

# Het nieuwe telecommunicatie- en mediabeleid: een andere markt, een andere overheid?<sup>1</sup>

Wim Hulsink<sup>2</sup>

*TPE heeft in het verleden regelmatig aandacht besteed aan de rol van nieuwe technologieën. De nieuwste ontwikkeling op telecommunicatie- en media gebied, de Elektronische Snelweg, was nog niet aan bod gekomen. In onderstaand artikel geeft de auteur een uitgebreid overzicht van de initiatieven van de Amerikaanse, Europese en Nederlandse overheden op dit gebied. Hij vraagt zich af hoe deze ambitieuze programma's te rijmen zijn met de plannen van diezelfde overheden voor een volledige liberalisering van de telecommunicatiemarkt. In dit verband is, signaleert hij, bij het Nederlandse beleid sprake van een 'Ti-ta-tovenaarsyndroom'. (Van de redactie).*

Tot 1994 werd de beleidsdiscussie in telecommunicatie-, media-, en kabelland nog gedomineerd door de vraag: 'Hoe is uitvoering te geven aan de liberalisatie van de markt, de verzelfstandiging of privatisering van overheidsbedrijven en deregulering van wet- en regelgeving?' Uitgangspunt hierbij was een geleidelijk terugtreden van de overheid in deze sectoren en de vervanging van een publiek monopolie door meer marktgeoriënteerde regimes, waarin spraaktelefonie en infrastructuurbeheer vooralsnog exclusief voorbehouden zijn aan de PTTs. De deadline voor een echte open Europese telecommunicatiemarkt is gesteld op 1998. Vanaf 1994 echter, lijken liberalisering, privatisering en deregulering naar de achtergrond verdwenen en vervangen te zijn door nieuwe mobiliserende concepten waarin de overheid een meer prominente en actieve

---

<sup>1</sup> Dit artikel is een gewijzigde en geactualiseerde versie van een hoofdstuk dat werd gepubliceerd in: H. Bouwman en L. van de Wijngaert (red) (1996), *Multimedia en Route. Tien Notities over Multimedia en Internettoepassingen*. Amsterdam: Otto Cramwinckel. Met dank aan twee anonieme referees voor hun opbouwende bijdrage.

<sup>2</sup> Wetenschappelijk Medewerker. Science Policy Research Unit (SPRU), University of Sussex (Brighton). Tel. +44 1273 678165; fax +44 1273 685865; e-mail w.hulsink@sussex.ac.uk

rol vervult. Het gaat hierbij om de ontwikkeling van een Nationale Informatie Infrastructuur en de aanleg van elektronische snelwegen. Zowel Amerikaanse als Europese overheden proberen de wording van een breedbandig, breed toegankelijk en interactief informatie-netwerk te stimuleren door een voorwaardenschepend beleid te initiëren dat enerzijds gericht is op het creëren van marktruimte en het versterken van de economische structuur van de informatie-, media en communicatiesector (onderwijs en training, kennistransfer, marktordeningsbeleid, fiscale investeringsstimuli en dergelijke) en anderzijds door een gerichte subsidiëring van proefprojecten met nieuwe technologieën en diensten. Tegelijkertijd wordt geprobeerd de publieke functie van basiscommunicatie-voorzieningen veilig te stellen door middel van het instellen van een adequaat wettelijk kader met betrekking tot universele dienstverlening, vrije toegang tot openbare netwerken en basisdiensten, doorgifteplicht van bepaalde programma's en diensten, en eerlijke mededinging. Kort samengevat, elektronische snelwegen zijn geen doel op zich, maar zijn veelmeer een hulpmiddel om andere doelen te bereiken (Tweede Kamer 1995).

Vergeleken met de bescheiden aanpak van de Nederlandse overheid ten aanzien van de aanleg van de elektronische snelweg, moet het Digi-Delta Plan van Maurice de Hond (1995) als 'groots en meeslepend' worden getypeerd. De Hond's Digi-Delta Plan voorziet in de verglazing van Nederland, ondersteund door stimulansen aan de zowel de aanbod- als de vraagzijde. Voor de aanleg van dit nationale glasvezelkabelnetwerk dat tot in iedere woning reikt wil de Hond 20 miljard gulden vrijmaken. De financiering van dit mega-project zal plaats vinden via een renteloze lening toegekend aan een geselecteerde exploitant en uit de opbrengst van de aandelen KPN. De uitbater van het glasvezelnetwerk zal in ruil voor de verleende concessie de tarieven voor de gebruikers laag moeten houden. De stimulansen aan de vraagzijde zijn gericht op het bevorderen van de aanschaf van apparatuur (bijvoorbeeld beperkingen afschaffen van het schenkingsrecht voor computer-apparatuur en -opleidingen). De stimulansen aan de aanbodzijde omvatten het instellen van afnamegaranties voor potentieel succesvolle projecten en allerlei fiscale voordelen om het gebruikt te stimuleren.

Het plan van de Hond voor een massale verglazing is echter op drijfzand gebaseerd: het is zowel in technologische, economische als Europeesrechtelijke zin niet haalbaar. De huidige technische flesschals van het kabelnet is niet zozeer de (coax)kabel zelf als wel het schakelsysteem en de netwerk-besturing enerzijds, en de versleutelings- en afrekenapparatuur anderzijds. Reële transmissiealternatieven, zoals computernetwerken (LAN/WAN), ISDN, mobiele systemen, de satelliet, en allerlei hybride combinaties (*Hybrid Fibre Copper*, 'wireless in the local loop') en de invloed van digitale compressietechnieken, zullen een zware wissel trekken op de toekomst van kabelnetten. Verder is het

nog maar de vraag of het plan voor het nationale glasvezelnet dat tijdelijk door één exploitant wordt uitgebaat niet in strijd is met het Verdrag van Rome en de (bijna) volledig opengestelde Europese telecommunicatiemarkt. De economische problemen hebben niet zozeer betrekking op de modernisering en uitbreiding van de infrastructuur, maar vooral op de ontwikkeling van diensten en de produktie en distributie van informatie. Er is grote onzekerheid bij zowel netwerkexploitanten, dienstenaanbieders, als de overheid. Hoe moet de toegang van informatie- en dienstenaanbieders tot kabelnetwerken worden geregeld? Verdient de tendens naar horizontale en verticale integratie de voorkeur of moet excessieve markt- en ketenmacht juist voorkomen worden door ontbundeling? Wat is de effectieve vraag naar nieuwe diensten zoals video-op-aanvraag, telewinkelen en dergelijke?

Hoe zijn deze ambitieuze Elektronische Snelwegen-programma's van de Amerikaanse regering, de Europese Unie en de Nederlandse overheid nu te rijmen met de plannen voor een volledige liberalisering van de telecommunicatiemarkt? Is hier sprake van een schijnbare tegenspraak tussen zowel een gewenste toename van overheidsinterventie in de vorm van het creëren, coördineren en beheren van de nationale informatie-infrastructuur alswel een noodzakelijke vermindering van de wet- en regelgeving in de informatie-, media- en communicatiesector? Deze vraag staat centraal in onderstaande bijdrage.

Het betoog is op de volgende manier opgebouwd. Allereerst zal een korte toelichting worden gegeven op de plannen voor een grootschalig breedband informatienetwerk, zoals ontvouwd door de Amerikaanse federale overheid en de Europese Unie. Daarna zal het Nederlandse initiatief voor de totstandkoming van een Nationale Informatie Infrastructuur kort worden besproken. Ten slotte wordt de haalbaarheid van dit plan van de Nederlandse overheid centraal gesteld door te kijken in hoeverre private en publieke actoren in hun strategisch gedrag worden beperkt door institutionele belemmeringen. Een drietal (mogelijke) complicaties wordt behandeld: de padafhankelijkheid van de strategieën van ondernemingen, de trage en risicomijdende politieke besluitvorming en onduidelijkheid over de nieuwe rol van de overheid in de informatie- en communicatiesector.

## 1. Amerikaanse en Europese initiatieven inzake de Electronische Snelweg

### *De Verenigde Staten*

Het Amerikaanse initiatief tot een universele informatie infrastructuur is officieel gelanceerd in september 1993 met de publicatie van het beleidsdocument *The National Information Infrastructure: Agenda for Action*, gevolgd door een plan van aanpak, zoals neergelegd in *The Global Information Infrastructure: Agenda for Cooperation*, gepubliceerd ruim een jaar later in februari 1995. De plannen voor de aanleg van een fijnmazig net van elektronische snelwegen, dat bedrijven, huiskamers, scholen, ziekenhuizen en overheidsinstellingen met elkaar verbindt, zijn een speerpunt in het beleid van President Clinton en Vice-President Gore. Het Amerikaanse programma voor een Nationale Informatie Infrastructuur (NII) is geënt op de volgende uitgangspunten:

- het aanmoedigen van investeringen uit de private sector
- het bevorderen van concurrentie en deregulering
- het voorschrijven van open toegang tot het netwerk en de diensten voor zowel informatieaanbieders als gebruikers
- het creëren van een flexibel regulerend kader dat gelijke tred houdt met veranderingen in de techniek en de markt
- het garanderen van universele dienstverlening (IITF 1993; Department of Commerce 1995).

