De informatiemaatschappij

Jean-Claude Burgelman
Docent communicatiewetenschappen VUB
Directeur van het Centrum voor de Studie van de Nieuwe Media, Informatie en Telecommunicatie (SMIT)

Door het samenvoegen van media- en telecomtoepassingen ontstaan er plots zeer veel mogelijkheden: in theorie is alles voor iedereen op elk moment bereikbaar via telefoon en/of kabeltelevisietoestel. Handig om weten is hoe deze informatie-overstroming nuttig aangewend kan worden zonder dat alles weggespoeld wordt [1].

Onze maatschappij is de laatste vijftien jaar sterk en snel geëvolueerd. Niet in het minst heeft de snelle evolutie in de telecommunicatie- en mediasector het aanzien van onze samenleving beïnvloed. Tot nu toe ondergaan we deze evolutie. Maar de eigenlijke vraag is: wélke samenleving willen wij? En op welke manier kan een gemeenschap in een tijd van de vrije concurrentie een evolutie sturen? Dat de technologische evolutie in de telecommunicatie en de media gevolgen zal hebben voor onze maatschappij is zondermeer duidelijk. Hoe we deze evolutie moeten aanpakken is dat veel minder. Hieronder stip ik de belangrijkste evoluties aan en duid ik de mogelijke aanpak ter verdediging van de pluriformiteit aan.

De grote veranderingen [2]

Tot midden de jaren '80 werd het mediadiscours beheerst door een culturele logica. Dat is voltooid verleden tijd. Nu wordt gedacht in termen van winstmaximalisatie. Die evolutie werd mogelijk gemaakt door het Europese beleid dat een ééngemaakte, open markt voorziet voor alle diensten, de audio-visuele incluis. De nieuwe, nogal postmoderne filosofie van het cultureel consumentisme, waarbij het succes van een produkt afgelezen wordt van de mate van publieke consumptie, versterkt die tendens: alleen een groot publiek beslist over het bestaan van een programma of een omroepmaatschappij. Deze optie verklaart ook de vorming van oligopolische en pan-Europese multi-mediagroepen. Het veronderstelde economische groeipotentieel van de mediasector (met de bijbehorende tewerkstelling) versterkt die gang van zaken nog. De druk op wat rest van de openbare omroepsector zal dus in de toekomst verder toenemen. Of dit alles zal leiden naar nog meer zenders en naar een nog gedifferentieerder en individueler kijkgedrag is nog maar de vraag. Onderzoek toont immers aan dat de mediaconsumptie de laatste jaren relatief stabiel blijft. Dat betekent dat elk nieuw initiatief in competitie treedt met de reeds bestaande. Bovendien valt op dat de bestaande, generalistische, nationale zenders sterk blijven scoren. In Vlaanderen, waar elke kabelabonnee gemiddeld 25 zenders kan ontvangen, kijken 3 op 4 mensen nog steeds in de eerste plaats naar Vlaamse omroepen. Daarna volgen op een verre afstand de Nederlandse zenders, dan de video, en dan pas de thematische en anderstalige zenders. Het lijkt er dus sterk op dat, ongeacht wat er aangeboden wordt, een generalistische zender met een sterke culturele herkenbaarheid veel kans op overleven heeft.

Telecom

In de telecommunicatiesector is op dit moment volop een overschakeling aan de gang van

monopolistische, door de overheid gedirigeerde bedrijven naar concurrentiële, door de markt gedirigeerde bedrijven. Onder druk van de grote gebruikers en het Europese beleid is de telecommunicatie de laatste tien jaar grondig gewijzigd. In 1998 komt er concurrentie op de markt van de telefonie. Geen enkel Europees land zal dan nog het honderd jaar oude, monopolistische telecommunicatieregime kennen.

Hét argument om deze monopolies op te doeken is dat ze 'ongeschikt' en 'inefficiënt' werken. Tot op vandaag heeft echter geen enkel onderzoek deze vermeende inefficiëntie daadwerkelijk onderzocht en vergeleken met de 'nieuwe efficiëntie' van een commercieel bedrijf. Efficiëntie of inefficiëntie is trouwens moeilijk te onderzoeken. Net als de 'kwaliteit' in de omroepsector, kan ze immers gemeten worden volgens verschillende criteria die variëren naargelang van de economische, technische of sociale perspectieven. De kritiek op de monopolistische situatie is samen te vatten in twee punten: de traagheid van de diensten en de hoge prijzen voor de professionele gebruikers (wat overigens een bedoeling had, nl. de financiering van de 'universele dienst'). In de kritieken wordt meestal geen rekening gehouden met wat het monopolie betekend heeft in de opbouw van de economie van een land, voor de ontwikkeling van R&D in de telecomsector, voor de levensstandaard van de mensen.

