of technologies and markets for the European Audio-visual sector up to 2010*, juni, report.
- Benjamin, J. (2003) 'Breedband als toegang tot de wereld', *NRC Handelsblad*, 15 april.
- Bockxmeer, M. van (2004) *Maatschappelijke informatievoorziening via internet*, TNO-STB.
- Bordewijk, J.L. (1980) *Beleidsvorming rond de tele-informatie in de huiselijke sfeer*, Jaarvergadering Nederlandse Maatschappij voor Nijverheid en Handel, Apeldoorn, 5 juni.
- Bullee, A. (2003) 'Conversie is VOIOP-adder', *Telecommagazine* 8, oktober, 40. *Trouw* (2003), 'KPN wil 1500 banen schrappen', *katern Economie*, 31 oktober.
- Biesboer, F., H. Blanckesteijn en C. Jongeneel (2004) *De eindeloze ether*, Diemen: Veen Magazines.
- Dasselaar, A. (2003a) 'Mobiël surfen', *NRC Handelsblad*, 3 juli.
- Dasselaar, A. (2003b) 'Onafhankelijk bellen', *NRC Handelsblad*, 9 december.
- Dommering, E.J. (2001) 'Nieuw auteursrecht voor de eenentwintigste eeuw?', *Computerrecht*, 3, 120-125.
- Doorn, H. (2001) 'UMTS vergt nog forse investeringen', *Automatisering Gids*, 20 juli.
- Driessen, A.J. (2003) 'Lichtpunten voor de informatiemaatschappij', *Telecommagazine* 16-19.
- Dijk, M. van (2003) *McKinsey & Company*, informatie uit gesprek 23 december.
- European Broadcasting Union (EBU) (2002) *The Positioning of Digital Terrestrial Television in Western Europe*.
- Economist, The (2003) *Coming of age – A survey of the IT Industry*, 10 mei.
- Frederick, R. (2003) 'Operators zijn interface tussen klant en content', *Telecommagazine* 9, november, 6-9.
- Gartner Research (2003) *Hype Cycle for Emerging technologies*, Strategic Analysis Report.
- Hugenholtz, P. Bernt (2003) *Code as Code, Or the End of Intellectual Property as We Know It*, Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam.
- Huizer, E. (2003) 'Het ongewenste einde van end-to-end internet', *I&I*, 2003-1, 123-130.
- Klaver, L. (2001) 'Over de grens van glasvezel en verder', *Telecommagazine*, 2001, nr. 3.
- Kokswijk, J. van (2003) 'Wisselende zeilcontacten en zelfklevende netwerken', *Telecommagazine*, 2003, nr. 9.
- Lyman, P. en H. Varian (2003) *How much Information?*, www.sims.berkeley.edu/research/projects/how-much-info.
- Lugt, H. van der (2001) 'Een goed georkestreerde hype', *NRC Handelsblad*, 3 augustus.
- McQuail, D. en K. Siune (2001) *Convergence, Concentration and Commerce*, Euromedia Research Group, London: SAGE Publications Ltd.
- Meindl, J.D., Q. Chene en J.A. Davis (2001) 'Limits on Silicon Nanoelectronics for Terascale Integration', *Science*, 2044-2049.

- National Research Council (NRC) Computer Science and Telecommunications Board (1994), *Realizing the Information Future: The Internet and Beyond*, Washington D.C.: National Academy Press.
- Negroponte, N. (1995) *Being Digital*, London: Hodder and Stoughton.
- Rutten, P. en M. Poel (2002) *Marktontwikkelingen in de digitale infrastructuur*, Werkdocument 86, Rathenau Instituut.
- Steeman, H. (2003) 'Internettelefonie gratis in peer-to-peer spraakdienst', *Telecommagazine* 8, 8 oktober, 48-49.
- Steenis, H. van (2001) 'Hoge snelheden op lokale netwerken', *Telecommagazine* 4, mei, 46-49.
- Technieuws*, januari 2003, 18-33.
- TNO-STB Berichten (2003) *De vluchtigheid van nieuws* 5-7, juni.

4 MEDIA, BELEID EN RECHT: VERKENNING VAN ENKELE ONTWIKKELINGEN

J.C.I. de Pree

4.1 INLEIDING

Deze verkenning identificeert ontwikkelingsrichtingen in de regulering van media. Zij schetst daartoe de bestaande en te verwachten richtinggevende kaders die het internationale en Europese recht stellen, maar gaat eerst ook in op de waarden en de historische ontwikkelingen van het Nederlandse beleid en recht; principes en tradities blijken hier een lang leven te leiden.¹

Het is duidelijk dat zich in het medialandschap op allerlei onderdelen ingrijpende wijzigingen voltrekken en aankondigen. In elke snel en ingrijpend veranderende omgeving ontstaat spanning tussen het geldende juridische kader en ontwikkelingen die daarin niet goed passen. Het ligt voor de hand om het kader dan zo aan te passen dat veranderingen die niet ongewenst zijn de nodige ruimte krijgen, dat aan nieuwe ontwikkelingen niet onbedoeld hinderpalen in de weg staan. Zo'n eenvoudige combinatie van volgen en inkaderen van veranderingen is echter niet altijd mogelijk. Bovendien kan een nationale staat deze beslissingen niet zomaar nemen.

In de eerste plaats kunnen technologische ontwikkelingen aanleiding geven tot fundamentele heroverwegingen. Rechtvaardigingsgronden voor regulering – zoals verdeling van schaarse middelen (bijvoorbeeld etherfrequenties) – kunnen hun kracht verliezen, het onderscheid tussen media en tussen diensten die in de wetgeving een essentiële plaats innemen, kan geleidelijk wegvallen (convergentie), enzovoort.

In de tweede plaats moeten we in toenemende mate rekening houden met beginselen en regels van Europees en internationaal recht. Niet alleen moeten meer algemene regels in acht genomen worden, maar bij steeds meer aanpassingen bepaalt Brussel tegenwoordig tempo en richting. Zo is het vrije verkeer van diensten en van goederen (artikelen 29 en 49 EG-Verdrag) indertijd een belangrijke instrument geweest om commerciële radio en televisie toe te staan. En het recente nieuwe Europese kader voor elektronische communicatie (zes richtlijnen) heeft geleid tot een ingrijpende herziening van de Telecommunicatiewet, die onlangs in werking is getreden.²

Bij dit alles is en blijft de vrijheid van meningsuiting de belangrijkste factor. De artikelen 7 van de grondwet en 10 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) bepalen in welke gevallen en onder welke voorwaarden ingrijpen is toegestaan, en beperken zo de mogelijkheden tot ingrijpen. Die vrijheid strekt zich volgens huidige inzichten uit over het hele communicatieproces, van het 'garen' van informatie tot en met de ontvangst ervan. Vanuit het oogpunt van

mediabeleid en -recht is van belang dat we in het grondrecht ook een verantwoordelijkheid van de overheid zien om die vrijheid reële betekenis te geven. Wat het karakter van die verantwoordelijkheid is, komt later in deze verkenning aan de orde. Van belang is hier dat we op deze manier centrale elementen van mediabeleid kunnen afleiden. Als het gaat om de vraag of de overheid invloed moet uitoefenen, en welke richting die invloed moet krijgen, komen traditioneel begrippen als vrijheid, toegankelijkheid en pluriformiteit in beeld. Daarbij is sprake van grote verschillen tussen media (pers, omroep); de vraag dringt zich op in hoeverre die verschillen gerechtvaardigd blijven.

De WRR ziet *pluriformiteit*, *toegankelijkheid* en *vrijheid/onafhankelijkheid* primair als waarden, en voegt daar *kwaliteit*, *sociale samenhang* en *bescherming van de persoonlijke levenssfeer* aan toe, zodat het traditionele terrein van het mediabeleid behoorlijk wordt uitgebreid. Vooral de waarden uit de eerste reeks – met *gelijkheid* als de vanzelfsprekende tegenhanger van *vrijheid* – spelen in de traditie en de discussie steeds een prominente rol. Willen we de veranderingen die nodig lijken op de juiste waarde kunnen schatten, dan moeten we die rol verduidelijken. Paragraaf 4.2 beschrijft daarom deze waarden, en gaat in het bijzonder in op hun rol in de praktijk. Paragraaf 4.3 biedt een beknopt historisch overzicht van het Nederlandse mediarecht en -beleid, waarin deze waarden als ‘motor’ een prominente plaats innemen. Zo ontstaat een completer beeld van de omgeving waarin de veranderingen optreden.

Paragraaf 4.4 behandelt het grondrecht van vrijheid van meningsuiting dat voor de belangrijkste waarden de inspiratie én – in zijn afweerfunctie – de grens vormt. Paragraaf 4.5 beschrijft het Europese mededingingsrecht, inhoudelijke aspecten van radio en televisie in verband met het vrije verkeer van diensten en enkele (andere) internationale factoren van betekenis, inclusief de (vooral Europeesrechtelijke) implicaties van nieuwe elektronische communicatievormen.³ Ten slotte bevat paragraaf 4.6, op basis van de vorige paragrafen, een overzicht van de bestaande en te verwachten knelpunten uit de vorige paragrafen, voorzien van enkele conclusies.

4.2 MEDIA, OVERHEID EN WAARDEN

4.2.1 WAARDEN

Zoals gezegd ziet de WRR *pluriformiteit*, *toegankelijkheid*, *vrijheid* en *gelijkheid* als waarden: ‘verplichtende opvattingen van de samenleving over de wenselijke karakteristieken en uitkomsten van inrichting en werking van het medialandschap’. In termen van beleid en wetgeving zijn het in principe valide argumenten voor (overheids)bemoeienis met media. Bij elk van deze waarden dringen zich de vragen op: Van wie is deze waarde? Waartoe is zij er? In welk opzicht is zij een waarde? Daarnaast is het duidelijk dat nooit alle vier de waarden tegelijk volledig waargemaakt kunnen worden. De vraag is dan wat hun onderlinge verhouding is. In deze paragraaf worden de waarden aan een nader onderzoek onderworpen.

4.2.2 PLURIFORMITEIT

Pluriformiteit, ‘verscheidenheid’, die geldt voor aanbieders én aanbod, is naast *vrijheid* het begrip dat het sterkst geassocieerd wordt met de fundamenteën van mediabeleid en -recht. De *Medianota* uit 1975 maakte de term definitief onderdeel van het beleidsjargon. Maar in feite was verscheidenheid al het uitgangspunt bij de verdeling van de toegang tot het eerste, verzuilde omroepbestel in de jaren twintig – verzuild in aanbieders naar politieke of levensbeschouwelijke achtergrond. Later had pluriformiteit als reden voor persbeleid ook betrekking op de verscheidenheid van signatuur, althans van opvattingen, van aanbieders/aanbod. De bijzondere betekenis van dagbladen voor het functioneren van het democratisch debat was daarbij het achterliggend argument.

Ook nu nog bevat de Mediawet regels die een verscheidenheid van programmacategorieën voorschrijven en die van de landelijke publieke omroep een evenwichtige weergave eisen van de ‘onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied’ (artikel 13c Mediawet). Ook van de omroepverenigingen in het publieke bestel wordt vereist dat zij, blijkens hun statuten, zo’n stroming vertegenwoordigen (artikel 14). Van nieuwkomers verlangt de overheid zelfs dat ze, blijkens hun beleidsplan, programma’s gaan verzorgen die de verscheidenheid in de landelijke omroep vergroten (artikel 37a).

De meest vergaande erkenning van het belang van pluriformiteit vinden we in de voorgestelde wijziging van artikel 7 van de grondwet, zoals bepleit door de commissie-Franken. Deze commissie pleit ervoor dat ‘bevordering van voldoende pluriformiteit in de denkbeelden en andere informatie’ als ‘voorwerp van zorg van de overheid’ in de grondwet wordt opgenomen. Bovendien zou de commissie daaraan willen toevoegen dat ‘daartoe bij de wet regels kunnen worden gesteld over publieke mediadiensten en de algemene aard van de informatie die door deze diensten wordt verspreid’.

Kennelijk ‘leeft’ pluriformiteit nog steeds en wordt het begrip op verschillende manieren opgevat. In feite kan het zelfs een vrijwel oneindig aantal invullingen krijgen, in elk geval als in navolging van Van Cuilenburg en McQuail de mate van mediapluriformiteit wordt omschreven als ‘de mate waarin de inhoud van massamedia (...) naar een bepaald kenmerk of bepaalde kenmerken heterogeen is’ (Van Cuilenburg en McQuail 1982: 37). Een van de manieren waarop onder meer de eerste auteur in een later werk enige ordening aanbrengt, is door (soorten van) ijkpunten voor mediadiversiteit te onderscheiden, te weten:

- *proportionaliteit*: afspiegeling van maatschappelijke diversiteit;
- *gelijke kansen*: openheid, open diversiteit; en
- *keuzemogelijkheden*, een ijkpunt dat volgens hen veel meer aansluit bij de moderne situatie zonder schaarste (Bardoel en Van Cuilenburg 2003: 267 e.v.).

De auteurs constateren voor Nederland op omroepgebied een duidelijke afspiegelingstraditie, vanaf de verzuiling, via het WRR-advies uit 1982 met zijn drieslag

democratie-uitingsvrijheid-pluriformiteit, tot en met het huidige publieke bestel, dat wel als ‘reservaat’ wordt aangeduid. Men zou kunnen zeggen dat hier de *toegang* wordt verdeeld volgens pluriformiteitsnormen, met een minimumaanhang en statuten als beginselbewijs van een positieve bijdrage aan de pluriformiteit. Door de Concessiewet van 2001 verschuift het accent naar *kwaliteit*, een aspect dat ook in het volledig programmavoorschrift al aandacht kreeg.

Overigens lijkt men voor pluriformiteit toch het meeste te verwachten van marktwerking (concurrentie). Soms kunnen de resultaten van een redelijk werkende markt een reden zijn tot aanvulling. Dat heeft echter alleen voor de dagbladpers tot specifieke (financiële steun)voorzieningen van enige betekenis geleid, vanwege de bijzondere betekenis die men de dagbladen toedicht voor democratische meningsvorming en debat. De vrijheid van meningsuiting die door deze voorzieningen extra wordt ondersteund, stelt tegelijk ook speciale eisen aan die steun: iedere schijn van beïnvloeding van de inhoud, bijvoorbeeld door een koppeling aan de pluriformiteit van concrete persorganen, moet vermeden worden (zie verder par. 2.4 en 4).

Verder moet marktwerking zelf soms ook ondersteund worden: de persfusiecontrole-regeling is inmiddels door de algemenere en meer diverse voorzieningen van de Mededingingswet achterhaald. *Mediaconcentraties* hebben ruime aandacht van nationale en Europese instanties, maar buiten de (elektronische) ‘transportsector’ zijn ingrepen vrij uitzonderlijk. Een sprekend voorbeeld van een wettelijke voorziening biedt de Mediawet die (in artikel 71b) grenzen aangeeft voor het aandeel dat commerciële omroepinstellingen in dag- en nieuwsbladen mogen hebben, voor het zogenaamde ‘cross-media ownership’ dus. Het mededingingsrecht biedt de mogelijkheid om in afzonderlijke gevallen te interveniëren. De criteria bij interventies zijn vooral economisch van aard: de Mededingingswet heeft een algemenere strekking en de erin neergelegde instrumenten kunnen niet zonder meer worden ingezet om pluriformiteit te bevorderen. In het beleid van de NMa kunnen ook elementen uit de concentratie-pluriformiteitsdiscussie een rol spelen, wanneer die te vertalen zijn in betrekkelijk objectief te hanteren en relevante economische criteria,⁴ en voorzover ook het relevante Europeesrechtelijke kader daarvoor ruimte laat. De behandeling van voorgenomen overnames van dagbladen in Limburg enkele jaren geleden levert een voorbeeld van NMa-interventie bij persconcentraties. In paragraaf 4.5 komen enkele ingrepen van de Europese Commissie aan de orde, waarbij de pluraliteit in de mediasector (daar vooral omroep) eveneens een rol bleek te spelen. Overigens houdt het verschijnsel van de mediaconcentratie de speciale aandacht van het kabinet: naar aanleiding van het advies van de Commissie Mediaconcentraties (commissie-Jessurun) werd in 2000 besloten dat het Commissariaat voor de Media de ontwikkelingen op dat gebied zal monitoren en daarover jaarlijks verslag zal doen.⁵ Recentelijk is als opvatting meegedeeld dat “– naast de reguliere fusietoets door de NMa – een ‘pluriformiteitstoets’ dient plaats te vinden bij de beoordeling van voorgenomen mediaconcentraties”. Over de vormgeving wordt nog nagedacht, waarbij men zich mede oriënteert op voorbeelden in andere Europese landen.⁶

Ook prijsafspraken kunnen in het kader van mededingingstoezicht getoetst worden. Al in 1983 stelde de verantwoordelijke minister over (horizontale) prijsafspraken dat het enerzijds ging om betaalbaarheid voor iedereen, anderzijds om een bodemprijs, zodat sterke kranten geen prijsoorlog zouden beginnen en de pluriformiteit zou afnemen. In 1997 waren het de (in de NDP) verenigde dagbladen zelf (!) die, grotendeels tevergeefs, bij de minister van EZ (toen nog bij de uitvoering van de Wet Economische Mededinging) bepleitten hun prijsafspraken intact te laten, omdat deze het algemeen belang zouden dienen, onder meer vanwege de bevordering van de pluriformiteit.⁷

Ervaringen van mediaspecialisten vragen overigens om enige reserve bij de effectiviteit van pluriformiteitsbevordering langs economische weg. Economische concurrentie loopt immers niet parallel met journalistieke concurrentie, die voor diversiteit belangrijker is ('pluraliteit van aanbieders garandeert geen pluriformiteit van aanbod'). Verder hebben bijna alle aanbieders redactiestatuten die deze vrijheid en de identiteit van afzonderlijke persorganen garanderen. Bovendien kan te veel concurrentie leiden tot veel van hetzelfde aan eenvoudig te consumeren producten (*Hotelling's law of excessive sameness*), enz.⁸ Hierbij sluit tot op zekere hoogte de gedachte aan dat *afnemers* de neiging kunnen hebben om zich bij een zeer groot aanbod en zeer grote diversiteit te beperken tot het aanbod in de inhoudelijke categorie of van de signatuur die hun welgevallig is. Als gevolg daarvan is van brede oriëntatie of democratisch debat nauwelijks sprake. We zouden dan in zekere zin weer terug zijn bij het vooroorlogse omroepbestel, dat ervan uitging dat iedereen aan het aanbod van zijn eigen zuil genoeg zou hebben.⁹

4.2.3 TOEGANG

Toegankelijkheid of toegang is een begrip met diverse dimensies. Aan de aanbodzijde onderscheiden we toegang tot (schaarse) hulpbronnen en verspreidingsmiddelen en toegang tot de markt, het publiek, de afnemers. Aan de vraagzijde, de kant van het publiek/de burger, onderscheiden we beschikbaarheid, bereikbaarheid en betaalbaarheid van informatie.¹⁰ Toegangsvragen kunnen zich (dus) in alle fasen van het communicatieproces voordoen, ook bij het vergaren van informatie om deze door te geven aan het publiek. Hoewel het EVRM (artikel 10) al deze fasen beschermt tegen overheidsingrijpen, loopt de mate waarin dit gebeurt uiteen per medium (verspreidingsmiddel) en per fase in het proces. In de Nederlandse grondwet zijn die verschillen ten minste even groot.

De rol van de overheid

Waar zich schaarste voordoet, heeft de overheid een verdelende rol. Bij gedrukte media is dit overigens niet het geval, al schijnen investeringsbedragen in drukpersen soms grote hoogten te bereiken. De overheid beïnvloedt de spreiding van drukpersproducten slechts marginaal. Bovendien is het 'openbaren' en drukken van gedachten, meer dan alle andere media-activiteiten, beschermd tegen inhoudelijke bemoeienis van de overheid. Het is vooral de bekende verspreidingsjurisprudentie van de Hoge Raad die de vrijheid waarborgt in de volgende fase. Deze

jurisprudentie begrenst de mogelijkheden om de vrijheid in te perken uit overwegingen van openbare orde en dergelijke. Zo achtte de hoogste rechter in 1969 een vestigingsvergunning vereiste voor de boekhandel ontoelaatbaar; dat vereiste was ingesteld op aandringen van de ‘erkende boekhandel’ om deze te beschermen tegen prijsconcurrentie van andersoortige winkels.¹¹ Speciaal voor dagbladen van belang was al de afschaffing van het (belastende) dagbladzegel in de negentiende eeuw, hetgeen de stoot gaf tot de doorbraak van dit medium. Ging het hier om opheffing van een belemmering, latere vormen van generieke steunverlening in de vorm van lagere post- en treintarieven waren zonder meer bedoeld als positieve bijdrage aan de verspreiding. In het verlengde hiervan vinden we uiteenlopende maatregelen die de toegang tot en de werking van de markt positief beïnvloeden, en die voor een gedeelte bijdragen aan de pluriformiteitsbevordering. Mededingingsmaatregelen zijn hier uiteraard ook van belang; in de vorige paragraaf bleek al dat ingrepen in (aspecten van) mediabeleid (met name pluriformiteit) aan beperkingen onderworpen zijn, ter bescherming van de vrijheid van meningsuiting en de ‘ondernemingsvrijheid’. Een en dezelfde maatregel kan immers tegelijk de pluriformiteit in het aanbod vergroten en de toegang tot de markt een reële inhoud geven. Daarbij kunnen we denken aan financiële steun voor bepaalde titels of aan persfusiecontroleregels die door beperking van oligopolies de markt voor nieuwkomers open kunnen houden.