De Amerikaanse federale overheid stelt zich ten doel om projecten te initiëren die erop gericht zijn het bereik van geavanceerde diensten te vergroten (bijvoorbeeld tele-leren, tele-werken en tele-gezondheidszorg). De achterliggende bedoeling van de Amerikaanse inspanningen op het terrein van de nationale informatie-infrastructuur is een scala aan nationale sociale en economische doelstellingen te verwezenlijken. Hierbij wordt veelvuldig gerefereerd aan het consolideren van het technologische leiderschap in de belangrijke groeisectoren van de informatie-, media- en telecommunicatie-industrie, het verbeteren van de produktiviteit, de efficiency en effectiviteit van belangrijke maatschappelijke sectoren zoals de gezondheidszorg, onderwijs, en overheids-informatievoorziening, en het versterken van de groei en het algehele concurrentievermogen van de Amerikaanse economie.

De achtergrond van dit initiatief wordt gevormd door de strategische waarde van informatie die noodzakelijk is voor het effectief functioneren van bedrijven en burgers binnen een dienstensamenleving. Er is de sociaal-economische en politieke doelstelling om de toegang tot over de elektronische snelweg gedistribueerde diensten te verruimen voor een ieder om hiermee een

maatschappelijke tweedeling te voorkomen tussen de *information haves* en de *information have-nots*. Daarnaast heeft dit NII-plan ook een duidelijke industrie- en handelspolitieke strekking: "*Information is one of the nation's most critical economic resources, for service industries as well as manufacturing, for economic as well as national security. By one estimate, two-thirds of U.S. workers are information-related jobs, and the rest are in industries that rely heavily on information. In an era of global markets and global competition, the technologies to create, manipulate, manage and use information are of strategic importance for the United States. Those technologies will help U.S. business remain competitive and create challenging, high paying jobs. They also will fuel economic growth which, in turn, will generate a steadily-increasing standard of living for all Americans. That is why the Administration has launched the National Information Infrastructure Initiative (IITF, 1993, 5)*".

Het plan van de Amerikaanse overheid voor de aanleg van *the electronic super-highway* is opgezet als een samenwerkingsverband tussen het bedrijfsleven en de (federale) overheid om een groot scala van informatie- en communicatiediensten voor iedere burger aan te bieden. De bedrijven zullen verantwoordelijk zijn voor de ontwikkeling en het beheer van deze nationale informatie-infrastructuur en voor het leveren van informatie/communicatie diensten en additionele faciliteiten (apparatuur, software etc.). De rol van de overheid bestaat uit het scheppen van een beleidskader, dat enerzijds de actieve participatie van de particuliere sector in de ontwikkeling van een breedband-infrastructuur en het gebruik van nieuwe informatiediensten en -applicaties aanmoedigt, middels het bevorderen van marktwerking en het subsidiëren van experimenten en demonstratieprojecten. Tegelijkertijd behoort de overheid maatregelen te nemen om de rechten van burgers en bedrijven in een dergelijke digitale wereld voldoende te waarborgen (Department of Commerce, 1995). Hierbij moet gedacht worden aan de betaalbaarheid van basisdiensten, bescherming persoonlijke levenssfeer, regels inzake de beveiliging en versleuteling van informatie, bescherming van intellectuele eigendomsrechten, en het garanderen van gezonde mededinging in een convergerende media- en telecommunicatiesector.

De Amerikaanse federale overheid heeft een *Taskforce* ingesteld om de plannen voor een Nationale Informatie Infrastructuur te initiëren, concrete projecten te selecteren en de vorming van publiek-private samenwerkingsverbanden te stimuleren ten behoeve van de implementatie ervan. De *Taskforce*, die onder leiding staat van de Minister van Handel (en Industrie) Mickey Kantor (die de onlangs overleden Ronald Brown heeft opgevolgd), bestaat uit hoge ambtenaren van de verschillende departementen en bestuursorganen uit de Amerikaanse federale overheid, zoals de *National*

*Telecommunications and Information Administration, National Institute of Standards and Technology, Office of Management and Budget, Federal Communications Commission etc.* In de Adviesraad, ingesteld om de actieve participatie van maatschappelijk belanghebbenden in de bouw van de Nationale Informatie Infrastructuur aan te moedigen, hebben de volgende partijen zitting: bedrijven uit de telecommunicatiedienstverlening, kabeldistributie, omroepwezen, de computer- en software-industrie, en vertegenwoordigers van statelijke en lokale overheden, en consumenten- en andere maatschappelijke organisaties.

Onlangs heeft de Clinton/Gore-regering een verdere deregulering van de Amerikaanse telecommunicatie- en mediasectoren doorgevoerd, waarin de grenzen tussen *long distance communications*, lokaal en regionaal verkeer, en kabeldistributie, zoals gestipuleerd in de *1934 Communications Act, 1984/1992 Cable Act, en de besluiten van 1984*, die voorzagen in de opsplitsing van AT&T/Bell, nagenoeg zullen verdwijnen (US Congress, 1996). Zich gedeeltelijk baserend op een evaluatie van het wet- en regelgevend kader voor de telecommunicatie- en mediasector door de vorige Bush-regering, besloot de Democratische Clinton/Gore-regering de concurrentie tussen de *long distance operators*, zoals AT&T, MCI en Sprint, de zeven RBOCs, en de verschillende kabelmaatschappijen sterk aan te wakkeren. Het toenmalige regime van gesegmenteerde marktregulering beruste op een opdeling van het horizontaal en verticaal geïntegreerde Bell-systeem in lokale/regionale telecommunicatie-monopolies voor de van het moederbedrijf AT&T verzelfstandigde *Regional Bell Operating Companies* RBOCs en een geliberaliseerde markt voor de interregionale en internationale dienstverlening. In deze markt concurreert het afgeslankte AT&T met bedrijven als Sprint, GTE en MCI<sup>3</sup>. Voorts was het de telecommunicatiebedrijven verboden om zich op de markt voor kabeltelevisie te begeven.

Met de inwerkingtreding van de *Telecommunications Act of 1996* zijn (en worden) een groot aantal van deze marktbelemmeringen weggehaald. Eén van de gevolgen van de inrichting van dit nieuwe kader is een golf van interne en externe herstructurering van bedrijven. Zo heeft bijvoorbeeld AT&T geheel vrijwillig besloten om zich in drie ondernemingen op te splitsen, te weten Lucent Technologies (het voormalige AT&T Network Systems: schakel- en randapparatuur), AT&T Longdistance/Worldwide (de nationale en

---

<sup>3</sup> Deze opdelingsoperatie van het Bell-systeem, op grond van anti-trust redenen (i.e. marktdominantie en concurrentiebeperkende activiteiten), is ook wel bekend als de *AT&T-divestiture*. Hierin behield AT&T weliswaar haar equipmentdivisie, onderzoekslaboratorium Bell Labs, en de interregionale en internationale communicatiediensten, maar moest afstand doen van haar 22 lokale/regionale carriers.

internationale network/systems operator), en AT&T/Global Information Solutions/NCR (deze computertak zal worden afgestoten). Als gevolg van deze reorganisatie zullen ongeveer 40.000 banen verdwijnen. De RBOCs daarentegen lijken te opteren voor horizontale en verticale integratie: zo hebben SBC (Southwestern Bell) en PacTel (Pacific Telesis) enerzijds, en Bell Atlantic en Nynex anderzijds, onlangs besloten hun activiteiten te bundelen. Een andere RBOC, US West, heeft zich toegang verschaft tot de kabel- en de informatie/mediamarkt middels participaties in Continental Cablevision, Time Warner en TCI. Verder vindt op dit moment op de informatie- en mediamarkt een sterke concentratie plaats, zoals de fusie tussen Disney en Capital Cities/ABC, tussen NBC en Microsoft, tussen Viacom en Blockbuster, en de voorgenomen overname van Turner Broadcasting System door Time Warner/TCI.

Dit betekent echter niet dat de Amerikaanse overheid zich met deze dereguleringsoperatie helemaal heeft teruggetrokken uit de telecommunicatie, media- en kabelsector. Ten eerste heeft de federale overheid besloten dat een aantal dereguleringsmaatregelen pas van kracht worden als er in de monopolioïde lokale en regionale markten effectieve marktwerking is. Deze aandacht voor het koppelen van de volledige invoering van concurrentie in de convergerende telecommunicatie- en kabelmarkt en het bereiken van een bepaald niveau van gezonde mededinging tussen de RBOC-infrastructuur en de kabelnetwerken en tussen de vaste en de ether-infrastructuur, lijkt ingegeven om verregaande concentratie en cross-ownership en prijsdiscriminatie door dominante aanbieders te voorkomen. Zo mogen RBOCs pas actief worden in alle marktsegmenten binnen hun voormalig regionaal monopoliegebied, als zij voldoende concurrentie ondervinden van kabelbedrijven, mobiele operators, en van long-distance operators zoals AT&T, MCI en Sprint, die nu de (inter)lokale telecommunicatiemarkt mogen betreden. De *Council on Competitiveness* (1993: 9), een belangrijk adviesorgaan aan de Amerikaanse regering, heeft erop gewezen, dat het mededingsbeleid een belangrijk instrument moet zijn om de nationale informatie infrastructuur in markt-economische zin te ontsluiten: *"With the advent of competition, the key issue is not whether, but when, to permit incumbents into new lines of business and under what conditions, so that they cannot leverage their dominant position in one business to thwart competition in another (Council on Competitiveness, 1993, 9)."*

Ten tweede heeft de Amerikaanse federale overheid een aantal minimumregels voor de levering van communicatie-voorzieningen opgesteld, waaraan infrastructuur- en dienstenaanbieders zich moeten houden (NTIA, 1995; US Congress, 1996). Deze rechten van consumenten hebben onder meer betrekking op redelijke telefoon- en kabel tarieven, privacybescherming,

betaalbare toegang tot basisvoorzieningen en betaalbare prijzen voor randapparatuur, de keuze tussen meerdere netwerkaanbieders, en de eerbiediging van culturele diversiteit en lokale eigendomsrechten.