De verwevenheid tussen nationale belangen en de telecommunicatiesector verklaart waarom het dereguleringsproces in Europa moeizaam verloopt. De meeste nationale overheden willen de bestaande monopolies zo lang mogelijk behouden. Ze houden de markt zo gesloten mogelijk door kartelvorming op nationaal vlak na te streven, al dan niet achter een façade van liberalisering. Het zijn vooral de kleinere landen en de 'minder bevoordeelde regio's' die er minder toe geneigd zijn de totale liberalisering toe te staan, omdat hun kleinere markt niet opkan tegen de grotere, net als in de audio-visuele sector.

Of het belang van de natie-staat in de telecomsector zal afnemen, is nog maar de vraag. Want hoe globaal de economie en de wereld ook mogen worden, de politieke legitimatie van de volksvertegenwoordigers van de natie-staat ligt niet op het globale vlak maar op het lokale: ze moeten genoeg kiezers achter zich kunnen scharen. Die kiezers laten hun stemgedrag tot nader order niet afhangen van een verbeterde handelsbalans met het Verre Oosten of een betere concurrentiepositie ten opzichte van de VS op vlak van de informatiesamenleving, maar van werk en welzijn voor zichzelf en hun naasten.

Onbekende convergentie

De derde invloedsfactor in de moderne evolutie is de mogelijke technische convergentie van twee tot nu toe gescheiden werelden: de omroep en de telecommunicatie. Door een samengaan van beide sectoren zullen de bestaande reguleerende principes met hun specifieke transmissiepatronen en aparte beheers- en exploitatielogica niet langer geschikt zijn. Als het niet meer uitmaakt of diensten via de kabel dan wel via de telefooninfrastructuur worden aangeboden, dan is het van vitaal belang te weten welke soort diensten in welk regulatorisch concept passen. Wordt een porno-database die aangeboden wordt door een telecom-operator onderworpen aan de regels van de mediacontrole of aan die van de telecommunicatie, waar de inhoud weinig of niet gecontroleerd wordt? Kan een racistische partij die via het telecommunicatienetwerk een selectieve betaalzender opricht aansprakelijk gesteld worden in het kader van het mediarecht of niet? De vraag of mediaregels gebaseerd op culturele en politieke criteria (dus op de inhoud) verzoend kunnen worden met telecomregels gebaseerd op het verzorgen van het communicatieverkeer (waar niet de inhoud maar het doorgeven het criterium is) wordt steeds pregnanter.

Een nieuwe verhouding welvaart-welzijn [3]

Naast de drie grote trends in de communicatiewereld zijn er ook belangrijke algemeen maatschappelijke verschuivingen vast te stellen. Sinds de tweede wereldoorlog is het gangbare beleid in de Westerse wereld gebaseerd op een 'sociaal contract' tussen het individu en de collectiviteit (vaak de staat), met het oog op de uitbouw van de verzorgingsstaat. Dat sociaal contract garandeert het recht op arbeid door het nastreven van volledige en levenslange werkgelegenheid, het

voorzien van collectieve arbeidsovereenkomsten. Het bestrijdt de armoede door minimuminkomens en maatschappelijke bijstand; het beschermt tegen maatschappelijke risico's door de sociale zekerheid; en het wil gelijke kansen bevorderen door goedkoop en kwaliteitsvol onderwijs en cultuur.

Met de opgang van het nieuwe conservatisme (verpersoonlijkt door Reagan en Thatcher) en onder druk van het financieel kapitalisme, de economische recessie en allerhande technologische innovaties, wordt het sociaal contract langzaamaan verbroken. De volledige tewerkstelling komt steeds meer onder druk te staan en de idee dat we 'moeten leren leven' met 30% ondertewerkstelling of werkloosheid wint veld. De armoedebestrijding krijgt steeds minder centen of wordt vervangen door liefdadigheid, dus geprivatiseerd. De sociale zekerheid, die niet alleen dienst doet als vangnet, maar ook het consumptiepotentieel van de allerlaagste inkomensniveaus op peil houdt, wordt aan banden gelegd. Het gelijke kansen-beleid staat onder sterke druk door de opkomende privatisering van het onderwijs, de cultuurvoorzieningen en de media. En juist in die 'zachte' sectoren zijn er, net als in de communicatiesector, werkgelegenheidskansen te over.

Maar de visie dat een zo minimaal gestuurde markt het beste regulerende mechanisme is om het economische leven (en dus de verdeling van de welvaart en het welzijn) te bepalen, staat nu eenmaal centraal. De solidariteitsgedachte wordt steeds meer vervangen door overwegingen van eigenbelang: wat kost ziekte, hoeveel werklozen kunnen wij betalen, zijn pensioenen geen luxe uit het verleden? Hoelang is die trend nog houdbaar in een maatschappij die kreunt onder de ingrijpende sociale transformaties die gepaard gaan met de overgang naar een informatiesamenleving: de marginalisering van de arbeidersklasse, de degradering van de middenklasse, de polarisering van de maatschappij, de vergrijzing van de bevolking?