Regulering van toegang voor aanbieders

De toegang voor aanbieders tot de markt van ‘inhoudelijke producten’ (content, programma’s) is voor de omroep sterk gereguleerd. De Mediawet stelt vergaande eisen aan de landelijke publieke omroep, en sinds de Concessiewet van 2001 is er in feite slechts één landelijke aanbieder (de NOS), met de diverse verenigingen en stichtingen als onderaannemers. Toelating tot die laatste categorie is mogelijk (open bestel), maar lastig door de ledeneis en de eis van ‘toegevoegde waarde’ (zie hiervoor, bij pluriformiteit). Deze bescherming van zittende partijen en de belemmering van toegang voor nieuwe partijen kunnen de legitimatie van het bestel ondermijnen. Het Commissariaat voor de Media wijst zendtijd toe aan lokale en regionale omroepinstellingen. De instellingen maken deel uit van de publieke omroep en moeten volgens hun statuten een ‘programma van algemene omroep’ verzorgen dat zich richt op bevrediging van ‘de ter plekke levende maatschappelijke enz. behoeften’. Daarnaast moeten ze een orgaan hebben dat het programmabeleid bepaalt ‘dat in zijn samenstelling representatief is voor de maatschappelijke enz. stromingen’. We moeten, mede gezien hun marktaandeel, het belang van deze instellingen voor de publieke informatievoorziening niet onderschatten. Representativiteit voor het geheel en interne pluriformiteit zijn hier dus de maatstaven. Commerciële omroepinstellingen moeten eveneens toestemming van het commissariaat krijgen, maar de wettelijke eisen gaan minder ver dan voor de landelijke publieke omroep. Daartegenover ontbreekt uiteraard de bijdrage uit de algemene middelen.

Regulering van transport

De transportkant van alle ‘elektronische communicatie’, ook van omroepro-

gramma's, is vanouds een apart wetgevingsterrein. Al geruime tijd voor de introductie van de radio-omroep was hier, zoals ook in de meeste andere landen, een wettelijk monopolie voor een staatsbedrijf, staatseigendom van de transportmiddelen (kabels, zenders) en een plicht tot universele dienstverlening voor essentiële diensten (telefoon) van kracht. Het vooroorlogse verzuilde en gesloten publieke omroepbestel had geen andere wettelijke basis dan een in 1927 in de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 ingevoegd artikel (3^{ter}), een situatie die tot de Omroepwet van 1967 gehandhaafd bleef. Regels voor verdeling van schaarse natuurlijke hulpbronnen voor elektronische communicatie, en aanleg, beheer, toegang en gebruik van de benodigde transportmiddelen, worden niet tot het mediarecht maar tot het telecommunicatierecht gerekend. Dit recht, in casu de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, vormde vanaf de invoering van de radio in de jaren twintig tot de Omroepwet van 1967 de basis voor alle eisen voor het medium omroep.

Voor het gebruik van etherfrequenties is het inmiddels de Telecommunicatiewet (hoofdstuk 3) die de voornaamste regels bevat. Er is vergunning vereist van de minister van EZ (tot voor kort van V en W). Voorrang krijgen onder meer vitale overheidsdiensten en instellingen die taken verzorgen op het terrein van de publieke omroep. Indirect gelden uiteraard de eisen voor toelating tot het bestel waarvan de belangrijkste zojuist al zijn aangestipt, maar dat zijn eisen die nu in een ander kader, dat van de Mediawet, worden gesteld en beoordeeld. Het is de Mediawet die het gebruik van omroepzenders voor het uitzenden van programma's regelt. De wet (artikelen 82a e.v.) bepaalt, kort gezegd, dat een zender programma's mag uitzenden van instellingen die krachtens de Mediawet, of een op deze van toepassing zijnde buitenlandse regeling, gerechtigd zijn een programma te verzorgen dat voor uitzending is bestemd en een eventueel eigen toegestaan commercieel programma aan te bieden. Anders gezegd: toestemming voor omroep impliceert toestemming tot (doen) uitzenden. Anders dan voor de commerciële is voor de landelijke publieke omroep die één-op-één relatie overigens ook feitelijk verzekerd, doordat de NOZEMA (Nederlandse Omroep Zendermaatschappij) ook met het nodige materiaal paraat staat. Overigens zullen aanbieders van programma's en van zenders 'elkaar moeten vinden'.

Van groot praktisch belang is de toegang van aanbod tot de communicatienetwerken die het publiek bereiken. De omroepnetwerken (de 'kabel'), die vanaf de jaren zeventig de centrale-antenne-inrichtingen opvolgden, hebben al geruime tijd een bijna-monopolie bij de doorgifte van omroepprogramma's aan het publiek (tv: 6% satelliet, 1% ether). Als kabelexploitanten een *eigen* programma willen verspreiden, moeten zij daarvoor afzonderlijke toestemming krijgen van het Commissariaat voor de Media.¹² Indertijd doorbraken de kabelexploitanten het monopolie van de binnenlandse publieke omroep, toen bleek dat zij niet alleen antennewouden overbodig maakten en een veel betere ontvangst verschaften, maar ook elders uitgezonden programma's konden doorgeven. Daarmee werden zij de voornaamste verspreider van buitenlandse programma's, een activiteit die begin jaren negentig voor het EG-gebied gelegaliseerd moest worden in

het kader van het vrije verkeer van diensten. De paragrafen 3 en 5 gaan hier nader op in en staan ook stil bij de Richtlijn Televisie zonder Grenzen, die door harmonisatieregels voor het aanbod de pijn wat moest verzachten.

De toegang is tegenwoordig (slechts) wettelijk gegarandeerd aan de Nederlandse en Vlaamse publieke omroep. Wel zijn kabelexploitanten verplicht om een minimumpakket van 15 tv- en 25 radioprogramma's door te geven. De samenstelling daarvan is echter sterk afhankelijk van het advies van een lokale programmaraad, waarvan alleen om zwaarwegende redenen mag worden afgeweken – van een systeem dus dat aanbieders geen rechten biedt. Andere aanbieders zullen dus moeten proberen om een plaats te krijgen in het minimumpakket of in een extra pakket dat de exploitant van de inrichting eventueel, tegen een vergoeding, wil aanbieden. Om financiële en administratieve redenen gebeurt dat in pakketten van meer 'zenders' tegelijk, afgezien van veel kostbaardere vormen van voordeliger toegang (abonnee-tv via een decoder).

De verschillende verplichtingen van de kabelexploitanten stonden tot aan de eerdergenoemde wetswijzigingen ter implementatie van het nieuwe EG-reguleringskader, zowel in de Mediawet (artikelen 82j en 82k) als in de Telecommunicatiewet (artikelen 8.1 en 8.2). Deze laatste wet geeft net als de Telegraaf- en Telefoonwet 1904 en diens kortstondige opvolger, de Wet op de telecommunicatievoorzieningen, regels voor het elektronische transport van signalen en wat daarbij hoort, maar doet dit met een drastisch andere invalshoek. De belangrijkste verschillen houden verband met de privatisering van voorzieningen en de liberalisering van de markt. Speciale voorzieningen waren en zijn nodig om marktwerking te realiseren, omdat privatisering van een staatsbedrijf de overheersende positie daarvan nog niet opheft. Bovendien genereren de prominent aanwezige netwerken speciale effecten, zeker als ze onderling niet concurreren en de eigenaar ook de voornaamste aanbieder is van de transportdiensten. Deze verkenning is niet de plaats om daar uitgebreid op in te gaan. Duidelijk is wel dat een belangrijk deel van die speciale voorzieningen bestond uit het opleggen van verplichtingen en beperkingen aan monopolisten zoals de kabel- ('omroepnetwerk'-)exploitanten. Daarom zijn in de Telecommunicatiewet zogenoemde open-netwerk-provisies (ONP's) uitgewerkt, die door de EU geïntroduceerd werden. Deze ONP's kenden ook derden een recht op toegang tot netwerken toe – waar nodig met de tussenkomst van de gespecialiseerde toezichthouder OPTA – zodat in elk geval concurrentie van diensten mogelijk werd.

Tegelijk leidde en leidt vooral digitalisering tot grote capaciteitsuitbreiding bij allerlei netwerken, die bovendien voor verschillende diensten geschikt en dus onderling 'inwisselbaar' werden en worden. Dankzij deze vormen van convergentie bevat de wet na de recente wijziging een 'gemeenschappelijk uniform regelgevend kader' voor alle transmissienetwerken en -diensten voor de sectoren telecommunicatie en media –waaronder omroep- en informatietechnologie. De OPTA zal hiervoor relevante markten aanwijzen. Als zij constateert dat een onderneming aanmerkelijke marktmacht heeft, zal zij aan deze onderneming

onder meer toegangsverplichtingen opleggen. Voor marktmacht is overigens niet langer een marktaandeel van 25 procent vereist. Overeenstemmend met de algemene regels van de Mededingingswet geven begrippen als ‘machtspositie’ en ‘marktbeheersing’ de doorslag.¹³

Deze veranderingen komen niet alleen voort uit overwegingen van mediabeleid (pluriformiteit), maar hebben ook tot doel de mogelijkheden te vergroten om te concurreren op telecommunicatiegebied. De regels voor *must carry* en een aanvullend minimumpakket in de Mediawet blijven gehandhaafd. Verdere verandering is echter op komst.

In de eerste plaats brengt de *Universele-dienstenrichtlijn* in artikel 31 doorgifteverplichtingen binnen ‘Europees bereik’, door te bepalen dat lidstaten “redelijke doorgifteverplichtingen kunnen opleggen indien netwerken (niet per se omroepnetwerken) voor een significant aantal eindgebruikers het belangrijkste middel zijn om rtv-uitzendingen te ontvangen”. Zij moeten noodzakelijk zijn om bepaalde doelstellingen van algemeen beleid te verwezenlijken en evenredig en transparant zijn. Of dit in Nederland het geval is, kan men zich afvragen (IViR 2004: 50).¹⁴ Het tweede lid van de richtlijn bepaalt dat een passende vergoeding kan worden vastgesteld, iets wat in Nederland voor de *must carry*-zenders nog ontbreekt. Vooralsnog leidt een en ander slechts tot een wijziging in de Mediawet (artikel 82i, vierde lid) die erop neerkomt dat het Commissariaat voor de Media ontheffing van *must carry*-verplichtingen kan geven als de kosten voor de exploitant niet opwegen tegen de meerwaarde ervan voor het publiek. Men kan zich echter ook voorstellen dat programma-aanbieders het *must carry*-beleid van de Nederlandse overheid laten toetsen om toegang te krijgen.¹⁵

Een tweede beweging wordt aangekondigd in de meest recente kabelbrief van de minister van EZ en de staatssecretaris van OCW van 18 maart 2004.¹⁶ Meer dan eens is in eerdere kabelbrieven geconstateerd dat op het gebied van digitalisering van ‘de kabel’ een patstelling bestaat, doordat exploitanten wachten op voldoende abonnees met geschikte toestellen en abonnees op voldoende aantrekkelijk aanbod. Het gevolg daarvan is dat uitbreiding van capaciteit en van andere mogelijkheden (interactief gebruik e.d.) achterblijft. Alleen internettoegang is substantieel uitgebreid. Digitalisering van de kabel is belangrijk vanwege de verruiming van keuzemogelijkheden en verlaging van toegangskosten die kunnen optreden.

Meer gedigitaliseerd aanbod vinden we in het eerdergenoemde aanbod van pakketten, dat concurrentie op de kabel en de keuzevrijheid beperkt. Om deze factoren, die de patstelling mede instandhouden, weg te nemen, bepleit men de mogelijkheid van een vastrechtmodel, in samenhang met een (consumenten)-prijnsbeleid. Daarbij wordt een relatief hoog vastrecht betaald als bijdrage in de kosten van het fysieke aansluitnetwerk. De resterende kosten zijn voor rekening van de programma-aanbieder of de consument. Op die manier zou de drempel om nieuwe diensten in de markt te zetten verlaagd worden.¹⁷

Opvallend in deze materie is de hernieuwde (gedeeltelijke) samenvloeiing van media- en telecommunicatiebeleid: de relaties tussen techniek en breedte van het aanbod (de gebruiksmogelijkheden) worden steeds duidelijker gelegd. Overigens zien we dergelijke ontwikkelingen ook bij verdelingsmethoden van vergunningen om de frequenties te gebruiken die resteren na de wettelijk gegarandeerde toewijzingen. Deze methoden (volgorde van binnenkomst, vergelijkende toets of veiling) zijn deels voor ieder hetzelfde en vooral formeel van aard. Voor de frequentieruimte voor de commerciële omroep kunnen sinds 2002 de eisen echter ook betrekking hebben op “het waarborgen van democratische, sociale, taalkundige en culturele belangen die een rol spelen bij het gebruik van frequentieruimte, waarbij rekening kan worden gehouden met pluralisme in de media” (artikel 6, derde lid Frequentiebesluit). De toelichting op de wijziging gaat vrij uitvoerig in op de algemene belangen die de overheid heeft te waarborgen. Daarbij valt te denken aan de variatie van het aanbod naar categorie (zoals muziek, en daarbinnen klassiek, modern, enz., nieuws en daarbinnen nationaal, regionaal, enz.) en naar bereik (landelijk, regionaal of bevolkingsgroepen). Zoals ook uit latere concrete toewijzingsbesluiten blijkt, gaat het hier kennelijk om het totale aanbod – dat een zeker evenwicht moet hebben en houden – en niet om eisen per vergunningaanvrager. Het systeem is, zoals de toelichting uitdrukkelijk vermeldt, al in overeenstemming met het nieuwe (EG-)wetgevingskader voor elektronische communicatie. Dit geldt voor de genoemde inhoudelijke aspecten en ook voor de eis dat de toedelingscriteria objectief, transparant en niet-discriminerend moeten zijn.

Op de strekking van de wat oneigenlijke frequentievoorschriften valt weinig aan te merken. Dat geldt niet voor de ministeriële bevoegdheid die het Frequentiebesluit invoert om programma's vooraf en tijdens de rit te toetsen op criteria als het opzetten van bevolkingsgroepen tegen elkaar en onrust stoken zonder dat er van een strafbaar feit sprake hoeft te zijn (IViR 2004: 24). De situatie zou aan duidelijkheid winnen als inhoudelijke regulering voor de Mediawet gereserveerd werd.

Regulering van toegang voor de burger

Als het gaat om *toegankelijkheid voor de burger* wijzen Bardeel en Van Cuilenburg erop dat in het nationale en Europese communicatiebeleid “(...) vooral veel aandacht uitgaat naar toegang voor het publiek tot (serieuze) informatie. De ratio daarvan is dat een vrije en gelijke toegang van iedereen tot de maatschappelijke informatievoorziening van grote betekenis is voor het functioneren en voortbestaan van het democratisch staatsbestel waarin wij leven” (2003: 262). Als zij vervolgens de drie ijkpunten voor de toegankelijkheid uitwerken, blijkt hoezeer de verschillende waarden onderling verbonden zijn.

Bij *beschikbaarheid* verwijzen de auteurs naar de Mediaraad (*Nieuw informatiebeleid*). Deze stelt dat het publieke aanbod volop tegemoet moet komen aan uiteenlopende behoeften van verschillende bevolkingsgroepen. Dat is een normatief (pluriformiteits)uitgangspunt dat we ook aantreffen in het Europese communicatiebeleid, met *access to plurality of content* als belangrijk oogmerk.¹⁸ Dat markt-

werking hier, buiten de publieke omroep, als instrument aan betekenis gewonnen heeft, is al aangeduid. Doordat marktwerking ook een doel op zichzelf is geworden, zijn de mogelijkheden beperkt om uit een oogpunt van informatievoorzieningsbeleid storende marktwerking of dito marktfalen te corrigeren. De twee varianten, (financiële) steun aan aanbod (generiek of specifiek) en aan aanbieders (met de publieke omroep als duidelijk voorbeeld), zijn al vermeld.

Bij *bereikbaarheid* krijgt de aanwezigheid van goede wegwijzers (van al dan niet elektronische programmagidsen, via zoekmachines en startpagina's tot *portals*) de nadruk (onder meer IViR 2004: 56 e.v.). Daarnaast is de *competence for access* een factor van belang: verschillen in opleiding en ervaring zijn mede debet aan een mogelijke digitale kloof. Meer in het algemeen is goede media-educatie van belang, die niet alleen handigheid en vindingrijkheid ontwikkelt, maar ook de kritische blik. De eis van *fysieke* bereikbaarheid gaat daar in feite aan vooraf. *Must carry*- en universele dienstverplichtingen, eventueel ook voor breedbandinternetansluitingen, kunnen hiervoor noodzakelijk zijn. Ten slotte verdient in dit verband het auteursrecht vermelding, het uitsluitende recht van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrijgenden, om het openbaar te maken of te verveelvoudigen, 'behoudens de beperkingen bij de wet gesteld'. Voor het mediabeleid is vooral die laatste zinsnede van betekenis. Niet zozeer vanwege de inhoud van de uitzonderingen – al zijn nieuwsfeiten, overheidspublicaties, gebruik voor recensies, voor eigen studie, enz. uiteraard van belang. Die zinsnede is belangrijk, omdat zij, net als het eigenlijke mediabeleid, duidelijk maakt dat allerlei zaken het publiek niet onthouden mogen worden. Tegelijk maakt deze formulering de interne spanning in het auteursrecht duidelijk: bescherming moet productie stimuleren, maar niet zo ver gaan dat onbereikbaarheid het gevolg is.¹⁹

De *betaalbaarheid* ten slotte spreekt min of meer voor zichzelf: een gevarieerd aanbod moet voor een zo groot mogelijk publiek financieel haalbaar zijn. Concurrentie tussen aanbieders is tegenwoordig een middel waarvan de overheid veel verwacht als het om prijsverlaging gaat. Daarnaast zien we allerlei overheidsmaatregelen om betaalbaarheid 'in absolute zin' te bewerkstelligen, van beperkende (zoals tariefvoorschriften) tot algemene steunende (zoals een laag BTW- of transporttarief voor dagbladen).

Vervlechting met andere waarden is het gemeenschappelijke kenmerk van de preciseringen van het begrip *toegang voor het publiek* en van de verschillende methoden om deze toegang te optimaliseren. Zonder die andere waarden als precisering zou er sprake zijn van vage, algemene begrippen.

4.2.4 VRIJHEID/ONAFHANKELIJKHEID EN GELIJKHEID

Pluriformiteit en zeker *toegankelijkheid* zijn vanouds duidelijk met media in verband gebracht, maar *gelijkheid* en *vrijheid* zijn begrippen met een veel algemenere strekking. Deze twee begrippen krijgen pas betekenis in een meer concrete

context: gelijkheid tussen wie? In welk opzicht? Bij welke activiteit? Gaat het om absolute gelijkheid of gelijkheid in voorwaarden, in kansen of als eindresultaat? En vrijheid van wat, waarbij, waartoe? Gelijkheid en vrijheid spelen als waarden ook een belangrijke rol in het mediabeleid – of ruimer bij (het beleid voor) de openbare informatievoorziening. Gegeven de complexiteit van beide begrippen en van het communicatieproces heeft dat feit weinig toegevoegde waarde. Bij beide waarden springen echter wel enkele aspecten naar voren.

Vrijheid van meningsuiting

Vrijheid is in de eerste plaats *vrijheid van meningsuiting*, vooral nu de bescherming van het EVRM alle fasen van het communicatieproces omvat. Niet alleen het openbaren en verspreiden moeten ontzien worden, maar ook het ‘garen’ van informatie en de ontvangst ervan (antennes en schotels!), aspecten die in de terminologie vanouds tot *toegang* gerekend worden. Primair bestaat de vrijheid uit bescherming tegen overheidsingrijpen. Het is geen onbeperkte vrijheid. De beperkingen die opgelegd kunnen worden zijn namelijk niet voor alle uitingsmethoden (media) en soorten inhoud (voor reclame zijn de garanties veel geringer) gelijk en verschillen bovendien voor de verschillende fasen van het communicatieproces. Zo is het openbaren van gedachten middels de drukpers het best beschermd. Voor radio en televisie daarentegen mag de overheid bijvoorbeeld vergunningsstelsels toestaan. Waar het in feite om gaat, is dat ingrepen, gezien de artikelen 7 grondwet en 10 EVRM, moeten voldoen aan formele en inhoudelijke eisen. De onafhankelijke rechter moet ze daaraan kunnen toetsen.

De achtergrond van de vrijheid van meningsuiting is tweeledig: het gaat om de individuele vrijheid van expressie, maar ook om de mogelijkheid om gedachten uit te wisselen. Het debat kan immers filosofisch gezien de waarheid dichterbij brengen en politiek gezien het democratisch proces gaande houden (inclusief de vorming van meerderheidsopvattingen en het streven naar nieuwe meerderheden). Het is deze rol in de democratie die het vorige WRR-advies (1982) als veruit de belangrijkste reden aanwees voor overheidsbemoeienis. De WRR noemde *culturele kwaliteit* als een tweede invalshoek. Het is dus vooral een vrij totstandgekomen en pluriform (naar opvatting) aanbod dat van betekenis is, met bovendien een duidelijk accent bij de dagbladpers die in de praktijk van dat moment als het voornaamste kanaal werd beschouwd. Op de gedachte om uit de vrijheid van meningsuiting een actief mediabeleid af te leiden met een dergelijke invalshoek, waren indertijd nog twee andere opvattingen over grondrechten van invloed.