### *De G-7*

In het voorjaar van 1994 besloten de Amerikanen om parallel aan hun plannen voor een nationale informatie-infrastructuur, de ontwikkeling van een wereldwijde informatie-infrastructuur te stimuleren. Ook hier wordt gewezen op de bijdrage die de ontwikkeling van informatienetwerken op mondiaal niveau (GII = Global Information Infrastructure) heeft op het bevorderen van handel en productiviteit, en het verspreiden van participatieve en democratische idealen. In de woorden van Vice-President Al Gore (1994): *"The GII will be the key to economic growth for national and international economies. (...) The Global Information Infrastructure offers instant communication to the great human family. (...) To promote ... to protect ... to preserve freedom and democracy, we must make telecommunications development an integral part of every nation's development. Each link we create strengthens the bonds of liberty and democracy around the world. By opening markets to stimulate the development of the global information infrastructure, we open lines of communication."*

De Amerikanen hebben hun ideeën over de opbouw van een mondiale informatie infrastructuur verder besproken en uitgewerkt binnen de G-7 groep van grote en rijke landen, andere internationale gremia (zoals de OESO en de ITU) en in bilateraal overleg met de Europese Commissie en de Japanse overheid. Voor de ontwikkeling van een wereldwijde informatiesamenleving heeft de G-7 groep een aantal uitgangspunten voorgesteld, waarin de Amerikaanse invloed onmiskenbaar valt te herkennen. De vijf kernprincipes van de Nationale Informatie Infrastructuur zijn het bevorderen van dynamische concurrentie, het aanmoedigen van particuliere investeringen, het ontwikkelen van een flexibel regulerend kader, het waarborgen van open toegang tot netwerken en het verzekeren van de universele dienstverlening van basis communicatiediensten. Hieraan zijn drie nieuwe uitgangspunten toegevoegd, te weten het bevorderen van democratische gelijkheid voor burgers, het stimuleren van diversiteit van 'inhoud' (in termen van cultuur en taal), en aandacht voor minder ontwikkelde landen en wereldomvattende samenwerking (G-7 Ministerial Conference on the Global Information Society 1995). Een aantal geselecteerde projecten wordt nu binnen het G-7 verband verder uitgewerkt, zoals het stimuleren van wereldomspannende naadloze breedbandnetwerken en mondiale telematica-toepassingen in de gezondheidszorg, overheidsdienstverlening, training en onderwijs, het midden- en kleinbedrijf, elektronische musea en bibliotheken etc.



### *Europese Unie*

Ook de Europese Unie heeft in navolging van de Amerikaanse Clinton/Gore regering plannen ontwikkeld die voorzien in de constructie van een hoogwaardige informatie-infrastructuur. De juridische basis hiervoor werd reeds gelegd in het Verdrag van Maastricht uit 1992 (een belangrijke aanvulling op het EEG-Verdrag uit 1957), waarin de Europese Unie de taak op zich neemt om Trans-europese netwerken te ontwikkelen op het terrein van de telecommunicatie, energie en transport. Het Witboek van de Europese Commissie van januari 1994 onderstreept het belang van grootschalige investeringen in grensoverschrijdende informatie-, energie- en vervoersnetwerken als middel om het concurrentievermogen van de Europa te versterken. Tevens verwacht men dat dergelijke investeringen een positieve bijdrage zullen leveren aan de de werkgelegenheid en de algehele groei binnen de Europese Gemeenschap (Europese Commissie, 1994a).

De Europese Commissie hanteert daarbij als uitgangspunt, dat het ontbreken van open en concurrerende markten (dat wil zeggen marktfragmentatie) een serieuze belemmering kan vormen voor het optimaal gebruik en de ontwikkeling van Transeuropese netwerken voor zowel exploitanten als consumenten. De Commissie gaat er verder vanuit dat er weinig financiële ruimte voor infrastructurele investeringen bestaat (zowel op het niveau van de Unie als van de individuele lidstaten). Naast het traditionele EU-instrumentarium moet er daarom naar alternatieve vormen van financiering worden gezocht, zoals het stimuleren van een grotere inbreng van de private sector, publieke-private samenwerking, en de uitgifte van 'Euro-obligaties'. Tevens houdt de Europese Commissie rekening met de de trage besluitvorming inzake het voorbereiden, plannen, goedkeuren en uitvoeren van dergelijke grootschalige infrastructuurprojecten.

Met betrekking tot het stimuleren van Transeuropese Informatieruimte stelt de Europese Commissie (1994a) de volgende prioriteiten vast:

- de verspreiding van optimale gebruiksmethoden en ontwikkeling van informatie- en communicatie applicaties (tele-overheid, koppeling van netwerken tussen nationale overheidsinstellingen, tele-werken, tele-opleiding);
- opbouw van een regelgevend kader dat een evenwicht biedt tussen concurrentie en sociale doelstellingen (universele diensten en bescherming persoonlijke levenssfeer);
- een pakket van basisdiensten voor de gehele Europese Unie (normalisatie, interoperabiliteit);
- aanpassing van bestaande opleidings- en trainingsstelsels (informatica, afstandsonderwijs);

- beheersing van de technologie en versterking van de Europese informatie- en communicatie-industrie (technologie-, innovatie-, en handelsbeleid).

Het bedrag van de geldelijke middelen dat voor het jaar 2000 nodig zal zijn, wordt geschat op minimaal 150 miljard ECU. De Europese Commissie zelf heeft 67 miljard ECU aangewezen om te investeren in belangrijke projecten in het informatie- en communicatiedomein. Het leeuwendeel van de investeringen zal echter door de privé sector opgebracht moeten worden. Voor het verder invullen van de plannen voor een hoogwaardige transeuropese informatie-infrastructuur stelt de Commissie een *task force* voor, waarin zowel de Europese instellingen en de media- en telecommunicatie-industrie vertegenwoordigd zullen zijn. In navolging op het advies van de Commissie heeft de Europese Raad in december 1993 een *Groep van Prominenten* onder voorzitterschap van de EU-Commissaris Bangemann ingesteld en hen verzocht een verkennende studie uit te voeren op het terrein van de informatiemaatschappij en een actieplan van specifieke maatregelen en middelen op te stellen, dat voorziet in een snelle en effectieve ontwikkeling van een geavanceerde Europese informatie-infrastructuur. In deze Groep van Prominenten (1994) zaten vertegenwoordigers van grote Europese bedrijven uit de media- en telecommunicatiesector, de electronica-branche, de uitgeverij en de computer-industrie. Het Bangemann rapport bevat zowel een indringende analyse van de Europese situatie als een remedie om verbeteringen aan te brengen<sup>4</sup>. In de diagnose wordt gewezen op een aantal structurele zwaktes van de Europese informatie-, media- en telecommunicatie-industrie ten opzichte van haar belangrijkste internationale concurrenten. Zo wordt de Europese telecommunicatie-infrastructuur relatief onderbenut (mede als gevolg van de tarieven van huurlijnen die het veelvoudige bedragen van die in de VS) en zijn de kabeldichtheid en de penetratie van PCs veel geringer in Europa dan in de Verenigde Staten. Bovendien zijn er binnen Europa enorme verschillen in de beschikbare netwerken en diensten. Zo bedraagt de kabeldichtheid in Nederland en België meer dan 90 procent en in Griekenland slechts 1 à 2 procent en liggen de tarieven voor huurlijnen (2 mbps) in Italië een factor 20 boven die in Finland (Groep van Prominenten, 1994; ERT, 1994). Bovendien

---

<sup>4</sup> Het Bangemann rapport is tot stand gekomen in nauwe samenwerking tussen de Commissie en de European Roundtable of Industrialists. Zo is de doorlichting van de Europese telecommunicatie-sector door vertegenwoordigers van de Europese industrie bijzonder kritisch: *"Europe today is a patchwork of incompatible communication networks marked by high costs, low quality services, and very limited interoperability between systems. European communication costs are up to ten times higher than in the US and present a major obstacle to the introduction of new applications. National monopolies still persist in most European countries, restricting innovation and competition, whereas deregulation has brought about a dramatic development of the markets in the US and Britain. The European Union has launched a process of liberalisation, but it is too slow, and in many countries is being applied inadequately or not all (ERT 1994: 5/6)."*

is het wet- en regelgevend kader met betrekking tot de telecommunicatie- en kabelsector in de lidstaten van de Europese Unie, ondanks de verwoede pogingen van de Commissie tot harmonisatie en liberalisatie, nog steeds erg gefragmenteerd.