De Westeuropese cultuurcrisis [4]

De verschuiving van 'solidariteit' als sturend concept van onze maatschappij naar 'competitiviteit' hangt samen met duidelijke veranderingen in het cultuurbeleid en zingevingsmodellen. Er heeft zich een verschuiving voorgedaan van wat gemakshalve 'cultuurpaternalisme' wordt genoemd (kwaliteit is een schaars goed dat naar zoveel mogelijk mensen gebracht moet worden) naar 'postmodernisme' (kwaliteit is wat de gebruiker/kijker ervan maakt en is dus niet schaars). Op omroepgebied vertaalt zich dat in het opgeven van de publieke omroepmodellen (de 'staat' weet wat goed is voor de kijker) ten voordele van commerciële modellen (alles is kwaliteit en de kijker bepaalt autonoom zijn keuze).

Het tweede element wordt wel eens aangeduid met de term 'de cultuurcrisis' in het Westen. Door een referentiekader van 'nieuwe' postmoderne waarden en normen, en de globalisering inplaats van de natie-staat-gedachte verliest de burger houvast. Door een gebrek aan maatschappelijke projecten en/of richtinggevende wereldbeelden valt men steeds meer terug op gedegen waarden en normen die 'hun waarde reeds bewezen', zoals taal, ras, godsdienst en andere vormen van cultureel integrisme. Op omroepgebied vertaalt zich dat als volgt. Enerzijds wordt ervan uitgegaan dat Europese produkties beter zijn omdat ze niet-Amerikaans zijn (zonder rekening te houden met het feit dat de meeste Amerikaanse mediagroepen, zoals trouwens ook steeds meer Europese, multinationals zijn). Anderzijds wordt de vraag wat er dan wel zo specifiek is aan die ('bedreigde') Europese cultuur omzeild. Dit is een moeilijke, maar essentiële discussie. Een beetje anders gesteld: zijn het Amerikaanse *Schindlers List* of het Franse *Germinal* opvoedkundige successen of zijn het slechts schaamlapjes voor een door en door commerciële sector?

De fout is de oorsprong van een programma - een volstrekt irrelevante indicator - te gebruiken om de invloed op het publiek te vooronderstellen. Trouwens wàt is de specifieke kwaliteit van de Europese of nationale cultuur? Dit is een zeer moeilijke kwestie, want bijna niet te meten via onderzoek. Het verklaart ook waarom kwaliteit in de audio-visuele media uiteindelijk dan maar bepaald wordt door de kijkcijfers of - in postmoderne termen - beschouwd wordt als totaal irrelevant, omdat de kijker door de daad van het kijken zelf beslist wat kwaliteit is.

Nieuwe verhouding privé-publieke sfeer [5]

De overgang naar een informatiesamenleving moet ook gezien worden in het licht van de fundamentele wijzigingen in de privé-levens en publieke levens van de burgers. Ten eerste is het verrichten van arbeid van de privé-wereld naar de publieke wereld verschoven. De arbeid verloopt daar volgens gestandaardiseerde en meestal sterk geformaliseerde (nine-to-five-)procedures. Zelfstandige thuisarbeid, het verrichten van loonarbeid thuis, het wonen naast de fabriek, ... het behoort allemaal tot het verleden. De toegenomen mobiliteit zorgt ervoor dat er geen enkel verband meer moet zijn tussen de plek waar men werkt en die waar men woont.

De nieuwe communicatietechnologie maakt een terugkeer naar de privé-arbeidssfeer mogelijk. De aantrekkingskracht van telewerken kan ondermeer verklaard worden uit de behoefte om arbeid weer op een meer persoonlijke manier in te vullen. Maar ook in de privé-sfeer is er veel veranderd. Veel taken uit de privé-sfeer zijn 'publiek' geworden. Hierdoor en door de evolutie naar kleinere gezinnen is er veel meer tijd vrijgekomen voor activiteiten die niet alleen ten dienste staan van arbeid. Dit verklaart het succes van de massamedia in onze vrijetijdsmaatschappij.

Tegelijkertijd heeft deze evolutie ook de individualisering van de privé-sfeer mogelijk gemaakt. Het belang dat gehecht wordt aan de individuele ontplooiing binnen het gezin - een voorrecht dat lange tijd enkel weggelegd was voor de adel en de bourgeoisie - getuigt daarvan. Vandaar ook het toenemende succes van de individuele consumptie van massamedia (walkman, videorecorder). Deze toenemende individualisering van de privé-sfeer heeft op zijn beurt geleid tot het ondergraven van de 'stabiliteit' van het gezin en de opkomst van allerlei andere vormen van gezinnen.

Waar zijn de boeien?