In de eerste plaats was dit de opvatting dat (‘klassieke’) grondrechten niet alleen beschermd moeten worden tegen de overheid, maar dat de waarden die zij vertegenwoordigen van zoveel belang zijn dat de overheid een taak heeft om de realisering ervan daadwerkelijk mogelijk te maken. Dit kan leiden tot allerlei optreden, van steun aan bedreigde persorganen, via verdeling van schaarse frequenties tot ingrijpen als particulieren de vrijheid bedreigen. Bij deze, eenvoudig uit te breiden opsomming zijn twee kanttekeningen te plaatsen.

- a Omvang, zwaartepunten en aard van de bijbehorende overheidsactiviteiten zijn niet uit het grondrecht af te leiden en hangen sterk van de omstandigheden af. Strikt genomen is er van een afdwingbare verplichting zelfs geen sprake. In de buurt daarvan komt wel de positieve verplichting die het EHRM voor staten aanwezig acht bij bijvoorbeeld de bescherming tegenover derden. De feitelijke afweging tegenover andere zaken die de staat bij de uitvoering hiervan in acht moet nemen en de ruimte die bij die afweging gelaten wordt, beperken de praktische betekenis nogal (zie bijvoorbeeld EHRM 6 mei 2003, Appleby-Verenigd Koninkrijk (44306/98)).²⁰ In het aangeduide geval ging het vooral om de rechten van eigenaren van onroerend goed; regels van internationaal recht die de nationale ruimte beperken, zoals EG-mededingingsrecht en vrij verkeer, zijn in de praktijk ten minste even belangrijk.
- b Voor alle maatregelen die de werking van de vrijheid van meningsuiting positief willen beïnvloeden geldt wat voor al het mediabeleid en eigenlijk al het overheidshandelen geldt: de ‘onthoudingskant’ van het grondrecht, de bescherming tegen de staat, moet intact blijven.

De tweede ontwikkeling betrof de opkomst van de *institutionele* en de *functionele* benadering van de grondrechten. De institutionele benadering houdt in dat het grondrecht ook ingeroepen kan worden door instituties als dagbladen of omroepverenigingen. De functionele benadering legt een verband tussen enerzijds gebruikers van de vrijheid en hun uitingen en anderzijds de functie(s) die het grondrecht met voorrang op het oog zou hebben. Concreet gezegd: de democratische functie is van bijzonder belang en uitingen die daarmee verband houden, kunnen aanspraak maken op speciale bescherming (door negatieve of positieve actie, al naar gelang de omstandigheden). Ook bij de functionele benadering zijn kanttekeningen op hun plaats, zoals trouwens de WRR en de voorstudie van De Meij onderkennen (de studie *Overheid en uitingsvrijheid*, die belangrijk materiaal aandroeg). De kern van deze kanttekeningen is dat ‘democratie’ niet zonder meer maatgevend hoeft te zijn. Inruil ervan tegen een ander, als superieur bestempeld doel zou het grondrecht dienstbaar kunnen maken aan de prioriteiten die de overheid wenst vast te stellen. Een reëler risico dat ter sprake kwam is dat inhoudelijke beoordeling een rol gaat spelen. Een vergelijkend onderzoek op de bijdrage aan het bevoorrechte doel ligt immers voor de hand. Dit laatste probleem kan enigszins vermeden worden door de in paragraaf 2.2 genoemde *pluriformiteit*, hier opgevat als afspiegeling van relevante politieke, maatschappelijke en/of levensbeschouwelijke stromingen, al is een normatief aspect daarbij niet helemaal te vermijden.

De geldende regels over steunverlening aan de pers (artikelen 123-132 Mediawet) weten de genoemde valkuilen echter redelijk te ontlopen.²¹ Om te beginnen is de uitvoering opgedragen aan een zelfstandig bedrijfsfonds voor de pers. Verder is de relatie met de politieke democratie neergelegd in een van de eisen waaraan persorganen moeten voldoen om voor steun in aanmerking te komen (artikel 129, eerste lid, onder b: “zij bevatten in belangrijke mate nieuws, analyse, commentaar en achtergrondinformatie over een gevarieerd deel van de maatschappelijke

actualiteit, mede in het belang van de politieke meningsvorming”). Ten slotte komt een verwijzing naar pluriformiteit alleen voor in de wettelijke doelomschrijving van het fonds: “het handhaven en bevorderen van pluriformiteit van de pers, voor zover die van belang is voor de informatie en opinievorming” (artikel 123, eerste lid).

Wel richten de regels voor steunverlening aan de pers zich op bestaande persorganen, wat een behoudend effect kan hebben. Zo’n momentopname als maatstaf voor de toekomst werkt uiteraard in het voordeel van bestaande partijen. Dat staat op gespannen voet met democratische vrijheid en debat als middelen om nieuwe meerderheden te verwerven. Zelfs de steun aan traditionele media als de landelijke dagbladen en de publieke omroep is al behoudend (los van de vraag of speciaal de ‘bedreigde soorten’ gesteund worden), zeker gezien het kennelijk gestaag dalende bereik van deze media als geheel.

Economische vrijheid

Een tweede verschijningsvorm van vrijheid, die in feite al herhaaldelijk aan de orde is geweest, is *economische vrijheid*. Centraal element is uiteraard de vrije ondernemingsgewijze productie, die een economische ordening door middel van marktwerking mogelijk maakt. Speciale elementen om daadwerkelijk de veronderstelde marktwerking te bevorderen, zijn het vrije verkeer van diensten en goederen in de grensoverschrijdende handel in het EG-gebied, en (vrije) mededinging. Dat deze laatste twee elementen ooit volledig gerealiseerd zullen worden, is, ondanks de schijn van het tegendeel, niet de verwachting of zelfs maar het einddoel. Bij het *vrije verkeer* gaat het er in feite om dat lidstaten onderlinge handelsstromen niet belemmeren. De bescherming van *mededinging* is bedoeld om de werking van de vrije markt te bevorderen door mededingingverstorende acties van particulieren (misbruik van marktmacht) en van overheden (staatssteun aan bepaalde, meestal ‘eigen’ ondernemingen) aan banden te leggen. Niet de vrijheid is dus het hoofddoel, want motieven voor maatregelen die deze beperken zullen er altijd zijn. Het hoofddoel is gelijkheid in toegang tot een *level playing field* of, nog nauwkeuriger, gelijkheden die slechts onder strikte, algemeen geldende voorwaarden doorbroken mogen worden.²²

Om de *handel* van buitenlandse goederen en diensten daadwerkelijk acceptabel te maken, heeft in EG-verband voor tal van goederen en diensten harmonisatie plaatsgevonden. Zo ook voor omroepdiensten, in de Richtlijn Televisie zonder Grenzen (1989), die tot aanpassing van het binnenlandse omroepregime (heeft) verplicht en tot toelating van in het land van herkomst al ‘goedgekeurde’ goederen en diensten. De bescherming van *mededinging*, die ook een grondslag heeft in het EG-Verdrag (artikel 81 e.v.), is in Nederlandse wetgeving uitgewerkt in de Mededingingswet (algemeen) en in onder meer de Telecommunicatiewet (specifiek).

Deze voorzieningen zijn niet gericht op de uitgangspunten en doelstellingen van mediabeleid. De totstandkoming van goedkoper of beter aanbod of van pluralisme (meer aanbieders) draagt in principe bij aan diversiteit (pluriformiteit). In

het beste geval leidt dat tot resultaten die ook uit een oogpunt van mediabeleid positief zijn. De uitvoerige jurisprudentie, die in paragraaf 4.5 verder aan de orde komt, blijkt overwegingen van cultuurbeleid, waaronder pluriformiteit, onder omstandigheden aan te merken als ‘dwingende redenen van algemeen belang’, die uitzonderingen kunnen rechtvaardigen. Vereist is dan wel dat de betrokken maatregelen zonder discriminatie worden toegepast (gelijkheid!), geschikt zijn voor het gestelde doel en daarvoor proportioneel zijn. Ook staatssteun – met name van belang voor de uit openbare middelen gefinancierde publieke omroep – kan onder omstandigheden ongemoeid worden gelaten, omdat hij (a) verenigbaar is met de gemeenschappelijke markt als ‘steunmaatregel om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen’ of (b) als het product van de begunstigde als een ‘dienst van algemeen belang’ valt aan te merken. In beide gevallen moet dan nog aan een aantal verder preciseringen zijn voldaan (zie paragraaf 4.5), maar dat doet aan het uitgangspunt niet af.

Onafhankelijkheid

Onafhankelijkheid kan beschouwd worden als een afgeleide, een aspect van het ruime begrip vrijheid. Het begrip duidt dan op vrijheid *ten opzichte van* overheid of economische machten, waarbij de mogelijke bedreiging van die vrijheid niet rechtstreeks maar meer indirect van aard is. In de relatie tot overheden valt dan bijvoorbeeld te denken aan de gevolgen van financiële afhankelijkheid of aan de onmisbare medewerking van een bekritiseerde instantie voor een vlotte informatievoorziening in de toekomst. In de bedrijfsmatige verhoudingen kan men denken aan druk van grote adverteerders of van de directie van een krant, om kritiek te matigen, respectievelijk uit economische motieven meer in te spelen op (vermeende) voorkeuren van het publiek. Het is onduidelijk of dit soort verschijnselen zich op grote schaal voordoet, en nog minder in welke mate conflicten door ‘preventieve zelfcontrole’ vermeden worden. Voor hoogoplopende conflicten binnen een medium kan men vaak een beroep doen op een redactiestatuut, maar verder zal hier bij uitstek het ‘vrije spel der maatschappelijke krachten’ beslissend zijn.

Gelijkheid

Gelijkheid wordt zelden expliciet genoemd als uitgangspunt of doel in het mediaveld. De twee meest essentiële betekenissen van gelijkheid zijn in feite zojuist aan de orde gesteld. De eerste betreft de gelijkheid van kansen, het *level playing field* voor ondernemingen als voorwaarde om optimaal van de voordelen van marktwerking te kunnen profiteren. Gelijkheid krijgt haar tweede betekenis als uitgangspunt bij ingrijpen, positief of negatief, ter correctie van mogelijkheden in het speelveld of anderszins, met gelijke behandeling van gelijke gevallen. Dit laatste is overigens, zoals bekend, een algemene eis die hoort bij de democratische rechtsstaat. Het is, in feite, de veelvoorkomende regeling bij of krachtens de wet, via algemene regels, die hier als vanzelf een cruciale bijdrage levert.

Als expliciete doelstelling (als een te bereiken (eind)resultaat) treffen we gelijkheid ook in het mediabeleid eigenlijk niet aan. Wel is het begrip in deze materiële

zin te herkennen in voorzieningen die voor ieder beschikbaar moeten zijn. Daarbij valt te denken aan de *must carry*-verplichtingen en vormen van universele dienstverlening in de telecommunicatiesector.

4.2.5 NOG MEER WAARDEN? KWALITEIT, DEMOCRATISCH DEBAT, PRIVACY, SOCIALE SAMENHANG?

Kwaliteit

Kwaliteit, in de zin van ‘voortreffelijkheid’, is een eerste mogelijk toe te voegen waarde. Meer nog dan pluriformiteit, die zich met (quasi-)objectieve criteria laat meten, vereist kwaliteit een waardeoordeel. Dat staat bij mediaproducten al snel op gespannen voet met de vrijheid van meningsuiting. Uitbesteding van beslissingen over kwaliteit kan dit voorkomen. In de kunstensector is dat al gebruikelijk, en ook bij de media komt het wel voor. Maar ook dan is het duidelijk dat beïnvloeding slechts op minimale onderdelen mogelijk is. Daarnaast kunnen we een regel als het *volledig programmavoorschrift* zien als een bescheiden poging om enige invloed uit te oefenen op een element van kwaliteit. Wat hiermee aan breedte van invloed wordt gewonnen, wordt overigens aan diepte weer ingeleverd.

Democratisch debat

Het bevorderen van en ruimte bieden voor *democratisch debat* is een waarde – in de zin van een doelstelling – die in het voorgaande aan de orde is geweest, maar die de WRR niet afzonderlijk voorop heeft gesteld. Het ging toen om een van de grondslagen van de vrijheid van meningsuiting, en tot die functie kan het hier ook het best beperkt blijven. Het bezwaar van inhoudelijke beoordeling en steun van overheidswege op grond van zo’n oordeel zou kunnen leiden tot aantasting van een kernelement van dit debat: vrije uitwisseling van gedachten over politieke zaken, over het handelen van de overheid zelf. Meer dan een grondslag voor aandacht voor bepaalde categorieën media, zoals nu, zou dit element niet moeten worden.

Privacy

Privacy, bescherming van de persoonlijke levenssfeer, is een onderwerp dat als gevolg van technische ontwikkelingen hier bij uitstek relevant wordt. Interactief mediagebruik, voorwaardelijke toegang en *digital rights management* zijn technieken die grote hoeveelheden individuele gegevens opleveren, waarvan ongewenst gebruik gemaakt kan worden. Paragraaf 4.2 gaat daar dieper op in.

Sociale samenhang

Een laatste waarde die soms vermeld wordt, is die van *sociale samenhang*. De media zouden bij de bevordering daarvan een rol kunnen of moeten spelen. Als we daarvoor terug zouden moeten gaan naar de tijd dat bijna iedereen hetzelfde (omroep)aanbod consumeerde, dan zou een onmiskenbare spanning ontstaan met de pluriformiteit en zelfs met pluraliteit als alternatief daarvoor. Het zou bovendien een kunstmatige beperking van het aanbod inhouden, die om vele redenen ondenkbaar is en die lijnrecht zou ingaan tegen trends als (maatschappelijke) individualisering en fragmentering, en hun pendanten in mediagebruik

(van vergroting van keuzevrijheid tot interactiviteit). Als media in de toekomst kunnen bijdragen aan sociale samenhang, dan doen ze dat misschien door dezelfde belangrijke gebeurtenissen en ontwikkelingen elk op eigen wijze te behandelen. Pluriforme aanbieders gaan dan, samen met een breed publiek, in zekere zin ook met elkaar het debat aan. Ook is het denkbaar dat bepaalde media door hun kwaliteit de aandacht van grote groepen trekken. Een andere mogelijkheid is dat door een goede basisvoorziening alle burgers zich in elk geval behoorlijk kunnen oriënteren. Het bekende aspect van het (Europese) mediabeleid om tenminste echt belangrijke gebeurtenissen niet ‘achter de decoder’ te laten verdwijnen is hiervoor slechts een minimale voorwaarde.

4.2.6 TER AFSLUITING

De meeste van de waarden die de WRR heeft gepostuleerd, spelen inderdaad een belangrijke rol in de juridische werkelijkheid en in de (beleids)praktijk. Zij doen dat in verschillende stadia van het communicatieproces, vaak ook bij verschillende media, in uiteenlopende functies – als uitgangspunt, als doel, bij de bepaling van de methode – en in uiteenlopende mate. Als er dan toch een onderlinge verhouding zou moeten worden vastgesteld, dan zou dat kunnen zijn: *vrijheid* als algemeen vertrek- en eindpunt, *pluriformiteit/pluraliteit* als mediaspecifieke doelstelling en maatstaf, *toegang* als belangrijke methode om pluriformiteit te bevorderen en *gelijkheid* (vooral) als methodische en rechtsstatelijke eis bij vormgeving van het beleid.

4.3 ONTWIKKELINGEN IN HET NEDERLANDSE MEDIABELEID EN -RECHT

4.3.1 INLEIDING

Hoewel de pers aanzienlijk ouder is dan de omroep, kan van mediabeleid pas gesproken worden sinds de overheid zich weloverwogen met de (ether)omroep bemoeide. Het centrale aanknopingspunt was daarbij de toegang voor aanbieders: kenmerkend voor het omroepbeleid is dat de overheid eisen stelt aan hen en aan het aanbod (de programma's). Voor de pers zijn ondernemingsgewijze productie en (dus) vrije toegang aan de aanbodzijde steeds kenmerkend geweest, en pas toen hier verschraling dreigde, trad de overheid in beperkte mate marktcorrigerend op.

De eerste wettelijke regeling voor de omroep was gebaseerd op de Telegraaf- en Telefoonwet 1904, die zich richtte op alle aspecten van elektronisch transport van signalen, van infrastructuur tot en met, in het huidige jargon, de verlening van informatiediensten. Technisch was de etheromroep niets anders dan een bijzondere vorm van de bestaande draadloze telefonie. Na de gebruikelijke ontwikkelingsperiode werd een nieuw artikel '3ter' ingevoegd dat een algemene machtigingseis introduceerde voor het gebruik van zendinrichtingen voor omroepdoeleinden. De nadere regulering bij het op de wet gebaseerde Radio-

reglement, Zendtijdbesluit en Radio Controle Reglement, vertoont kenmerken die nog steeds waarneembaar zijn. De weigeringsgronden van machtigingen “wegens gevaar voor de veiligheid van de Staat, de openbare orde of de goede zeden” maken duidelijk dat al direct de grote impact van het nieuwe medium werd onderkend. De eis dat omroeporganisaties “in zodanige mate gericht moeten zijn op de bevrediging van in het volk levende culturele en geestelijke behoeften dat hun uitzendingen uit dien hoofde geacht moeten worden van algemeen nut te zijn” was gekoppeld aan de toekenning van zendtijd aan omroeporganisaties die verschillende stromingen geacht konden worden te vertegenwoordigen. De sporen hiervan zijn nog steeds te herkennen in de huidige regels voor de publieke omroep in de Mediawet.

Tot de jurisprudentie (tijdelijk) het stromingbegrip uit de naoorlogse wetgeving kortweg ‘formaliseerde’ tot getalsmatige aanhang, was pluriformiteit van aanbieders als afspiegeling van de bevolking zelfs een officieel criterium. De zinsnede ‘in het volk levende culturele en geestelijke behoeften’ wekt de indruk dat de periode van volledige programmavoorschriften voor grote omroeporganisaties een eigenaardige onderbreking is geweest van een eenheid. Deze is immers sinds de Concessiewet weer hervonden, zo blijkt uit de inhoudelijke taakformulering voor de publieke omroep als één geheel (artikel 13c Mediawet). Die indruk berust echter op een misverstand: de oude zendgemachtigden werden juist geacht alle omroepbehoeften van hun eigen achterban te kunnen bevredigen, die zo ook van verkeerde opvattingen van andersdenkenden verschoond bleven.²³

Het Radio Controle Reglement voorzag in controle vooraf op de inhoud van uitzendingen, en in de periode 1930-1940 is vele honderden malen daadwerkelijk ingegrepen. De veronderstelde macht van het nieuwe medium, die altijd te groot wordt ingeschat (Dommering 2000: 167), was hierbij duidelijk van invloed. Toch was het verschil met de na lange strijd verworven drukpersvrijheid opmerkelijk. Andere kenmerken in de eerste fase waren het ontbreken van publieke financiering en een systeem van dwanglicenties dat de omroeporganisaties verplichtte elkaar de programmegevens te verschaffen zodat luisteraars maar één blad hoefden te raadplegen.

Het telecommunicatieregime bleef overigens gekenmerkt door de aanwezigheid van een natuurlijk monopolie. Daarom kon de overheid zich vergaand bemoeien met infrastructuur in staatseigendom.²⁴ De dienstverlening was het exclusieve recht van een staatsbedrijf (PTT) gekoppeld aan universele dienstverlening, met de telefoon als belangrijkste object. Een tweede kenmerkende verschil was en is het privé-karakter van de communicatie en de bijbehorende nadruk op het communicatiegeheim, in tegenstelling tot de vrijheid om opvattingen en informatie te openbaren die onlosmakelijk aan media verbonden zijn. Enkele decennia later, in de jaren zeventig, zou nogmaals een nieuw deelgebied uit de algemene telecommunicatieregeling gelicht worden, ditmaal de exploitatie van draadomroepinrichtingen, de kabel.

Het zijn vooral de afnemende verschillen tussen omroep en andere vormen van telecommunicatie die nu nieuwe vragen oproepen. Deze afname heeft deels technische achtergronden. Daarbij valt te denken aan de verdwijnende schaarste aan omroepkanalen, maar ook aan de groeiende convergentie tussen netwerken en tussen randapparatuur. Netwerken worden hierdoor voor transmissie van allerlei soorten diensten geschikt en randapparatuur, met name tv-ontvangers en computers, ontwikkelen dezelfde functionaliteit. Ook de opkomst van interactieve diensten en van individueel opvraagbare en afrekenbare programma's is zo'n technische ontwikkeling.

Deze ontwikkelingen maken de bestaande koppelingen tussen de regels die voor toegang en inhoud gelden en het gebruikte verspreidingsmiddel steeds minder vanzelfsprekend. De grenzen tussen openbare en besloten communicatie worden minder duidelijk. Nieuwe diensten roepen nieuwe vragen op als het gaat om toegankelijkheid van informatie en om privacybescherming.

Voor een ander deel gaat het ook om de consequenties van keuzes op het economische vlak, met name de introductie van commerciële omroep en privatisering en liberalisering van de telecommunicatiesector. Door deze ontwikkelingen verschuift het accent van eigenschappen van aanbieders en aanbod (pluriformiteit, kwaliteit) naar eigenschappen van de markt (gelijke voorwaarden voor toetreding en mededinging, toegankelijkheid van netwerken) en bescherming van de consument. De Europese regelgeving die de stoot tot de veranderingen op het economische vlak heeft gegeven, 'bewaakt' de veranderingen onder meer door aan uitzonderingen, zoals overheidsfinanciering van een sector (publieke omroep) eisen te stellen. Omdat deze regelgeving de nieuwe ontwikkelingen in het veld verdisconteert, wordt het antwoord op nieuwe vragen steeds mede door dit primair economische Europa gedictieerd.

