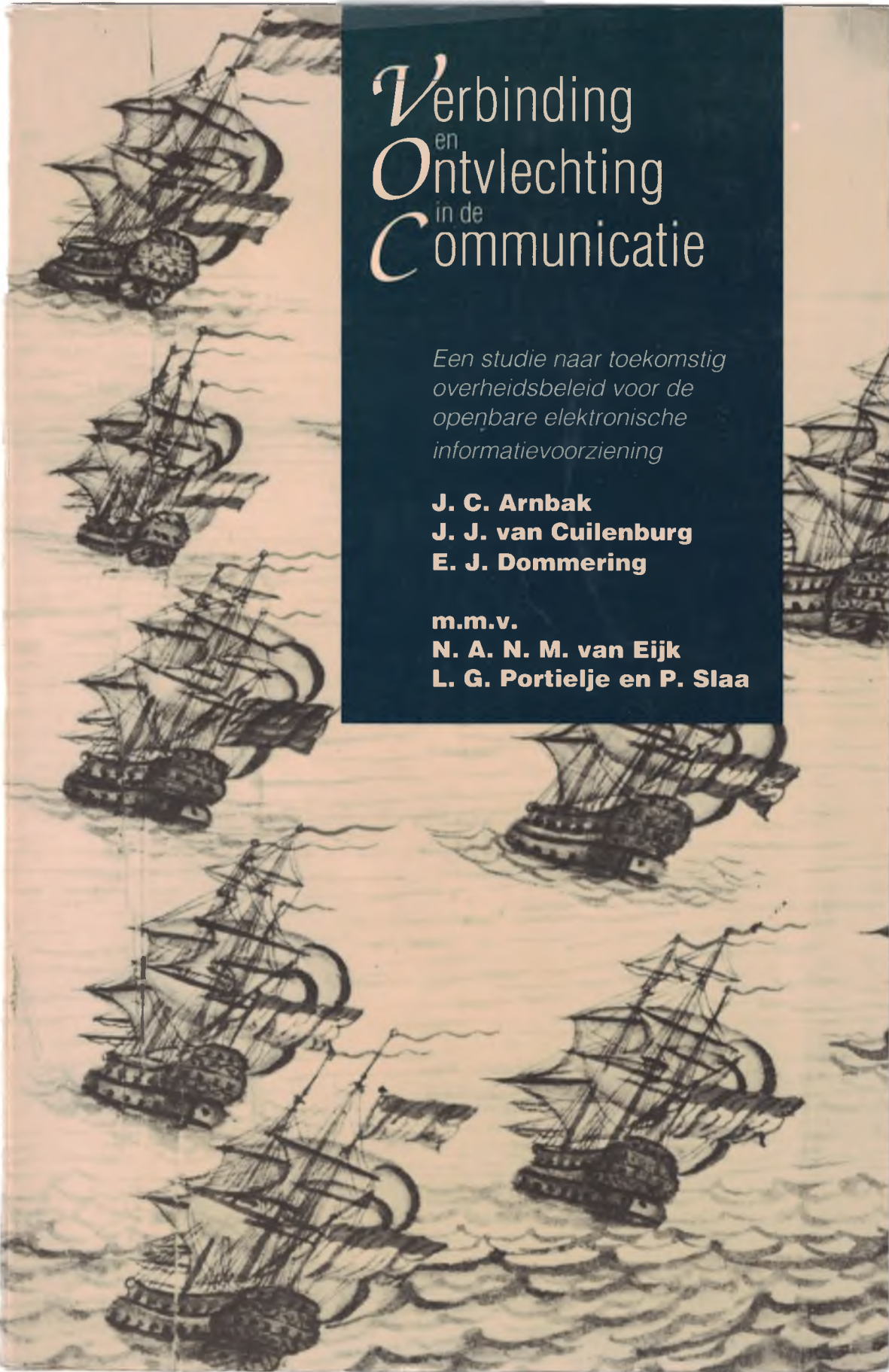




Verbinding ^{en} Ontvlechting ^{in de} Communicatie

*Een studie naar toekomstig
overheidsbeleid voor de
openbare elektronische
informatievoorziening*

**J. C. Arnbak
J. J. van Cuilenburg
E. J. Dommering**

**m.m.v.
N. A. N. M. van Eijk
L. G. Portielje en P. Slaa**

‘Want men moet in het bijzonder letten op het-
geen ten principale gedaan wordt en niet op het-
geen van buiten toeslaat en de zaak volgt.’

Grotius, *Vrije Zeevaart*, Leiden, 1614, Hoofd-
stuk XII: ‘Dat de Portugezen geen rechtsgrond
hebben voor het verbieden van de vrije handel.’

VERBINDING EN ONTVLECHTING IN DE COMMUNICATIE

*Een studie naar toekomstig overheidsbeleid
voor de openbare elektronische
informatievoorziening*

J.C. Arnbak
J.J. van Cuilenburg
E.J. Dommering

met medewerking van
N.A.N.M. van Eijk
L.G. Portielje
P. Slaa

1990 OTTO CRAMWINCKEL UITGEVER

Dit rapport is te bestellen door overmaking van f 39,50 + f 7,50 verzendkosten op rekening 24.07.64.188 van Pierson, Heldring en Pierson, t.n.v. Otto Cramwinckel Uitgever, Herengracht 416, 1017 BZ Amsterdam onder vermelding van 'VOC-rapport' en een duidelijk afleveradres. Ook verkrijgbaar bij de boekhandel.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Arnbak, J.C.

Verbinding en ontvlechting in de communicatie: een studie naar toekomstig overheidsbeleid voor de openbare elektronische informatievoorziening/ J.C. Arnbak, J.J. van Cuilenburg, E.J. Dommering; met medew. van N.A.N.M. van Eijk, L.G. Portielje en P. Slaa. – Amsterdam: Cramwinckel

Rapport in opdracht van de Ministeriële Commissie Informatiebeleid

ISBN: 90-71894-15-0

SISO: 376 UDC: 351.817

Trefw.: elektronische informatievoorziening; overheid

© 1990 J.C. Arnbak, J.J. van Cuilenburg, E.J. Dommering

Bij het omslag: anonieme tekening uit 1720 van een VOC-retourvloot, recentelijk aangeschaft door het Nederlands Scheepvaartmuseum te Amsterdam.

SAMENVATTING

Aard van de studie

‘Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie’ gaat over de openbare elektronische informatievoorziening. Daarmee is bedoeld: omroep-, videotex- en audiotex-diensten en de technische infrastructuur (telecommunicatie). De studie is gemaakt in opdracht van de Ministeriële Commissie Informatiebeleid (najaar 1989). De studie is interdisciplinair met een inbreng vanuit de wetenschap van telecommunicatiesystemen, de communicatie- en de rechtswetenschap. In de studie worden de verschillende wetenschappelijke inzichten tot één geheel geïntegreerd. De auteurs hadden geen opdracht concrete beleidsadviezen te formuleren. De studie beoogt een analytisch kader aan te geven dat de overheid kan aanwenden voor het beleid op de middellange termijn. De beleidsscenario’s die in deze studie staan, zijn bedoeld als illustraties van deze analytische kaders.

Kernbegrippen

In het rapport wordt een aantal kernbegrippen geïntroduceerd:

- *Tele-informatiediensten* volgens bepaalde verkeerspatronen. Voor het rapport zijn van belang de verkeerspatronen die worden geïnitieerd hetzij door een openbaar informatiecentrum (allocutie), hetzij door de afnemer van de informatie (consultatie). Met deze analyses wordt voortgebouwd op eerdere studies van onderlinge verhoudingen in het informatieverkeer.

- *Telecommunicatie-infrastructuur en transportdienst*. Zij zien op de aanleg en het beheer van de technische telecommunicatiemiddelen en op de elektronische verzending van gegevens.

- *Nutsvoorzieningen* in de tele-informatiediensten en infrastructuur. De kenmerken van een nutsvoorziening in deze sector zijn universele beschikbaarheid, toegang voor de gebruiker op gelijke voorwaarden volgens een algemeen verkrijgbare dienstregeling, continuïteit en bescherming tegen kwetsbaarheid. Een nutsvoorziening (publieke dienst) kan door een publieke of een private organisatie worden verzorgd.

- *Beheerssferen*. Telecommunicatie-infrastructuur omvat meer technische middelen (populair gezegd: omroepzenders, ‘de’ kabel en telefoonverbindingen). Deze kunnen in één hand of in meer handen zijn. Het bijzondere van de Nederlandse situatie is dat zij in meer handen zijn (PTT, NOZEMA, VECAL-leden) waardoor in toenemende mate concurrentie in de markten voor gegevenstransport zal optreden.

- *Verbinding en ontvlechting*. Met deze termen wordt gedoeld op integratie/convergentie en desintegratie/divergentieprocessen die zich in de communicatiesector op alle niveaus voordoen, soms als reactie op elkaar.

Lange-termijn trends

De studie beschrijft de vele verbindings- en ontvlechtsprocessen op maatschappelijk, economisch, juridisch en technologisch gebied die het informatiebeleid van de overheid op middellange termijn van buitenaf beïnvloeden. De verrichte analyses resulteren in de prognose dat de openbare informatievoorziening in de jaren negentig zal worden gekenmerkt door herstructurering. Grosso modo zal deze de vorm hebben van *horizontale verbinding* (integratie van telecommunicatie-infrastructuren, telematica, schaalvergroting, 'cross-media-ownership') en *verticale ontvlechting* van informatiediensten ten opzichte van transportdiensten en van transportdiensten ten opzichte van de infrastructuuraanbieder(s).

Gevoerd beleid, Europese ontwikkelingen

De studie komt tot de conclusie dat nationaal het gevoerde beleid in de afgelopen twintig jaar de volgende kenmerken vertoonde.

De nieuwe tele-consultatiediensten werden behandeld overeenkomstig de, op het deel van de infrastructuur waarvan zij gebruik maakten, traditionele dienst (bijvoorbeeld ether = omroep, dus al het nieuwe in de ether = omroep). Daardoor werden nieuwe ontwikkelingen dikwijls bemoeilijkt. Voorts was in de consultatieve sector de 'technology push'-benadering overheersend, waardoor de resultaten van experimenten achterbleven bij de verwachtingen (bijvoorbeeld Viditel en kabelexperiment Zuid-Limburg).

De omroepdiensten werden ondanks de optredende ontvlechtsende en verbindende processen volgens een oud reguleringsmodel behandeld; getracht werd deze processen met verdere regulering te keren. Zowel nationaal als Europees werd de werking van de markt in de omroep sterker, waardoor publieke omroepmonopolies in meer of mindere mate commerciële concurrenten moesten dulden en bezinning op eigen publieke taakstelling moest plaatsvinden.

De telecommunicatiesector werd nationaal en internationaal gekenmerkt door liberalisatie van het PTT-monopolie. De reacties zijn hier regelgeving tot zoveel mogelijk behoud van het oude en handhaving van de drie beheerssferen, waardoor innovatie, standaardisatie en koppeling werden bemoeilijkt. De historische last die de bestaande telecommunicatie-infrastructuur bovendien moet meetorsen, is dat de ontwerpcriteria en -structuur werden bepaald door een gewenst dienstenaanbod en auditoriumvorming (ether: omroep; kabel: ontvangst van omroep; PTT-infrastructuur: telefonie).

Informatiebeleid

De centrale doelstelling van het informatiebeleid behoort de communicatievrijheid te zijn waarin drie componenten kunnen worden onderscheiden: behoud van de subjectieve uitingsvrijheid, geen overheidsinmenging in de inhoud van de informatiestroom en behoud van een voldoende verscheiden aanbod (toegankelijkheid tot

de infrastructuur en de informatiedienst, diversiteit van informatie, een voldoende aantal informatieaanbieders).

In deze studie wordt aan de hand van de doelstelling en de ijkpunten van een dergelijk informatiebeleid een beoordeling van het tot dusver gevoerde beleid in de verschillende sectoren uitgevoerd. Het valt daarbij op dat alle sectoren op het gebied van doorzichtigheid en efficiency (twee van de ijkpunten) negatief scoren.

Scenario's: loods, vrije-vaart, konvooi

De studie bevat voor elk van de beleidsterreinen scenario's voor te voeren beleid. Zij hebben - verwezen zij naar de aard van de studie - slechts een illustrerende functie. Uitgangspunt daarbij is het begrip 'nutsdienst' en een poging dit voor elk van de scenario's een inhoud te geven. Die inhoud hangt af van politieke keuzen die deze studie niet kan en wil maken. Kort gezegd kan men het begrip 'nutsdienst' een 'brede' en een 'smalle' inhoud geven, al naar gelang de gewenste rol van de overheid en de markt. De gevoelswaarde van de termen 'loods'-, 'vrije-vaart'- en 'konvooi'-scenario geeft trouwens al aan dat het niet om een absolute tegenstelling markt-overheid gaat.

De scenario's reiken tal van beleidsopties aan die uit de gemaakte analyses voortvloeien. Een bloemlezing daaruit in de samenvatting zou strijdig zijn met de aard van deze studie.

Eenheid van beleid; coördinatie

De studie constateert dat eenheid van beleid een voorwaarde is om op de verbindende en ontvlechtende tendensen te kunnen inspelen, en stelt verschillende coördinerende bestuursinstrumenten voor.

INHOUDSOPGAVE

Lijst van kaders

Ten geleide	1
1 Terreinafbakening	
1 Probleemstelling	5
2 Tele-informatiediensten en verkeerspatronen	7
3 Diensten en infrastructuur	9
4 Verschillende beheerssferen	10
5 Nutsvoorzieningen	11
6 Verbinding en ontvlechting	15
2 Vertrekpunten voor een informatiebeleid van de overheid	
1 Inleiding	17
2 Maatschappelijke ontvlechting	17
3 Informatie-aanbod en informatievraag	19
4 Verbinding en ontvlechting op de communicatiemarkt	22
5 Audiovisuele produktie: nationale en internationale aspecten	25
6 Financiering en kostentoerekening	29
7 Juridische ontwikkelingen	31
8 Randapparatuur en infrastructuur	35
3 Overzicht van het gevoerde overheidsbeleid	
1 Inleiding	43
2 Allocutie	43
3 Consultatie	45
4 Infrastructuur	45
5 Overige aspecten van overheidsbeleid	46
4 Internationale en historische aspecten	
1 Inleiding	47
2 Ervaringen met en bedreigingen van het Britse omroepbetel	47
3 Omroep in vijftien Westeuropese landen	50
4 Een viertal regelmatigigheden bij de introductie van nieuwe informatietechnieken	53

5 Lange-termijn ontwikkelingen	
1 Inleiding	57
2 Verbinding en ontvlechting in de communicatie	57
3 Factoren van invloed op verbinding en ontvlechting in de communicatie	59
4 Cultuur versus markt	62
5 Techniek versus markt	63
6 Internationaal recht	64
7 Verbinding van rechtssferen	66
6 Kaders voor een informatiebeleid	
1 Een informatiebeleid van de overheid?	69
2 De hoofddoelstelling van gecoördineerd informatiebeleid: communicatievrijheid	70
3 Andere beleidsdoelstellingen: coördinatie van beleid	72
4 IJkpunten van informatiebeleid	73
7 Scenario's voor een nieuw allocutiebeleid	
1 Inleiding	77
2 Beoordeling van het huidige overheidsbeleid	77
3 Allocutie als nutsdienst	82
4 Een 'loods'-scenario	83
5 Een 'vrije-vaart'-scenario	85
6 Een 'konvooi'-scenario	86
7 De scenario's beoordeeld en gewogen	87
8 Scenario's voor een nieuw consultatiebeleid	
1 Inleiding	93
2 Beoordeling van het huidige overheidsbeleid	93
3 Consultatie als nutsdienst	97
4 Een 'loods'-scenario	98
5 Een 'vrije-vaart'-scenario	100
6 Een 'konvooi'-scenario	101
7 De scenario's beoordeeld en gewogen	101
9 Scenario's voor een nieuw infrastructuurbeleid	
1 Inleiding	107
2 Beoordeling van het huidige overheidsbeleid	109
3 Aanleg en beheer van de infrastructuur als nutsdienst	113
4 Een 'loods'-scenario	113
5 Een 'vrije-vaart'-scenario	117
6 Een 'konvooi'-scenario	119
7 De scenario's beoordeeld en gewogen	121

10 Noodzaak tot beleidscoördinatie	
1 Inleiding	125
2 Coördinatie-instrumenten	125
3 Een Commissariaat voor de Elektronische Informatievoorziening	127
11 Epiloog	130
Definities	131
Afkortingen	139
Bijlagen	
Bijlage 1 Studie-opdracht projectgroep	141
Bijlage 2 Lijst van aspectvragen	142
Bijlage 3 Personen betrokken bij het rapport	144
Bijlage 4 Ontvangen adviezen op interim-rapport	144
Bijlage 5 Veel geraadpleegde literatuur en jurisprudentie	145
Bijlage 6 Achtergrondstudies	145
Trefwoordenregister	146
Over de auteurs	148

LIJST VAN KADERS

Kader 1.1	Informatievoorzieningsproces
Kader 1.2	Vier (tele-)informatieverkeerspatronen
Kader 1.3	Relatie tussen de openbare telecommunicatie-infrastructuur en de diensten
Kader 1.4	Nederlandse telecommunicatie-infrastructuur; drie beheerssferen en drie dienstenpakketten
Kader 1.5	Openbare informatie als nutsvoorziening
Kader 2.1	Veranderingen in de 'maatschappelijke pluriformiteit'
Kader 2.2	Afname in tijdbesteding en folio-oplage per huishouden
Kader 2.3	Daling kijkdichtheid van de meest bekeken programma's tussen 1975/76 en 1987/88
Kader 2.4	Groei in het informatie-aanbod en de informatievraag: een prognose
Kader 2.5	Groei-cyclus uit de dynamische markttheorie
Kader 2.6	Mediabestedingen: het 'principle of relative constancy'
Kader 2.7	Concentratie in de dagbladsector
Kader 2.8	Ledenaantallen van de verschillende omroeporganisaties
Kader 2.9	Gemiddelde zend- en kijktijdaandelen per programmacategorie
Kader 2.10	Uiteenlopende gebruikskosten van, en het maximaal aantal doorgegeven televisiekanalen in de kabeltelevisienetten
Kader 2.11	Aantal uren televisie en radio per jaar
Kader 2.12	Tripartite rolverdeling tussen medium, publiek en adverteerder op de communicatiemarkt
Kader 2.13	Reclamebestedingen in Nederland
Kader 2.14	Opbrengsten uit omroepreclame (STER) en kijk- en luisterbijdragen
Kader 2.15	Nationale juridische kaders voor tele-informatiediensten.
Kader 2.16	Nationale juridische kaders voor de infrastructuur en transportdiensten
Kader 2.17	Drie internationale rechtssferen op het gebied van de openbare informatievoorziening
Kader 2.18	Kwaliteit en dynamiek van verschillende visuele presentatievormen
Kader 2.19	Structuur van investeringen in een telefoonnet en een kabeltelevisienet
Kader 4.1	Aandeel van reclame in de financiering van omroep in West-Europa
Kader 4.2	Groei in televisie-aanbod en in kijktijden in West-Europa
Kader 4.3	Aandeel binnenlands produkt en verhouding tussen programmacategorieën in West-Europa
Kader 5.1	Verbinding en ontvlechting in de communicatie
Kader 5.2	Verbinding, ontvlechting en informatiebeleid
Kader 5.3	Acceptatie van innovatie
Kader 6.1	Informatiebeleid van de overheid: doelstellingen en ijkpunten
Kader 6.2	Zorgfunctie als onderdeel van het informatiebeleid van de overheid
Kader 7.1	Allocutie: beoordeling van het huidige overheidsbeleid
Kader 7.2	Allocutie als nutsdienst: de functies van de media
Kader 7.3	Allocutie: beoordeling van de verschillende beleidsscenario's
Kader 8.1	Consultatie: beoordeling van het huidige overheidsbeleid
Kader 8.2	Consultatie: beoordeling van de verschillende beleidsscenario's
Kader 9.1	Infrastructuur: beoordeling van het huidige overheidsbeleid
Kader 9.2	Einde van de lijn
Kader 9.3	Infrastructuur: beoordeling van de verschillende beleidsscenario's
Kader 10.1	Werkterrein van een Commissariaat voor de Elektronische Informatievoorziening

TEN GELEIDE

Deze studie van de samenhang tussen lange-termijn ontwikkelingen in nieuwe technologieën en die in de samenleving op het gebied van de media is uitgevoerd in opdracht van de Ministeriële Commissie Informatiebeleid (MCI). De integrale tekst van de studieopdracht, zoals vastgesteld door de MCI op 4 juli 1989, is in Bijlage 1 opgenomen.

Gezien de formulering van deze opdracht en gelet op het gevoerde vooroverleg met de voorzitters van de MCI en ICI hebben wij geconstateerd, dat de studie een duidelijk analytisch en interdisciplinair karakter dient te hebben. Het hoofddoel is het verhelderen van de vele keuzen die op de (Rijks-)overheid en de overige actoren in de Nederlandse samenleving afkomen in het komende decennium met betrekking tot de elektronische publieksmedia, en van de consequenties van die keuzen. De studie dient vooral ontwikkelingslijnen aan te reiken die discussies en besluitvorming op bestuurlijk niveau kunnen ondersteunen en verhelderen. De 22 aspectvragen vermeld in Bijlage 2 verduidelijken het brede belangstellingsprofiel van de vijf betrokken departementen, maar hoeven niet alle in detail in de studie te worden beantwoord. Wij zijn ook niet gevraagd concrete aanbevelingen voor het media- of informatiebeleid in deze kabinetsperiode te doen - reden waarom wij als wetenschappers de uitvoering van deze studie, die aan ons opgedragen werd op 22 november 1989, hebben aanvaard.

De in hoofdstuk 1 nader afgebakende en toegelichte probleemstelling voor de openbare elektronische informatievoorziening veronderstelt dat er ter zake beleidskeuzen zijn voor de overheid. Deze keuzen worden beperkt door de uitgangspositie en eerder beïnvloed door al of niet zichtbare economische onderstromen en opschuivende internationale rechtskaders, dan door technologische innovaties. Eén en ander wordt in kaart gebracht in de hoofdstukken 2 tot en met 4.

Op grond hiervan stellen wij in hoofdstuk 5 dat de huidige grootscheepse verandingsprocessen in de communicatiestructuren gezien in hun lange-termijn perspectief te kenschetsen zijn als twee gelijktijdige, maar tegengestelde hoofdstromen, namelijk *verbinding* en *ontvlechting* in de communicatie. Naar ons oordeel zullen deze beide 'voc-trends' als beleidsexogene factoren een sterke invloed uitoefenen op de openbare elektronische informatievoorziening in het komende decennium. Enerzijds ontstaat door deze structuurveranderingen zicht op geheel nieuwe communicatiemarkten. Anderzijds is een zich hiervan voldoende bewuste overheid beter toegerust om de communicatievrijheid overeenkomstig te ontwikkelen en, waar nodig, beschermen. In hoofdstuk 6 wordt deze fundamentele vrijheid - ons inziens de hoofddoelstelling van elk te voeren informatiebeleid van een democratische overheid - geplaatst in de context van andere beleidsdoelen die zij op een gegeven moment zou willen nastreven, zoals bepaalde maatschappelijke en economische

ontwikkelingen, en die tot uiteenlopende politieke keuzen kunnen leiden. Vervolgens worden dergelijke keuzemogelijkheden geïllustreerd in de vorm van scenario's met betrekking tot het beleid voor respectievelijk omroepdiensten (hoofdstuk 7), elektronische consultatiediensten (hoofdstuk 8) en de voor deze media benodigde telecommunicatie-infrastructuur (hoofdstuk 9). Wij hebben ervoor gekozen om per hoofdstuk telkens drie van de keuzemogelijkheden voor het betreffende beleid nader uit te werken, aangeduid als het 'loods'-scenario, het 'vrije-vaart'-scenario, en het 'konvooi'-scenario.

Zoals reeds boven gesteld kan geen wetenschappelijk gestoelde aanbeveling van een concreet beleidsscenario worden gedaan. Wel worden alle (drie keer drie) scenario's in de hoofdstukken 7 tot en met 9 steeds getoetst aan het algemene normatieve kader voor het informatiebeleid uiteengezet in hoofdstuk 6, met als resultaat een overzicht van hun plus- en min-punten. Hieruit kunnen tot slot (hoofdstuk 10) enkele meer algemene aanbevelingen worden afgeleid die betrekking hebben op het essentiële probleem van beleidscoördinatie in dit onrustige tijdperk van simultane verbinding en ontvlechting in de openbare communicatiestructuren.

In een brede interdisciplinaire studie als de onderhavige is het gebruik van vaktermen zelden bevorderlijk voor de leesbaarheid - en soms niet eens voor het wederzijds begrip tussen disciplines, die verrassend vaak iets anders bedoelen met dezelfde of verwante termen! Op enkele uitzonderingen in hoofdstuk 1 na hebben wij de lezer terminologisch uitleg in de tekst willen besparen; ter compensatie is achter in het boek een lijst van veelgebruikte termen, begrippen en afkortingen opgenomen, en biedt het trefwoordenregister zicht op ons gebruik van de verschillende begrippen in de studie.

Werkwijze

In de Bijlagen wordt, naast de reeds vermelde opdracht en aspectvragen (Bijlage 1 en 2), verantwoording gegeven van onze werkwijze en de personen betrokken bij deze studie (Bijlage 3). Bijlage 4 is een lijst van de externe reacties die wij mochten ontvangen op de - in beperkte kring verspreide - interim-versie van onze eigen achtergrondstudie. Bijlage 6 vermeldt de bibliografische gegevens van deze inmiddels afgeronde, meer diepgang biedende achtergrondstudie, alsmede van de drie externe achtergrondstudies die wij hebben laten uitvoeren en waarvan een samenvatting is gegeven in hoofdstuk 4. Andere veel geraadpleegde literatuur is opgenomen in Bijlage 5.

De auteurs zijn erkentelijk voor het gevoerde overleg met enkele bewindspersonen en met de ambtelijke vertegenwoordigers van de departementen in de rci. In het bijzonder willen wij onze dank uitspreken voor de begeleiding door dr. E. van Spiegel en zijn medewerkers bij het penvoerende ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, en door drs. J.P. Kieboom van het kabinet van de Minister-President, waardoor deze studie in volledige onafhankelijkheid kon worden samengesteld. Vooral de ondersteuning en intellectuele inzet van onze drie deskundige secretarissen, drs. N.A.N.M. van Eijk, ir. L.G. Portielje en dr. P. Slaa, hebben ons de mogelijkheid geboden om deze complexe studie binnen een aanvaardbare termijn af te

ronden. Wij hopen daarmee een bijdrage te hebben geleverd aan de meningsvorming over de huidige en de toekomstige structuur van de openbare elektronische informatievoorziening in Nederland.

Amsterdam/Delft, 20 september 1990

Prof. dr. J.C. Arnbak
Vakgroep Telecommunicatie-
en Verkeersbegeleidingssystemen
Technische Universiteit Delft

Prof. dr. J.J. van Cuilenburg
Stichting 'Het Persinstituut'
Universiteit van Amsterdam

Prof. mr. E.J. Dommering
Instituut voor Informatierecht
Universiteit van Amsterdam

1 TERREINAFBAKENING

1.1 Probleemstelling

In deze studie is de volgende vraag aan de orde:

Welke alternatieven zijn er op middellange termijn voor Nederlands overheidsbeleid op het terrein van de openbare elektronische informatievoorziening aan het algemene publiek of delen daarvan, gelet op te verwachten technologische, maatschappelijke, economische en juridische ontwikkelingen?

Het object van het opgedragen onderzoek van de samenhang tussen lange-termijn ontwikkelingen in nieuwe technologieën en die in de media (Bijlage 1) is *de openbare elektronische informatievoorziening*. De onderdelen van dit centrale samenstel zijn hieronder afzonderlijk omschreven, terwijl andere veelgebruikte termen worden verklaard in de lijst met definities.

Informatievoorziening is het gehele proces vanaf de oorspronkelijke voortbrenging tot het uiteindelijke gebruik van informatie (zie KADER 1.1), inclusief haar vormgeving, opslag, vereenvoudiging en transport. Steeds vaker worden in het logistieke proces van de moderne informatievoorziening telecommunicatiemiddelen of andere 'nieuwe media' ingeschakeld; een voorwaarde voor informatievoorziening is dat echter allerminst, getuige de *foliomedias*. Er is een zekere verwantschap met de term 'informatieverzorging', die gedefinieerd kan worden als 'het geheel van collectievorming, opslag, ontsluiting, verwijzing en verscaffing van informatie gericht op een optimale toegang tot de titelproductie van de gebruiker'. Aldus omschreven is informatieverzorging een onderdeel van het gehele proces van informatievoorziening, met name waar het gaat om informatievoorziening via bibliotheken en databanken. Gelet op de eigen problematiek van dit intermediaire gebied en de studies ervan door de RABIN, zal het hoofddaccent van onze studie niet op dit vlak liggen.

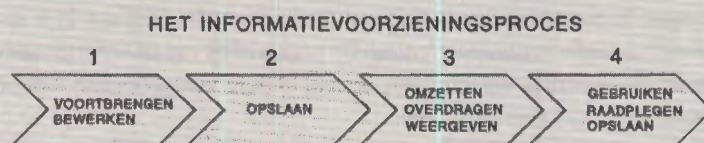
De term *elektronisch* beperkt het onderzoek tot voorzieningsprocessen door middel van elektromagnetische gegevensdragers (inclusief optische dragers). Dit sluit niet uit dat een overheidsbeleid ten aanzien van de elektronische media oog moet hebben voor de effecten daarvan op de *foliomedias*.

De term *openbaar* heeft in deze studie drie onderling gerelateerde betekenissen. Bezien vanuit de aanbieder van informatie betekent het: het informatieaanbod is al dan niet tegen betaling bedoeld voor het algemene publiek of een gedefinieerd deel daarvan. Bezien vanuit de (potentiële) afnemer gaat het om informatie die is openbaar gemaakt (op voor het publiek toegankelijke wijze opgeslagen of gedistribueerd). Deze twee betekenissen sluiten aan bij het in de Franse wetgeving gebezigde begrip 'communication audiovisuelle':

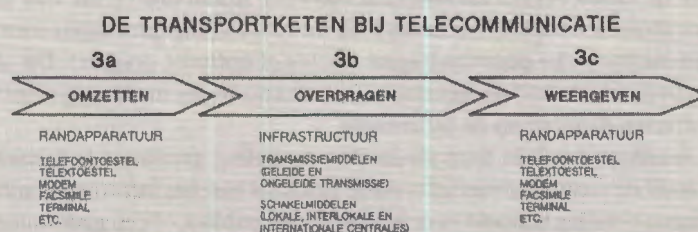
Kader 1.1 INFORMATIEVOORZIENINGSPROCES

In het proces van zowel openbare als besloten informatievoorziening zijn in het algemeen vier verschillende activiteiten te onderscheiden:

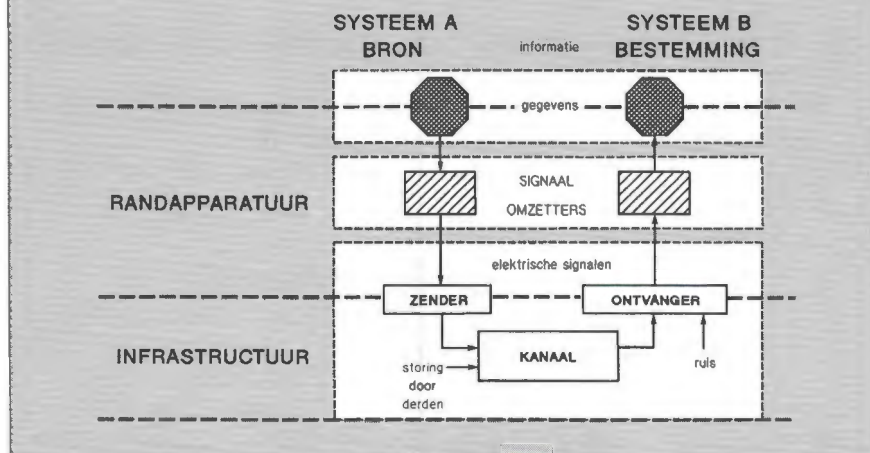
1. het voortbrengen en bewerken van informatie tot gegevens (data);
2. het opslaan van deze gegevens;
3. het omzetten (in voor overdracht geschikte signalen), overdragen en weergeven van de gegevens;
4. het gebruiken, raadplegen en verwerken door een afnemer die aan de overgedragen gegevens betekenis hecht of ontleent.



Bij elektronische gegevensoverdracht met behulp van telecommunicatievoorzieningen is de transportketen en zijn fysieke opbouw als hieronder te verbijzonderen:



Kader 1.1 (vervolg)



‘toute mise à disposition du public ou de catégories de public, par un procédé de télécommunication, de signaux, d’écrits, d’images, de sons ou de messages de toute nature qui n’ont pas le caractère d’une correspondance privée.’

Daarnaast wordt de term *openbaar* gebruikt in relatie tot het in paragraaf 1.3 te omschrijven begrip ‘infrastructuur’. De openbare dienst tot aanleg en instandhouding van een telecommunicatie-infrastructuur beoogt deze voor een ieder op gelijke voorwaarden toegankelijk te doen zijn, ongeacht de aard van het beoogde informatie-aanbod. De publieke telecommunicatie-infrastructuur ondersteunt dus meer dan het openbare informatievoorzieningsproces.

Uit deze drie begrippen is duidelijk dat het in deze studie gebezigde begrip ‘openbare informatievoorziening’ niet moet worden verward met dezelfde term in het binnenlands bestuur. Daar heeft deze term immers betrekking op informatievoorziening ten behoeve van organisaties in de publieke sector (vergelijk de *Beleidsnotitie Informatievoorziening in de Openbare Sector*).

Met de term *informatiebeleid* wordt hier bedoeld: het beleid van de overheid gericht op de openbare informatievoorziening, omvattend zowel de telecommunicatie-infrastructuur, als transport- en informatiediensten. Aldus omschreven heeft het begrip ‘informatiebeleid’ een ruimere betekenis dan ‘mediabeleid’ (informatiebeleid omvat infrastructuur), en betekent het iets anders dan in de bestuurskunde en in de bedrijfskunde.

1.2 Tele-informatiediensten en verkeerspatronen

Uit de terreinafbakening blijkt dat de onderhavige studie zich richt deels op de klassieke omroepdienst, deels op nieuwere openbare (tele-)informatiediensten, zoals ‘datacasting’ van verkeers- of beursberichten en videotex-ontsluiting van telefoon-gidsen en publieke databanken. Veelal komt dit onderscheid in de wijze van openbaarmaking en raadpleging van informatie overeen met een door Bordewijk en Van

Kader 1.2 VIER (TELE-) INFORMATIEVERKEERSPATRONEN

Bij tele-informatiediensten kunnen vier verkeerspatronen onderscheiden worden aan de hand van een tweetal criteria:

1. Wie bepaalt keuze van onderwerp, tijdschema, eventueel tempo, en dergelijke (een centrale instelling of de individuele gebruiker)?
2. Van wie is de informatie afkomstig (een centrale instelling of een individuele gebruiker)?

1 DIENSTREGELING	2 INFORMATIEBESTAND	
	INDIVIDUEEL	CENTRAAL
INDIVIDUEEL	CONVERSATIE	CONSULTATIE
CENTRAAL	REGISTRATIE	ALLOCUTIE

Enkele voorbeelden van deze verkeerspatronen zijn:

- *tele-conversatie*: het voeren van een telefoongesprek;
het corresponderen per elektronische post;
- *tele-consultatie*: het raadplegen van een Teletekstopagina;
het activeren van een luisterlijn;
het activeren van een wekservice;
- *tele-registratie*: het rekeningrijden;
het tele-enqueteren;
- *tele-allocutie*: het uitzenden van een omroepprogramma;
de draadomroep van de Tweede Kamer.

Een bepaalde tele-informatiedienst zal één of meer verkeerspatronen behelzen. De openbare elektronische informatievoorziening is vooral gestoeld op tele-allocutie en tele-consultatie.

Bron: J.L. Bordewijk en B. van Kaam, *Allocutie*, 1982.

Kaam aangegeven verschil tussen twee patronen van informatieverkeer tussen aanbieder en afnemer(s), namelijk de ook in de opdracht van de MCI (Bijlage 1) genoemde verkeerspatronen *tele-allocutie* en *teleconsultatie*.

Deze twee patronen horen thuis in een typologie van vier verschillende informatieverkeerspatronen bij communicatie. De vier patronen hangen samen met twee vragen over de onderlinge verhouding tussen deelnemers in een gegeven communicatieproces:

- Wie bepaalt de dienstregeling van informatie-ontvangst (onderwerp, tijdstip en tempo)?
- Uit wiens informatie(-bestand) wordt geput?

Zoals in KADER 1.2 aangegeven en in het BIT-rapport nader uitgewerkt, resulteren aldus vier mogelijke *verkeerspatronen*, te weten *conversatie*, *allocutie*, *consultatie* en *registratie*. Op zich zelf hebben deze patronen geen normatieve waarde, maar dienen zij onze analyse van (tele-)informatiediensten, de daarbij betrokken aanbieders en afnemers, en hun onderlinge verhouding.

Gegeven de probleemstelling van deze studie zal zoals gezegd onze aandacht in hoofdzaak uitgaan naar tele-allocutie en teleconsultatie. Immers, met één van die twee verkeerspatronen is openbaarmaking van informatie mogelijk. Dit neemt niet weg dat moderne elektronische publieksmedia mede gebruik kunnen maken van teleregistratie (bijvoorbeeld individuele kostentoerekening aan de afnemer, zoals mogelijk bij videotex), en dat technische middelen oorspronkelijk bedoeld voor teleconversatie (zoals telefoon- of facsimilé-voorzieningen) steeds meer gebezigd worden voor het selectief verspreiden van informatie aan een beperkt, maar toch algemeen publiek (06-diensten, faxkranten).

1.3 Diensten en infrastructuur

Dit rapport hanteert een scherp onderscheid tussen enerzijds tele-informatiediensten, gestoeld op de hiervoor geschetste verkeerspatronen, en anderzijds transportdiensten en telecommunicatie-infrastructuur.

Onder *telecommunicatie-infrastructuur* wordt verstaan het geheel van transmissiemiddelen (kabels, straalverbindingen, satellietssystemen) en routerings- en beheersmiddelen (schakelcentrales), inclusief behuizing en ondersteunende functies, en met als doel het creëren van één of meer netten.

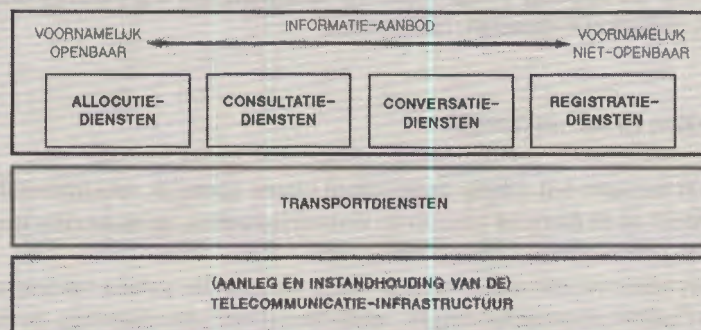
Een *transportdienst* verzorgt de directe verzending van gegevens, al dan niet geschakeld, tussen aansluitpunten voor randapparatuur van aangesloten op de infrastructuur.

Het begrip *tele-informatiedienst* heeft betrekking op een dienst die slechts met behulp van een transportdienst kan worden aangeboden en afgenomen. Zij kan in principe het hele informatie-voorzieningsproces omvatten: door de koppeling van telecommunicatie- en computersystemen (telematica) kunnen distributie en afname immers verbonden worden met productie en opslag.

Het onderscheid tussen deze drie categorieën laat zich verduidelijken aan de hand van KADER 1.3, dat een simplificatie inhoudt van het Open Systems Interconnection (OSI)-referentiemodel omschreven bij de definities. De overgang van de puur reproductieve transportdiensten via de infrastructuur (onderin KADER 1.3) naar op gebruik gerichte productieve tele-informatiediensten (bovenin KADER 1.3) gebeurt door een toenemende mate van gerichte manipulatie of vaststelling van gegevens naar boven toe. Iedere laag voegt met specifieke functies iets toe aan de onderliggende. Hierdoor neemt ook de waarde voor de (menselijke) gebruiker van de dienst toe. Cumulatief wordt de semantische en pragmatische waarde van informatie opgebouwd tot het

RELATIE TUSSEN DE OPENBARE TELECOMMUNICATIE-INFRASTRUCTUUR EN DE DIENSTEN

Oorspronkelijk waren er gescheiden taakspecifieke netten voor elke dienst (telefoonnet, telexnet, omroepzendernet etc.). Thans is er zowel sprake van een toenemende onderlinge verbinding van netten (netintegratie), alsook een toename in het gebruik van één net door verschillende diensten (dienstenintegratie). Een openbare dienst tot aanleg en instandhouding van de telecommunicatie-infrastructuur beoogt deze voor een ieder op gelijke voorwaarden toegankelijk te doen zijn, ongeacht de aard van het beoogde informatie-aanbod.



uiteindelijke produkt c.q. de tele-informatiedienst voor de eindgebruiker. Op analoge wijze is sprake van een overgang van fysieke media (zoals kabels, satelliet- en straalverbindingen) onderin KADER 1.3, naar de tele-informatiediensten volgens de geschetste informatiepatronen bovenin.

1.4 Verschillende beheerssferen

Het is hier niet de plaats om te analyseren hoe het begrip 'transportdienst' zich verhoudt tot het begrip 'telecommunicatie-infrastructuur'. Die vraag raakt de gedeeltelijk politieke keuze terzake de gewenste omvang van een telecommunicatiemonopolie: welke diensten zijn voorbehouden aan een geconcessioneerde exploitant van de infrastructuur, en welke mogen in concurrentie worden aangeboden? Men zou dit met een verwijzing naar KADER 1.3 het *verticale beheersvraagstuk* kunnen noemen.

In dit rapport is wel van belang het gehanteerde onderscheid tussen diensten en infrastructuur te analyseren. Het begrip 'infrastructuur' omvat per definitie het totaal aan elektronische transportmiddelen. Hoewel de techniek van de verschillende middelen en op verschillende lokaties en tijden kan verschillen, is dat op zich dus geen reden een onderscheid te maken in hun gebruik en beheer. Dit betekent ook dat het begrip 'infrastructuur' ten aanzien van de aangeboden tele-informatiedienst neutraal is en omgekeerd. Niet alleen heeft de transporteur 'geen boodschap aan de boodschap', de boodschap is in beginsel ook niet aangewezen op een bepaald transmissiemiddel. In de praktijk wordt de keuze van het transmissiemiddel bepaald door overwegingen van kwaliteit, kosten, gewenste snelheid van overdracht en beschikbare capaciteit.

Er is vanuit dit perspectief reden om reeds hier de aandacht te vragen voor wat het *horizontale beheersvraagstuk* kan worden genoemd. Nederland kent als gevolg van de historisch gegroeide wetgevingssystematiek niet één maar drie groepen van telecommunicatienetten. Op grond van de Radio-Omroep-Zenderwet 1935 berust het voorkeursrecht op de aanleg en het beheer van de (ether-)omroepzendernetten bij de N.V. NOZEMA. Op grond van de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (WTV) bestaan er plaatselijke monopolies op aanleg en beheer van kabelnetten ('draadomroepinrichtingen', 'de' kabel) van lokale (gemeentelijke of kleinere) omvang bij derden; meestal zijn dit de gemeenten. Het 'overige', overgrote deel vormt de telecommunicatie-infrastructuur (in de enge zin van de WTV) die wordt aangelegd en beheerd door de PTT. Eén en ander is in KADER 1.4 in beeld gebracht.

In hoofdstuk 3 zal verder blijken dat tele-informatiediensten om uiteenlopende redenen doorgaans op bepaalde telecommunicatienetten zijn aangewezen, terwijl horizontale dwarsverbindingen tussen netten en/of diensten door regulering werden bemoeilijkt of onmogelijk gemaakt. De situatie ten aanzien van de verdeling van diensten over de bepaalde telecommunicatienetten is weergegeven onderin KADER 1.4 en is dus anders dan die in beeld gebracht in KADER 1.3.

1.5 Nutsvoorzieningen

In het analytisch kader dat in dit hoofdstuk wordt geschetst past het ook stil te staan bij het begrip 'algemene nutsvoorziening'. Dit begrip is uit de telecommunicatie bekend. In de mediadiscussie spreekt men in dit verband ook wel van 'publieke dienst'. In het kader van deze studie wordt aan het begrip een algemenere betekenis toegekend, waardoor het ook toepasbaar wordt op tele-informatiediensten.

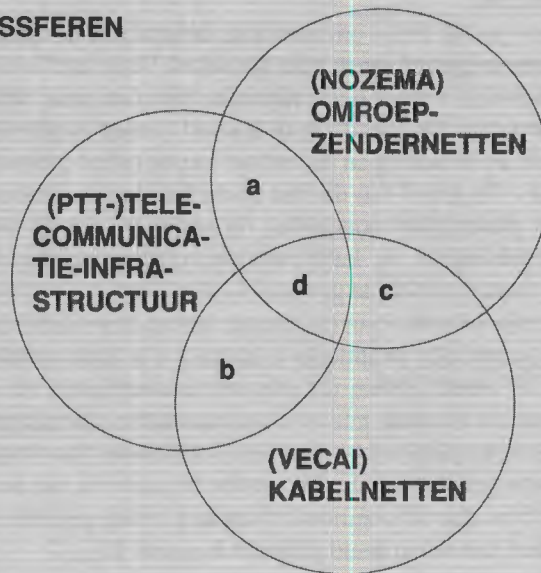
Een *algemene nutsdienst* is een dienst waarvan de verlening een algemeen maatschappelijk belang heeft dat uitstijgt boven enig individueel of groepsbelang, en waarvan de instandhouding is gewaarborgd door de overheid of door derden vanwege de overheid. Een dergelijke dienst kenmerkt zich op het terrein van de openbare informatievoorziening door:

- universele dekking. In een geografisch gedefinieerd verzorgingsgebied moet de dienst in een gegeven tijdperiode volgens een uniforme technische standaard met voldoende kwaliteit voor de afnemers beschikbaar zijn;
- de afnemers moeten op gelijke voorwaarden tot de dienst toegang hebben;

NEDERLANDSE TELECOMMUNICATIE-INFRASTRUCTUUR; DRIE BEHEERSSFEREN EN DRIE DIENSTENPAKKETTEN

Nederland kent als gevolg van de historisch gegroeide wetgevingssystematiek een verdeling van de telecommunicatie-infrastructuur in drie groepen van openbare telecommunicatienetten, onderling verschillend in zowel beheersstructuur als in de aangeboden dienstenpakketten.

BEHEERSSFEREN

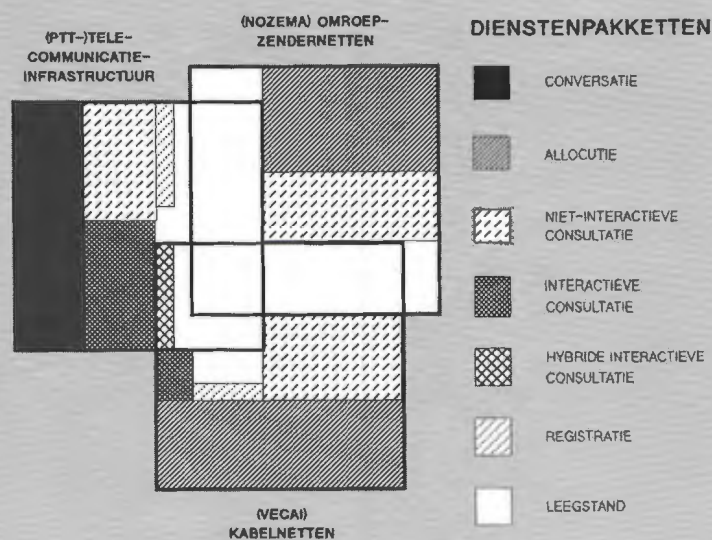


Belangenconflicten ten gevolge van verbinding tussen de netten (en de geleverde diensten) kunnen ontstaan in de overlappende gebieden, bijvoorbeeld met betrekking tot:

- a. datacasting;
- b. integratie van de lokale netten (de 'Zegveld'-problematiek);
- c. lokale omroep;
- d. microgolf videodistributiesystemen (MVDS) en ook HDTV-uitzendingen.

Nieuwe tele-informatiediensten die principieel verschillen van omroep (allocutie) en telefonie (conversatie) worden dikwijls door de vigerende regulering aangewezen op de klassieke net- c.q. beheersstructuren. Ontvlechting tussen netten en diensten is nodig om deze diensten optimale condities te bieden.

Kader 1.4 (vervolg)



De afbeelding geeft niet de huidige relatieve verhoudingen tussen de dienstenpakketten weer, wel de juridische lappendeken

- de continuïteit van de dienst moet in termen van menselijke communicatie (de taal van het verzorgingsgebied), duurzame technische compatibiliteit van randapparatuur en financieel-economische draagkracht van de dienstverlener zijn gewaarborgd;
- de dienst moet voor de afnemers door middel van een herkenbare en algemeen verkrijgbare dienstregeling toegankelijk zijn;
- het voortbestaan en het gebruik van de dienst moet beveiligd zijn tegen schadelijke invloeden (kwetsbaarheid) van buiten.

Uit het voorgaande volgt dat een algemene tele-informatienutsdienst het bestaan van een algemene transportnutsdienst vooronderstelt. *Daarmee is de samenhang tussen informatiebeleid en telecommunicatiebeleid gegeven.*

De verdere invulling van de kenmerken van nutsdiensten verschilt naar gelang het om een transportdienst of een tele-informatiedienst gaat. Deze kenmerken zijn voor

Kader 1.5 OPENBARE INFORMATIE ALS NUTSVOORZIENING

Van een nutsvoorziening is sprake bij een dienst van algemeen belang, waarvan de instandhouding gewaarborgd is door of vanwege de overheid. Een dergelijke dienst kenmerkt zich in alle toepassingen door de volgende punten:

- universele dekking in het verzorgingsgebied;
- universele toegangsvoorwaarden;
- gewaarborgde continuïteit van de dienst;
- herkenbare en algemeen beschikbare dienstregeling;
- beveiliging tegen schadelijke invloeden van buiten.

Een tele-informatienutsdienst veronderstelt aldus het bestaan van een transport-nutsdienst. De organisatievorm van een nutsdienst of publieke dienst is niet per definitie een publiekrechtelijke. Bij de inrichting van de openbare informatievoorziening kan onderscheid worden gemaakt naar de aard van de dienst (publiek of privaat) en naar de organisatie van de dienstaanbieder (publiek of privaat). De vier mogelijke combinaties komen in de praktijk vaak in een mengvorm voor.