Hoe werken al deze evoluties op mekaar in? Voor het eerst sinds tweede wereldoorlog ziet het ernaar uit dat het geïndustrialiseerde Westen, waar technologisch alles kan en waar de communicatietechnologie zo goed als alle beperkingen in tijd en ruimte heeft opgeheven, afstevent op een sociaal-maatschappelijk springtij waar het leuk, maar ook zeer gevaarlijk 'surfen' is. Leuk, omdat alles kan. Gevaarlijk, omdat de culturele en sociale samenhang (het deel uitmaken van een gemeenschap), waarin de media en telecommunicatie een rol spelen, verbrokkelt. Regulerende concepten als de universele dienst (iedereen moet aan de laagste tarieven deel kunnen uitmaken van de (telecommunicatie)gemeenschap) en publieke dienst (elk lid van de gemeenschap heeft het recht op het cultureel best beschikbare) speelden een essentiële rol in die samenhang. De communicatieregulering speelde een belangrijke rol in de bevordering van gelijke kansen. De communicatietechnologie speelt nu ook een belangrijke rol als groeipool en werkverschaffer. De discussie over de communicatieregulering en meer bepaald over de concepten universele en publieke dienst is niet alleen van belang om gelijke toegang en kwaliteit van de (openbare) communicatie te garanderen, maar is van kapitaal belang voor de toekomst van de informatiemaatschappij. De discussie over de toepassingsgebieden van de universele en publieke dienst is nog meer dan in het verleden een fundamenteel debat. De vraag of de principes van universele en publieke dienst, naar analogie van de principes van onze verzorgingsstaat, de stabiliserende factoren in de informatiemaatschappij zullen zijn, is dan ook volkomen terecht. Anders gesteld: zijn de universele en publieke dienst de boeien die de surfende burger een houvast bieden bij springtij? En vormen zij een voldoende garantie voor een pluriform aanbod?

De zorg om pluriformiteit

De zorg om de pluriformiteit in communicatiesystemen wordt vrij algemeen aanvaard [6]. Een communicatiesysteem wordt als pluriform beschouwd als het voldoet aan volgende criteria [7]: het moet een brede reflectie bieden van de maatschappelijke diversiteit, het moet toegankelijk zijn voor burgers die expressie willen geven aan hun waarden en normen, er moeten keuzes mogelijk zijn binnenin de verschillende mediasoorten (bv. kan er gekozen worden tussen verschillende kranten?) en binnenin het hele systeem (kan iedereen toegang krijgen tot elke communicatiesoort?).

De steun aan de pers, de verdediging van de publieke omroep, het uitbouwen van de openbare bibliotheken vonden in het verleden altijd een legitimatie in de al dan niet subjectief gemaakte vaststelling dat de pluriformiteit verstoord werd. In één trek werd en wordt ervan uitgegaan dat de overheid de pluriformiteit van de informatie moet garanderen. Indien de gewenste pluriformiteit verstoord wordt, moet de overheid optreden. Het handhaven van de pluriformiteit wordt nog altijd beschouwd als een 'zorg'functie. Zo worden in de Europese beleidsdocumenten de universele dienst (het verlenen van toegang tot de informatie-infrastructuur en de media die erop zullen circuleren) en de publieke dienst (het verzorgen van diversiteit) als principe nooit in vraag gesteld. In het Europese discours zijn het zelfs de garanties opdat de informatie-infrastructuur zich zo ontplooit dat iedereen, althans in principe, gelijk is. De vragen of in de toekomst iedereen nog wel zal kunnen genieten van al die fantastische nieuwe diensten op de informatie-infrastructuur, of er nog een reële keuze zal zijn tussen de 400 kanalen die aangeboden zullen worden, of daarbij nog een kwaliteitsaanbod voorradig zal zijn en of de modale burger niet het slachtoffer zal worden van de gevreesde sociale dualisering die de informatie-infrastructuur zal teweegbrengen, zijn in de meeste beleidsdocumenten niet eens aan de orde. Er wordt nogal gemakkelijk van uitgegaan dat het gevoerde beleid inzake pluriformiteit moeiteloos doorgetrokken kan worden naar de informatiesnelwegen. Moeilijke problemen, zo wordt dan gesteld, kunnen makkelijk opgelost worden door te voorzien in universele dienstverlening en in mogelijkheden tot publieke interventie ten voordele van de pluriformiteit.

Waarom zorgen voor pluriformiteit?

Net zoals bij de invoering van alle communicatietechnologieën bestaan er over de mogelijkheden van de informatie-infrastructuur zowel 'doom'- als 'boom'scenario's: de ene vindt dat de keuzevrijheid in gevaar komt, de andere ziet onbeperkte mogelijkheden. Sommigen vrezen dat de bestaande pluriformiteit in de media teloor zal gaan, omdat grote media-industrieën allianties en fusies aangaan om te kunnen investeren in de dure technologie. Grote persgroepen, uitgeverijen en commerciële omroepen dringen daarentegen aan op het afschaffen van verbodsbepalingen op het 'cross ownership' (eigenaarschap over de verschillende mediasectoren heen (krant, regionale bladen, televisie-omroep, kabelmaatschappijen, produktiebedrijven). Volgens hen vormen die bepalingen een belemmering bij de vorming van grote multi-mediale groepen die nodig zijn om sterk voor de dag te komen op de nieuwe informatiestructuur.