In deze paragraaf gaan we nog grotendeels aan de aangestipte nieuwe ontwikkelingen voorbij. Voorlopig staan de hoofdlijnen centraal van het traditionele mediabeleid, met zijn accenten op aanbieders en inhoud.

4.3.2 MEDIARECHT EN -BELEID

Het geschetste (radio)bestel uit 1930 bleef, afgezien van de bezettingsperiode, in grote lijnen ongewijzigd tot de invoering van de Omroepwet in 1967. De Nederlandse overheid nam de door de Duitsers ingevoerde verplichte luisterbijdrage over en breidde deze uit tot de televisie die in 1956 onder hetzelfde regime als de radio werd gebracht.²⁵ In dat jaar werd ook de NTS ingesteld, een particulier samenwerkingsverband dat zendtijd kreeg voor programma's die de omroepverenigingen gezamenlijk voorbereidden.

Omroepwet

Vanaf eind jaren vijftig leidde de kritiek op het gesloten, statische karakter van het bestel en het ontbreken van commerciële mogelijkheden tot politieke onrust

met als hoogtepunt de val van het kabinet-Marijnen in 1965. Met de Omroepwet van 1967 werd uiteindelijk een doorbraak bereikt. Het bestel werd geopend voor nieuwe zendgemachtigden, die aan een aantal eisen moesten voldoen. Ze moesten rechtspersonen zijn, ze mochten niet op winst gericht zijn en hun hoofddoel moest zijn om omroepuitzendingen te verzorgen. Deze uitzendingen moesten bestaan uit (in een redelijke verhouding) culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende programma's (volledig-programmavoorschrift). Verder was het de bedoeling dat de uitzendingen zodanig gericht waren op de bevrediging van in het volk levende culturele, godsdienstige of geestelijke behoeften dat de uitzendingen daarom van algemeen nut zouden zijn (stromingvereiste). De zendtijd werd globaal gekoppeld aan het ledenaantal, waarbij het abonnement op een programmablad beslissend was voor het lidmaatschap. De NOS verving de NTS als ontmoetingspunt voor de toegelaten stromingen en als representant van andere. Zij moest gezamenlijke programma's verzorgen in samenwerking met de omroepverenigingen. De STER werd opgericht als voertuig voor reclameboodschappen; deze moesten uitdrukkelijk gescheiden zijn van het overige aanbod. De overheid reserveerde de opbrengsten grotendeels voor de omroep.

De invoering van de Omroepwet ging gepaard met een eerste vorm van 'samenhangend mediabeleid' door de invoering van de STER-compensatie, een 'gericht generieke' steun aan uitgevers van dagbladen en tijdschriften als tegemoetkoming in de geschatte schade door verlies aan advertentie-inkomsten. De bestaande generieke maatregelen konden de verontrustende verschraling in de dagbladpers die kort na 1960 was ingezet onvoldoende het hoofd bieden. Het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat na een provisorische instelling in 1971 in 1974 als stichting werd opgericht, moest uitkomst bieden. De statuten noemen expliciet de instandhouding van de *bestaande* pluriformiteit van de dagbladpers als doelstelling.²⁶

Nota over het massamediabeleid

Pas met de *Nota over het massamediabeleid* uit 1975 verscheen samenhangend mediabeleid in het beleidsjargon. Kenmerken daarvan waren een onderling afgestemd beleid in de verschillende sectoren en een aantal algemene uitgangspunten – democratie, vrijheid van meningsuiting, die ook een actief beschermingsbeleid impliceerde, pluriformiteit van media, betrokkenheid van de bevolking, enzovoort. Nieuw was vooral de versterking van het persbeleid, dat als tweede hoofdelement het anti-concentratiebeleid kreeg (zie ook par. 2.4). De vrijheid in de omroep werd in 1978 versterkt, toen de overheid het speciale verbod schrapte op uitzendingen die gevaar opleverden voor de veiligheid van de staat, de openbare orde en de goede zeden. In datzelfde jaar deed de Raad van State de uitspraak dat een omroep die voldeed aan het vereiste ledental, impliciet ook aan het stromingsvereiste voldeed. Dat leidde tot de toevoeging in de Omroepwet van de eis van *representativiteit* voor een stroming en voor nieuwkomers bovendien de eis van *vergroting van de verscheidenheid* (eisen die ook de Mediawet nog bevat).

Het advies dat de WRR in 1982 uitbracht had zelfs *Samenhangend mediabeleid* als titel. Het advies pleitte voor een terughoudend beleid, dat zowel gebaseerd zou

moeten zijn op mediapolitieke uitgangspunten (democratie, uitingvrijheid, pluriformiteit) als op cultuurpolitieke uitgangspunten. De raad voegde daaraan toe dat deze laatste de overheid meer ruimte tot regelen en steunverlening zouden bieden. Dit argument werd in de volgende periode steeds belangrijker in de legitimatie van het overheidsbeleid, waarvoor het schaarsteargument immers steeds minder gewicht kreeg.

De schaarste aan transportmiddelen (het beperkte aantal beschikbare etherfrequenties) nam af door de grootscheepse invoering van de kabelinrichtingen. De oude draadomroep die nog uit de jaren dertig dateerde, was een bijzondere verspreidingstechniek die zich beperkte tot binnenlandse programma's en die als voornaamste doel had de schaarste aan ontvangsttoestellen op te vangen. De centrale ontvangstinrichtingen die in de jaren zestig opkwamen, waren oorspronkelijk bedoeld om de ontvangstkwaliteit in flatgebouwen e.d. te verbeteren. Toen spoedig bleek dat zij ook eigen programma's konden 'overbrengen' en zo dus kleine omroepen konden worden, voerde de overheid hiervoor, en voor de doorgifte van buitenlandse programma's, ministeriële toestemming als eis in ('Kerstbeschikking' 1971).

Toen rond 1980 satellietuitzendingen het aantal door te geven programma's sterk vergrooten, besloot de overheid de mogelijkheden tot doorgifte te verruimen. Vóór de invoering bleek echter dat ongewenste commerciële uitzendingen een groot publiek zouden kunnen bereiken.²⁷ Daardoor zouden de zuiverheid en de financiële basis (STER-inkomsten) van het omroepbestel ondergraven worden. De versoepeling werd vervolgens beperkt: programma's met speciaal op Nederland gerichte reclame of Nederlandse ondertiteling bleven taboe ('Pinksterbeschikking' 1984). Deze regeling sneuvelde echter ook, nu wegens strijd met EG-recht. Het Hof van Justitie van de EG, dat al eerder had vastgesteld dat omroep werd beschermd door de regels inzake het vrije verkeer van diensten, besliste in 1988²⁸ dat de laatste kabelregeling geen toelaatbare uitzondering inhield, omdat het doel ook op een minder ingrijpende wijze bereikt kon worden (zodat de vereiste proportionaliteit ontbrak).²⁹

In de inmiddels totstandgekomen Mediawet had men getracht de verwachte negatieve uitspraak te ondervangen door de voorwaarden voor buitenlandse programma's met op Nederland gerichte commerciële boodschappen gelijk te stellen met die voor binnenlandse zendgemachtigden, zodat van discriminatie geen sprake meer zou zijn. Ook deze regeling sneuvelde evenwel bij het Hof van Justitie (1991), dat eenvoudig stelde dat de regeling een beperking van het vrije verkeer inhield. Een beroep op de noodzaak om te verhinderen dat reclamemakers het cultuurbeleid zouden doorkruisen, werd verworpen wegens het ontbreken van een noodzakelijk verband tussen dit beleid en de voorwaarden die aan buitenlandse omroepen werden gesteld.³⁰ Eind 1991 werd de Mediawet hieraan aangepast, door de *may carry*-regel voor exploitanten van draadomroepinrichtingen te verruimen tot buitenlandse programma's die aan de daar geldende regels voldoen.³¹

De Mediawet

De Mediawet,³² die met ingang van 1 januari 1988 in werking trad, verving onder meer de Omroepwet, in eerste instantie zonder veel fundamenteel nieuws te brengen. Consolidatie en aanscherping van het bestaande, (nog) *niet commerciële* bestel en van de *pluriformiteit* waren hoofddoelstellingen. Het volledig program-mavoorschrift werd uitgewerkt in quotaregels per categorie. Omroepen moesten ten minste de helft van hun zendtijd vullen met eigen of in opdracht vervaardigde programma's. Een 'cultureel' derde net kreeg een wettelijke basis. Tegelijk werd de koppeling zendtijd-ledental van de omroepverenigingen – deze rechts-vorm werd verplicht gesteld – gehandhaafd, met de bijbehorende concurrentie door populair aanbod. De samenhang in de regelgeving voor de verschillende media kreeg als volgt gestalte: het Bedrijfsfonds voor de Pers kreeg een wettelijke basis en de wet bepaalde dat het fonds ook uit opbrengsten van etherreclame gevoed kan worden. Tegelijkertijd verbood de wet reclame in regionale en lokale omroepen (tegen concurrentie van de regionale pers). Dit verbod werd in 1992 omgezet in een verplichte samenwerking, en in 1996 in een vrijwillige (mits men blijft binnen het verbod om dienstbaar te zijn voor het maken van winst door derden).

Later ingevoegde bepalingen betreffen ook beperkingen van 'branchevreemd' gedrag, bijvoorbeeld de beperking van het aandeel dat commerciële omroepinstellingen in dagbladen mogen hebben (zie par. 2.2) en de reservering van bijzondere omroep (betaal-tv) voor commerciële omroepen. Inmiddels mag echter ook de publieke omroep zijn taak invullen door op andere manieren (dan via het uitzenden op netten) programmamateriaal aan te bieden en te verspreiden (artikel 13c, derde lid). Daarbij mag geen concurrentievervalsing optreden ten opzichte van andere aanbieders van vergelijkbare diensten (artikel 57a). Programma's beschikbaar stellen op internet is dus toegestaan. Internet zelf valt buiten het bereik van de Mediawet door de definitie van het beslissende begrip 'programma'. Deze definitie zondert interactieve diensten uit, evenals diensten die uitsluitend op individueel verzoek beschikbaar zijn.³³ Abonnee-tv en teletekst, waarbij de gebruiker het tijdstip van uitzending niet kan beïnvloeden, zijn dus wel programma's.

De meeste overige aspecten van belang, zoals de instelling van het Commissariaat voor de Media (een zelfstandig bestuursorgaan als belangrijke toezichthouder), zijn al in paragraaf 2 aan de orde geweest. Wij beperken ons hier verder tot de voornaamste aanpassingen die na 1987 zijn doorgevoerd.

Duaal bestel

De wetswijziging van eind 1991, die de mogelijkheid verruimde om buitenlandse programma's via de kabel door te geven, leidde tot de toelating van commerciële omroep via diezelfde kabel. Zo ontstond het 'duale bestel'. Een uitspraak van het Commissariaat voor de Media, bevestigd door de Raad van State, merkte RTL-Veronique als een (correcte) buitenlandse zender aan. De commerciële programma's van RTL-Veronique mochten niet geweerd worden. Bovendien naderde het moment dat de Richtlijn Televisie zonder Grenzen geïmplementeerd zou

worden. Deze richtlijn vloeide voort uit het ‘land van herkomst-beginsel’: uitzendingen die in andere EG-landen zijn toegelaten, werden gevrijwaard van nadere beoordeling elders. Ook voortschrijdend inzicht leidde ertoe dat commerciële omroep via de kabel werd toegestaan – uiteraard onder voorwaarden.

In 1992 adviseerde de commissie-Donner positief over de vraag of commerciële omroep ook via de ether toegelaten moest worden. Inmiddels is die mogelijkheid ook geopend, overigens zonder garantie voor zenders en frequenties. De commissie pleitte verder voor een duidelijke scheiding van commerciële en publieke omroep (de laatste term deed trouwens pas rond 1990 zijn intrede): de publieke omroep kreeg een voorkeursbehandeling (financiering, frequentietoedeling), maar daartegenover zou een duidelijke profilering via programmatische verplichtingen moeten staan om de essentiële democratische en culturele functies te verzekeren.

Wet versterking publieke omroep

Deze uitgangspunten stonden ook voorop in de Wet versterking publieke omroep, een wijziging van de Mediawet uit 1994. De omroepverenigingen kregen *concessies* voor vijf jaar (voor het eerst toegekend in juni 1995), sponsoring werd mogelijk gemaakt en de percentages zendtijd die omroepen aan kunst en informatie moesten besteden, werden verhoogd. Naast deze pogingen tot kwaliteitsverhoging zou de versterking onder meer moeten komen van een betere coördinatie: tussen de netten door de NOS, per net door een ‘netbestuurder’. Hun taken bleken niet eenvoudig, doordat de omroepverenigingen hun programmatische autonomie behielden. De NOS zou zich overigens beperken tot programma’s die bij uitstek geschikt zijn voor een gezamenlijke aanpak; de ervan afgesplitste NPS nam de aanvullende taak over die vooral op cultuur en minderheden gericht was. Voornaamste doel van de operatie was om voldoende ‘marktaandeel’ te behouden tegenover de oprukkende commerciëlen.

De commissie-Ververs adviseerde in 1996 over het gewenste profiel van de (nationale) publieke omroep na afloop van de eerste concessietermijn. De legitimatie lag vooral in de duurzame garantie van bepaalde maatschappelijke functies op het vlak van informatie, participatie en cultuurspreiding, met de bevordering van nationale sociale samenhang als leidende achtergrondgedachte. De overheid zou zich moeten beperken tot het aangeven en bewaken van op hoofdlijnen dwingende randvoorwaarden. De programmatische taak zou, binnen een NOS nieuwe stijl, in handen blijven van de samenwerkende omroepverenigingen, die de beste maatschappelijke legitimatie bezitten, zeker als omroepverkiezingen werden ingevoerd.

Wet herziening organisatiestructuur en Concessiewet

De verkiezingen gingen niet door. De Wet herziening organisatiestructuur van de publieke omroep die op 1 februari 1998 in werking trad, verdreef juist de verenigingsbestuurders naar de raad van toezicht op het dagelijks beleid van de raad van bestuur van de NOS, die nog slechts uit drie professionals zou bestaan.³⁴ De

Concessiewet (2000) ging nog aanzienlijk verder door uitsluitend voor de NOS een tienjarige concessie in te voeren, naast een vijfjarige ‘erkenning’ van de omroepverenigingen. De coördinatie is verder aangescherpt, maar nog altijd zijn de omroepverenigingen verantwoordelijk voor hun programma’s. Zij krijgen daarvoor zendtijd – deze werd ontkoppeld van het ledental – en zijn vertegenwoordigd in net- en zenderredacties.

Nieuw was ook de inhoudelijke taakomschrijving van de publieke omroep in de wet (artikel 13c). Hoofdplicht was het op landelijk, regionaal en lokaal niveau “verzorgen van een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod van programma’s voor algemene omroep op het gebied van informatie, cultuur, educatie en verstrooiing” (eerste lid, onder a). De programma’s moesten “op een evenwichtige wijze een beeld geven van de samenleving en van de onder de bevolking levende interesses en inzichten op maatschappelijk, cultureel en levensbeschouwelijk gebied” (tweede lid, aanhef). In verschillende opzichten werd dit basispakket in percentages uitgewerkt in uitvoeringsvoorschriften. Het was kort tevoren door het kabinet genoemd als een uitvloeisel van de bescherming van de belangen van de consument. Die bescherming was op haar beurt een van de publieke belangen waarvoor de overheid, in relatie tot de media, een eigen verantwoordelijkheid zou hebben.

Verder werden als publiek belang aangemerkt het garanderen van een hoogwaardig, voor iedereen toegankelijk informatieaanbod en pluriformiteit (Mediaconcentraties, op. cit.: 3). De overheid zou marktwerking en concurrentie moeten bevorderen, maar vond de combinatie van marktwerking, correcties ingevolge de Mededingingswet en publieke voorzieningen niet zonder meer voldoende, ook al had de regeringscommissie die combinatie aanbevolen. Daarom voegde de overheid de monitorfunctie toe aan het takenpakket van het Commissariaat voor de Media. Die functie zou moeten leiden tot vroegtijdige opsporing van bedreigingen van pluriformiteit en toegankelijkheid.

Na de Concessiewet zijn geen fundamentele wijzigingen meer doorgevoerd, of het zou de vervanging van de omroepbijdragen door een rijksomroepbijdrage moeten zijn. Het zittende kabinet lijkt de hoofdlijn in de veranderingen van het laatste decennium voort te zetten, getuige een recente reactie van de staatssecretaris van OCW op het verslag van de Visitatiecommissie van april 2004.³⁵ De constatering in dit verslag dat ‘het geheel minder is dan de som der delen’ werd gevolgd door de aankondiging van maatregelen die de coördinatie verder zullen aanscherpen, als onderdelen van een al langer bestaande strategie van kleine stappen. De ‘eeuwige’ strijd tussen de zuilen/verenigingen en de gemeenschappelijkheid is ook hiermee nog niet beslecht.

Beleid gericht op de pers en op internet

De voornaamste elementen van het persbeleid zijn al geruime tijd niet wezenlijk veranderd. Voorop staat vrijheid, van drukpers en van ondernemen, en daarbij wordt vertrouwd op enkele mogelijkheden tot (markt)correctie, die al eerder zijn

besproken (fusiecontrole in par. 2.2 en financiële ondersteuning in par. 2.4). Beide voorzieningen worden op enige afstand van de overheid uitgevoerd door de NMA respectievelijk het Bedrijfsfonds voor de Pers, die hieraan slechts een zeer bescheiden deel van hun aandacht hoeven te besteden. Het wettelijk voorschrijven van een redactiestatuut is enkele jaren geleden door de toenmalige staatssecretaris als overbodig afgewezen,³⁶ een afwijzing die recentelijk is herhaald (*Politiek en media*, op. cit.: 7).

Voor wat betreft *internet* en nieuwe diensten ging de beleidsmatige aandacht van de overheid in de jaren negentig vooral uit naar infrastructuur en hardware. Vooralsnog ontbreekt een samenhangend beleid voor openbare informatievoorziening, en blijft het beleid gericht op landelijke publieke omroep. Een algemeen kader voor beleid voor digitale content, opgevat als inhoudelijke berichtgeving bestemd voor een algemeen publiek en verspreid via het world wide web, komt voor het eerst voor in de Contentnotitie uit 2002.³⁷ De algemene uitgangspunten wijken weinig af van die van het overige mediabeleid, zoals innovatie, diversiteit, kwaliteit, onafhankelijkheid, toegankelijkheid en participatie. Het verschil, zeker met de omroep, zit vooral in de wijze van overheidsoptreden, die slechts stimulerend kan zijn. Vergunningen of programmatische eisen zijn juridisch en praktisch onmogelijk. Het accent in de plannen die de notitie ontvouwt, ligt bij het bevorderen van de aanwezigheid van betrouwbare informatie, ook door eigen overheidsites en -portals, en van betrouwbare en toegankelijke informatie over het aanbod. Intussen is wel duidelijk dat pluriformiteit inderdaad niet het eerste aspect is dat op internet aandacht behoeft. Niet alleen door het afnemend belang van grenzen bij dit medium zijn internationale aspecten van bijzonder belang. Ook wordt duidelijk dat de handhaving van normen problematischer is dan die normen zelf. De volgende twee paragrafen gaan in op een aantal vragen die hierbij rijzen.

4.3.3 TELECOMMUNICATIE/TRANSPORT

Al is de omroep een afsplitsing van telecommunicatie in ruime betekenis, en al zijn de transportmiddelen onmisbaar voor diezelfde omroep, traditioneel zijn mediabeleid en telecommunicatiebeleid twee verschillende werelden. De kenmerken 'openbaar' tegenover 'geheim' en 'broadcast' tegenover 'punt tot punt' geven de achtergrond van die scheiding aan. Dat die onderscheidingen aan gewicht verliezen is (ook) al hiervoor aangegeven. Belangrijke veranderingen zijn de afname van schaarste aan transportmiddelen, de fragmentering van het publiek en de opkomst van interactieve media. Verder neemt het belang toe van de schakels tussen producenten van content en het publiek. Het gaat om samenstellers en aanbieders van pakketten en om monopolisten of bijna-monopolisten van kennis over en toegang tot het aanbod dat circuleert.

Vooraf in paragraaf 2.3 zijn we al vrij uitvoerig ingegaan op de toegang van het 'aanbod', in het bijzonder van omroepprogramma's, tot de geëigende transportmiddelen. Daarbij stond het gebruik van frequenties, zenders en kabels voorop. In de termen van de nieuwste Telecommunicatiewet gaat het om 'elektronische

communicatienetwerken'. De liberalisering van de sector en de recente verwerking van technische convergentie in de wetgeving zijn eveneens vermeld. Een maatregel als *must carry* (doorgifteverplichting) is zowel in het belang van de aanbieder als van het publiek/de consument. Het uiteindelijke belang is dat mediadiensten (naast de traditionele besloten communicatie) tegen concurrerende prijzen en met technisch goede kwaliteit het publiek bereiken kunnen. De universele dienstverplichting op telecomgebied blijft hierbij beperkt tot de 'vaste' telefoonvoorzieningen en wat daar bij hoort. Er is nog weinig aandacht voor de vraag of breedbandinternet onderdeel zou moeten zijn van de universele dienst. Bij de voorbereiding van de betrokken Europese richtlijn is van een verplichting daarvoor afgezien, maar dit kan veranderen na de voorgenomen evaluatie van de richtlijn in 2006. Het Europese beleid heeft tenslotte tot doel om Europese burgers volwaardig aan de informatiemaatschappij te laten deelnemen.