De belangrijkste aanbevelingen van de Bangemann groep gaan in de richting van het stimuleren van ondernemerschap en concurrentie door snelle en verregaande liberalisering en het bevorderen van de samenwerking tussen de particuliere en publieke sector waarin een algemeen geldend regelgevend kader wordt gecreëerd inzake eerlijke concurrentie, bescherming privacy en intellectueel eigendom. Verder acht de Groep het van belang dat er concrete projecten worden ontwikkeld met bijvoorbeeld telewerken, tele-onderwijs, elektronisch aanbesteden, en de ontwikkeling van breedbandnetwerken en -diensten in allerlei sectoren (zoals de gezondheidszorg, onderzoekscentra, midden- en kleinbedrijf, overheidsdiensten, transport).

Het Bangemann rapport drukt een sterke afkeer uit van dirigisme, protectionisme, en hiermee verbonden overheidssubsidies, openbare projecten, en staatsmonopolies. Het primaat wordt gelegd bij het marktmechanisme (dat wil zeggen vrij verkeer voor alle goederen en diensten in de Europese Unie) en investeringen vanuit de privé sector door bedrijven en gebruikers zelf. Dit betekent concreet dat de toegang tot de markt voor nieuwe toetreders vergemakkelijkt zou moeten worden en dat telecommunicatie-ondernemingen ontheven zouden moeten worden van hun exclusieve rechten (met betrekking tot spraaktelefonie en infrastructuurvoorziening) en door de politiek opgelegde financiële verplichtingen (zoals de subsidiering van andere overheidsbedrijven en de posten als zusterorganisatie, en externe R&D-activiteiten). De Groep van Prominenten (1994) stelt dat een brede commerciële diffusie en exploitatie van geavanceerde communicatietechnologieën en innovatieve applicaties wordt bemoeilijkt door het ontbreken van een Europese infrastructuur met een hoge capaciteit tegen concurrerende prijzen. Om een open en dynamische markt te kunnen ontwikkelen is, volgens de Bangemann groep, behalve het bevorderen van concurrentie in de markt en de verzelfstandiging of privatisering van telecommunicatiebedrijven, een eerlijke verdeling van de universele dienstverlening tussen alle erkende exploitanten gewenst. Verder wordt in het rapport gewezen op het feit dat de oprichting van een regulerende autoriteit op Europees niveau noodzakelijk is. Deze instantie zou belast moeten zijn met het vaststellen van minimale regelgeving (bijvoorbeeld inzake het verlenen van vergunningen, interconnectie en interoperabiliteit van netwerken, beheer van gemeenschappelijke middelen en schaarse hulpbronnen), het bevorderen van concurrentie en het houden van toezicht op voldoende marktwerking.

In navolging van de plannen van het Europees Parlement en de Nederlandse overheid om optimaal gebruik te maken van de telecommunicatienetwerken

van kabelexploitanten, spoorweg-maatschappijen en nutsbedrijven, vraagt de Groep om een pakket van praktische maatregelen met strakke tijdschema's voor het opheffen van de meest directe belemmeringen voor het volledige gebruik van deze alternatieve infrastructuur. De verwachting is dat de liberalisering voor de levering van kabeldistributie, satellietcommunicatie, mobiele communicatie, en ethergebonden diensten zal leiden tot een verlaging van de interlokale en internationale tarieven, een grotere keuze van diensten, betere kwaliteit van de geleverde diensten, bevordering van innovatie en groei van de telecommunicatiemarkt. Aansluitend op het Bangemann rapport, komt de Europese Commissie met een Groenboek voor de liberalisering van de telecommunicatie-infrastructuur en kabeltelevisienetwerken (1994b (deel I); 1995 (deel II)). Hierin bereidt de Commissie een open telecommunicatiemarkt voor, zoals die na 1998 gestalte zal moeten hebben gekregen, door concurrentie te introduceren in de tot exclusief voor de PTT's gereserveerde domeinen van spraaktelefonie en infrastructuurvoorziening. Behalve het weghalen van exclusieve rechten van de PTT's en andere toegangsbarrières tot één geïntegreerde telecommunicatie- en kabelmarkt, streeft de Commissie ook naar de ontwikkeling van een coherent regelgevend kader, dat voldoende garanties biedt met betrekking tot universele dienstverlening, non-discriminatoire toegang, kostengeoriënteerde prijzen en de interconnectie en interoperabiliteit van netwerken en diensten.

## 2. Nederlandse initiatieven inzake de Electronische Snelweg

Ook in Nederland wordt de ontwikkeling van een hoogwaardige informatie-infrastructuur hoog op de politieke agenda geplaatst. Zo laat het 'paarse' Kabinet Kok in haar Regeringsverklaring van najaar 1994 weten dat de bouw van de elektronische snelweg van groot economisch en maatschappelijk belang is: *'Een eerste klas elektronische infrastructuur is een absolute noodzaak voor de ontwikkeling van nieuwe vormen van dienstverlening en werkgelegenheid. Het bedrijfsleven toont een grote investeringsbereidheid in deze sector. Aan ons de taak om die bereidheid verder te helpen. Door het afgeven van een helder signaal, door voortvarendheid bij verdere liberalisering van de telecommunicatie- en mediemarkt, en door noodzakelijke randvoorwaarden op te stellen (TK, 1994)'*. Het belang van een breedbandige en interactieve informatie-infrastructuur en een grootschalige omgeving voor elektronische dienstverlening voor de Nederlandse samenleving is verder uitgewerkt in het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen.

Dit in december 1994 gepresenteerde rapport is gezamenlijk uitgebracht door de Ministeries van Economische Zaken, Verkeer en Waterstaat, Binnenlandse

Zaken en Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (Actieprogramma 1994)<sup>5</sup>. Vanuit het oogpunt van de dynamiek en kennisintensiteit van de zich ontwikkelende multimedia bedrijfstak met hoge groeicijfers en toegevoegde waarde wil het Nationaal Actieprogramma inspanningen aanmoedigen om de concurrentiekracht van de Nederlandse economie, de werkgelegenheid en de export te stimuleren. De overheid wijst erop dat bij dit initiatief haast geboden is. Een snelle verwezenlijking van een dergelijke hoogwaardige informatie/communicatie infrastructuur is noodzakelijk gezien de dynamische ontwikkelingen in de technologie, zoals bijvoorbeeld digitalisering, compressietechnieken, en encryptie, en verschuivingen in de markt, waarin telecommunicatie is geëvolueerd van maatschappelijke basisvoorziening tot een cruciale factor in de bedrijfsvoering en generator van nieuwe diensten. Verder noopt de toenemende deregulering en cross-nationale beleidsconcurrentie in Europa de Nederlandse overheid tot het creëren van positief discriminerende lokatiefactoren en het bestrijden van verstarrende toetredingsbarrières en kartelvorming.

In haar evaluatie van de Nederlandse positie op informatie/communicatiegebied ziet de overheid een actieve uitgeverijsector (Reed-Elsevier, VNU, Wolters-Kluwer en CLT/RTL), een relatief sterke audio-visuele industrie (de Holland Media groep), en een internationaal georiënteerde telecom-operator (PTT Telecom, en zijn participatie in Unisource-AT&T) als belangrijkste positieve punten. Als minpunten worden de versnipperde kabelnetwerken en de relatief slechte prijs/kwaliteitsverhouding van geavanceerde diensten genoemd. In het Actieplan worden de volgende programmapunten aangegeven:

- de liberalisering van de markten van de vaste telecommunicatie-infrastructuur en de telecommunicatie- en omroepdienstenmarkt;
- een nieuwe afbakening van het publiek domein in de elektronische informatievoorziening met daarin oog voor onder meer de volgende punten: vrijheid van informatie, pluriformiteit, privacybescherming, ordelijke regels voor maatschappelijk en economisch verkeer, betaalbare toegankelijkheid en universele dienstverlening<sup>6</sup>;

<sup>5</sup> Inmiddels is het Ministerie van Justitie ook betrokken bij het Nationaal Actieprogramma Elektronische Snelwegen.

<sup>6</sup> In het Nationaal Actieprogramma is de term 'publiek domein' nauwelijks gedefinieerd. Het blijft onduidelijk wat hier nu precies wordt bedoeld. De zorgtaak van de overheid in de informatiesamenleving kan - al naar gelang iemands politieke voorkeur - nauw of ruim omschreven worden. Zo zullen slechts weinigen verschillen van mening, dat de overheid de overheid zorg draagt voor een voldoende pluriformiteit van diensten aan de aanbodzijde en dat de overheid aan de vraagzijde zich richt op het bevorderen van voldoende scholing, laagdrempelige toegang tot basisdiensten en consumentenbescherming. Echter, de ruime invulling van het publieke domein-begrip door het Rathenau Instituut (1995) zal niet iedereen onderschrijven. Behalve bovengenoemde taken, ziet dit

- herijking juridische randvoorwaarden voor het gebruik van de elektronische infrastructuur (aanpassing kaderregelgeving met betrekking tot bescherming persoonlijke levenssfeer, gegevensbescherming, netwerkbeveiliging, informatievrijheid en informatiebescherming);
- het stimuleren van initiatieven in zowel de marktsector als de publieke sector (bijvoorbeeld het elektronisch loket Overheid 2000 en het bevorderen van het gebruik van breedbanddiensten door een groot publiek).