Hoe moet de regelgeving inspelen op deze nieuwe situatie? Zeker niet overhaast. De geschiedenis leert immers dat mediasystemen slechts langzaam veranderen. Een nieuw medium betekent niet de dood van de bestaande. De radio werd niet verdrongen door de televisie. De televisie betekende niet de ondergang van de film. De geschreven pers, waarvan de dood al zovele keren voorspeld werd bij de lancering van een nieuw medium, bestaat nog steeds. De post is nog altijd één van de grootste communicatieondernemingen. Ook het technologische potentieel dat de informatie-infrastructuur biedt om tot een integratie van al deze communicatievormen te komen, betekent nog niet dat er plots radicale koerswijzigingen zullen plaatsgrijpen. Daarvoor hangt het gebruik van mediaprodukten te veel af van het (beperkte) tijds- en financieel budget, en van wat ik hierboven de 'culturele nabijheid' heb genoemd. Het succes van mediaprodukten blijft sterk plaatsgebonden. De herkenbaarheidsfactor speelt een belangrijke rol. De Vlaamse gebruiker zal de eigen media niet massaal in de steek laten.

Ik zie dan ook geen enkele reden om de hele communicatieregeling snel te herzien. Wél moeten wij dringend anticiperend beginnen na te denken over de machtsverhoudingen die de sector sterk zullen veranderen. Het is duidelijk dat zij wél verregaande gevolgen kunnen hebben voor de pluriformiteit van het aanbod. Op dit moment zijn er allerlei concentratiebewegingen in de uitgevers- en omroepwereld aan de gang. Het argument daarbij is dat schaalvergroting nodig is om sterk te staan op de informatie-infrastructuur. Maar ook andere actoren van de informatie-structuur (telecommunicatiebedrijven, pro-

ducenten van micro-elektronica, softwareproducenten) zien in dat de toekomst van de informatie-infrastructuur in de aangeboden 'inhoud' ligt en verleggen hun strategieën in die richting. Zo zijn Sony en Microsoft zeer geïnteresseerd in het opkopen van film- en TV-bedrijven. Het verklaart ook waarom in Vlaanderen telecommunicatiebedrijven, kabelmaatschappijen, uitgeverijen en omroepgroepen geclusterd zitten rond de informatie-infrastructuur. En het verklaart waarom Philips en zijn Amerikaanse telecommunicatiepartner de Amsterdamse kabel hebben gekocht.

Er is een duidelijke trend naar de integratie van de software met de hardware en van de produktie met de distributie-elementen van de media-industrie. Omdat de nieuwe diensten vooralsnog een onzekere business zijn en omdat de informatie-infrastructuur aangelegd moet worden met privé-kapitaal (zonder overheidssteun) hebben de communicatiebedrijven bedrijfstechnisch gezien geen andere keuze dan het nastreven van een zo groot mogelijke horizontale en verticale integratie. Deze situatie levert een eigenaardige contradictie op: hoe meer competitie er is, des te onzekerder wordt de 'return on investment'. Daarom gaan privé-bedrijven anti-competitieve strategieën ontwikkelen.

In zo'n scenario van integratie en oligopolisering zijn er redenen te over om bezorgd te zijn over de pluriformiteit. Niet omdat er plots allerlei nieuwe vormen van massacommunicatie opduiken, maar omdat het huidige beleid een verregaande concentratie impliceert. De vraag is dan ook of het volstaat te schermen met begrippen als 'universele dienst' en 'publieke dienst' als instrumenten ter handhaving van de pluriformiteit. De 'universele dienst' en 'publieke dienst' worden al te gemakkelijk gezien als correctie van de als onvermijdelijk voorgestelde deregulering (omdat anders de informatie-infrastructuur nooit gefinancierd raakt). Daarbij valt op dat zij gehanteerd worden alsof het universele concepten zijn die een eigen toepassingslogica kennen.

Publieke en universele dienst

Hoewel beide begrippen niet hetzelfde betekenen (universele dienst vertaalt zich meer economische en is meetbaar; publieke dienst heeft een meer politiek-culturele dimensie en is niet meetbaar) worden ze wel op een nogal simplistische, formalistische en bijna idealistische wijze gebruikt. Alsof het concepten zijn die uit zichzelf operationeel zijn, en die een eigen logica hebben die regulatorisch doeltreffend zou zijn alleen maar door het concept toe te passen op het probleem. Beide concepten zijn niet alleen het resultaat van technologische gedetermineerdheden, zoals de schaarste van frequenties bij de omroep of de nood aan een natuurlijk monopolie bij de telecommunicatie. Ze zijn ook zeer afhankelijk van politieke en economische onderhandelingen, die van land tot land verschillen en die aanvankelijk in een zeer elitaire omgeving werden gevoerd. Op het moment dat de 'universele dienst' en de 'publieke dienst' aanvaard werden als regulerende concepten in telecommunicatie en omroep, was het gebruik van telefoon en radio immers beperkt tot de elite van de bourgeoisie, die zich een radiotoestel en een telefoon kon veroorloven. Het is dan ook fundamenteel fout om in het huidige debat over de informatie-infrastructuur beide concepten zondermeer als uitgangspunt te nemen zonder ze naar de huidige, veel ingewikkelder situatie te vertalen. Het toepassen van de 'universele dienst' zal rekening moeten houden met de nationale eigenheden, net zoals de 'publieke dienst' niet zonder de notie van 'culturele nabijheid' kan. Anders gezegd: gelijke distributie, gelijke toegang en kwaliteit van diensten in een volledig geliberaliseerde markt kunnen niet simpelweg afgedwongen worden door zomaar een concept als 'universele dienst' op te leggen, zonder daarover te onderhandelen met de industriële, politieke en sociale actoren. Men kan zich zelfs afvragen of 'universele dienst' überhaupt nog wel op de agenda staat. Discussies over de prijsdifferentiaties tussen landelijke en stedelijke telefoonabonnees, die ten nadele van de eerstgenoemden uitvallen, zijn allang geen taboe meer.