THEORIE

SOORT REGULERING	SOORT DIENST	
	NUTSDIENST (PUBLIEKE DIENST)	PRIVATE DIENST
OVERHEIDSSECTOR/ PUBLIEKRECHTELIIK	I	II
PARTICULIERE SECTOR/ PRIVAATRECHTELIIK	III	IV

PRAKTIJK

SOORT REGULERING	SOORT DIENST	
	NUTSDIENST (PUBLIEKE DIENST)	PRIVATE DIENST
OVERHEIDSSECTOR/ PUBLIEKRECHTELIIK	DE PTT- NUTS- FUNCTIE	DE OMROEP DE VECAI- LEBEN
PARTICULIERE SECTOR/ PRIVAATRECHTELIIK		DE PTT- ONDERNEMINGS- FUNCTIE

een groot deel kwesties van politieke keuzen. Welk informatie-aanbod moet waar beschikbaar zijn? Hoe is het aanbod en het gebruik van de informatie en de uitwisseling daarvan gewaarborgd? Daarop zal bij het ontvouwen der scenario's in hoofdstuk 7 en volgende nader worden ingegaan.

Ter vermijding van misverstanden zij er op gewezen dat het begrip 'nutsdienst' op zich niets zegt over de organisatievorm van een dergelijke dienst. Die kan publiekrechtelijk of privaatrechtelijk geregeld zijn (zie KADER 1.5). Evenmin geeft het begrip uitsluitsel over de vraag of de nutsdienst op grond van een exclusief recht in de markt wordt geëxploiteerd. Dat hangt niet af van het karakter van de dienst, maar van de kenmerken van de markt en de kosten van de techniek. Die kunnen gaandeweg veranderen, zoals deze studie nog zal aantonen.

1.6 Verbinding en ontvlechting

Wie zich zet aan de bestudering van de hedendaagse openbare informatievoorziening in de samenleving wordt geconfronteerd met een veelheid van ontwikkelingen daarin. Op het oog lijken al die ontwikkelingen zeer uiteenlopend. Bij nadere beschouwing zal echter blijken dat veel van de hier bedoelde veranderingen kunnen worden geordend in twee categorieën, namelijk die van verbinding en die van ontvlechting. Op de begrippen 'verbinding' en 'ontvlechting' komen wij in de volgende hoofdstukken en met name in het vijfde nog uitvoerig terug. Hier volstaan wij met een korte beschouwing van onze gedachtengang op dit punt. De termen 'verbinding' en 'ontvlechting' zijn (nagenoeg) synoniem met algemene termen als 'integratie/desintegratie' en 'convergentie/divergentie'. Op het meest abstracte niveau kunnen 'verbinding' en 'ontvlechting' worden gedefinieerd als:

Verbinding: een proces waarbij eens van elkaar gescheiden objecten samensmelten dan wel worden samengenomen tot één groter samenhangend geheel.

Ontvlechting: een proces waarbij een eens samenhangend geheel van objecten uiteenvalt dan wel wordt gesplitst in losse, op zichzelf staande objecten.

Met deze algemene omschrijvingen wordt duidelijk dat de begrippen 'verbinding' en 'ontvlechting' nader gespecificeerd moeten worden naar de objecten waarop zij betrekking hebben. Waar het in deze studie gaat om technologische, maatschappelijke, economische en juridische ontwikkelingen die de openbare informatievoorziening beïnvloeden, zullen wij een viertal typen 'verbinding' en 'ontvlechting' onderscheiden, namelijk:

- *informatietechnologische verbinding/ontvlechting*, betrekking hebbend op het geheel of gedeelten van telecommunicatiesystemen (infrastructuur en randapparatuur);
- *maatschappelijke verbinding/ontvlechting*, betrekking hebbend op individuen of groepen in de samenleving, met hun te onderscheiden waarden en normen;
- *economische verbinding/ontvlechting*, betrekking hebbend op ondernemingen en

andere actoren in de economische volkshuishouding;
- *juridische verbinding/ontvlechting*, betrekking hebbend op het geheel van wet- en regelgeving in de samenleving.

Van informatietechnologische verbinding is sprake wanneer de grenzen vervagen tussen verschillende telecommunicatie-technologieën en tussen verschillende communicatiefuncties die met de telecommunicatie-infrastructuur worden gediend. Voorbeelden van informatietechnologische ontvlechting zijn de technische ontbinding van (syntactische) informatie in bits en het scheiden van functies in open telematische systemen (osi). Maatschappelijke verbinding doet zich voor bij het ontstaan van allerlei nieuwe groepen en subgroepen in de samenleving met de bijbehorende normen- en waardenpatronen (subculturen). En recente voorbeelden van maatschappelijke ontvlechting zijn in ons land natuurlijke verschijnselen als ontzuiling en individualisering. Economische verbinding manifesteert zich vaak in schaalvergroting en fusering van ondernemingen. Een contraire ontwikkeling is economische ontvlechting, waarvan de opkomst van allerlei innovatieve, vaak kleine ondernemingen die in 'niches' van de markt opereren, een voorbeeld is. Bij juridische verbinding valt ondermeer te denken aan de toenemende invloed van het internationale recht op de nationale regelgeving. Juridische ontvlechting tenslotte manifesteert zich in het ontstaan van steeds meer specialistische regelgeving voor onderscheiden sectoren van het maatschappelijk en economisch leven.

Processen van verbinding/ontvlechting in verschillende sferen kunnen toch met elkaar samenhangen. Zo ziet men wel dat economische verbinding (bijvoorbeeld schaalvergroting in het bedrijfsleven) bevorderend werkt op informatietechnologische verbinding (bijvoorbeeld steeds meer koppeling van allerlei voorheen gescheiden telecommunicatienetten). Maar ook kan sprake zijn van een *convergentie-paradox*: verbinding kan krachten van ontvlechting oproepen (bijvoorbeeld resulterend in 'cross-ownership'-regelgeving), en omgekeerd (bijvoorbeeld technische digitalisering van informatie die leidt tot betere standaardisatie). Bij zo'n paradox is sprake van een zekere tegenkoppeling waardoor vaak golfbewegingen in veranderingsprocessen ontstaan.

Over het algemeen geldt dat verbindingsprocessen stabiliserend en uiteindelijk conserverend werken, en ontvlechtingsprocessen innoverend en déstabiliserend. Overheidsbeleid lijkt daardoor het meest eenvoudig te voeren bij processen van verbinding. Bij ontvlechting neemt de complexiteit van het beleidsveld toe, en daardoor neemt mogelijk het succes van het overheidshandelen af. Om redenen van deze beleidseffecten van verbinding en ontvlechting zal de analyse in de volgende hoofdstukken trachten relevante verbindings- en ontvlechtingsprocessen te identificeren.

2 VERTREKPUNTEN VOOR EEN INFORMATIEBELEID VAN DE OVERHEID

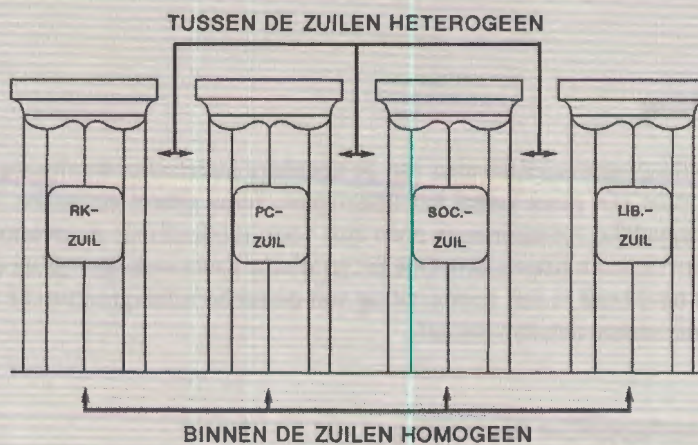
2.1 Inleiding

De ontwikkelingsmogelijkheden van de openbare informatievoorziening worden bepaald door een groot aantal beleidsexogene, soms geheel autonome factoren. Maatschappelijke veranderingen doen zich voor; economische en technologische randvoorwaarden wijzigen zich. Ook het juridische kader ondergaat grote wijzigingen. Dit hoofdstuk is een samenvatting van de eerste achtergrondstudie voor dit project die nadere details verschaft.

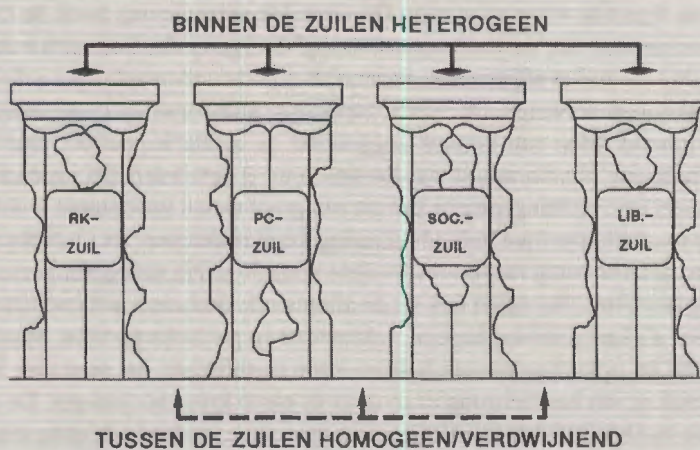
2.2 Maatschappelijke ontvlechting

Door de maatschappelijke en culturele ontzuiling en daarmee samenhangende individualisering, bleven de factoren die tot het begin van de jaren zestig in verzuild Nederland vraag en aanbod in de informatievoorziening hebben gekenmerkt niet langer op dezelfde wijze aanwezig. De verzuilde samenleving heeft de laatste decennia een proces van 'dé-institutionalisering' doorgemaakt. Enerzijds is de cohesie binnen de vier zuilen afgenomen, anderzijds zijn de oorspronkelijke scheidslijnen tussen de zuilen vervaagd. De maatschappelijke pluriformiteit kreeg daardoor een andere inhoud. Men zou kunnen zeggen dat de maatschappelijke pluriformiteit steeds meer een 'pluriformiteit-zonder-structuur' is geworden. Dit maatschappelijk en cultureel ontvlechttingsproces kan uit een groot aantal indicatoren worden afgeleid. De maatschappelijke individualisering komt ondermeer tot uitdrukking in het gegeven dat de omvang van de huishoudens afneemt en het aantal één-persoonshuishoudens toeneemt. Het blijkt ook uit de afnemende deelname aan institutionele organisaties als kerkgenootschappen, vakbonden en politieke partijen. Maar ook het welvaarts- en opleidingsniveau hebben ertoe bijgedragen dat men niet langer zo afhankelijk is van bescherming in en door de eigen kring als vroeger. De culturele dimensie van het individualiseringsproces is terug te vinden in de mate waarin men zich verbonden voelt met een bepaald waarden- en normenpatroon van een groep. De binding van individuen aan een bepaalde groep maakt meer en meer plaats voor aansluiting bij allerlei gefragmenteerde en kortstondige institutionele vormen. De klassieke verticale zuilen-pluriformiteit in ons land heeft aldus plaats gemaakt voor een ruimer geschakeerde horizontale maatschappelijke pluriformiteit van verschillen op politiek, sociaal-cultureel en sociaal-economisch gebied. 'Life-style' is daarbij voor velen belangrijker geworden dan een bepaalde levensbeschouwelijke

BIJ VERZUILING:



BIJ ONTZUILING:



grondslag. Deze ontwikkeling is in KADER 2.1 in beeld gebracht. Daarin komt ook tot uitdrukking dat het ontzuilingsproces *onderin* de zuilen sneller verloopt dan aan de top. Beslissers en leidinggevers houden langer vast aan de vertrouwde kaders dan hun achterban en voorzover die achterban blijft volgen, is dat het oudere deel.

2.3 Informatie-aanbod en informatievraag

Dat het informatie-aanbod toeneemt is voor een ieder zichtbaar. Het informatie-aanbod is in de sector foliomedial tussen 1975 en 1988 met ongeveer 30 procent gestegen, terwijl de groei in de audiovisuele sector eveneens stormachtig kan worden genoemd.

De jaarlijks uitgifte van nieuwe boeken steeg tussen 1975 en 1988 van 7500 naar 9750. Eenzelfde ontwikkeling deed zich voor bij het openbaar boekenbezit in bibliotheken (1975: 19.6 miljoen, 1988: 40.7 miljoen boeken). In de dagbladsector deed zich tussen 1975 en 1988 weliswaar een lichte daling in het aantal titels voor (van 45 naar 43 titels), maar de hoeveelheid verstrekte informatie per titel steeg in deze periode met bijna 25 procent (van gemiddeld 13.8 naar 17.2 pagina's per dag).

De audiovisuele sector kende een met de foliosector vergelijkbare ontwikkeling. Tussen 1975 en 1988 steeg het aantal binnenlandse radionetten van 3 naar 5. Daar zijn inmiddels (1989) 13 regionale en 224 lokale zenders bijgekomen. Daarbij komt een ruim aanbod van in Nederland ontvangbare buitenlandse programma's, sinds kort ook via de satelliet. Het televisie-aanbod is uitgebreid met een derde nationaal net, en de mogelijkheden om buitenlandse televisieprogramma's te ontvangen zijn sterk gegroeid. Zo kon in 1977 gemiddeld nog maar 37 procent van de bevolking zes buitenlandse stations ontvangen, in 1988 was dit al elf stations door 50 procent van de bevolking. Alleen abonnee-tv heeft nog geen grote afzet kunnen ontwikkelen, ondanks de hooggespannen verwachtingen bij de totstandkoming van de Mediawet.

Ofschoon daarover weinig cijfers beschikbaar zijn, kan meer in het algemeen geconstateerd worden dat de zogenaamde 'nieuwe media', ondanks stimuleringsmaatregelen nog nauwelijks gestalte hebben gekregen op de Nederlandse publiekmarkt. Viditel, Videotex Nederland, Ditzitel, kabelkranten, tweeweg kabelexperimenten in Zaltbommel en Zuid-Limburg, het NEON-project van de NBLC en videotex-experimenten in Nuenen en Amstelveen zijn voorlopig de meest in het oog lopende Nederlandse projecten op het gebied van 'nieuwe media', gericht op het grote publiek. Sommige zijn van zeer recente datum (Amstelveen, Nuenen, Videotex Nederland), andere zijn stopgezet nog voor het systeem operationeel was (Ditzitel), richten zich niet meer op de publiekmarkt (Viditel) of zijn na jarenlang moeizaam zwoegen niet uitgegroeid tot wat ze hadden moeten worden (Zaltbommel). Dit neemt niet weg dat er nog steeds veel aandacht is voor nieuwe diensten, zoals bijvoorbeeld de mogelijkheden van audiotex via de telefoon (06-diensten).

Het beeld ziet er bij Teletekst en kabelkrant gunstiger uit. De mogelijkheid om een kabelkrant te ontvangen werd in 1987 voor het eerst gemeten; 27 procent van de populatie beschikte toen over die mogelijkheid, in 1988 was dat 37 procent.

In de periode 1975-1988 is de consumptie van het informatie-aanbod in de foliosec-

**Kader 2.2 AFNAME IN TIJDBESTEDING EN FOLIO-OPLAGE
PER HUISHOUDEN**

Index 1975 is 100.

	<i>index 1985 gemiddelde tijdsbesteding</i>	<i>index 1985 oplage</i>
opinie-weekbladen	73	70
omroepbladen	50	100
publieks- en vrouwenbladen	83	102
hobbybladen	84	96

Bron: Sociaal en Cultureel Rapport, 1988, p. 243

**Kader 2.3 DALING KIJKDICHTHEID VAN DE MEEST
BEKEKEN PROGRAMMA'S TUSSEN 1975/76 EN
1987/88**

<i>gemiddelde kijkdichtheid meest bekeken programma's</i>	<i>1975/76</i>	<i>1987/88</i>
nummer 1 tot en met 10	65.1	43.5
nummer 11 tot en met 20	62.1	36.2
nummer 21 tot en met 30	58.5	33.2

Bron: NOS, Kijken en luisteren 1975/76 en 1987/88

tor nagenoeg gelijk gebleven. Weliswaar kan een daling worden geconstateerd van het aantal gekochte boeken per inwoner per jaar (van 2.4 naar 1.8 boeken), daar staat een stijging van het aantal geleende boeken tegenover (van 8.3 naar 11.8 boeken). De tijdsbesteding in de vorm van lezen bleef bijna gelijk. In 1975 las 53 procent van de bevolking één of meer boeken, in 1985 lag dit percentage op 52 procent.

Ook bij de publieksbladen valt een verzadiging van de afname te constateren. De sterke groei van het aanbod heeft niet geleid tot een daarmee vergelijkbare consumptie, zoals blijkt uit een vergelijking tussen de ontwikkeling in oplage en de tijdsbesteding voor het lezen van bladen (zie KADER 2.2).

De ontwikkeling in het gebruik van audiovisuele media loopt min of meer parallel aan die binnen de foliosector. Tussen 1975 en 1988 nam de radio-beluistering licht af (10 procent), maar tegelijkertijd deed er zich een verschuiving voor ten gunste van regionale en lokale omroep. Het kijken naar tv-programma's ligt al meerdere jaren rond de 100 minuten per dag. Door de toename van het aanbod heeft dit een sterke

daling van kijkdichtheden per gemiddeld programma tot gevolg gehad, vooral van de meest bekeken programma's. Het populairste programma in 1987/88 haalde 'slechts' een kijkdichtheid van 54 procent, een score die twaalf jaar eerder goed was voor een gedeelde 43e tot 48e plaats (zie KADER 2.3). Daarbij moet dan nog worden opgemerkt dat deze cijfers tot 1989 niet sterk beïnvloed werden door het buitenlandse aanbod aan televisieprogramma's. Dit is met de komst van het specifiek op Nederland gerichte aanbod uit het buitenland (RTL-4) aanmerkelijk veranderd.

Het gebruik van de videorecorder wordt vooral gekenmerkt door 'time-shifting', het uitgesteld bekijken van eerder opgenomen programma's. In de regel betreft het hier Nederlandse televisieprogramma's. De snelle groei in de verkoop van compact discs is mede door gebrek aan bruikbare lange-termijn gegevens niet geanalyseerd, maar lijkt de terugval in de verkoop van grammofoonplaten en bespeelde cassettebanden te hebben gecompenseerd.

Tot op heden is van een hoge graad van publieksacceptatie van nieuw tele-informatiediensten-aanbod nog nauwelijks sprake. Videl, de videotex-dienst van de PTT, heeft nog steeds niet de gewenste ontwikkeling naar een publieksmedium doorgeemaakt. Het richt zich nu dan ook in de eerste plaats op de zakelijke markt. Op die markt neemt het gebruik van Videl gestaag toe (ca 27.000 abonnees, vrijwel allemaal bedrijven). Het publiek heeft evenmin op grote schaal gebruik gemaakt van de nieuwe audiovisuele mogelijkheden die geboden zijn in ondermeer de projecten in Zuid-Limburg en in Zaltbommel. Een belangrijke uitzondering op de geringe videotex-vraag vormt Teletekst via de binnenlandse omroepzenders. Het blijkt dat gemiddeld genomen een kwart van de bezitters van hiervoor geschikte tv-toestellen dagelijks het medium gedurende ongeveer 10 minuten consulteert. Een andere succesvolle videotex-achtige toepassing, die echter hoofdzakelijk in de transactiesfeer ligt, is het telebankieren: mei 1990 kende Girotel van de Postbank reeds meer dan 25.000 deelnemers. Voorts kan nog worden gewezen op het relatief grote aantal elektronische prikborden, waarvan er enige honderden in Nederland beschikbaar zijn voor uiteenlopende doelgroepen van pc-gebruikers met een modem. Een en ander laat aldus een beeld zien van een relatief snelle acceptatie van sommige 'nieuwe media' door particuliere gebruikers met specifieke belangstellingen. Het consultatieve dienstenaanbod groeit ook via het telefoonnet (06-nummers, 'auto-phoning', audiotex en faxkranten), al dan niet gecombineerd met nieuwe randapparatuur. Videotex voor de consument maakt thans een her-intrede. Mede geïnspireerd door het marktsucces in Frankrijk bestaat er een groot aantal initiatieven op dit gebied, waarvan de meest recente zijn: NEON, RITS en Videotex Nederland. Voorspeld is dat in 1995 21 procent en in 2005 32 procent van de huishoudens over een terminal zal beschikken.

Op grond van de beschikbare gegevens mag worden verondersteld dat de algemene groei van het informatie-aanbod zich de komende jaren zal doorzetten (zie KADER 2.4). Dit zal in de eerste plaats het geval zijn met het aanbod van televisieprogramma's; voor nieuwe diensten kan dit niet zonder meer worden aangenomen. Op die markt is sprake van een fors achterblijvende vraag. Verschillende complicerende factoren zijn aangetoond in de achtergrondstudie van Van Kaam (zie paragraaf 4.4) en verder ook nog beschreven in hoofdstuk 5.

Kader 2.4 GROEI IN HET INFORMATIE-AANBOD EN DE INFORMATIEVRAAG: EEN PROGNOSE

Op basis van verschillende nationale en internationale studies kan worden gesteld dat het informatie-aanbod in de samenleving jaarlijks met ongeveer 10 % stijgt en de informatievraag met ongeveer 3,5 %. Stellen wij 1990 op index=100, dan laat de onderstaande cijferopstelling zien, hoe sterk vraag en aanbod op de informatiemarkt de komende jaren mogelijk (verder) uit elkaar groeien.

<i>jaar</i>	<i>index informatie-aanbod</i>	<i>index informatievraag</i>
1990	100	100
1995	161	119
2000	259	141

(onderstelling: aanbod + 10 % per jaar; vraag + 3,5 % per jaar)

2.4 Verbinding en ontvlechting op de communicatiemarkt

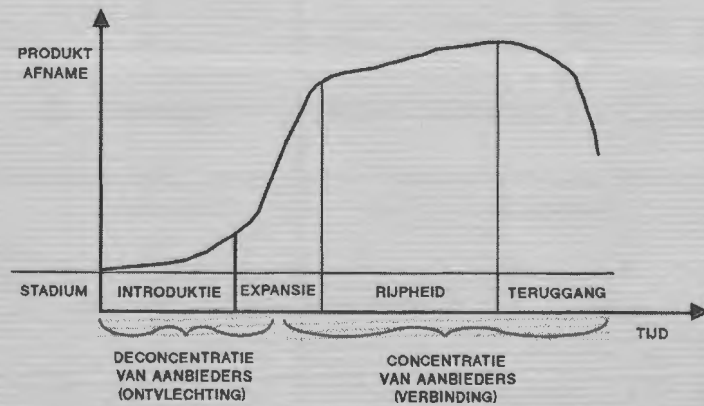
Informatieprodukten die op de informatiemarkt met succes worden aangeboden maken eenzelfde groeicyclus door als andere produkten op andere markten (zie KADER 2.5). Na een langzame introductiefase, treedt expansieve groei op, gevolgd door een fase van rijping. Tot slot volgt een periode van stabilisatie en een zekere marktverzadiging. Deze groeicyclus draagt bij tot opeenvolgende golven van economische verbinding en ontvlechting.

De ontwikkeling van de informatiemarkt wordt aan de vraagzijde voorts beïnvloedt door het principe van de relatieve constantie ('relative constancy'), dat zegt dat er een stabiele verhouding is tussen de media-uitgaven van consumenten en hun totale consumptieve bestedingen. Het gegeven dat gedurende de periode 1978-1987 het aandeel van de uitgaven voor media op ongeveer 3,3 procent van de totale consumptieve bestedingen bleef liggen, doet veronderstellen dat het consumentengedrag niet in het bijzonder aan het verschuiven is naar het gebruik van audiovisuele media (zie KADER 2.6). De groei van het totale informatie-aanbod zal daarmee ook een toename van de discrepantie tussen aanbod en afname tot gevolg hebben.

Economisch gezien is er sinds geruime tijd in de foliosector sprake van oligopolievorming aan de aanbodzijde en 'publieksconcentratie' (toenemende onevenredige verdeling van het publiek over media) aan de vraagkant. Met name in de dagbladsector is het aantal zelfstandige uitgevers gedaald (zie KADER 2.7). De tijdschriftenmarkt ontwikkelt zich eveneens naar een beperkter aantal aanbieders, maar kent een grote diversiteit op titelniveau. Dat past bij de gede-institutionaliseerde pluriformiteit, waar een ontvlechting in steeds meer 'special-interest groups' valt te bespeuren.

Produkten die met succes op de markt gebracht worden kennen door de tijd heen een zogenaamde 'groeicyclus', ook informatieprodukten die op de communicatiemarkt worden aangeboden. Vier stadia zijn te onderscheiden:

1. *langzame introductiefase* waarin meestal één aanbieder het nieuwe produkt aanbiedt (monopolie);
2. *snelle expansiefase* waarin door positieve winstverwachtingen al snel naast de eerste en eens enige aanbieder nieuwe aanbieders zich aanmelden (aanbiedersdeconcentratie, ontvlechting);
3. *rijpheidsfase* waarin zowel het produkt als het productieproces tot rijpheid zijn gekomen. Het aantal aanbieders neemt niet meer toe en kan zelfs afnemen (aanbiedersconcentratie, verbinding) omdat de vaste kosten een steeds belangrijker deel uitmaken van de totale produktiekosten;
4. *verzadigingsfase* waarin de afzetmarkt niet meer groeit en later zelfs afneemt. Het reeds ingezette proces van aanbiedersconcentratie tendeert naar oligopolie of zelfs monopolie.



De gemiddelde oplage is tegelijkertijd gedaald, hetgeen samenhangt met het gegeven dat de totale afname van informatieprodukten op de consumentenmarkt sterk afhankelijk is van het nationaal inkomen en de daarmee samenhangende bestedingsruimte. Dit blijkt zowel internationaal als nationaal.

In het algemeen kan worden gesteld dat in de foliosector de vraagzijde van de markt determinerend was; de aanbodzijde had daarop slechts een afzwakkende c.q. vertragende invloed. Ofschoon het aantal aanbieders in de tele-allocutieve sector sedert 1960 is toegenomen, doet zich in de audiovisuele sector toch een vergelijkbare

Kader 2.6 **MEDIABESTEDINGEN: HET 'PRINCIPLE OF RELATIVE CONSTANCY'**

De ontwikkeling in de consumentenvraag naar mediaproducten volgt blijkens onderzoek het 'principe of relative constancy'. Dat principe zegt dat er een vaste, stabiele verhouding bestaat tussen de uitgaven van consumenten voor mediaproducten en hun totale consumptieve bestedingen. In de periode 1978 - 1987 blijkt in ons land het aandeel van uitgaven voor media te liggen op 3,3% van de totale consumptieve bestedingen. Binnen het uitgavenpatroon treden voor de onderscheiden media nauwelijks veranderingen op. De gegevens over mediabestedingen wijzen er ook op dat het bestedingsgedrag van consumenten geenszins aan het verschuiven is naar audiovisuele media.

jaar	totale consumptieve uitgaven (gulden)	totale uitgaven aan media (gulden)	kranten weekbladen (%)	boeken (%)	tijdschriften (%)	audiovisuele media (%)
1978	30.658	1.030	27	10	4	59
1980	32.222	1.053	28	13	4	55
1982	33.971	1.044	30	11	4	55
1984	34.694	1.125	30	11	4	55
1986	36.167	1.173	29	10	4	57
1987	36.432	1.218	28	10	4	58

Bron: CBS, Budgetonderzoek (1978-1987)

Kader 2.7 **CONCENTRATIE IN DE DAGBLADSECTOR**

Het aantal, naar zelfstandigheid en marktaandeel gewogen, aanbieders van dagbladen vertoont sinds 1950 een continu dalend verloop:

aanbiedersconcentratiegraad (in 'number equivalents')

jaar	1950	1960	1970	1980	1985	1988
aantal	33.8	30.2	24.1	17.3	15.8	13.8

Bron: J.J. van Cuilenburg et al, 1988, p17.

Kader 2.8 **LEDENAANTALLEN VAN DE VERSCHILLENDE OMROEPORGANISATIES**

jaar	NCRV	VARA	VPRO	KRO	AVRO	TROS	EO	VOO
1965	459470	493024	170217	568469	411901			
1970	471668	473349	148045	545262	834691	239901		
1975	488110	477106	148532	558530	815510	665000	141340	
1980	528896	528218	181592	611799	809037	751218	205133	300000
1985	532231	511170	318689	632870	787227	721314	337505	650000
1987	532296	518665	329670	641422	806705	701243	329254	877000

marktontwikkeling voor naar grotere verbanden. Dit blijkt enerzijds uit het feit dat de ledenaanhang zich concentreert op een beperkt aantal omroeporganisaties (zie KADER 2.8) en anderzijds uit het kijkgedrag waaruit valt af te leiden dat het publiek zich duidelijk concentreert op bepaalde uren en bepaalde programmacategorieën (zie KADER 2.9). Het programma-aanbod volgt de voorkeur van het grote publiek en is in de eerste plaats een vluchtig vermaaksmiddeel.

De wijze waarop de vraagzijde bepalend kan zijn voor nieuw aanbod op radio en televisie is evenwel niet geheel vergelijkbaar met de foliosector. De voornaamste oorzaak hiervoor is gelegen in de wettelijke beperkingen van financiering en toetreding op deze markt, die overigens niet voor alle onderdelen van de sector gelijk zijn. Zo kent landelijke omroep meer beperkingen om in de vraag te voorzien dan de regionale en lokale omroep.

'De' kabel vormt een eigen mediamarkt waar thans ruim driekwart van het Nederlandse publiek op is aangesloten, overigens op technisch en economisch zeer uiteenlopende voorwaarden (zie KADER 2.10). Hoewel 'de' kabel specifieke mogelijkheden heeft, beperkt de rol van de kabelexploitant zich tot dusver tot het onderhouden van het net, het doorgeven van binnen- en buitenlandse omroepprogramma's en de inning van abonnementsgelden. Beleidsmatig en juridisch beschouwde de overheid 'de' kabel als het verlengstuk van de nationale omroepmedia. Deze 'net zoals'-benadering (zie paragraaf 4.4) maakte dat de ontwikkeling van 'de' kabel niet conform een strikte marktbenadering kon plaatsvinden. De opkomst van een nieuwe satellietmarkt werd daarentegen wel, afgezien van doorgiftebelemmering bij collectieve ontvanginrichtingen, aan het vrije spel van de marktkrachten overgelaten.

Horizontale verbindingstendensen (concentratie van eigendomsverhoudingen in de folio- en audiovisuele sector; 'cross-ownership') deden zich in Nederland niet voor, voornamelijk als gevolg van een overheidsbeleid dat deze markten kunstmatig opsplijste. Zo werden en worden samenwerkingsvormen tussen foliomedialen en omroeporganisaties door de overheid tegengegaan. Grosso modo kan dus worden gesteld dat aan de vraagzijde van de informatiemarkt in toenemende mate sprake is van ontvlechting (segmentatie; publieksverdunding) en aan de aanbodzijde van verbinding (schaalvergroting, multimediale projecten), die echter door de overheid binnen grenzen worden gehouden.

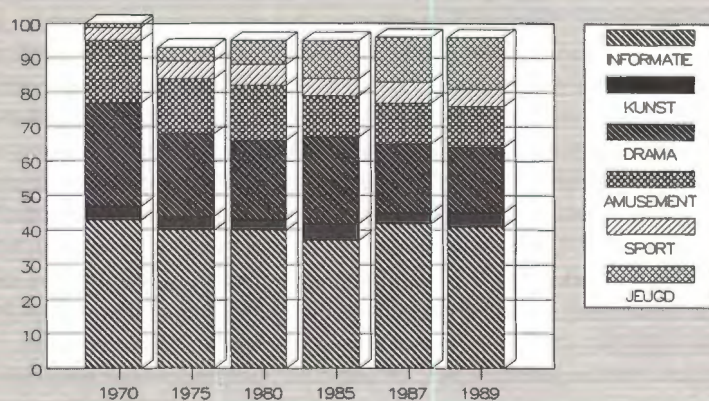
2.5 Audiovisuele productie: nationale en internationale aspecten

De totale omzet van de Nederlandse audiovisuele sector, waarin ruim 5000 mensen werkzaam zijn, bedroeg in 1989 ongeveer 1,3 miljard gulden, waarvan 800 miljoen gulden ten behoeve van de omroep en 500 miljoen gulden ten behoeve van het bedrijfsleven, c.q. de overheid. Uitgesplitst naar soort bedrijfstak werd in 1989 600 miljoen gulden omgezet in de sector audiovisuele faciliteiten en apparatuur. De omzet in producties bedroeg 700 miljoen gulden, waarvan 400 miljoen gulden voor de publieke omroep, 100 miljoen gulden aan opdrachtfilms, 70 miljoen gulden aan televisiecommercials, 50 miljoen gulden aan televisieproducties voor anderen dan de omroep, 50 miljoen gulden voor de educatieve markt en ruim 15 miljoen gulden aan speelfilms.

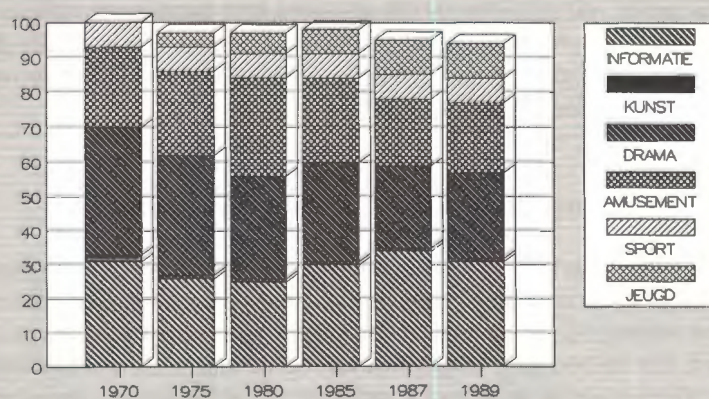
Kader 2.9 GEMIDDELDE ZEND- EN KIJKTIJDAANDELEN PER PROGRAMMACATEGORIE

De eerste grafiek geeft de gemiddelde zendtijdaandelen van de programmacategoriën na 18.30 uur in het vierde kwartaal 1970-1989. De tweede grafiek geeft de gemiddelde kijktijdaandelen van de programmacategoriën in dezelfde periode. In beide grafieken komt vanaf 1975 het resterend percentage voor rekening van de STER-reclame.

zendtijd



kijktijd



Bron: Horen, zien en cijfers; 25 jaar kijk- en luisteronderzoek NOS/KLO, Hilversum, 1990

De produktie van Nederlandse speelfilms wordt in 1990 voor een bedrag van 13 miljoen gulden gesubsidieerd door het Ministerie van wvc uit het Fonds voor de Nederlandse Film en het Produktiefonds. Daarnaast kunnen omroepverenigingen die een speelfilm co-produceren een beroep doen op het zogenaamde 'cobo-fonds' (COproduktie Binnenlandse Omroep) dat in 1990 circa 12 miljoen gulden bevat. Dit fonds wordt door de omroepen zelf beheerd. Tenslotte is er het Stimuleringsfonds voor Nederlandse culturele omroepproducties. Dit fonds krijgt een deel van de STER-opbrengsten. In 1990 is dat ongeveer 30 miljoen gulden.

De 'programma-output' van de Nederlandse omroep is als gevolg van de vergroting van het aantal uitzendingen tussen 1975 en 1988 voor wat betreft radio met circa 50 procent toegenomen, terwijl de televisie-uitzendtijd nagenoeg is verdubbeld (zie KADER 2.11).

Door de Nederlandse audiovisuele sector wordt tot nu toe nog nauwelijks geprofiteerd van de Europese stimuleringsfondsen, zoals het MEDIA-programma van de Europese Gemeenschap (budget 1989: 12 miljoen gulden) en 'Eurimage' van de Raad van Europa (budget in 1989: 16,5 miljoen gulden).

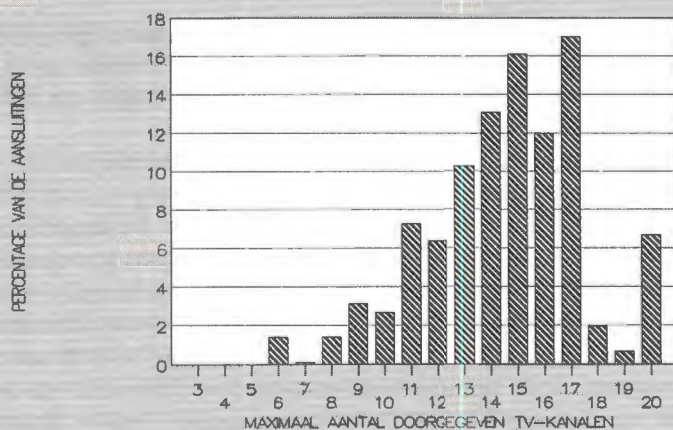
Onlangs is berekend dat de Europese producenten van televisieprogramma's en films absoluut niet kunnen voorzien in de explosief stijgende vraag van televisiestations naar programma's die de komende tien jaar wordt verwacht. De komende jaren zullen ongeveer vijftig tv-zenders programma's pan-europees gaan uitzenden. Maar van de 125.000 uur origineel drama waaraan binnen enkele jaren behoefte bestaat, kan de Europese audiovisuele sector niet meer dan 20.000 uur leveren. Dit betekent dat de eigen produktie slechts in 15 - 20 procent van de Europese behoefte aan programma's kan voorzien. Op dit moment wordt reeds ongeveer 70 procent van de televisiebehoeften van de EG gedekt met Amerikaanse import. Verdere Europese stimuleringsmaatregelen ter vergroting van het programma-aanbod zijn aangekondigd. In Nederland ligt het aandeel aan buitenlandse import op televisie op ongeveer 40 procent; dat percentage vertoont een stijgende tendens.

De export van de Europese audiovisuele sector is uiterst bescheiden (900 miljoen gulden). Van de totale produktie vindt nog geen 2 procent haar weg naar landen buiten de EG; ruim tweederde hiervan wordt door de Britse tv- en filmindustrie geleverd. Het Nederlandse aandeel is verwaarloosbaar. Europa heeft op dit gebied een negatieve handelsbalans van ruim 2,5 miljard gulden, voornamelijk met de Verenigde Staten.

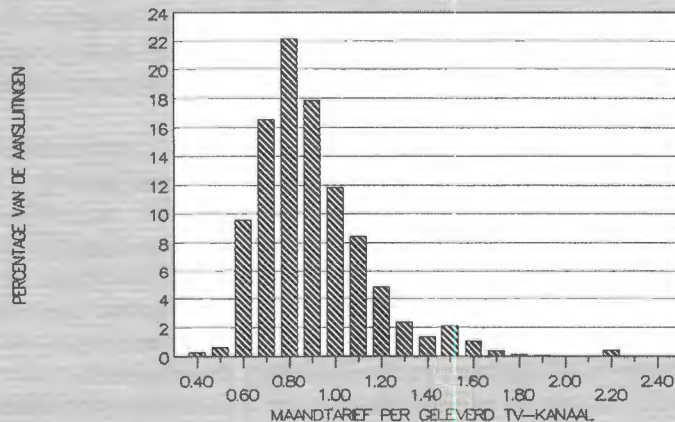
Binnen de omroep valt een, ook in het buitenland waarneembare, ontvlechtingstendens te bespeuren: de produktie wordt steeds minder zelf ter hand genomen, maar wordt uitbesteed aan onafhankelijke, commercieel opererende produktiemaatschappijen die buiten het strakke publiekrechtelijke omroepregime kunnen werken. Op dit ogenblik bestaat de markt voor teleconsultatiediensten in Nederland uit een deelmarkt 'datacasting' en een videotex-deelmarkt. Op de markt voor 'datacasting' wordt primair informatie verhandeld tussen commerciële aanbieders en commerciële afnemers. 'Ongewenste' afnemers worden uitgesloten door de informatie te 'versleutelen'. Onlangs is door de minister van wvc aan vier bedrijven een tijdelijke machtiging verleend voor het gebruik van het omroepzenderpark voor 'datacasting'. In een recent rapport voor de Europese Commissie komt het Britse Centre for Communication and Information Studies (ccis) tot een schatting van de huidige

UITEENLOPENDE GEBRUIKSKOSTEN VAN, EN HET MAXIMAAL AANTAL DOORGEGEVEN TELEVISIEKANALEN IN DE KABELTELEVISIE NETTEN

In 1988 was 75 procent van de Nederlandse huishoudens aangesloten op een kabeltelevisienet; 80 procent van deze aangesloten huishoudens was vertegenwoordigd in de VECAI. De eerste grafiek geeft het percentage van de aangesloten huishoudens versus het totaal aantal doorgegeven tv-kanalen via die aansluiting.



In de tweede grafiek is het percentage van de huishoudens in Nederland met een kabeltelevisie-aansluiting uitgezet tegen de kosten per maand die men betaalt voor één geleverd tv-kanaal via die aansluiting.



Bron: VECAI tarievenoverzicht 1988.

marktomvang van de EG voor 'datacasting' van ongeveer 154 miljoen ECU (375 miljoen gulden). Hiervan neemt de Britse markt veruit het grootste aandeel voor haar rekening: 99 miljoen ECU (250 miljoen gulden). In juli 1989 werden in de EG 24 aanbieders van dit type dienst geteld, waarvan 12 gebruik maakten van een aards omroepnet en 7 van Britse oorsprong waren. Het dienstenaanbod bestond voor 59 procent uit diensten ten behoeve van weddenschappen voor paardenraces en dergelijke en voor 36 procent uit financiële diensten. 'Datacasting' lijkt goedkoper te zijn dan het aanbieden van diensten via andere telecommunicatienetten wanneer er meer dan 300 verschillende bestemmingen zijn voor hetzelfde bericht. Het CCIS poneert evenwel dat de toekomstige kansen voor 'datacasting' beperkt zijn. Ontwikkelingen op het gebied van geïntegreerde netwerken en de dalende kosten van tweeweg-telecommunicatieverbindingen zullen de comparatieve voordelen van 'datacasting' als gespecialiseerde dienst doen verminderen. Bovendien profiteren deze alternatieven vermoedelijk evenzeer als 'datacasting' van de toenemende liberalisering van de telecommunicatiedienstenmarkt die ook in de toekomst kan worden voorzien.

De omzet in 1988 van de ruim vijftig videotextbestanden en circa 100 'on line'-databanken in Nederland wordt geschat op om en nabij 100 miljoen gulden. Zou Nederland in Europa op het gebied van elektronische databanken een even prominente positie willen innemen als momenteel op transportgebied (35 procent van het marktaandeel in de EG), dan zou een omzet van ongeveer 1 miljard gulden gerealiseerd moeten worden.

2.6 Financiering en kostentoerekening

Maatschappelijk en economisch is het belang van de reclame als financieringsbron op de communicatiemarkt sterk toegenomen. Reclame-aanbieders zoeken aandacht van het publiek en zijn bereid daarvoor een prijs te betalen; in die zin kan men de communicatiemarkt een 'aandachtsmarkt' noemen (zie KADER 2.12). Media verlenen diensten op zowel deze markt als op wat de 'informatiemarkt' kan worden genoemd: de markt waarop het publiek informatie vraagt. In de *dual-product market* die de communicatiemarkt is, is het economisch belang van de aandachtsmarkt toegenomen en zal zij naar verwachting steeds verder toenemen.

De tele-allocutieve informatiemarkt is geen volledige ruilmarkt, waar de individuele afnemer een aan zijn feitelijke consumptie gerelateerde prijs voor de dienstverlening in rekening kan worden gebracht. De landelijke en regionale publieke omroep worden bekostigd door middel van een publiekrechtelijk heffingssysteem (omroepbijdrage) en uit kruissubsidies uit de dienstverlening aan reclame-aanbieders op de aandachtsmarkt. Informatie-aanbod via de kabel of op lokaal niveau wordt door de overheid niet structureel gefinancierd. Een meer directe kostentoerekening (mede) bepaald door de individuele afname van informatie vereist extra technische voorzieningen, hetzij bij de bevoegde gebruiker (bijvoorbeeld decoders voor 'pay per view' of 'datacasting'), hetzij in de infrastructuur (individuele verbruiksregistratie). De tweede mogelijkheid is vooral aantrekkelijk bij teleconsultatie (zoals videotex en andere 06-diensten) via het telefoonnet, doordat daar reeds elke abonnee op basis

Kader 2.11 AANTAL UREN TELEVISIE EN RADIO PER JAAR

Weergegeven zijn de absolute cijfers en de geïndexeerde cijfers (1975 = 100).

<i>jaar</i>	<i>televisie</i>	<i>index</i>	<i>radio</i>	<i>index</i>
1975	4319	100	21008	100
1980	4697	109	24596	117
1985	6162	143	28964	138
1988	8042 ^a	186	30836 ^b	147

a) vanaf 1986 op basis van middelen over seizoenen

b) cijfer gebaseerd op 1990

Bron: NOS jaarverslagen 1975-1985 (01/01 t.m. 31/12);
NOS Kijk- en Luisteronderzoek, 1985/86 - 1987/88 (01/10 t.m. 30/09);
telefonische informatie Afdeling Kijk- en Luisteronderzoek NOS.

Kader 2.12 DE TRIPARTITE ROLVERDELING TUSSEN MEDIUM, PUBLIEK EN ADVERTEERDER OP DE COMMUNICATIEMARKT

<i>Deelmarkt</i>	<i>Medium</i>	<i>Adverteerder</i>	<i>Publiek</i>
Informatie- markt	Aanbieder van mediaproduct		Vrager van mediaproduct
Aandachts- markt	Vrager van aandacht voor mediaproduct		Aanbieder van aandacht voor mediaproduct
	Aanbieder van toegang tot publiek (‘access’)	Vrager van toegang tot publiek (‘access’)	
		Vrager van aandacht voor reclame	Aanbieder van aandacht voor reclame

van kostentelling een individuele rekening ontvangt.

Wat betreft de reclamebestedingen zijn de verschillende mediantypen in zekere zin communicerende vaten: een 'reclamegulden' hier uitgegeven, gaat ten koste van een 'reclamegulden' elders. Met name bij produktgroepen die ook van vrouwenbladen, 'sponsored media', buiten- en bioscoopreclame gebruik maken, gaat etherreclame ten koste van de niet-ethermedia. Dagbladen blijken minder gevoelig te zijn voor concurrentie van etherreclame (zie KADER 2.13). De invoering van landelijke en regionale etherreclame heeft voor de gevoelige produktgroepen inderdaad een trendbreuk in de verdeling van reclamebestedingen over diverse medium-typen te zien gegeven in de jaren zestig. De tweede trendbreuk die in de jaren tachtig in de reclamebestedingen valt te constateren, heeft overwegend andere oorzaken. Zo kan worden gewezen op de toegenomen directe reclame (buiten-reclame, 'sponsored magazines', 'direct mail'), die ook in landen zonder etherreclame (Scandinavië) zijn invloed deed gelden.

Gaandeweg is de financiering van de omroep afhankelijker geworden van niet-publieke middelen (zie KADER 2.14), zonder dat de overheid evenwel haar strikte budgettering van de omroep heeft opgegeven. De jaarlijks vastgestelde uurbedragen zijn in hoge mate bepalend voor de omvang en samenstelling van het informatie-aanbod via radio en televisie. Door het in paragraaf 2.5 genoemde Stimuleringsfonds worden individuele produkties gesubsidieerd. Voor het overige zijn de openbare informatievoorzieningen afhankelijk van algemene ondersteuningsmaatregelen of tijdelijke en experimentele ondersteuning.

2.7 Juridische ontwikkelingen

De juridische kaders voor de openbare informatievoorziening zijn nu in de eerste plaats nog nationaalrechtelijk van aard. Artikel 7 van de Grondwet treft in vier afzonderlijke leden evenzovele rechtsregimes voor uitingen via respectievelijk *drukpers, radio en televisie, andere uitingsmiddelen* en die in de vorm van *handelsreclame*. Een eenvormig constitutioneel kader ontbreekt derhalve. Voor de openbare informatievoorziening betekent dit dat naast de klassieke allocutiediensten (radio en televisie), óók het overige gebruik van de voor deze diensten bestemde (uitzend) middelen - zoals voor Teletekst, 'datacasting', en andere consultatieve diensten via kabel of ether - onder de werking van het tweede lid valt. Wat er nog rest aan openbare informatievoorziening komt onder de werking van het derde lid (bijvoorbeeld de andere videotextdiensten). Ook voor wat betreft de overige nationale regelgeving valt een grote verscheidenheid aan regels op, die onder meer zijn te vinden in de Mediawet (mw), de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (wtv), de Radio-Omroep-Zenderwet (roz), de Wet op de Filmvoorstellingen, de Auteurswet (aw), de Wet Openbaarheid Bestuur (wob) en de Wet op de Persoonsregistratie (wpr). Bezien vanuit de openbare elektronische informatievoorziening, valt op dat de aard van de regelgeving voor de soort dienst sterk bepaald wordt door het gebruikte technische net (zie KADER 2.15 en KADER 2.16). Het nationale recht raakt evenwel in toenemende mate vervlochten met de internationale rechtsorde, die een sterke ontwikkeling en uitbreiding heeft doorgemaakt (zie KADER 2.17).

Kader 2.13 RECLAMEBESTEDINGEN IN NEDERLAND

jaar	1980	1982	1984	1986	1987	1988
Bestedingen:						
pers	2886	2886	3066	3514	3640	3898
ether	264	319	369	452	523	590
bioscoop	18	17	15	12	13	12
buiten	233	229	322	434	483	564
rechtstreeks	1131	1548	1504	1650	1829	2119

Totale reclamebestedingen:

- in lopende						
prijzen	4537	4999	5276	6062	6488	7183
- in prijzen 1985	5581	5441	5408	6056	6527	7176

Jaarlijkse mutatie reclamebestedingen:

- in lopende						
prijzen	+8,0	+6,5	+2,0	+8,2	+7,0	+10,7
- in prijzen						
1985	+1,5	+0,9	-1,4	+8,1	+7,8	+9,9

Vermeld zijn absolute cijfers: lopende prijzen in miljoenen guldens. Bij de berekening van de reclamebestedingen in prijzen van 1985 is gebruik gemaakt van het CBS-prijsindexcijfer voor de gezinsconsumptie van werknemersgezinnen.

Bron: VEA, 1989.

Kader 2.14 OPBRENGSTEN UIT OMROEPRECLAME (STER) EN KIJK- EN LUISTERBIJDRAGEN

jaar	opbrengsten van de STER (mln. gulden)	opbrengsten uit kijk- en luisterbijdragen (mln. gulden)	totale opbrengsten (mln. gulden)
1975	131 (25%)	385	516
1980	195 (26%)	549	744
1985	298 (29%)	726	1024
1989	475 (38%)	768	1243
1990*	515 (40%)	774	1289

* schatting

Bron: De Nederlandse Mediagids, hoofdstuk C.8, p7,11;
Commissariaat voor de Media (telefonisch);
Ministerie van WVC, Dienst Voorlichting Cultuur (telefonisch).