De Nederlandse overheid stelt in eerste instantie (slechts) 70 miljoen gulden aan subsidies en fiscale maatregelen beschikbaar voor voorbeeldprojecten en experimenten met een nationale uitstraling. Voor 1996 is 30 miljoen beschikbaar: 5 miljoen voor voorbeeldprojecten in de opebare sector, 20 miljoen ontwikkelingskrediet voor bedrijven en 5 miljoen voor flankerend beleid (voorlichting, kennisoverdracht, bevordering van standaardisatie etc.). Net zoals bij de voorstellen van de Amerikaanse federale overheid en de Europese Commissie, wordt bij het Nederlandse actieprogramma voor de ontwikkeling van de elektronische snelweg uitgegaan van financiering door de private sector van producenten en gebruikers. Het Ministerie van Economische Zaken (1995) heeft besloten om in samenwerking met een aantal toonaangevende Nederlandse bedrijven een plan van aanpak met een beleidshorizon van 4 à 5 jaar op te stellen voor het creëren van een grootschalige omgeving voor elektronische dienstverlening. Hiervoor zijn een Stuurgroep Elektronische Snelweg en een Projectgroep Elektronische Snelweg ingesteld, de eerste onder voorzitterschap van de Minister van Economische Zaken en de tweede met de oud-bankier Scherpenhuijsen Rom als voorzitter, waarin ondernemingen en organisaties als KPN/PTT Telecom, Philips, Nethold (Filmnet/Multichoice), Ahold, Rabobank, Wehkamp, VNU, VECAI en de ANWB participeren.

Wat de keuze van de infrastructuur betreft, gaan de overheid en de groep van bedrijven in eerste instantie uit van het geheel van de kabeltelevisie-netwerken met een bijna volledige landelijke penetratie. Andere infrastructuren, zoals mobiele netten, ISDN, computernetwerken en dergelijke kunnen hierbij aanvullend optreden. De project- en de stuurgroep stelt dat er weliswaar geen 'trigger applicatie' is, die voldoende kritische massa en intensief verkeer genereert op de elektronische snelweg, maar dat een breed geschakeerd aanbod van allerhande breedbanddiensten ten behoeve van commerciële

---

Instituut ook een actieve rol weggelegd voor de overheid in de telecommunicatie-, media- en informatiesector met betrekking tot universele dienstverlening (inclusief 'universal reach' en doorgifteplicht van basispakket van omroepkanalen). Verder vindt het Ratenau Instituut het beleid en de organisatie van de (publieke) informatievoorziening zo belangrijk door hiervoor een zelfstandig bestuursorgaan te creëren of een aparte minister voor informatiezaken te benoemen.

transacties, vermaak, en elektronische post, noodzakelijk is voor het slagen van het hele project (Ministerie van Economische Zaken, 1995). Aan een drietal randvoorwaarden moet hierbij, volgens de project- en stuurgroep, worden voldaan. Allereerst is het van belang dat de wettelijke beperkingen inzake het aanbieden van infrastructuur en diensten worden weggehaald. Zo worden de kabelexploitanten in hun transitie van nutsbedrijf tot een op rendement gerichte onderneming nog steeds belemmerd door een ondoorzichtige interne organisatie van verschillende nutsvoorzieningen zoals kabel, energie, en waterdistributie en door lokale politieke inmenging in de commerciële exploitatie van hun infrastructuur. Ten tweede dient de open toegang tot de verschillende netwerken voor alle dienstenaanbieder gewaarborgd te zijn. Ten derde behoort er om de informatievoorziening effectief te kunnen verzorgen en afhandelen een intelligent zoekstelsel voor grote informatiebestanden (een soort 'gouden gidsfunctie') en een generiek niet-exclusief betalingssysteem te worden ontwikkeld.

Gevoed vanuit de gedachte dat de overheid zowel een belangrijk aanbieder als grootgebruiker van informatie is, zijn er vanaf begin 1996 een aantal geselecteerde projecten in de publieke sector opgezet (Tweede Kamer, 1995): de digitale belastingdienst, gemeenschappelijk voorlichtingsloket, overheidsloket 2000, ontsluiting van kennis binnen een regio, Edisent (electronische gegevensaanlevering voor statistische aanlevering door bedrijven), SURF-net (modernisering netwerk en ontwikkeling van multimediale diensten, ontwikkeling van op beroeps- en volwasseneducatie gerichte diensten, en RINIS (uitwisseling van gegevens in de sociale zekerheid).

In de uitvoering van het Actieprogramma richt de Nederlandse overheid zich op zowel het daadwerkelijk liberaliseren van de media- en de telecommunicatiesector door middel van het creëren van voldoende voorwaarden met betrekking tot het bovenvermelde publieke domein als het stimuleren van investeringen in de infrastructuur en telematica-applicaties (via subsidies en fiscale maatregelen voor investeerders in nieuwe infrastructuur en diensten). Naast de reeds vrijgegeven markten voor randapparatuur, netwerkdiensten en tele-informatiediensten, en het instellen van een duopolie voor GSM mobiele telecommunicatie (PTT Telecom en Libertel), wil de overheid tevens concurrentie invoeren op de volgende terreinen:

- vaste verbindingen en netwerkcapaciteit: vanaf medio 1996 zullen Telecom 2 (de NS en BT British Telecom) en Enertel (een consortium van

Nederlandse energiebedrijven en geassocieerde kabelexploitanten) hier met PTT Telecom concurreren<sup>7</sup>;

- openbare spraaktelefonie over vaste verbindingen zal per 1/7 1997 worden geliberaliseerd: een aantal nieuwe partijen op landelijk en regionaal niveau zal dan spraaktelefoniediensten mogen aanbieden;
- tevens zal er begin 1997 een licentie voor een derde mobiel netwerk (DCS 1800) worden geveild.

Teneinde dit alles mogelijk te maken zullen de Wet op de Telecommunicatievoorzieningen, de Radio-Omroep-Zender Wet en de Mediawet allereerst ingrijpend moeten worden gewijzigd (via interim-wetgeving), om daarna plaats te maken voor meer eigentijdse en beter op elkaar afgestemde telecommunicatie- en mediawetgeving. De nieuwe Telecommunicatiewet zal betrekking hebben op infrastructuurbepalingen en het bereik van de nieuwe Mediawet zal beperkt zijn tot de (publieke) omroep en pers. Na de privatisering van Nozema (beheerder van het omroepzenderpark) zal de Radio-Omroep-Zender Wet worden ingetrokken. De herstructurering van het mediabeleid bestaat uit de (waarschijnlijke) privatisering van het omroepproductiebedrijf NOB, de introductie van commerciële omroep op lokaal en regionaal niveau, en de liberalisering van de omroepdistributie-infrastructuur, die het onderscheid tussen programmamakers en infrastructuraanbieders doet wegvallen. Kabelexploitanten mogen dus, behalve omroepdistributie, ook eigen diensten als betaal-tv, lokale commerciële televisie, telewinkelen, alarmeringssystemen, Internet-toegang en dergelijke aanbieden. Echter zij zijn wel verplicht om, naast de doorgifte van een basispakket dat programma's van lokale, nationale en buitenlandse publieke omroeporganisaties omvat, capaciteit op hun kabeltelevisienetten aan derden aan te bieden. Dit betekent dat een volledig vrije toegang tot de kabel voor diensten en programma-aanbieders voldoende gewaarborgd behoort te zijn. Het op dit moment tolereren van het ontplooiën van nevenactiviteiten door de publieke omroepen (onder voorwaarden) is slechts een eerste aanzet naar de toekomstig van het publieke omroepbestel in een sterk veranderend medialandschap<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> De volgende organisaties participeren in Enertel: Edon, Nuon, PNEM, Remu, Eneco, ENW, Delta, EZH, Mega Limburg en Casema.

<sup>8</sup> Onlangs is de Commissie Ververs ingesteld om te onderzoeken of de taak en functie van de publieke omroep aanpassingen behoeft in de organisatie, financieringsstructuur, en omvang na afloop van de huidige concessieperiode van vijf jaar. De Commissie Ververs zal antwoord moeten geven op netelige kwesties, zoals:

- wordt de publieke omroep gefinancierd uit alleen kijk- en luistergeld of een combinatie van omroepbijdrage en reclame-inkomsten;
- en hiermee samenhangend de vraag of binnen het publieke bestel kanalen opgeheven zullen worden;