De invoering en toepassing van de 'publieke dienst' en de 'universele dienst' stelt trouwens telkens het probleem van de openbare representatieve verantwoordelijkheid. Wat zijn immers de criteria waaraan diegenen die de belangen van deze diensten verdedigen, moeten voldoen? In wiens belang werken zij en hoe wordt dat 'ge-

meten'? Bij de publieke omroep gaat dit over hoe de leden van de Raad van Beheer zich verhouden tot het publiek. In de telecommunicatiesector rijst deze vraag bij het bespreken van de belangrijke en toenemende rol van de regulatoren. Eigenlijk gaat het over twee fundamentele problemen: de representatieve democratie en de prioriteiten inzake maatschappelijke waarden. Dat zijn twee elementen die in dit postmoderne tijdperk juist niet aan de orde zijn, omdat in de postmoderne argumentatie alleen het individu zichzelf kan vertegenwoordigen en het recht heeft om zijn belangen te verdedigen.

Even simplistisch is het gebruik van de termen 'markt' en 'staat' in de beleidsdebatten over communicatie. Meestal wordt de marktgerichte regulering tegenover de overheidsregulering geplaatst. Maar in het verleden is het nooit ofwel het ene, ofwel het andere geweest. Het reguleren van de markt was nooit een doel op zich, maar een middel om maatschappelijke belangenconflicten op te lossen. Zo was in de meeste Europese landen de publieke omroep bijvoorbeeld een compromis tussen de elektronicaindustrie die aarzelde om met een privé-omroep te beginnen en een overheid met een dynamische politieke wil om de nieuwe communicatiemiddelen te controleren. Toen de traditionele industrie later op zoek ging naar nieuwe markten - en de meeste Europese regeringen blijkbaar onkritische of onpartijdige omroepen boven de openbare verkozen - lag de weg open voor de liberalisering. Net zoals op telecommunicatiegebied het monopolie van de PTT het resultaat was van dezelfde belangenconflicten en pas gedereguleerd werd, toen de grote holdings eind jaren '70 op zoek hingen naar nieuwe markten. Het is dus fout te veronderstellen dat marktmodellen en overheidsmodellen in hun zuivere vorm ooit een doel op zich zijn geweest, laat staan dat ze ooit zouden hebben bestaan. Beide modellen hebben positieve en negatieve punten, afhankelijk van de criteria die gekozen worden om ze te evalueren (efficiëntie, vernieuwende kracht, sociale dimensie).

Pluriformiteit d.m.v. de openbare omroep

Vooral in de omroepdiscussies werd de vraag naar de legitimiteit van het overheidsoptreden versus de markt vaak gesteld. Omdat vandaag ook de debatten over de informatie-infrastructuur al gauw verschuiven naar een voor of tegen de publieke omroep, is het interessant de argumentatie voor of tegen een actief sturend overheidsbeleid inzake de pluriformiteit op de informatiesnelweg te bestuderen.

Door de toenemende commercialisering van de mediamarkt hebben de publieke omroepen in heel Europa het lastig om zich te handhaven. De concurrentiële positie waarin zij nu verkeren brengt hen immers in een paradoxale situatie. Het gemakkelijkste antwoord op de privé-omroepen is de imitatie van hun commerciële programmatie en strategieën. In de realiteit is dat ook de meest toegepaste strategie. Maar juist daarom worden de publieke omroepen sterk bekritiseerd: ze bieden dan immers ongeveer hetzelfde aan als een commerciële organisatie en gedragen zich als marktgerichte instellingen. Op dat moment bestaat er geen enkele reden meer om marktafwijkende steun (de omroepbijdrage) te laten voortbestaan. De legitimiteit van die overheidssteun is juist dat hij een beleid mogelijk maakt waardoor doelstellingen gerealiseerd worden die niet door de markt worden verzorgd. Waarom zou de overheid in zo'n 'imitatie'scenario betalen voor iets dat 'gratis' verstrekt wordt door de commerciële zenders? Als de publieke omroep echter voor de omgekeerde strategie zou kiezen, en een programmabeleid zou voeren dat gericht is op kwaliteitsvolle informatieve, culturele en opvoedkundige behoeften, dan zou dat waarschijnlijk niet dezelfde succesvolle kijkcijfers opleveren. In dat geval zou de overheid weer weigeren de publieke omroep nog langer te steunen, omdat er niet genoeg mensen naar kijken. Deze paradox is niet op te lossen, zolang er uitsluitend geredeneerd wordt binnen de perken van kijkcijfers.