De openbare elektronische informatievoorziening heeft in de eerste plaats te maken met de werkingssfeer van het EG-verdrag. Zowel voor wat betreft de diensten als de infrastructuur dienen de bepalingen van het verdrag in acht te worden genomen, zoals uit ondermeer het Sacchi-arrest van 1974 blijkt. Een nationaal vergunningstelsel als reguleringsinstrument wordt evenwel niet in strijd geacht met het EG-recht. Dit kan wel het geval zijn met voorwaarden die deel zijn van een vergunning, bijvoorbeeld als deze een belemmering opleveren voor het in het EG-verdrag gegarandeerde recht op vrije vestiging en vrij dienstenverkeer of in strijd zijn met het discriminatieverbod. Voorts blijkt uit de jurisprudentie van het Hof van de EG dat algemene en bijzondere steunmaatregelen zorgvuldig moeten worden getoetst aan de artikelen 92-94 van het EG-verdrag, waarin regels worden gesteld met betrekking tot steunmaatregelen van lidstaten. Dit geldt derhalve ook voor steun aan informatiediensten (bijvoorbeeld reclame-inkomsten en omroepbijdragen voor de publieke omroep, subsidies met een cultureel oogmerk, taalgebonden ondersteuning). Verschillende vormen van hier relevante machtsposities hebben inmiddels de aandacht gekregen van de EG: exploitatie van reclame, televisiegidsen, (exclusieve) uitzendrechten, toegang tot distributiemiddelen, en de uitoefening van het auteursrecht. Met name de Europese Commissie heeft zich actief opgesteld bij het bestrijden van haars inziens mededingsrechtelijk ongeoorloofde situaties. Verder bewerkstelligt de EG een grotere concurrentie bij het aanbieden van diensten en de toegang tot de daarbij behorende infrastructuur. Het voorstel van de Commissie voor een Open Network Provision-richtlijn (ONP) van 1990, waarmee algemene toegang tot de infrastructuur wordt beoogd, is daarvan een goed voorbeeld.

Een tweede internationaal rechtelijk baken is artikel 10 van de Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de Fundamentele Vrijheden (1950) dat de vrijheid uitingen te openbaren en te ontvangen beschermt. Dit artikel vormt tevens de kern van de rol van de Raad van Europa inzake de openbare informatievoorziening. Waar voorheen nog werd aangenomen dat dit artikel slechts een beperkte werking zou hebben ten aanzien van de omroep en daarmee vergelijkbare audiovisuele media, heeft het Europees Hof in Straatsburg met zijn zeer recente beslissingen in de zaken Groppera en Autronic in beginsel een belangrijk deel, zo niet het geheel van de openbare elektronische informatievoorziening onder de bescherming van artikel 10 geplaatst. Beperkingen van het dienstenverkeer en de infrastructuur moeten in beginsel voldoen aan bepaalde rechtvaardigingsgronden, genoemd in het tweede lid van artikel 10. Daarbij komt een groot gewicht toe aan de vraag of een beperkende maatregel noodzakelijk is in een democratische samenleving.

Ten derde vormen de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU) en haar verdrag de ankers van de (inter)nationale frequentieordening en -verdeling. Grootste probleem van het ITU-verdrag is het ontbreken van een eenduidige uitleg ervan. Dit heeft er ondermeer toe geleid dat in de meergenoemde Autronic-zaak het Europees Hof voor de Rechten van de Mens zelfstandig tot interpretatie van het ITU-verdrag is overgegaan. En in de British Telecom-zaak heeft het Hof van Justitie EG in Luxemburg concurrentie bij het aanbieden van nieuwe telecommunicatiediensten toegestaan en daarbij aan het ITU-verdrag een ondergeschikte betekenis toegekend. De recente EG-resolutie van 28 juni 1990 betreffende de uitbreiding van de Europese samenwerking inzake radiofrequenties, verschaft een verdere legitimatie aan de EG zich met

**Kader 2.15 NATIONALE JURIDISCHE KADERS VOOR
TELE-INFORMATIEDIENSTEN**

diensten	<i>regeling van toetreding van aanbieders</i>	<i>regeling van toegang voor gebruikers tot de dienst</i>
via ether		
omroep	publiekrechtelijk	publiekrechtelijk
andere diensten	beperkt publiekrechtelijk geregeld	privaatrechtelijk
productie en financiering	privaatrechtelijk, met bepaalde publiekrechtelijke beperkingen	privaatrechtelijk, met tijdelijke publiekrechtelijke beperkingen
via kabel		
omroep	publiekrechtelijk	privaatrechtelijk, met pu- bliekrechtelijke invloeden
andere diensten	beperkt publiekrechtelijk	privaatrechtelijk
productie en financiering	privaatrechtelijk	privaatrechtelijk
via satelliet		
omroep	privaatrechtelijk, met publiekrechtelijke aspecten	deels publiek-, deels privaatrechtelijk
andere diensten	privaatrechtelijk, met publiekrechtelijke randvoorwaarden	privaatrechtelijk met publiekrechtelijke aspecten
productie en financiering	privaatrechtelijk	privaatrechtelijk
via telefoon- en datanet		
toegevoegde waarde-diensten over telecom- infrastructuur	privaatrechtelijk	privaatrechtelijk

de nationale frequentieverdelingsproblematiek bezig te houden. Voorheen was dit het exclusieve domein van de nationale administraties.

2.8 Randapparatuur en infrastructuur

Dit hoofdstuk is niet compleet zonder een discussie van het verband tussen de snelle ontwikkelingen in de informatietechnologie en haar feitelijke invoering op de markt. Een scholastische discussie hierover wordt in de innovatieleer gevoerd tussen de aanhangers van 'technology push' en die van 'market pull'. Speciaal bij de elektronische media worden deze twee sterk geïdealiseerde krachten echter steeds bijgestuurd of geremd door verbindende ordeningsmaatregelen van de overheid. Zij doet haar invloed gelden op zo verschillende gebieden als technische standaardisatie van apparatuur en programmatuur, en beheers- en exploitatievoorschriften voor de openbare infrastructuur. De keuze van de technische middelen voor elektronische informatievoorziening wordt slechts zelden zuiver technologisch bepaald.

KADER 2.18 toont de invloed van kwaliteit en dynamiek van de presentatievorm op de benodigde transmissiecapaciteit van uiteenlopende elektronische media. Dat de capaciteitsmaat van de transportwegen c.q. opslagmiddelen daarbij steeds 'bits per seconde' is, heeft te maken met de internationale, welhaast autonome ontwikkeling van steeds snellere digitale micro-elektronica. Deze beleidsexogene factor stimuleert enerzijds de huidige digitalisering, ofwel ontbinding in data, van allerlei vormen van informatie: spraak, muziek, bewegend of stilstaand beeld, enz., en wel in verschillende gewenste technische kwaliteiten. Anderzijds ontstaan juist door het geüniformeerde digitale gebruik van data steeds meer mogelijkheden voor 'kruispunttechnologieën' zoals 'telematica', de verbinding tussen telecommunicatie- en computersystemen. Zodoende raken de sterk gereguleerde telecommunicatiesector en de in beginsel ongereguleerde informatica-sector steeds meer verweven. Dergelijke nieuwe raakvlakken geven uiteraard aanleiding tot discussies over het beheer en de exploitatie van de aldus ontstane tele-informatiediensten.

Telematische koppelingen dringen ook door tot de openbare elektronische informatievoorziening. Te denken valt aan het 'meeliften' van de digitale teletext- en 'data-casting'-signalen op de beeldlijnen van het PAL-omroepsignaal, en de integratie van het Radio Data Systeem (RDS) met de FM-omroep. Een voorbeeld van de in hoofdstuk 1 reeds genoemde convergentieparadox is de toenemende behoefte aan ontvlechting van de exploitatie van deze nieuwe consultatieve diensten en hun 'draagmoeder', de klassieke allocutieve omroep.

Een gegeven informatieverkeerspatroon en de hierbij gewenste presentatievorm van de over te brengen informatie vereisen bepaalde technische prestaties van de daarbij betrokken communicatie- en opslagmiddelen (zie KADER 2.18). Daarmee zijn zekere kosten gemoeid. Op zijn beurt beïnvloedt de hoogte van deze kosten de economie van de verschillende mediaproducten en informatiesystemen, en daarmee ook hun onderlinge concurrentiepositie op de markt.

Waar de afweging tussen prijs en prestatie vooral een individuele zaak is - zoals bij de keuze door een consument van randapparaten en 'stand-alone' toestellen - kan een vrije markt met vraag en aanbod goed functioneren. Recente successen op de

<i>infrastructuur/ transportdienst</i>	<i>regeling van toetreding voor aanbieders</i>	<i>regeling van exploitatie van de infrastructuur/ transportdienst</i>
ether		
omroep	publiekrechtelijk	privaatrechtelijk
andere diensten via omroepzenders	publiekrechtelijk	privaatrechtelijk
andere diensten via zenders	publiekrechtelijk	deels publiekrechtelijk
kabel		
draadomroep inrichtingen	publiekrechtelijk	deels publiekrechtelijk, deels privaatrechtelijk
"kabelwerken", vaste verbindingen	publiekrechtelijk	privaatrechtelijk
satelliet		
omroep	publiekrechtelijk	publiekrechtelijk, met privaatrechtelijke invloeden
andere diensten	publiekrechtelijk	publiekrechtelijk, met privaatrechtelijke invloeden
telecommunicatie- infrastructuur		
opgedragen en gemachtigde diensten	publiekrechtelijk	publiekrechtelijk beperkt

apparatuurmarkten zijn het fax-toestel (een randapparaat van het telefoonnet), alsmede de CD-speler, de videorecorder en de personal computer, die alle geen telecommunicatienet vereisen, maar wel genormaliseerde software behoeven. Zulke successen worden mogelijk gemaakt door de micro-elektronica: gegeven een voldoende marktomvang maakt zij telkens goedkopere dan wel krachtigere generaties van nieuwe consumentenprodukten mogelijk.

Het bezit van tv-toestellen met Teletekst-decoder steeg tussen 1981 en 1988 van 1 procent naar 29 procent, oftewel een bereik van circa twee miljoen televisietoestellen en circa zes miljoen kijkers. Op grond van de jaarlijkse verkoopcijfers mag worden aangenomen dat medio jaren negentig tweederde van de huishoudens Teletekst-informatie kan raadplegen. Apparatuur zoals de videorecorder en de compact-

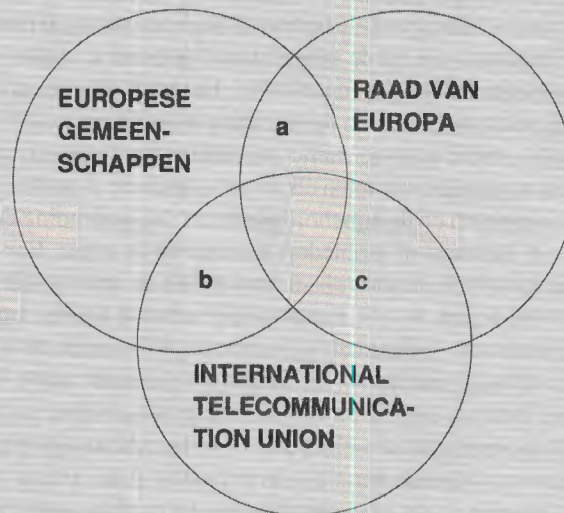
disc-speler is inmiddels gemeengoed aan het worden: 43 procent van de huishoudens is in het bezit van een videorecorder en 15 procent heeft een compact-disc-speler (1988). Het laatste percentage is zeer snel stijgend. De beeldplaat/co-video-speler en de digitale audiotape (DAT) recorder zijn daarentegen nog nauwelijks aanwezig bij particulieren. Ondermeer de zogenaamde 'pc-privé' projecten hebben er toe bijgedragen dat het particuliere computerbezit de laatste jaren beduidend is toegenomen tot naar schatting enkele honderdduizenden personal computers. De pc komt een belangrijke rol toe bij de mogelijkheid gebruik te maken van bepaalde delen van de openbare informatievoorziening. Het bezit van fax-apparatuur in de privé-sfeer is nog minimaal, maar de verwachting is dat dit bezit zich in de komende jaren zal uitbreiden, mede door de snelle prijsdaling van de apparatuur.

De generaties van apparatuur wisselen elkaar af volgens de al eerder (zie KADER 2.5) beschreven innovatiecycli en de bijbehorende fasen van verbinding en ontvlechting van producten c. q. diensten en aanbieders daarvan op de markt. Een hiermee goed in de pas lopend technisch standaardisatieproces kan de individuele innovatiegolf tot grote hoogte opzweven, zonder monopolie-posities te creëren op de markt. Zo heeft de normalisatie van compatibele generaties van facsimilé door het CCITT, een technisch advies-lichaam van de ITU, een grote internationale markt voor fax-apparatuur verzekerd. Ook het EUREKA-95 project, een grootscheepse poging van Europese fabrikanten van consumenten-elektronica om de toekomstige hoge-definitie televisie (HDTV) als een volgende generatie in te passen in de familie van MACTransmissiestandaards, is een uiting van een evolutionaire marktstrategie voor de individueel aan te schaffen HDTV-toestellen.

Echter, zodra collectieve maatstaven - van welke aard ook - aangelegd worden bij de beoordeling van de prijs-prestatieverhouding en de keuze van technische middelen, kan een vrije markt in beginsel niet volledig functioneren. Er blijken dan soms formele of praktische beperkingen te zijn in de individuele toegang tot de markt; misschien bestaat in sommige geografische gebieden een rendabele markt niet eens ('market failure'). Eén en ander kan gelegen zijn in het gevoerde overheidsbeleid of in het kostenpatroon bij de huidige stand van de techniek. Maar soms kunnen ook de politieke wensen van het moment of puur incidenteel samenlopende omstandigheden een blijvende invloed uitoefenen op de toepassing van op zich autonoom ontstane innovatieve technologieën ('enabling technologies'), die daardoor toch niet te ontvlechten zijn van hun toevallige historische situering.

In de ontwikkeling van kapitaalintensieve infrastructuur blijven de ooit gemaakte keuzen vaak gedurende zeer lange afschrijvingstermijnen bepalend. Zo was de aanleg van landelijk dekkende zendernetten teneinde een nationaal omroepauditorium te bereiken kenmerkend voor de maatschappelijke situatie van dat moment, evenals het feit dat het nationale zenderpark in beheer en exploitatie werd ondergebracht bij een 'joint venture' van de Staat en de omroep in de NV NOZEMA. Kenmerkend voor de latere aanleg en exploitatie van kabeltelevisienetten was daarentegen dat deze juist bedoeld waren als bundeling van de individuele etherontvangst ter plaatse, en dat bijgevolg hun beheer en exploitatie werden ondergebracht bij (overwegend) de gemeenten. Standaardisatie en innovatie van de toen gekozen distributietechniek c.q. dienstverlening hebben sindsdien nauwelijks plaatsgevonden. Een

DRIE INTERNATIONALE RECHTSSFEREN OP HET GEBIED VAN DE OPENBARE INFORMATIE VOORZIENING



Beperkten de drie internationale entiteiten zich vroeger ieder tot een eigen exclusief gebied voor wat betreft richtlijnen en verdragen, thans ontmoeten zij elkaar in de grensgebieden A, B en C:

- a arresten Groppera, Sacchi, Debauve, BVA, Coditel I en II; verdrag en richtlijn grensoverschrijdende omroep;
- b British Telecom, telecommunicatierichtlijnen en resolutie inzake uitbreiding van de Europese samenwerking inzake radiofre-quenties;
- c arresten Groppera en Autronic.

samenloop van economische omstandigheden beïnvloedt thans het ontstaan van nieuwe beheersvormen: tendensen naar regionalisatie van de kabeltelevisie worden sterk bepaald door de reorganisatie van de energiesector geschetst door de *commissie Brandsma*, vooral door de overname van gemeentelijke energiebedrijven door provinciale electriciteitsbedrijven.

Het zal duidelijk zijn dat in dergelijke omstandigheden zelden sprake is van de snelle groeicycli verondersteld in de dynamische markttheorie. De traditionele vereenzelving van het conversatie-verkeerspatroon met de presentatievorm spraaktelefonie is decennia bepalend geweest voor de gestage aanleg van de telecommunicatie-infrastructuur. Dat speelde de exploitant hiervan parten, toen bleek dat de voorspelde verzading van de telefoondienst ('de bocht van tachtig') geheel uitbleef. Dit was met name een gevolg van de onvoorziene, stormachtige groei in het zakelijke dataverkeer tussen de vele nieuwe facsimilé- of andere toestellen met modems, aangesloten

op het analoge telefoonnet. Deze door nieuwe randapparatuur veroorzaakte ontwikkeling liep veel sneller dan de infrastructurele ondersteuning van wijdverbreid dataverkeer in het telefoonnet waarop de verschillende PTT's studeerden, het digitaal (smalband-)ISDN. Een meer marktgericht investeringsbeleid van de PTT is voornamelijk mogelijk gemaakt door een wel zeer radicaal ontvlechtingsproces: verzelfstandiging van het toenmalige staatsbedrijf en blootstelling aan geheel geliberaliseerde markten voor randapparatuur en tele-informatiediensten. Voor wat betreft de PTT-telecommunicatie-infrastructuur zelf moet evenwel worden geconstateerd dat het vrije-marktmechanisme niet de eenheid van beheer met zijn landelijke middeling van het tarieven zou kunnen vervangen. Typisch onrendabele gebieden zouden dan niet bediend (kunnen) worden. Dat bleek van meet af bij de genoemde lokale exploitatievorm van kabeltelevisie in Nederland. Door de vele 'witte vlekken' in de verzorging voldoet kabeltelevisie nu niet aan de in hoofdstuk 1 opgesomde kenmerken van een algemene nutsdienst. Daarvoor zijn overigens ook de bestaande kabelnetten gekenmerkt door een veel te uiteenlopend dienstbetoon en kostenpatroon (zie KADER 2.10). Vooral in de oudere kabelnetten doen zich nu al schaarste-, verdelings- en tariefvraagstukken voor die tot vervanging van het net nopen.

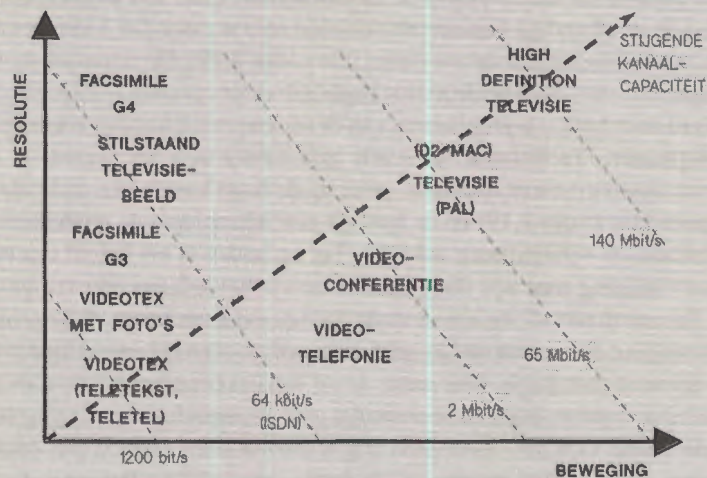
Bij de maatschappelijke en economische discussies over de verschillende technische opties voor netstructuren speelt de door de glasvezeltechnologie geschapen mogelijkheid van een ontwikkeling in de richting van meer lang-armige sterverbindingen dan bij de huidige mini-stermetten van coaxaalkabels een centrale rol. De mogelijkheid van onversterkte optische transmissie van audio- en video-signalen over meer dan 25 kilometer schept de voorwaarde voor geheel nieuwe netarchitecturen. Dat geldt zeker niet alleen in de kabeltelevisie, maar ook in het telefoonnet, waar thans de smalbandige koperen abonneelijn zelden meer dan 5 kilometer tot de dichtstbijzijnde lokale centrale overbrugt (zie KADER 2.19). De uiteindelijke technische integratie tussen deze beide netten bepleit door de *commissie Zegveld*, hiertoe geïnspireerd door het RACE-programma van de EG, kan redelijkerwijs elk capaciteitstekort wegnemen. Technische integratie zou echter ook tot wezenlijk andere beheers- en tariefstructuren dwingen, gelet op de hoge kosten van de beide lokale netstructuren (zie KADER 2.19) en de huidige zeer uiteenlopende rendementen van hun exploitatie op verschillende lokaties. Tot op heden is het beleid om een dergelijke ontwikkeling naar een (breedband-) ISDN te bevorderen zeer terughoudend geweest. Dit wordt niet alleen veroorzaakt door de evidente bestuurlijke problemen gesignaleerd door de *commissie Zegveld*, maar ook door onzekerheid bij de PTT over de juiste invoeringsstrategie. Met name de rol van het (smalband-) ISDN als tussenstap, waarbij de huidige koperen abonneelijn geen vroegtijdige vervanging behoeft, staat ter discussie. Ook het - overigens nog te ontwikkelen - beleid met betrekking tot 'wireless cable', ofwel lokale rondstralende microgolfsenders voor distributie van programma's (MVDS, Microwave Video Distribution System), kan de balans tussen, en de integratie van, PTT- en kabeltelevisienetten doen verschuiven.

Bij een goedlopende samenwerking tussen PTT en VECI zijn, ook zonder zicht op een uiteindelijke integratie, verschillende tussenstappen in de aanleg van glasvezelkabels te verwachten, waarbij deze als 'trunk'-kabels steeds verder doordringen in de richting van de abonnee. Reeds rond 1995 kan het voor de PTT zelfs bedrijfseconomisch verantwoord zijn om ook de abonnees optisch te verbinden bij vervanging en

KWALITEIT EN DYNAMIEK VAN VERSCHILLENDE VISUELE PRESENTATIEVORMEN

De kwaliteit van een beeld wordt bepaald door de geboden resolutie (oplossend vermogen, gemeten in beeldpunten per vierkante centimeter). De dynamiek van een visuele presentatie wordt bepaald door de snelheid waarmee (delen van) beelden kunnen bewegen (veranderen). Een bepaalde kwaliteit in combinatie met een bepaalde dynamiek vereist een bepaalde transportcapaciteit.

In de figuur is de benodigde transportcapaciteit per kanaal bij digitale transmissie voor diensten met verschillende visuele presentatievormen bij benadering aangegeven. De menselijke perceptie beperkt de maximaal nuttige resolutie en bewegingssnelheid van een beeldsequentie. De technologische innovatie bepaalt de maximaal mogelijke resolutie.



STRUCTUUR VAN INVESTERINGEN IN EEN TELEFOONNET EN EEN KABELTELEVISIENET

De investeringen in het telefoonnet van de Bondsrepubliek Duitsland.

Netgedeelte	Apparatuur	% van de totale investeringen
Collectieve voorzieningen	Knooppunt- en districtcentrales	9
	Straalverbindingen en internationale satellietverbindingen	4
	Kabelverbindingen tussen de centrales	7
	Proefapparatuur, onderhoudsvoorzieningen, etc.	7
	Plaatselijke centrales	20
Individuele voorzieningen	Abonneelijn naar de plaatselijke centrale (< 7 km)	46
	Randapparaten (circa 25 miljoen, inclusief huiscentrales bij bedrijven, thans ontvloten van het net)	7
Totale investeringen	(60 miljard DM in 1980)	100

De investeringen in een draadomroepinrichting in een middelgrote Nederlandse gemeente van 10240 percelen, waar het volgende programmapakket aan de abonnees wordt aangeboden:

-18 televisieprogramma's (5 via lokale ontvangst, 8 via satellietontvangst en 5 via PTT-aanvoer);
-24 FM-radioprogramma's (14 via lokale ontvangst, 4 via satellietontvangst en 5 via PTT-aanvoer).

Betaling van of aan de zendgemachtigden en aan de PTT voor signaalaanvoer is buiten beschouwing gelaten. In de tabel zijn ook niet opgenomen de kosten voor:

- behuizing van het ontvangststation;
- precariorechten, bouwvergunningen, verzekeringen, etc.;
- financiering, afschrijving, etc.;
- abonnee-acquisitie;
- netbeheer.

Bij de berekening is 100% aansluitdichtheid verondersteld (alle percelen zijn aangesloten).

In de praktijk varieert de abonneedichtheid in Nederland tussen de 65 en 95 procent.

Netgedeelte	kosten (f 1000)	aantal	totaal (f 1000)	kosten per abonnee (f)	% van de totale investeringen
Ontvangststation	400	1	400	39,00	5,6
Hoofdnet	250	1	250	24,40	3,5
Wijkcentrum	50	8	400	39,00	5,6
Groepsversterker	15	64	960	93,75	13,5
Eindversterker	10	512	5120	500,00	71,8
Totaal			7130	696,15	100,0

uitbreiding in bepaalde lokale telefoonnetten. Dit geldt eventueel ook zonder transport van televisiesignalen in de regio's met kabeltelevisie. Het invoeringstijdstip wordt in dat geval wel afhankelijk van de te verwachten internationale prijsdalingen van de optische technologie en van meer op kosten gebaseerde nationale telecommunicatie-tarieven dan thans.

De infrastructurele mogelijkheden voor met name breedbandige audiovisuele nutsdiensten blijven door één en ander dus nog lange tijd gedomineerd door de voor allocutie aangelegde infrastructuur in de vorm van omroepzendernetten. Nederland kan naast de drie landelijk dekkende televisienetten nog beschikken over 23 UHF-frequenties, die bijvoorbeeld geschikt zijn voor een 90 procent landelijk dekkend vierde tv-net, voor verschuiving van de centrale televisiezender in Lopik van de VHF-naar de UHF-band, voor proefneming met digitale audio-omroep (DAB), of voor toewijzing van tv-zendcapaciteit aan lokale en regionale omroeporganisaties. Voor de invoering van HDTV biedt het bestaande aardse omroepzendernet geen mogelijkheden. Voor deze toepassing wordt gedacht aan satellietdistributie, eventueel in combinatie met plaatselijke doorgifte via nieuwe MVDS-netten, of sterk gereviseerde kabeltelevisienetten. Nationaal zijn beschikbaar vijf tv-kanalen in Direct Broadcasting Satellieten (DBS), alsmede zoveel Medium Power Satelliet (MPS)-capaciteit als te bekostigen is. Voor de Nederlandse DBS-kanalen is nog geen gebruik voorzien. Daar staat tegenover dat commercieel gebruik kan worden gemaakt van de elders beschikbare transportcapaciteit, ook in de lichter gereguleerde MPS. In tegenstelling tot DBS is hierbij door de EG geen gebruik van een MAC-standaard voorgeschreven. Voor de geluidsomroep is de beschikbare frequentieruimte in de FM-band bijna volledig toebedeeld aan de binnenlandse omroep voor het uitzenden van omroepprogramma's. Drie netten, in de toekomst vier, zijn beschikbaar voor landelijke omroep. Daarnaast zijn er afzonderlijke netten voor de lokale en regionale omroep. Van de beschikbare capaciteit tot AM-uitzendingen wordt maar ten dele gebruik gemaakt. Er is duidelijk sprake van frequentieschaarste voor omroep in de VHF- en UHF-band. Deze banden zijn zowel geschikt voor omroep als voor mobiele telefoon- en semafoon-netten, al of niet voor besloten gebruik. De mobiele diensten groeien stormachtig. Hierdoor zal zoveel extra capaciteit benodigd zijn, dat in toenemende mate 'grensgeschillen' tussen of met deelbeheerders van de etherfrequenties (NOZEMA, PTT, defensie) te verwachten zijn bij nieuwe toewijzingen van frequenties aan hen of aan particuliere gebruikers van het spectrum. Ook de mogelijke introductie van MVDS-netten pleit voor meer transparante procedures in dit nationale verdeelvraagstuk.

3 OVERZICHT VAN HET GEVOERDE OVERHEIDSBELEID

3.1 Inleiding

Het gevoerde overheidsbeleid ten aanzien van de openbare elektronische informatievoorziening wordt tot op heden gekenmerkt door een sterke nadruk op de omroep en bijgevolg op de traditionele, specifiek voor allocutie ontworpen ether- en kabelnetten. Duidelijk minder aandacht ging uit naar diensten met een consultatief karakter en geen of nauwelijks aandacht naar niet met de omroep samenhangende aspecten van de infrastructuur.

3.2 Allocutie

Toen in de jaren twintig de radio-omroep van start ging, heeft zij enige jaren kunnen functioneren zonder een directe bemoeienis van de overheid. De eerste regelgeving uit 1928 impliceerde primair een consolidatie van de bestaande verhoudingen. Het toen gekozen systeem van ontvlochten programmering door zendtijdverdeling, gebaseerd op externe pluriformiteit, is in grote lijnen tot op heden in stand gebleven. Ofschoon in 1946 de regering een wijziging van het omroepbestel voorstond en met name meer nadruk legde op een nationale omroepvoorziening, werd deze verbindingsgedachte niet overgenomen door het parlement en kregen de bestaande omroeporganisaties hun vooroorlogse posities terug. Slechts in zeer beperkte mate golden voorschriften ten aanzien van een gezamenlijk te verzorgen programma. De toetreding tot het bestel was gebaseerd op de aanhang die een organisatie zich maatschappelijk had weten te verwerven (het 'stromingscriterium'). De situatie van zelfstandige zendgemachtigden voor radio-allocutie werd voor de televisie-omroep gedupliceerd, zij het dat in de beginfase van televisie de zendtijd in handen was van slechts één zendgemachtigde, de Nederlandse Televisie Stichting (NTS).

Een belangrijk keerpunt kwam met de invoering van de Omroepwet uit 1967. Niet alleen werden verscherpte toetredingseisen geformuleerd (verhoging van de numerieke toelatingsdrempel), ook kwam er naast de klassieke omroeporganisaties een nieuwe zendgemachtigde zonder leden en met een verbindende doelstelling, de Nederlandse Omroep Stichting (NOS). Bovendien verwierf de overheid zeggenschap binnen de omroep door de benoemingsbevoegdheid voor verschillende functies binnen de NOS en coördinerende organen bij de Kroon te leggen. De Omroepwet introduceerde het volledig-programmavoorschrift, dat omroeporganisaties verplichtte om een programma te brengen dat in redelijke onderlinge verhouding tenminste onderdelen van culturele, informatieve, educatieve en verstrooiende aard zou omvatten. De Omroepwet introduceerde verder de regionale omroep (in de

eerste plaats door de NOS te verzorgen), die - in tegenstelling tot de landelijke omroep - geen verzuiilde structuur (externe pluriformiteit) kreeg, maar gestoeld werd op een verbindingsmodel van *interne pluriformiteit*.

De eisen voor de toetreding van nieuwe zendgemachtigden werden gaandeweg verscherpt. Dit beleid was mede gebaseerd op de door de Raad van State gegeven interpretatie van de Omroepwet in de Veronica-zaken: primair het getalscriterium zou bepalend zijn bij het toelaten van nieuwe zendgemachtigden. In feite vormt de jurisprudentie - die niet keek naar de aard van de nieuw toetgetreden organisaties (TROS, Veronica) - de graadmeter voor de verandering in de maatschappelijke pluriformiteit als in Hoofdstuk 2 geschetst. De overheid trachtte dit proces niet te volgen, maar te keren met verscherpte regulering, met name door in de Mediawet te bepalen dat alleen nieuwe organisaties die iets toevoegden aan de bestaande verscheidenheid in de omroep zouden worden toegelaten tot het bestel.

De Mediawet (1987) verscherpte opnieuw de toetredingseisen voor nieuwe gegadigden. De bestaande omroeporganisaties kregen wel weer een meerderheidsbelang in de NOS (nu Nederlandse Omroepprogramma Stichting geheten), maar de minister stelde bij AMVB regels ten aanzien van de uitzendtaak van de NOS. Ook de programmering van de afzonderlijke omroepen werd nauwkeuriger voorgeschreven doordat het programmavoorschrift van concrete percentages werd voorzien. De bemoeienis met de programmering werd verder vergroot door de invoering van het Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties, dat op kwalitatieve gronden tot (co-)financiering van omroepprogramma's kan overgaan.

Naast regionale omroep - die geheel werd losgekoppeld van de landelijke omroep - stond de Mediawet ook lokale omroep toe, evenals de regionale omroep gebaseerd op het model van interne pluriformiteit. De toelating van andere zendgemachtigden - in het bijzonder van commerciële, private omroepvormen - heeft na de oorlog verschillende malen ter discussie gestaan. Oorspronkelijk werd iedere mogelijke commerciële bnvloeding, inclusief de invoering van reclame, afgewezen. Uitzendingen van buiten de territoriale wateren (TV-Noordzee en Radio Veronica) waren een belangrijke katalysator voor de introductie van reclame op radio en televisie. Commerciële omroep als zodanig werd evenwel afgewezen. In plaats daarvan werd herhaaldelijk besloten het binnenlandse omroepbestel aan de markt, dat wil zeggen aan de wensen van het publiek c.q. van de adverteerder, aan te passen (invoering Radio 3; uitbreiding van de reclame; het toestaan van bepaalde vormen van sluikreclame). Deze tendens is ook terug te vinden in het in 1990 aanvaarde wetsvoorstel tot flexibilisering en verruiming van het reclameregime.

In het huidige overheidsbeleid is niet langer sprake van een volledige afwijzing van commerciële omroep. Waar de Mediawet reeds mogelijkheden kent voor abonneetelevisie en kabelkranten, bevat het wetsvoorstel Commerciële Omroep mogelijkheden om - onder strikt omschreven voorwaarden - via draadomroepinrichtingen commerciële radio- en/of televisie-uitzendingen te verzorgen. Evenals de eerdere aanpassingen aan de marktsituatie, is dit wetsontwerp een gevolg van externe druk veroorzaakt door de Luxemburgse omroeporganisatie CLT die in oktober 1989 het commercieel Nederlandstalig programma RTL-Véronique startte. Eerdere initiatieven vanuit Nederland (met name het ATV-EPTV plan) werden door de politiek

afgewezen toen zij een concrete vorm begonnen te krijgen.

Als geheel kan het beleid betreffende tele-allocutie gekarakteriseerd worden als een poging de veranderingen in de markt en de samenleving met een in de jaren dertig ontworpen reguleringsmodel van de auditoria te accommoderen, en als dat niet lukte, het model met grote haast 'aan te passen'.

3.3 Consultatie

De sterke overheidsbemoeienis met de omroep is niet vergelijkbaar terug te vinden bij tele-consultatie-diensten. Afgezien van betrokkenheid bij enige kleinschalige experimenten, en een wettelijk geregelde exploitatievorm (Teletekst), ontbrak het aan een gericht overkoepelend beleid om de voor de publieks-acceptatie van nieuwe diensten bepalende factoren te beïnvloeden. Kenmerkend was vooral de tendens nieuwe diensten qua regulering te verbinden met 'oude', naar technische middelen gelijkende, maar naar verkeerspatroon afwijkende, diensten. Zo werd Teletekst gezien als uitzending van een tv-programma, hetgeen ook de exploitatie ervan beperkt tot de zendgemachtigden. In het verlengde daarvan beschermde het beleid voornamelijk bestaande dienstenaanbieders (de omroep, PTT), terwijl het telefoonnet en het datanet (waartoe de toegang door middel van leveringsplicht is verzekerd) de toegenomen vraag naar nieuwe consultatieve en conversatiediensten gedeeltelijk opving (bulletinboards, 06-diensten). De infrastructuurbeheerders (PTT, NOZEMA, VECAI-leden) trachtten hun gebieden te beschermen en uit te breiden door de nieuwe (consultatie-)diensten voor de eigen beheerssfeer op te eisen (zie KADER 1.4).

3.4 Infrastructuur

Ook in het infrastructuurbeleid domineert de aandacht voor omroep. Het gebruik van infrastructuur voor allocutief dienstenaanbod is strikt gereguleerd. Op grond van de Radio-Omroep-Zenderwet (ROZ) berust er bij de NOZEMA een monopolie c.q. voorkeursrecht op de aanleg en exploitatie van etherzenders voor omroepdoeleinden. Slechts voor de aanleg van lokale omroepzenders heeft de NOZEMA onder voorwaarden van haar positie afgezien. Hoewel in eerste instantie de ROZ vooral efficiënt gebruik van de infrastructuur en schaarse frequenties ten doel had, gaat van deze wet ook een toenemende invloed uit voor wat betreft de ontwikkeling van nieuwe diensten. Dit blijkt ondermeer uit het feit dat de NOZEMA thans een sleutelrol vervult bij 'datacasting'. Complicerende factoren daarbij zijn de zeggenschapsverhoudingen binnen de NOZEMA en de ondoorzichtigheid voor derden van de nationale frequentieplanning.

Hoewel 'de' kabel een steeds grotere rol zou kunnen spelen bij het plaatselijk aanbod van informatiediensten, is de regulering ervan sterk defensief en in hoofdzaak gericht op de verspreiding van omroepprogramma's. Beheerders van draadomroepinrichtingen worden in hun exploitatie beperkt door enerzijds de Mediawet, die het uitzenden van bepaalde programma's via de kabel aan banden legt, en anderzijds door de wtv, die in artikel 22 een speciaal toestemmingsregime geeft voor het

gebruik van 'de' kabel ten behoeve van andere diensten. De overheid is voornemens om dit artikel te interpreteren in het licht van de vorderingen in de samenwerking tussen PTT Nederland en de VECAT inzake integratie van de lokale netten.

Het beleid ten aanzien van satellieten voor de openbare elektronische informatievoorziening staat in contrast met dat ten aanzien van het aardse deel van de infrastructuur. De beschikbare nationale frequenties voor directe satellietomroep zijn tot op heden niet gebruikt.

3.5 Overige aspecten van overheidsbeleid

Een belangrijk deel van de overheidsbemoeienis met de openbare informatievoorziening wordt gemotiveerd uit zaken als cultuurbeleid, zoals het bevorderen van culturele veelvormigheid en het behoud van de eigen culturele identiteit van de Nederlandse samenleving. De wijze waarop de omroep is ingericht en de regels ten aanzien van de uitzendingen werden na de oorlog gaandeweg in het beleid als 'cultuurbeleid' omschreven. Het is evenwel de vraag of de in paragraaf 3.2 genoemde accentverschuiving in de regelgeving naar de inhoud van de programmering tot effectieve sturing heeft geleid. De vereiste programmaquota's worden niet of slechts ternauwernood gerealiseerd. Vooral de grote omroeporganisaties lijken de voorgeschreven hoeveelheden aan educatie, informatie en cultuur als maximumnormen te interpreteren om zich primair te richten op het bieden van verstrooiende programma's. Gedurende 'prime time' is er een grote discrepantie tussen de voorschriften en de gerealiseerde hoeveelheden.

In dit verband moet er ook op worden gewezen dat het omroepbeleid belangrijk afwijkt van dat ten aanzien van andere (culturele) uitingsvormen, in het bijzonder waar financiële instrumenten en kwaliteitscriteria een rol spelen bij het overheidsbeleid. De algemene beleidstraditie in andere sectoren is wel een 'Maecenas-beleid' genoemd, in tegenstelling tot het 'reguleringsbeleid' bij de omroep. Het meerge-noemde Stimuleringsfonds, dat overigens binnenkort over ruimere middelen zal kunnen beschikken, vormt de enige recente uitzondering op deze regel.

Een bijzonder vraagstuk vormt de ontsluiting van informatie ontstaan in de openbare elektronische informatievoorziening. Reeds meerdere malen is gewezen op het probleem van de archivering en consultatie van audiovisueel materiaal. Een gericht beleid is slechts ontwikkeld ten aanzien van de film.

Ten aanzien van de informatie die de overheid zelf ter beschikking heeft en die op grond van de Wet Openbaarheid van Bestuur in aanmerking komt voor actieve of passieve openbaarmaking, blijkt het beleid zich nog in hoofdzaak te richten op documentaire openbaarmaking. Beschikbaarstelling van informatie op elektronische wijze met de bijbehorende voor iedereen toegankelijke zoekstructuren en tegen redelijke tarieven is nog nauwelijks op grote schaal in specifiek beleid tot uitdrukking gekomen.

4 INTERNATIONALE EN HISTORISCHE ASPECTEN

4.1 Inleiding

In het kader van de onderhavige studie is aan een drietal deskundigen gevraagd achtergrondstudies te verrichten. Aan prof. N. Garnham van het Centre for Communications and Information Studies, London, is verzocht de ontwikkelingen in Groot-Brittannië te schetsen, in het bijzonder voor wat betreft de invoering van nieuwe regelgeving op het terrein van de openbare informatievoorziening. Zijn rapport is getiteld 'The UK broadcast duopoly policy: experience and threats'. De Euromedia Research Group heeft een analyse gegeven van de huidige situatie en trends in vijftien Westeuropese landen op het gebied van de elektronische media. Deze internationale achtergrondstudie stond onder leiding van prof. D. McQuail van de Universiteit van Amsterdam. De heer B. van Kaam tenslotte heeft zich gebogen over de vraag, wat er uit geschiedenis valt te leren over de introductie van nieuwe informatie-technieken in de samenleving. Deze drie rapporten zijn apart beschikbaar, samen met onze eigen achtergrondstudie (zie Bijlage 6). Hieronder volgt een samenvatting op hoofdlijnen.

4.2 Ervaringen met en bedreigingen van het Britse omroepbestel

Het Britse omroepstelsel wordt vaak een 'duopolie' genoemd. Nadere bestudering leert evenwel dat het duopolie beperkt is in die zin dat twee publiekrechtelijke organisaties de opdracht kregen programma's te verzorgen, en daarmee onderling te concurreren om de aandacht van het publiek en niet om de financiële middelen. De BBC (British Broadcasting Corporation) en de IBA (Independent Broadcasting Authority) zijn beide 'public broadcasters' (omroeporganisaties met een publieke taak), die de programma's uitzenden en over eigen transmissiemiddelen beschikken. Het verschil tussen BBC (twee tv-netten) en de IBA is dat de IBA regionaal commerciële programmaproductanten op contractuele basis toelaat. Deze 'programme providers' krijgen daarvoor regionale monopolies om televisiereclame te exploiteren (rrv: Independent Television). Van een volledig duaal stelsel met een publieke omroep naast een private commerciële omroep op dezelfde markt, zoals in Nederland dikwijls ten onrechte wordt gedacht, is dus nooit sprake geweest. Met de inrichting van een vierde net ('Channel Four'), dat eveneens onder verantwoordelijkheid van de IBA valt, is vooral beoogd, een gevarieerder aanbod te bewerkstelligen dat afkomstig zou zijn van onafhankelijke producenten en niet van de grote rrv-produktiemaatschappijen.

Private commerciële omroep zal pas mogelijk worden, wanneer een thans (1990) voorgenomen wetswijziging is doorgevoerd. De produktiemaatschappijen zullen dan zelf verantwoordelijk zijn voor de uitzendingen, terwijl de ITC (Independent Television Commission) als opvolger van de IBA vooral belast zal worden met het toezicht daarop.

Het toezicht op de uitzendingen wordt thans, zowel in het geval van de BBC als van de IBA, intern uitgeoefend. Dat neemt niet weg dat in het verleden de Britse overheid gebruik heeft gemaakt van haar mogelijkheden om beperkingen aan de uitzendingen op te leggen. Zo is bijvoorbeeld de berichtgeving over de IRA aan banden gelegd. Omroepbijdragen, die zij zelf kan innen, vormen voor de BBC niet de enige bron van financiering. De BBC verwerft daarnaast een beperkt, maar niet onbelangrijk deel van haar inkomsten uit nevenactiviteiten via de dochteronderneming 'BBC-Enterprises'. Deze is ondermeer belast met de verkoop van programmarechten en het uitgeven van programma's op video. Ook het uitgeven van bladen en het exploiteren van 'data-casting' leveren inkomsten op.

De producenten van programma's voor de IBA zijn financieel afhankelijk van de verkoop van reclame-zendtijd. Mede gezien het regionale monopolie dat men bezit, blijkt dit een lucratieve aangelegenheid. De IBA heeft bij herhaling besloten de winsten van de produktiemaatschappijen af te romen. Omdat de IBA grote discretionaire bevoegdheid bezit, kan zij ook een eigen beleid voeren ten aanzien van de eigendomsverhoudingen binnen de door haar gecontroleerde sector van de allocutiemarkt. Verschillende strikte regels inzake deelnemingen en 'cross-ownership' zijn van toepassing (de zogenaamde 'franchises', contracten met produktiemaatschappijen, zijn bijvoorbeeld niet overdraagbaar), waarbij overigens minder beperkingen gelden ten aanzien van radio. De IBA is ook zelf aan wettelijke voorschriften gebonden, zoals een spreiding in programmaleveranciers. De normen die de IBA hanteert bij de beoordeling van 'cross-ownership' wijken zowel in positieve als in negatieve zin af van de wat in het algemeen geldt voor commerciële deelnemingen. De IBA is ook belast met het (interne) toezicht op de reclame. Ondanks uitgebreide vooraf, beschikbare richtlijnen werd in 1987/88 slechts 71 procent van de reclame-scripts geaccepteerd en 5 procent van de reclameboodschappen na viewing afgewezen.

De IBA wordt verweten dat zij zich teveel gelegen laat liggen aan de financiële belangen van de programmamaatschappijen. Deze zouden onvoldoende aan hun verplichtingen worden gehouden. Ook de controle op de winsten van de programmamaatschappijen zou verbetering behoeven. Tevens zou het toezicht op de uitzendingen tot ongewenste vormen van zelfcensuur leiden.

De publieke opinie ten aanzien van de allocutievemedia heeft in Groot-Brittannië de laatste decennia wijzigingen ondergaan. In de jaren zestig was er de nodige aandacht voor de publieke dienstverlening van de omroep, gevolgd door een periode waarin een grotere verscheidenheid in het aanbod werd geeist, uiteindelijk resulterend in de komst van 'Channel Four'. In het meest recente White Paper van de Britse regering 'Broadcasting in the '90s: competition, choice and quality' ligt de nadruk geheel op privatisering en marktgerichtheid van de allocutieve sector. Zo zouden frequenties moeten worden geveild aan de hoogste bieder en zou het programma-aanbod beter afgestemd moeten zijn op de vraag. In samenhang met dit laatste is voorgesteld om de BBC voortaan te bekostigen via een systeem van directe kostentoe rekening aan het

publiek, bijvoorbeeld in de vorm van abonnementen.

Het wetsvoorstel dat in het Verenigd Koninkrijk ter afronding voorligt kenmerkt zich evenwel door een gematigder opstelling. Bij het verdelen van frequenties zullen kwaliteitseisen een rol kunnen spelen. Het idee van de directe kostentoerekening voor BBC-programma's is in beginsel van de baan. Wel wordt overwogen reclame op de BBC toe te staan. Dit zal eerst mogelijk zijn wanneer de huidige licentie van de BBC afloopt (1996). Verder wordt beoogd een vijfde 'aards' tv-net te creëren, maar het is nog onduidelijk of daarvoor voldoende belangstelling zal zijn nu een aantal commerciële satellietprogramma's zich reeds op het Britse publiek richt (BSB, SKY). Dit nieuwe net kan niet landelijke dekking krijgen en vraagt niettemin bijzondere technische voorzieningen.

Regels ten aanzien van 'cross-ownership' zullen zich ook uitstrekken tot (binnenlandse) satellietaanbieders. Overigens zal men zich conformeren aan de normen van de Europese richtlijn voor wat betreft programmaquota en reclame. Alle netten zullen ten minste 25 procent van hun programmaproductie moeten uitbesteden aan onafhankelijke producenten. Het is wel de vraag of de beoogde voordelen van onafhankelijke producenten (kostenverlaging, diversificatie van het aanbod) zich ook daadwerkelijk zullen voordoen.

Met de nieuwe regelgeving zal ook de Broadcasting Standards Committee (BSC) een formele status krijgen. Dit orgaan met voornamelijk een adviserende taak moet het 'niveau' van de uitzendingen beoordelen. 'Taste and Decency' spelen binnen het Britse omroepbestel een belangrijke rol. De komst van allerlei satellietprogramma's heeft de roep naar sterkere regulering van de inhoud van uitzendingen daarbij versterkt.

Op dit moment beheren de uitzenders ook de daarbij behorende technische infrastructuur. De overheid overweegt evenwel of er geen ontvlechting van infrastructuur en diensten c.q. dienstverleners moet worden bewerkstelligd. Een dergelijke ont koppeling zou ook een kostenverlaging moeten bewerkstelligen, onder andere doordat restcapaciteit op de infrastructuur beter kan worden benut. Bovendien wordt de IBA, die nu nog verantwoordelijk is voor de infrastructuurleiders, zoals de technische uitzendnormen, verweten te strakke toelatingscriteria te hanteren. Deze situatie zou kunnen verbeteren wanneer meer concurrerende aanbieders op de markt van omroep mogen opereren. Voorts speelt een rol dat het deel van de omroep frequenties in gebruik voor bijzondere (data)diensten - met uitzondering van de publieke teletext-dienst - zal worden geveild.

In de nabije toekomst zal waarschijnlijk meer aandacht uitgaan naar een versterking van de positie van de BBC, waarvoor men een nieuw budgetteringssysteem wil waarbij de inkomsten geïndexeerd zullen worden. Ten aanzien van de commerciële sector is niet uit te sluiten dat bij de verlening van machtigingen meer nadruk zal worden gelegd op programmakwaliteit. Veel zal ook afhangen van het succes van beide satellietprojecten (BSB en SKY).

Voor wat betreft de infrastructuur, wordt invoering van een breedbandnet door (delen van) de Labour-oppositie bepleit. De oorspronkelijke 'technology-push'-benadering van de Conservatieve regering is inmiddels vervangen door een afstandelijke houding, met nadruk op het marktmechanisme.

Kader 4.1

AANDEEL VAN RECLAME IN DE FINANCIERING VAN OMROEP IN WEST-EUROPA

<i>Land</i>	<i>Net</i>	<i>Reclame-inkomsten (procent)</i>
België	BRT + RTBF	3
BRD	ARD	20
	ZDF	40
	Sat1, RTL+, T5, P7	100
Denemarken	DR	-
	TV2	70
Finland	YLE/MTV	25
Frankrijk	A2+	66
	FR3	18
	C+, TF1, 5, M6	100
Griekenland	ETR	44
Ierland	RTE	42
Italië	RAI	32
	Fininvest	100
Nederland	Ned1, Ned2, Ned3	38
Noorwegen	NRK	-
Oostenrijk	ORTF	36
Spanje	RTVE	100
VK	BBC	-
	ITV	95
Zweden	SR	-
Zwitserland	SRG	35

Bron: McQuail, *Electronic media policy in Western Europe*, 1990 (tabel 7)

4.3 Omroep in vijftien Westeuropese landen

Van de gegevens uit de vergelijkende studie door de Euromedia Research Group is op verschillende plaatsen in dit rapport gebruik gemaakt. Hier wordt volstaan met een summiere weergave van de analyse.

De meeste Westeuropese landen hebben gedurende de jaren tachtig fundamentele veranderingen aangebracht in de regulering van hun mediastelsels, echter vaak zonder dat daaraan een duidelijke en coherente visie ten grondslag lag. Daarbij hebben zekerheden plaats gemaakt voor onzekerheden, zowel aan de vraag- als aan de aanbodzijde. Het valt op dat de bestaande instituten in de omroepsector zich met een zekere hardnekkigheid hebben verweerd. Zij blijven vooralsnog ook een langer leven beschoren dan oorspronkelijk werd aangenomen. Slechts in een beperkt aantal

landen blijken zich op omroepgebied substantiële verschuivingen in de verhoudingen tussen de publieke en private sector te hebben voorgedaan (onder andere Frankrijk en de Bondsrepubliek). Naast de twee klassieke modellen van een publiek en duaal omroepstelsel, lijkt zich een 'mediterraan' model van omroep te ontwikkelen. Dat model kenmerkt zich door sterke vercommercialisering van zowel de publieke als de private sector. Bij al deze veranderingen heeft innovatie van de technologie als zodanig slechts een ondergeschikte rol gespeeld. De uitbreiding van de beschikbare capaciteit was een belangrijke factor.