De liberalisatie van de media- en telecommunicatiesectoren zal vergezeld worden van een aantal parallele maatregelen gericht op het instellen van een onafhankelijk regulerend en toezichthoudend orgaan voor de telecommunicatiesector, de afbakening van en de coördinatie tussen de toezichthoudende organen voor media- en telecommunicatie-aangelegenheden enerzijds en tussen sectorspecifieke wet- en regelgeving en generieke mededingingswetgeving. In mei 1996 hebben Minister Jorritsma en de Tweede Kamer besloten om het toezicht op de (bijna) geliberaliseerde telecommunicatiemarkt te verzelfstandigen. Dit betekent dat de ambtelijke dienst Toezicht Netwerken en Diensten TND (nu nog deeluitmakend van de Hoofddirectie Post en Telecommunicatie van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat) nu wordt omgevormd tot een zelfstandig bestuursorgaan en onafhankelijk van de overheid, de dominante aanbieder KPN of welke andere marktpartij(en) dan ook, zal opereren. Dit orgaan wordt belast met toezicht op het functioneren van de markt (marktbeveiliging en afstemming generiek mededingsbeleid); het verstrekken van vergunningen; het verdelen van schaarse hulpbronnen (graafrechten, nummerplanning, frequenties); het opstellen van richtlijnen inzake redelijkheid van tarieven, universele dienstverlening, en interconnectie; en het effectief beslechten van conflicten tussen netwerkaanbieders onderling en tussen netwerkexploitanten en dienstenaanbieders. Na jarenlang te zijn tegengehouden op grond van eigenlijke en oneigenlijke argumenten (zie verderop), is Minister Jorritsma gezwicht voor de roep vanuit de wetenschap, de beleidspraktijk, en het Parlement, dat juist in de overgangsfase van een quasi-monopolistische markt naar een volledig concurrerende markt een zelfstandig toezichthoudend instituut meer dan nodig is (de Ru, 1993; Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1995b; Hulsink en Kemme, 1992). Een dergelijk onafhankelijk bestuursorgaan kan, uitgerust met interne deskundigheid, voldoende bevoegdheden (bijvoorbeeld informatierecht en sanctiemiddelen) en flexibiliteit, daadwerkelijk effectieve mededinging bevorderen en eventueel zelfs concurrentie afdwingen (bijvoorbeeld bij misbruik van dominante economische positie en verre gaande machtsconcentratie).

Als gevolg van digitalisering en de hiermeesamenhangend techno-economische convergentie komen telecommunicatiebeleid steeds meer in elkaars vaarwater terecht. Tevens is als gevolg van de liberalisering van de telecommunicatie- en mediasector, een afstemming nodig met het Nederlandse en Europese mededingingsbeleid. Gevoed door een reeks van praktische en juridisch-technische problemen van programma-aanbieders inzake de toegang tot de

---

\* en de vraag of de publieke omroepen mogelijkheden behoren te krijgen om nieuwe mediadiensten zoals betaal-tv aan te bieden en tegen welke voorwaarden.

De commissie brengt juni 1996 advies uit.

kabel (Arcade, Eurosport, Filmnet) en door beleidswetenschappelijke studies (Arnbak et al., 1990; Mansell et al., 1995; Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1995b), wordt op dit moment de afstemmingsrelatie en de mogelijke (gedeeltelijke) integratie van de toezichthoudende taken en organen voor de telecommunicatie- en de mediasector besproken. In de huidige overgangsfase berust het toezicht op de toegang tot de kabel bij het Commissariaat van de Media, de waakhond voor de omroepsector. Echter om de vrije toegang van dienstenaanbieders tot kabelnetten te waarborgen lijkt in de nabije toekomst een combinatie gewenst van het inzetten van de Wet Economische Mededinging en een regulerend kader dat specifiek rekening houdt met de specifieke omstandigheden op de kabelmarkt met bijvoorbeeld toezicht op de relatie programma-aanbieder en kabelexploitant door het CvdM (IVIR, 1993; Snoep, 1995). Het generieke mededingingsbeleid is in Nederland de laatste jaren flink aangescherpt. Na het afschaffen van horizontale prijsafspraken in 1993, verticale prijsbinding in 1995, wordt er in het recente wijzigingsvoorstel van de Wet Economische Mededinging een nationaal systeem van toezicht op fusies en overnames ingesteld. Tevens wordt een nieuwe ambtelijke dienst met zelfstandige bevoegdheden voorgesteld, een Nederlands Kartel Instituut, dat belast zal zijn met toezicht op anticoncurrerend marktgedrag, misbruik van economische machtsposities en preventieve fusietoetsing.

### 3. Organisationele en institutionele complicaties bij de implementatie

Uit de voorafgaande paragrafen over de verschillende plannen met betrekking tot de elektronische snelweg spreekt een sterk techno-economisch optimisme: het vertrouwen in het probleemoplossend vermogen van de techniek en marktwerking is groot. Enkele factoren worden echter door de beleidsmakers en strategen onderschat, die wel degelijk invloed kunnen hebben op de haalbaarheid en de uitvoerbaarheid van de Nederlandse initiatieven. Allereerst kan daarbij gewezen worden op de *pad-afhankelijke* strategieën van de betrokken bedrijven en op de grote onzekerheid over de preciese inrichting van de nationale informatie-infrastructuur en het daadwerkelijk potentieel van nieuw breedbandapplicaties en -diensten als beeldtelefonie, video-op-aanvraag etc. De concurrentie-strategieën worden voor een groot deel bepaald door in het verleden gemaakte keuzen met betrekking tot investeringen, technologie en de ontwikkelde routines inzake de exploitatie en de uitbreiding van de infrastructuur en het scala van diensten dat wordt aangeboden (Arthur, 1988, 1989). De tweede institutionele factor, die beperkingen oplegt aan de uitvoerbaarheid van de plannen voor een elektronische snelweg, verwijst naar dominante kenmerken van het Nederlandse media- en telecommunicatiebeleid. Het gaat hierbij om de traagheid van de besluitvorming, risicomijding,

compromis- en consensuscultuur, en een onderschatting van de verre gaande veranderingen in technologie, marktdynamiek en Europees beleid, die zich nu manifesteren. Net zoals bij de bedrijven, is de bewegingsvrijheid van de Nederland overheid beperkt. Ook in het beleidsproces kan de schaduw van het verleden en de zwaartekracht van het heden zich manifesteren in een brede acceptatie van reeds achterhaalde beleidsparadigma's, een oriëntatie van het beleid op de gevestigde belangen van dominante coalities en ingeslepen bestuurstradities. Ten derde kan gewezen worden op de nieuwe rollen, die door de overheid moeten worden vervuld in de snel veranderende en dynamische informatie-, media- en tele-communicatiesectoren. Structurele veranderingen in deze sectoren noodzakelijk tot een heroverweging van de activerende rol, die de overheid tot nu toe heeft gespeeld in de vorm van publieke monopolies. De tegenwoordige ordening veronderstelt dat de kwaliteit van dienstverlening zich het beste onder druk van de tucht van de markt ontwikkelt; de overheid vervult hierbij vooral een voorwaardenscheppende rol. Enerzijds betekent dit dat de overheid wettelijke belemmeringen zou moeten weghalen en zou moeten terugtreden en anderzijds moet zij een institutioneel kader scheppen waarin haar regulerende en toezichhoudende functies en haar bijzondere zorgtaak ten aanzien van het waarborgen van een open toegang tot het netwerk en universele dienstverlening expliciet moet worden vastgelegd.

### *Strategieën van Bedrijven*

De aanbodkant in de informatie-, media en telecommunicatiesector wordt momenteel gekenmerkt door branchevervaging, verticale integratie, schaalvergroting en concentratie. Op internationaal niveau zijn een klein aantal multimediale conglomeraten ontstaan, die actief zijn in de uitgeverij, audiovisuele productie en commerciële omroep in meerdere Europese landen, zoals Time-Warner, Bertelsmann, Hachette, CLT/RTL, Kirch etc. In de Nederlandse uitgeverijsector hebben Nederlandse bedrijven als Wolters-Kluwer, Wegener, VNU en Reed-Elsevier sterk hun activiteiten uitgebreid in de 'elektronische' marktsegmenten van de zakelijke informatievoorziening (zoals CD-ROM, online databases, electronic publishing), commerciële televisie, telewinkelen etc. De Holland Media Groep, waarin VNU, CLT/RTL, Veronica (en tot voor kort Endemol) participeren, en Wegener/Arcade willen zich manifesteren op het kruispunt van commerciële omroep, audiovisuele productie, en uitgeverij. Op het terrein van infrastructuurbeheer zien we dat de traditionele marktpartijen, zoals KPN/PTT Telecom, Nozema (omroepdistributie) en de kabelmaatschappijen, zich diversificeren naar het leveren van nieuwe diensten als bijvoorbeeld Internet-toegang, datacasting, en audio-visuele productie. Echter de concurrentie op deze markt wordt nog verder geïntensiveerd door nieuwe toetreders, die ook netwerkcapaciteit en -diensten aanbieden, zoals de mobiele operator Libertel (de joint venture tussen de ING-groep en

Vodafone), de toekomstige *long-distance operator* NS in samenwerking met British Telecom, en de intra- en interregionale *full service provider* Enertel.

In de zich ontwikkelende multiamediamarkt is onmiskenbaar een trend tot verticale integratie en brache vervaging zichtbaar, waarin de traditionele grenzen tussen de productie van inhoud (*content*) en de infrastructuur, die nodig is voor de distributie ervan (*conduit*), wegvalt. Zo zien we bijvoorbeeld op het terrein van abonnee- en betaal-televisie, dat bedrijven als Nethold (Filmnet en Multichoice), Philips en KPN (via hun gezamenlijke dochter Teleselect) zich zowel met het produceren, organiseren, distribueren, het selectief doorsluizen van signalen en het afhandelen van betalingen (*gatekeeping* door middel van selectieve toegangssystemen zoals de set top box converter) bezighouden. In deze concurrentiestrijd draait het om de informatieproductie en -distributie naar de bezorging thuis en de financiële afhandeling van de dienstverlening zoveel mogelijk te beheersen. Inmiddels hebben Nethold, Philips en KPN besloten hun activiteiten op digitale televisiegebied (betaaltelevisie en decodeersysteem) te bundelen. Het gaat hierbij om het 'poolen' van de film-, sport en programmarechten (Nethold), expertise op het terrein van selectieve toegangssystemen (Philips), waarborgen van toegang tot de kabel (KPN en Philips) en kennis van klanten- en afrekeningssystemen (Nethold). Echter, na deze verticale integratie die de hele productieketen vanaf de contracten met de filmstudios, de distributierechten, het transporteren over het netwerk, digitale decoderingsapparatuur en 'billing' omvat, is er een nieuw consortium gevormd om een alternatief betaal tv-systeem te ontwikkelen. In Mediakabel zijn de kabel- en energiebedrijven Eneco en Edon, tesamen met onder meer Reiss Media en Twentieth Century Fox (Murdoch) vertegenwoordigd.