Die betekenis van de Telecommunicatie(wet) voor het medialandschap is overigens nu al groter door het toenemend belang van toegang. Die blijkt steeds minder van content te scheiden te zijn. Enerzijds is dit soms aan het bestuur te wijten, bijvoorbeeld als het bij de toewijzing van frequenties ook gedragseisen stelt. Anderzijds kan die vermenging van content met toegang voortvloeien uit de groeiende ruimte voor beheerders van de transmissiefaciliteiten (en van mediadiensten) om het aanbod te reguleren dat de consument bereikt. Dat gebeurt met uiteenlopende methoden als voorwaardelijke toegang tot (gecodeerde) tv-kanalen en filtering van internetaanbod.

Elektronische toegangscontrole neemt een steeds belangrijker plaats in en verandert van een betalingssysteem in een hoogwaardige manier om (toegang tot) inhoud te sturen. Daarbij heeft de techniek niet alleen een ondersteunende functie, zij bepaalt rechtstreeks de toegang tot de informatiemarkt. Dit hele terrein van toegang tot digitale radio en televisie, elektronische programmagidsen (EPG's) en applicatie-interfaces (API's) zal steeds belangrijker worden, zowel voor aanbieders, die bijvoorbeeld een goede plek in een EPG moeten zien te verwerven, als voor de consument. De algemene regeling van het terrein in de artikelen 5-13 van de Toegangsrichtlijn en mede ter uitvoering daarvan in hoofdstuk 8 van de herziene Telecommunicatiewet, zal de komende tijd regelmatig op actualiteit en effectiviteit moeten worden gecontroleerd. Zo ligt het voor de hand om ook hier naar een techniek-neutrale regulering te streven. Bovendien zou de aandacht minder eenzijdig gericht moeten worden op de aanbodkant en meer moeten uitgaan naar de positie van de consument, zeker als deze meer uit geïndividualiseerd elektronisch aanbod zal moeten kiezen naarmate de klassieke massamedia hun centrale plaats verliezen.

4.4 GRONDRECHTEN C.A.

In deze en de volgende paragraaf wordt nagegaan in hoeverre nationaal mediabeleid wordt beperkt door waarborgen waaraan de (nationale) wetgever en het (nationale) beleid zich niet kunnen onttrekken.

4.4.1 VRIJHEID VAN MENINGSUITING

De *vrijheid van meningsuiting* is in dit verband zonder twijfel het belangrijkste. Tal van aspecten van dit grondrecht zijn hiervoor al aan de orde geweest, maar een kort overzicht van de grenzen die het stelt is hier op zijn plaats.

Nationale beperkingen van de uitingsvrijheid

De Nederlandse grondwet bepaalt dat geen voorafgaand verlov vereist is voor het openbaren van gedachten of gevoelens door de drukpers. Beperkingen op de inhoud kunnen alleen achteraf in formele zin worden opgelegd, op basis van een wet. De wetgever kan verspreiding aan beperkingen onderwerpen. Dat geldt ook voor de lagere wetgever. Er moet echter wel een gebruik van enige betekenis van een bepaald verspreidingsmiddel overblijven (artikel 7, eerste lid en jurisprudentie).

Ook voor radio- en televisie-uitzendingen is (sinds 1983) voorafgaand overheidstoezicht op de inhoud verboden, maar overigens bepaalt het tweede lid dat de wet regels stelt voor radio en televisie. De Mediawet en de Telecommunicatiewet kennen wel degelijk de eis van voorafgaand verlov, waaraan voorwaarden over (ook) de inhoud van uitzendingen verbonden kunnen worden. Het derde lid van artikel 7 bepaalt ten aanzien van het openbaren van gedachten of gevoelens door andere middelen dat niemand voorafgaand verlov nodig heeft *wegens de inhoud daarvan*, behoudens ieders verantwoordelijkheid volgens de wet. Onder deze andere middelen vallen ook nieuwe elektronische informatiedragers zoals cd-roms en een interactieve vorm van communicatie, zoals internet.

Een vergunningstelsel is hier dus ook mogelijk, maar de gecursiveerde woorden brengen met zich mee dat daaraan geen voorwaarden aan de inhoud verbonden mogen worden. Ter bescherming van de goede zeden kan de wet 'het geven van vertoningen toegankelijk voor personen jonger dan zestien jaar' regelen. Zelfs preventief inhoudelijk toezicht is dan mogelijk. Uiteraard is uitwerking hier eenvoudiger bij een toneelvoorstelling of een expositie dan bij internet. Het vierde lid zondert handelsreclame volledig uit van de grondwettelijke bescherming. De Hoge Raad en het EHRM achten wel de bescherming van artikel 10 van het EHRM van toepassing, zij het 'in beginsel', respectievelijk wat marginaler toetsend (dan bij uitingen die van belang zijn voor het publieke debat).³⁸

De rechter interpreteert artikel 7 en moet beperkingen door de lagere wetgever (of het bestuur) onverbindend verklaren als ze te ver gaan. Of de formele wetgever zich houdt aan de grenzen die gesteld worden, beoordeelt hij binnen de grenzen van het Nederlandse systeem uiteindelijk zelf.

Internationale beperkingen van de uitingsvrijheid

Beperkingen van de uitingsvrijheid moeten echter ook voldoen aan artikel 10 van het EVRM, een rechtstreeks werkend voorschrift van internationaal recht waaraan ook producten van de formele wetgever en uitspraken van de nationale rech-

ter getoetst kunnen worden. Dit artikel beschermt het hele communicatieproces,³⁹ ongeacht grenzen en ongeacht de gebruikte communicatietechniek.⁴⁰ Het belet staten niet om radio-omroep, bioscoop- of televisieondernemingen aan een vergunningenstelsel te onderwerpen, maar ook deze stelsels moeten voldoen aan de vereisten van het tweede lid,⁴¹ die leiden tot de 'driestappentoets'. Beperkingen aan de uitoefening van de elementen van de vrijheid moeten voorzien zijn bij wet. Ze moeten ook noodzakelijk zijn om bepaalde belangen te beschermen en mogen niet verdergaan dan nodig is om die belangen te beschermen. Bij de afweging wordt aan de nationale staten een *margin of appreciation* gelaten.

Artikel 10 van het EVRM heeft, afgezien van de verspreidingsjurisprudentie, tegenwoordig het grondwetsartikel verdrongen bij de nationale rechter. Dat is vooral het gevolg van de mogelijkheid om zaken inhoudelijk te toetsen aan de hand van bruikbare criteria.⁴² Pogingen om artikel 7 te herzien zonder het zijn meerwaarde te ontnemen, hebben nog niet tot indiening van een wetsvoorstel geleid. Die meerwaarde is dat een formele wet de grondslag moet vormen voor bepaalde beperkingen. Het artikel zou een meer techniek-neutrale formulering moeten krijgen, uitgebreid moeten worden tot het hele communicatieproces en beperkingscriteria moeten bevatten. Het laatste gepubliceerde idee is opgenomen in de *Nota Grondrechten in het digitale tijdperk*, de uit oktober 2000 daterende regeringsreactie op het rapport van de commissie-Franken.

Nationale beperkende maatregelen moeten dus voldoen aan de eisen uit artikel 10 van het EVRM. Maar wat gebeurt er nu als die maatregelen voortvloeien uit verplichtingen die door een andere internationale organisatie zijn opgelegd? Bijvoorbeeld waar de Richtlijn Televisie zonder Grenzen van de EG met zich meebrengt dat bepaalde categorieën van uitingen verboden moeten worden? En wat als een EU-lidstaat zich, tegen een beschuldiging dat een nationale maatregel strijdig is met een fundamentele regel van EG-recht zoals het vrije verkeer van diensten, erop beroept dat die maatregel de strekking heeft de vrijheid van meningsuiting te waarborgen?⁴³

Vragen uit de eerste categorie zouden aan het EHRM of aan de nationale rechter worden voorgelegd, maar zouden zich niet moeten voordoen (en hebben zich ook feitelijk nog niet voorgedaan). Het Hof van Justitie van de EG heeft al in 1969 het bestaan van grondrechten op gemeenschapsniveau erkend, een jaar later uitgesproken dat uit de gemeenschappelijke tradities van de lidstaten algemene beginselen van gemeenschapsrecht voortkomen, en in 1974 dit laatste herhaald voor internationale verdragen.⁴⁴ Toetreding van de EG tot het EVRM is echter steeds afgestoten, omdat de nodige rechtsgrondslag ontbreekt om de institutionele veranderingen door te voeren die aan toetreding verbonden zouden zijn. Sinds een aantal jaren heeft de EU echter een eigen grondrechtenhandvest, dat inmiddels is opgenomen in de 'Europese grondwet' die in juni 2004 is vastgesteld.⁴⁵ De toelichting op het handvest bepaalt al dat eventuele beperkingen op dit recht de beperkingruimte van artikel 10, tweede lid van het EVRM niet mogen overschrijden. Daarom mogen we aannemen dat de instellingen van de EU

afdoende waken tegen de strijd met dat verdrag (al zal de vereiste ratificatie nog wel enige tijd vergen). Dit neemt uiteraard niet weg dat de vermelde richtlijnen leiden tot een beperking van de nationale ruimte.

De tweede vraag is in zekere zin beantwoord met de uitspraken van het Hof van Justitie EG uit de jaren 1988-1991 (zie ook paragraaf 4.3): doorgiftebeperkingen sneuvelen omdat ze in strijd waren met het vrije verkeer van diensten. Daarbij werden beroepen op bescherming van het nationale omroepbestel afgewezen, omdat de maatregelen niet noodzakelijk waren voor en niet evenredig waren aan het te bereiken doel. Overwegingen van vrijheid van meningsuiting zijn hiermee dus wel erkend als factoren die een uitzondering op het vrije verkeer zouden kunnen rechtvaardigen. In latere uitspraken is dit bevestigd, bijvoorbeeld in de zaak *Vereinigde Familiapress/Heinrich Bauer Verlag* uit 1997, waarin bescherming van de pluriformiteit in de pers als argument werd aangevoerd.⁴⁶ In de zaak *Schmidberger/Oostenrijk* uit 2003 bleek het groeiende belang van de vrijheid van meningsuiting in de EU-jurisprudentie. Een demonstratieve bijeenkomst op een autosnelweg werd toegelaten, omdat deze geacht werd te vallen binnen de ruime beoordelingsruimte van de nationale autoriteiten. De beperking van het handelsverkeer die met de demonstratie gepaard ging, vond het hof niet onevenredig aan de nagestreefde legitieme doelstelling, de bescherming van grondrechten.⁴⁷ De vraag naar de relatie tot het EG-recht speelt uiteraard op een breder terrein, in het bijzonder als het gaat om het mededingingsrecht. Daarop komen we in de volgende paragraaf terug; hier ging het primair om een illustratie van de rol van alleen het grondrecht.

Inhoudelijke invulling van beperkingen

De inhoudelijke invulling van het kader in de wetgeving (drukkersdelicten, onrechtmatige daad, enz.) is niet fundamenteel omstreden. Uiteraard voert een weergave ervan hier te ver; alleen op de EG-regelgeving gaan we in paragraaf 4.5 iets nader in. Wel zijn enkele nauw verwante verschijnselen van belang.

In de eerste plaats is dat de regelmatig opduikende gedachte dat media vanwege hun grote maatschappelijke invloed ook een grote maatschappelijke verantwoordelijkheid dragen en dat de overheid deze zo nodig krachtig moet stimuleren om hun redactionele keuzes tegenover burgers te verantwoorden. Het recente kabinetsstandpunt dat zelfregulering hier voldoende moet zijn (onder instemmende verwijzing naar de voorgenomen versterking van de Raad voor de Journalistiek en de instelling van een Nieuwsmonitor en een debatbureau) lijkt adequaat (*Politiek en media*, op. cit.: 7-8). De gedachte dat media hun verantwoordelijkheid moeten nemen, sluit ook aan bij het standpunt van de WRR in *Waarden, normen en de last van het gedrag*.

In de tweede plaats is de rechtsbescherming van individuele burgers tegen onzorgvuldige of onjuiste berichtgeving, net als het vorige onderwerp, vorig jaar door de RMO weer op de agenda geplaatst.⁴⁸ Aan zijn suggestie tot instelling van een mediaombudsman zijn later andere voorstellen toegevoegd die vooral de

lange duur en de hoge kosten van een gang naar de rechter minder bezwaarlijk zouden maken. Van Harinxma (2003 en 2004) stelde onder meer hogere schadevergoeding en instelling van een geschillencommissie voor. Barendrecht (2003) pleitte voor invoering van een risicoaansprakelijkheid bij onware of misleidende publicaties. Politiek en media volstaan met het benadrukken van de rol van de Raad voor de Journalistiek. Dat hier belangrijke afwegingsvragen aan de orde zijn is duidelijk, zeker als de persoonlijke levenssfeer of de integriteit van ‘weerloze’ individuele burgers in het geding zijn. Een factor die we daarbij niet uit het oog mogen verliezen, vormen de negatieve, preventieve effecten die dreigende sancties kunnen hebben op het functioneren van de vrijheid van meningsuiting. Deze effecten zouden optreden bij een eenvoudige toewijzing van hoge schadevergoeding, maar ook bij strenge strafwetgeving en een streng vervolgingsbeleid. Het is niet alleen regelgeving die de vrijheid beperkt. Het handhavingsbeleid en uitingen van een grote gevoeligheid bij de staat voor kritiek kunnen indirect vergelijkbare gevolgen hebben. In dat verband is het Lingens-arrest van het EHRM van speciaal belang: het hof vond dat de veroordeling van de journalist in casu een verkapte vorm van censuur opleverde en zo zou kunnen leiden tot zelfcensuur bij zijn collega's en een ‘chilling effect’.⁴⁹

Van heel andere orde is het gebruik van media door de overheid zelf. De algemene opvatting is dat het aan eisen van objectiviteit moet voldoen en in elk geval onduidelijkheid over de aard van de mededelingen moet vermijden. In de meeste gevallen leveren deze eisen geen probleem op. Alleen de Richtlijn Financiële Bijdragen Rijksoverheid aan Omroepen e.d. verdient herijking, omdat zij allerlei vormen van coproducties toelaat die het kader van gewone voorlichting te buiten gaan.⁵⁰

Internet vertoont enkele kenmerken die in het licht van de zojuist aangeduide problematiek speciale aandacht vragen. Ten eerste kan men via internet betrekkelijk eenvoudig breed toegankelijke inhoud verspreiden zonder de ‘zelfcontrole’ van een redactionele zeef. Ten tweede is de vraag welk recht van toepassing is en welke rechter bevoegd is om op te treden tegen uitingen via internet. In de Yahoo-zaak besloot de Franse rechter tot een toegangsverbod tot een Amerikaanse website, die nazi-attributen veilde.⁵¹ De lokale Franse normen werden dus toegepast, aanvankelijk met een wereldwijd effect toen Yahoo de informatie overal verwijderde, later met een uitzondering voor de VS toen een Amerikaanse rechter bepaalde dat executie van het Franse vonnis aldaar strijdig zou zijn met het *First Amendment*. Het wachten is op een uitspraak van het EHRM.

4.4.2 BESCHERMING VAN DE PERSOONLIJKE LEVENSSFEER

Als de relatie tussen media en de persoonlijke levenssfeer aan de orde wordt gesteld, is het eerste waaraan we geneigd zijn te denken het publiceren van feiten of verzinsels over het privé-leven van publieke figuren. De vorige paragraaf gaat echter al in op dit thema, door de grenzen aan de vrijheid van meningsuiting die daar zijn geschetst. De relatie tussen media en de persoonlijke levenssfeer heeft

hier ook geen betrekking op de bescherming van de inhoud van het media-aanbod tegen nieuwsgierige blikken van de overheid of derden. Dat aanbod is immers, afgezien van eventuele betaling, juist voor de openbaarheid bestemd. Verder hebben we de kwestie van openbaarheid of vertrouwelijkheid van sommige moderne communicatievormen (e-mail) aan het begin al 'weggedefinieerd'. Waar het hier uitsluitend om gaat is de mogelijke invloed van gegevens over het gebruik en gebruikers van elektronische media op het aanbod en de consumptie van die media.

In het verleden speelde deze invloed geen rol, vanwege de overheersende rol van het omroepmodel, waarbij de ontvanger slechts passief betrokken is. *Interactiviteit* brengt een verifieerbare relatie tot stand tussen aanbieder en ontvanger. Vaak worden daar persoonsgegevens uitgewisseld om commerciële exploitatie mogelijk te maken. Aanbieders krijgen zo informatie over de consument en zijn behoeften. Eindgebruikers worden herkenbaar, doordat via interactief verkeer verkeersgegevens worden uitgewisseld, DRM-systemen koppelen door 'watermerken' de terbeschikkingstelling van inhoud aan de traceerbaarheid ervan, enzovoorts. Louter door de techniek ontstaat zo een totaal ander beeld dan bij de aankoop van een boek in een winkel of van een krant bij de kiosk.

De bescherming van de bedoelde gegevens moet niet in artikel 13 van de grondwet gezocht worden. Waar dit artikel de onschendbaarheid van het briefgeheim en, sinds 1983, van het telefoon- en telegraafverkeer vastlegt, of beter inbreuk daarop aan strikte voorwaarden bindt, gaat het 'slechts' om de inhoud van wat gecommuniceerd wordt. Bovendien beschermt het artikel uitsluitend tegen de overheid, terwijl vergaande privatisering heeft plaatsgevonden. Verder is de formulering van het artikel techniekgebonden en heeft de regering meer dan eens de opvatting geuit dat verkeersgegevens buiten de sfeer van de bepaling vallen.⁵² Dit ligt, althans wat het object van bescherming betreft, anders bij artikel 8 van het EVRM, dat ieders recht op respect voor zijn privé-leven, zijn familie- en gezinsleven, zijn woning en zijn correspondentie, vastlegt.

Het duidelijkst is echter artikel 10 van de grondwet, dat niet alleen ieders recht op eerbiediging van de persoonlijke levenssfeer vaststelt, maar ook bepaalt dat de wet regels stelt om de persoonlijke levenssfeer te beschermen als het gaat om het vastleggen en verstrekken van persoonsgegevens. De wet bescherming persoonsgegevens en, speciaal voor elektronische communicatie, hoofdstuk 11 van de Telecommunicatiewet, zouden voldoende moeten zijn om mensen ook te beschermen tegen de particuliere instanties die tegenwoordig de centrale rol op dit gebied vervullen. Laatstgenoemde regeling is mede gebaseerd op Europese wetgeving, sinds kort de herziene Richtlijn Privacy en Elektronische Communicatie.⁵³ Hoofddregel voor verkeersgegevens (ook voor internetgebruik) is dat deze onmiddellijk moeten worden verwijderd dan wel geanonimiseerd, behoudens gebruik voor facturering of toestemming van de gebruiker. Een vervolg in de vorm van ongevraagde communicatie is ook aan beperkingen gebonden. Voor ongevraagde oproepen in verband met direct marketing geldt een *opt-in*-regime

(toestemming van de abonnee is vereist), met uitzondering van gegevens verkregen bij de verkoop van een product per e-mail (dan geldt *opt-out*).

4.4.3 AUTEURSRECHT

Tussen de bescherming van het communicatiegeheim als voorwaarde voor vrijheid van meningsuiting in de privé-sfeer en de ‘gewone’ vrijheid van meningsuiting bestaat een onmiskenbare relatie, in elk geval waar beide de persoonlijke vrijheid of ontplooiing betreffen (Asscher 2002: 78-80). Ook het auteursrecht vertoont verwantschap met de uitingsvrijheid: beide houden historisch gezien verband met opheffing van belemmeringen voor auteurs, die bestonden uit drukprivileges respectievelijk censuur (Dommering 2001: 431 e.v.). De regeling van het auteursrecht is te herleiden tot de achttiende eeuw en heeft een internationale basis in de Berner Conventie (1886), die ook voor de Nederlandse Auteurswet uit 1912 bepalend is geweest.

Men kan het recht van de auteur zien als een vorm van eigendom, die bijvoorbeeld door (artikel 1 van het Eerste Protocol bij) het EVRM wordt beschermd. Het is hier praktischer het te beschouwen als een subjectief (privaat)recht “van de maker van een werk van letterkunde, wetenschap of kunst, of van diens rechtverkrijgenden, om het openbaar te maken of te verveelvoudigen, behoudens de beperkingen bij de wet gesteld”. Op dit recht kan men zich bij (dreigende) inbreuk beroepen bij de burgerlijke rechter, terwijl het bovendien strafrechtelijk wordt beschermd.

Belangrijker voor de ontwikkeling van *massamedia* zijn de exploitatiemogelijkheden die het auteursrecht met zich meebrengt: overdracht of de verlening van beperkte gebruiksrechten (licenties) maakt het beroep van onder meer (kranten)-uitgever mogelijk, en daarmee het bestaan van kranten, tijdschriften en boekenfondsen. Voor het mediabeleid is de zinsnede ‘behoudens de beperkingen bij de wet gesteld’ van betekenis. Niet vanwege de inhoud van de uitzonderingen (al zijn nieuwsfeiten, overheidspublicaties, gebruik voor recensies, voor eigen studie, enz. niet onbelangrijk), maar wel omdat deze zinsnede duidelijk maakt dat allerlei zaken het publiek hoe dan ook niet onthouden mogen worden – net als in het eigenlijke mediabeleid. Tegelijk wordt de interne spanning in het auteursrecht duidelijk: bescherming moet productie stimuleren, maar niet zo ver gaan dat onbereikbaarheid het gevolg is.