Over het algemeen kan worden gesteld dat de vergroting in West-Europa van het media-aanbod gefinancierd is uit reclame-inkomsten, en dat er derhalve in toenemende mate sprake is van *kruissubsidie* van het allocutieve informatie-aanbod uit dienstverlening aan adverteerders. KADER 4.1 geeft een globale indicatie van het aandeel van de reclame in de totale financiering van de omroep in West-Europa. De inkomsten uit omroepbijdragen neigen naar stabilisatie en worden gezien de stijgende kosten relatief minder belangrijk, terwijl anderzijds ook de reclame-inkomsten onder druk komen te staan door de toenemende competitie tussen commerciële omroepinstellingen. De verwachting is dat deze verschuivingen in het financieringskader vooral consequenties zullen hebben voor de eigen programmaproductie van de omroepen. Vermindering van middelen vergroot de noodzaak een beroep te doen op goedkoop programmamateriaal uit het buitenland.

De motieven voor veranderingen in de nationale mediastelsels verschillen sterk: onhoudbare grenzen, meer commercie, druk van de consument, beperkte financiële middelen, grotere participatiebehoefte aan de aanbod- en aan de vraagzijde, en culturele doelstellingen van overheidsbeleid. Enerzijds is de politieke voorkeur voor de omroep als nutsdienst verminderd, anderzijds is er ook een trend te bespeuren naar grotere beperkingen aan de private sector door ondermeer regulering van 'cross-ownership'. Ook is er een ontwikkeling waarneembaar naar meer besef voor de eigen cultuur en daarmee samenhangende identiteit.

In het nationaal beschikbare omroepaanbod zijn verschillen te constateren. In bepaalde gevallen is sprake van een overvloedig en niet met de vraag gelijklopend aanbod via ether, kabel en satelliet, in andere landen is het aanbod minder rijkelijk. Een verdere vergroting van het allocutieve aanbod kan worden verwacht als gevolg van de toelating van kleinschalige zenders en de groei van individuele satellietontvangst. In de meeste Europese landen zijn de mogelijkheden voor commerciële en niet-commerciële lokale en regionale media de afgelopen jaren vergroot.

Wordt het aantal uitzendingen van televisieprogramma's vergeleken met de dagelijkse kijktijd van het publiek, dan is er een toenemend discrepantie tussen beide te constateren (zie KADER 4.2). Dit over-aanbod ('media-abundance') is vooral aanwezig in grote landen en in landen met een hoge dichtheid aan kabelnetten. Gaandeweg zullen evenwel verschillen tussen de landen in West-Europa afnemen door de aanleg van nieuwe kabelnetten, door de uitbreiding van nationaal aanbod en door de toegenomen mogelijkheden tot directe ontvangst van satellietuitzendingen. 'Media-abundance' wordt overigens doorgaans in de praktijk niet als bijster problematisch ervaren. Zorg met betrekking tot het aanbod blijkt zich voornamelijk te richten op zaken als vervlakking en vercommercialisering van het aanbod en de bescherming van onder andere de nationale cultuur en de audiovisuele sector.

Kader 4.2 GROEI IN TELEVISIE-AANBOD EN IN KIJKTIJDEN

Index 1980 is 100

Land	Televisie-aanbod 1990 (index)	Televisie-kijktijd 1990 (index)
België	193	125
BRD	591	113
Denemarken	200	125
Finland	167	*
Frankrijk	506	147
Griekenland	*	*
Ierland	130	134
Italië	*	139
Nederland	150	104
Noorwegen	131	108
Oostenrijk	145	105
Spanje	152	116
VK	180	119
Zweden	120	120
Zwitserland	147	100

* Betrouwbare relevante gegevens ontbreken

Bron: McQuail, *Electronic media policy in Western Europe*, 1990 (tabellen 2 en 3)

De situatie van de publieke omroep kent in West-Europa vele knelpunten. Deze zijn zowel van financiële aard (verminderde inkomsten; hogere kosten als gevolg van toenemende concurrentie; afhankelijkheid van reclame-inkomsten), als van inhoudelijke aard (concurrentie op de publiekmarkt; fragmentatie van het publiek; programmaquota). De druk op de publieke omroep neemt vooral in de kleinere landen toe, waar de afhankelijkheid van overheidssteun en -financiering het grootst is.

Ondanks neigingen naar een meer populaire programmering, bestaan er nog steeds grote verschillen tussen het programma-aanbod van publieke en commerciële omroeporganisaties, met name voor wat betreft het aandeel eigen produkt en de verhouding tussen de verschillende programmacategorieën (zie KADER 4.3). Deze verschillen komen gedeeltelijk voort uit het feit dat er meer programmaverplichtingen gelden voor de publieke omroep dan voor de commerciële omroep. Gedurende 'prime-time' is het onderscheid tussen publieke en private omroep overigens niet zo duidelijk. Hieruit blijkt mede dat de aanwezigheid van concurrentie toch tot enige concessies bij de publieke omroep leidt. Deze concurrentie tussen de publieke omroep en andere binnenlandse en buitenlandse aanbieders van allocutieve informatie zal verder toenemen en tot een (verdere) daling van het kijkersbereik leiden.

Een verwante trend betreft de toenemende fragmentatie (ontvlechting) van het publiek in allerlei kleinere auditoria.

In de meeste Europese landen is sprake van een decentralisatie van de omroep en van de opkomst van regionale en lokale omroep. Het aantal lokale en regionale radio- en televisieinstellingen is de laatste jaren toegenomen. In verschillende landen kan een vercommercialisering van de lokale omroep worden geconstateerd, en bijgevolg het ontstaan van een grotere afstand ten opzichte van de oorspronkelijke doelstellingen (kleinschalige omroep). Deze vercommercialisering komt vooral tot uitdrukking in de vorming van grotere netwerken, die in concurrentie treden met de landelijke omroep.

Ten aanzien van nieuwe technologie is een drietal trends te constateren. In de eerste plaats is de besluitvorming meer uit handen van nationale overheden geraakt en hetzij terechtgekomen op internationaal niveau, hetzij toebedeeld aan gespecialiseerde organen en instanties. In de tweede plaats hebben investeringen aan de aanbodzijde van de (consultatieve) markt zelden het gewenste resultaat gehad, doordat de consumentenvraag achtergebleven is bij het aanbod. De toekomst van dienstenaanbod via nieuwe netten (ISDN, RDS, MVDS, etc) is nog onzeker. Mogelijk zullen de eerste veranderingen zich voordoen op het terrein van de directe ontvangst van satellietuitzendingen. Ten derde is de rol van de PTT's verminderd ten bate van de markt.

De meeste Europese landen zijn gestart met ISDN-projecten, zij het voornamelijk gericht op zakelijke dienstverlening. De ontwikkeling van een optisch breedband-net, dat ook televisieprogramma's zal kunnen verspreiden, verkeert op dit moment nog in een stadium van Europees onderzoek (RACE). Ten aanzien van de satelliet wordt verwacht dat in 1995 ruime eenderde van de Europese huishoudens individueel of collectief over daartoe geschikte ontvangstmogelijkheden zal beschikken. De komst van HDTV, waarvoor een toenemende interesse bestaat, kan daarbij een belangrijke katalysator zijn, mits internationale overeenstemming over standaards wordt bereikt.

4.4 Een viertal regelmatigheid bij de introductie van nieuwe informatie-technieken

Er bestaat zowel bij beleidsmakers als bij het publiek een gewoonte om nieuwe media bij hun introductie aanvankelijk te beschrijven in termen van 'net zoals als'. Televisie was 'net zoals als' radio; Teletekst is 'net zoals als' televisie. Mede hierdoor zijn wetgevers geneigd nieuwe verschijnselen in de wettelijke kaders onder te brengen die ontworpen zijn voor oudere media. Dit kan de ontwikkeling van een nieuw medium belemmeren (zie bijvoorbeeld KADER 1.4).

Een tweede regelmatigheid is dat de vraag, welk juridisch kader een technische ontwikkeling de beste voorwaarden kan bieden voor het scheppen van communicatievrijheid in de samenleving, gewoonlijk niet wordt gesteld. Dat kan beleidsresultaten opleveren tegengesteld aan wat wordt beoogd. De overheid blijkt zich niet in alle gevallen voldoende rekenschap te geven van een optimum aan communicatievrijheid bij een gegeven stand der techniek.

**AANDEEL BINNENLANDS PRODUKT EN
VERHOUDING TUSSEN PROGRAMMA-
CATEGORIEËN**

Land	Net	Aandeel binnenlands produkt	Verhouding tussen programmamacategorieën *		
			NWS	AM	OV
België	BRT	67	19	36	45
	RTBF	84	32	31	37
	VTM	**	14	71	25
	RTLi	**	15	76	9
BRD	ARD/ZDF	80	49	27	24
	Sat1, e.a	**	20	56	24
Denemarken	DR	57	25	40	35
	TV2	**	33	47	20
Finland	YLE	67	37	41	22
Frankrijk	A2+	90	43	42	15
	TF1	80	35	48	17
Griekenland	ETR	62	**	**	**
Ierland	RTE	38	20	44	36
Italië	RAI	75	25	51	24
	Fininvest	38	5	91	4
Nederland	Ned 1,2,3	72	38	52	10
Noorwegen	NRK	51	33	25	42
Oostenrijk	ORTF	60	38	43	19
Spanje	RTVE	65	40	45	15
VK	BBC	85	33	39	28
	ITV	85	44	50	6
Zweden	SR	59	35	31	34
Zwitserland	SRG	42	32	40	28

* NWS

nieuws

AM

amusement en fictie

OV

overig

**

betrouwbare relevante gegevens ontbreken

Bron:

McQuail, *Electronic media policy in Western Europe*, 1990 (tabellen 5 en 6)

Een derde regelmatigheid is het bij het opkomen van nieuwe communicatietechniek toekennen van compensatieregelingen aan de oude techniek (bijvoorbeeld post - telecommunicatie, pers - omroep). De ratio daarvoor wordt gezocht in de verwachting dat de gebruikers de nieuwe media volledig zullen substitueren voor de oude media. Dat is niet het geval omdat gedragsveranderingen die bij de gebruikers optreden niet worden ingecalculeerd.

Een vierde, hiermee verband houdende, regelmatigheid is dat de te verwachten tijdwinst van de nieuwe media niet optreedt, omdat tegelijk met de versnelling van het informatieverkeer de geografische schaal van de menselijke communicatiecircuits wordt vergroot, waardoor de gebruiker zich ook over geografisch grotere afstanden gaat verplaatsen.

5 LANGE-TERMIJN ONTWIKKELINGEN

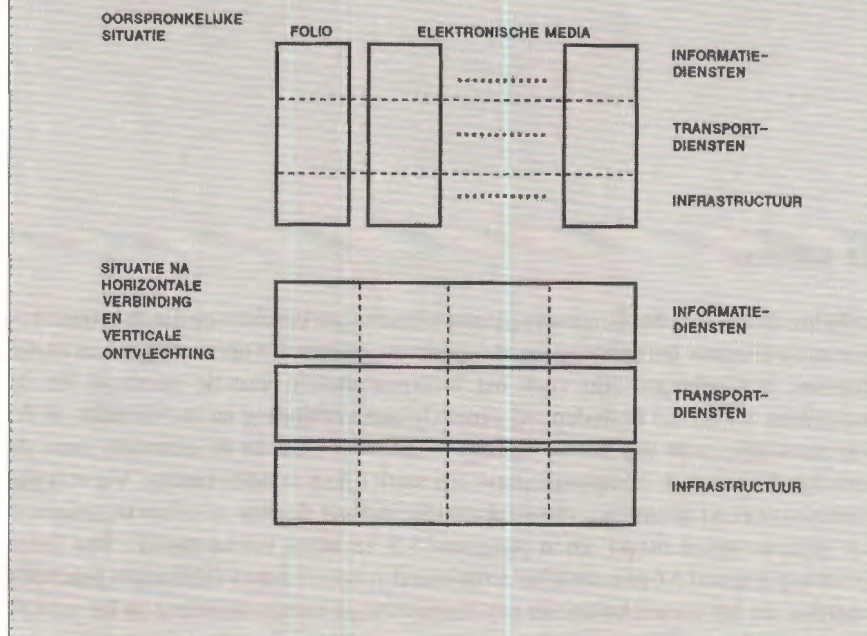
5.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden lange-termijn ontwikkelingen beschreven die de infrastructuur en de diensten ten behoeve van de openbare informatievoorziening raken en die daarmee ook relevant zijn voor het informatiebeleid van de overheid. In de paragrafen 5.2 en 5.3 besteden wij aandacht aan verbinding en ontvlechting in de communicatie, twee aan elkaar tegengestelde processen die de komende jaren de ontwikkelingen in de communicatiesector sterk lijken te beïnvloeden. Vervolgens komt een tweetal dilemma's van informatiebeleid aan de orde, te weten in paragraaf 5.4 'cultuur versus markt' en in paragraaf 5.5 'techniek versus markt'. Ten slotte wordt in paragraaf 5.6 een aantal internationaal-juridische ontwikkelingen geschetst waarmee bij het ontwikkelen van een lange-termijn-overheidsbeleid op het gebied van de openbare informatievoorziening rekening gehouden dient te worden.

5.2 Verbinding en ontvlechting in de communicatie

In de voorgaande drie hoofdstukken hebben wij een groot aantal maatschappelijke, economische, technologische en juridische ontwikkelingen beschreven die relevant zijn voor informatiebeleid van de overheid. Hoe uiteenlopend en verschillend van aard al die ontwikkelingen ook waren, het bleek mogelijk ze min of meer gemeenschappelijk te beschrijven in termen van twee 'onderliggende' processen, namelijk dat van verbinding en dat van ontvlechting. Verbinding in de communicatie duidt op processen waarbij de grenzen tussen 'communicatiesferen', die eens duidelijk gescheiden waren, vervagen en zelfs verdwijnen, waardoor die sferen steeds meer één geheel worden. Soms gaat het daarbij om grenzen van puur technologische aard, maar ook kunnen juridische, maatschappelijke, bestuurlijke en/of economische grenzen bij verbinding worden geslecht. Ontvlechting is een min of meer tegenovergesteld verschijnsel, dat zich soms tegelijkertijd, maar ook wel in reactie op processen van verbinding voordoet. Anders dan bij verbinding gaat het bij ontvlechting om zaken zoals segmentatie, specialisatie, ontkoppeling en differentiatie in communicatiesferen. Men zou kunnen zeggen dat bij ontvlechting communicatiesferen opnieuw worden ingedeeld en afgepaald.

VERBINDING EN ONTVLECHTING IN DE COMMUNICATIE



De onderliggende trends in de communicatie van verbinding en ontvlechting worden ook internationaalesignaleerd. Zo wordt in het rapport *Critical connections: communications for the future* (U.S. Congress, Office of Technology Assessment, 1990) in dit verband gesproken over 'convergence' en 'unbundling'. Met convergentie wordt bedoeld dat uiteenlopende informatie-verkeerspatronen in toenemende mate door middel van dezelfde infrastructuur zullen worden verwerkt en afgeleverd in een door de gebruiker gekozen presentatievorm. Vragen van aanleg en beheer van infrastructuur raken daardoor nauw verweven met vragen die de organisatie van het aanbod van informatiediensten betreffen. Convergentie is er ook in economische zin: mediabedrijfstukken die van oudsher gescheiden opereerden, raken steeds meer met elkaar verweven. Zij leidt tot *horizontale integratie* ('media cross-ownership').

Er is echter niet alleen sprake van convergerende processen, maar ook van *ontvlechting*. De informatieverkeerspatronen verschuiven onder invloed van maatschappelijke en technische veranderingen van het allocutieve naar het consultatieve patroon. Informatiesoorten die van oudsher in één pakket vanuit één informatiecentrum ter beschikking werden gesteld, vallen uiteen in geselecteerde informatieporties, die aan deelpublieken op aanvraag in de gewenste presentatievorm worden afgeleverd en op een door de gebruiker gewenst moment geconsumeerd.

Verbinding en ontvlechting in de communicatie kunnen zich, zoals gezegd, zowel

op het terrein van de diensten en de infrastructuur, als ook in de sfeer van het recht, de economie of het publiek voordoen. Beperken we ons hier nu tot de infrastructuur en tot de diensten bij de openbare informatievoorziening dan zou kunnen worden gesteld dat in de jaren negentig steeds meer sprake zal zijn van *verticale ontvlechting* en *horizontale verbinding* (zie KADER 5.1). Anders gezegd, in de openbare informatievoorziening zal naar verwachting in toenemende mate zich ontvlechting voordoen van informatiediensten ten opzichte van transportdiensten en van transportdiensten ten opzichte van de infrastructuraanbieder(s). Bedrijfseconomisch noemt men dit ook wel 'verticale desintegratie' of 'specialisatie'.

Daarnaast zal de openbare informatievoorziening het komend decennium naar verwachting gekenmerkt worden door enerzijds een verdere schaalvergroting in de sfeer van de informatiediensten (persconcentratie, 'media cross-ownership', 'multi-media-publishing'), en anderzijds een nog hechtere band tussen computer- en communicatietechnologie (telematica) en integratie van thans nog gescheiden telecommunicatie-infrastructuren. Deze processen van verbinding in de communicatie worden bedrijfseconomisch ook wel aangeduid met termen als 'horizontale integratie' en 'economische parallelisatie'.

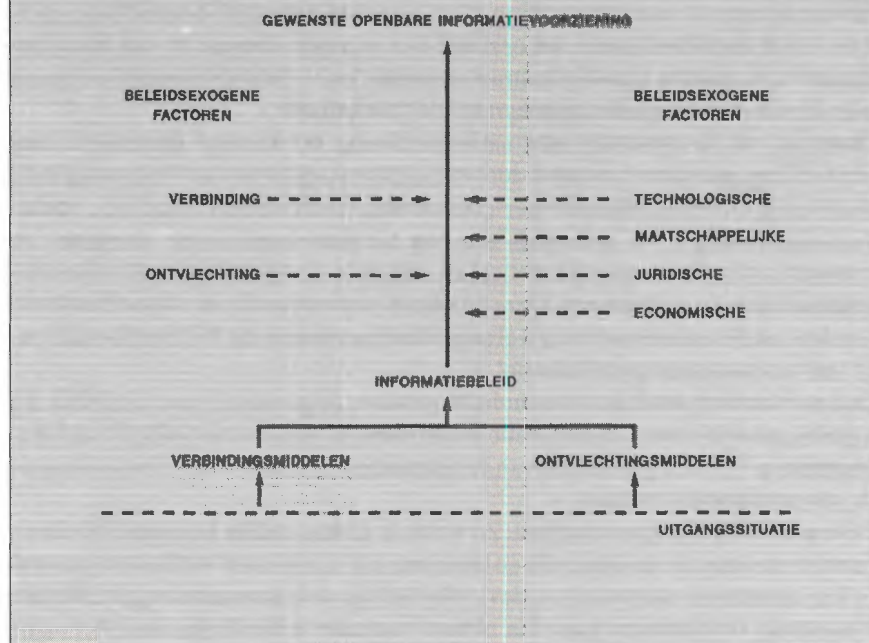
Ook ontvlechting heeft een economische pendant: de produktie van informatie die in geïntegreerde vorm met distributie placht plaats te vinden (bijvoorbeeld omroepprogramma's) wordt gescheiden van de distributie. Zij leidt tot *verticale desintegratie* van mediabedrijfstukken.

Deze processen zijn geen eindpunt. Zo wordt in andere studies geopperd dat na een proces van verticale desintegratie en horizontale integratie een verticale re-integratie kan optreden om de sleutelposities in één bedrijfstak in handen te krijgen. Nieuwe horizontale verbindingen gaan dan nieuwe verticale verbindingen aan. Met name wanneer het om bedrijfsactiviteiten op een grote schaal gaat, is de behoefte aan zo'n integrale oplossing sterk. Een voorbeeld daarvan is grootschalige commerciële omroep, waarbij na een proces van horizontale verbinding en verticale ontvlechting van oude organisatievormen in de omroepsector, een nieuwe verbinding tot stand komt met technische en culturele productiefactoren en transportdiensten.

5.3 Factoren van invloed op verbinding en ontvlechting in de communicatie

Informatiebeleid heeft op twee manieren met deze processen te maken. Allereerst vormen zij een *exogene ontwikkeling* waarmee doeltreffend overheidsbeleid rekening moet houden. Daarnaast kan de overheid in haar informatiebeleid verbinding en ontvlechting afzonderlijk of in combinatie als *middelen* hanteren of de keuze van de middelen afstemmen op de vraag hoe een verbindings- of ontvlechtingsproces moet worden benaderd (zie KADER 5.2). Bij de scenario's voor overheidsbeleid in de hoofdstukken 7 tot en met 10 wordt daarvan uitgegaan. Een overheidsbeleid dat op deze processen inspeelt is uiteraard gebaat bij een aanduiding en lokalisatie van de factoren die deze processen bevorderen. Hierna wordt een poging gedaan de technische, maatschappelijke en economische factoren te rubriceren. Gemakshalve wordt van 'O-factoren' (ontvlechttingsfactoren) en 'V-factoren' (verbindingsfactoren) gesproken. Aangetekend zij dat een factor een reactie kan oproepen waardoor verbinding ontvlechting uitlokt, of omgekeerd.

Kader 5.2 VERBINDING, ONTVLECHTING EN INFORMATIEBELEID



Wat de *technische factoren* betreft valt te denken aan:

- vergroting van de capaciteit en diversiteit van de infrastructuur (coaxiaalkabel, glasvezelkabel, aardse ethertransmissie, satelliettransmissie) (O-factor);
- verbeterde technische prestatie in overbrenging en presentatie van uiteenlopende gegevens door de infrastructuur (digitale transmissie, HDTV) (V-factor);
- 'intelligentie' van de infrastructuur en randapparatuur waardoor de mogelijkheden van verzending van geadresseerde informatie, selectie en kostentoerekenbare afname door de individuele gebruiker van informatie toenemen (O-factor);
- vergroting van soorten van elektromagnetische dragers en hun onderlinge uitwisselbaarheid op verschillende randapparatuur, die steeds mobieler wordt (O-factor);
- 'kruispunttechnologieën', zoals de integratie van telecommunicatie- en informatiadisciplines in de telematica (V-factor);
- koppeling en standaardisatie van verschillende netten en diensten (OSI model, ISDN) (V-factor).

Als *maatschappelijke factoren* kunnen worden genoemd:

- publieksconcentratie rond een bepaald informatieaanbod (gevarieerd nieuws, sport en amusement) bevordert concentratie in de media (V-factor);
- traditionele politieke en culturele pluriforme kaders hebben plaatsgemaakt voor

een grote verscheidenheid van levensstijlen en interessesferen van het publiek die daardoor niet meer in één politieke of culturele denominatie zijn te vangen (O-factor);

- diversificatie, specialisering, vergroting en internationalisering van het informatie-aanbod doen de behoefte groeien aan intermediairs ('informatiemakelaars') die informatie in een geselecteerde en vindbare vorm aanbieden. Men spreekt wel van 'system integrators', dat zijn (consultatieve) expertdiensten of -systemen die deze functie vervullen (V-factor);

- vergrote kennis bij het publiek van - en vertrouwdheid met - elektronische rand-apparatuur verlegt het keuzemoment van kennisneming van het informatiecentrum naar de gebruiker. Toename van het aantal randapparaten per huishouden vergroot de diversiteit van informatiepatronen binnen één huishouden (O-factor);

- veranderde tijdivulling en het toenemende gewicht van de tijdsfactor in de economie bevorderen een behoefte aan een geïndividualiseerd informatieverkeerspatroon dat snel en overal beschikbaar is (O-factor).

Als *economische factoren* kunnen worden genoemd:

- informatie die van oudsher mede door reclame gefinancierd wordt aangeboden (pers, omroep), is in toenemende mate van een dergelijke kruissubsidie afhankelijk, hetgeen aanbiedersconcentratie en 'cross-ownership' in die sectoren in de hand werkt (V-factor);

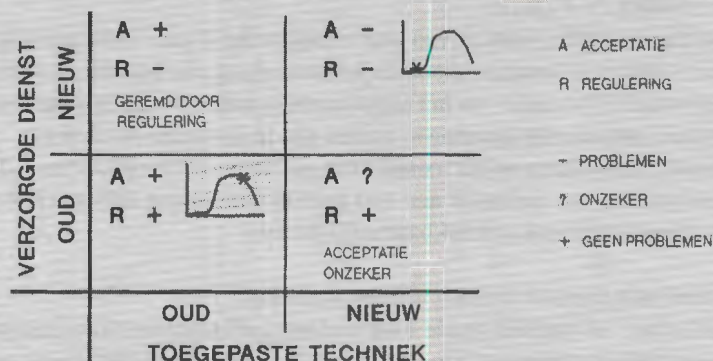
- splitsing van duurzame en tijdsgevoelige informatie, algemene en 'special interest' informatie, en variatie in verspreidings- en presentatievorm van informatie (allemaal O-factoren) kunnen rendementsbevorderend werken voor aanbieder en gebruiker. Gedacht kan worden aan informatie die voor het duurzame deel op CD-ROM en het geactualiseerde deel 'on-line' wordt verspreid (databanken, kennissystemen); aan algemene informatie die allocutief al of niet in combinatie met consultatieve pakketten wordt aangeboden (omroep, 'pay per view'); aan informatie die voorheen allocutief maar thans (gelijktijdig) ook in andere vorm consultatief wordt aangeboden (zoals Teletekst, Videl en andere videotextdiensten);

- internationalisering en specialisatie van markten bevorderen enerzijds de totstandkoming van één gestandaardiseerde grootschalige infrastructuur voor informatie-overdracht (economy of scale) (V-factor) en anderzijds de vorming van consultatieve verkeerspatronen (O-factor);

- verticale desintegratie en horizontale integratie in de mediabedrijfstak hebben tot gevolg dat verschillende fasen van het informatievoorzieningsproces minder van zelfsprekend aan elkaar zijn gekoppeld, en dat informatie, productie en presentatievorm los van elkaar kunnen worden gezien (O-factor). Zo zullen foliomedialen in de productie, opslag en verspreiding van informatie steeds meer gebruik maken van telematica, waarmee aan de gebruiker ook aanvullende elektronische consultatieve diensten kunnen worden geboden (databank- en archieffuncties) (V-factor). Zo zal informatieproductie steeds meer in zelfstandige productie-eenheden of bedrijven plaatsvinden, maar ook een multi-mediaal karakter krijgen (editorial formule toepasbaar in verschillende media; informatie tegelijkertijd in folio en in elektronische vorm beschikbaar) (V-factor).

Kader 5.3 ACCEPTATIE VAN INNOVATIE

Met de term 'techniek' wordt bedoeld infrastructuur of randapparatuur. De term 'dienst' staat voor informatiedienst.



5.4 Cultuur versus markt

In ons land is in de tele-allocutieve sector (radio, televisie) cultuur van oudsher het bepalende referentiekader voor overheidsbeleid geweest. De toetredingscriteria voor de zendgemachtigden waren cultureel bepaald. De doelstellingen waren dat ook. Gaandeweg is de Nederlandse overheid haar mediabeleid als een cultuurbeleid gaan omschrijven, zij het dat de bepaling daarvan niet altijd even duidelijk was. Onze historische analyse en de analyse van de ontwikkelingen in het buitenland (hoofdstuk 3 respectievelijk 4) leren dat de economische wetmatigheden van de markt in toenemende mate hun invloed op de media doen gelden. In Nederland manifesteert deze ontwikkeling zich door het steeds meer introduceren van markt-georiënteerde factoren in het culturele referentiekader (toename reclame, sponsorship, 'merchandising'). Deze ontwikkeling vindt ondermeer plaats onder druk van beleidsexogene factoren zoals de komst van buitenlandse commerciële aanbieders op de allocutieve mediamarkt. Het informatieproduct dat allocutief wordt aangeboden kenmerkt zich daardoor dat het deels door de gebruiker wordt betaald en deels uit de reclame wordt gefinancierd. Wij hebben deze 'dual-product market' beschreven in paragraaf 2.6. Deze situatie was van oudsher bekend bij de foliomedie. Zij is, blijkens de geschetste ontwikkeling in Europa, thans ook voor de omroepmedia regel geworden. De publieke omroep treedt steeds meer in concurrentie met commerciële omroep. De overweldigende groei van het aanbod ('media-abundance') werd grotendeels uit toegenomen reclamebestedingen gefinancierd. Daarmee is reclame een even grote financieringsbron voor de omroep geworden als de publieke

financieringsbronnen. De accenten mogen per Europese cultuurkring verschillen, overall vindt heroverweging van de publieke omroep als instituut en als exponent binnen de mediamarkt plaats. Bij het dilemma van cultuur tegenover markt valt een aantal constante factoren te onderscheiden:

- de media functioneren volgens de groeicyclus van de dynamische markttheorie (zie KADER 2.5);
- de telecommunicatie-netten vormen steeds meer een ingang tot zowel nieuwe aandachtmarkten als nieuwe informatiemarkten. Er is een tendens om netten meer marktgericht te exploiteren;
- het aandeel in het budget van huishoudingen dat aan media wordt besteed blijft relatief constant;
- het informatieaanbod in de samenleving neemt weliswaar exponentieel toe, maar de afname en het gebruik ervan blijven achter;
- de lokale netten blijken commercieel slechts op een voldoende kwalitatief niveau exploitabel wanneer de informatiedienst-verlening een zekere bovenlokale schaal heeft. Bij lokale commerciële radio leidt dit bijvoorbeeld tot 'syndicating' (verbinding van lokale stations die dezelfde raamprogramma's brengen). Lokale commerciële televisie lijkt zonder financiering uit andere bron niet levensvatbaar. Kabelexploitanten moeten informatieleveranciers van buiten het eigen verzorgingsgebied (uit binnen- en buitenland) aantrekken om te kunnen renderen.

5.5 Techniek versus markt

Tot dusver heeft het denken in ons land over de telecommunicatie-infrastructuur en de daarover aan te bieden diensten zich gekenmerkt door een technologische benadering. Van oudsher had dit tot gevolg dat een bepaalde dienstverlening werd gedentificeerd met een bepaalde infrastructuur (omroep met zendernetten). Regelgeving en beleid ten aanzien van de informatievoorziening had derhalve - behalve het hiervoor geschetste culturele oriëntatiepunt - een door de techniek geïnspireerd karakter. Een nieuwe dienst die zich op een bepaald deel van de telecommunicatie-infrastructuur manifesteerde, werd onder de regelgeving geschoven die een bestaande al bekende dienst op dat deel van de infrastructuur reguleerde.

Ging het erom nieuwe diensten te introduceren, dan was ook daarin de technologische benadering gewoonlijk overheersend. Nieuwe techniek moest op de consument worden losgelaten. Deze 'technology push'-benadering kenmerkte bijvoorbeeld het kostbare kabel-experiment Zuid-Limburg dat mede als gevolg van deze eenzijdige aanpak tot nu toe bij lange na niet aan de verwachtingen heeft voldaan.

In deze technologische benadering van de informatievoorziening lijkt thans een ommekeer te bespeuren. Aanbieders van informatie vragen de infrastructurele voorziening die de beste prijs/prestatie verhouding voor hun dienst oplevert. Bij de introductie van nieuwe (consultatieve) diensten begint het besef door te dringen dat de beoogde gebruiker de dienst ook daadwerkelijk moet willen afnemen. De prijs/prestatieverhouding van de techniek is daarbij een belangrijke factor, doch stellig niet de enige. Ook hier speelt concurrentie vanuit het buitenland een grote rol. De gebruiker krijgt immers op de gemakkelijk vanuit het buitenland toegankelijke

Nederlandse infrastructuur diensten aangeboden die daar al tot rijpheid zijn gekomen, ook als deze in Nederland de introductiefase nog niet te boven zijn (bijvoorbeeld 'datacasting' via satelliet). Ook bij dit dilemma van techniek versus markt valt een aantal constante factoren te onderscheiden:

- pas als de prijs is gedaald tot minder dan de helft van het gemiddelde maandelijkse gezinsinkomen, zal een randapparaat in meer dan 50 procent van de huishoudens zijn intrede hebben gedaan;
- voor de gebruiker is een nieuwe technologie pas interessant als de prijs/prestatieverhouding merkbaar gunstiger is dan die van bestaande, al dan niet elektronische diensten;
- een nieuwe dienst die op basis van een voor de gebruiker bekende technologie of infrastructuur wordt aangeboden (meeliften van teletext met het signaal van de oproep, audiotex en fax per telefoon) kent een lagere gebruiksdrempel en is dikwijls economisch aantrekkelijker dan een geheel nieuwe technologie en het op de markt brengen daarvan (zie KADER 5.3);
- substitutie-effecten van nieuwe diensten treden minder vaak op dan wordt verwacht;
- de infrastructurele kenmerken van de tele-allocutiemarkt hebben tot gevolg dat bij de huidige stand van de techniek de gebruiker niet rechtstreeks de prijs van de dienst betaalt. Er is bij tele-allocutie aldus geen sprake van een individuele kostentoerekening aan de feitelijke afnemers in het publiek. Daarbij komt dat de gebruiker gewend is om ook in een markt waar dat wel mogelijk is (bij voorbeeld die van de kranten) een produkt te kopen dat mede wordt gefinancierd uit reclame (kruissubsidiering). Indirecte kostentoerekening behoeft echter geen eindpunt te zijn. Er kunnen redenen zijn om boven een bepaald basispakket, kostentoerekenbare (consultatieve) pakketten toe te voegen, mits de daarvoor benodigde technische voorzieningen kunnen worden getroffen zonder hoge additionele kosten en zonder schending van de privacy van de afnemer.

5.6 Internationaal recht

De ontwikkelingen binnen de Europese rechtsgemeenschappen leren dat een nationale overheid zich in haar informatiebeleid in toenemende mate zal moeten oriënteren op de Europese regelgeving. Hier kunnen worden genoemd:

- het Verdrag van de Europese Gemeenschappen (EG);
 - het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM);
 - de Internationale Telecommunicatie Unie (ITU);
 - de hiervan afgeleide regelgeving van bestuursorganen (Europese Commissie, de Raad van Ministers) en de rechtspraak van de Europese rechters (HVJ en EHRM).
- Hoewel er strijdpunten en nog niet (volledig) uitgekristalliseerde kwesties blijven bestaan, kan thans wel al een aantal internationaal-juridische hoofdlijnen worden aangegeven.

Verdrag van de Europese Gemeenschappen (EG-Verdrag)

Het EG-Verdrag formuleert een aantal vrijheden en regels die diverse aspecten van het overheidsbeleid ten aanzien van de openbare informatievoorziening raken (o.a. vrijheid van dienstenverkeer, vrijheid van goederenverkeer, regels met betrekking tot de mededinging). De Nederlandse overheid zal zich binnen het door de EG op dit vlak gecoördineerde en/of geharmoniseerde beleid overeenkomstig de daarvoor opgestelde richtlijnen moeten gedragen, zodat het beleid zich zal moeten beperken tot de omzetting van EG-richtlijnen in nationaal recht. Dat de omroep culturele elementen heeft c.q. informatiedienstverlening cultureel bepaald kan zijn, doet daaraan niets af. Het valt niet aan te nemen dat de omroep en andere cultureel bepaalde informatiediensten zich binnen de vrijheid van dienstverlening een uitzonderingspositie in het EG-Verdrag zullen weten te houden. Hetzelfde geldt voor consultatieve diensten.

De toetsingscriteria voor Nederlandse beleid binnen het EG-bestek zijn:

- proportionaliteit van de nationale maatregelen; dit legt de bewijslast voor de noodzaak van een maatregel op de nationale overheid;
- gelijke voorwaarden van toetreding en gelijke rechten en plichten voor nationale en buitenlandse aanbieders van informatiediensten;
- beperkingen op de mededingingsvrijheid mogen slechts worden aangebracht voor zover eisen van algemeen belang van niet-economische aard daartoe dwingen. Dit geldt met name ook voor de verlening van exclusieve rechten in telecommunicatie- en mediamarkten: de houders van zulke exclusieve rechten blijven onderworpen aan de bepalingen van mededingingsvrijheid;
- financiële steunmaatregelen moeten zonder onderscheid voor binnen- en buitenlandse dienstverleners beschikbaar zijn. Voor zover overheidsfinanciering van publieke omroep blijft toegestaan, stelt dit dwingende eisen aan het publieke karakter van die omroep;
- bevordering van machtsposities en/of exclusieve posities door de overheid op specifieke informatiemarkten (sport, film) zullen in strijd worden geacht met de kartelrechtelijke bepalingen van het Verdrag;
- convergerende 'cross-ownership' en andere machtsposities en samenwerkingsvormen van dienstenaanbieders zullen moeten worden getoetst aan het kartelrecht.

Het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM)

Het EVRM formuleert een aantal vrijheden waarvan met name de artikelen 8 en 10 voor de maatschappelijke informatievoorziening van belang zijn. Het EHRM heeft in 1990 inzake Groppera en Autronic beslissingen gegeven, die voor de uitleg van artikel 10 in het kader van de openbare elektronische informatievoorziening van belang zijn. Eerder gaf het EHRM beslissingen die nadere inhoud aan dit artikel gaven. Voorts zijn er de verdragen met betrekking tot de grensoverschrijdende omroep en de persoonsregistratie-bescherming en de aanbevelingen van de Raad die verder gestalte geven zullen geven aan dit rechtsgebied. Overheidsbeleid in de informatievoorziening zal, zoals in hoofdstuk 6 nog zal blijken, de *communicatievrijheid* als hoofddoelstelling moeten nemen. Voor zover in het kader van die hoofddoelstelling institutionele maatregelen worden voorgesteld (bijvoorbeeld publiekrechtelijke rege-

ling van toetreding) of andere algemene belangen beperkingen vorderen, zullen de volgende criteria voor een Nederlands overheidsbeleid hebben te gelden:

- gekozen beleidsdoeleinden zullen moeten voldoen in de artikelen 8 en 10, lid 2 EVRM;
- zij moeten bij wet zijn voorzien;
- zij zullen noodzakelijk moeten zijn in een democratische samenleving. Deze proportionaliteitstoets zal evenals in het EG-recht de bewijslast voor de noodzaak van de overheidsmaatregel op de overheid leggen.

De Internationale Telecommunicatie Unie

Binnen de ITU worden wereldwijde afspraken gemaakt over de 'allocation', 'allotment' en 'assignment' van de beschikbare frequenties in het radio-elektrische spectrum. Met de 'allocation' wordt bedoeld op de toedeling van bepaalde frequentiebanden aan zekere telecommunicatiediensten (omroep, navigatie, fixed service etc.). 'Allotment' is de toedeling van gealloceerde frequenties aan een lidstaat. 'Assignment' is uitgifte van toegedeelde frequenties op nationaal niveau.

Binnen de ITU vallen twee ontwikkelingen te bespeuren, te weten *regionalisering* en een *common carrier*-ontwikkeling. Met regionalisering wordt bedoeld op het tot stand komen van frequentie-afspraken die gelden voor een regio van de wereld. Dit valt ook binnen de EG waar te nemen (bijvoorbeeld Ermes voor de semafonie; Resolutie van de Raad 28.06.'90, 90/C 166/02 betreffende EG coördinatie in het gebruik van radiofrequenties). Met de 'common carrier'-ontwikkeling wordt bedoeld dat toedeling van een bepaalde transportdienst steeds minder uitsluitend geeft over de aard van een hierdoor ondersteunde tele-informatiedienst. Gewezen kan worden op de ontwikkeling van het gebruik van telecommunicatiesatellieten voor distributie van omroep. Daardoor heeft de komst van direct broadcasting satellieten (DBS) en de 'spill-over'-problematiek die bepalend was voor de inhoud van de beleidsdiscussie tien jaar geleden, minder betekenis gekregen.

Als constante factoren kunnen thans worden genoemd:

- internationale frequentieschaarste legt een druk op de ITU-leden om frequenties efficiënt te benutten;
- binnen de allocatieve sector is er meer ruimte gekomen door de genoemde ontwikkeling van de telecommunicatie-satelliet (bedoeld voor 'fixed services') tot een common carrier. Dit dwingt tot een ruimere nationale toetredingsregelgeving in overeenstemming met internationaal recht;
- waar een informatiedienst die via een 'common carrier' wordt aangeboden niet bestemd is voor een algemeen publiek moeten de lidstaten het berichtgeheim blijven waarborgen.

5.7 Verbinding van rechtssferen

Ook in de regelgeving op het terrein van de elektronische informatievoorziening is een convergerende trend waar te nemen, omdat de internationale rechtsgemeenschappen op dat gebied overlappende rechterlijke en beleidsbeslissingen nemen en regelgeving afkondigen (zie KADER 2.17). Deze verbinding van rechtssferen is mede

een gevolg van convergentie van rechtsbegrippen hetgeen weer samenhangt met de hier beschreven lange-termijnontwikkelingen: vragen van communicatievrijheid zijn niet meer beperkt tot allocutie en raken steeds meer verweven met vragen van privacy, eigendom en telecommunicatierecht. Het is een ontwikkeling die in de rechtswetenschap tot de vorming van de discipline van het informatierecht heeft geleid.

6 KADERS VOOR EEN INFORMATIEBELEID

6.1 Een informatiebeleid van de overheid?

De notie van een informatiebeleid van de overheid, dat wil zeggen een overheidsbeleid gericht op het gehele terrein van de openbare informatievoorziening, is betrekkelijk nieuw. De geschiedenis leert dat de openbare informatievoorziening in Nederland, maar ook in de ons omringende landen, altijd betrekkelijk ongestuurd is geweest. En als al, dan werd zij door de overheid gestuurd met het oog op doelstellingen die buiten de typische sfeer van de informatievoorziening lagen. Allerwegen gloort thans echter het besef dat er plaats is voor een gecombineerd informatiebeleid van de overheid. Daarmee wordt een beleid bedoeld dat een gecoördineerde inspanning van de overheid behelst gericht op het tot-stand-brengen van een optimale openbare informatievoorziening.

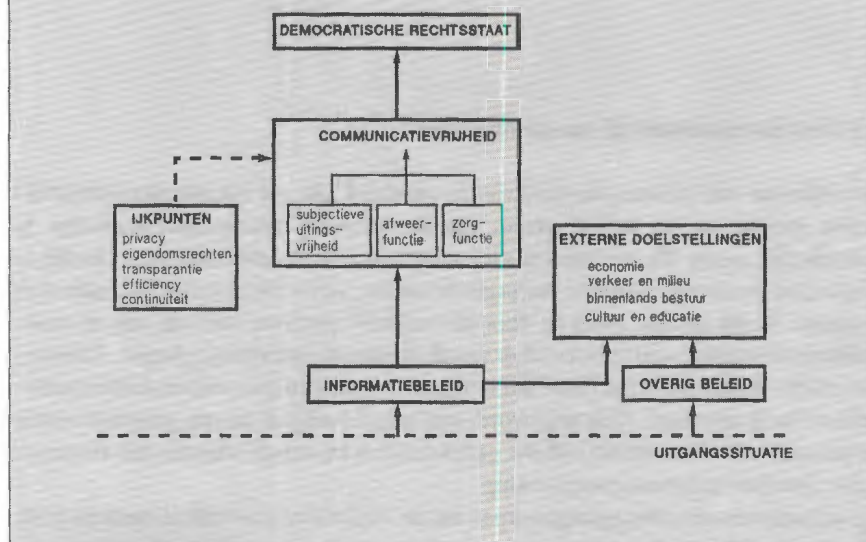
Nu zou kunnen worden tegengeworpen dat de Nederlandse overheid reeds in 1980 haar visie op de openbare informatievoorziening onder woorden heeft gebracht. In dat jaar immers bracht de Minister voor Wetenschapsbeleid een nota uit: *Overheidsbeleid op het terrein van de informatie; een probleemstellende verkenning*. In deze nota werden enige als 'uitgangspunt' gekenschetste doelstellingen voor een globale visie van de overheid op de totale informatieproblematiek geformuleerd:

- handhaving respectievelijk uitbouw van de grondbeginselen van de democratische rechtsstaat;
- bescherming van privacy en geheimen;
- handhaving respectievelijk verbetering van een sociaal-cultureel pluriforme samenleving;
- het economisch belang van de informatica en de informatiesector voor de Nederlandse economie.

In de genoemde nota werd vervolgens een beschrijving gegeven van de informatie-kundige en informatica-aspecten van het hele veld van het overheidsbeleid en de daarbij betrokken departementen. Zij mondde uit in een aanbeveling tot instelling van een interdepartementale beleidsgroep en een aanbeveling tot afstemming en coördinatie van de informatie-aspecten van overheidsbeleid.

Hoe lovenswaardig deze poging ook was, het bezwaar van deze aanpak is dat zij algemene aspecten van overheidsbeleid en de grote verscheidenheid van beleidsdoeleinden nevenschikt aan beleidsdoeleinden die als zodanig zijn betrokken op de openbare informatievoorziening. Beleid dat andere doeleinden door middel van informatievoorziening nastreeft, dreigt zodoende verstrikt te raken met beleid gericht op de informatievoorziening zelf, hetgeen een op zichzelf al complex probleem nog complexer maakt. In het navolgende wordt een andere aanpak gekozen.

INFORMATIEBELEID VAN DE OVERHEID: DOELSTELLINGEN EN IJKPUNTEN



Eerst wordt een hoofddoelstelling van informatiebeleid van de overheid geformuleerd. Die hoofddoelstelling kan, zoals in paragraaf 6.2 zal blijken, worden aangeduid met de term 'communicatievrijheid'. In paragraaf 6.3 zal vervolgens aandacht worden besteed aan enige andere beleidsdoelstellingen die al of niet terecht met informatiebeleid in verband worden gebracht. Daarna zal in paragraaf 6.4 een schets worden gegeven van een aantal zogenaamde 'ijkpunten'. Met 'ijkpunten' wordt in dit verband bedoeld: beoordelingscriteria die bij het voeren van een informatiebeleid door de overheid aangelegd dienen te worden, wil althans dat beleid niet op gespannen voet komen te staan met 'andere' waarden die door overheidsbeleid behoren te worden gediend. In paragraaf 6.5 tenslotte zal een globaal overzicht worden gegeven van de soorten middelen die de overheid mogelijk bij haar informatiebeleid kan hanteren.

6.2 De hoofddoelstelling van gecoördineerd informatiebeleid: communicatievrijheid

De hoofddoelstelling van informatiebeleid van de overheid, welk dan ook, dient de communicatievrijheid van de burgers te zijn (zie KADER 6.1). Deze doelstelling vloeit voort uit de democratische rechtsstaat zoals wij die te onzent kennen en uit de grondrechten die daarin gelden. In abstracte zin kan onder 'communicatievrijheid' worden verstaan: 'Het vermogen om boodschappen die niet door derden worden gecontroleerd uit te zenden of niet te zenden en te ontvangen of niet te ontvangen'. In een be-

kende, juridische formulering (art. 10, lid 1 EVRM) kan onder 'communicatievrijheid' worden verstaan: het recht op vrijheid van meningsuiting, omvattende de vrijheid een mening te koesteren en de vrijheid inlichtingen of denkbeelden te ontvangen of door te geven, zonder inmenging van overheidswege en ongeacht grenzen.

In de communicatievrijheid zoals hier bedoeld kan men een drietal componenten onderscheiden. Het overheidsbeleid gericht op de openbare informatievoorziening kan op elk van deze drie componenten betrokken zijn.

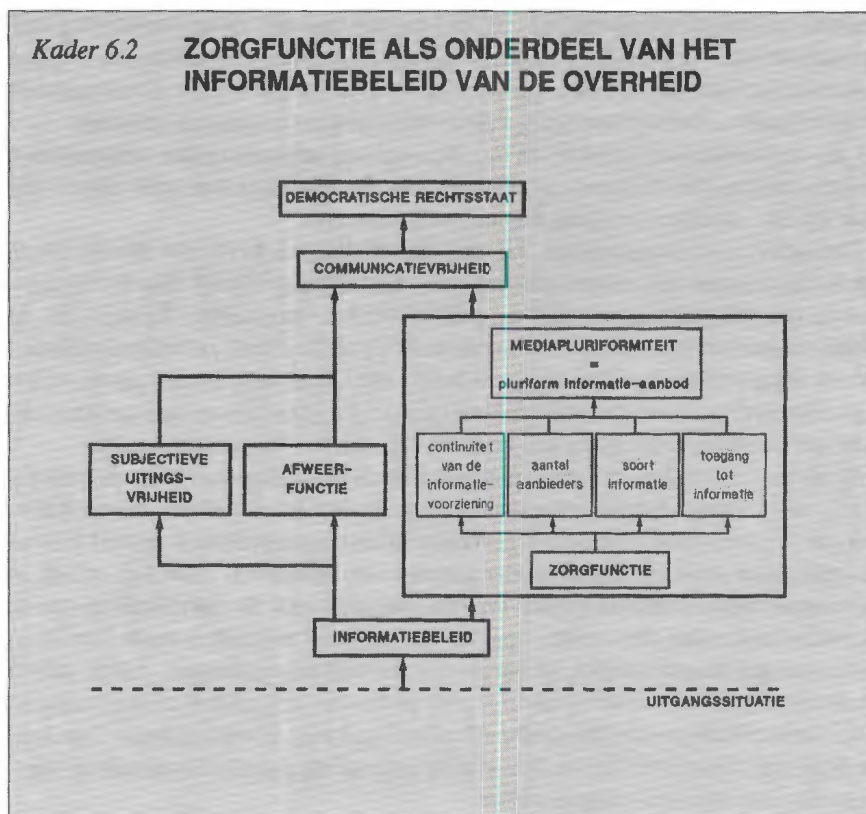
- De *subjectieve uitingsvrijheid*. Zij raakt de feitelijke en juridische relaties tussen de deelnemers aan het communicatieproces. De (uitings)vrijheid staat hier tegenover de (intellectuele) eigendoms- en privacyrechten van anderen. Zij raakt ook de relatie tussen het individu en informatiecentra ('public access', rectificatie, correctie- en inzagerecht, bescherming goede zeden, etc.). Daar waar het commune- of gespecialiseerde privaatrecht ontoereikend is om tot een juiste afweging van de betrokken rechtsbelangen te komen kan er reden zijn voor overheidsinterventie.

- De *afweerfunctie*. De communicatievrijheid is als klassiek grondrecht een bescherming van de burger tegen overheidsinterventie in de inhoud van het communicatieproces. Zij heeft haar formulering gevonden in het censuurverbod in artikel 7 gw en in bijzondere wetsbepalingen (onder andere in de Mediawet). Men kan er ook de ontvangstvrijheid onder begrijpen (vrijheid van antenne). De ontwikkeling van de grondrechten wordt thans aldus opgevat dat deze ook werking kunnen hebben in verhoudingen tussen burgers, en burgers en particuliere organisaties. Aldus kan zij ook normerend werken ter voorkoming dat particuliere organisaties interfereren in het communicatieproces (bijvoorbeeld redactiestatuut). Overheidsbeleid kan erop gericht zijn dit rechtsbelang in de verticale verhouding overheid-burger en in horizontale verhoudingen veilig te stellen.