Kabelexploitanten, maar ook satellietomroep organisaties als Nethold en BSKyB, ontpoppen zich meer en meer, naast hun traditionele activiteit van de omroepdistributie en netwerkmanagement, tot een soort programmeringsmakelaar, die voor haar klanten verschillende pakketten van omroep- en dienstenprogramma's aanbiedt (inclusief lokale en regionale omroep, telewinkelen, alarmering/beveiliging, datacommunicatie, Internet-toegang en telefonie). Een centraal element in dit machtsspel is de strijd om de beheersing van de toegang (Mansell et al., 1995). Belangrijke vragen hierbij zijn: wie heeft er toegang tot de onderliggende infrastructuur, wie heeft er toegang tot de klant op het niveau van diensttoepassingen, en wie heeft er optimaal toegang tot de waardeketen van relaties tussen producent, netwerkaanbieder en dienstverlener (en hiermee tot marktinformatie)?

Behalve branchevervaging vindt er ook een schaalvergroting en concentratie plaats. Zo is er in de kabelsector een trend gaande van kleine versnipperde lokale kabelexploitanten tot grote regionale ktv-bedrijven, die nauw samen-

werken met diensten- en programma-aanbieders. De Nederlandse kabelsector wordt gekenmerkt door een sterke concentratie, waarin Casema/KPN Kabel, de energiebedrijven en Philips/US West als sterke partijen uit de bus komen. De belangrijkste overnames van de laatste tijd betreffen de overname van het Utrechtse kabelnet en de NKM door Casema/KPN Kabel, de verkoop van Kabeltelevisie Amsterdam door het A-2000 consortium (Philips en US West), de acquisitie van het Eindhoven en Hilversums kabelnet door Philips/A-2000 en de overdracht van verschillende gemeentelijke kabelnetten door regionale energiebedrijven. De concentratietrend manifesteert zich ook tussen nationale telecommunicatiebedrijven, die via allerhande samenwerkingsverbanden uitgroeien tot wereldwijd opererende aanbieders van gespecialiseerde diensten voor met name zakelijke gebruikers. Zo heeft PTT Telecom zich getransnationaliseerd binnen Unisource, waarbinnen zij samenwerkt met het Zweedse Telia, het Spaanse Telefonica en de Zwitserse PTT, en de Uniworld joint venture, waarbinnen Unisource samenwerkt met AT&T en haar World Source partners uit Zuid-Oost Azië en Noord-Amerika (KDD Japan, Telecom Australia, Telecom New Zealand, Telecom Korea, Singapore Telecom en Unitel Canada). Verder heeft Unisource nog overeenkomsten met niche operators in Frankrijk en Duitsland, te weten Compagnie Générale des Eaux en CNI/Mannesmann. PTT Telecom heeft voorts nog participaties in Oost-Europa (Tsjechië, Bulgarije, Oekraïne en Hongarije) en in Indonesië.

De trend tot integratie en concentratie in de zich ontwikkelende multimedia-markt hangt samen met de vereiste omvang van de investeringen in de modernisering van de infrastructuur (capaciteitsverbetering, compressietechnieken, selectieve toegangssystemen en dergelijke) en in het ontwikkelen van nieuwe applicaties en diensten met een voldoende schaalgrote en kritische omvang. De gigantische omvang van deze investeringen kunnen nauwelijks meer door één bedrijf worden opgebracht en de complexiteit van de multimediemarkt noodzaakt tot het bijeenbrengen van de verschillende competenties en hulpbronnen door infrastructuurbeheerders, dienstenaanbieders, producenten van 'inhoud', computer- en softwarebedrijven en dergelijke in allerlei samenwerkingsverbanden en joint ventures. Zo is bijvoorbeeld KPN samen met verschillende partners aan het pionieren met nieuwe producten en diensten, zoals chipkaarten, betaal-tv en exploitatie van Internetdiensten, die enigszins buiten haar bestaande portfolio van activiteiten liggen. Een andere reden achter deze integratietrend, die wat minder vaak naar voren komt, is de structurele onzekerheid bij de meeste bedrijven over belangrijke parameters van deze toekomstige multimediemarkt: welke dominante technologieën zullen worden gebruikt, wat is de vraag in de markt en hoe groot is de omvang ervan, zijn er 'trigger applicaties' die de markt kunnen activeren, wie zijn de belangrijkste concurrenten cq. partners, en wat zijn de belangrijkste comparatieve voordelen (i.e. specifieke competenties) die bedrijven moeten hebben om de concur-

rentie voor te blijven? De strategische overweging van ondernemingen bij het oproepen van deze vele vragen is, dat de immense onzekerheden in de omgeving (inzake technologie, markt, en beleid- en regelgeving) en de afhankelijkheid van andere partijen (zoals leveranciers, afnemers, distributeurs en concurrenten) verminderd kan worden door een verregaande vorm van samenwerking in de vorm van joint ventures, acquisities en fusies. De informatie-, media- en telecommunicatiesectoren bevinden zich momenteel in een periode van 'creatieve destructie', waarin traditionele technische, economische en organisationele patronen worden doorbroken en *neue Kombinationen* worden gevormd. Een dergelijke periode van Schumpeteriaanse dynamiek biedt echt niet alleen mogelijkheden voor de traditionele bedrijven voor diversificatie naar aanpalende terreinen en om zich horizontaal en verticaal te integreren, maar biedt ook kansen aan startende en ondernemende bedrijven (zoals Microsoft, Intel, Sun en Netscape ooit), die in staat zijn om commercieel aantrekkelijke deelmarkten te ontwikkelen en te exploiteren.

#### *Nieuwe rollen voor de overheid*

Momenteel realiseren de nationale overheden zich dat een nieuwe onafhankelijke toezichtsstructuur voor de telematicasector ontworpen en ontwikkeld te worden, die voorziet in het bevorderen van eerlijke concurrentie en markttoezicht, het creëren van procedures met betrekking tot pluriformiteit van het aanbod, consumentenbescherming en dergelijke enerzijds en het waarborgen van de kwaliteit van de dienstverlening en de vrije toegang tot de publieke infrastructuur voor dienstenaanbieders anderzijds. Dit wordt nu ook door de Nederlandse overheid onderkend (Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995). Het uitgangspunt voor haar beleid is een snelle liberalisering van de telecommunicatiemarkt en dat "*bij de verdere voortgang de snelheid van het wetgevingsproces en vervolgens van de uitvoering daarvan een dominante factor (p.2)*" en dat "*onnodige bureaucratie vermeden moet worden (p.7)*." Tevens wordt hierbij onderkend dat "*markliberalisatie leidt niet zonder meer vanzelf tot een goede marktwerking en tot het tot stand komen van een mate van concurrentie die voldoende marktprikkels met zich meebrengt voor de bestaande aanbieder. Een bepaalde regiefunctie vanuit de overheid is in de overgangsfase noodzakelijk (p.5)*."

Majone (1989; 1994a,b) signaleert in West-Europa in navolging van de VS een trend van een interveniërende naar een regulerende overheid. De overheid heeft haar actieve en leidinggevende rol in de nationale economie door staatsbedrijven en publieke monopolies gematigd ten gunste van een meer voorwaardenscheppende en arbitrerende rol. De overheid op afstand stipuleert slechts een aantal gedragsvoorwaarden betreffende prijsstelling, markttoetreding, dienstverlening etc. waaraan de marktpartijen in de betreffende sectoren moeten voldoen. In plaats van zich met een conglomeraat van taken bezig

te houden (wet- en regelgeving, toezicht, exploitatie, opsporing en dergelijke) richt de overheid zich nu meer op het inkrimpen en afstoten van haar bestuurstaken middels het verminderen van regelgeving en privatisering van de uitvoerende eenheden van de rijksdienst. We kunnen een ontwikkeling zien, waarin sturing door de overheid steeds meer op afstand plaats vindt middels het privatiseren van overheidsdiensten en het delegeren van bestuurstaken aan zelfstandige bestuursorganen, die verantwoordelijk zijn voor gedetailleerde regulering en toezicht op bepaalde beleidsaspecten (voldoende marktwerking, tarieven, interconnectie, gezonde concurrentie, kwaliteit van de dienstverlening etc.). Hiermee wordt een onderscheid aangebracht tussen het entameren van overheidsbeleid en de uitvoering ervan, die wordt verzelfstandigd; dit "om te voorkomen dat op momenten dat de uitvoering pijn gaat doen, het beleid wordt aangepast" (Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1995b, 6).