De Nederlandse wetgever heeft vanouds de neiging het ‘publieke domein’ betrekkelijk ruim te houden. Internationale verplichtingen perken daarbij de vrijheid in, zowel door verdragen (Berner Conventie, WIPO-verdragen) als door harmonisatierichtlijnen van de EG. In 2001 verscheen nog de Richtlijn ‘betreffende de harmonisatie van bepaalde aspecten van het auteursrecht en de naburige rechten in de informatiemaatschappij’.⁵⁴ Deze richtlijn, die vanwege zijn feitelijke, brede reikwijdte de Auteursrechtlijn wordt genoemd, wordt op korte termijn in de Nederlandse wetgeving verwerkt.⁵⁵ De bescherming van het auteursrecht wordt op deze manier aangepast aan en uitgebreid tot de nieuwste elektronische media.

Men blijkt nieuwe technieken ook in te kunnen zetten om de rechten van vooral exploitanten te beschermen buiten de kanalen van het auteursrecht om. Zo is *Digital Rights Management* (DRM) een middel om kopiëren te voorkomen, ruimer gezegd om de exploitatie en het gebruik van content te controleren. Daarnaast kunnen langs contractuele weg verdergaande beperkingen worden gemaakt dan de wetgever beoogd heeft.⁵⁶ Deze beperkingen kunnen ook bezwaren opleveren, onder meer voor de privacy van gebruikers en doordat in principe de uitzonderingen wegvallen die algemeen aan het auteursrecht verbonden zijn (zie hiervoor). De omvang van het publieke domein verdient in elk geval blijvende aandacht, zeker bij de voorbereiding van nieuwe internationale maatregelen, zoals de herziening van de EG-databankenrichtlijn, en de evaluatie in 2005 van de nieuwste Auteursrechtlijn. De laatste richtlijn laat de lidstaten overigens vrij om maatregelen te nemen om de zojuist aangeduide *digital lock up* te voorkomen, zonder dat de aanpassingswet daarvan gebruikmaakt. Wel kan de minister van Justitie, die een monitorende rol krijgt, maatregelen afkondigen als het publieke domein werkelijk bedreigd wordt.

Ook buiten het auteursrecht kan de wetgever initiatieven ontplooiën om het publieke domein te behouden, bijvoorbeeld door in het BW gebruiksrechten te creëren die niet voor afstand vatbaar zijn, of via regels die de doorwerking van wettelijke beperkingen in contractuele verhoudingen garanderen. Ten slotte zijn er ook andere instrumenten, zoals standaardregelingen, subsidievoorwaarden en gedragscode denkbaar om inhoud voor verdere exploitatie beschikbaar te houden.

Om aan te geven dat de nieuwe technieken ook tot *aantasting* kunnen leiden van het auteursrecht, met bijbehorende negatieve gevolgen voor de ontwikkeling van aanbod, volgt hier een citaat uit de vrij recente TNO-studie *Cultuurpolitiek, auteursrecht en digitalisering*: “Rechthebbenden hebben minder controle en dat maakt de exploitatie moeilijker. Dat komt onder andere doordat derden vaak zonder toestemming met digitale informatie aan de haal kunnen gaan zonder er een vergoeding voor te betalen. Rechthebbenden zijn daarom in veel gevallen terughoudend bij het volledig benutten van de nieuwe mogelijkheden van de digitale technologie” (de ‘digitale paradox’ genoemd).⁵⁷

4.5 INTERNATIONALE ZAKEN

4.5.1 INLEIDING

Internationale afspraken en verplichtingen spelen vanouds een belangrijke rol in het mediarecht en aanpalende terreinen. Het postverkeer, het auteursrecht, de verdeling van etherfrequenties zijn zaken waar grensoverschrijdende afspraken eigenlijk altijd onmisbaar zijn geweest. Communicatie trekt zich immers betrekkelijk weinig van landsgrenzen aan, en de overheid kan afstemming om praktische, technische, fundamentele en economische redenen nodig achten. Vanaf de

jaren vijftig van de twintigste eeuw is het vooral de Europese samenwerking die haar stempel in het medialandschap achterlaat. Dit geldt op het terrein van de mensenrechten (EVRM) en vooral op het brede terrein van de economische eenwording die de EEG, inmiddels de EU, bestrijkt. Vooral sinds de jaren tachtig zijn de sporen hiervan zichtbaar: wat begon met de verplichte toelating van commerciële omroep vanwege het vrije verkeer van diensten, heeft pas in 2004 geleid tot een ingrijpende herziening van de Telecommunicatiewet. Dat we hierbij moeilijk kunnen spreken van één langjarige strategie, en dat er talrijke compromissen gesloten moesten worden, doet aan die invloed niet af. De besluiten van de EU zetten in toenemende mate de toon, in plaats van zoals vroeger de grenzen aan te geven. Toch blijkt er nog steeds ruimte te bestaan voor het Nederlandse publieke omroepbestel met zijn nationale eigenaardigheden. In deze paragraaf verkennen we waar de grenzen aan de nationale beleidsvrijheid liggen en in hoeverre op afzienbare termijn verschuivingen te verwachten zijn.

4.5.2 EU/EG

Hoofdlijnen

Het EG-Verdrag kent de Gemeenschap geen specifieke bevoegdheid toe op het gebied van mediabeleid. De competentie in deze sector heeft zich impliciet ontwikkeld. Het begin lag bij het bekende Sacchi-arrest uit 1974, waarin het Hof van Justitie uitmaakte dat het uitzenden van televisie en de producten waarmee televisiesignalen verspreid worden, vallen onder de bescherming van artikel 49 (vrij verkeer van diensten) respectievelijk artikel 28 (vrij verkeer van goederen) van het verdrag.⁵⁸

In het *Groenboek voor de Totstandbrenging van een Gemeenschappelijke Markt voor Omroepactiviteiten* stelde de Commissie algemener dat het verdrag van toepassing is op alle economische activiteiten, dus ook op alle activiteiten die tegen een beloning plaatsvinden op het terrein van cultuur, sport enzovoort.⁵⁹ Het Verdrag van Maastricht uit 1992 gaf een bescheiden verruiming van het terrein, al werd in een nieuw artikel 151 harmonisatie op grond van ‘cultuur’ niet-toelaatbaar verklaard. Hetzelfde artikel bepaalde ook dat de gemeenschap bij haar optreden uit hoofde van andere bepalingen van het verdrag rekening houdt met de culturele aspecten, met name om de culturele verscheidenheid te eerbiedigen en te bevorderen. Bovendien werd in de mededingingsparagraaf een bepaling toegevoegd waarin (nationale) steunmaatregelen op cultureel terrein onder voorwaarden als verenigbaar worden beschouwd met de gemeenschappelijke markt (artikel 87, derde lid, onder d). Het Verdrag van Amsterdam (1997) voegde een protocol aan het EG-Verdrag toe, dat expliciet de bevoegdheid van de lidstaten garandeerde om, ook hier onder voorwaarden, te voorzien in financiering van de publieke omroep.

Zoals de *vier vrijheden* van toepassing zijn op audiovisuele diensten, zo is het EG-mededingingsrecht van toepassing op ‘mediaondernemingen’. Het praktische belang betreft met name (de beperkingen aan) de concentratie van en de staats-

steun aan media. De artikelen 81 (verbod op mededingingsafspraken) en 82 (verbod op misbruik van economische machtsposities) en de verordening 139/2004 ('Concentratieverordening'; voorheen 4046/89) geven de Commissie de mogelijkheid om fusies met een 'communautaire dimensie' te verbieden wegens onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt. Staatssteun (artikelen 87 en 88) is in Nederland vooral van belang voor de publieke omroep. Twee uitzonderingsmogelijkheden zijn daarbij interessant: de al vermelde culturele uitzondering van artikel 87, derde lid, onder d, en de mogelijkheid om als 'dienst van algemeen economisch belang' buiten bereik te vallen van de staatssteunregels (artikel 86, tweede lid). In de paragraaf 5.3 komen we op deze bepalingen terug. De laatste categorie fundamentele bepalingen en algemene beginselen, in het bijzonder de vrijheid van meningsuiting, is al in paragraaf 4.4 aan de orde geweest, inclusief de invloed ervan op de interne marktredenering.

De specifieke regels die op elektronische media betrekking hebben, zijn in een aantal richtlijnen neergelegd. De Richtlijn Televisie zonder Grenzen (TZG) uit 1989 is gebaseerd op de artikelen 47 en 55 EG (vrij verkeer van personen respectievelijk diensten).⁶⁰ De richtlijn heeft als primair doel door harmonisatie van nationale regels de grensoverschrijdende circulatie van grensoverschrijdende televisie te bevorderen, om zo te komen tot een interne markt.⁶¹ De richtlijn volgt het 'land van herkomst'-principe: op enkele uitzonderingen na (artikel 2a) is alleen het land van herkomst van een tv-uitzending bevoegd om te controleren of aan de eisen van de richtlijn is voldaan, terwijl alle andere landen vrije ontvangst en uitzending garanderen. De eisen zijn minimumeisen, zodat de lidstaten aan de 'eigen' productie verdergaande eisen mogen stellen, en betreffen slechts de vijf gecoördineerde gebieden (evenementen van groot maatschappelijk belang, promotie en distributie van Europese werken en werk van onafhankelijke producenten, reclame en sponsoring, bescherming van minderjarigen en het recht van weerwoord). De 'diensten van de informatiemaatschappij', die op individueel verzoek worden geleverd (zoals aanbod via internet) zijn uitdrukkelijk uitgezonderd.

De *E-Commerce*-richtlijn uit 2000 betreft de handel op internet en volgt ook het 'land van herkomst'-principe. De regels over de inhoud van mededelingen zijn beperkt en betreffen eigenlijk alleen de scheiding tussen commerciële en andere informatie.⁶² Van belang is ook de *regelgeving inzake transmissie*, in het bijzonder het uit zes richtlijnen bestaande nieuwe reguleringskader voor de communicatiesector, dat onlangs tot een ingrijpende herziening van de Telecommunicatiewet heeft geleid. De achterliggende gedachten van concurrerende infrastructuren en technologische neutraliteit zijn al eerder aan de orde gekomen, tegelijk met de nieuwe wet, in paragraaf 3.3. Het kader bestrijkt uiteraard niet de inhoud van de verspreide diensten en programma's, maar de distributiemiddelen zijn wel onmisbaar. Bovendien relativeert de Kaderrichtlijn dit onderscheid: "De scheiding tussen regelgeving inzake transmissie en de regelgeving inzake inhoud staat er niet aan in de weg dat rekening wordt gehouden met de relaties die tussen beide bestaan, teneinde pluralisme in de media, culturele verscheidenheid en consumentenbescherming te garanderen."⁶³

Belangrijke onderdelen van het Nederlandse mediarecht zijn in de loop van de tijd getoetst aan het gemeenschapsrecht, eigenlijk steeds in gevallen waarin het ging om de verhouding tussen het publieke omroepbestel en commerciële concurrenten. In de arresten *Bond van Adverteerders* (1988) en *Goudse Kabel* (1991) viel de beoordeling van Nederlandse maatregelen negatief uit (zie par. 3.2). In de zaak-VOO (1993) bleef een sanctie van het Commissariaat voor de Media in stand. De sanctie was opgelegd wegens misbruik van omroepgelden voor steun bij de oprichting van de Luxemburgse, maar op de Nederlandse markt gerichte RTL-Véronique. De sanctie betrof een doelstelling van algemeen belang, nu de financiële middelen die beschikbaar waren gesteld om de pluriformiteit in de omroep te verzekeren, waren aangewend voor een zuiver commercieel doel.⁶⁴

Ook bij de vraag onder welke jurisdictie een omroeporganisatie valt, kreeg het Commissariaat in eerste instantie gelijk: TV10 was volgens het Hof terecht als binnenlandse omroep aangemerkt en van de kabel geweerd, omdat het bedrijf zich in het buitenland had gevestigd met als enig doel het omzeilen van de Nederlandse wetgeving. Het was op grond van artikel 66, eerste lid van de Mediawet geoorloofd om TV10 van de kabel te weren. Daarmee werd namelijk verhinderd dat nationale omroepinstellingen zich dankzij de vrijheden van het verdrag zouden onttrekken aan nationale wettelijke verplichtingen van pluriforme en niet-commerciële inhoud van programma's.⁶⁵ Enkele jaren later bleek de jurisdictievraag toch lastiger: in de zaak VT4/De Vlaamse Gemeenschap (1997) werd gesteld dat bij meer vestigingsplaatsen beslissend is waar de organisatie het centrum van haar activiteiten heeft.⁶⁶ Het Hof overwoog hierbij ook: "Het Verdrag verbiedt een onderneming immers niet, gebruik te maken van de vrijheid van dienstverrichting wanneer zij in de lidstaat waar zij is gevestigd geen diensten aanbiedt." Op dit moment loopt nog een geschil tussen het Commissariaat en de RTL/Holland Media Groep over de vraag of deze onderneming onder het Nederlandse dan wel het Luxemburgse toezichtregime valt.

Het interessantst zijn misschien de gedachten van Gemeenschapsorganen over het Nederlandse omroepbestel. In de beschikking van de Commissie in het kader van een onderzoek naar de voorgenomen joint venture van HMG sprak de Commissie bijvoorbeeld haar verbazing uit over het gebrek aan programmacoördinatie in het publieke bestel.⁶⁷ De uitkomst in de eigenlijke zaak was overigens positief, en de coördinatiemogelijkheden zijn inmiddels sterk verruimd. In de toekomst zal de Commissie zaken, waaronder een lopende klacht over het discriminerende karakter van de Nederlandse omroepfinanciering, beoordelen op grond van het raamwerk van (economische) analyses dat in de volgende paragraaf aan de orde komt. De kans dat de verwondering over het Nederlandse bestel dan doorwerkt is niet denkbeeldig.

Enkele elementen van bijzonder belang

Convergentie is een verschijnsel dat al geruime tijd de Europese agenda mede bepaalt. In het *Groenboek Convergentie* van de Commissie (1997) worden aan het verschijnsel twee betekenissen gegeven, te weten dat verschillende typen infra-

structuur gelijksoortige diensten kunnen overbrengen én dat de functies van gebruikersapparaten als telefoon, televisie en computer elkaar steeds meer gaan overlappen.⁶⁸ Daarbij was de vraag welke gevolgen vooral het wegvallen van het eerste onderscheid moet hebben voor de regelgeving die traditioneel per techniek, per type dienst en inhoud verschilde. Men besloot tot een ‘horizontale’ aanpak voor de regulering van infrastructuur: één (economisch) regime voor alle infrastructuren en transmissiediensten van de convergerende sectoren. Voor inhoud (content) zou ‘verticale’ (sectorspecifieke) regulering gehandhaafd blijven, zodat men met het eigen karakter van de diverse diensten rekening kon houden.

Al voordat deze lijn was bepaald, werd de Commissie geconfronteerd met *economische convergentie*, een fusiegolf van ondernemingen uit de telecommunicatie- en de mediasector, die optimaal wilden profiteren van de groeiomgiffen die de technische convergentie zou bieden. Inmiddels zijn uit de analyse van de uitspraken van de Commissie verschillende doelstellingen af te leiden voor dit onderdeel van het mededingingsrecht. In het bijzonder gaat het om de volgende doelstellingen: zoveel mogelijk netwerken scheiden van content, en netwerken openhouden en content toegankelijk houden voor derden. De vrij recente zaak *Newscorp/Telepiu* (2002) illustreert de werkwijze van de Commissie⁶⁹: exclusiviteit voor lange duur voor een breed scala van content-rechten vond de Commissie onacceptabel, reden om afstoting en ongebundelde verkoop van sommige rechten te eisen.

Het al meermalen genoemde kader voor *elektronische communicatie* is het voornaamste uitvloeisel van het *Groenboek 1997*, of preciezer van de zogenoemde *1999 Review* waarin de uitslag van de consultatie over het *Groenboek 1997* was verwerkt. Als we ons nu beperken tot de omroepsector, dan is vooral het volgende van belang.

- Om (elektronische communicatie)netwerken en -diensten aan te mogen bieden, is alleen een algemene machtiging vereist. De machtiging om content naar het publiek uit te zenden, wordt hiervan gescheiden.
- De frequenties moeten verdeeld worden op grond van objectieve, transparante, non-discriminatoire en evenredige criteria. Bij het verlenen van gebruiksrechten aan aanbieders van rtv-diensten mogen de nationale criteria en procedures gehandhaafd worden die noodzakelijk zijn om doelstellingen van algemeen belang na te streven, overeenkomstig het gemeenschapsrecht.
- De *must carry*-regels betreffen slechts de verplichtingen voor aanbieders als het gaat om netwerken. Aanwijzing van omroepen met *must carry*-rechten wordt aan de lidstaten overgelaten.
- Ook hier zijn commerciële onderhandelingen over toegang het uitgangspunt. Uitzonderingen zijn de oplegging van toegang in geval van aanmerkelijke marktmacht of beheersing van toegang tot de eindgebruiker. Daarnaast zijn voor de omroep bijzondere regels toegestaan voor het gebruik van voorwaardelijke toegangssystemen, elektronische programmagidsen en applicatie-interfaces (zie verder par. 3.3.).

Hoewel men voor de regulering van content dus vooralsnog afzag van horizontalisering, en de bijzonder positie van de omroep werd gehandhaafd vanwege de oude argumenten van schaarste en indringendheid, was dit vanaf het begin voor de Commissie geen vaste conclusie. Het schaarsteargument verviel immers en door de convergentie werd het veel lastiger om een precieze scheidslijn te trekken tussen de verschillende media. In de *Mededeling Beginselen en richtsnoeren voor het audiovisuele beleid van de Gemeenschap in het digitale tijdperk* toonde de Commissie echter geen neiging tot snelle verandering.⁷⁰ Zij poneerde algemene beginselen voor regelgevend handelen: het handelen moet gebaseerd zijn op duidelijk aangegeven beleidsdoelstellingen, daartoe proportioneel zijn en technologisch zoveel mogelijk neutraal zijn. De Commissie achtte de omroepsector van bijzonder belang en de doelstellingen zouden daar, ook voor de toekomst, zijn: pluralisme, vrijheid van meningsuiting en het recht van weerwoord, bescherming van auteurs en hun werk, bevordering van culturele en linguïstische diversiteit, bescherming van minderjarigen en van de menselijke waardigheid en consumentenbescherming. Deze doelstellingen veranderen niet door convergentie.

Anderzijds roept veel regulering de vraag op of deze nog proportioneel is nu schaarste is weggevallen en of groeiende convergentie de consumentenbescherming niet minder belangrijk maakt. Bovendien zijn veel elementen van de TzG-richtlijn steeds lastiger te handhaven door lastiger te traceren aanbieders, techniek-afhankelijke reclameregels, enz. Door de modernere concurrenten van de omroep veel meer ruimte te laten komt de omroep die men wil beschermen juist in een nadeligere positie. Dit is ook een van de achtergronden van de resolutie die het Europees Parlement in 2003 aannam naar aanleiding van een rapport van het lid Roy Perry⁷¹: op basis van de algemene beginselen zou een *Content Framework Package* vastgesteld moeten worden, met een veel breder toepassingssterrein dus (maar zonder de omroepregels eenvoudigweg over te zetten; deze zijn immers niet overal even zinvol of realistisch). In het vierde verslag over de TzG-richtlijn uit 2002 had de Commissie zich nog lijnrecht tegenover een uitbreiding opgesteld, maar in een recente Mededeling van de Commissie *The Future of the European Regulatory Audiovisual Policy* wordt nu toch nader onderzoek aangekondigd.⁷²

De Commissie ziet overigens zelf- en coregulering – steeds vaker met een ingebouwde mogelijkheid tot ingrijpen – als een complementair proces bij het opzetten van een stabiel regelgevend kader. Op deze toepassing van het subsidiariteitsbeginsel, dat ruime aandacht krijgt in het *Witboek over Europese Governance*, komen we nog terug.

Voor de meeste van de vijf gecoördineerde gebieden van de Richtlijn Televisie zonder Grenzen geldt dat de huidige regels ter discussie staan. De discussie over de quotaregels schijnt inmiddels gevoerd te zijn. De beoogde bescherming van het culturele erfgoed van Europa was vooral vóór de invoering omstreden. Van de zendtijd die niet aan informatie, sport, spel, reclame of teletekst is gewijd, zou het grootste deel gereserveerd moet worden voor Europese producties (artikel 4), en ten minste 10 procent aan werk van onafhankelijke producenten (artikel 5). De

Europese lidstaten zouden daarop moeten toezien. Vooral Frankrijk pleitte echter voor veel verdergaande eisen. Inmiddels laten zinsneden als ‘voorzover mogelijk’, ‘met passende middelen’ en ‘geleidelijk te bereiken’ de lidstaten ruime discretionaire bevoegdheden bij de implementatie. Als de regeling bedreigd wordt, dan is het door internationale verplichtingen (GATS) waarmee zij moeilijk verenigbaar zou zijn (zie par. 5.3).

De *reclameregels* van TzG zijn in vier onderdelen in te delen: voorschriften voor inhoud en presentatie van reclameboodschappen, voor programmaonderbreking, voor gesponsorde tv-programma's en voor de per uur en per dag toegestane hoeveelheid tv-reclame (artikelen 10-18). De bepalingen strekken deels tot bescherming van de consument, deels ter bescherming van de integriteit en de waarde van de uitzendingen op zichzelf. Het belang van de voorschriften moet wat gerelativeerd worden, omdat veel lidstaten strengere regels kennen, de beroepsgroep zelf dikwijls extra regels stelt en omdat er meer relevante EG-regels zijn. Een voorbeeld van deze laatste levert de Richtlijn 84/450 inzake misleidende reclame en sinds 1997 ook vergelijkende (misleidende) reclame. Een herziening van het algemene juridische Europese kader voor commerciële communicatie (de zojuist genoemde richtlijn, oneerlijke mededinging, dito handelspraktijken c.a) is overigens op korte termijn te verwachten.