- De *zorgfunctie*. In recentere opvattingen over de communicatievrijheid wordt de overheid de taak toegedacht een zogenaamd 'voorwaardenscheppend beleid' te voeren. Dit kan betrekking hebben op het *aantal* en de *hoedanigheid* (organisatievorm) van de informatieaanbieders, de *toegankelijkheid* en de *beschikbaarheid* van bepaalde informatiesoorten, de beschikbare *variatie* in presentatie en van verkeerspatronen en de *continuïteit* van de voorziening. In Nederland wordt dit gevat in de term 'pluriformiteit'. Elders (EHRM, OESO) gebruikt men wel de aanduiding 'pluralisme'. We kunnen een en ander als volgt uitwerken (zie KADER 6.2):

- *aantal en hoedanigheid van de informatieaanbieders* Bij een vrije toetreding tot de markt (bijvoorbeeld de foliomedie) kan de overheid interveniëren als te weinig aanbieders overblijven of bepaalde aanbieders dreigen te verdwijnen (aanbiedersconcentratie, 'cross-ownership'). In de consultatieve sector kan dit stimuleren van toetreding inhouden (bevordering introductie nieuwe diensten) of het nemen van steunmaatregelen (Bedrijfsfonds voor de Pers). Bij de gereguleerde toegang tot de markt kan de overheid eisen stellen aan de organisatievorm of aan de representativiteit van de aanbieders. De aan te leggen criteria dienen consistent en non-discriminatoir te worden vastgesteld en gehanteerd volgens de maatschappelijke realiteit.

- *toegankelijkheid, beschikbaarheid en variatie*. Overwegingen in deze sfeer kunnen betrekking hebben op de stimuleren van het aanbod van bepaalde informatie en bepaalde verkeerspatronen of op de regulering van de toegang tot informatie en de inhoud van informatie. Bij de omroepmedia ligt het accent tot dusver op het laatste.



Bij de openbare elektronische consultatieve informatievoorziening ligt het accent in de culturele sector op stimulering (bijvoorbeeld bibliotheekbeleid), en in de politieke sector op de regulering van toegankelijkheid en inhoud (de Wet Openbaarheid van Bestuur). Een beleid dat variatie stimuleert heeft met name betrekking op bevordering van (elektronische) consultatie.

- *continuïteit van de informatie*. Deze kan betrekking hebben op marktregulering of stimuleringsmaatregelen en op instandhouding van een bepaalde verhouding van folio- tegenover elektronisch informatie-aanbod. Het continuïteitsaspect maakt een abstracter niveau van de communicatievrijheid zichtbaar. Communicatievrijheid heeft betrekking op alle aspecten; zij is niet gebonden aan enige presentatievorm van de informatie. Soms kan het voortbestaan van de folioform (naast elektronische vormen van informatievoorziening) de communicatievrijheid beter dienen dan de elektronische informatievrijheid (acceptatiegraad bij het publiek, gewenste diepgang of continuïteit van de communicatie).

Binnen de abstracte notie van de communicatievrijheid kunnen dus fricties ontstaan. Dat geldt ook voor andere doelstellingen van het overheidsbeleid. Deze zijn in KADER 6.1 aangeduid als 'externe doelstellingen'. Doelstellingen van communicatievrijheid kunnen heel wel parallel lopen met andere beleidsdoelstellingen. Er kan echter een punt zijn dat de verwezenlijking van andere doelstellingen door middel van informatiebeleid van de overheid haar begrenzing vindt in de communicatievrijheid.

6.3 Andere beleidsdoelstellingen: coördinatie van beleid

Met informatiebeleid kunnen andere doeleinden dan de communicatievrijheid worden gediend, de zogenaamde ‘externe’ doelstellingen (zie KADER 6.1). Omgekeerd kunnen doeleinden die tot dusver doeleinden van informatiebeleid werden geacht in feite algemenere doeleinden zijn. In informatiebeleid kunnen tenslotte doeleinden ontbreken. Wij beginnen met het laatste.

Ontbrekende doelstelling: ‘eenheid van beleid’ ; communicatievrijheid betreft ook de infrastructuur

Tele-informatiediensten moeten zoals gesteld in paragraaf 1.3 onderscheiden worden van de infrastructuur en de transportdiensten. In het Nederlandse informatiebeleid en het denken over communicatievrijheid is tot dusver onvoldoende onderkend dat de zorgplicht ten aanzien van de communicatievrijheid zorgplicht ten aanzien van de infrastructuur mee omvat. Dit heeft geleid tot de onoverzichtelijke situatie van drie beheerssferen op het gebied van de telecommunicatie-infrastructuur en het daarop beschikbare dienstenaanbod (zie KADER 1.4), beslissingsbevoegdheid bij meer instanties (Commissariaat voor de Media, HDTP) en scheiding van beheer van capaciteit (inclusief frequenties) en toewijzing van ‘omroepzendtijd’ (PTT, HDTP ten opzichte van het Commissariaat voor de Media respectievelijk de Minister van WVC). Eenheid van beleid voor de aanleg, instandhouding en het beheer van de infrastructuur teneinde tot een optimaal aanbod van informatiediensten te komen is een dwingende eis die uit de centrale doelstelling van een informatiebeleid voortvloeit.

Externe doelstellingen van informatiebeleid: cultuur en educatie

Mediabeleid werd de laatste decennia in toenemende mate als een vorm van cultuurbeleid gekenschetst. Cultuur en educatie vormen echter een onderdeel van beleidsterreinen waarvan informatiebeleid veeleer een middel binnen een meer omvattend cultuur- en educatiebeleid zou moeten zijn dan een zelfstandig doel daarvan. In hoofdstuk 3 werd de merkwaardige discrepantie in het kunst- en cultuurbeleid ten aanzien van de podiumkunsten en niet-elektronische uitingsvormen enerzijds en de elektronische media anderzijds gesignaleerd. Het beleid ten aanzien van de podiumkunsten werd van oudsher gekenmerkt door een ‘Maecenas’-benadering. Hierbij worden door middel van gerichte doelsubsidies, met al of niet achteraf een beoordeling aan de hand van (artistieke) kwaliteitscriteria, doeleinden van cultuurspreiding en culturele vorming nagestreefd. Daartegenover kenmerkt het beleid ten aanzien van de media zich door globale financiering, vooraf-regulering van de inhoud van de uiting, en het ontbreken van een duidelijke kwaliteitstoets achteraf. Het vorenstaande geldt mutatis mutandis evenzeer voor educatie.

Externe doelstellingen, (mede) door een informatiebeleid verwezenlijkt

Te denken valt hier ondermeer aan economische beleidsdoelstellingen voor ontwikkeling en stimulering van de dienstensector en van informatietechnologie, doelstellingen in de sfeer van verkeer en milieu, en aan doeleinden van binnenlands bestuur.

6.4 IJkpunten van informatiebeleid

Het beleid van de overheid ten aanzien van de openbare informatievoorziening mag, zo zal uit de voorgaande twee paragrafen duidelijk zijn geworden, in beginsel 'geslaagd' genoemd worden wanneer dat beleid een positieve bijdrage levert aan de communicatievrijheid in de samenleving. In beginsel, want er zijn immers ook nog andere overwegingen die voor de beoordeling van informatiebeleid van de overheid relevant zijn. Zo dient informatiebeleid rekening te houden met aspecten van privacy en eigendom. Daarnaast, in de tweede plaats, dient informatiebeleid doorzichtig en doelmatig te zijn. En in de derde plaats ontkomt de overheid er niet aan dat haar informatiebeleid aansluit bij historisch gegroeide situaties en ontwikkelingen daarin, een en ander binnen de nationale beleidsruimte die ons land in de internationale context heeft. De nationale en internationale realiteit vormen hier niet zo zeer een waarde op zichzelf, als wel een toets op haalbaarheid van beleid.

Privacy/eigendomsrechten

De bescherming van privacy en van eigendomsrechten is bij het openbare informatiebeleid, anders dan bij de conversatiepatronen, een minder zelfstandige doelstelling dan de communicatievrijheid, omdat zij regulerend en beperkend op de vrijheid kan inwerken. Dat betekent inmiddels wel dat de overheid deze aspecten steeds als ijkpunten zal moeten betrekken in het beleid dat zij ten aanzien van de verschillende componenten van de communicatievrijheid voert. Verschuivingen in de informatievoorziening van allocatieve- naar consultatieve patronen leggen een extra accent op privacy omdat consultatie gepaard kan gaan met passieve en actieve registratie van deelnemers aan het communicatieproces. In passieve zin kunnen privacy-gevoelige aspecten van deelnemers worden geregistreerd, doordat op de persoon herleidbare gegevens deel uitmaken van databanken. In actieve zin kan dit het geval zijn doordat privacy-gevoelige consultaties van de deelnemer worden vastgelegd (bijvoorbeeld gespecificeerde telefoonrekeningen van 06-consultaties en 'pay per view'). Ook databanken roepen tal van nieuwe eigendomsvragen op, die nadere studie vergen.

Transparantie; economische efficiëntie

'Transparantie' is ontleend aan de Franse wetgeving en omvat mede wat in Nederland wordt aangeduid met de term 'deregulering'. Bij transparantie gaat het om de vraag of de gekozen regulering nodig is en zo ja of het juiste instrument is gekozen. Is zij consistent met het bestaande systeem van regelgeving, en is haar naleving, handhaving en rechtsbescherming in voldoende mate en op voldoende doorzichtige wijze verzekerd?

Met het ijkpunt van economische efficiëntie wordt de vraag aan de orde gesteld of de gekozen overheids-interventie naar verwachting zal leiden enerzijds tot de beste allocatie en goedkoopste besteding van middelen, en anderzijds tot de beste bevrediging van de vraag.

Verleden/toekomstverwachting/nationale beleidsruimte

Een overheidsbeleid situeert zich altijd binnen een historisch gegroeide situatie, de verwachte toekomstige ontwikkeling en de beïnvloedbaarheid daarvan vanuit de nationale soevereiniteit. Voor informatiebeleid betekent dit dat de historische basis, zoals geschetst in de hoofdstukken 2, 3 en 4 en de lange termijn ontwikkelingen, zoals geschetst in hoofdstuk 5, vaste ijkpunten van het beleid behoren te zijn.

7 SCENARIO'S VOOR EEN NIEUW ALLOCUTIEBELEID

7.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken (hoofdstukken 2, 4 en 5) is uiteengezet, met welke vermoedelijke technologische, maatschappelijke, economische en juridische ontwikkelingen informatiebeleid de komende jaren heeft te rekenen. In hoofdstuk 6 werd het normatieve kader van een informatiebeleid beschreven. De communicatievrijheid in de samenleving kwam daarbij als centrale doelstelling naar voren. Duidelijk moge zijn dat de geschetste beleidsexogene factoren in hun ontwikkeling niet dwingen tot één bepaald overheidsbeleid. Een toekomstig informatiebeleid wordt daarom bepaald door (parlementaire) politieke wils- en besluitvorming. Deze studie volstaat daarom met de opstelling van een aantal beleidsscenario's, waarin de beleidsexogene ontwikkelingen zijn verwerkt.

Voor elk van de drie hoofdterreinen van deze studie (allocutie, consultatie, infrastructuur) kozen wij drie scenario's volgens de volgende typologie: een scenario waarbij de 'sturing' van de openbare informatievoorziening in hoofdzaak door de *overheid* geschiedt (het 'loods'-scenario), gevolgd door een scenario waarin de *markt* het voornaamste sturingsmechanisme is (het 'vrije-vaart'-scenario), en in de derde plaats een gemengd, een *markt en overheid*-scenario (het 'konvooi'-scenario). Deze beleidsscenario's hebben primair een indicatieve waarde en beogen slechts de in hoofdstuk 6 geschetste doelstellingen en ijkpunten te visualiseren. Zij dragen aldus argumenten aan voor verdere discussie over het toekomstig informatiebeleid. In dit hoofdstuk zal een drietal scenario's voor het allocutiebeleid van de overheid worden ontwikkeld. Paragraaf 7.2 begint met een beoordeling van de huidige stand van zaken en paragraaf 7.3 met een korte beschouwing over tele-allocutie als nutsdienst, als publieke dienst. In de paragrafen 7.4 tot en met 7.6 volgen dan de genoemde scenario's die ter afsluiting van dit hoofdstuk in paragraaf 7.7 zullen worden gewogen en beoordeeld.

7.2 Beoordeling van het huidige overheidsbeleid

De huidige stand van zaken op het terrein van de openbare tele-allocutie bestaat in ons land uit een publiek omroepbestel met 9 zendgemachtigden met een volledige omroepaak (inclusief de NOS) die op drie landelijke televisienetten en vijf landelijke radionetten programma's verzorgen. Deze zendgemachtigden moeten evenals in andere Europese landen op de aandachtsmarkt in toenemende mate concurreren met

ALLOCUTIE: BEOORDELING VAN HET HUIDIGE OVERHEIDSBELEID

Allocutie via: aardse zender' 'de' kabel 'de' satelliet
 netten

Bijdrage van
het informatiebeleid aan:

I. 'de' communicatievrijheid

I.1 uitingsvrijheid	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -
I.2 afweerfunctie	+ ---> -	+ ---> -	+
I.3 zorgplicht/ mediapluriformiteit:			
-aantal aanbieders	+ ---> -	+	+ ---> -
-soorten informatie	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -
-toegang	+ ---> -	-	+ ---> -
-continuïteit	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -

II. ijkpunten van beleid

II.1 privacy	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -
II.2 eigendomsrecht	+	+	-
II.3 transparantie	-	-	-
II.4 doelmatigheid	-	-	-
II.5 continuïteit van beleid ten aanzien van:			
- het verleden	-	-	+
- nationale beleidsruimte	-	-	-
- toekomstverwachtingen	-	-	-

III. externe doelstellingen informatiebeleid

III.1 cultuur	-	-	-
III.2 educatie	-	-	-
III.3 economie	-	-	-
III.4 milieu	-	-	-
III.5 technologie	+ ---> -	-	+

- + positief oordeel over het beleid
 - negatief oordeel over het beleid
 0 indifferent, niet van toepassing
 + ---> - positief oordeel, maar kans op een negatief oordeel bij ongewijzigd beleid
 - ---> + negatief oordeel, maar kans op positief oordeel bij ongewijzigd beleid

buitenlandse - en in de toekomst wellicht ook binnenlandse - omroepprogramma's. Deze strijd om de reclame-inkomsten gaat gepaard met een nog steeds groeiend media-aanbod ('media-abundance'). Als gevolg daarvan treedt versnippering en verdunning van 'auditoria' op. De kijk- en luisterpublieken op de communicatiemarkt maken daarbij een ontvlechting door. Daarbij voegt zich de beschreven maatschappelijke ontvlechting van de verzuiling. Beoordeelt men de infrastructurele situatie dan blijkt nog capaciteit beschikbaar te zijn voor een vierde televisienet dat niet landelijk dekkend is en waarvan de bouw vier tot acht jaar zal vragen. Op de satelliet is thans nog sprake van overcapaciteit. De Nederlandse kabeltelevisienetten zijn daarentegen grotendeels bezet in 'prime-time'.

Het huidige Nederlandse overheidsbeleid heeft in de allocutiesfeer vooral in de Mediawet en daarmee samenhangende regelgeving gestalte gekregen. Beoordelen wij dat beleid aan de hand van de normatieve uitgangspunten, zoals ontwikkeld in hoofdstuk 6, dan ontstaat het volgende beeld (zie KADER 7.1):

De communicatievrijheid

Van oudsher vormen de vrijheid van meningsuiting en de vrijheid ten opzichte van de overheid de sterke punten van het Nederlandse omroepbestel. Het bestel verdient dan ook, waar het gaat om de *uitingsvrijheid* en de *afweerfunctie*, een dikke plus. Aangetekend dient echter te worden dat het systeem, door een groei in zogenaamde 'inhoudsregulerende maatregelen', een zekere neiging heeft zich in negatieve richting te ontwikkelen; zie KADER 7.1 waarin dit voor allocutie via ether en kabel is gesymboliseerd met ' + ---> - '. Ten aanzien van de satelliet is er in dit vlak geen bemoeienis van de overheid (een '+' in KADER 7.1).

De communicatievrijheid omvat ook de *zorgplicht* gericht op het informatie-aanbod zelf in termen van aantal aanbieders en verscheidenheid van informatie. Bezien we het huidige beleid dan rijst een overwegend positief beeld op, met de kanttekening dat er bij ongewijzigd beleid verschillende tendensen in negatieve richting zijn. Het aantal aanbieders van informatie via de ether en/of op de kabel is groot te noemen, maar de criteria voor toetreding tot de ether stemmen steeds minder overeen met tendensen tot ontvlechting in zowel het maatschappelijke als het economische vlak. Daarenboven zijn de toetredingscriteria voor de kabel betrekkelijk willekeurig. Voor de satelliet gelden zoals bekend geen wettelijke toetredingscriteria.

Wat betreft het informatie-aanbod kan worden vastgesteld dat weliswaar dit aanbod nog steeds sterk groeit, maar op de televisie althans ook steeds meer overlappend wordt. Met andere woorden, er is op dit punt sprake van een zekere stagnatie met een tendens tot afname van de verscheidenheid van het aanbod. Dit geldt niet alleen voor ether en kabel, maar ook voor allocutie via de satelliet.

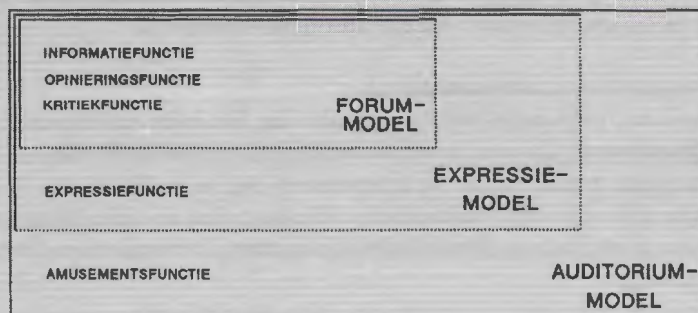
Bij het gezichtspunt van de toegankelijkheid van de tele-allocutiemarkt rijst een gemengd positief/negatief beeld op. De toetreding tot het omroepbestel was weliswaar open, maar deze openheid vertoont een tendens tot stabilisatie omdat de facto geen nieuwe gegadigden om toegang tot het bestel vragen. Daarnaast geldt dat thans nog commerciële aanbieders uit de ether worden geweerd, terwijl aanbieders op de kabel worden gehinderd. Deze omstandigheid raakt ook de satelliet, omdat deze voor de verspreiding van informatie naar het grote publiek toe nog steeds van de kabel afhankelijk is.

Media vervullen verschillende 'mediafuncties' in termen van het (potentiële) gevolg voor de samenleving of delen daarvan. Vrij algemeen wordt een zestal mediafuncties onderscheiden, te weten:

- *informatiefunctie* het verschaffen van nieuws en ander soort informatie over zaken en gebeurtenissen in de samenleving;
- *opiniëeringsfunctie* interpretatie, beoordeling, het vormen van waarde-oordelen over zaken en gebeurtenissen in de samenleving;
- *kritiekfunctie* verschillende functies kunnen onder dit begrip worden samengenomen. Ten eerste, de traditionele 'waakhond-functie' met betrekking tot de overheid, die aan de 'vrije pers' wordt toe geschreven. Ten tweede, activiteiten in de sfeer van 'investigative reporting' die zich richt op misstanden in de samenleving. Ten derde, discussie tussen en confrontatie van verschillende, met elkaar concurrerende opvattingen en ideeën in de sfeer van politiek, cultuur en economie;
- *expressiefunctie* podium voor individuen en groepen om opvattingen te uiten en eigen politieke, culturele en sociale identiteit te realiseren;
- *amusementsfunctie* films, series, muziek en feuilletons ter ontspanning en 'escape' aan de zorgen van alledag;
- *mobilisatiefunctie* het tot een bepaald collectief of individueel gedrag aanzetten of het winnen voor bepaalde doelstellingen. Propaganda voor religieuze, culturele, politieke, als ook commerciële doeleinden valt hieronder.

Bij de afbakening van de publieke taak van de media spelen deze zes mediafuncties steeds een belangrijke rol. Al naar gelang het aantal mediafuncties dat men in de vorm van allocutie-als-openbare-nutsdienst door de omroep wil laten verzorgen, valt hierbij een drietal modellen te onderscheiden, waarbij de mobilisatiefunctie (met name reclame) niet tot de nutsfunctie wordt gerekend.

Kader 7.2 (vervolg)



Bij een ongewijzigde voortzetting van het beleid zal de huidige organisatievorm van het allocutie-bestel in toenemende mate onder economische druk komen te staan. Daarmee zal naar verwachting ook de publieke taakstelling van de omroep verder afkalven. Met andere woorden, bij ongewijzigd allocutiebeleid van de overheid zal de continuïteit van allocutie als openbaar-maatschappelijke voorziening steeds meer in gevaar komen.

Ulpunten van beleid

De *privacy* vormt bij de etherverspreiding van oudsher geen probleem, doch kan dat bij aanbieding van nieuwe allocutieve diensten wel worden. De Nederlandse regelgeving voorziet bij het informatieverkeerspatroon van de conversatie in bescherming van het berichtgeheim. Wanneer tele-allocutie in combinatie met tele-registratie (bijvoorbeeld 'pay per view') wordt aangeboden is deze bescherming niet meer toereikend, maar zal zij via aanvullende regelgeving moeten worden verbreed. De auteursrechtelijke consequenties van etherdistributie en kabel zijn geregeld. Ten aanzien van satellieten is dit *eigendomsrecht* nog niet uitgekristalliseerd.

Uit het historisch overzicht in hoofdstuk 3 blijkt dat de wijze van regulering van de openbare allocutie betrekkelijk willekeurig is, en daardoor ook weinig inzichtelijk. Het informatiebeleid van de overheid vertoont op dit vlak dan ook een geringe *transparantie*. Het allocutiesysteem als geheel functioneert in toenemende mate inefficiënt door een zeer groot aantal aanbieders die steeds meer van hetzelfde bieden. De financiële tekorten daarbij lopen op. Bovendien is er inefficiënt beheer van netten. Wat betreft het aspect van de *continuïteit* leert de geschiedenis dat beleidswijzigingen op verzet van de gevestigde belangen kunnen rekenen. Bij de satelliet doet zich dit ook voor bij internationale organisaties. Daarnaast geldt dat de *beleidsruimte*

door de Europeesrechtelijke ontwikkeling afneemt. Het huidige informatiebeleid van de Nederlandse regering is onvoldoende afgestemd op de Europese regelgeving. Tot slot moet worden opgemerkt dat dit beleid onvoldoende spoort met *toekomstverwachtingen* zoals die in de voorgaande hoofdstukken zijn geschetst. Met name moet in dit verband worden gewezen op de groeiende discrepantie tussen de economische, maatschappelijke en technologische ontwikkelingen en de wijze van toelating en organisatie van de omroepinformatievoorziening.

Externe doelstellingen informatiebeleid

Coördinatie met beleidsdoelstellingen anders dan het informatiebeleid is niet of nauwelijks aanwezig, dan wel de elektronische informatievoorziening wordt daartoe onvoldoende benut. Alleen bij etheromroep ziet men dat telkens de nieuwe technologie vrij snel wordt geabsorbeerd. Dit doet zich in ander landen ook ten aanzien van de satelliet voor. Nederland benut haar satellietfrequenties daarentegen niet of nauwelijks.

7.3 Allocutie als nutsdienst

Of de overheid een allocutiebeleid heeft te voeren, en hoe omvangrijk haar bemoeienis dan dient te zijn, hangt sterk af van de vraag of, en zo ja in welke mate omroep wordt opgevat als nutsdienst, als publieke dienst. In paragraaf 1.5 zijn in abstracto de kenmerken van een nutsdienst op het terrein van de openbare informatievoorziening beschreven. Bij concretisering van het begrip 'nutsdienst' spelen politieke voorkeuren en opvattingen een belangrijke rol: soms wordt dit begrip eng, soms ruim uitgelegd. Een en ander wordt in de Nederlandse mediadiscussie ook sterk bepaald door verschillende schattingen die de deelnemers aan die discussie maken van schaarste aan capaciteit in telecommunicatie-infrastructuur, met name aan etherfrequenties. Meent men dat die schaarste groot is, dan neigt men over het algemeen tot een tamelijk ruime uitleg van het begrip 'nutsdienst'. Ook spelen opvattingen een rol ten aanzien van het aantal informatie-aanbieders en de pluriformiteit van hun aanbod in geval men tele-allocutie helemaal aan de markt overlaat. Uit vergelijking van een groot aantal Europese landen blijkt dat men in Europa op dit ogenblik een drietal verschillende typen omroepstelsels kan onderscheiden:

- publieke stelsels

Publieke omroepstelsels 'pur sang' zou men wel het 'Scandinavische model' kunnen noemen en aanvankelijk ook het 'Franse model'. Het hoofdaccent ligt daarbij op de publieke omroep die volgens een publiekrechtelijk model is georganiseerd.

- gemengde stelsels

Een gemengd stelsel treft men aan bij de Duitse/Engelse benadering die, al of niet in een publiekrechtelijk kader georganiseerd, aan de publieke omroep de taak van een 'Grundversorgung' oplegt door voor te schrijven dat een breed informatiepakket (inclusief amusement en sport) moet worden aangeboden. Daarna is er plaats voor de markt, in Duitsland volgens een onvolledig duaal model, in Engeland aanvankelijk in de publiekrechtelijke regionale constructie van private concessionarissen.

- commerciële stelsels

Een grotendeels commercieel omroepbestel (met overwegend niet-nutstaken) zou men het 'mediterane model' kunnen noemen, en na de liberalisatie in Frankrijk ook het 'Franse model'. De publieke omroep heeft in dit model slechts een aanvullende taak naast een brede commerciële (volgens een licht publiekrechtelijk regime gereguleerde) omroep.

In elk van deze drie Europese typen wordt allocutie als nutsdienst, als publieke omroepdienst, verschillend gedefinieerd. De breedste definitie van omroep als nutsdienst treft men aan in het 'Scandinavische model' en ook in de Duitse en Engelse opvattingen over het gemengde model: de publieke taak van de omroep behelst daarin niet alleen het verschaffen van informatie en opinie, maar ook cultuur, educatie, sport en amusement. Men zou kunnen zeggen dat in deze opvatting tele-allocutie als nutsdienst omschreven is in termen van een *auditorium-model* (zie KADER 7.2). In meer beperkte opvattingen worden amusement en dergelijke niet tot de publieke taak van de omroep gerekend. Dit kan men een *expressie-model* noemen. In de commerciële stelsels wordt de publieke taak hoofdzakelijk gedefinieerd op basis van wat we een *forum-model* van de omroep zouden kunnen noemen.

Duidelijk moge zijn dat de omvang van de omroep als nutsdienst in de praktijk ook gevolgen heeft voor wijze waarop de omroep vervolgens wordt gefinancierd. In het Scandinavische model is de allocutieve nutsdienst aangewezen op financiering uit collectieve middelen. In de andere twee 'modellen' is sprake van een gemengde financiering van de nutsdienst waardoor zij in meer of mindere mate mede uit reclame-inkomsten worden gevoed. Wanneer publieke omroep aldus mede afhankelijk is van reclame-inkomsten treedt hij in concurrentie met de commerciële omroep waar het de kijkdichtheid van programma's betreft (aandachtsmarkt). Wanneer de omroep als nutsdienst bovendien door een particuliere organisatie wordt verzorgd, tracht de overheid gewoonlijk deze concurrentie om de kijkersgunst tegen te gaan door een verscherpte regulering van de publieke omroep. Dit is de Nederlandse uitgangssituatie.

7.4 Een 'loods'-scenario

In een 'loods'-scenario voor de allocutieve informatievoorziening in de samenleving kiest de overheid voor een publiekrechtelijke benadering van de omroep en voor een brede definitie van de nutstaak (het 'auditorium-model' in KADER 7.2). Een dergelijk scenario kan er, gegeven de beleidsexogene ontwikkelingen die zich thans op het gebied van de informatievoorziening voordoen, als volgt uitzien:

Landelijke allocutie via de ether

De NOS, waarvan het bestuur door de Kroon wordt benoemd, krijgt twee televisienetten en drie à vier radionetten. Op de netten wordt zenderkleuring toegepast. Binnen deze capaciteit worden alle zes functies van de media ingevuld (het 'auditorium-model' in KADER 7.2)

Eén landelijk televisienet en één landelijk radionet worden tegen een concessievergoeding voor een periode van vijf tot tien jaar ter beschikking gesteld aan een private gegadigde. De toewijzing vindt plaats volgens gepubliceerde economische (prijs, economische draagvlak) en kwalitatieve criteria (programma-aanbod). Bij verlenging wordt beoordeeld of de concessionaris aan de concessieverplichtingen heeft voldaan. Indien dit het geval is, is er een voorkeursrecht op verlenging.

Geen van de toegelaten organisaties heeft bijzondere voorkeursrechten ten aanzien van de uitzendrechten van programma's of bijzondere auteursrechten ten aanzien van de programmagegevens. Wel is er een dwanglicentieregeling die de commerciële en publieke sector van het bestel tot uitwisseling van programmagegevens verplicht.

De publieke sector van het bestel wordt gefinancierd uit doelheffingen (omroepbijdrage) en reclame. Teneinde de nutstaak van de publieke sector te benadrukken wordt de reclamebijdrage aan een wettelijk maximum gebonden.

De publieke sector kan private diensten (in een afzonderlijke vennootschap) exploiteren, zoals bijvoorbeeld voor het uitzenden van reclame, de uitgifte van een programmablad, 'merchandising', de exploitatie van auteursrechten, de exploitatie van teletext en de exploitatie van 'datacast'-diensten.

Allocutie op lokaal niveau (ether en kabel)

Lokale en regionale omroep worden toegestaan met een gemengde financiering. De overheid, die landelijke concessies voor de publieke en commerciële dienst verleent, moet door regulering veilig stellen dat de lokale of regionale omroep niet in concurrentie treedt met de landelijke concessionarissen.

De toegang tot de kabel wordt gereguleerd door middel van:

- 'must-carry rules' ten gunste van landelijk, regionaal en lokaal tot allocutie toegelaten organisaties;
- vergunningen voor buitenlandse omroepen, culturele en educatieve 'special interest' organisaties, minderheidsgroeperingen, private nieuwe diensten, alle al of niet op abonnementsbasis. Culturele, educatieve en minderheidsorganisaties worden mede gefinancierd uit subsidies.

Satelliet-allocutie

Buitenlandse satellietstations die zich in Nederland vestigen worden onderworpen aan de EG-richtlijnen die in de Nederlandse wetgeving worden geïncorporeerd.

Toezicht en regulering

Het Commissariaat voor de Media wijst in coördinatie met de overheidsinstantie die de etherfrequenties beheert de frequenties voor de landelijke, lokale en regionale omroep toe. Zij regelt de toegang tot de kabel, ziet er op toe dat er voldoende pluri-form informatie-aanbod aanwezig is, en houdt toezicht op de financiering en de publieke taakvervulling van de omroep. Ook houdt het Commissariaat kartelrechtelijk toezicht op de commerciële sector en treedt op tegen concurrentievervalsing van de publieke sector en de kabelexploitanten. Het Commissariaat ziet toe op naleving van de regels voor sluikreclame en sponsoring in de publieke en private sector (inclusief de hier gevestigde satellietstations). Waar consultatieve diensten

worden ingevoerd, wordt voorzien in aanvullende privacy en eigendom beschermende regelingen.

Productie en opslag

De productie van de omroepprogramma's wordt slechts in zoverre gereguleerd, dat er op toegezien wordt, dat de publieke en de private sector de Europese voorgeschreven produktiequota halen. In dit 'loods'-scenario is ruimte voor ondersteuning van nieuw aanbod, ondermeer via een produktiefonds waaruit publieke zowel als commerciële instellingen en buitenlandse gegadigden kunnen putten voor Nederlandse culturele programmaprodukties (die ook geschikt zijn voor de export). Ook produktiesteun van HDTV programma's past binnen een overheidsgericht scenario (innovatie). Produktie-verhoging in het algemeen past bovendien goed in het kader van een beleid gericht op het competitief maken van de nationale audiovisuele sector. Voorts kan gedacht worden aan de instelling van een elektronische databank waarin programmamateriaal wordt opgeslagen dat door een ieder op gelijke voorwaarden tegen betaling kan worden geraadpleegd. Dit kan ook de consultatieve sector ten goede komen.

Coördinatie met andere beleidsdoelstellingen

De overheid benut de allocutieve nutsdienst voor andere doeleinden extern aan het informatiebeleid, zoals bijvoorbeeld educatie, bevordering van cultuur, technologische ontwikkeling (HDTV) en produktie-ontwikkeling. Het Commissariaat ziet via het kartelbeleid tevens toe op coördinatie met de foliosector. Samenwerking tussen de foliosector en de elektronische allocutieve sector is niet uitgesloten.

7.5 Een 'vrije-vaart'-scenario

In een 'vrije-vaart'-scenario voor de openbare allocutieve informatievoorziening wordt veel 'sturing' overgelaten aan het marktmechanisme en aan particuliere organisaties. In een dergelijk scenario wordt uitgegaan van een beperkte definitie van allocutie-als-nutsdienst. Hooguit omvat die nutsdienst taken zoals aangegeven in het 'forum-model' c.q. het 'expressie-model' (zie KADER 7.2).

Een eventueel 'vrije-vaart'-scenario voor nieuw allocutiebeleid in Nederland kan er als volgt uitzien; we beperken ons tot de afwijkingen van het in paragraaf 7.4 geschetste 'loods'-scenario:

Landelijke allocutie via de ether

De NOS vervult de nutsfuncties van het omroepbestel op twee televisienetten en drie radionetten, die uitsluitend uit publieke middelen worden gefinancierd. Op deze netten wordt zenderkleuring toegepast. Eén televisie- en de nog beschikbare radionetten worden in concessie beschikbaar gesteld aan commerciële exploitanten.

Lokale omroep

Op lokaal en regionaal niveau wordt de lokale (regionale) televisie als een nutsdienst, zoals in het 'loods'-scenario, toegelaten. Daarnaast wordt commerciële radio

en televisie toegelaten. Ter bescherming van de landelijke private radio wordt aan de lokale en regionale private radio de verplichting opgelegd binnen een landelijk raamprogramma lokaal en regionaal te programmeren. Er wordt één concessie per regio of lokaal gebied afgegeven. Daarnaast kan ook de lokale pers meedingen. Concessies worden voor een kortere duur uitgegeven om aan de hand van de ervaring in de markt na te gaan wat de effecten op de lokale foliomedialen zijn.

Kabel

De ontvlechtingstendenzen in de informatiediensten manifesteren zich vooral ook op het niveau van de kabel die - in alle scenario's - voor een ruim aanbod van allocutieve en consultatieve diensten wordt opengesteld en waarmee specifieke doelgroepen worden bediend. De kabelexploitant bepaalt, binnen het raam van een aantal 'must-carry rules' voor de programma's van de toegelaten landelijke en de lokale en regionale organisaties, in vrije onderhandeling welke allocutieve en consultatieve diensten verder nog op de kabel worden toegelaten. Deze diensten kunnen mede met reclamegelden worden gefinancierd.

Toezicht en regulering

De programma inhoudelijke regulering voor de publieke omroep wordt aan die omroep zelf overgelaten. Voor het overige zijn de taken van het Commissariaat voor de Media gelijk aan de taken zoals in het reeds geschetste 'loods'-scenario (zie paragraaf 7.4), met dien verstande dat bij de verlening van een concessie voor lokale en regionale private (radio-)omroep de gemeente, respectievelijk de regio een adviserende functie heeft.

7.6 Een 'konvooi'-scenario

Naast een 'loods'-scenario enerzijds en een sterk op 'de markt leunend' scenario anderzijds, laat zich voor een nieuw allocutiebeleid ook een 'konvooi'-scenario denken. Dit is een beleidsszenario waarin zowel de overheid als groepen in de samenleving de allocutieve informatievoorziening naar een nieuw ingericht bestel sturen. Een dergelijk scenario kan er als volgt uitzien; slechts afwijkingen van de voorgaande scenario's zullen worden aangegeven:

Landelijke allocutie via de ether

De NOS wordt in het 'konvooi'-scenario losgekoppeld van de bestaande omroeporganisaties; alle bestuursleden worden door de Kroon benoemd. De NOS krijgt de taak als in het 'vrije-vaart'-scenario (zie paragraaf 7.5). Op het tweede televisienet wordt 'channel-sharing' ingericht waarop de huidige zendgemachtigden die dat wensen een breder geprogrammeerde zender inrichten. De programmacoördinatie en samenwerking voor dit net vindt plaats binnen een nieuw op te richten rechtspersoon, voor het gemak 'Nederland-Plus' genoemd. Aan bestaande zendgemachtigden die een samenwerking met een commerciële zendgemachtigde in binnen- of buitenland verkiezen, worden daarvoor geen hinderpalen in de weg gelegd. Wel hebben zij dan af te zien van participatie in de publieke sector.

De financiering van de publieke omroep blijft gemengd, zij het dat er in de reclame als in het 'loods'-scenario (paragraaf 7.4) een maximum wordt ingebouwd. De NOS en 'Nederland-Plus' werken voor de reclame-exploitatie samen in een rechtspersoon, hetgeen de coördinatie van de programmering voor de beide netten zal bevorderen. De NOS treedt in de relaties met de EBU en ter behartiging van de gezamenlijke belangen op als representant van de publieke sector. Daartoe vindt regelmatig coördinerend overleg tussen de NOS en 'Nederland-Plus' plaats.

Alle organisaties op het eerste en tweede net mogen met bepaalde beperkingen commerciële activiteiten ontplooiën zoals programmablad (zonder exclusiviteit, zie het 'loods'-scenario paragraaf 7.4), 'merchandising', etc. Ook hiervoor kan een gezamenlijke vennootschap dienst doen. Inkomsten komen in mindering op de toegekende budgetten. Voor de zendgemachtigden op het tweede net geldt een verbod tot 'cross-ownership' met foliomedialen en andere commerciële organisaties.

Allocutie op lokaal niveau (ether en kabel)

Lokale ether en kabel worden georganiseerd als beschreven in paragraaf 7.4 of 7.5. De overheid kan daarenboven door middel van bestemmingsregels en financieringsinstrumenten een bepaald soort dienstenaanbod op de kabel bevorderen, opdat daarmee de kabelexploatanten worden verplicht daarvoor transmissiecapaciteit te reserveren.

Toezicht en regulering

Het Commissariaat voor de Media ziet er op toe dat de zendgemachtigden die voor het tweede net televisieprogramma's aanleveren aan hun nutstaak blijven voldoen. Blijkt dat, na ommekomst van de termijn waarop ze zijn toegelaten, niet het geval te zijn, dan wordt deze toelating niet verlengd. Mochten er minder dan drie programma-aanbieders overblijven, dan kan tot openbare aanbesteding volgens kwalitatieve criteria worden besloten om nieuwe gegadigden tot het tweede televisienet toe te laten. De zendmachtiging voor het tweede net berust bij 'Nederland-Plus'.

Coördinatie andere beleidsdoelstellingen

Cultuur en educatie worden gecoördineerd in afzonderlijke onafhankelijke organisaties die door de overheid worden gefinancierd en die zendmachtigingen voor de ether en kabel kunnen krijgen.

7.7 De scenario's beoordeeld en gewogen

Vergelijking van de in de voorgaande drie paragrafen geschetste scenario's met de huidige situatie in het buitenland geeft ruwweg het volgende beeld te zien, waarbij het 'loods'-scenario het beste te vergelijken is met Engeland, het 'vrije-vaart'-scenario het beste met Frankrijk, en het 'konvooi'-scenario het beste met Duitsland (zie onderstaand schema).

Wat de kabel betreft kan men nog het best denken aan het Amerikaanse model met 'public networks', specifieke doelorganisaties en 'syndicated' private omroep. Ook

ALLOCUTIE: BEOORDELING VAN DE VERSCHILLENDE BELEIDSSCENARIO'S

	'loods'- scenario	'vrije-vaart'- scenario	'konvooi'- scenario
Bijdrage van het scenario aan:			
I 'de' communicatievrijheid			
I.1 uitingsvrijheid	+ (-)	+ (-)	+
I.2 afweerfunctie	+ (-)	+ (-)	+
I.3 zorgplicht/ mediapluriformiteit			
-aantal aanbieders	+ (-)	+	+
-soorten informatie	+	+ (-)	+
-toegang	+ (-)	+	+
-continuïteit	+	-	+ (-)
II ijkpunten van beleid			
II.1 privacy	0	0	0
II.2 eigendomsrecht	0	0	0
II.3 transparantie	+	+	+ (-)
II.4 doelmatigheid	+	+ (-)	- (+)
II.5 continuïteit van beleid ten aanzien van:			
- het verleden	-	-	- (+)
- nationale beleidsruimte	+ (-)	+	+
- toekomstverwachtingen	+ (-)	+ (-)	+ (-)
III. externe doelstellingen informatiebeleid			
III.1 cultuur	+	0	+
III.2 educatie	+	0	+
III.3 economie	0	+	+
III.4 milieu	0	0	0
III.5 technologie	0	0	0
+ positief oordeel over het beleid - negatief oordeel over het beleid 0 indifferent, niet van toepassing + (-) positief oordeel, met enige negatieve aspecten - (+) negatief oordeel, met enige positieve aspecten			

de Engelse situatie die uiteenlopende ‘programme providers’ voor de kabel kent, is daarmee te vergelijken.

Beoordelen we de drie verschillende scenario’s voor het allocutiebeleid van de overheid in de toekomst dan ontstaat een beeld als aangegeven in KADER 7.3.

	PUBLIEKE SECTOR		PRIVATE SECTOR
‘loods’-scenario	NOS I BBC I	NOS II BBCII	TV-XYZ IBA
‘vrije-vaart’-scenario	NOS I Antenne 2	NOS II Fr 3	TV-XYZ TF 1, M6, La Cinq
‘konvooi’-scenario	NOS ZDF	NL-Plus ARD	TV-XYZ SAT-1, PRO 7, RTL+

De communicatievrijheid

Alle drie scenario’s verhouden zich goed met de *uitingsvrijheid* en de *afweerfunctie* zoals wij die in Nederland kennen, zij het dat in het ‘loods’- en opvallenderwijs ook in het ‘vrije-vaart’-scenario, zoals wij dat althans schetsten in paragraaf 7.4, de overheid in de publieke sector van het bestel minder ‘op afstand’ is. Deze overweging brengt ons voor de gezichtspunten I.1 en I.2 in KADER 7.3 tot een beoordeling ‘+ (-)’ voor beide genoemde scenario’s. Het ‘konvooi’-scenario steekt op dit punt gunstig ten opzichte van de beide andere af. Overigens moet het risico dat de overheid niet voldoende ‘op afstand’ is in de scenario’s niet overdreven worden: in alle scenario’s is immers voorzien in onafhankelijke private aanbieders en in aanvullend informatie-aanbod op de kabel voor specifieke doelgroepen.

Wat de *zorgplicht* van de overheid betreft, alle drie scenario’s scoren ook op dit punt positief, zij het dat het ‘konvooi’-scenario naar verwachting uiteindelijk meer ‘credit points’ zal weten te verzamelen. Althans, het aantal informatie-aanbieders zal in het ‘konvooi’-scenario het grootst zijn, terwijl dat scenario ook de publieke sector van het omroepbestel een duidelijke auditorium-functie laat (zie KADER 7.2). Daardoor staat deze variant sterk op de aandachtmarkt en kan door televisiereclame te maximaliseren in dit scenario ook de nutsfunctie van de publieke omroepsector worden beschermd. En dat komt weer de kwaliteit van de programmering ten goede. Dit laatste geldt overigens voor het ‘loods’-scenario. Bij de markt-variant moet als bezwaar worden aangetekend dat veel kijkerspubliek uit de publieke sector van het bestel zal worden weggezogen door de commerciële sector. Dat brengt de continuïteit van de publieke sector van het omroepbestel mogelijk in gevaar. Zoiets heeft zich althans inmiddels in Frankrijk voorgedaan.

Ijkkpunten van beleid

Het ‘loods’- en ‘vrije-vaart’-scenario geven de doorzichtigste juridische organisatie. Het ‘konvooi’-scenario is op dit punt minder *transparant*. Voor alle drie sce-

nario's geldt dat ze een markttest moeten doorstaan. Ten opzichte van de huidige situatie zijn zij alle drie een verbetering, omdat de concentratie van de publieke sector op twee netten en verscherping van zijn taakstelling, het financieel tekort kan verminderen en overlapping van informatie-aanbod kan tegengaan. De programma-coördinatie zal in alle drie scenario's aanzienlijk efficiënter zijn dan thans het geval is. Alle drie scenario's zullen daarmee een redelijke graad van *doelmatigheid* hebben.

De ijkpunten '*privacy*' en '*eigendom*' zijn irrelevant voor, althans indifferent ten opzichte van alle drie geschetste allocutie-scenario's. Deze twee ijkpunten zullen met name bij het invoeren van consultatieve diensten en de registrerende effecten daarvan, in aanmerking moeten worden genomen.

Het 'loods'- en het 'konvooi'-scenario zijn alleen te realiseren wanneer de machtigingen van de bestaande zendgemachtigden op termijn worden beëindigd. Dit zal op verzet stuiten omdat dit een *discontinuiteit* ten opzichte van het verleden is. Anderzijds is een intrekking van een vergunning met in aanmerkingneming van de eisen van rechtszekerheid en - indien daartoe gronden zijn - schadeloosstelling niet altijd op voorhand uit te sluiten. Het 'konvooi'-scenario sluit beter aan op de bestaande situatie en biedt mogelijkheden voor de huidige zendgemachtigden om via een overgangstermijn in de publieke dan wel de commerciële sector door te gaan. Zou men een en ander willen vergemakkelijken door de bouw van een vierde net, dan stuit dat af op economische overwegingen (onvoldoende financieel draagvlak). Bovendien zou dat niet bijster efficiënt zijn, omdat het alleen maar zal leiden tot meer geld voor hetzelfde informatie-aanbod terwijl het vierde net niet aan het kenmerk van de nutsdienst dat zij landelijk dekkend moet zijn, kan voldoen. Het 'loods'-scenario heeft ten aanzien van 'de' kabel het grote bezwaar dat zij het beheer van gemeentelijke eigendommen bij de centrale overheid legt. Dit is alleen te rechtvaardigen wanneer die kabelnetten in eigendom overgaan op de beheerder van één grote landelijke infrastructuur.

Alle drie scenario's bewegen zich binnen de nationale beleidsruimte en de grenzen van het Europese recht. Bij het 'loods'-scenario kan door de grote mate van overheidsinterventie op dit punt echter een conflict ontstaan.

Wat betreft het *sporen met toekomstverwachtingen*, zal uiteindelijk de praktijk moeten uitwijzen wat het beste scenario voor een nieuw allocutiebeleid is. Wel kan worden gesteld dat alle drie beleidsscenario's ten opzichte van de huidige situatie een verbetering zijn. Dat geldt met name de omstandigheid dat alle drie scenario's tegemoet komen aan de culturele ontvlechting in onze samenleving, en wel door binnen het omroepbestel niet meer uit te gaan van een zogenaamd 'stromingsvereiste'. In alle scenario's is het aantal publieke netten in aantal teruggebracht ten opzichte van het huidige aantal om meer financiën voor meer informatie beschikbaar te maken, zodat de forum- en expressiefunctie (de hoofddoelstellingen van de allocutieve nutsdienst) zoveel mogelijk tot hun recht kunnen komen.

Er is in het 'konvooi'-scenario afgezien van getalsmatige toetredingscriteria (bijvoorbeeld verkiezingen). Hiervoor kunnen verschillende argumenten worden aangevoerd:

- het inbouwen van een getalsdrempel legt een blijvende druk op de organisaties om in de richting van de aandachtsmarkt te programmeren, waar immers de grootste aanhang kan worden verworven;
- de ontvlechtigingsprocessen aan de vraagzijde (ontzuiling) en aanbodzijde (bediening van 'special interest' groepen, ont koppeling tussen programmamaker en omroeporganisatie) hebben tot gevolg dat de meting van een getalsmatige achterban steeds meer een ongeschikt toegangscriterium voor de nutsdienst oplevert;
- het verschaffen van een exclusieve positie in de elektronische media en aanverwante aantrekkelijke deelmarkten (bijvoorbeeld die van de gidsinformatie) maakt het behouden van een getalsmatige aanhang tot een 'self-sustaining prophecy'.

De in de 'konvooi'-scenario voorziene weging achteraf ziet uitsluitend op de vraag of de nutsfuncties van de allocutieve dienst naar behoren zijn vervuld. Hoewel de weging moeilijk is te operationaliseren, is dit niet onmogelijk en is zij ook niet in strijd met de vrijheid van meningsuiting. Er zij op gewezen dat een dergelijke externe controle in de sector van de gesubsidieerde podiumkunsten gebruikelijk is. Ook het Bedrijfsfonds voor de Pers kent dit externe toetsingsmechanisme.

Externe doelstellingen informatiebeleid

Alle geschetste scenario's kunnen naast doeleinden van informatiebeleid, ook bijdragen aan andere doelstellingen van het overheidsbeleid. Zo bieden het 'vrijevaart'- en het 'konvooi'-scenario meer marktinvoer op de kabel. Het 'loods'-scenario met zijn brede opvatting over 'allocutie-als-nutsdienst' biedt mogelijkheden om ook bij te dragen aan externe beleidsdoelstellingen van culturele en educatieve aard.

Slot

De situatie in Nederland is vergeleken bij andere landen in Europa complex. Dit is het gevolg van de toelating van veel zendgemachtigden. Dit gaat gepaard met veel onderlinge concurrentie. Interne verdeeldheid moet daardoor het hoofd bieden aan nieuwe niet te keren ontvlechtigings- en verbindingprocessen die haaks staan op het oude model. Alles in aanmerking nemend lijkt een 'konvooi'-scenario nog het meest van de voordelen van het huidige stelsel te kunnen behouden en volgens de hier ontwikkelde normatieve criteria het best te scoren. De grote verscheidenheid van belangen zal echter nog een inventieve loods vergen om het konvooi tot stand te brengen.

8 SCENARIO'S VOOR EEN NIEUW CONSULTATIEBELEID

8.1 Inleiding

Zo groot de overheidsbemoeienis van oudsher is geweest met de allocatieve informatievoorziening in de samenleving, zoveel was de overheid op afstand waar het gaat om het informatieverkeerspatroon van de consultatie (tijdschriften, kranten, databanken, bibliotheken). Het consultatiebeleid van de overheid beperkt zich in ons land meestal tot zogenaamd 'voorwaardenscheppend beleid'. Genoemd kunnen in dit verband worden: subsidiëring van bibliotheken, gunstige fiscale regelingen zoals een laag BTW-tarief voor dagbladen en financieel-economische stimulering van bijvoorbeeld experimenten in nieuwe vormen van elektronische consultatie. Daarbij wordt dit beleid lang niet altijd exclusief gemotiveerd door de hoofddoelstelling van informatiebeleid: communicatievrijheid (hoofdstuk 6). Alleen bij het persbeleid van de overheid domineren grootheden als uitingsvrijheid en mediapluriformiteit (Bedrijfsfonds voor de Pers). Buiten die sfeer spelen echter ook tal van 'externe' doelstellingen een rol bij het handelen van de overheid gericht op de consultatiemedia. Om twee voorbeelden te noemen, bij het bibliotheekbeleid: cultuur en educatie; en bij het beleid ten aanzien van elektronische consultatie-experimenten: economie en technologie.