De 'filling the gap strategy' wordt soms voorgesteld als de oplossing voor publieke zenders: ze moeten aanbieden wat de markt niet aanbiedt. Dat zal hun niet-marktgerichte structuur rechtvaardigen. Deze strategie wordt echter ook bekritiseerd, omdat het publieke beleid zich dan beperkt tot een soort van 'niche marketing'. En de legitimiteit van een massamedium ligt nog altijd niet in het bereiken van beperkte doelgroe-

pen, maar wel in het bereiken van een zo breed mogelijk publiek. Ook de kijkcijfers tonen aan dat de TV-markt zich richt naar de massa en dat 'niche-zenders' slechts marginale fenomenen zijn. Een andere kritiek stelt dat een democratie een alternatief nodig heeft voor de commerciële omroepen en dat daarom alleen een publieke omroep de noodzakelijke sociale integratiefunctie kan vervullen.

Kortom, in de discussie over de legitimiteit van het publiek bestel is het vooral de vraag of de publieke omroep een marktsegment is, dan wel een communicatieve attitude t.o.v. het publieke. In die attitude is de publieke omroep het platform waar een natie gestalte geeft aan wat zij op een bepaald moment aan een zo groot mogelijk deel van haar burgers wil meegeven inzake informatie, cultuur, ontspanning. Al naargelang het antwoord op die vraag krijgt de discussie over de toekomst van het publieke bestel een totaal andere wending. In een utilitair, individualistisch burgerschapsmodel kan de publieke omroep volstaan met een doorgeeffunctie voor de schone kunsten en dergelijke. In een meer communautair burgerschapsmodel daarentegen moet de openbare omroep een totaalaanbod brengen om zo veel mogelijk mensen te integreren in een bepaalde cultuurpolitieke optie. Om tot een organiserende en operationele regulerende structuur van de publieke omroep te komen is een normatief debat noodzakelijk.

Het debat over de aard van de publieke omroep versus de commerciële omroep berust op twee veronderstellingen. Enerzijds heeft de publieke omroep geen inherent operationeel mechanisme dat haar management bepaalt, zoals de winst bij de commerciële omroep. De publieke omroep is slechts een begrip. Anderzijds wordt aangenomen dat het publieke audio-visuele exploitatiemodel inderdaad een aparte organisatorische manier is om een omroepinstelling te runnen. Meer bepaald wordt aanvaard dat de publieke omroep andere programma's aanbiedt dan de commerciële, omdat de produktie op een andere manier georganiseerd wordt. Deze specificiteit van de publieke omroep wordt maar zelden betwist. Integendeel, van de specifieke kenmerken van een publieke omroep wordt gesteld dat zij van bij het begin aanwezig zijn. Daardoor is er een ware ideologie van de publieke omroep ontstaan: de publieke omroep was en is beter dan de commerciële omroep, omdat hij georganiseerd is op een niet-marktgerichte manier. Op geen enkel punt doorstaat het exploitatiemodel 'publieke omroep' de toets van de empirische verificatie. Onderzoek toont aan dat er geen systematisch verschil in programmering bestaat tussen publieke en commerciële omroepen. Of een omroep als een 'publieke dienst' is georganiseerd, kan dus niet bepaald worden op basis van het aanbod. Onderzoek toont aan dat de publieke omroep ook op het gebied van management op dezelfde manier functioneert als een commerciële. M.a.w. de vooronderstelling dat de publieke omroep een alternatief biedt voor de commerciële programmatie omwille van een verschillende organisatiestructuur en een ander beheersmodel is onjuist. Dit alles betekent dat de output van een publieke omroep niet alleen afhangt van kenmerken die inherent zijn aan de media of aan de specifieke manier waarop de omroep georganiseerd is (zoals in de meeste onderzoeken vooropgesteld wordt), maar veeleer in verband gebracht moeten worden met elementen die niét inherent zijn aan de media, zoals politieke cultuur of economisch beleid. Simpel gezegd: de kwaliteit van de BBC is misschien meer het gevolg van het Engelse culturele klimaat dan van 'typische' BBC-factoren.

Het is belangrijk te erkennen dat de 'publieke omroepdienst' niet een gegeven of vastgelegd organisatorisch concept is met een ingebakken en geëigende ontwikkelingszin en een universele toepasbaarheid. De 'publieke omroep' moet veeleer gezien worden als een normatieve en dynamische, want in de tijd variabele reeks regels, die constant moeten worden herzien en geherdefinieerd (maar niet heruitgevonden) overeenkomstig de constante veranderingen in de machtsverhoudingen en de maatschappij. Dat kan betekenen dat naargelang van de context - de situatie van de markt, de politieke noodzaak, de sociale vraag - gepleit wordt voor een omroeporganisatie met een veelheid aan zenders of een mengvorm van commerciële omroepen. Feitelijk kan ook hier nagegaan worden of er sprake is van

een 'rijpe' marktsituatie, waar geen sterk publiek optreden nodig is, of van een 'onrijpe'. De naoorlogse heropbouw was een onrijpe situatie, waarin een sterke publieke omroep gewenst was. Vandaag is de markt veeleer 'rijp' en kan door een goed toezicht op de commerciële omroepen hetzelfde doel bereikt worden zonder een veelheid aan publieke netten. Met het openstellen van de Europese grenzen, ook op omroepgebied, belanden de eigen nationale omroepen opnieuw in een 'onrijpe' situatie en is, zeker op korte termijn, een sterk publiek optreden noodzakelijk. Dat hoeft niet persé alleen via publieke structuren te gebeuren. Het kan ook via allerlei steun- en produktiefondsen geregeld worden [8].