De vele gespecialiseerde regelingen, voor allerlei producten en media, maken de zaak niet overzichtelijker. Bij *nieuwe advertentietechnieken*, zoals *split screen advertising*, *virtual* en *interactive advertising*, bestaat rechtsonzekerheid over de toelaatbaarheid en de toepasselijkheid van de TzG-richtlijn. Een in opdracht van de Commissie opgesteld rapport (2002) stelt vast dat de virtuele varianten buiten bereik van de Richtlijn vallen, nu deze diensten van de informatiesamenleving uitzondert; bij *split screen*-reclame zal men moeten vaststellen of de scheiding van inhoud en reclame van de Richtlijn ook scheiding in de tijd inhoudt.⁷³ Een interpretatieve mededeling van de Commissie is in voorbereiding; van diverse kanten is al aangeraden een technologieonafhankelijke benadering te kiezen, waardoor ook technieken een plaats kunnen krijgen die nu nog niet worden toegepast.

De bescherming van minderjarigen (artikel 22) is gebaseerd op een opdracht aan de lidstaten om te waarborgen dat omroeporganisaties die onder hun bevoegdheid vallen geen programma's uitzenden die de geestelijke, lichamelijke of zedelijke ontwikkeling van minderjarigen ernstig zouden kunnen aantasten. Volgens artikel 22 bis mogen uitzendingen ook geen aansporing bevatten tot haat op grond van ras, godsdienst of nationaliteit. Artikel 23 bevat een recht op antwoord. De Nederlandse Mediawet regelt het eerste aspect in artikel 52 (inclusief een, breder toepasselijk, classificatiesysteem, de bekende Kijkwijzer), het tweede via het Wetboek van Strafrecht, terwijl voor het laatste punt het algemene rectificatierecht van artikel 1:167 BW voldoende wordt geacht. Op Europees niveau gaat op dit moment de aandacht vooral uit naar de uitbreiding van de bescherming van minderjarigen en de menselijke waardigheid in de context van de audiovisu-

ele en informatiediensten. Al in een aanbeveling uit 1998 heeft de Raad zich uitgesproken voor een uitbreiding tot alle elektronische media, de eerste verbreding die zo ver gaat.⁷⁴ Sindsdien is de aandacht vooral gericht op methoden tot handhaving; over de inhoud is men het wel eens. Zelfregulering door geharmoniseerde classificatiesystemen is inmiddels ontwikkeld. Het recente tweede evaluatie-rapport van de Commissie (2003) stelt vast dat er inmiddels genoeg regels zijn en dat de handhaving nog steeds het probleem is.⁷⁵ Het onderwerp houdt de belangstelling van de Commissie.

De *evenementenlijst* heeft zijn basis in TzG sinds de wijziging daarvan in 1997. Artikel 3 bis van de richtlijn bepaalt dat een lidstaat maatregelen mag treffen, zodat omroeporganisaties die onder zijn bevoegdheid vallen bepaalde evenementen niet op een zodanig exclusieve basis uitzenden dat een belangrijk deel van het publiek die evenementen niet kosteloos en rechtstreeks kan volgen. Het gaat om evenementen die de staat van aanzienlijk belang acht. Nederland heeft deze mogelijkheid gebruikt door in de artikelen 72 en 73 van de Mediawet de NOS een voorkeursrecht te geven voor evenementen die bij algemene maatregel van bestuur zijn aangewezen.⁷⁶ In de praktijk hebben tot nu toe maar vijf landen een volledig geldige lijst gemaakt, waarop vrijwel uitsluitend sportgebeurtenissen voorkomen.⁷⁷

De *must carry*-verplichtingen waren tot het nieuwe reguleringskader voor elektronische communicatie een nationale aangelegenheid, afgezien uiteraard van het algemene EG-recht (vrij verkeer, mededingingsrecht). De Nederlandse wetgeving is al in paragraaf 2.3 vermeld, evenals het waarom en hoe van artikel 31 van de Universele-dienstenrichtlijn die de materie deels tot een EU-aangelegenheid heeft gemaakt, en die in zoverre te beschouwen is als een verduidelijking van algemene beginselen van EG-recht. De richtlijn laat open welke zenders voor een *must carry*-status in aanmerking komen of welke nationale instantie daarover beslist. Wel is bepaald dat de *must carry*-regels transparant en proportioneel moeten zijn en niet verder moeten gaan dan noodzakelijk is voor duidelijk omschreven doeleinden van algemeen belang. Ook een vergoeding voor netwerk-exploitanten met doorgifteverplichtingen is vrij, maar als er een wordt toegekend, dan moet dat op transparante en evenredige wijze gebeuren. Overigens zijn discussies over de verplichtingen nog niet uitgewoed. Daarbij wijst men op de zware belasting van de exploitanten die ruimte te kort kunnen komen voor lucratievere activiteiten, en op het grote belang van pluriformiteit dat beschermd moet worden tegen bijna-monopolisten en dat uitgebreid zou moeten worden naar kabel, ether en satelliet, en EPG's.

De bescherming van *pluralisme* heeft, na lange discussies, geen plaats gekregen in de TzG-richtlijn. Het Europees Parlement daarentegen heeft herhaaldelijk in resoluties laten blijken marktconcentratie te zien als een gevaar voor de democratie, de vrijheid van meningsuiting en het pluralisme. Het heeft om die reden aangedrongen op een mediaconcentratie-richtlijn. Maar de Commissie bleef van oordeel dat het primair ging om een zaak van de lidstaten, niet om een op zichzelf

staand gemeenschapsdoel. Uiteindelijk kwam het na tal van Groenboeken, rapporten, resoluties en indiening, herhaalde aanpassing en uiteindelijk intrekking van een richtlijnvoorstel in 2002 tot een verzoek van het Europees Parlement aan de Commissie om nogmaals een Groenboek op te stellen. Het valt na de moeizame voorgeschiedenis te betwijfelen of de Commissie hieraan binnen redelijke tijd gevolg zal geven.⁷⁸ De conclusie dat het eigenlijk vooral om een competentieconflict ging en niet om een verschil in doelstelling, ligt voor de hand nu de Commissie concentraties aan voorwaarden kan binden of zelfs kan verbieden door het algemene mededingingsrecht en de *Concentratieverordening* toe te passen. De Commissie blijkt in dit soort zaken daadwerkelijk veel belang te hechten aan pluraliteit in de mediasector. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de zaken MSG Media Service,⁷⁹ Nordic Satellite Distribution⁸⁰ en RTL/Veronica/Endemol,⁸¹ waarin de Commissie steeds een voorgestelde concentratie onverenigbaar achtte met de gemeenschappelijke markt.

De *financiering van de publieke omroep* valt onder het begrip staatssteun die volgens het EG-mededingingsrecht in beginsel niet met de gemeenschappelijke markt verenigbaar is. De Commissie heeft traditioneel twee mogelijkheden om afwijking toe te staan. Het al vermelde artikel 87, derde lid, onder d, dat steunmaatregelen bevat om de cultuur en de instandhouding van het culturele erfgoed te bevorderen, moet strikt worden geïnterpreteerd, en blijkt in de praktijk van ondergeschikte betekenis te zijn.⁸² Artikel 86, tweede lid, biedt de publieke omroep de mogelijkheid om als dienst van algemeen economisch belang voor een uitzondering in aanmerking te komen. Volgens vaste jurisprudentie moet hiervoor aan drie voorwaarden worden voldaan:

- de dienst moet van algemeen economisch belang zijn en duidelijk als zodanig door de lidstaat zijn omschreven;
- de onderneming moet door de lidstaat uitdrukkelijk met verlening van de dienst zijn belast;
- toepassing van de mededingingsregels moet vervulling van de dienst verhinderen en ontheffing mag het handelsverkeer niet in strijd met het belang van de Gemeenschap beïnvloeden.

Na veelvuldige klachten van commerciële concurrenten en diverse mislukte pogingen is de Commissie op 15 november 2001 met een mededeling gekomen die de lidstaten richtsnoeren geeft om de financiering van de publieke omroep correct in te vullen.⁸³ De restrictieve interpretatie blijft gehandhaafd en het zijn vooral de drie elementen voor artikel 86, tweede lid, die uitvoerig worden toegelicht. Het derde punt wordt geherformuleerd als “geen onevenredige verhindering van het belang van de Gemeenschap als gevolg van de maatregel”. Een belangrijk onderdeel van de bijbehorende evenredigheidstest wordt gevormd door een zeer precieze beoordeling van welke kosten wel en niet voor vergoeding in aanmerking komen. Intussen zijn de vier duidelijke problemen overeind gebleven die de commerciële met de praktijk van de financiering hebben: slechte definiëring van de publieke taakstelling, het gebrek aan controle op (de zelfregulering van) de publieke omroepen, de duale financiering en de daaruit soms

volgende kruissubsidiëring van commerciële activiteiten, en onduidelijkheid van de mogelijkheden voor publieke omroepen hun activiteiten tot nieuwe media uit breiden. De Commissie is hier niet helemaal ongevoelig voor, getuige het op 3 februari 2004 aangekondigde onderzoek naar de Nederlandse overheidsfinanciering, met concentratie op de ‘aanvullende financiering’.

Overigens blijft de zaak in beweging, waarbij vooral opvalt dat de financiële aspecten steeds verder verfijnd worden. Het recente *Altmark-arrest* erkent in feite, door een nadere uitleg van het begrip staatssteun in het eerste lid van artikel 87, een *derde* afwijkingmogelijkheid: het Hof sprak hier uit dat van staatssteun alleen sprake kan zijn als het gaat om een voordeel dat onder normale marktvoorwaarden niet zou zijn verkregen. Het Hof gaf ook aan dat van zo’n voordeel geen sprake is als het gaat om compensatie voor prestaties als openbare-dienstverplichtingen.⁸⁴ Hieraan werden vier uitgewerkte (extra) voorwaarden verbonden.⁸⁵ Het belangrijkste verschil met de eerdere gevallen is dat de financiering van de publieke omroep volledig buiten de staatssteunregels kan vallen en dus buiten de controlerende bevoegdheden van de Commissie. Uit de overwegingen van de Commissie in de *Beschikking inzake BBC Digital Curriculum* valt af te leiden dat om aan het ‘Altmark-criterium’ te voldoen de nettokosten van de publieke dienstverlening beoordeeld moeten worden vanuit het perspectief van een gemiddelde, optimaal functionerende onderneming die zich hiermee zou bezighouden.⁸⁶ De beoordeling door de Commissie met het oog op aanwezigheid van een uitzonderingsgrond van artikel 86, tweede lid, zorgde overigens voor het oordeel dat aan de daar geldende proportionaliteitseis was voldaan: de kostenspiegel van de publieke omroep zelf maakt een soepelere oriëntatie mogelijk op de nettokosten. Ook over dit onderwerp lijkt laatste woord nog niet gesproken.

4.5.3 WTO EN GATS

Bij de beoordeling van economisch geïnspireerde maatregelen is in EU-verband voor aspecten als pluriformiteit en culturele verscheidenheid gewoonlijk een plaats ingeruimd. Dit ligt anders bij internationale afspraken, in het bijzonder die van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Bij de GATT-onderhandelingen heeft Europa de Amerikaanse druk om de audiovisuele sector te liberaliseren gedeeltelijk kunnen weerstaan. Europa bepleitte onder meer quota voor de import van Amerikaanse films, maar deze werden uitgezonderd. De Uruguay-ronde eindigde in 1994 met uitbreiding van het juridische kader van de GATT tot diensten, met GATS(ervices) als bekroning. Het is de EU in deze onderhandelingen niet gelukt om via een culturele exceptie de audiovisuele sector onder GATS een uitzondering te verschaffen. Voornog heeft zij hierom de culturele sector geheel buiten de GATS gehouden. Na de gebruikelijke ‘verzoekfase’, waarin leden aangeven welke sectoren zij daadwerkelijk verder geliberaliseerd willen zien, en de reacties daarop in de ‘aanbiedingenfase’, startten de grootschalige vervolgonderhandelingen, eerst in een Doha-ronde (vanaf 2000), vervolgens in Cancún (2003). De Commissie, die onderhandelde namens alle EU-leden, heeft bij deze

onderhandelingen het standpunt verdedigd dat de (EU-)lidstaten de mogelijkheid willen houden om hun culturele en audiovisuele beleid voort te zetten, ter handhaving van hun culturele diversiteit. Inmiddels is de Cancún-ronde mislukt, zodat de druk is afgenomen. Feit blijft echter dat GATS geen exceptie kent, dat de onderhandelingen ongetwijfeld heropend zullen worden, en dat in dergelijke onderhandelingen de ‘uitwisseling’ van sectoren geen uitzondering is. Het is de vraag hoe lang de EU de culturele sector hieraan kan blijven onttrekken.

De WTO-bedreigingen hebben ook geleid tot initiatieven om daarbuiten tot een oplossing van de geschetste problemen te komen.⁸⁷ De belangrijkste impuls is afkomstig van de UNESCO, die op 2 november 2001 de *Universele verklaring betreffende de Culturele Diversiteit* aannam, met bijbehorend Actieplan.⁸⁸ Culturele verscheidenheid werd hierin erkend als ‘gemeenschappelijk menselijk erfgoed’. Inmiddels heeft de uitvoering van het Actieplan geleid tot opstelling van een internationale conventie, een verdrag dat daadwerkelijk de functie van culturele tegenhanger van de GATS zou kunnen vervullen. Een ontwerpversie van de conventie zal in 2005 aan de (33ste zitting van de) Algemene Vergadering worden voorgelegd. De Europese Commissie heeft actieve steun toegezegd aan de plannen.⁸⁹

4.6 AFSLUITEND

4.6.1 ALGEMEEN

Vooral technologische ontwikkelingen liggen ten grondslag aan ingrijpende veranderingen in het medialandschap, veranderingen die ook hun weerslag moeten hebben in de regelgeving.⁹⁰ De gebruikelijke (‘verticale’) onderscheiding tussen infrastructuur, transport en inhoud, en (‘horizontaal’) die tussen verschillende media, verliezen als aanknopingspunten sterk aan betekenis (convergentie). Individuele afrekenbaarheid, voorwaardelijke toegang, *code as code*, enzovoort, maken vragen over ‘toegang’ belangrijker en zorgen voor verschuiving van onderwerpen uit de publiekrechtelijke naar de privaatrechtelijke sfeer. De consumentenbescherming wint aan gewicht. De ruimte om de regelgeving op nationaal niveau naar eigen inzicht vast te stellen neemt af door internationale kaders en vooral door het Europese recht, dat via harmonisatie en mededingingsregels steeds meer richtinggevend is. Allesbepalend is het echter zeker niet en de pretentie om dat op termijn te worden, ontbreekt evenzeer.

4.6.2 FUNDAMENTELE EN INHOUDELIJKE ASPECTEN

Convergentie maakt dat een aantal traditionele onderscheidingen steeds lastiger te handhaven is. Op het gebied van (elektronische) netwerken/transport/distributie is sinds kort in de gewijzigde Telecommunicatiewet, overeenkomstig het nieuwe Europese reguleringskader, sprake van een in hoge mate horizontale, technologie-neutrale aanpak.

In inhoudelijk opzicht is in de eerste plaats het grondwettelijke onderscheid tussen pers, omroep en andere middelen aan herijking toe. De voorgenomen aanpassing van artikel 7 zal moeten worden doorgezet, zonder dat bestaande beschermingsniveaus (pers) worden aangetast. Beschermingsniveaus dienen zoveel mogelijk onafhankelijk te zijn van de technische verschijningsvorm nu conversie eenvoudig is en veelvuldig plaatsvindt.

Verder komt de bruikbaarheid van het onderscheid tussen openbare en niet-openbare communicatie(vrijheid) onder druk te staan, doordat er steeds meer sprake is van geïndividualiseerde en door de ontvanger gecontroleerde informatie. Belangrijke aspecten als de betrouwbaarheid van informatie, de bescherming van de persoonlijke levenssfeer, de bescherming van minderjarigen, enzovoort, zullen steeds meer accent krijgen. Een geïntegreerde aanpak is gewenst, ook op Europees niveau. Dit duidt op uitbreiding van het bereik van Richtlijn Televisie zonder Grenzen, terwijl ook een technologieneutrale benadering gemist wordt bij (EG-) doorgifteverplichtingen (*must carry*) die nu aan informatieplichten (elektronische programmagids) of aan een *must link* (op een internetportal) voorbijgaan.⁹¹ Uiteindelijk is een samenhangend systeem van regels voor omroep en diensten van de informatiemaatschappij gewenst.

De Europese benadering met accenten op vrij verkeer en mededinging staat op het eerste gezicht haaks op het traditionele mediabeleid. Er is echter zeker ruimte voor staatssteun aan de publieke omroep – voor doorgifteverplichtingen en (andere) pluralisme bevorderende nationale maatregelen –, mits er sprake is van proportionaliteit, transparantie en toepassing zonder discriminatie.

De bepalende rol van de overheid in het geheel zal echter sterk afnemen als zij niet kiest voor een andere ‘regelende’ benadering. Dit geldt ook waar voorwaardelijke toegangssystemen technische voorzieningen als *Digital Rights Management* en *code as code* privaatrechtelijke verhoudingen prominenter maken. Waar nodig en mogelijk moeten eerdere publiekrechtelijke waarborgen vervangen worden door adequate privaatrechtelijke waarborgen (bijvoorbeeld meer of betere consumentenbescherming). De bepleite geïntegreerde aanpak zal daarom zowel selectief als afstandelijker moeten zijn: algemene eisen vooraf en aanvullende bijsturing waar per se noodzakelijk. In ieder geval zullen de inhoud en vooral ook de toegang ertoe meer centraal (moeten) staan en veel minder de aard van de uiting (omroep, pers, internet).

Voor de centraal gestelde waarden geldt het volgende. De *vrijheid van meningsuiting* blijft uiteraard van prominent belang. De toename van de verspreidingsmiddelen en de werking van het mededingingsrecht staan die vrijheid niet in de weg. Hetzelfde geldt voor de totstandkoming van een pluriform aanbod. Waar verschraling dreigt, bijvoorbeeld uit commerciële noodzaak of vanwege de nivellering in de wetgeving door het ‘land van herkomst’-principe van de TzG-richtlijn, kan de overheid onder voorwaarden⁹² correcties doorvoeren. *Pluriformiteit* (pluraliteit) is een door de EU erkend motief. Nieuwe technische mogelijkheden,

in het bijzonder vormen van voorwaardelijke toegang en filtering van informatie, en het groeiend belang van ‘informatie over informatie’ (EPG’s en zoekmachines, maar ook gegevens over commercieel interessant gebruikersgedrag) maken de *toegangsvraag* en de bescherming van privacy en consumentenbelangen steeds belangrijker. Transparantie en (andere) maatregelen tegen misbruik van machtsposities zijn dan essentieel. Bij een verschuiving van ‘aanbod naar vraag’ horen instrumenten ter bescherming van de vragende partij.

4.6.3 SCHAAL, VERANTWOORDELIJKHEID EN INSTRUMENTEN

Bij de territoriale schaal is vooral de groeiende invloed van de Europese Unie op het mediabeleid van betekenis. Bijzondere afspraken die voor de publieke omroep gemaakt zijn, doen daaraan weinig af, omdat het algemene mededingingsrecht van toepassing blijft. De combinatie van overheidsfinanciering en brede programmering staat onder zekere druk. Er is een tendens naar uitbreiding van de Europese invloed: de *must carry*-regels zijn daarvan een (nog bescheiden) voorbeeld en de discussie over het oneerlijke mededingingsrecht loopt nog. Het is zaak om in een zo vroeg mogelijk stadium en zo indringend mogelijk de Nederlandse inbreng in de Europese regelgeving te leveren. In plaats van de vaak defensieve benadering uit het verleden – vooral als het omroepbestel geraakt dreigde te worden – zou de nadruk gelegd kunnen worden op de ‘scharnierfunctie’ van de nationale staat, die de WRR al eerder heeft beschreven. Daarbij treedt een staat vooral op als ‘intermediair’ tussen bovennationale en binnenlandse belangen. Het is veel lastiger om greep te krijgen op de WTO, die handel meer voor cultuur wil laten gaan dan de EU. Technisch en economisch aangestuurde processen van schaalvergroting laten zich, zolang als dat duurt, alleen door taal en smaak afremmen. De plannen om in UNESCO-verband tot een verdrag te komen over culturele pluriformiteit verdienen aandacht.

Terwijl bij de pers op dit punt geen grote veranderingen te verwachten zijn, zien we bij alle elektronische media dat de overheid enigszins terugtreedt. Zij laat meer aan (markt)partijen over en stapt over op andere instrumenten dan directe regulering.⁹³ Deze ontwikkelingen worden ingegeven door een combinatie van andere opvattingen (er kan meer worden overgelaten), van noodzaak (er is veel te veel om te kunnen controleren) en van technische mogelijkheden (DRM, *code as code*, filters e.d. bieden, naast de nadelen die zij kunnen hebben, reële mogelijkheden om marktpartijen een grotere verantwoordelijkheid te gunnen).

De overheid neemt dus meer afstand. Dit gebeurt in de eerste plaats door in algemene regelgeving vooral op resultaat te ‘sturen’ (een proces dat aansluit bij de al geschetste horizontalisering), in plaats van volledig greep te willen hebben op de gang van zaken. Verfijningen per sector beperken zich tot het strikt noodzakelijke.