In dit hoofdstuk staat het overheidsbeleid ten aanzien van openbare elektronische consultatiediensten centraal. Daartoe kunnen worden gerekend:

- videotex- en audiotexdiensten die meeliftend met het televisie- of radiosignaal worden verzonden en waarbij de gebruiker geen retourkanaal wordt geboden (voorbeelden zijn Teletekst, het Radio Data Systeem (RDS) en luisterlijnen);
- videotex- en audiotexdiensten die via het telefoonnet, een televisienet (via kabel of satelliet) of een hybride combinatie van netten worden aangeboden en waarbij de gebruiker over een retourkanaal beschikt (voorbeelden zijn Videotex Nederland, RITS, bepaalde 06-diensten).

Daarnaast kennen wij tegenwoordig ook vormen van openbare elektronische informatievoorziening in het consultatieve vlak, die niet via de ether en of de kabel wordt verzorgd, zoals CD-ROM databestanden. Ook daaraan zullen wij in dit hoofdstuk aandacht besteden.

8.2 Beoordeling van het huidige overheidsbeleid

De huidige stand van zaken met betrekking tot openbare elektronische consultatie kenmerkt zich enerzijds door *onderbenutting* van technische mogelijkheden om

**Kader 8.1 CONSULTATIE: BEOORDELING VAN HET
HUIDIGE OVERHEIDSBELEID**

Consultatie via:	aardse zender netten	'de' kabel	PTT- infra- structuur	disk/ CD- ROM
------------------	----------------------------	------------	-----------------------------	---------------------

Bijdrage van het informatiebeleid aan:

I. de' communicatievrijheid

I.1 uitingsvrijheid	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	+
I.2 afweerfunctie	+	+	+	+
I.3 zorgplicht/ mediapluriformiteit				
- aantal aanbieders	-	-	+ ---> -	+
- soorten informatie	-	-	+	+
- toegang	-	-	+ ---> -	+
- continuïteit	0	0	0	0

II. ijkpunten van beleid

II.1 privacy	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -
II.2 eigendomsrecht	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -
II.3 transparantie	-	-	-	0
II.4 doelmatigheid	-	-	-	-
II.5 continuïteit				
ten aanzien van:				
- het verleden	-	-	-	0
- nationale beleidsruimte	-	-	-	0
- toekomst verwachtingen	-	-	-	0

III. externe doelstellingen van informatiebeleid

III.1 cultuur	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	0
III.2 educatie	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	0
III.3 economie	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	0
III.4 milieu	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	0
III.5 technologie	+ ---> -	+ ---> -	+ ---> -	0

+ positief oordeel over het beleid
 - negatief oordeel over het beleid
 0 indifferent, niet van toepassing
 + ---> - positief oordeel, maar kans op een negatief oordeel bij ongewijzigd beleid
 - ---> + negatief oordeel, maar kans op positief oordeel bij ongewijzigd beleid

elektronische consultatiediensten aan te bieden, en anderzijds door een *versnippering* in aanbod van en vraag naar zulke diensten. De onderbenutting geldt niet zozeer de door de PTT beheerde netten, alswel de netten die door de NOZEMA c.q. door kabel-exploitanten wordt beheerd.

Van een actief overheidsbeleid kan in de elektronische consultatiesfeer niet worden gesproken. De overheid beperkte zich tot op heden in hoofdzaak tot het financieel stimuleren van allerlei technische experimenten (Zaltbommel, Zuid-Limburg e.d.). In het overheidsbeleid speelden het belang dat consultatiediensten voor de communicatievrijheid vertegenwoordigen en de processen die een verschuiving bevorderen, geen overheersende rol.

Beoordelen wij het huidige consultatiebeleid van de overheid aan de hand van de communicatievrijheid en van de ijkpunten van beleid als geschetst in hoofdstuk 6, dan ontstaat een beeld als samengevat in KADER 8.1.

De communicatievrijheid

De *uitingsvrijheid* is in zoverre verzekerd dat artikel 7 gw in algemene zin van toepassing is. Onduidelijk is echter volgens welk deel van Artikel 7 de nieuwe media beschermd worden. Het openbaar informatie-aanbod via fax, videotex en audiotex (06-lijnen) is niet of nauwelijks aan enige regulering onderworpen. Teletekst vormt hierop een uitzondering. Het in de Mediawet geregelde monopolie op de toegang tot Teletekst staat op gespannen voet met de communicatievrijheid.

Het 'afwezig-zijn' van de overheid in de consultatieve elektronische informatievoorziening brengt ironisch genoeg met zich mee dat de *afweerfunctie* haars ondanks is gewaarborgd.

De overheid aanvaardt tot dusver niet expliciet een *zorgplicht*. Door de werking van de markt is in de consultatieve sector het aanbod op de PTT-infrastructuur veelzijdig. De toegang tot deze infrastructuur is vrij in zoverre toegevoegde diensten met gebruikmaking van de geschakelde infrastructuur worden aangeboden. Het verbod van doorverkoop van transportcapaciteit en de onduidelijke en opschuivende grens tussen in mededinging te leveren diensten en transportdiensten werken echter belemmerend. De toegang tot de ether en de kabel voor consultatieve diensten wordt gekenmerkt door technische en juridische belemmeringen. Experimenten blijven achter bij de verwachtingen, waarbij overigens nog te onderzoeken is of dat te wijten is aan de regelgeving dan wel aan een achterblijvende vraag naar deze diensten. De penetratie van de nieuwe tele-informatiediensten als geheel is gering en beperkt zich tot op heden tot kleine gespecialiseerde gebruikersgroepen.

Ijkpunten van beleid

Wat betreft de privacy, is in algemene zin de Wet op de Persoonsregistratie van toepassing. Speciale wetsbepalingen voor het tegengaan van registraties in de consultatieve sfeer ontbreken echter. De Europese Commissie bereidt een richtlijn voor over dit onderwerp.

Terzake van de eigendomsrechten kan opgemerkt worden dat het wetsontwerp ten aanzien van computercriminaliteit en de Auteurswet bescherming bieden. Met name voor het auteursrecht rijst echter de vraag of dit toereikend is. De Europese

Commissie bereidt een Groenboek over databanken voor.

Het consultatiebeleid van de overheid, in zoverre dat al bestaat, kenmerkt zich wat betreft de infrastructuur voor elektronische consultatie door een geringe *transparantie*. De drie openbare deel-infrastructuren (PTT-netten, NOZEMA-net en kabelnetten) worden nauwelijks gecombineerd als gevolg van het feit dat zij historisch gezien volgens zeer verschillende ordeningsprincipes zijn ontwikkeld. Gecombineerd gebruik voor consultatiediensten wordt dientengevolge bemoeilijkt door allerlei technische, beheersmatige en regelgevende belemmeringen.

Het beleid van de overheid ter zake kan ook niet *efficiënt* genoemd worden. Er is sprake van een versnippering van het aanbod van elektronische consultatiediensten. Dit geldt voor videotextdiensten, openbare databanken en CD-ROM-bestanden. Deze versnippering betreft zowel de gehanteerde standaards en protocollen, als de aansluitvoorwaarden en tarieven.

Voor de aanbodzijde betekent deze versnippering dat de minimale marktomvang die nodig is voor rendabele exploitatie nog steeds niet wordt bereikt. Allerlei initiatieven die in het verleden zijn genomen zijn daarom doodgelopen (VNU), dan wel van strategie veranderd (PTT: naar zakelijke markt), of leiden een nooddruftig bestaan. Deze situatie brengt voor potentiële gebruikers een buitengewoon onoverzichtelijke situatie met zich mee. Slechts weinigen weten zich in het oerwoud een weg te banen. En als men daarin al wegwijst, dan zijn er nog hoge drempels voor gebruik: onbekendheid, hoge initiële kosten voor de aanschaf van apparatuur en onzekere gebruikskosten van 'on-line' informatie zoeken. Indien de overheid een wijziging van haar consultatiebeleid overweegt, waardoor de *continuïteit* met het verleden wordt doorbroken, dan valt vanuit de markt van aanbieders van consultatiediensten geen weerstand te verwachten. Weerstand zal met name komen van de beheerders van de deelinfrastructuren die door nieuw dienstenaanbod op andere dan de eigen netten concurrentie voor de eigen exploitatie vrezen. Het huidige overheidsbeleid ten aanzien van de consultatiediensten ziet op den duur de *nationale beleidsruimte* ingeperkt door de EG die liberalisatie van tele-informatiediensten voorstaat en onderlinge koppelbaarheid van netten (ONP) voorschrijft.

Vragen we ons af, in hoeverre het huidige beleid ten aanzien van consultatieve informatievoorziening spoort met *toekomstverwachtingen*, dan lijkt een negatief antwoord onvermijdelijk. Dat komt door een groeiende discrepantie tussen technologische mogelijkheden en feitelijke vraag, terwijl het beleid niet gericht is op een stimulering van de vraag. De technologische mogelijkheden voor elektronische consultatie zullen zonder twijfel verder toenemen. Gewezen kan worden op de digitalisering van de infrastructuur. Steeds betere presentatievormen van informatie komen voor de particulier beschikbaar, zoals HDTV en PC's met een verbeterde grafische weergave. Tegenover de groei in technische capaciteit staat wellicht een achterblijvende vraag van het publiek naar consultatiediensten. De ervaring, onder andere in het midden- en kleinbedrijf, leert dat een aanbod bestaande uit louter consultatiediensten zelden nieuwe gebruikers aantrekt. In twee situaties blijken consultatiediensten echter wél te worden gebruikt:

- wanneer consultatiediensten 'meeliften' met andere elektronische diensten (de initiële investeringen zijn dan beperkt, de apparatuur is er immers al);

- wanneer goedingeburgerde consultatiediensten ook beschikbaar worden gesteld via elektronische media. In Frankrijk is de videotex-dienst Télétel gestimuleerd door de substitutie van de vele telefoonboeken en de bijbehorende computerondersteunde zoekprocedures, die tolerant zijn jegens spelfouten en onvolledige vragen. In Nederland hebben de NS met de uitgifte van de 'Reisplanner' op diskette een stap gezet in de richting van substitutie van het bekende spoorboekje.

Externe doelstellingen informatiebeleid

Op verschillende departementen bestaan beleidsvoornemens op dit gebied in een min of meer uitgewerkte vorm. Er zijn grote en kleinere projecten in uitvoering. Over het geheel genomen kan echter niet worden gesproken van een gezamenlijke en gecoördineerde inspanning om de elektronische informatievoorziening in de consultatieve sector te sturen c.q. te bevorderen.

8.3 Consultatie als nutsdienst

Evenals bij allocutie rijst ook bij consultatie de vraag, in hoeverre openbare consultatiediensten als een openbare nutsdienst kunnen worden beschouwd. Het denken over consultatie als een nutsvoorziening waarvoor de overheid een bijzondere verantwoordelijkheid heeft, is in Nederland nog nauwelijks ontwikkeld, althans niet in de mate waarin dat bij de omroep het geval is. Waarmee niet gezegd is dat in het consultatiebeleid van de overheid in het geheel geen aanzetten daartoe aanwezig zijn. Met name kunnen in dit verband de Wet Openbaarheid van Bestuur en het overheidsbeleid ten aanzien van de openbare bibliotheken worden genoemd. En ook in het persbeleid vindt men daarvan sporen. Gewezen kan dan worden op de Mediawet (1988) waarbij het Bedrijfsfonds voor de Pers als overheidsorgaan 'sui generis' is opgericht met als doel het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers, voorzover die van belang is voor 'de informatie en opinievorming' in de samenleving, vooral op politiek-staatkundig terrein.

Het voorgaande neemt evenwel niet weg dat het huidige teleconsultatiebeleid van de overheid grosso modo veel minder dan bij tele-allocutie wordt gemotiveerd vanuit opvattingen over informatiediensten als nutsdiensten. Er laten zich echter wel beleidsscenario's denken die meer dan thans het geval is het algemeen-nutskarakter van consultatiemediavoorop stellen. Een consultatieve nutsvoorziening kan van smal tot zeer breed worden gedefinieerd. In een smalle omschrijving ware te denken aan één of andere openbare elektronische of folio-voorziening met openbare gidsinformatie over consultatiediensten. Een dergelijke informatievoorziening waarin informatie over informatie is opgeslagen (een soort meta-databank) zou het publiek een ingang kunnen verschaffen tot relevante openbare consultatiediensten (beschrijving van de inhoud, de toegangsvoorwaarden en de wijze van raadpleging).

In een ruimere opvatting van teleconsultatie zou tot de nutsvoorziening kunnen worden gerekend:

- informatie die voor het bedrijfsleven interessant is;

- informatie die voor het grote publiek nuttig is (verkeer, agenda's, consumenteninformatie, etc);
- overheidsinformatie (persberichten, beleidsdocumenten, Tweede-Kamerstukken).

Omdat het begrip 'nutsvoorziening' uniforme toegang tot die voorziening voor het publiek impliceert, maar nog slechts weinigen in het bezit zijn van een terminal geschikt voor consultatie, is hier een belangrijke rol weggelegd voor openbare instanties, zoals bibliotheken. Zulke instanties kunnen tamelijk eenvoudig 'dichtbij huis' elektronische informatie voor grote groepen mensen beschikbaar maken. Maar ook valt aan audiotex (06-nummers) en teletext te denken; de laatste ook gezien haar hoge penetratiegraad (ongeveer 60 procent van de huishoudens).

Ter verduidelijking van het normatieve kader waarin een dergelijke nutsvoorziening opereert, moet worden opgemerkt dat deze niet op basis van exclusieve rechten zou moeten worden verzorgd. Dit betekent dat naast de nutsdienst concurrerende of aanvullende diensten in de markt kunnen worden aangeboden (zoals een gouden gids naast het telefoonboek). De communicatievrijheid (in haar zorgfunctie) dwingt daartoe ook, omdat voorkomen moet worden dat door standaardisatie van zoekstructuren de verscheidenheid van het informatieaanbod afneemt. De exploitatie van de nutsdienst ware eveneens om redenen van communicatievrijheid (in haar afweerfunctie) aan een private instantie op te dragen.

8.4 Een 'loods'-scenario

Gegeven de huidige 'onderbenutting' zou in een 'loods'-scenario een zwaar accent moeten liggen op stimulering door de overheid van het gebruik van openbare elektronische informatiediensten. De overheid zou zich ten doel kunnen stellen om papier als informatiedrager zoveel mogelijk terug te dringen. Een zeer extreme beleidsvariant zou in dit verband zijn het opleggen van de verplichting aan elke Nederlandse huishouding tot het hebben van een elektronische brievenbus, naar analogie van de huidige verplichte 'gewone' brievenbus. Een dergelijke dwang staat echter op gespannen voet met een 'loods'-scenario dat meer gebaseerd is op 'aandrang' en het scheppen van positieve voorwaarden. Dit sluit ook beter aan bij de Nederlandse bestuurscultuur.

Een 'loods'-scenario gericht op bevordering van elektronische consultatie gaat uit van een brede opvatting van consultatie als nutsdienst. Een en ander houdt in dat de overheid een zeer breed scala aan overheidsinformatie als 'nutsdienst' tegen uniforme voorwaarden landelijk elektronisch beschikbaar stelt. Te denken valt hierbij aan wets- en vergelijkbare teksten, aan persberichten van de overheid, aan de kamerstukken en aan beleidsdocumenten van de overheid. In principe kan zulke informatie thans ook wel elektronisch door het publiek worden geraadpleegd, bijvoorbeeld via PARAC, maar in de toegankelijkheid tot zulke informatie voor het grote publiek kunnen nog wel de nodige verbeteringen worden aangebracht.

Overigens kan hierop gericht overheidsbeleid worden gecombineerd met het ter beschikking (doen) stellen van 'duurzame' overheidsinformatie op CD-ROM.

Het stimuleren van elektronische consultatie kan overigens ook nog plaatsvinden door het bieden van aantrekkelijke substituten voor folio-consultatiediensten (zie het in paragraaf 8.2 genoemde voorbeeld van het Franse Télétel). Zo'n aanpak zou heel goed in een 'loods'-scenario kunnen passen. Eén en ander zou nog gecombineerd kunnen worden met vormen van voorkeursbehandeling bij elektronische afhandeling van allerlei transacties met de overheid (bijvoorbeeld 'eerder geld terug' bij het doen van elektronische aangifte voor de belastingen).

Consultatiediensten via de ether

Sterke vergroting van het aanbod van elektronische consultatiediensten veronderstelt uiteraard de beschikbaarheid van voldoende transmissiecapaciteit. Hieraan kan op verschillende manieren worden voldaan. Bij consultatiediensten die *zonder directe kostentoe rekening* via de ether ter beschikking worden gesteld (teletext) kan aan het volgende worden gedacht:

- de overheid kan bij de frequentie-toewijzing aan de omroep één 'full-channel' teletext-kanaal op één van de televisienetten alloceren voor een consultatieve openbare nutsdienst. De capaciteit van een dergelijk kanaal is bij de huidige PAL-televisiestandaard ongeveer 15.000 teletext-pagina's bij een wachttijd van 24 seconden. Op dit moment zijn nog slechts weinig tv-toestellen voorzien van de bij 'full-channel' teletext benodigde 'GCT'-decoder. Er ligt echter een interessant industriepolitiek aanknopingspunt van dit scenario, omdat dergelijke decoders al wel voor de toestellen van de nationale industrie zijn ontwikkeld. Wordt het televisiesignaal overigens uitgezonden in een MAC-standaard, dan neemt de capaciteit van 'full-channel' teletext verder toe;
- een tweede mogelijkheid tot vergroting van de capaciteit van ether-consultatie is het ontkoppelen van de Teletekst-uitzendingen op Nederland 1, 2 en 3. De publieke omroepen en Rijkswaterstaat (verkeersinformatie) zouden daarbij een eerste recht op toegang tot een bepaalde omvang en tegen kostprijs kunnen hebben. De restcapaciteit zou bestemd kunnen worden voor openbare datatransportdiensten, al of niet door particuliere organisaties te verzorgen;
- de consultatiecapaciteit van de ether kan ook worden vergroot door gebruik te maken van tijdcodes waardoor het onder andere mogelijk wordt gedurende de nacht selectief informatie te 'laden' in een PC of videorecorder ('telekrant');
- ten behoeve van bijvoorbeeld etnische minderheden kan teletext eenvoudig worden uitgebreid met grafische mogelijkheden. Daarmee kan bijvoorbeeld teletext-informatie in Arabische lettertekens worden aangeboden. Deze mogelijkheden kunnen ook worden gebruikt voor informatie die voor dagelijkse beslissingen van belang is, zoals verkeersinformatie;
- ook via 'datacasting' kan extra transmissiecapaciteit voor consultatie door de overheid beschikbaar worden gesteld;
- tenslotte kan via het Radio Data Systeem bij FM-radio een beperkte capaciteit worden gerealiseerd van ruim 1 kbit/s per FM-kanaal. Dat is overigens nog steeds voldoende voor bijvoorbeeld regionale radioverkeers-informatie in gedigitaliseerde vorm.

Consultatiediensten via de kabel

Het 'loods'-scenario kan door de overheid ook via de kabel worden gerealiseerd. Gaat het om nutsdiensten met *directe kostentoerekening*, dan zijn er in principe twee mogelijkheden:

- de overheid stelt een betaaltelevisiekanaal ter beschikking aan commerciële gezinnen;
- de overheid schept een geheel nieuw kanaal in de vorm van een videotex-systeem. Een voorwaarde voor het welslagen van dit alternatief is wel dat grote groepen burgers de beschikking hebben over een videotex-terminal. De overheid zou een terminal gratis ter beschikking kunnen stellen, maar uit de ervaringen die in Frankrijk met deze strategie zijn opgedaan blijkt dat deze aanpak bijzonder kostbaar is.

Andere te stimuleren, particuliere consultatiediensten

De overheid zou, gecombineerd met bestemmingsvoorschriften ten aanzien van de kabelcapaciteit, de toegankelijkheid van consultatieve diensten kunnen bevorderen door middel van het creëren van meeliftmogelijkheden. Voorts kan de overheid met financiële stimuleringsmaatregelen het opzetten van elektronische consultatiediensten stimuleren en in de educatieve sfeer maatregelen tot scholing in het gebruik van zulke diensten bevorderen. In geval van meer tijds vaste informatie kan de overheid overwegen informatie via CD-ROM te (doen) verspreiden.

Toezicht en regulering

Wanneer het gebruik van de elektronische databanken en diensten op grote schaal een feit wordt, zal de overheid regels moeten stellen omtrent de bescherming van de privacy en eigendom van de informatie, voor zover bestaande wetgeving daarin niet voorziet.

8.5 Een 'vrije-vaart'-scenario

In een 'vrije-vaart'-scenario is het adagium: wat via de markt aan nieuwe teleconsultatiediensten niet tot stand komt, heeft blijkbaar geen levenskansen en verdient geen bijzondere steun van de overheid. Elektronische consultatie wordt in die optiek gezien als een met 'print' concurrerende wijze van informatie-overdracht. Eventuele economische voordelen van elektronische consultatie kunnen beter door de markt worden beoordeeld dan door de overheid, zo luidt het devies.

In een 'vrije-vaart'-scenario is nauwelijks of geen ruimte voor consultatie-als-nutsdienst. Ook waar het de verstrekking van overheidsinformatie via elektronische consultatiemediën betreft wordt slechts gekeken naar effectiviteit en efficiëntie van de informatieoverdracht. Blijkt de elektronische weg rendabeler dan de folio-weg, dan zal de overheid de eerste weg bewandelen, eerder niet.

De markt-variant van consultatiebeleid van de overheid wordt voornamelijk gekenmerkt door de afwezigheid van zowel voorwaarden-scheppende als stimulerende maatregelen. Zo zal de overheid niet het initiatief nemen om te komen tot standaardisatie van apparatuur, zoekprotocollen, versleuteling en leveringsvoorwaarden. Zij wacht slechts het al-dan-niet ontstaan van één 'de facto'-standaard af. De nadruk van de overheidsinspanning ligt in de markt-variant op het slechten van de drempels

van toetreding tot de teleconsultatieve markt. Daarnaast staat in het beleid centraal het coördineren van het beheer van verschillende telecommunicatienetten teneinde het aanbod aan consultatiediensten en de concurrentie tussen die diensten te vergroten.

In dit scenario zullen wel wettelijk gefundeerde monopolies die de toegang tot de dienstverlening bemoeilijken, moeten worden opgeheven. Te denken valt aan Teletekst dat als een op de Mediawet gegronde verplichte samenwerkingsvorm van NOS en de dagbladers de vrije toegang tot deze dienst belemmert.

8.6 Een 'konvooi'-scenario

In een 'konvooi'-scenario treedt de overheid slechts sturend op om beperkingen en tekortkomingen in de uitgangssituatie van het beleid weg te nemen. Aangezien die beperkingen en tekortkomingen sterk samenhangen met versnippering in het aanbod van consultatiediensten zou in een gemengd-consultatiescenario gedacht kunnen worden aan het creëren van een intermediaire 'kiosk-instantie'. Deze instantie moet het aanbod van elektronische consultatiediensten bundelen en tegen doorzichtige voorwaarden doelgericht aanbieden aan welgekozen segmenten van het publiek en het bedrijfsleven. Het 'doorzichtig aanbieden' kan - voorzover economisch mogelijk - worden bevorderd door de invoering van een gestandaardiseerd protocol voor randapparatuur, zodat de gebruiker niet voor iedere dienst aparte software nodig heeft.

In principe zou een kioskfunctie 'spontaan' in de markt kunnen ontstaan. De ervaring leert echter dat een dergelijke samenwerking gepaard gaat met veranderingen in de marktverhoudingen. Met zo'n perspectief is de geneigdheid tot samenwerking bij commerciële aanbieders van diensten al een stuk minder. De overheid zou het ontstaan van deze verbindende functie toch kunnen bevorderen door:

- subsidie te verlenen;
- met belangstellende bedrijven een 'publiek - privaat' samenwerkingsverband aan te gaan dat deze functie gaat vervullen;
- de functie zelf te vervullen (de Franse aanpak).

De eerste twee varianten worden op dit moment door de Nederlandse overheid reeds geëxploreerd. De derde, de Franse variant, wordt in Nederland nog niet gevolgd. In een 'konvooi'-scenario van 'overheid-en-markt' is deze aanpak zeker het overwegen waard. Daarbij moet, gelet op het in paragraaf 5.5 gestelde omtrent de invoering van nieuwe diensten, rekening worden gehouden met een aanzienlijke introductieperiode.

8.7 De scenario's beoordeeld en gewogen

Beoordelen we de drie scenario's, dan ontstaat een beeld zoals in KADER 8.2 is weergegeven.

	'loods' - scenario	'vrije-vaart' - scenario	'konvooi' - scenario
<i>Bijdrage van het scenario aan:</i>			
I. 'de' communicatievrijheid			
I.1 uitingsvrijheid	+ (-)	+	+
I.2 afweerfunctie	+ (-)	+	+
I.3 zorgplicht/ mediapluriformiteit			
- aantal aanbieders	+	-	+
- soorten informatie	+	-	+
- toegang	+ (-)	+	+ (-)
- continuïteit	-	-	-
II. ijkpunten van beleid			
II.1 privacy	+ (-)	+ (-)	+ (-)
II.2 eigendomsrecht	+ (-)	+ (-)	+ (-)
II.3 transparantie	0	0	0
II.4 doelmatigheid	0	0	+
II.5 continuïteit van beleid ten aanzien van:			
- het verleden	-	-	-
- nationale beleidsruimte	+	+	+
- toekomstverwachtingen	+	-	+
III. externe doelstellingen van informatiebeleid			
III.1 cultuur	0	0	0
III.2 educatie	0	0	0
III.3 economie	+	+	+
III.4 milieu	+	+	+
III.5 technologie	+	+	+
+ positief oordeel over het beleid - negatief oordeel over het beleid 0 indifferent, niet van toepassing + (-) positief oordeel, met enige negatieve aspecten - (+) negatief oordeel, met enige positieve aspecten			

De communicatievrijheid

Alle drie de scenario's verhouden zich in positieve zin tot de *uitingsvrijheid*. Alle vergroten het consultatieve informatieaanbod zowel qua volume als qua toegankelijkheid. Door elektronische consultatie zal het immers eenvoudiger dan bij foliomedialmogelijk zijn om tot verschillende bestanden in combinatie door te dringen, zodat per saldo meer informatie wordt vergaard. De *afweerfunctie* wordt in het 'loods'-scenario minder goed vervuld door het zware accent dat de overheid zelf in het informatievoorzieningsproces krijgt. In het 'konvooi'-scenario worden de risico's daarvan beperkt mits de gesuggereerde kiosk-functie op voldoende afstand wordt georganiseerd. In het 'vrije-vaart'-scenario is dit risico eigenlijk per definitie niet aanwezig. De *zorgfunctie* wordt vervuld doordat de overheid bij actief handelen het aantal consultatieve informatiedienstverleners doet toenemen. Dit zal waarschijnlijk ook de verscheidenheid van het informatieaanbod vergroten. Bij de huidige stand van zaken genereert de markt onvoldoende vraag en aanbod, zodat de 'vrije-vaart' minder goed presteert dan de andere scenario's. Dit behoeft eenwel geen blijvende situatie te zijn, zeker als men de lange introductieduur van nieuwe diensten in aanmerking neemt. Wanneer een voldoende breed aanbod is gegroeid, zal de toetreding van nieuwe aanbieders zelfs gemakkelijker kunnen verlopen dan bij de foliomedial omdat, anders dan in die bedrijfstak, geen hoge investeringen in productie- en distributiemiddelen nodig zijn. Voorwaarde is wel dat standaardisatie van technieken en protocollen tot stand komt.

De communicatievrijheid wordt ook gediend door het feit dat alle drie de scenario's toegangsdrempels tot de infrastructuur slechten. Een 'vrije-vaart'-scenario gaat daarbij overigens verder dan een 'loods'-scenario, omdat in een 'vrije-vaart'-scenario niet of nauwelijks ruimte hoeft te worden gereserveerd voor consultatie-als-nutsvoorziening.

Alle drie scenario's hebben mogelijk als ongunstig neveneffect dat elektronische consultatiediensten, in tegenstelling tot papier, radio en televisie, op dit moment niet bijzonder geschikt worden geacht als reclamemedium. Dat brengt met zich mee dat dergelijke consultatiediensten niet of nauwelijks kunnen opereren op de reclamemarkt. Dit maakt het voor het publiek - als er geen meebetalende adverteerders zijn - duurder om een 'elektronische krant' te raadplegen dan een gewone krant. Een elektronisch consultatie-aanbod van informatie kan daardoor een te hoge prijs hebben om de voor de continuïteit noodzakelijke vraag te genereren.

IJkpunten van beleid

Het raadplegen van een niet-gratis consultatiedienst zal dikwijls gepaard gaan met een centrale registratie van gebruiker en gebruik. De zo verkregen gegevens zijn privacy-gevoelig. Gecombineerd met andere gegevens kunnen ze een 'profiel' opleveren van iemands koop-, lees- en verblijfsgedrag. Voor alle consultatie-scenario's geldt dan ook dat de overheid maatregelen moet treffen ter bescherming van de *privacy* van de gebruiker van elektronische informatie. Overheidsbeleid op dit vlak kan ook gericht zijn op het bevorderen van niet-registrerende individuele gebruikstechnieken, zoals bijvoorbeeld de elektronische strippenkaart ('smart card').

Ook ten aanzien van *eigendom* van de informatie zal nadere regelgeving bij een verdere groei van de consultatieve openbare informatievoorziening noodzakelijk zijn. In paragraaf 8.2 beoordeelden wij de *transparantie* van het huidige overheidsbeleid negatief, omdat teleconsultatie thans te maken heeft met drie verschillende, ongecoördineerde sferen van telecommunicatie-infrastructuur. Zolang nieuw infrastructuurbeleid aan deze situatie geen einde heeft gemaakt, zal teleconsultatie met ondoorzichtigheid van en gebrek aan *samenhang* in transmissiemogelijkheden worden geconfronteerd. Consultatiebeleid zal dus in *samenhang* met infrastructuureel beleid moeten worden ontwikkeld (zie voor dit laatste hoofdstuk 9).

In paragraaf 8.2 merkten we op dat het huidige beleid van de overheid weinig *efficiënt* is, omdat het onvoldoende gericht is op het tegengaan van versnippering in het dienstenaanbod. Noch het 'loods'-scenario, noch het 'vrije-vaart'-scenario kunnen op zich waarborgen dat die versnippering zich in de toekomst niet zal voordoen. Alleen de 'kiosk'-voorziening, zoals bij het 'konvooi'-scenario opgevoerd, kan worden beschouwd als een specifiek tegen versnippering gericht mechanisme.

Alle scenario's betekenen voor de huidige beheerders van de infrastructuur (PTT, NOZEMA en kabelexploitanten) discontinuïteit met het verleden omdat zij een wijziging in hun onderlinge relatie teweeg kunnen brengen. Sommige beheerders zullen op de consultatiemarkt met marktverlies door/en concurrentie worden geconfronteerd als in de toekomst op een ander, niet onder hun beheer staand net (meer) concurrerend dienstenaanbod zal worden gerealiseerd. De toelating van meer consultatieve dienstverleners op de verschillende infrastructuren past binnen de doelstellingen van het Europese beleid. Aldus 'scoren' alle drie scenario's positief ten aanzien van het gezichtspunt van de *nationale beleidsruimte*.

In paragraaf 8.2 werd reeds gewezen op de groeiende discrepantie tussen technologische mogelijkheden en publieksvraag op de elektronische consultatiemarkt. Kennelijk is het marktmechanisme alleen thans onvoldoende. Niet alle scenario's sporen op dit punt met de toekomstverwachtingen. Bij het 'vrije-vaart'-scenario moet een 'min' worden gezet. Positiever is op dit punt het 'konvooi'-scenario en in iets mindere mate ook het 'loods'-scenario: in die beleidsscenario's verschuift immers de aandacht van de aanbodkant van voorzieningen (Kabelexperiment Zuid-Limburg, Subsidieregeling Databankuitgeven), naar een mengsel van maatregelen tegelijkertijd gericht op de aanbod- en de vraagkant en op het verbeteren van de intermediaire structuur.

Externe doelstellingen informatiebeleid

Met consultatiebeleid kunnen allerlei doelstellingen extern aan het informatiebeleid worden verwezenlijkt. Hier valt vooral te denken aan economische doelstellingen (nieuwe markten en ondernemings-mogelijkheden voor informatie-aanbieders) en aan doelstellingen in de sfeer van milieu (minder papiergebruik, beter weggebruik door verkeersinformatie) en technologie (innovatie van apparatuur en programmatuur). Op elk van deze terreinen kan nieuw, stimulerend consultatiebeleid van de overheid positieve effecten sorteren. Of dat ook in de sfeer van kunst, cultuur en educatie het geval zal zijn, moet echter nog worden afgewacht. Wij brengen dat in KADER 8.2 tot uitdrukking met het symbool 'O' voor de desbetreffende gezichtspunten.

Slot

Uit het voorgaande rijst een beeld op van een maatschappelijke onderbenutting van de consultatieve informatievoorziening. Er is dus alle reden voor een meer actieve opstelling van de overheid op deze communicatiemarkt. Vermoedelijk mag daarbij nog het meest worden verwacht van een 'konvooi'-scenario waarbij òn overheid òn markt hun invloed doen gelden. Deze conclusie kan althans worden getrokken als de 'plussen' en de 'minnen' in KADER 8.2 worden geteld.

9 SCENARIO'S VOOR EEN NIEUW INFRASTRUCTUURBELEID

9.1 Inleiding

Openbare elektronische informatievoorziening veronderstelt de beschikbaarheid van telecommunicatie-infrastructuur. Dit hoofdstuk gaat over mogelijk nieuw beleid van de overheid met betrekking tot de telecommunicatie-infrastructuur. Nieuw infrastructuurbeleid is wezenlijk voor een informatiebeleid gericht op instandhouding en vergroting van de communicatievrijheid in de samenleving. Maar niet alleen daarvoor, want zoals bekend ondersteunt de infrastructuur meer diensten dan die welke deel uitmaken van de openbare informatievoorziening (tele-allocutie en teleconsultatie). Voorbeelden zijn telefonie en telex, twee klassieke vormen van teleconversatie waarbij openbaarmaking anders dan bij omroep gewoonlijk niet wordt beoogd. Eén en ander verklaart ook waarom telefonie en omroep werden ondergebracht in patroon-eigen, taakspecifieke telecommunicatienetten. Anders gezegd, van meet af aan was er bij de elektronische informatievoorziening sprake van ontvlechting in de infrastructuur. De huidige drie afzonderlijke telecommunicatie-beheerssferen (zie KADER 1.4) herinneren ons daaraan nog voortdurend, ondanks de tendens tot verbinding die inherent is aan het begrip infrastructuur zelf.

Nu moderne telecommunicatienetten door schaalvergroting, digitalisering en 'telematisering' steeds minder taakspecifiek worden, steeds meer multifunctioneel, verzekert aanleg en afzonderlijk beheer van netten uitsluitend bedoeld voor openbare informatievoorziening niet meer de hiervoor geldende hoofddoelstelling, de communicatievrijheid. Overheden laten zich in hun telecommunicatiebeleid leiden door tal van andere doelstellingen zoals :

- strategische voordelen (industriebeleid, werkgelegenheid, nationale veiligheid, en dergelijke);
- sociaal-economische motieven (tariefpolitiek);
- maatregelen tegen 'market failure' (bijvoorbeeld in zo dun bevolkte gebieden dat een rendabele exploitatie van de lokale infrastructuur althans bij de huidige stand van de techniek niet mogelijk is).

Binnen de grenzen van met name het evoluerende EG-recht (zie paragraaf 5.6) verlenen dergelijke nationale motieven een - min of meer duurzame - legitimering aan bepaalde algemene nutsdiensten, zoals omschreven in hoofdstuk 1. De communicatievrijheid vereist echter dat zulke nutsdiensten en hiervoor beschikbare infrastructuur mede gebruikt kunnen worden voor openbare informatievoorziening. Men denke aan het kunnen consulteren van videotex of raadplegen van publieke databan-

**Kader 9.1 INFRASTRUCTUUR: BEOORDELING VAN HET
HUIDIGE OVERHEIDSBELEID**

	Aardse Zendernetten	'de' kabel	PTT-infra- structuur
Bijdrage van het informatiebeleid aan:			
I. 'de' communicatievrijheid			
I.3 zorgplicht/mediapluriformiteit			
- capaciteit	-	-	+
- aantal aanbieders	-	-	+
- soorten informatie	-	-	+
- toegang	-	-	+ ---> -
- continuïteit	+	+	+
II. lijnpunten van beleid			
II.1 privacy	+	+ ---> -	+
II.2 eigendomsrecht	- ---> +	- ---> +	+
II.3 transparantie	-	-	-
II.4 doelmatigheid	-	-	-
II.5 continuïteit			
ten aanzien van:			
- het verleden	-	+	~
- beleidsruimte	-	-	+ ---> -
- toekomstverwachtingen	-	-	- ---> +
III. externe doelstellingen van informatiebeleid			
III.1 cultuur	+ ---> -	+ ---> -	0
III.2 educatie	+ ---> -	+ ---> -	0
III.3 economie	-	-	+
III.4 milieu	0	0	+
III.5 technologie	- ---> +	-	+
+ positief oordeel over het beleid - negatief oordeel over het beleid 0 indifferent, niet van toepassing + ---> - positief oordeel, maar kans op een negatief oordeel bij ongewijzigd beleid - ---> + negatief oordeel, maar kans op positief oordeel bij ongewijzigd beleid			

ken via het telefoonnet. Dergelijke moderne voorbeelden wijzen op het steeds nauwere verband tussen informatiebeleid en telecommunicatiebeleid en tonen met name aan dat de centrale doelstelling van communicatievrijheid ook van toepassing moet zijn op de algemene infrastructuur. Toetsing aan deze doelstelling richt zich in dat geval minder op de inhoudelijke kant van te verzorgen informatiediensten (de bovenkant in KADER 1.3) dan op de vraag of de infrastructuur en de hiermee verzorgde algemene transportdiensten (de onderkant in KADER 1.3) alle gewenste communicatievormen daadwerkelijk mogelijk maken.

Voor de in dit hoofdstuk te schetsen drie scenario's voor aanleg en beheer van de telecommunicatie-infrastructuur betekent dit dat er vooral aandacht moet zijn voor vraagstukken als:

- de gewenste capaciteit van de infrastructuur;
- toegang tot de infrastructuur;
- inzichtelijkheid (transparantie en planmatigheid) van de bestuurlijke keuzen gemaakt bij frequentieverdeling, toegang tot schaarse capaciteit, kostentoerekening, en andere orderingsvraagstukken;
- (risico's voor) 'market failure'.

De hierna in paragraaf 9.4 tot en met 9.6 te schetsen scenario's voor nieuw infrastructuurbeleid suggereren mogelijke oplossingen voor deze algemene problemen.

9.2 Beoordeling van het huidige overheidsbeleid

De huidige stand van zaken bij de Nederlandse telecommunicatie- en omroepnetten wordt sterk gekenmerkt door de drie formeel gescheiden beheerssferen van de PTT, de NOZEMA ('ether') en de leden van de VECAL ('kabel'). De omstandigheid van gescheiden beheerssferen brengt met zich mee dat de bestaande situatie in eerste aanleg per beheerssfeer afzonderlijk zal moeten worden beoordeeld. Daarbij rekenen wij het transportmedium 'satelliet' tot de door de PTT beheerde infrastructuur voor wat betreft 'medium-power' satellieten (MPS) en de opstraalverbindingen voor directe omroepsatellieten (DBS), terwijl de vijf aan Nederland toegewezen DBS-omroepfrequenties geacht kunnen worden te vallen onder NOZEMA-beheer.

Op basis van de normatieve uitgangspunten geformuleerd in hoofdstuk 6 komen wij tot het volgende oordeel over de stand van zaken bij de telecommunicatie-infrastructuur (samengevat in KADER 9.1):

De communicatievrijheid

De toegang tot en de capaciteit van de infrastructuur is het best verzekerd in het deel beheerd door de PTT omdat zij een leverplicht heeft. De PTT-infrastructuur geeft in principe de mogelijkheid van toepassing van hybride technieken in combinatie met de kabel, maar wordt vooral zelf vrij goed benut door een veelsoortig informatieaanbod. Hierbij moet worden aangetekend dat het niet mogelijk is via deze infrastructuur bewegend beeld te transporteren, terwijl stilstaand beeld reeds capaciteitsproblemen heeft veroorzaakt in grootstedelijke gebieden door de vlucht die het gebruik van de fax vooral daar heeft genomen. Gebrek aan overkoepelende standaardisatie heeft de hybride technieken en telematische vormen van koppeling bemoeilijkt. De

regels in de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (WTV) leggen een vermoedelijk onhoudbare grens tussen de huidige aan de concessionaris voorbehouden nutsdiensten en in mededinging te leveren diensten. Anders dan bijvoorbeeld in Duitsland, Zweden en Engeland voert het Ministerie van Verkeer en Waterstaat een restrictief nationaal machtigingenbeleid, hetgeen aanbod van 'rijpe' diensten uit het buitenland bevordert. Te denken valt aan 'datacasting' via de satelliet.

De omroepzendernetten van de NOZEMA zijn geheel ingericht voor het transport van de klassieke omroepdiensten. De in principe grote infrastructurele capaciteit van de ether wordt daardoor niet volledig benut. Men denke vooral aan de leegstand van de etherkanalen van Nederland 1, 2 en 3 wanneer de nationale omroepinstellingen niet uitzenden. Deze capaciteit zou voor talrijke, ook niet-allocatieve doeleinden kunnen worden aangewend, waardoor potentiële nieuwe informatie-aanbieders ook tot de ether zouden kunnen worden toegelaten. De regulering werkt echter sterk belemmerend op de toegang en sluit zelfs in fiscaal opzicht commerciële dienstverlening uit, gezien de huidige vrijstelling van de NV NOZEMA van vennootschapsbelasting. In 'prime time' is weinig restcapaciteit, behalve in DBS-satellieten die echter aan de MAC-standaard gebonden zijn en als zodanig nog nauwelijks interessant zijn voor toetreders en afnemers.

Ten aanzien van de lokale kabeltelevisienetten geldt dat daarover thans meer aanbod is dan via de ether, vooral in de meest moderne netten. Er zijn echter veel burgers die nog geen toegang hebben tot kabeltelevisie, met name in de vele onrendabele gebieden in Nederland. Voorts is de kanaalcapaciteit uiterst ongelijk verdeeld over de huidige circa 450 netten (zie KADER 2.10). Ook hebben deze kanalen een in hoofdzaak allocutief karakter, mede gekenmerkt door veel overlappend informatieaanbod gericht op grote, bovenlokale auditoria en door leegstand buiten 'prime time'. Wel is het aanbod van de publieke omroep (landelijk en lokaal) verzekerd. Andersoortige diensten, waaronder individuele programmapakketten met op afname gebaseerde kosten ('segmentering'), worden mede belemmerd door de gebrekkelijke technische standaardisatie, door een aanvullende machtigingsregime en door een fiscale behandeling (BTW-plicht) die thans niet voor het informatietransport via PTT-netten gelden.

Geen van de bestaande openbare tele-informatiediensten wordt door de huidige infrastructuur in hun bestaan bedreigd. Een betere benutting van alle infrastructurele mogelijkheden zou echter meer recht doen aan de huidige verbindende en ontvlechtende tendensen in de openbare communicatie, en zo een bijdrage leveren aan de communicatievrijheid.

Ulpunten van beleid

Het berichtgeheim is in Nederland voor telefonie verzekerd. Of de *privacy* van individuele deelnemers in tweewegverkeer over de kabel (en eventueel door de ether) is beschermd, is echter onduidelijk. De EG bereidt een richtlijn voor. Ten aanzien van bescherming van eigendom voorziet het wetsontwerp inzake computer-criminaliteit in de bescherming van de integriteit van telecommunicatie-infrastructuur, zij het dat deze in het naar de Tweede Kamer gestuurde ontwerp is beperkt tot de PTT-infrastructuur zoals omschreven in de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen.

Ten aanzien van de *transparantie en economische efficiëntie* van het vigerende beleid valt vooral de historisch bepaalde opdeling in de drie meergenoemde beheerssferen op, die tot willekeur en discriminatie in de behandeling van gelijkvormige verkeerspatronen in de verschillende netten leidt - men denke aan videotex, teletext en 'datacasting' (consultatie). Een dergelijke juridische willekeur heeft meestal ondoelmatige economische consequenties voor het gebruik van schaarse infrastructurele capaciteit. Naast de leegstand tijdens bepaalde uren van de kabeltelevisie- en NOZEMA-netten kan weer worden herinnerd aan de zeer uiteenlopende tarieven, aansluitvoorwaarden en programmapakketten van de verschillende kabeltelevisienetten (zie KADER 2.10). Sommige van deze netten kunnen nauwelijks rendabel worden geëxploiteerd; andere brengen vermoedelijk grote monopoliewinsten op. De inzichtelijkheid van één en ander is echter niet optimaal. Ook de onzekerheid over de mogelijke integratie met de lokale PTT-netten verhindert een doelmatige planning van infrastructurele investeringen door alle partijen. De toenemende technische convergentie en de snelle marktveranderingen maken dat de drie beheerssferen elkaar steeds vaker raken, waardoor allerlei 'grensgeschillen' ontstaan.

Voor de PTT-netten geldt dat het lokale verkeer thans niet kostendekkend is, en - gelet op de eis van landelijk uniforme verlening van nutsdiensten - ook niet overal kostendekkend kan worden gemaakt vanwege de zeer hoge investeringen in het huidige lokale telefoonnet (zie KADER 2.19). Het gebrek aan transparantie en efficiëntie betreft hier het onvoldoende zichtbaar maken van het bijbehorende geografische subsidiepatroon (dat van invloed is op de genoemde integratieproblematiek voor de lokale netten), alsmede de onheldere scheiding tussen de geconcessioneerde nutsfunctie en de mededingingsfuncties van PTT Telecom. Zo is niet duidelijk in welke functie PTT Telecom zou kunnen overgaan tot lokale tv-distributie, bijvoorbeeld via aanleg en exploitatie van plaatselijke zendernetten (MVDS) of glasvezelnetten, en tot exploitatie van 'datacasting'. Het is op dergelijke grensvlakken dat conflicten met de NOZEMA en de VECAL (kunnen) ontstaan.

Externe beleidsdoelstellingen informatiebeleid

Externe doelstellingen bij de aanleg en instandhouding van de verschillende netten zijn duidelijk aanwezig. Maatschappelijke, bestuurlijk-politieke en culturele overwegingen van de gewenste auditoriumvorming hebben bij ether- en kabelnetten altijd de boventoon gevoerd. Bij de PTT-infrastructuur, oorspronkelijk geheel ingericht voor teleconversatie, is dat duidelijk in mindere mate het geval. Diverse (sociaal-) economische en technologische beleidsoverwegingen (zie paragraaf 9.1) hebben daar meer invloed gehad. Dergelijke overwegingen zijn bij ether- en kabelnetten meestal ondergeschikt gebleven, waardoor met name bij de kabel mogelijke beslissingen om deze in te richten voor verschillende verkeerspatronen, overeenkomstig de technische mogelijkheden, niet zijn genomen.

Dit ongunstige beeld uit het *verleden* bepaalt, veel meer dan bij de informatiediensten, ook het infrastructuurbeleid nu en in *de toekomst*. Niet alleen de behoedzame bestuurlijk-politieke traditie in Nederland, zeker zodra confrontaties tussen de centrale en lokale overheden dreigen, maar ook de afschrijvingstermijnen van reeds aangelegde infrastructuur, werpen lange schaduwen vooruit naar de toekomst. De

exploitatiekosten van netten blijven immers gedomineerd door het relatief hoge aandeel van de investeringen in bedrijfsmiddelen dicht bij de abonnees (zie KADER 2.18). Zo zal technische opwaardering van een kabeltelevisienet zich om bedrijfseconomische redenen dan ook moeten concentreren op die oplossingen waarbij modernisering - vooral met glasvezels - beperkt kan blijven tot de meest centrale delen van het net. Een eventuele segmentatie van het individuele programmapakket zal ook niet in het net kunnen plaatsvinden, zolang slechts een fractie van de abonnees hierom vraagt; voor hen biedt een individuele decoder thuis toegang tot extra kanalen die centraal gecodeerd ('versleuteld') zijn. Standaardisatie van dergelijke randapparaten lijkt cruciaal voor hun prijsstelling en voor een breed aanbod van gesegmenteerde diensten, maar kan juist daardoor op verzet rekenen van reeds gevestigde programma-aanbieders die geen commerciële baat hebben bij nieuwe toetreders tot de markt.

Segmentatie door middel van doorgifte van versleutelde televisiesignalen aan alle kabelabonnees zal echter ook een extra beslag leggen op de - reeds schaarse - algemene kanaalcapaciteit in de netten (gemiddeld 15 tv-kanalen, zie KADER 2.10), ten gerieve van slechts enkele betalende abonnees. Hierdoor en vooral door het snel groeiende algemene aanbod van buitenlandse programma's via satelliet en het in aanleg zijnde PTT-aanvoernet zullen zich in toenemende mate schaarste-, tarief- en verdelingsvraagstukken voordoen, eerst in de oudere kabelnetten. Deze typische kenmerken van 'market failure' zullen versterkt worden door het te verwachten satellietaanbod van programma's met technisch verbeterde presentatievormen die extra bandbreedte vereisen. Met name gaat het dan om D2-MAC en - rond 1995 - ook de hoge-definitie versie HD-MAC. Waar een kabelexploitant aldus gestandaardiseerde uitzendingen gelijktijdig tevens in een PAL-versie wil omzetten en doorgeven aan de vele abonnees die nog geen MAC-ontvangers hebben aangeschaft, zal een dergelijk aanbod het tekort aan kanalen in het net vergroten. Een voordeel van de genoemde MAC-standaards is overigens de veel ruimere mogelijkheden om consultatiediensten, zoals teletext en 'datacasting,' of versleutelingsfuncties voor individuele kostentoe-rekening, te laten 'meelifen'.

Al deze technische ontwikkelingen stellen de nationale en lokale overheden voor een dilemma: wil men het schaarstevraagstuk op de infrastructurele markt oplossen met ordeningspolitieke maatregelen of door de technische capaciteit van de relevante netten te verruimen? In het laatste geval, moet dat gebeuren conform landelijk verbindende richtlijnen ten aanzien van standaardisatie en tarifiering? Daarbij is de vraag aan de orde, wie dan de zeer hoge investeringen financiert, in het bijzonder in onrendabele gebieden.