Over de noodzaak van een publieke omroepdienst kan tot in het absurde gediscussieerd worden. Maar als er belang gehecht wordt aan de voorziening van een cultureel systeem waarin mensen zich herkennen als een deel van hun gemeenschap, die op zijn beurt deel uitmaakt van een ruimere multi-culturele en multi-etnische Europese gemeenschap, dan volgt daaruit bijna onvermijdelijk de promotie van een cultuur van diversiteit in plaats van één van uniformiteit. In die redenering zitten we duidelijk met een 'onrijpe' situatie. Die ambitie gaat immers - zeker in een kleine omroepmarkt - lijnrecht in tegen de manier waarop de audio-visuele commerciële markt functioneert. Een publieke omroep moet dan ook ondersteund worden. Maar dat kan alleen gelegitimeerd worden vanuit een normatief standpunt. Dat vereist dan weer een visie op cultuur. Het betekent ook dat het als waardenvrij vooropgestelde postmodernistische credo van de culturele soevereiniteit van de burger-consument losgelaten wordt.

Besluit

Pluriformiteit op de informatie-infrastructuur zal hoe dan ook geregeld en waarschijnlijk afgedwongen moeten worden. Er is geen enkele reden om overhaast te werk te gaan. De bestaande regulatorische concepten en filosofieën moeten opnieuw bekeken en doordacht worden. Een meer dynamisch beleid lijkt eveneens nodig: naargelang van de situatie ('rijp' of 'onrijp') moet de overheid actief optreden of juist terughoudend zijn. De vraag is hoé een situatie wordt geanalyseerd, wanneer de overheid ingrijpt én of het wel de overheid is die moet ingrijpen.

Door de manier waarop de samenleving evolueert is het bijna onmogelijk de invloed en de betekenis van de 'klassieke media' te bestuderen zonder te kijken naar wat er gebeurt op het vlak van de telecommunicatiediensten en omgekeerd. Het is essentieel dat de regelgeving in de toekomst gebaseerd wordt op de (sociale) communicatieprocessen, veeleer dan op het technologisch kunnen van de fysieke dragers van die communicatie, zoals in het verleden gebeurde.

---

[1] Dit artikel is gebaseerd op de originele bijdrage van Burgelman, J.C., 'Toekomstige uitdagingen voor een communicatiebeleid'. In: *Een kwestie van toegang. Bijdragen aan het debat over het publieke domein van de informatievoorziening.* Fatima Reeks, Rathenau-instituut Nederland, blz. 63-75, 1995.

[2] Voor uitgebreide referenties en achtergronden zie: Burgelman, J.C., Verhoest, P., Punie, Y., *Van telegraaf tot telenet. Naar een nieuw communicatiebeleid in Vlaanderen en België?* Brussel, VUB-Press, 1995.

[3] Gebaseerd op: Groep van Lissabon, *Grenzen aan de concurrentie.* Brussel, VUB-Press, 1994.

[4] Apostel, L., Gebroken orde. Leuven, Kritak, 1992.
Elchardus, M., Op de ruïnes van de waarheid. Leuven, Kritak, 1994.

[5] Ariès, G., Duby, G., *Geschiedenis van het persoonlijke leven.* Den Haag, Agon, 1990.

[6] Hoefnagel, F.J.P.M., Hendrikx, H.G.M., *Cultuurpolitiek: het mogen en moeten. De juridische en politiek-ideële aspecten van bemoeienis van de Nederlandse rijksoverheid met de cultuur.* Den Haag, SDU, 1992.

[7] Arnbak, J.J., Van Cuilenburg, Dommering, E.J., Van Eijk, N.A.N.M., Portielje, L.G., Slaa, P., *Verbinding en ontvlechting in de communicatie. Een studie naar toekomstig overheidsbeleid voor de openbare elektronische informatievoorziening.* Amsterdam, O. Cramwinckel, 1990.
Mc Quail, D., *Media Performance.* London, Sage, 1992.
Van Cuilenburg, J.J., Scholten, O., Noomen, G.W., *Communicatiewetenschap.* Amsterdam, Coutinho, 1992.

[8] Voor een exploratie van deze mogelijkheden zie hiervoor: Burgelman, J.C., Biltereyst, D., Pauwels, C., *Audiovisuele media in België. Analyse en beleid.* Brussel, VUB-Press, 1994.