De instrumentenkeuze zal een voortgezette inzet van vormen van co- en zelfregulering laten zien en van kaderwetgeving, stimuleringsmaatregelen en de al

genoemde technische instrumenten. Voorwaarden om ongewenste neveneffecten te voorkomen, zijn goed werkende mededingingswetgeving en optimalisering van de bescherming van de consumenten. Er zijn beperkingen en risico's van vooral zelfregulering, zeker als grondrechten in het geding zijn ('geprivatiseerde censuur').⁹⁴ Het kan de voorkeur verdienen om kaders, procedures en/of doelstellingen aan te geven, en (indien mogelijk) om in te grijpen (in het algemeen zijn dit de kenmerken van coregulering, al heeft ook deze term geen onomstreden definitie).

De opzet van het toezicht verdient bij dit alles heroverweging. Effectief, slagvaardig en efficiënt optreden is niet eenvoudig, omdat het toezicht over een groot aantal instanties is verdeeld en omdat regelgevende bevoegdheden ontbreken. Of het mogelijk is om het toezicht te stroomlijnen zonder dat er een concentratie ontstaat van nauwelijks te controleren macht, verdient ten minste grondig onderzoek.

NOTEN

- 1 Deze verkenning is mede gebaseerd op de volgende drie in opdracht van de WRR uitgevoerde studies: Van Eijk et al. 2005, De regulering van media in internationaal perspectief, Hoefnagel 2005, Geschiedenis van het Nederlands inhoudelijk mediabeleid, en Larouche en Van der Haar 2005, Een schets van het Europese mediabeleid. Deze studies zijn via de website van de WRR verkrijgbaar. De auteur heeft volgens opdracht in ruime mate van deze studies gebruikgemaakt en daarbij volgens afspraak vrijelijk, soms letterlijk en soms ook zonder bronvermelding, deze stukken gebruikt; dit is met name het geval vanaf paragraaf 3. De selectie en de overige teksten komen uiteraard voor rekening van de auteur. Deze tekst is, een enkele correctie daargelaten, begin juli 2004 afgesloten.
- 2 Met ingang van 19 mei 2004 (Stb. 207).
- 3 Bij deze opzet komen diverse aspecten in aanmerking voor behandeling op meer plaatsen; door verwijzingen zijn doublures zoveel mogelijk vermeden. Volledig te vermijden zijn zij echter niet, net zomin trouwens als bij andere 'ingangen', zoals belangrijke feitelijke veranderingen, rechtsgebieden, onderdelen van het mediabeleid, o.i.d.
- 4 Aldus J. van den Beukel en A.J. Nieuwenhuis, 'Pluriformiteit in het mededingingsrecht', *Mediaforum* 2000-4: 116-124.
- 5 *Mediaconcentraties*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27087, nr. 2. (Kabinetsstandpunt inzake het advies van de Commissie Mediaconcentraties).
- 6 *Politiek en media*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29692 nr. 1 (standpunt over adviezen van RMO en ROB over media uit 2003).
- 7 Zie Van de Beukel en Nieuwenhuis, op. cit.
- 8 Uitvoerder: Bardoel en Van Cuilenburg 2003: 108-109.
- 9 Afgezien van een beperkt gemeenschappelijk programma, dat bij toerbeurt door de particuliere organisaties verzorgd werd.
- 10 Uitvoerder: Bardoel en Van Cuilenburg 2003: 241 e.v.
- 11 Hoge Raad, 24 januari 1969, *NJ* nr. 316.
- 12 Artikel 82h, onder b, juncto artikel 71a van de Mediawet.
- 13 Ook het streven naar concurrentie op gelijke voorwaarden kan op verrassende obstakels stuiten. Zelfs bij gelijke tarieven, die voor de hand lijken te liggen, zijn kleine aanbieders in feite in het nadeel, omdat zij zich in nichemarkten begeven – waarmee ze trouwens de diversiteit positief beïnvloeden –, aldus Van den Beukel en Nieuwenhuis 2000: 19. Ernstiger nog is het verschijnsel dat de partij die toegang moet verlenen allerlei bijkomende kosten voor derden opschroeft, zeker als hij zelf met een vergelijkbaar aanbod op de markt actief is, aldus de Memorie van Toelichting bij het recente aanpassingsvoorstel van de Telecommunicatiewet – Tweede Kamer, 2002-2003, 28851, nr. 3: 27. De gewijzigde wet zal betere voorzieningen kennen tegen dit misbruik van positie.
- 14 Nu de preambule bij de richtlijn het mogelijk lijkt te maken om een doorgifteverplichting op te leggen aan rtv-, kabel- en satellietdistributienetwerken, rijst de vraag of in voorkomende gevallen ook aan anderen dan kabelexploitanten verplichtingen opgelegd kunnen worden voor doorgifte van rtv-programma's (IViR 2004: 51).

- 15 De Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel 28851 (Tweede Kamer, 2002-2003, nr. 3: 142-143) stelt dat het slechts gaat om een uitwerking van de algemene veranderingen in het telecomregime betreffende vrijstelling van verplichtingen voor partijen met aanmerkelijke marktmacht (in combinatie met concentratie van de bevoegdheid bij het Commissariaat voor de Media).
- 16 Tweede Kamer, 26643/27088, nr. 49.
- 17 Hoe men zich de doorvoering van dit systeem moet voorstellen is (nog) niet volledig duidelijk. In elk geval moet vermeden worden dat het vastrechtmodel leidt tot tariefsverhoging zonder bijbehorende verbetering van de dienstverlening.
- 18 Mediaraad, *Nieuw Informatiebeleid*, Den Haag 1994: Mediaraad: 34-35.
- 19 Om misverstanden te vermijden: het grondrecht van vrijheid van meningsuiting (dat men tegen overheidsingrijpen kan invoeren bij onterechte beperking van die vrijheid) is van een heel andere orde dan het subjectieve (privaat)recht dat auteursrecht is. Auteursrecht verbiedt derden de openbaarmaking en vermenigvuldiging van een beschermd werk. Daarop kan men zich bij de burgerlijke rechter beroepen. Bovendien wordt het strafrechtelijk beschermd.
- 20 De verplichtingen voor lidstaten om handelend op te treden betreffen steeds acties om burgers te beschermen tegen inbreuken op hun grondrechten door andere particulieren. De verplichtingen lijken dus voort te vloeien uit het feit dat horizontale werking in het verdrag niet is voorzien; het richt zich uitdrukkelijk slechts tot die staten. In nationale staten kunnen strafrecht en privaatrecht worden ingezet om grondrechtelijke waarden te laten doorwerken in het verkeer tussen burgers.
- 21 Dat geldt niet altijd voor eerdere voorzieningen. Bij de publieke omroep is bijvoorbeeld door de fiscalisering van de omroepbijdrage de afstand tussen overheid en omroepen verkleind. Dat brengt een zeker risico met zich mee voor de waarde *vrijheid/onafhankelijkheid*.
- 22 Zowel *vrijheid* als *gelijkheid* vormt in deze zin een bron van spanning met de vrijheid in eerder bedoelde zin: positieve betekenis voor eindgebruikers of voor het democratisch debat is 'toeval', geen onderdeel van het systeem.
- 23 De waarschuwing tegen de VARA in het bisschoppelijk mandement uit 1954 toont aan dat men zich hieraan niet steeds hield. Het bij toerbeurt door de zendgemachtigden vervaardigde, bescheiden, gemeenschappelijke programma betrof kennelijk neutrale onderwerpen.
- 24 Net als bij bijvoorbeeld de spoorwegen pas na een periode van particuliere eigendom en exploitatie. Overigens zijn de overeenkomsten met andere netwerken waarmee diensten van algemeen belang worden aangeboden (elektriciteit, gas, water) duidelijk.
- 25 Overigens was al voor de Tweede Wereldoorlog een wetsvoorstel inzake invoering van een omroepbijdrage ingediend (N.A.N.M. van Eijk, *Omroepvrijheid en Overheidsbemoediging*, Amsterdam: Otto Cramwinckel 1992: 44-45).
- 26 Zie par. 2.4 over het behoudende effect van een dergelijke formulering.
- 27 Etheruitzendingen reikten niet ver over de grenzen en satellietontvangers waren duur en schaars.
- 28 HvJ, EG, 26 april 1988, 385/85, Jur. 1988: 2085 (*Bond van Adverteerders*).

- 29 De eisen voor zulke beperkingen, waartoe de verdragstekst zelf geen mogelijkheid biedt, zijn in de jurisprudentie ontwikkeld. Ze komen erop neer dat een communautaire regeling ontbreekt, de maatregel zonder onderscheid geldt, en dat de beperking noodzakelijk is en evenredig aan het nagestreefde doel (aldus Dommering 2001:110, waar ook een vergelijking wordt gemaakt met de noodzakelijkheidstoets – de ‘driestappentoets’ van het EVRM, die in paragraaf 4.4 aan de orde komt).
- 30 HvJ, EG, 25 juli 1991, 288/89, Jur. 1991: I-4007 (*Goudse kabel*).
- 31 Artikel 66, inmiddels artikel 82h, dat nu, nog iets soepeler, vereist dat de buitenlandse uitzender volgens de ter plekke geldende regels bevoegd is; zie verder par. 2.3.
- 32 Wet van 21 april 1987, Stb. 249.
- 33 Artikel 1, onder f, spreekt van ‘elektronisch product met beeld-of geluidsinhoud, dat bedoeld is te worden uitgezonden en bestemd is voor ontvangst door het algemene publiek of een deel daarvan, met uitzondering van datadiensten, diensten die uitsluitend op individueel verzoek beschikbaar zijn, en andere interactieve diensten’.
- 34 De aanstuurders kwamen dus onder toezicht van bestuursleden van instellingen die zij aanstuurden.
- 35 Brief van 11 juni 2004, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29657, nr. 1, *Omzien naar de omroep*, rapport van de visitatiecommissie-Rinnooy Kan (evaluatie van de eerste concessieperiode 2000-2005, in opdracht van de raad van toezicht van de publieke omroep ex artikel 30c Mediawet), d.d. 2 april 2004.
- 36 Persbrief d.d. 18 december 2001, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28161, nr. 1: 16.
- 37 Contentnotitie d.d. 16 mei 2002, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 26643, nr. 37.
- 38 HR, 13 februari 1987, *NJ* 899, en EHRM, 5 mei 1979.
- 39 Het ‘garen’ van informatie wordt, anders dan in het vergelijkbare artikel 19 van het Internationale verdrag inzake burgerlijke en politieke rechten (VN), niet met zoveel worden genoemd.
- 40 EHRM, 28 maart 1990, *NJ* 1991, 739 (*Groppera*) en EHRM, 22 mei 1990, *NJ* 1991, 740 (*Autronic*).
- 41 EHRM, 24 november 1993, *NJ* 1994, 559 (*Lentia*).
- 42 Van der Pot-Donner, 2001: 306.
- 43 Volledigheidshalve: in principe moet een nationale maatregel die een beperking van de vrijheid van meningsuiting inhoudt, vanzelfsprekend binnen de grenzen blijven die het EVRM stelt. Tegelijk mag die maatregel geen inbreuk maken op rechtstreeks werkende regels van EG-recht. Een dubbele grens dus.
- 44 HvJ, EG, 12 november 1969, Jur.: 419 (*Stauder*), 17 december 1970, Jur.: 1125 (*Internationale Handelsgesellschaft*, en 14 mei 1974, Jur.: 491 (*Nold*).
- 45 “1. Eenieder heeft recht op vrijheid van meningsuiting. Dit recht omvat de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid om inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of te verstrekken, zonder inmenging van enig openbaar gezag en ongeacht grenzen.
2. De vrijheid en de pluriformiteit van de media worden geëerbiedigd.”

- 46 HvJ, EG, 26 juni 1997, Jur. 1997: I-03689.
- 47 HvJ, EG, 12 juni 2003, Jur. 2003: I-5659.
- 48 Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling, *Medialogica, over het krachtenveld tussen burgers, media en politiek*, Den Haag, 2003.
- 49 EHRM, 8 juli 1986, NJ 1987, 901.
- 50 Tweede kamer, vergaderjaar 1992-1993, 22800, nr. 37, bijlage 1.
- 51 Uitvoerder: IViR 2004: 19 en het daar vermelde artikel van P. de Meij.
- 52 Laatstelijk in *Grondrechten in het digitale tijdperk*, op. cit.: 27 (dit in overeenstemming met het advies van de commissie-Franken).
- 53 Richtlijn 2002/58/EG, Pb EG L201.
- 54 Richtlijn 2001/29/EG, Pb EG L167/10.
- 55 Het Eindverslag van de Eerste Kamer bij het wetsvoorstel 28482 dateert van 29 juni 2004.
- 56 Er zijn ook volstrekt tegengestelde initiatieven uit particuliere hoek waar te nemen, zoals *creative commons*, *open source*, enz.
- 57 Rapport d.d. 9 januari 2003, STB-03-26.pdf: 98.
- 58 HvJ, EG, 30 april 1974, Jur. 1974: 409.
- 59 COM (84) 300.
- 60 Richtlijn 89/552 van 3 oktober 1989, Pb EG L298/23.
- 61 De richtlijn heeft voor het EU-gebied de praktische betekenis sterk verkleind van de iets oudere Europese Conventie (aangenomen op 5 mei 1989) over grensoverschrijdende televisie, van de Raad van Europa (die op dat terrein artikel 10 van het EVRM aanvult). Artikel 29 van de Conventie beperkt de toepassing tussen EU-lidstaten tot terreinen die niet door EG-recht worden bestreken.
- 62 Richtlijn 2000/31 van 8 juni 2000, Pb EG L178/1.
- 63 Overweging (5), laatste volzin.
- 64 HvJ, EG, 3 februari 1993, Jur. 1993: I-487.
- 65 HvJ, EG, 5 oktober 1994, Jur. 1994: I-4795. De betrokken regel in de TzG is inmiddels gewijzigd.
- 66 HvJ, EG, 5 juni 1997, Jur. 1997: I-3143.
- 67 Beschikking van 20 september 1995, Pb L 134/32.
- 68 COM (97) 623 def, d.d. 3 december 1997. Tegenover convergentie kan divergentie worden gezet, waarbij juist ontvlechting plaatsvindt, ontkoppeling tussen verschillende diensten of functies (bijv. aparte netwerken uitsluitend voor data-diensten).
- 69 Beschikking van 2 april 2003, p.m.
- 70 COM (1999) 657 def.
- 71 Resolutie EP nr. A5-0251/2003, d.d. 3 september 2003. Verslag over TzG, 2003/2033 (INI).
- 72 COM (2003) 784 def.
- 73 Bird & Bird i.s.m. Carat Crystal, 'Study on the development of new advertising techniques' (<http://europa.eu.int/avpolicy/stat/studi>).
- 74 Aanbeveling 98/560 EG.
- 75 COM (2003) 776 def.
- 76 Zie de artikelen 35 e.v. van het Mediabesluit en bijlage II erbij (Stb. 2003, nr. 486).
- 77 Aldus Pb 2003, C 183/3.

- 78 Zie hierover uitvoerig A. Harcourt, 'The Europea Commission and regulation of the media industry', [http://www.medialaw.ru/laws/other laws/european/e-eh.htm](http://www.medialaw.ru/laws/other_laws/european/e-eh.htm).
- 79 OJC 364, d.d. 31 december 1994.
- 80 OJL 53/20, d.d. 19 juli 1996
- 81 OJL 134, d.d. 5 juni 1996.
- 82 Zie bijv. Kinderkanal/Phoenix en Société Française de Production, p.m.
- 83 Pb 2001 C 320/5.
- 84 HvJ, EG, zaak C-280/00, nog niet gepubliceerd,
- 85 1) De begunstigde onderneming moet daadwerkelijk belast zijn met de uitvoering van de verplichtingen, die duidelijk omschreven moeten zijn. 2) De parameters voor berekening van de compensatie moeten vooraf op objectieve en doorzichtige wijze worden vastgesteld. 3) De compensatie mag niet hoger zijn dan de werkelijke kosten en een redelijke winst. 4) Als de keuze niet gemaakt is op grond van een openbare aanbesteding moet de compensatie worden vastgesteld aan de hand van de kosten die een gemiddelde onderneming zou hebben gemaakt.
- 86 Zaak N37/2003, verkrijgbaar op <http://europa.eu.int/comm/secretariat-general/sgb/state-aids/comp-2003/no37-03.pdf>.
- 87 De Raad van Europa heeft op 7 december een *Verklaring over Culturele Verscheidenheid* aangenomen, het *International Network on Cultural Policy* heeft een (concept) *Internationaal Instrument over Culturele Verscheidenheid* gepresenteerd (2002), en de VN en de ITU hebben in de recente *World Summit on Information Society* (2003) ook aandacht besteed aan de (bedreigingen voor) culturele verscheidenheid.
- 88 Zie <http://www.unesco.org/culture/pluralism/diversity/html>.
- 89 Mededeling 'Towards an international instrument on cultural diversity', 27 augustus 2003, COM (2003) 520 def.
- 90 De essentiële technologische ontwikkeling is digitalisering, die de mogelijkheid heeft geopend voor capaciteitsuitbreiding, connectiviteit, mobiliteit, interactiviteit en personalisering (zie De Jong in deze bundel).
- 91 Dat betekent niet dat alle tv-regels, dus ook quota, bijvoorbeeld voor internet zouden moeten gelden.
- 92 Binnen de gecoördineerde gebieden van de TzG-richtlijn hebben lidstaten geen marge meer voor correcties, behalve voor zenders onder hun eigen jurisdictie.
- 93 Veranderingen voor de pers die aan de orde zijn gaan eerder in de richting van meer overheidsbemoedening, althans neigen daartoe (zie par. 4.1). Een veelbesproken instrument is dan weer wel zelfregulering.
- 94 E.J. Dommering 'Een Tirolse politiemann of een Tirolse detective? Over het internet en het mediarecht', in K. Byttebier, R. Feltkamp en E. Janssens (red.), *Internet en recht. Internet et le droit*, Antwerpen/Apeldoorn: Maklu 2001 : 5.

LITERATUUR

- Asscher, L.F. (2002) *Communicatiegrondrechten*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Bardoel, J.L.H. en J.J. van Cuilenburg (2003) *Communicatiebeleid en communicatiemarkt; over beleid, economie en management van de communicatiesector*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Barendrecht, M. (2003) 'Breidel de pers: gewone aansprakelijkheid voor gewone bedrijven', *Nederlands Juristenblad* 78, 38: 2009-2010.
- Beukel, A.J. van den en A.J. Nieuwenhuis (2000) 'Pluriformiteit in het mededingingsrecht', *Mediaforum* 12, 4: 116-124.
- Cuilenburg, J.J. van en D. McQuail (1982) *Media en pluriformiteit. Een beoordeling van de stand van zaken*, WRR Voorstudies en achtergronden mediabeleid, nr. M8, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Dommering, E.J. (2000) *Informatierecht. Fundamentele rechten voor de informatiemaatschappij*, Amsterdam: Otto Cramwinckel Uitgever.
- Harinxma thoe Slooten, L.R. van (2003) 'Toegang tot het recht tegen de media (televisie, pers en radio)', *Nederlands Juristenblad* 78, 38: 1991 e.v.
- Harinxma thoe Slooten, L.R. van (2004) 'De criticus bekritiseerd: een waakhond voor de media?', *Nederlands Juristenblad* 79, 24: 1200-1206.
- Hoffmann-Riem, W. (2003) 'Kann und soll der öffentliche Rundfunk eine Staatsaufgabe sein?', blz. 29-51 in Patrick Donges/Manuel Puppis (Hrsg.) *Die Zukunft des öffentlichen Rundfunks – Internationale Beiträge aus Wissenschaft und Praxis*, Köln: Herbert von Halem Verlag.
- Meij, J.M. de (1982) *Overheid en uitingsvrijheid*, WRR Voorstudies en achtergronden mediabeleid, nr. M1, 's-Gravenhage: Staatsuitgeverij.
- Nota over het massamediabeleid, Tweede Kamer, vergaderjaar 1974-1975, 13353, nr. 2. Staatssecretaris van OC en W *Mediaconcentraties*, Brief met kabinetsstandpunt inzake het advies van de Commissie Mediaconcentraties, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999-2000, 27087, nrs. 1-2.

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)
- 71 Focus op functies. Uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid (2005)

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

Verkenningen nrs 1 t/m 6 zijn verkrijgbaar in de boekhandel of via Amsterdam University Press, Prinsengracht 747-751, 1017 JX Amsterdam (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 CШOB (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)

Trends in het medialandschap

Het medialandschap is voortdurend in beweging. Vertrouwde indelingen als die in verschillende infrastructuren en in verschillende media als pers, televisie en radio verliezen steeds meer hun betekenis voor zowel de gebruiker als het beleid. Klassieke instituties als het ochtend- en avondblad en de publieke omroep verkeren in zwaar weer als gevolg van het explosief toegenomen aanbod, de soms moordende concurrentie en een steeds vluchtiger publiek dat veel oude loyaliteiten heeft laten varen. Internationalisering, commercialisering en digitalisering zijn slechts een paar van de kernontwikkelingen die de toekomst van het medialandschap bepalen. Deze dynamiek is het gevolg van technologische, economische en sociaal-culturele ontwikkelingen. Maar ook van het mediabeleid en -recht dat reageert op de ontwikkelingen en ze probeert bij te sturen.

In deze verkenning, die gelijktijdig met het WRR-rapport *Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid* is gepubliceerd, analyseren verschillende auteurs van de WRR en het CPB de dominante economische, sociaal-culturele, technologische en juridische ontwikkelingen die voor de toekomst van het medialandschap van belang zijn. De redactie werd gevormd door Wim van de Donk, Dennis Broeders en Frans Hoefnagel.

ISBN 90-5356-734-8



9 789053 567340