Het is evident dat dergelijke keuzen niet gemaakt kunnen worden op technologische gronden, maar een visie op het gewenste dienstbetoon aan de burger vooronderstellen. Wij zullen drie verschillende visies betrekken bij de nu volgende scenario's. Hierbij moet wel worden aangetekend dat de *nationale beleidsruimte*, met name om de huidige restricties in de toegang tot de verschillende netten voort te zetten, kleiner wordt, gelet op het vanuit Europa ontwikkelde beleid en de Europese wetgevende maatregelen en rechterlijke beslissingen op dat vlak (zie hoofdstuk 5).

9.3 Aanleg en beheer van de infrastructuur als nutsdienst

Het in hoofdstuk 1 gedefinieerde begrip *nutsdienst* is afkomstig uit de RTU en kan leidraad zijn voor de beschrijving van de hierna volgende scenario's. Volgens deze definitie leveren lokale kabeltelevisienetten geen nutsdienst omdat universele dekking niet verplicht is.

Bij het telefoonnet is het nutskarakter daarentegen doorslaggevend. Ondanks het feit dat de telefoondienst verreweg het belangrijkste deel van het bedrijfsresultaat van PTT TELECOM uitmaakt, zijn de zuivere opbrengsten van het lokale telefoonverkeer niet kostendekkend voor aanleg en exploitatie van de kostbare lokale bedrijfsmiddelen (zie KADER 2.19). Dat betekent dat het alom aanwezige lokale telefoonnet thans wordt gesubsidieerd uit de opbrengsten van interlokaal en internationaal (telefoon)verkeer. Ook wanneer PTT Telecom de telefoontarieven zo zou wijzigen dat het lokale verkeer na landelijke middeling kostendekkend werd zonder enige subsidies uit het lange-afstandsverkeer (hetgeen nu niet het geval is), blijft er een aantal gebieden over waar de vraag naar de telefoondienst te laag is voor een rendabele exploitatie. Deze 'market failures' kunnen slechts worden gecompenseerd door subsidiëring van de nutsdienst. Dit gebeurt in Nederland door middel van een (exclusief) recht op eenheid van beheer en exploitatie van de nationale telecommunicatieinfrastructuur, en een bijbehorende plicht tot uniforme verlening van bepaalde diensten. In de navolgende drie scenario's wordt er telkens van uitgegaan dat de openbare spraaktelefoondienst - binnen de hiervoor door de EG gestelde kaders - een speciaal recht op beheer en exploitatie van een landelijk dekkende infrastructuur blijft legitimeren. De drie scenario's onderscheiden zich met name in de omvang waarin additionele maatschappelijke en economische argumenten worden geaccepteerd als legitimering van niet-marktconforme ontwikkelingen van de infrastructuur als nutsvoorziening. In het 'loods'-scenario is er sprake van een sturende overheid die de koers van beheerders en dienstenexploitanten voorschrijft. In het 'vrije-vaart' scenario wordt aan de vaak geheel onvoorspelbare krachten van nieuwe markten een grote rol toebedacht; onderlinge wedijver tussen concurrenten hierop bepaalt de toekomstige infrastructurele ontwikkelingen. Tenslotte is in het gemengde 'konvooi'-scenario sprake van een geordend optreden van commerciële partijen die voor de weg naar hun eigen doelen vrijwillig gezamenlijke begeleiding opzoeken van beter toegeruste hoeders die zonder eigen winstbejag manoeuvreren. De scenario's houden rekening met het huidige vertrekpunt. En zij hebben betrekking op alle vier verkeerspatronen; dus ook op de twee patronen (teleregistratie en teleconversatie) die voor de openbare informatievoorziening in de samenleving niet of nauwelijks relevant zijn.

9.4 Een 'loods'-scenario

In een 'loods'-scenario voor de infrastructuur is bij de aanleg en het beheer van de technische voorzieningen sprake van een actieve overheidsbemoeienis met een 'rationele' plan-economische benadering. Belangrijkste doelstellingen in dit scenario zijn:

- meetbare voordelen voor gebruikers, desnoods ten koste van gevestigde bestuurlijke (departementale, regionale of lokale) dan wel bedrijfsmatige belangen van degenen die de burgers moeten bedienen;
- stimulerend technologiebeleid om schaarste-problemen te verkleinen en de werkgelegenheid te vergroten, ook in de dienstensector.

De rol van de overheid in dit scenario is groot. Er worden overkoepelende criteria ontwikkeld voor het infrastructuurbeleid, gelet in het bijzonder op de bedrijfseconomische resultaten van de lokale netten (blijkend uit financieel toezicht op de kabelexploitanten!) en de schaarse frequentiecapaciteit voor mobiele communicatie en omroep. Op grond hiervan vindt de verlening, wijziging of intrekking van machtigingen en concessies plaats. De overheid ordent onvolkomen markten ('data-casting', mvds-uitzendcapaciteit ten behoeve van commerciële omroep), mede door het voorschrijven van uniforme technische en operationele standaards voor alle beheerders en exploitanten met speciale rechten of posities. Er is fiscale gelijkberechtiging (BTW, vennootschapsbelasting) voor alle mededingingsactiviteiten.

Het voorgestelde overheidsbeleid gaat uit van de bestaande netten in de huidige infrastructuur (van PTT, NOZEMA en VNG/VECAI-leden). De nutstaken worden zo ruim mogelijk gehouden, vergeleken met het voorgenomen restrictieve beleid van de Europese Commissie. Wel wordt de ONP-richtlijn van de EG nauwlettend uitgevoerd. Voor het formuleren en verantwoorden van haar ambitieuze beleidsdoelstellingen in het algemeen economisch belang moet de overheid zelf beschikken over voldoende technisch-economische expertise, mede om een meer consistente en meer onafhankelijke opstelling te kunnen waarmaken in Brussel en Luxemburg, alsook ten opzichte van dominante private netbeheerders in binnen- en buitenland. Anders dan door de *commissie Steenbergen* voorzien, betekent dit dat nu toch meer personele middelen ten departemente of in een afzonderlijk bestuursorgaan (zie hoofdstuk 10) ter beschikking moeten komen. Een onafhankelijke adviesinstantie, samengesteld op basis van expertise, niet op basis van representatie, wordt opgericht en belast met het bestuderen van de bedrijfs- en macro-economische vraagstukken bij verschillende opties van techniek, beheer en tarifiering van de infrastructuur.

PTT Telecom BV wordt opgesplitst in een netwerkbedrijf voor het pakket van opgedragen nutstaken, en één of meer andere BV's die in volledige mededinging of met machtiging andere diensten en randapparaten voor de infrastructuur aanbieden. Laatstgenoemde PTT-dochters genieten geen enkele voorkeursbehandeling door het netwerkbedrijf. Er komt BTW-heffing op de concessiediensten.

De kabeltelevisie is, zoals in paragraaf 9.3 uiteengezet, thans geen nutsdienst. Ter aanvulling van haar onvolledige landelijke dekking en capaciteit wordt een machtigingsregime voor mvds-netten geëxpliciteerd; de machtiginghouder kan niet het PTT-netwerkbedrijf zijn en ook niet een instantie die reeds over een kabelmachtiging in het desbetreffende gebied beschikt. Voorwaarde voor een machtiging voor kabel c.q. mvds is naleving van de 'must-carry rules' die uit de allocutiescenario's in hoofdstuk 7 voortvloeien, en een transparante, voor beroep vatbare procedure voor verlening van toegang aan overige programma-aanbieders. Teneinde de optie voor integratie van de lokale netten open te houden, wordt de machtigingsduur beperkt

tot 15 jaar na de eerste aanvraag c.q. tot 1995, met mogelijkheid voor verlengingen van telkens 5 jaar zolang het desbetreffende net aan de eisen des tijds voldoet.

Machtigingen ex wtv worden in de toekomst steeds voor een bepaalde duur verleend; de machtigingsaanvraag omvat hiertoe specifieke bedrijfseconomische gegevens, met name over de voorziene afschrijvingstermijn van het beoogde net. Machtigingen voor openbare exploitatie zonder mededinging worden verbonden aan voorwaarden van toezicht op de prijsstelling, die gestoeld dient te zijn op de afschrijvingstermijn en een redelijk rendement op de investering. Bij tussentijdse onvoorziene beëindiging van de exploitatie heeft de Rijksoverheid of een op te richten zelfstandig bestuursorgaan aanwijzingsrecht over de bijbehorende infrastructuurle voorzieningen tegen een vergoeding gelijk aan de boekwaarde, bepaald op basis van de vastgelegde afschrijving. Door deze bepalingen zullen exploitanten bewogen worden om realistischer en transparanter afschrijvingstermijnen te bepalen dan thans vaak het geval is.

Het te bespreken adviesbureau wordt belast met de uitwerking en vergelijking van voor Nederland specifieke bestuurlijke en beleidsopties. Ter illustratie noemen wij:

- fusie van de naamloze vennootschappen PTT en NOZEMA;
- integratie van de lokale netten (de zogenaamde Zegveld-problematiek).

Deze opties zijn alternatieven, maar kunnen elkaar ook aanvullen als de hiervoor noodzakelijke economische en technologische ontwikkelingen zo uitvallen.

Optie 1: Fusie van de PTT en NOZEMA

Na de juridische splitsing van PTT TELECOM BV fuseert de NV NOZEMA met PTT Nederland NV. De bijzondere rechten en plichten met betrekking tot publieke tele-allocatiediensten, waaronder het voorkeursrecht bij toekenning en exploitatie van schaarse frequenties, gaan voor wat betreft de toekenning naar het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in samenwerking met het Commissariaat van de Media, of naar het nieuw op te richten zelfstandig bestuursorgaan (zie ook hoofdstuk 10). Bij een eventueel afstoten van PTT-aandelen door de Staat kunnen deze niet worden verworven door informatieleveranciers, inclusief omroepen ('cross-ownership' beperking). Teletekst-uitzendingen op Nederland 1, 2 en 3 worden ontkoppeld, evenals de RDS-uitzendingen via de FM-zenders, teneinde de totale landelijke en regionale datatransportcapaciteit, mede voor consultatie, te verhogen (zie hoofdstuk 8). De publieke omroepen en Rijkswaterstaat (verkeersinformatie) hebben een voorkeursrecht op toegang tot een bepaalde omvang en tegen kostprijs; de restcapaciteit is voor een openbare transportdienst waarvoor aansluitvoorwaarden en tarieven worden gepubliceerd door PTT. Dit punt-tot-multipunt datatransport en openbare mobiele data- en telefoonnetten worden geliberaliseerd, overeenkomstig het beleid van de EG. Besloten 'datacasting' en verspreiding van commerciële omroep worden geëxploiteerd in competitie, al of niet door een PTT-dochter of mvds-exploitanten. Hiertoe komt een machtigingsregime.

Bij landelijke invoering van HDTV zorgt het PTT-netwerkbedrijf voor hetzij voldoende satellietcapaciteit voor landelijke dekking of aanvoer aan kabel- en mvds-exploitanten.

De overheid of het nieuw te vormen zelfstandig bestuursorgaan maakt een door de adviesinstantie voorbereid vijfjaarlijks frequentieplan en kabelbestemmingsplan dat het Nationaal Frequentie Verdelingsplan (NFVP) omvat. De juridische status van dit plan is afhankelijk van de gewenste slagvaardigheid in beleid. Hiervoor wordt verder verwezen naar hoofdstuk 10.

Optie 2: Verglazing van het lokale net

Uniforme verzorging van meer tv-programma's of nieuwe breedbanddiensten (inclusief HDTV) vereist uitbreiding van een of meer van de huidige monopolies c.q. subsidiëring uit de algemene middelen ten behoeve van onrendabele gebieden. In deze optie wordt de adviesinstantie belast met een onafhankelijk onderzoek naar een planmatige aanpak en een transparante begroting voor een gefaseerde invoering van optische middelen in het lokale net. De instantie baseert zich hierbij mede op inlichtingen van de belanghebbende netbeheerders (PTT en VECAI-leden), maar vooral op een analyse van de voor- en nadelen voor de gebruikers (informatielevanciers en aangesloten abonnees).

Randvoorwaarden zijn in ieder geval dat de huidige nutsdiensten (met name telefonie) niet duurder worden door invoering van een optische abonnee-verbinding. Het PTT-netwerkbedrijf mag daarnaast wel transportcapaciteit aanbieden tegen afzonderlijke betaling via het breedband-net voor:

- de publieke allocatieve kanalen (op basis van een abonnement);
- andere allocatieve videodiensten, mits met 'pay-per-view'; en
- consultatieve en twee-weg diensten, op basis van telpulsen ('tikken').

De transporttarieven voor één en ander dienen landelijk uniform te zijn. Betrokkenheid van de huidige exploitanten, in regionaal of lokaal verband, bij de samenstelling en het aanbieden van het dienstenpakket, wordt nagestreefd.

Als voorbereiding van een sluitende nationale begroting voor het nieuwe lokale net wordt de huidige PTT-tariefstructuur voor telefonie geleidelijk gewijzigd in de richting van de kostprijs voor de PTT. De hieruit voortvloeiende tariefstijging voor het lokale verkeer ligt tussen 30 en 100 procent, afhankelijk van de begrotings- en exploitatiemethodiek, maar wordt wel gedeeltelijk gecompenseerd doordat tegelijk interlokaal verkeer tussen 10 en 40 procent goedkoper wordt. Indien nodig voor de overeengekomen beperking in de globale prijsstijging ('price cap') voor de particuliere en kleinzakelijke gebruikers na verzelfstandiging van de PTT kunnen ter verdere compensatie:

- de abonnementskosten (het vastrecht) feitelijk verlaagd worden, bijvoorbeeld door hierin te begrijpen een aantal telpulsen ('tikken') per maand zonder berekening, overeenkomend met een zeker aantal lokale gesprekken als sociale basisvoorziening van de modale gebruiker;
- aan daarvoor in aanmerking komende kleingebruikers op aanvraag subsidies van de lokale overheid worden verstrekt.

Indien nog nodig voor het bereiken van een sluitende begroting voor een geïntegreerd lokaal net, stelt de overheid additionele middelen ter beschikking uit een infrastructuurfonds. Dit fonds wordt mede opgebouwd uit een gedeelte van het

huidige hoge PTT-dividend en een in te voeren heffing op radiofrequentiegebruik door de PTT, NOZEMA en andere exploitanten, hetgeen prikkels tot efficiëntere ether-exploitatie door alle betrokkenen vormt. Tevens kan worden overwogen om monopoliewinsten uit de exploitatie van inmiddels feitelijk afgeschreven kabeltelevisienetten af te romen.

De machtigingsvoorwaarden voor nieuwe kabeldiensten ex artikel 22 wtv kunnen, zoals onlangs voorgesteld door de RAPT, ruimer worden geïnterpreteerd. Planvorming op basis van feitelijke marktvragen wordt daardoor ondersteund: machtigingen voor nieuwe diensten op de kabel worden verstrekt, tenzij de PTT goedkoper offreert. Dergelijke machtigingen worden wel gebonden aan een termijn en aan standaards die compatibel zijn met het beoogde integratiedoel. Machtigingsaanvragen voor nieuwe lokale netten, zoals MVDS, worden eveneens beoordeeld in het licht van de integratieplannen. Dergelijke machtigingen zijn gebonden aan een termijn en aan strikte voorwaarden voor toekomstvast standaardisatie, waardoor invoeging van het verkeer in het glasvezelnet te zijner tijd gewaarborgd blijft. Eventueel kan in deze optie overwogen worden om MVDS bewust als voorloper van lokale integratie te laten exploiteren door een PTT-dochter in de huidige voor kabeltelevisie onrendabele gebieden, teneinde een breder draagvlak voor de diensten te creëren.

De overheid neemt specifieke steunmaatregelen voor innovatie die het integratiescenario bevordert, waaronder voortgezette stimulering van HDTV, inclusief productie van HDTV-programma's. Knelpunten in het hoger onderwijs die steeds meer een bedreiging vormen voor de nationale planvorming en uitvoering van een geavanceerde infrastructuur worden weggenomen.

9.5 Een 'vrije-vaart'-scenario

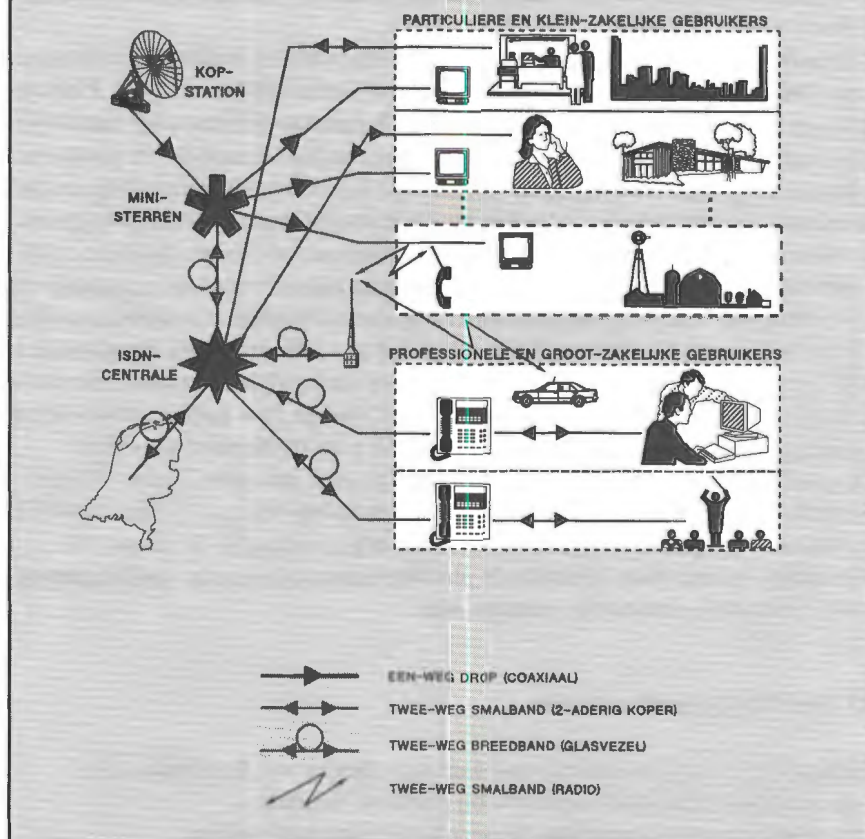
Doelstellingen van dit scenario voor aanleg en beheer van de techniek zijn:

- de overheid op afstand, behoudens bij publieke diensten;
- de empirische toets van markt en mededinging laten prevaleren;
- het vermijden van politieke conflicten tussen centrale en lokale overheden, daar het Rijk het toch aflegt tegen de gemeentelijke en regionale belangen in Nederland;
- beperkte compensatie van 'market failures'.

Het 'vrije-vaart'-scenario heeft zoals de naam al suggereert meer elementen van 'laissez-faire'-beleid dan het sterk sturende 'loods'-scenario. In het vervolg worden slechts de afwijkingen van dat scenario vermeld. Uitgangspunt zijn derhalve wederom de huidige drie beheerssferen.

Naast PTT Telecom bv wordt nu ook de nv NOZEMA opgesplitst: Een nutsdochterbedrijf van NOZEMA krijgt de bijzondere rechten en plichten met betrekking tot aanleg en beheer van zenders (waaronder het voorkeursrecht bij toekenning en exploitatie van de schaarse omroepfrequenties) en tot de uitzending van publieke allocutiediensten, publieksteletext en radiodata met een publiek karakter (bijvoorbeeld verkeersinformatie). Daarnaast komt er een ondernemende dochter-bv voor de exploitatie van private netdiensten met behulp van omroepzenders, inclusief 'datacasting' in opdracht van particulieren en uitzending van programma's van commerciële om-

Kader 9.2 EINDE VAN DE LIJN



roep. De NV NOZEMA verliest diensgevolg de huidige vrijstelling van vennootschapsbelasting. Omroeporganisaties en andere informatieleveranciers worden, evenals PTT, uitgezonderd van mede-eigendom en -beheer van NOZEMA.

Het gebruik van de PTT-infrastructuur (inclusief derdenverkeer op vaste verbindingen) wordt gedereguleerd, nadat het afromingsgevaar vrijdeld is door een ingrijpende tariefswijziging in de richting van de gemiddelde kostprijs van de PTT voor haar transportdiensten. Dit houdt onder andere lagere lange-afstandstarieven en kwantumkortingen in. Indien nodig wordt de NV PTT hiertoe bewogen door een aanwijzing van de minister en de toezegging dat de overheid als aandeelhoudster van de PTT dan genoeg neemt met een lager dividenduitkering dan thans, temeer omdat de schatkist wel profiteert van de nieuwe BTW-afracht. De compensatieregelingen voor kleingebruikers blijven dezelfde als bij het 'loods'-scenario.

De kabeltelevisienetten zullen profiteren van deze tariefontwikkeling, doordat het resulterende hogere lokale PTT-tarief de afwikkeling van nieuwe diensten via de kabel aantrekkelijker maakt, al dan niet in hybride combinatie met het afgeprijsde lange-afstand volumetransport door de PTT. De overheid stimuleert ook hier deze

ontwikkeling door een ruime interpretatie van artikel 22 wtv: machtigingen aan particuliere organisaties voor nieuwe diensten via de kabel worden niet geweigerd in het geval de PTT zulke diensten duurdert of in het geheel niet offreert. Met andere woorden, de PTT heeft voor zulke diensten slechts een beperkt voorkeursrecht, een 'right of first refusal'.

De overheid ziet voorshands onvoldoende legitimatie voor additionele speciale rechten en plichten voor aanleg en beheer van voorzieningen ten behoeve van nieuwe openbare diensten, waaronder HDTV. Pas als de penetratie via de markt (inclusief aanvoer via satelliet en/of nieuwe voorzieningen getroffen in de kabelnetten) duidt op een algemeen belang, gaat de overheid over tot het verlenen van opdrachten aan het PTT-nutsbedrijf en/of het NOZEMA nutsbedrijf. Hun commerciële zusterbedrijven en derden kunnen al eerder machtigingen aanvragen voor speciale netten, zoals regionale MVDS en besloten bundelnetten voor mobilofonie en semafonie voor meer rechtspersonen (derdenverkeer). Dergelijke machtigingen zijn wel gebonden aan een termijn en aan het nakomen van strikte voorwaarden van standaardisatie.

Ter voorkoming van marktverstoring beperkt de overheid steunmaatregelen voor technologie tot gezamenlijke Europese R&D-programma's en nationale generieke stimulering van een open markt voor tele-informatiediensten. Hieronder hoort vooral veel aandacht voor standaardisatie en praktisch gerichte scholing van gebruikers voor de ontsluiting van informatiebestanden.

9.6 Een 'konvooi'-scenario

In een 'konvooi'-scenario voor het infrastructuurbeleid staat het gezamenlijk optreden van de verschillende marktpartijen (PTT, kabelexploitanten, NOZEMA) en de overheid voorop, waarbij partijen met behoud van posities in samenspraak en onderlinge afstemming doelstellingen trachten te realiseren. In het hier te schetsen scenario streeft de overheid bewust naar een telecommunicatie-architectuur met twee verschillende 'uiteinden' van het lokale net, namelijk (zie KADER 9.2):

- a) enerzijds de huidige smalbandige abonneelijn voor twee-weg communicatie (analoog of desgewenst N-ISDN), aangevuld met een vaste breedbandige 'drop-line' (coaxiale of optische een-weg distributie) aangesloten op een actief sterpunt met kies- en tarifieringsfaciliteiten in het lokale net;
- b) anderzijds het volledige B-ISDN (twee-weg geïntegreerd breedband).

Deze alternatieven worden aangeboden tegen verschillende, landelijk uniforme tarieven. Particuliere en kleinzakelijke gebruikers zullen veelal kunnen volstaan met a), terwijl bepaalde professionele toepassingen b) vereisen. Er is geen technische integratie van de verschillende abonneelijnen nodig.

Deze gemengde optie staat toe dat de smalbandige twee-weg abonneelijn van de PTT op termijn desgewenst kan worden vervangen door mobiele radiocommunicatie via micro-cellen in het lokale net (voor niet-plaatsgebonden persoonlijke communicatie overal in Nederland, uiteraard tegen meerprijs), en dat de 'drop-line', evoluerend van de huidige mini-sterren voor kabeltelevisie, later individueel gevoed wordt door een volledig geschakeld optisch aanvoernet binnen het B-ISDN. Dit komt voor de particulier overeen met een dubbel-ster (of een ring-ster) lokaal net geschikt voor

allocutie en consultatie, plus een conventioneel langarmig sternet voor de conversationele en andere smalbanddiensten (zie KADER 9.2). De openbare elektronische informatievoorziening lijdt hier niet onder, daar professionele informatieverstrek-
kers voor b) kunnen kiezen, en hiermee de particuliere en kleinzakelijke gebruiker kunnen bereiken via diens drop-line met een (breedband) allocutief en consultatief aanbod. Ten opzichte van het 'loods'-scenario verliest de kleingebruiker met a) alleen de mogelijkheid om breedband videobeelden vanuit zijn woning te sturen aan derden; daar staat zijn uiteindelijke mogelijkheid van mobiliteit tegenover.

Deze architectuur staat enerzijds een veel geleidelijker technologische, economische en beheersmatige evolutie toe dan volledige verglazing van het lokale net, zoals voorgesteld door de *commissie Zegveld*, doch gaat anderzijds ook verder (mobiliteit). Er is ruimte voor plaatselijke evolutie op maat van N-ISDN en B-ISDN, en voor een gezamenlijke rol voor de bestaande gescheiden lokale (PTT en kabel-) aansluitingen. Deze worden niet vervangen door één geïntegreerde abonneelijn tenzij de abonnee dat nodig heeft - en daarvoor wil betalen. Slechts geïntegreerd beheer van deze netten moet geleidelijk tot stand komen.

Een expertisebureau wordt belast met een onafhankelijk onderzoek naar een planmatige aanpak en een transparante begroting voor een gefaseerde invoering van een dergelijk geïntegreerd beheer van de lokale netten. Zij baseert zich hierbij mede op inlichtingen van de belanghebbende netbeheerders (PTT en VECAI-leden), maar vooral op een analyse van de voor- en nadelen voor de gebruikers (informatielevanciers en aangesloten abonnees).

Het bureau overweegt in het bijzonder hoe invoering van de drop-lines in de huidige onrendabele gebieden voor kabeltelevisie tot stand kan komen. Kandidaten zijn (zeer) langarmige optische sternetten en MVDS, waarbij laatstgenoemde systeem minder individuele keuze biedt en aanpassing van individuele ontvangtoestellen vereist, maar veel sneller geplaatst kan worden omdat geen graafwerk nodig is. De invoeringsstrategie zal vooral afhankelijk zijn van het gekozen traject voor uniformering van de sterk uiteenlopende tarieven en capaciteiten van de kabeltelevisienetten in Nederland (zie KADER 2.10).

Een uiteindelijke realisatie van uniforme voorwaarden voor breedband kabelallocutie overal in Nederland biedt de mogelijkheid dat de reguliere publieke tv-omroepzendentaken van de NV NOZEMA kunnen vervallen. Om redenen van kwetsbaarheid blijft één landelijk tv-zendernet beschikbaar, en worden ook regionale tv-zenders in reserve gehouden. Alle overige VHF- en UHF- etherfrequenties worden vrijgemaakt voor FM- en digitale geluidsomroep (DAB), mede voor mobiele en lokale gebruikers, voor 'datacasting', en voor de beoogde micro-cellulaire persoonlijke radiocommunicatie. Deze toepassingen kunnen desgewenst in mededinging worden aangeboden, mits de machtigingsvoorwaarden strenge eisen aan standaardisatie en nummerplanning voor de individuele abonnees stellen.

Bij een voldoende snelle overgang op deze strategie kan de overheid volstaan met HDTV-aanvoer via het vaste net. Indien nodig kan in de aanloopfase aanvoer via een (gehuurde) satelliettransponder worden overwogen.

De overheid neemt specifieke steunmaatregelen voor innovatie die dit flexibele scenario bevordert, inclusief R&D van persoonsgebonden mobiele telecommunicatietechniek.

9.7 De scenario's beoordeeld en gewogen

Bij de beschrijving van de drie scenario's werd reeds een aantal doelstellingen die in het beleid werden nagestreefd beschreven en beoogde resultaten daarvan aangegeven; deze zijn opgenomen in KADER 9.3. Hier vullen wij dit kader aan met een beoordeling van de mogelijke (neven-)effecten van het beleid in de drie scenario's, getoetst aan de ijkpunten en de overige doelstellingen.

Ten aanzien van de *communicatievrijheid* scoren zowel het 'loods'- als het 'konvooi'-scenario hoog, doordat het infrastructuurbeleid juist deze doelstelling centraal stelt. Het 'technology-push' aspect van een lokaal glasvezelnet en de bijbehorende digitalisering houdt wel een zekere risico voor bestedingsdwang in voor de abonnee, als deze nieuwe randapparatuur moet aanschaffen. Dit leidt tot een minder gunstig oordeel over de continuïteit (compatibiliteit) van het 'loods'-scenario met de huidige stand van zaken. In het 'vrije-vaart'-scenario verandert de overheid niet veel aan de huidige situatie, waardoor de beoordeling ook ongeveer dezelfde blijft, zij het dat het toegangsregime gunstiger is. De capaciteit is in dit scenario niet toereikend in geval van marktsucces van HDTV.

Privacy en *eigendomsverhoudingen* zijn voornamelijk afhankelijk van de wet- en regelgeving op dit gebied. Deze moet verder worden aangescherpt bij die technische oplossingen waarin steeds gevarieerder verkeerspatronen en presentatievormen worden ondersteund door een breedband-infrastructuur.

Alle drie scenario's streven grotere *transparantie* in het beleid dan thans na. De *doelmatigheid* van de infrastructuur is, mede gelet op de maximale flexibiliteit in investeringsbehoefte, het best verzekerd in het 'konvooi'-scenario, terwijl het 'vrije-vaart'-scenario de huidige versnipperde beheerssferen onverlet laat. Hierdoor is de *beleidscontinuïteit* juist daar groter dan bij de integratie van de lokale netten c.q. overname van de NOZEMA door PTT in het 'loods'-scenario. Dat beleid staat vermoedelijk zelfs op gespannen voet met de *nationale beleidsruimte* tussen gevestigde belangen, evenals - zij het in mindere mate - het verschuivende technisch beheer van de bestaande kabeltelevisienetten voorgesteld in het 'konvooi'-scenario.

Ten aanzien van *economisch c.q. technologiebeleid* scoort het 'vrije-vaart' scenario laag in termen van concrete doelstellingen en effecten, terwijl de beide andere scenario's een veel grotere uitstraling kunnen hebben op grond van de grote investerings- en ontwikkelingsinspanningen bij de nagestreefde glasvezel- c.q. cellulaire radiosystemen, en de mogelijkheden om HDTV en andere nieuwe diensten te ondersteunen.

Het macro-economisch effect van de verglazingsvariant van het 'loods'-scenario is vermoedelijk gunstig, omdat de werkgelegenheid is gebaat met de totaal benodigde investering van minstens 20 miljard gulden. Voorts kan het stimulerend werken op vraag en aanbod van consultatiediensten en substitutie-effecten bevorderen tussen fysieke transport en telecommunicatieverkeer.

Slot

Samenvattend kan worden geconstateerd dat – enigszins verrassend – niet de optische benadering met Zegveld als loods het hoogst scoort, doch het minder orthodoxe 'konvooi'-scenario. Door zijn evolutionaire karakter sluit dit scenario naad-

**Kader 9.3 INFRASTRUCTUUR: BEOORDELING VAN DE
VERSCHILLENDE BELEIDSSCENARIO'S**

	<i>'loods'- scenario</i>	<i>'vrije-vaart'- scenario</i>	<i>'konvooi'- scenario</i>
Bijdrage van het scenario aan:			
I. 'de' communicatievrijheid			
I.3 zorgplicht/mediapluriformiteit			
- capaciteit	+	- (+)	+
- aantal aanbieders	+	+ (-)	+
- soorten informatie	+	+ (-)	+
- toegang	+	+ (-)	+
- continuïteit	- (+)	+ (-)	+
II. ijkpunten van beleid			
II.1 privacy	+ (-)	+ (-)	+ (-)
II.2 eigendomsrecht	+ (-)	+ (-)	+ (-)
II.3 transparantie	+	+	+
II.4 doelmatigheid	+ (-)	- (+)	+
II.5 continuïteit van beleid ten aanzien van:			
- het verleden	-	+	+
- nationale beleidsruimte	-	+	+ (-)
- toekomstverwachtingen	+	- (+)	+
III. externe doelstellingen van informatiebeleid			
III.1 cultuur	0	0	0
III.2 educatie	0	0	0
III.3 economie	+	- (+)	+
III.4 milieu	0	0	0
III.5 technologie	+	-	+
+ positief oordeel over het beleid - negatief oordeel over het beleid 0 indifferent, niet van toepassing + (-) positief oordeel, met enige negatieve aspecten - (+) negatief oordeel, met enige positieve aspecten			

loos aan op de huidige situatie, geeft ruimte voor het (smalband) ISDN en (breedband) B-ISDN, waar nodig, en geeft ook zicht op een parallelle ontwikkeling in de richting van niet-plaatsgebonden persoonlijke communicatie - thans het snelst groeiende marktsegment van de telecommunicatie. De toenemende rol van radiocommunicatie in dit scenario eist van de overheid wel een bewuster toewijzingsbeleid met betrekking tot schaarse frequenties; dit zal *internationale coördinatie* vergen in ITU- en EG-verband. De EG zou tevens haar prioriteiten op R&D-inspanningen met betrekking tot optische technologie moeten heroverwegen. Ook in haar *mededingingsbeleid* zou meer nadruk op radiocommunicatie overigens groot effect kunnen sorteren: de bedrijfseconomie van radionetten is in dun bevolkte gebieden immers veel gunstiger dan die van vaste abonneelijnen (koper of glas) en zou zo op lange termijn de klassieke economische argumenten voor monopolioïde verlening van nutsdiensten en eenheid van beheer van de infrastructuur teniet kunnen doen. Hierdoor zou de thans toenemende infrastructurele verbinding te zijner tijd weer kunnen omslaan in ontvlechting - het einde van de (abonnee-)lijn.

10 NOODZAAK TOT BELEIDSCOÖRDINATIE

10.1 Inleiding

In hoofdstuk 5 hebben we vastgesteld dat de openbare informatievoorziening in de jaren negentig vermoedelijk sterk zal worden gekenmerkt door horizontale verbinding en verticale ontvlechting. Deze processen vragen ook om een verandering van beleidsvoeringspatronen van de overheid in deze sector. Onderwerpen van informatiebeleid die vanouds bij bepaalde departementen thuishoren, gaan daardoor tot de interessesfeer van andere en vooral ook meer departementen behoren. Een voorbeeld daarvan is het beleid ten aanzien van de elektronische consultatie waarbij een groot aantal departementen is betrokken (wvc, v&w, EZ, BIZA, Justitie).

Tegenover competentieproblemen en problemen van bevoegdheidsverdeling als gevolg van horizontale verbinding, staan vraagstukken van beleidscoördinatie die samenhangen met verticale ontvlechting in de communicatie. Bij ontvlechting worden verschillende 'lagen' (informatie, transport, infrastructuur) in de 'informatievoorzieningskolommen' (pers, omroep, elektronische consultatie) ten opzichte van elkaar ontkoppeld. Dat draagt in extremo het risico in zich dat het informatiebeleid van de overheid versnipperd tot dan wel uiteenvalt in drie volstrekt niet meer samenhangende beleidsvoeringen, te weten infrastructuurbeleid (v&w, EZ), informatie-distributiebeleid (v&w) en informatievoorzieningsbeleid (wvc).

Een overheidsbeleid dat een antwoord wil formuleren op de veranderingsprocessen zal dus van coördinatie van beleid een apart punt moeten maken. Hierna zullen - wederom indicatief - enige voorbeelden worden gegeven hoe het probleem aangepakt zou kunnen worden.

10.2 Coördinatie-instrumenten

Om coördinatie in haar informatiebeleid te realiseren kan de overheid verschillende bestuurlijke instrumenten en technieken hanteren. Genoemd kunnen worden:

- de coördinatie van wetgevende activiteiten;
- de bestuurlijke reorganisatie van departementen en het al dan niet wettelijk geregeld inter-departementaal overleg;
- het invoeren van het 'plan' als bestuursmiddel;
- het creëren van wettelijke overlegverplichtingen;
- het instellen van onafhankelijke bestuursorganen;
- het instellen van een onafhankelijk expertise(plan)bureau;
- het creëren van adviesorganen.

Bij coördinatie van wetgevende activiteiten moet vooral gedacht worden aan een betere onderlinge afstemming van het werk van de wetgevende afdelingen van de verschillende departementen bij de totstandkoming van wetgeving die het informatiebeleid raakt. Genoemd kunnen hier onder andere worden: de Mediawet, de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (wTV), de Radio-Omroep-Zenderwet en de wetgeving in de sfeer van privacy en van intellectuele eigendom (auteursrechten). Op al deze terreinen zal in de nabije toekomst aanpassing en herziening onvermijdelijk zijn en zullen processen van verbinding en ontvlechting steeds meer tot wetgevende coördinatie 'dwingen'.

Bekende bestuurlijke middelen om beleidscoördinatie te realiseren zijn uiteraard departementale herindeling en interdepartementaal overleg. Bestuurlijke reorganisatie heeft zich de afgelopen decennia herhaaldelijk voltrokken bij de departementen die zich met cultuur, educatie en omroep bezighielden. Daarbij golden echter vooral politieke overwegingen van kabinetsformatie en in ieder geval geen overwegingen van informatiebeleid. Waarmee niet gezegd wil zijn dat een departementale reorganisatie gemotiveerd vanuit alleen het informatiebeleid thans op gang zou moeten worden gebracht: dat middel zal bij nadere bestudering ongetwijfeld te zwaar blijken te zijn voor het beoogde coördinatie-doel. Wel lijkt een blijvende beleidscoördinatie door middel van interdepartementaal overleg en samenwerking tussen departementen gewenst in de vorm van een Ministeriële Commissie Informatiebeleid (MCI) en de Interdepartementale Commissie Informatiebeleid (ICI). Ook kan gedacht worden aan het creëren van interdepartementale overlegverplichtingen in wettelijke bepalingen.

Een bekend bestuurlijk instrument bij de ruimtelijke ordening en bij de water- en de energievoorziening is het 'plan'. Dat instrument zou ook bij het informatiebeleid van de overheid kunnen worden ingezet. Een plan als bestuursinstrument heeft, wanneer het een wettelijk fundament heeft, als groot voordeel dat het na inspraak door betrokkenen bindend de lijnen van toekomstig overheidsbeleid vastlegt. In plaats van het plan kan een wettelijke overlegplicht met belanghebbenden ter voorbereiding van beleidsbeslissingen een flexibeler instrument zijn. Met name op een beleidsterrein volop in snelle ontwikkeling, zoals het onderhavige, kunnen plannen zeker niet behoorlijk functioneren wanneer daarin niet voldoende flexibiliteit is ingebouwd. De planfiguur kan ook in de vorm van een beleidsnota als bestuursinstrument worden gehanteerd; daartoe is een wettelijke basis niet persé vereist. Zo zou de regering in gemeen overleg met het parlement een *Periodieke Nota over het Informatiebeleid* kunnen concipiëren waarin een aantal lange-termijndoelstellingen van informatiebeleid met de daarbij behorende middelen wordt vastgelegd. Een nadeel van beleidsnota's-als-plan is echter dat zij bestuursrechtelijk niet afdwingbaar zijn. En ook dat zij de wetgevende taak van het parlement kunnen ondergraven omdat zij 'regeren per beleidsnota' in de hand werken. Aan de andere kant kan van zo'n nota een zekere sturende werking uitgaan met behoud van de gewenste flexibiliteit in het informatiebeleid.

Een mogelijk coördinatiemiddel bij informatiebeleid is ook het creëren van wettelijke overlegverplichtingen bij de voorbereiding van bepaalde beslissingen tussen departementen en belangenorganisaties in de communicatie- en informatiesector. Naar belanghebbenden toe is een wettelijke overlegplicht van de overheid bij de voorbe-

reiding van het informatiebeleid een flexibeler bestuursinstrument dan het plan. Indien zulk overleg vervolgens resulteert in openbare richtlijnen (beleidsregels) die bij de ontwikkeling van nieuw informatiebeleid dienen te worden aangehouden, dan wordt aldus flexibiliteit én transparantie in de beleidsvorming gerealiseerd. Zulke richtlijnen binden immers het desbetreffende overheidsorgaan (transparantie), doch verhinderen niet dat in concrete gevallen met inachtneming van de beginselen van behoorlijk bestuur daarvan kan worden afgeweken (flexibiliteit).

Naast de vier zoëven beschreven coördinatie-instrumenten noemden wij ook de instelling van onafhankelijk bestuursorganen, van een expertisebureau en een adviesorgaan als mogelijke middelen van beleidscoördinatie. Deze instrumenten worden hierna bij wijze van uitvoeriger illustratie beschreven.

10.3 Een Commissariaat voor de Elektronische Informatievoorziening

Wie op het terrein van de openbare elektronische informatievoorziening de bevoegdheidsverdeling beziet tussen het Commissariaat van de Media, de Hoofddirectie voor Telecommunicatie en Post (HDTF) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat en het Ministerie van WVC, kan niet anders concluderen dan dat die verdeling onoverzichtelijk is en tot een weinig samenhangende beleidsvoering leidt. De *commissie Steenbergen* (1985) die de regering heeft geadviseerd over de reorganisatie van het Staatsbedrijf der PTT, stelde destijds in plaats van de huidige hoofddirectie HDTF, aanvankelijk een onafhankelijk bestuursorgaan 'sui generis' voor naar Engels model (Office of Telecommunications, OFTEL). Argument daartoe was voor de commissie dat de constructie waarin de Staat 100 procent van de aandelen van de (nieuwe) NV PTT zou bezitten en daarnaast tegelijkertijd toezicht op die (nieuwe) PTT zou moeten uitoefenen, uiteindelijk wringt. Tegen het voorstel van de *commissie Steenbergen* werd toen echter in bestuurlijke en politieke kringen aangevoerd, dat een dergelijk onafhankelijk bestuursorgaan niet in de Nederlandse bestuurscultuur zou passen. Kort daarna werd op het aanpalend beleidsterrein van de media door het departement van WVC en ondersteund door het parlement een onafhankelijk bestuursorgaan naar Engels/Frans model ingevoerd, namelijk het Commissariaat voor de Media.

Nu de staatkundige bezwaren lijken te zijn overwonnen, verdient het aanbeveling de mogelijkheden van een onafhankelijk orgaan dat het hele openbare elektronische informatiebeleid bestrijkt, te bestuderen. Een dergelijk bestuursorgaan, een *Commissariaat voor de Elektronische Informatievoorziening* (CEI), zou een orgaan kunnen zijn met vergelijkbare bevoegdheden als de bekende Amerikaanse *Federal Communications Commission* (FCC). Het Commissariaat voor de Elektronische Informatievoorziening zou in plaats van het Commissariaat van de Media en (delen van) HDTF verantwoordelijk kunnen zijn voor het gehele overheidsbeleid (zie KADER 10.1) ten aanzien van:

- de openbare telecommunicatie-infrastructuur;
- elektronische transportdiensten door PTT-TELECOM en andere infrastructuurbeheerders;
- tele-allocutie- en teleconsultatiediensten, voorzover deze betrekking hebben op openbare informatievoorziening.

Kader 10.1 WERKTERREIN VAN EEN COMMISSARIAAT VOOR DE ELEKTRONISCHE INFORMATIEVOORZIENING

Dit orgaan werkt op alle terreinen van informatievoorzieningsprocessen welke toegankelijk zijn voor het publiek, inclusief de openbare telecommunicatie-infrastructuur en de hierin geëxploiteerde transportdiensten. Buiten het werkterrein vallen besloten diensten (bedrijfstelevisie, elektronische raadpleging van niet-openbare databanken, gesloten bedrijfsnetten, medische telemetrie, en dergelijke).



In het bijzonder zouden de taken van een CBI kunnen bestaan uit:

- het voeren van een telecommunicatie-infrastructuurbeleid voor alle informatieverkeerspatronen, al of niet openbaar;
- het voeren van een 'Nationaal Capaciteitsbeleid' voor ether-, kabel- en andere transmissietechnieken en voor alle informatieverkeerspatronen. Zulk beleid zou gevoerd moeten worden op basis van het 'Nationaal Frequentieverdelingsplan' (NFVP) waarover eerst belanghebbenden worden gehoord en dat periodiek kan worden bijgesteld. Daarbij kan de mogelijkheid bestaan voor het toepassen van op wettelijke grondslag gebaseerde 'must-carry rules', bijvoorbeeld in de vorm van de bestemming van bepaalde kabelkanalen voor tele-informatiediensten;
- het voeren van internationaal overleg in het verband van de EG, de Raad van Europa en/of de ITU. Aan belangrijke internationale overlegbijeenkomsten zouden hoorzittingen met belanghebbenden vooraf dienen te gaan;
- het verlenen van telecommunicatie-machtigingen en de uitgifte van frequenties voor omroep (de sector van de Mediawet) en voor tele-informatiediensten (de sector van de WTV);
- toezicht op de aanleg en instandhouding van de telecommunicatie-infrastructuur in Nederland;

- toezicht op de publieke en op de private sector van de omroep (sluikreclame, financiën e.d.);
- toezicht op omroepsatelliet-diensten die vanuit Nederland opstralen;
- opsporende en uitvoerende taken in het mededingingsbeleid terzake van de omroep en andere tele-informatiediensten en in de infrastructurele sector (PTT Telecom, andere infrastructuurbeheerders en machtiginghouders).

Het voert hier te ver om uitvoerig te beschrijven hoe een eventueel Commissariaat voor de Elektronische Informatievoorziening (CEI) zou kunnen worden georganiseerd. Wij volstaan met de opmerking dat denkbaar is dat dit Commissariaat zijn werkzaamheden onderbrengt in twee verschillende kamers, een *Dienstenkamer* en een *Infrastructuur- en Transportkamer*, corresponderend met het werkterrein van de omroep en van openbare teleconsultatiediensten resp. het werkterrein van de PTT-als-concessiehouder en van andere infrastructuurbeheerders. In het BIT-rapport (1983) zijn hieromtrent reeds voorzetten gedaan.

Naast een CEI kan gedacht worden aan een interdisciplinair expertisebureau (plan-bureau) dat formeel onder één of meer departementen valt, maar zelfstandig opereert. Dit bureau zou als taken kunnen krijgen:

- advisering bij de voorbereiding van wetgeving en beleid van de betrokken departementen en van het onafhankelijke bestuursorgaan;
- advisering van de rechter in geschillen op het onderhavige terrein;
- het zelfstandig of in opdracht (onder meer van het hierna te noemen adviescollege) uitvoeren dan wel doen uitvoeren van toegepast-wetenschappelijk onderzoek op het terrein van de openbare informatievoorziening.

Het verdient aanbeveling dat de bestaande adviescolleges (die in verband met de hier beschreven processen dikwijls reeds overlappend adviseren) worden samengevoegd in een College van Advies voor de Informatievoorziening (CAI). Het gaat hierbij om de Mediaraad, de RAPT en de RABIN.

11 EPILOOG

Het zal de lezer niet ontgaan zijn dat wij ons in deze studie bedienen van beelden en termen die ontleend zijn aan de scheepvaart. Verwijzend naar de verbindingen en ontvlechtingen in de communicatie waarmee thans de vastigheden van het oude medialandschap overspoeld raken, is het niet toevallig dat de studie afgekort kan worden tot voc. De technologische ontwikkeling kan worden gezien als een stuwende kracht die innovatiegolven opzweept, maar die evenals de autonome zeewind verschillende koersen en bestemmingen toestaat. Onze scenario's zijn gekenschetst met woorden die verschillende wijzen van navigatie in een onbekende of zelfs risicovolle omgeving weergeven. Met een loods aan boord wordt de vaart anders dan op een vrije ontdekkingsreis. In konvooi varende kan er een gezamenlijke zekerheid en effectiviteit zijn die niet individueel te bereiken is.

Met deze beeldspraak wordt niets bewezen. Onze beoordeling van de ontwikkelingen in de openbare elektronische informatievoorziening is natuurlijk niet van een maritieme denk- of handelwijze afhankelijk. Maar toch kan het tijdperk van de voc, waarin de bestuurlijke en technologische veranderingsprocessen in de Nederlandse samenleving niet werden omzeild, zonder dat overigens de culturele identiteit overboord ging, in de huidige internationale dynamiek tot voorbeeld strekken. Zoals in de Gouden Eeuw zijn er wederom veel nieuwe banden te knopen en veel problemen te ontknopen. Wij denken dat daarvoor een kaart van de verbindings- en ontvlechtingstendenzen in het huidige informatieverkeer een belangrijk hulpmiddel kan zijn.

DEFINITIES

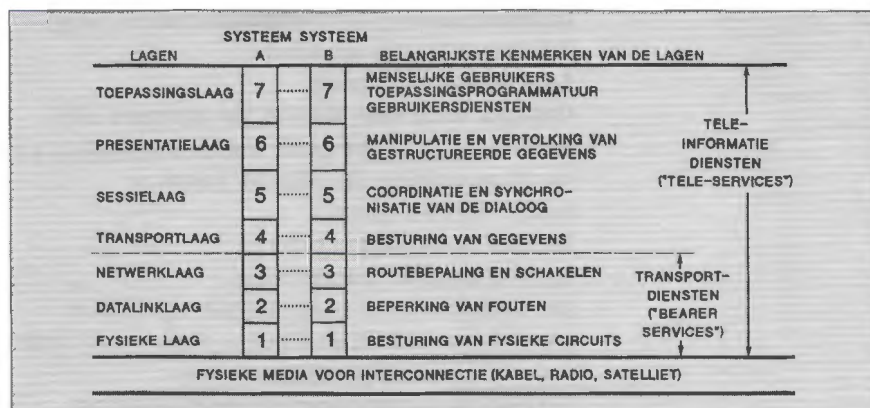
Voor een uitgebreide lijst zij verwezen naar de eerste achtergrondstudie (zie bijlage 6).

Aandachtsmarkt	Zie <i>communicatiemarkt</i> .
Allocutie	<i>Informatieverkeerspatroon</i> van gelijktijdige, op directe kennisneming gerichte overdracht aan een groep individuele deelnemers van een in een centrum samengesteld informatiepakket, volgens een door het centrum bepaald schema. Voorbeelden: radio- en televisie-omroep. Zie KADER 1.2.
Analoog signaal	Een signaal dat gegevens rechtstreeks en continu nabootst (bijvoorbeeld door tonen van muziek om te zetten in elektrische trillingen).
Audiotex	Elektronisch systeem dat gegevens al dan niet interactief beschikbaar maakt over de infrastructuur via gesproken boodschappen. Voorbeelden zijn verschillende "06"-nummers.
Autophoning	Audiotex-dienst geïnitieerd door dienstenaanbieder.
Bandbreedte	Breedte van een frequentieband. Geeft aan: 1. Transportcapaciteit van een communicatiekanaal. 2. De grootte van het gebied in het elektromagnetisch spectrum opgeëist door een signaal. Is van belang voor de regelgeving en frequentieverdeling op radio- en televisiegebied en voor mobiele diensten.
Besloten dienst	Een niet-openbare telecommunicatiedienst voor een bepaalde kring van gebruikers, bijvoorbeeld de politieverbindingdienst.
Bit	"Binary digit". Kleinste eenheid van digitale representatie van gegevens, overeenkomend met hetzij "0", hetzij "1".
Breedband dienst	Dienst die voor het transport van gegevens een grote <i>bandbreedte</i> nodig heeft. Dit zijn met name diensten waarbij hoge eisen worden gesteld aan de presentatie (kwaliteit/resolutie en dynamiek/beweging).
Cellulaire radio	Cellulaire radiosystemen zijn voornamelijk in gebruik ten behoeve van openbare mobiele communicatie (zoals autotelefoon). Zij bestaan uit netwerken van radiostations die elk een klein gebied (cel) bestrijken. Deze zenders/ontvangers zijn

	verbonden met het openbare telefoonnet. Doordat de cellen klein en de zenders zwak zijn, kunnen de <i>frequenties</i> hergebruikt worden.
Communicatiemarkt	Markt waarop aanbieders en afnemers van communicatieboodschappen elkaar ontmoeten. Een communicatiemarkt bestaat gewoonlijk uit twee deelmarkten: een <i>informatiemarkt</i> en een <i>aandachtsmarkt</i> . Op de informatiemarkt vragen afnemers, bijvoorbeeld het publiek, informatie en biedt een communicatie-aanbieder informatie aan in de vorm van een communicatieboodschap. Op de aandachtsmarkt daarentegen zijn de rollen omgedraaid; daar vraagt de communicatie-aanbieder aandacht van het publiek en het publiek biedt aandacht aan, of niet. Zie KADER 2.12.
Communicatievrijheid	Hoofddoelstelling van informatiebeleid, met als componenten: - subjectieve uitingsvrijheid, - een afweerfunctie en - een zorgfunctie. Zie KADER 6.1.
Consultatie	<i>Informatieverkeerspatroon</i> van het selectief opvragen, door individuele deelnemers, van in een centrum aanwezige informatie op door elke deelnemer afzonderlijk te bepalen tijden. Voorbeelden: audiotex, videotex, Teletekst. Zie KADER 1.2.
Conversatie	<i>Informatieverkeerspatroon</i> van de uitwisseling door (twee) individuele deelnemers van bij hen aanwezige informatie volgens een onderling te regelen tijdschema. Zie KADER 1.2.
Datacasting	Openbare of besloten <i>transportdienst</i> , inhoudende de gelijktijdige verspreiding van digitale gegevens aan meer ontvangtoestellen met individuele verwerkings- en presentatiemogelijkheden.
DBS	Zie omroepsatelliet.
Digitaal signaal	Een signaal dat gegevens slechts op bepaalde tijdstippen nabootst met behulp van een eindig aantal bekende waarden, bijvoorbeeld in de vorm van <i>bits</i> .
Elektronisch	Door elektromagnetische middelen; in deze zin zijn optische middelen inbegrepen.
Externe doelstellingen van informatiebeleid	Doelstellingen die niet primair en/of uitsluitend het informatiebeleid betreffen, maar er wel mede door kunnen worden gerealiseerd. Zie KADER 6.1.
Facsimilé	Techniek voor het "foto"-copieren op afstand, via

	een telecommunicatieverbinding (ook bekend als Telefax, Fax).
Foliosector	Sector van de communicatiemarkt waarbij papier het presentatiemiddel voor de gebruiker is.
Frequentie	1. Maat voor de snelheid waarmee een signaal varieert. Een geluidssignaal met een hoge frequentie komt overeen met een hoge toon en omgekeerd. De eenheid van frequentie is hertz (afgekort Hz): 1 Hz komt overeen met 1 trilling per seconde. 2. Bij zenders gebruikt ter aanduiding van de plaats van de draaggolf in het elektromagnetisch spectrum.
HDTV	Hoge Definitie Televisie. Televisiesysteem dat door meer beeldlijnen en een andere beeldverhouding (16:9 in plaats van 4:3) een kwalitatief betere presentatievorm mogelijk maakt dan de huidige televisiesystemen. Vergt daardoor een veel grotere <i>bandbreedte</i> .
Informatiebeleid	Overheidsbeleid gericht op het gehele terrein van de openbare informatievoorziening.
Informatiemarkt	Zie <i>communicatiemarkt</i> .
Informatieverkeerspatroon	Wordt bepaald door het soort bestand waarin de informatie zich bevindt, en de bepaling van het tijdstip waarop de informatie verkregen kan worden. Zie KADER 1.2.
Informatieverzorging	Het geheel van collectievorming opslag, ontsluiting, verwijzing en verschaffing van informatie gericht op een optimale toegang tot de titelproductie van de gebruiker.
Informatievoorziening	Zie KADER 1.1.
Infrastructuur	Het geheel van transmissiemiddelen (kabels, straalverbindingen, satellietssystemen) en routerings- en beheersmiddelen (schakelcentrales), inclusief behuizing en ondersteunende functies (zoals noodstroomvoorzieningen e.d.), met als doel het creëren van een of meer netten. Merk op dat deze definitie (in tegenstelling tot de in de wtv gehanteerde) onder meer alle netten van PTT, NOZEMA en kabelexploitanten omvat. Zie KADER 1.3.
MAC-standaards	Familie van standaards voor televisiedistributie die door de EG verplicht is gesteld voor omroepsatellieten.
‘Market failure’	Situatie waarin een potentiële vraag wel bestaat, maar vanwege het niet of onvolledig functioneren van het aanbod niet kan worden bediend. Voorbeeld: onrendabele gebieden voor kabeltelevisie.

‘Medium Power Satellites’	Satellieten met een zendvermogen van rond de 50 Watt per <i>transponder</i> , bedoeld voor signaaldoorgifte aan kopstations van kabeltelevisienetten. Individuele ontvangst is technisch mogelijk door middel van een schotelantenne met een diameter van 60 tot 80 centimeter in gebieden waar de PTT niet de bijbehorende frequentie bezet ten behoeve van haar straalverbindingen voor telefonie e.d. Een voorbeeld van een dergelijke satelliet is ASTRA, de satelliet via welke RTL-4 wordt uitgezonden.
Modem	Samentrekking van Modulator-Demodulator. Randapparaat waarmee een <i>digitaal</i> signaal in een <i>analoog</i> signaal kan worden omgezet door modulatie, zodat het via een analoge telefoonlijn kan worden verzonden. Het ontvangen signaal wordt met eenzelfde apparaat weer van analoog naar digitaal omgezet.
Microwave Video Distribution System	MVDS. Een systeem voor de verspreiding van televisieprogramma's met behulp van rondstralende, zeer hoogfrequente zenders en individuele schotelantennes. Een alternatief voor gebieden waar een kabelnet niet rendabel is of onvoldoende capaciteit heeft.
Net	Delen van de infrastructuur gebruikt voor de ondersteuning van één of meer diensten of beheersfuncties.
Nutsdienst	Dienst waarvan de verlening een algemeen maatschappelijk belang heeft dat uitstijgt boven enig individueel of groepsbelang, en waarvan de instandhouding is gewaarborgd door de overheid of door derden vanwege de overheid. Zie KADER 1.5.
Omroep Omroepsatelliet (DBS)	Een vorm van tele-allocutie. Satelliet met een hoog zendvermogen van 200 Watt per <i>transponder</i> en zo bedoeld voor individuele ontvangst. Hiervoor is thans een schotelantenne nodig met een diameter van 25 tot 40 centimeter.
Ontvlechting	Proces waarbij een eens samenhangend geheel van objecten uiteenvalt danwel wordt gesplitst in losse, op zichzelf staande objecten.
Openbaar	1. Voor eenieder bedoeld, al dan niet tegen betaling. 2. Op voor het publiek toegankelijke wijze opgeslagen of gedistribueerd. 3. Voor een ieder op gelijke voorwaarden toegankelijk (infrastructuur).
OSI-model	‘Open System Interconnection’-model. Een door de International Standards Organization geconcipieerd referentiemodel dat het elektronische informatie



voorzieningsproces opdeelt in zeven lagen teneinde verschillende apparaten of in formatietoepassingen - ongeacht het merk, het type of de omvang daarvan - met elkaar te kunnen verbinden. Elk van de zeven lagen is geschikt voor onafhankelijke protocolspecificaties.

De CCITT heeft voor het ISDN gebruik gemaakt van het OSI-model om de (toekomstige) telecommunicatiedienstverlening te scheiden in twee categorieën:

- transportdiensten;
- 'tele-services'.

De transportdiensten gebruiken uitsluitend protocollen uit de drie onderste lagen voor gegevenstransport tussen aansluitpunten in het ISDN.

De 'tele-services' voegen daar andere protocollen aan toe (bijvoorbeeld uit de hogere lagen van het OSI-model), om zodoende ook meer toepassingsgerichte functies te kunnen vervullen. De zeven lagen (en hun diensten) van het OSI-model kunnen als volgt worden geïllustreerd:

Stel: Er is een Nederlands bedrijf dat goederen van een Japanse firma op de Nederlandse markt brengt.

Laag 7 (applicatie: produktdocumentatie)

Voor het samenstellen van produktdocumentatie door dat Nederlandse bedrijf zijn bepaalde specificaties nodig waarover de leverancier - de Japanse onderneming - beschikt.

Laag 6 (presentatie: Engels)

Er wordt in het Engels gecommuniceerd; de Engelse tekst wordt samengesteld.

Laag 5 (sessie: dialoog)

Voor de oplossing van het probleem op laag 7 zal een sessie nodig zijn met een uit twee stappen

	bestaande dialoog: het Nederlandse bedrijf vraagt en het Japanse bedrijf antwoordt.
	<i>Laag 4 (transport: brief)</i>
	Gekozen wordt voor brief en 'per luchtpost'. De brief wordt geënvelopeerd, correct geadresseerd en van de aanduiding 'By Airmail' voorzien.
	<i>Laag 3 (netwerk: post)</i>
	De brief wordt ter post bezorgd.
	<i>Laag 2 (datalink: postsortering)</i>
	De PTT zorgt voor de correcte sortering en zorgt ervoor dat de brief in de goede postzak terecht komt.
	<i>Laag 1 (fysieke laag: vervoermiddel)</i>
	Via auto en vliegtuig wordt de postzak naar het Japanse postkantoor vervoerd.
'Pay-per-view'	Tele-informatiedienst waarbij afgenomen informatie (bijvoorbeeld per programma, film) individueel wordt verrekend.
Presentatievorm	Wijze waarop informatie wordt gepresenteerd. Voorbeelden van visuele presentatievormen (gerangschikt naar opklimmende kanaalcapaciteit) zijn videotex, PAL-televisie en HDTV. Zie KADER 2.18.
Private omroep	Omroep gekenmerkt door een niet-nutskarakter of een privaat-rechtelijke organisatiestructuur, danwel een combinatie van beide. Zie KADER 1.5.
Publieke dienst	Zie nutsdienst.
Publieke omroep	Omroep gekenmerkt door een publiek dienstverleningskarakter of een publieke organisatiestructuur, danwel een combinatie van beide.
Randapparaat	Een inrichting of samenstel van inrichtingen, bestemd voor rechtstreekse aansluiting op de telecommunicatie-infrastructuur door middel van een aansluitpunt.
Radiocommunicatie Registratie	Communicatie langs radio-elektrische weg. <i>Informatieverkeerspatroon</i> van inzameling door een centrum van bij individuele deelnemers (bronnen) beschikbare informatie gedurende door het centrum per onderwerp vast te stellen tijden. Zie KADER 1.2.
Telecommunicatie	Iedere overdracht, uitzending of ontvangst van gegevens van welke aard ook door middel van kabels, langs radio-elektrische weg of door middel van optische of andere elektromagnetische systemen (Art. 1b Wet Telecommunicatie Voorzieningen).
Telecommunicatiedienst	Verzamelnaam van diensten verzorgd via telecommunicatie.
Telecommunicatiesatelliet	Satelliet met een zendvermogen van circa 20 Watt per <i>transponder</i> die bijvoorbeeld elk een videopro-

	gramma kan uitzenden. Oorspronkelijk bedoeld voor datatransmissie, het doorgeven van telefoongesprekken en de distributie van televisiesignalen ten behoeve van omroeporganisaties en kabelexploitanten. In beginsel is het telefoongeheim van toepassing.
Tele-informatiedienst	Diensten die gegevens vormgeven, opslaan, bewerken en/of presenteren, en/of die gebruikers van gegevens voorzien (databanken). Het zijn <i>telematische</i> vormen van dienstverlening die aan het gebruik van transportdiensten een aantal functies met meerwaarde toevoegen. Zie KADER 1.3.
Telematica	De integratie van telecommunicatie met op computers gestoelde informatiesystemen (informatica).
Teletext	Groepsaanduiding voor tele-informatiediensten waarbij zowel tekst- als beeldpagina's op niet-interactieve wijze, meeliftend met het televisiesignaal, beschikbaar worden gesteld. De merknaam van de NOS-monopoliedienst is Teletekst.
Transparantie	Term ontleend aan de Franse wetgeving, inhoudende dat overheidsbeleid voldoet aan criteria van effectiviteit (geen overbodige regulering), doorzichtige rechtsgang en objectieve criteria voor toetreding tot een markt.
Transponder	Gecombineerde zender/ontvanger in een satelliet voor doorgifte van kanalen.
Transportdienst	Transportdiensten omvatten uitsluitend de directe elektronische verzending van gegevens (spraak, beeld, data), al dan niet geschakeld, tussen aansluitpunten van de infrastructuur gekozen door gebruikers. Zie KADER 1.3.
Verbinding	Proces waarbij eens van elkaar gescheiden objecten samensmelten dan wel samengenomen worden tot één groter samenhangend geheel.
Versleuteling	Het stelselmatig veranderen van gegevens (spraak, beeld en of data) met behulp van een sleutelcode, zodanig dat alleen degenen die in het bezit zijn van deze sleutel na ontsleuteling over de oorspronkelijke gegevens kunnen beschikken. Versleuteling biedt belangrijke mogelijkheden tot kostentoerekening en segmentatie van markten van allocutie- en consultatiediensten.
Videotex	Groepsaanduiding voor tele-informatiediensten die zowel tekst- als beeldpagina's al dan niet interactief, beschikbaar stellen. Voorbeelden zijn Viditel (interactief via het telefoonnet) en Teletekst (niet interactief, meeliftend met het televisiesignaal).

AFKORTINGEN

B-ISDN	Een eventuele derde netgeneratie, volgend op het ISDN, teneinde ook geavanceerde breedbandtoepassingen te kunnen ondersteunen. Hiervoor is een glasvezelnet tot aan de gebruiker nodig. Ook bekend als IBISDN (Integrated Broadband Communications Network).
CCITT	Comité Consultatif International de Télégraphie et Téléphonie, specialistencomité van de ITU. In de CCITT ontmoeten vertegenwoordigers van de PTT's (in Europa gebundeld in de CEPT) en de telecommunicatie-industrie van de hele wereld elkaar in verschillende studiegroepen om, zo mogelijk eensgezind, internationale aanbevelingen op te stellen voor de nieuwe ontwikkelingen op de telecommunicatiegebied, die internationale samenwerking vereisen. CCIR is het zuster-comité op radio-, satelliet- en omroeptechnisch gebied.
CVDM	Commissariaat voor de Media.
DBS	Direct Broadcasting Satellite.
EG	Europese Gemeenschappen.
EHRM	Europees Hof voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
EVRM	Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.
FM	Frequentie Modulatie.
GW	Grondwet.
HDTF	Hoofddirectie Telecommunicatie en Post van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat.
HDTV	High Definition Television. Televisie met een veel betere beeldkwaliteit dan die nu geboden wordt met de huidige distributietaal-standaard (PAL). De door Europa beoogde HDTV-standaard is HD-MAC, de Japanse HDTV-standaard is MUSE.
HD-MAC	High Definition MAC.
HvJE	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen (ook HvJEG).
ICI	Interdepartementale Commissie Informatiebeleid, het ambtelijk voorportaal van de MCI.
ISDN	Integrated Services Digital Network, het tweede generatie net, aanbevolen door de CCITT, dat uitgaat van totale digitalisering van het net en de mogelijkheid biedt van eenzelfde aansluiting voor telefoon, telex, facsimilé en andere digitale randapparatuur, waarbij de huidige abonneelijn niet hoeft te worden vervangen.
ISO	International Standards Organisation.
ITU	International Telecommunication Union.
MAC	Multiplexed Analogue Components; familie van Europese

	televisie-emissie standaards voor satellietuitzendingen.
	Uitzendingen vinden reeds plaats in D-MAC en D2-MAC standaard, in de toekomst wellicht hoge definitie televisiebeelden met behulp van HD-MAC.
MB	Mediabesluit.
MCI	Ministeriële Commissie Informatiebeleid.
MMDS	Multichannel Multipoint Distribution Service, zie MVDS.
MPS	Medium Power Satellite.
MVDS	Microwave Video Distribution System.
MW	Mediawet (1988).
NFVP	Nationaal Frequentie Verdeling Plan.
NOB	Nederlands Omroepproductie Bedrijf.
NOS	Nederlandse Omroep Stichting.
NOZEMA	Nederlandse Omroepzender Maatschappij.
NRU	Nederlandse Radio Unie.
NTS	Nederlandse Televisie Stichting.
OESO	Organisatie van Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OTA	Office of Technology Assessment
OW	Omroepwet (1967).
PAL	Phase Alternate Line. Een van de twee huidige Europese televisie-emissiestandaarden.
RDS	Radio Data Systeem.
REM	Reclame Exploitatie Maatschappij.
ROZ	Radio-Omroep-Zender-wet (1935).
RW	Radiowet (1928).
STER	Stichting Ether Reclame.
UHF-band	De frequentieband van 300 tot 3000 MHz.
VECAI	Vereniging van exploitanten en machtigingshouders van centrale antenne inrichtingen.
VHF-band	De frequentieband tussen 30 en 300 MHz
WOB	Wet Openbaarheid van Bestuur.
WPR	Wet op de Persoonsregistratie
WTV	Wet op de Telecommunicatievoorzieningen, verving in 1989 de Telegraaf- en Telefoonwet van 1904.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1 STUDIE-OPDRACHT PROJECTGROEP

(Vastgesteld in de MCI op 4 juli 1989)

*Samenhang tussen lange-termijn ontwikkelingen
in nieuwe technologieën en die in de samenleving
op het gebied van de media.*

De opkomst van de informatietechnologie en daaruit voortvloeiende ontwikkelingen op het gebied van de media hebben zowel op nationaal als internationaal niveau toenemende invloed op het maatschappelijk bestel.

Na de eerste expansieve ontwikkelingen van de telecommunicatie-technieken, waarbij de aandacht voornamelijk was gericht op vraagstukken van vraag en aanbod; op stimulering van de technische ontwikkelingen en aanpassing op economisch, sociaal en juridisch terrein is men nu in een fase beland, waarbij zich geheel nieuwe situaties voordoen en nieuwe trends zich aankondigen. Monopolieposities van de PTT's zijn doorbroken; de PTT's moeten steeds meer concurreren op de nationale markten en proberen zelfs tot de internationale markten door te dringen, waardoor zij soms met elkaar in competitie komen. Mede als gevolg hiervan is verschuiving waarneembaar van politieke naar private verantwoordelijkheden. Door overnames en samenvoegingen zijn internationale industriële giganten ontstaan die de kostbare ontwikkeling van technologie en de introductie daarvan beheersen.

Op mondiaal niveau en daarnaast op EG-niveau worden afspraken gemaakt over handel in telecommunicatiediensten en goederen, internationale standaardisatie en tarieven, waarvan de juridische implicaties niet altijd met elkaar in lijn zijn. Nationaal blijken de bestaande wet- en regelgeving, organisatiestructuren en internationale (handels-)afspraken over uitwisseling van media, producten en diensten, niet of niet volledig te zijn afgestemd op de ontwikkelingen in de maatschappij van sociale, culturele en economische aard. En daar waar nieuwe regelgeving plaats heeft gevonden of onderweg is, blijkt deze te worden achterhaald door de nog steeds veranderende technologische en maatschappelijke ontwikkelingen, in het bijzonder als de regels gestoeld zijn op de huidige stand van de techniek.

De welhaast autonome macht van het technische traject Direct Broadcasting Satellites en High

Definition Television (DBS, HDTV) en de liberalisering in media- en telecommunicatiewetgeving in Europa nopen de Nederlandse overheid tot een bezinning op sterkten en zwakten van Nederlandse bedrijven en organisaties aan de aanbodkant (uitgevers, facilitaire AV-bedrijven, omroepen, kabeltelevisie-exploitanten) en aan de vraagkant (reclame, voorlichting, marketing etc.) om op genoemde trends in te spelen.

Voor Nederland is het van belang om in verband met deze veranderde omstandigheden inzicht te verkrijgen in: de belangrijkste "trends" in ontwikkelingen van nieuwe technologieën met nieuwe mogelijkheden en toepassingen; de verschuivingen in de verhouding tussen de economische, culturele en sociaal/maatschappelijke actoren, alsmede de verschuivingen in doel en inhoud van het overheids-mediabeleid, en de juridische, bestuurlijke en organisatorische repercussies daarvan; voorts in de internationale ontwikkelingen met name die in EG-verband welke invloed (kunnen) hebben, op het nationale beleid. Het is dan ook zaak om duidelijk in beeld te brengen de bovengenoemde effecten van de nieuwe technologieën en de daarmee verband houdende maatschappelijke ontwikkelingen op het nationale mediabeleid, met name op de media wet- en regelgeving.

Het is duidelijk dat een dergelijke beeldvorming bijzonder moeilijk zal zijn te verkrijgen, gezien de complexiteit en elkaar beïnvloedende aspecten van de materie. Een eventuele indeling naar technische voorzieningen die gebruikt worden, zou gezien de multifunctionaliteit van de informatiediensten en het daardoor vervagen van het technische onderscheid, geen grote duidelijkheid geven. Men zou daarom b.v. uit kunnen gaan van informatie-verkeersstromen volgens het BIT-rapport (Beleid Informatie Toepassingen) van de professoren Bordewijk en Ambak.

In bovengenoemd BIT-rapport worden 4 fundamentele informatie-verkeersstromen onderscheiden, die overeenkomen met verschillen in de posities en belangen van de betrokken partijen:

1. *Conversatie*: "Het door (twee) individuele deelnemers uitwisselen van bij hen aanwezige informatie volgens een onderling te regelen tijdschema" (bijvoorbeeld telefoon).

2. *Allocutie*: "De gelijktijdige, op directe kennisgeving gerichte overdracht aan een groep individuele deelnemers van een centraal samengesteld informatiepakket, volgens een door het

centrum bepaald tijdschema" (bijvoorbeeld omroep).

3. *Consultatie*: "Het selectief opvragen (inclusief het daarbij behorende zoekproces), door individuele deelnemers, van in één of meerdere centra aanwezige informatie op door elke deelnemer afzonderlijk te bepalen tijden" (bijvoorbeeld Viditel, teletekst, luisterlijnen van de PTT, teleteek).

4. *Registratie*: "De inzameling door een centrum van bij individuele deelnemers (bronnen) beschikbare informatie gedurende door het centrum per onderwerp vast te stellen tijden" (bijvoorbeeld verre-meteraflezing, brandalarm, telegenquête, tele-bestellingen opnemen).

Bij deze indeling in verkeersstromen dient de aandacht te worden geconcentreerd op die diensten en producten die te beschouwen zijn als publieksmedia (in ruime zin). Hierbij zij aangetekend dat het allocutie-aspect traditioneel het meest maatgevend is voor het begrip elektronische media. Wat het begrip media betreft, dient bepaald te worden welke definitie daarvoor nationaal en internationaal wordt gehanteerd.

Voorts dient rekening te worden gehouden met het feit dat bestaande tele-informatiediensten meer dan één verkeerspatroon kunnen omvatten.

Ten behoeve van de vereiste beeldvorming kunnen de door de betrokken ministeries in de bijgevoegde bijlage genoemde specifieke aspectvragen worden gerelateerd aan de vier informatiestromen.

Vervolgens zou men, ten behoeve van de gevraagde analyse, zulke onder een informatiestroom ondergebrachte groepen van vragen dienen te onderwerpen aan een aantal identieke vraagstellingen. Deze kunnen zijn:

a. Technisch.

Wat zijn de belangrijkste "trends" op technologisch gebied nationaal en internationaal.

Welke economische, culturele, sociologische, juridische en organisatorische aspecten en veranderingsprocessen zijn daaraan verbonden en geef zo mogelijk aan hoe die zich tot elkaar verhouden, hoe liggen de prioriteiten;

b. Internationaal.

Welke ontwikkelingen in EG verband (richtlijnen, uitspraken van het Hof van Justitie etc.) zijn er ten aanzien van de media te signaleren en in hoeverre hebben deze of zullen deze nationaal repercussies hebben, bijvoorbeeld op het gebied van (media) beleid en -wetgeving.

Welke ontwikkelingen zijn er op dit gebied in de Raad van Europa, GATT, ITU etc. en in hoeverre zijn deze wel of niet in lijn met eerder genoemde EG ontwikkelingen?

Welke andere internationale ontwikkelingen op het mediagebied zijn van belang (problematiek van grote en kleine landen);

c. Beleid nationaal.

Hoe heeft de Nederlandse overheid op de tendenzen die onder a en b zijn geïnventariseerd gereageerd, of is ze van zins te reageren?

Onder meer:

1. met wetgeving;
2. bestuurlijk, organisatorisch, bijvoorbeeld herstructurering van de omroep; PTT.
3. op veranderingen in de relaties:

Overheid op afstand; relaties tussen inhoudelijke verantwoordelijkheden van publiekrechtelijke en de private organisaties; de invloed van de consumptie op het cultuurproduct; de fusies van ondernemingen; het ontstaan van grote netwerken;

d. Beleid elders.

Hoe hebben diverse andere overheden gereageerd op de veranderde omstandigheden:

1. met wetgeving;
2. bestuurlijk, organisatorisch;
3. in hoeverre is er onderscheid met de situatie in Nederland.

e. Aanbevelingen.

De studie dient concepten en ontwikkelingslijnen aan te reiken die discussies en besluitvorming op bestuurlijk niveau kunnen ondersteunen.

Het kan van belang zijn om bij bovenstaande vragen rekening te houden met verschillende soorten van informatie en met specifieke bepalingen met betrekking tot overdracht van die informatie.

Het is overigens duidelijk dat het bij deze beschouwingen alleen kan gaan om de meest belangrijke nationale en internationale ontwikkelingen.

Er zal naar gestreefd worden de studie over bovengenoemde aangelegenheid in een half jaar af te ronden c.q. een interim rapport binnen die termijn gereed te hebben.

BIJLAGE 2 LIJST VAN ASPECT-VRAGEN VAN DE ICI

1) Hoe verhoudt het streven naar behoud van nationale culturele identiteit zich tot het streven naar stimulering van de Europese software industrie (televisie en filmproducties)?

2) Welke antimonopoliewetten ten aanzien van de media (omroep en pers) zijn reeds aanwezig of in ontwikkeling in andere landen zoals Duitsland, Engeland en Frankrijk? Wat is de feitelijke werking van deze regelgeving?

Hoe verhoudt zich dit tot de discussie die sinds enige tijd binnen de EEG gevoerd wordt over fusie-controles in het algemeen?

Is van deze gegevens gebruik te maken voor een eventuele Nederlandse regeling ter zake?

Deze ontwikkelingen waren te bezien in het perspectief van het politieke streven tot een interne markt in Europa te komen.

3) Welke ontwikkelingen zijn te melden over de spanning tussen de wens burgers te beschermen tegen een steeds toenemend mediaanbod enerzijds en de wens tot liberalisering anderzijds?

4) In dat verband, wat is mede met het oog op de betaalbaarheid voor burgers de technische, juridische en maatschappelijke haalbaarheid en betekenis van de toepassing van media-(inclusief T.V.-) meters voor het selectief mediagebruik.

5) Er worden steeds uiteenlopende schattingen gemaakt met betrekking tot het (Europese) reclamepotentieel voor de omroep en de verdeling daarvan over de Europese landen. Is het mogelijk hierin een reëler inzicht te krijgen?

Hoe is aan reclame in de omroep in de Europese landen wettelijk vorm gegeven?

6) Welke schattingen zijn er te maken over het eventuele succes van Direct Broadcasting Satellites (DBS) zowel in Nederland als in minder bekabelde Europese landen?

Welke gevolgen kan dit hebben voor het gebruik van de kabel en de kabelinfrastructuur?

Welke gevolgen kan dit hebben voor het programma-aanbod zowel in kwantiteit als kwaliteit?

7) Inmiddels wordt ook een zogenaamde Medium Power Satellite (MPS) ontwikkeld (bijv. de Luxemburgse Astra).

De DBS en MPS staan in concurrentie met elkaar. Kan meer inzicht worden gegeven in de financiële, technische en programmatische voor- en nadelen van beide systemen?

8) Welke schattingen zijn er te maken omtrent de ontwikkeling van High Definition Television (HDTV) in Europa? Zou de Nederlandse omroep dit systeem te zijner tijd ook moeten gaan toepassen? Wat zijn dan de kosten voor de omroep en voor de gebruikers, en wat zijn de macro-economische effecten hiervan voor de Nederlandse economie en wat de gevolgen voor de consument? Wat zijn de consequenties voor de Kabel-TV-exploitanten?

9) De radio-omroep zal in de naaste toekomst waarschijnlijk steeds meer concurrentie te duchten krijgen van de compactdisc. Een goede technische geluidskwaliteit voor de radio-omroep is daarom belangrijk. Het gebruik van omroepsatellieten is daarom mede voor radio-omroep relevant. Deze kunnen een groot aantal stereokanalen bevatten waarvan de kwaliteit vergelijkbaar is met die van de compactdisc. Is het wenselijk dat in de toekomst voor radiogeluids-overdracht gebruik wordt gemaakt van de omroepsatelliet?

10) a. In Nederland staan twee grote projecten op stapel op het gebied van interactieve videotex (Infodam en Proeftuin Noord-Brabant). Wat is inmiddels de stand van zaken met betrekking tot video-projecten in andere Europese landen?

b. Welk gebruik is te verwachten van data-omroep in Nederland, in het bijzonder na de komst van MAC/HDTV met een capaciteit van meer dan 1 megabit?

11) a. In Nederland komt abonnee-televisie nog nauwelijks van de grond. In enkele Europese landen lijkt abonnee-televisie wat meer voeten aan de grond te krijgen.

Wat is concreet de stand van zaken in Europa met betrekking tot abonnee- en kies-televisie?

b. Wie dient toegang te krijgen tot de teletekstkanalen van MAC/HDTV, waarmee omvangrijke consultatiediensten te verzorgen zijn?

12) In verband met het in EG kader streven naar een vrij verkeer van diensten en verminderde overheidsbemoeienis daarbij, is juridisch onderzoek gewenst maar de vraag in hoeverre de overheden betaling kunnen vragen voor het gebruik door private diensten van de reeds door de overheid gefinancierde infrastructuur.

13) Wat is de stand van zaken op het gebied van elektronisch uitgeven in Europa? Welke schattingen zijn te maken van de ontwikkelingen op dit terrein en de gevolgen hiervan voor de Nederlandse uitgeversindustrie?

14) Aan de hand van een analyse van het nationale mediabeleid van de belangrijkste Europese landen zou een prognose kunnen worden gemaakt over de vraag of het eventueel toekomstige eigen Europese beleid met betrekking tot media naar buiten een open of een beschermend beleid zal zijn.

15) In welke mate zal een eventueel eigen Europese beleid naar binnen toe de culturele identiteit van individuele landen als randvoorwaarde stellen? In dit verband is het nuttig aandacht te schenken aan de spanning tussen het benadrukken van de culturele pluriformiteit van de lidstaten enerzijds en de eigen culturele identiteit van een verenigd Europa anderzijds.

16) In beeld dient te worden gebracht:

a. wat de minimum vereisten zijn die het EG-recht stelt aan een Europees mediabeleid, waaraan EG-lidstaten deelnemen;

b. wat bij ondertekening van de Europese Conventie de juridische consequenties zijn van de voor Nederland uit het EG-verdrag voortvloeiende verplichtingen en van de uitspraken van het Europese Hof van Justitie (o.a. arrest 352/85 Bond van Adverteerders, dd. 26 april 1988)?

17) Beperkingen voor specifiek op Nederland gerichte reclame zijn noodzakelijk voor het tegengaan van weglekeffecten van reclamegelden, wat schadelijk zou zijn voor de financiering van het publieke omroepbestel. Bestaat er bij de thans voorziene substantiële uitbreiding van de reclamezendtijd (STER) nog voldoende economische rechtvaardigingsgrond voor het handhaven van reclamebeperkingen? Met andere woorden zal op de Nederlandse markt gerichte reclame in de toekomst niet gewoon worden gesteed via de STER?

18) Versterking van de nationale, respectievelijk Europese culturele identiteit kan worden gerealiseerd doordat de omroepen meer producties afnemen van, respectievelijk uitbesteden aan de Europese audiovisuele producten. Verhoudingsge-

wijs worden er echter aanzienlijk meer derde-landenproducties (in het bijzonder uit de VS) aangekocht. Voor zover dit iets zegt over de concurrentiepositie van de Europese, respectievelijk Nederlandse audiovisuele-industrie, is het dan mogelijk hierover meer gegevens te geven?

19) Is het mogelijk inzicht te geven in de verdeling van de reclamebestedingen over de geschreven pers en de audiovisuele media? Is hier met het oog op de perspectieven van elektronisch uitgeven in de toekomst nog sprake van gesegmenteerde markten?

20) Wat is de mogelijke rol van de publieke omroepzenders (onder beheer van NOZEMA), als *particuliere* exploitanten van teletekst of data-omroep worden toegelaten? Is de vrijheid van vennootschapsbelasting van de NV NOZEMA dan nog te handhaven?

21) Hoe verdraagt datatransmissie via ether-omroep zich met de exclusieve concessie voor datatransport van PTT Nederland NV?

22) Welke gegadigden zijn er voor exploitatie van het FM-radiodatasysteem (RDS) in verschillende Europese landen?

BIJLAGE 3. PERSONEN BETROKKEN BIJ HET PROJECT

De projectverantwoordelijken zijn ondersteund door drie wetenschappelijk secretarissen:

- drs. N. A. N. M. van Eijk, Instituut voor Informatierecht, Universiteit van Amsterdam,
- ir. L. G. Portielje, Vakgroep Telecommunicatie- en Verkeersbegeleidingssystemen, Technische Universiteit Delft,
- dr. P. Slaa, Stichting 'Het Persinstituut', Universiteit van Amsterdam (vanaf 1 april 1990).

De projectgroep kwam 25 maal bijeen.

Voorts hebben de volgende personen een inhoudelijke bijdrage geleverd:

- van het Instituut voor Informatierecht:
 - mr. J. J. van den Beukel,
- van de Stichting 'Het Persinstituut':
 - dr. W. A. G. A. Bouwman,
 - drs. M. D. de Kruijk, (tot 1 april 1990),
 - dr. O. Scholten,
- van de Technische Universiteit Delft:
 - ir. J.-P. Linnartz,
 - ir. P.S.G. Joosten.

Secretariële ondersteuning werd verleend door:

- mw. N. Kay - De Jong (vakgroep TVS, TUD),
- mw. C. Mulié-Velgersdijk (Stichting 'Het Persinstituut'),
- mw. L. Groenendaal (Buruma Maris Scheer),
- mw. A. van Leeuwen (idem),
- mw. M. ten Have (idem),
- mw. M. Timme (idem).

Ten behoeve van het project werden werkbezoeken gebracht aan:

- PTT Research Neher Laboratorium (ir. H.B.

Groen, ir. H.T. Nijhuis, ir. R. ter Horst)

- PTT Telecom afd. Netwerkbedrijf (dr. ir. C. Bakker)

- PTT Telecom afd. Standards and International Affairs (W van Amstel, C. Eng)

- Philips Nat. Lab. (ir. B.L.A. Waumans, dr. T.J.B. Zwanenburg)

- PTT Telecom afd. Netwerkbedrijf OT (H.K. de Zwart, P. de Vries, J. Doeven)

- NKF Kabel bv. (ir. J.P. van der Fluit, ing. A. van der Tuuk, ir. H.M. Mulders, ir. C.M.C. Hooghiemstra, ir. W.L.S. Mathu, ing. J.Th. van Eck)

- Vitel Communicatie bv./Tares Technisch Adviesbureau bv. (ir. J.P. van der Fluit, ir. R.A.J. Sjerp)

Tevens werd een aantal congressen en symposia bezocht, waaronder de volgende:

- 'New horizons in electronic media,' symposium ITU, 4-7 oktober 1989, Genève.

- Oprichtingsbijeenkomst Stichting Nederlands Platform Hoge Definitie Televisie, 7 december 1989, Hilversum.

- Telematicadagen 1990, januari 1990, Beurs van Berlage, Amsterdam.

- 'RACE,' IEEE-lezingendag, 24 januari 1990, Delft.

- 'La régulation de la liberté de la communication audiovisuelle,' wetenschappelijk congres van het Institut International du droit de l'audiovisuel, 2-3 februari 1990, Aix-en Provence.

- 'Cable television and satellite broadcasting,' Financial Times conference, 28 februari en 1 maart 1990, Londen.

- 'RACE,' IEEE-lezingendag, 24 januari 1990, Delft.

- 'Sport, informatiemonopolies en vrije nieuwsgaring' IVIR-studiedag, 29 mei 1990, Amsterdam.

- 'Fiber to the home,' RACE-workshop, 26 juni 1990, Brussel.

- 'Breedband communicatiesystemen,' IEEE-lezingendag, 19 april 1990, Eindhoven.

BIJLAGE 4. PERSONEN EN INSTELLINGEN DIE COM- MENTAAR HEBBEN GELEVERD OP HET INTERIMRAPPORT

- Mr. M.-C. van den Broek, drs. D. de Bruijn, drs. A. Hezemans, R. Rosendaal, drs. W. Schaap, drs. H. Wolffert, allen ministerie van Economische Zaken.

- Ir. J. P. van der Fluit, Vitel Communicatie bv.

- Prof. dr. C. P. M. van der Haak, hoofd Directie Omroepzaken, en drs. W. Bekkers, hoofd Afdeling Kijk- en Luisteronderzoek, NOS, Hilversum.

- Drs. G. J. Heijne den Bak, Commissariaat voor de Media, Hilversum.

- Interdepartementale Commissie Informatiebeleid, Den Haag.

- Prof. ir. C. de Jong, Technische Universiteit, Delft.
- Mr. J. W. Kalkman, secretaris Mediaraad, Den Haag.
- Dr. W. Knulst, Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- Drs. F. Kolvenbach, DIAM bv, Arnhem.
- Drs. L. H. A. Lichtenberg, Bedrijfsfonds voor de Pers.
- Raad van Advies voor Bibliotheekwezen en Informatieverzorging, Den Haag.
- R. Rienstra, Eurimages, Raad van Europa, Straatsburg.
- Drs. R. F. Rijntjes, secretaris Economische Zaken, Vereniging De Nederlandse Dagbladpers, Amsterdam.
- Ir. R. A. J. Sjerp, TARES bv, Maarssen.
- P. de Wit, directeur OLON, Nijmegen.
- H. K. de Zwart, adviseur NOZEMA, Den Haag.

BIJLAGE 5. VEEL GERAAD- PLEEGDE LITERATUUR EN JURISPRUDENTIE

In deze publikatie wordt in de tekst nagenoeg geheel afgezien van de gebruikelijke wetenschappelijke verwijzing naar geraadpleegde literatuur. Hieronder wordt een overzicht gegeven van enkele publikaties die sterk aan de inzichten van de auteurs hebben bijgedragen. Voor een meer uitvoerige verantwoording van de wetenschappelijke literatuur die de auteurs heeft geïnspireerd zij verwezen naar het notenapparaat van de eerste achtergrondstudie voor het project (zie bijlage 6).

Literatuur:

- *Beleidsnotitie Informatievoorziening in de openbare sector*. Tweede Kamer (1987-1988) 20 644, nrs. 1-2 ("BIOS-nota").
- Commissie Steenbergen, *Signalen voor straks. Een nieuwe richting voor de PTT*. Den Haag, 1985.
- Jong, C. de. *Waarmee kan ik u van dienst zijn? Vraag en aanbod in de telecommunicatie*. Delft, 1990. Oratie TU Delft, 6 juni 1990.
- Knulst, W. P. *Mediabeleid en cultuurbeleid*. Den Haag, 1982.
- Knulst, W. *Van vaudeville tot video: een empirisch-theoretische studie naar verschuivingen in het uitgaan en het gebruik van media sinds de jaren vijftig*. Den Haag, 1989.
- *Nota over het Massamedia-beleid*. Tweede Kamer (1974 - 1975) 13 353, nrs. 1-2 ("Nota Van Doorn").
- *Nota Telematica Verkeer en Vervoer*. Tweede Kamer (1989-1990) 21 449, nrs. 1-2.
- *NOZEMA 2000*. Hilversum, 1990.
- Office of Technology Assessment, *Critical*

Connections. Communications for the future. Washington, 1990.

- *Overheidsbeleid op het terrein van de informatie - een probleemstellende verkenning*. Tweede Kamer (1980-1981) 16 406, nrs. 1-2.
- Projectgroep Beleid Informatietoepassingen, *Basis voor een tele-informatiebeleid*. Den Haag, 1983.
- *Toekomstvisie VECAI*. Dordrecht, 1990.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, *Samenhangend mediabeleid*. Den Haag, 1982.

Jurisprudentie

(tussen [...] vindplaats):

- Europees Hof voor de Rechten van de Mens:
 - 28/3/1990, *Groppera* [Mediaforum, 90/5].
 - 22/5/1990, *Autronic* [Mediaforum, 90/7-8].
- Europees Hof van Justitie EG:
 - 30/4/1974, *Sacchi* [Jur 1974, 408].
 - 18/3/1980, *Debaue* [Jur 1980, 854].
 - 20/3/1985, *British Telecom* [Computerrecht, 1985/6].
 - 26/4/1988, *Kabelregeling* [Schwartz, I., e.a., *Omroep zonder grenzen*. Amsterdam, 1989].
- Nationaal:
 - KB, 26/8/1975, *Veronica* [AB 1977, 29].
 - Vz ARRS, 6/7/1982, *Schagen* [AB 1989, 13].
 - Vz ARRS, 30/8/1989, *Cable One* [Mediaforum 89/1].
 - Vz ARRS, 29/9/1989, *RTL-Veronique* [Mediaforum 89/2].

BIJLAGE 6. LIJST VAN ACHTERGRONDSTUDIES

- Arnbak, J. C., J. J. van Cuilenburg & E. J. Dommering, *Openbare informatievoorziening en informatiebeleid in Nederland. Stand van zaken en analyse*.
 - McQuail, D., *Electronic media policy in Western Europe. Current situation and trends in fifteen countries*.
 - Gamham, N., *The UK broadcast duopoly policy*. Amsterdam/Delft, 1990.
 - Kaam, B. van, *Enige regelmatigigheden bij de introductie van nieuwe informatietechnieken*. Amsterdam/Delft 1990.
- De achtergrondstudies (400 pagina's zijn gebundeld en uitgegeven onder de titel *De Openbare Elektronische Informatievoorziening* door Otto Cramwinckel Uitgever, Amsterdam. ISBN 9071894 19 3. Verkrijgbaar bij de uitgever of via de boekhandel.

TREFWOORDEN

'06-diensten, 21, 45, 93, 98

Aanbiedersconcentratie (zie ook cross-ownership), 22, 24

aandachtsmarkt: zie communicatiemarkt

afweerfunctie, 71, 79, 89, 95, 103

audiotex, 21, 93, 98

audiovisuele

- productie, 25 *ev*

- sector, 21, 22, 23, 25, 27

auditorium-model, 83

B-ISDN, 39, 120

CD-Rom, 61, 96

COBO-fonds, 27

commissie Steenberg, 114, 127

commissie Zegveld, 39, 115, 120

communicatiemarkt, 29, 30, 63

communicatievrijheid, 65, 70 *ev*, 79, 89, 95, 103, 109, 121

convergentie-paradox, 16

'cross-ownership', 16, 25, 48, 51, 59, 65, 115

cultuurbeleid, 64

Databank, 61, 29

datacasting, 7, 27, 29, 31, 35, 45, 64, 99, 107, 110, 117, 120

DBS: zie omroepsatelliet

digitalisering, 35

draadomroepinrichtingen (zie ook kabeltelevisie), 11, 45

'dual product market', 29, 62

EG-verdrag, 33, 65

efficiency, 74, 90, 96, 104, 111

eigendomsrecht, 74, 81, 90, 95, 104, 121

Eurimage, 27

Europees Hof voor de rechten van de mens, 33, 65

Europees Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden, 33, 65

expressie-model, 83, 85

Faxkrant, 21

foliosector, 19, 20, 22, 23, 61, 62

forum-model, 83, 85

frequentieplanning, 42, 45, 66, 116, 128

Glasvezel, 39, 60, 116, 120

grensgeschillen, 42, 111

groeicyclus, 22, 23, 38, 63

HDTV, 40, 60, 85, 96, 115, 121

Hof van Justitie EG, 33

Industriebeleid, 107

informatiemarkt: zie communicatiemarkt

informatiemakelaars (zie ook kiosk-instantie), 61

infrastructuur, 7, 9, 10, 11, 36, 107 *ev*

innovatiebeleid, 104

ISDN, 39, 53, 119, 120

ITU, 33, 66

Kabel(televisie)-

-exploitant, 11, 25, 28, 37, 41, 45, 63, 116, 117

-krant, 19

kiosk-instantie, 101, 103

kostentoerekening

collectieve -, 29, 99

individuele -, 29, 60, 64, 100

kruissubsidie, 29, 51

Maecenas-beleid, 46, 73
market failure, 37, 107, 112, 117
media-abundance, 51, 79
mediafuncties, 80, 83
meeliften (van nieuwe met bestaande informatiediensten), 64, 96, 112
MVDS, 39, 114, 115, 120
must-carry rules, 84

Nutsdienst, 11(*def*)

Omroep
 publieke -, 43, 44
omroepsatelliet, 34, 42, 46, 49, 60, 81, 84, 109, 120, 129
omroepstelsel
 commercieel -, 44, 83
 dual -, 47, 51, 82
 mediterraan -, 51, 83
 publiek -, 51, 82
omroepzendernet, 11, 19, 27, 45, 110

Open Network Provision, 33, 96, 114
OSI-model, 9, 10
OTA, 58

Pluralisme (zie ook pluriformiteit), 71
pluriformiteit
 - van informatie-aanbod, 71, 93
 interne -, 44
 maatschappelijke -, 17, 60
 -zonder-structuur, 17
presentatievorm, 35, 40, 58, 60
privacy, 74, 81, 90, 95, 103, 121
programmavoorschrift, 44, 46
publieksconcentratie, 22, 60

Raad van Europa, 27
RABIN, 5
RACE, 39, 53
Radio Data System (RDS), 35, 93, 99, 117
Radio Omroep Zenderwet, 11, 45, 126
randapparaat, 35, 61
reclame, 29, 31, 32, 48, 50, 62, 87
relative constancy, 22, 24, 63

Schaarste
 frequentie-, 42, 45
 technische -, 112
Stimuleringsfonds Nederlandse Culturele Omroepproducties, 27, 44
stromingscriterium, 43
subjectieve uitingsvrijheid, 71, 79, 89, 95, 103
substitutie, 53
syndicating, 63
system integrator (zie ook kiosk-functie), 61

Telecommunicatie
 -beheersvraagstuk, 10, 11, 42, 58, 121
 - beheerssfeer, 10, 11, 12, 109, 121
 -infrastructuur: zie infrastructuur
tele-informatiedienst, 7, 8, 9, 10, 11, 34
telematica, 35, 59
teletext, 19, 35, 49, 98, 99, 117
Teletekst, 19, 21, 36, 45, 53, 61, 93, 99
toegang
 - tot informatie, 71
 - tot de communicatiemarkt, 29, 31, 71
 - tot de infrastructuur, 28, 71, 109
transparantie, 74, 81, 96, 104, 111, 121
transport-
 -capaciteit, 35, 40, 99
 -dienst, 10, 36

Videotex, 19, 21, 29, 31, 61, 93, 97

Wet Openbaarheid van Bestuur, 31, 97
Wet op de Persoonsregistratie, 31
Wet Telecommunicatie Voorzieningen, 11, 31, 126

Zorgfunctie, 71, 79, 89, 95, 103
zuilenpluriformiteit, 17

OVER DE AUTEURS

J.C. Arnbak is hoogleraar tele-informatietechniek aan de Technische Universiteit Delft en lid van de Raad van Advies voor Post en Telecommunicatie (RAPT). Als lid van de Commissie-Steenbergen was hij nauw betrokken bij de verzelfstandiging van de PTT.

J.J. van Cuilenburg is hoogleraar communicatiewetenschap aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar-directeur van de Stichting 'Het Persinstituut', instituut voor openbare communicatie en informatievoorziening. Hij is voorts lid van de Mediaraad en van de Raad van Advies voor Post en Telecommunicatie (RAPT), en bestuurslid van het Bedrijfsfonds voor de Pers.

E.J. Dommering is hoogleraar informatierecht aan de Universiteit van Amsterdam en hoogleraar-directeur van het Instituut voor Informatierecht. Hij is voorts compagnon bij Buruma Maris Scheer, advocaten en belastingadviseurs te Den Haag en Rotterdam.

Dit boek bevat een studie naar de ontwikkelingen in de openbare elektronische informatievoorziening. De vastigheden van het oude medialandschap raken overspoeld door herstructureringen in de vorm van verbindingen en ontvlechtingen in de communicatiesector. Het is dan ook niet toevallig dat de studie afgekort kan worden tot VOC. De technologische ontwikkeling kan worden gezien als een stuwende kracht die innovatiegolven opzweept, maar die evenals de autonome zeewind verschillende koersen en bestemmingen toestaat. Een negental scenario's voor overheidsbeleid op het gebied van omroep, elektronisch uitgeven en de telecommunicatienetten zijn gekenschetst met maritieme woorden die verschillende wijzen van navigatie in een onbekende of zelfs risicovolle omgeving weergeven. Het tijdperk van de VOC, waarin de bestuurlijke en technologische veranderingsprocessen in de Nederlandse samenleving niet werden omzeild, zonder dat overigens de culturele identiteit overboord ging, kan in de huidige internationale dynamiek tot voorbeeld strekken. Zoals in de Gouden Eeuw zijn er wederom veel nieuwe banden te knopen en veel problemen te ontknopen. Daarvoor kan een kaart van de verbindingen- en ontvlechtingstendensen in het huidige informatieverkeer een belangrijk hulpmiddel zijn.

Dit boek is geschreven in opdracht van de ministeries die het meest betrokken zijn bij de elektronische informatievoorziening.

**Otto Cramwinckel Uitgever
ISBN 90 71894 15 0**