Als gevolg van het introduceren van marktwerking en concurrentie in de openbare nutssectoren en een minder interventionistische overheid, komt nu expliciet de wens en de noodzaak naar voren wat publieke diensten nu eigenlijk zijn, waar ze aan moeten voldoen en hoe ze georganiseerd en gereguleerd kunnen worden. Als gevolg van de doorgevoerde liberalisering van toegevoegde diensten en randapparatuur en de afschaffing van de exclusieve rechten van de West-Europese PTT's en het maatschappelijk belang dat aan het garanderen en verzorgen van een minimale communicatievoorziening wordt gehecht, een verdere formalisering van de doelstellingen en het maatschappelijk belang van telecommunicatiebeleid nodig. Zo is in Nederland als beleidsdoelstelling het versterken van de concurrentiepositie van Nederland door eerste-klas telecommunicatievoorzieningen en -toepassingen aan te bieden (V&W 1996). De rol van de overheid in het bewaken van het maatschappelijk belang heeft betrekking op het recht van toegang tot telecommunicatievoorzieningen voor de bevoegde autoriteiten in verband met staatsveiligheid en openbare orde, en het garanderen van een duidelijke keuzemogelijkheid voor gebruikers en consumenten tussen verschillende netwerk- en dienstenaanbieders met duidelijke leveringsvoorwaarden en voldoende markttransparantie (VenW, 1996).

Echter, de positie van de consument ten opzichte van de monopolioïde producenten in deregulerende nutssectoren is vooralsnog zwak en verdient derhalve wettelijke ondersteuning: "(...) *the regulatory process must recognise the collective weakness of consumers and must provide incentives for the industry to treat its consumers fairly (NCC, 1989, 2)*". Teneinde de belangen van consumenten effectief te behartigen en te beschermen en om eventuele geschillen tussen producenten en consumenten te beslechten, lijkt het ontwikkelen van een speciale institutionele structuur belast met consumentenaangelegenheden en kwaliteit van de dienstverlening noodzakelijk en gewenst (Boons *et al.*, 1995). Een belangrijk element binnen de consumentenbescherming in de

nutssectoren is weggelegd voor het concept van de universele dienstverlening. De Europese Commissie (1994b; 1995) definieert bijvoorbeeld een universele (telefoon)dienst als het waarborgen van *toegang voor alle gebruikers tot een gedefinieerd minimumpakket aan dienstverlening van een gespecificeerde kwaliteit tegen een betaalbare prijs en gebaseerd op de beginselen van universaliteit, gelijkheid en continuïteit*. In Nederland context zal de constructie van de aan de exclusieve rechten van PTT Telecom verbonden aansluitplicht voor spraaktelefonie en leveringsplicht voor huurlijnen, vervangen worden door een aan PTT Telecom opgelegde verplichting om een pakket basisvoorzieningen tegen maatschappelijk aanvaardbare tarieven voor een ieder op verzoek beschikbaar te stellen (V&W 1996). Deze basisvoorzieningen hebben betrekking op het aanbieden van vaste telefoonverbindingen, openbare telefooncellen, alarmdiensten, inlichtingen en telefoongidsen en de redelijkheid van de tarieven voor deze voorzieningen zal worden geregeld via een uniforme landelijke prijsstelling of via het instellen van tariefplafonds die enige ruimte voor prijsdifferentiatie laten.

In de kabelsector gelden geen verplichtingen voor kabelexploitanten om diensten aan te bieden tegen een bepaalde prijs. Hier is sprake van een enorme variëteit aan pakketten en abonnementsvergoedingen: zo betaalt men in Haarlem (met 64.000 abonnees) voor een standaardpakket van 29 zenders f13,40 en in Enschede (met 55.000 abonnees) voor eveneens 29 zenders f21,25, en in Amsterdam met 360.000 abonnees voor 26 kanalen f15,17 en in Den Haag met 200.000 abonnees f19,35 (Volkskrant 17/2/1996). Hier gaat de discussie echter over de afbakening tussen een basispakket en een pluspakket. Het basispakket omvat een aantal (publieke) nationale, regionale en buitenlandse zenders, die voor een ieder tegen redelijke voorwaarden beschikbaar moeten zijn (voor de kabelexploitant betekent dit een 'must carry' verplichting voor de doorgifte van die kanalen). In het pluspakket biedt de kabelexploitant een aanvullend pakket van kanalen aan, waar de gebruikers zich uiteraard tegen extra betaling op kunnen abonneren.

Er is echter ook een taak weggelegd voor de overheid om regels op te stellen voor toegang tot de nieuwe communicatiemarkt en het gedrag van marktpartijen in deze sector. In de nieuwe situatie, zoals vastgelegd in de Interimwetgeving van 1996 en de Nieuwe Wet op de Telecommunicatievoorzieningen (in voorbereiding) zullen er geen beperkingen zijn voor het aanbieden van netwerkcapaciteit en diensten, behalve als er sprake is van een beperkte beschikbaarheid van hulpmiddelen (schaarste aan frequenties en nummers, graafrechten). Tevens zijn er nu vooraf gedetailleerde regels opgesteld om gezonde concurrentie tussen meerdere aanbieders mogelijk te maken en om misbruik van economische machtspositie door bepaalde aanbieders te voorkomen. Het betreft hier een verplichting tot een minimum aanbod en de rechten van nieu-



we toetreders tot interconnectie en toegang tot de infrastructuur van de dominante aanbieder(s). Zo heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat onlangs ingegrepen om de bovenmatige winsten, die PTT Telecom op het aanbieden van huurlijnen maakte, in te perken. PTT Telecom werd gesommeerd haar kostentoerekening doorzichtiger te maken en haar tarieven op reële kosten te baseren. De Minister stelde een verlaging voor van 20 procent voor analoge huurlijnen en 30 procent voor digitale huurlijnen. Inmiddels heeft PTT Telecom grotendeels de aanwijzing van de Minister opgevolgd en flinke prijsverlagingen doorgevoerd.

De ontwikkeling van een gemonopoliseerde markt naar een meer oligopolistische markt heeft ingrijpende gevolgen voor de regelgeving: enerzijds wordt door middel van liberalisering en deregulering het aantal regels aanzienlijk verminderd, maar tegelijkertijd vereisen ontwikkelingen in de richting van een terugtrekkende overheid en het stimuleren van de marktwerking een verdere invulling van regelgeving op met betrekking tot bijvoorbeeld de economische mededinging en de kwaliteit van de dienstverlening. Hier stuiten we op het merkwaardige feit dat liberalisering en privatisering (cq. verzelfstandiging) niet minder regelgeving, maar op een aantal terreinen juist meer regelgeving met zich meebrengt: dit betekent (her-)regulering in plaats van de-regulering (Majone, 1994a,b; Veljanovski, 1991). In dit verband wordt ook wel gesproken over de dereguleringsparadox: de liberalisering van de markt en de verzelfstandiging cq. privatisering van het nutsbedrijf leidt tot het verminderen van wet- en regelgeving op het ene terrein en noodzaakt tegelijkertijd tot het invoeren van nieuwe - vaak zeer gedetailleerde - regels op het andere terrein (Hulsink en Kemme, 1992).

De huidige informatie-, media- en telecommunicatie-sectoren worden gedomineerd door de Verenigde Staten en - in wat mindere mate - Groot-Brittannië. In de economische en politieke markt kunnen beide landen wijzen op technoeconomisch leiderschap en jarenlange ervaringen met de introductie van marktwerking en regulering (GB), concurrentie en deregulering (VS). De Angelsaksische ordening van nutssectoren berust op privé eigendom, bevorderen van marktwerking, gedelegeerde wetgeving en toezicht door *independent regulatory commissions* en een scheiding van economische en sociale regulering. De politiek-institutionele kant van dit stelsel is gebaseerd op een *separation of powers (checks and balances)* en een pluralistisch arena, waarin openbaarheid en de confrontatie van ideeën en belangen een centrale plaats innemen (Veljanovski 1991). Hier staat het Nederlandse -of misschien beter het Continentaal-Europese model- tegenover met zijn (semi-)staatsmonopolies, overheidsbedrijven en besloten publiek-privaat overleg. Gezien de Angelsaksische hegemonie en de betere 'fit' tussen de dynamische media- en telecommunicatiesectoren en de meer gedifferentieerde bestuursstructuur van de VS en

Groot Brittannië (maar ook de Europese Gemeenschap in zekere zin), is Nederland min of meer gedwongen dit 'regulerende' model over te nemen (Hulsink, te verschijnen).

Inmiddels is reeds een begin gemaakt met de invoering van een dergelijk regime met daarin een centrale positie voor onafhankelijke bestuursorganen met verregaande discretionaire bevoegdheden, die op afstand van de centrale overheid opereren. De taken van een dergelijk zelfstandig bestuursorgaan kunnen betrekking hebben op het reguleren van de toegang tot gemeenschappelijke of schaarse hulpbronnen (frequentietoewijzing, vergunningen, nummerbeheer, toegang tot de publieke infrastructuur en dergelijke), mededingingstoezicht, prijscontrole en vaststellen gemeenschappelijke tariefprincipes, opstellen van interconnectievoorwaarden en consumentenrechten en dergelijke. In Nederland zijn twee van dergelijke onafhankelijke bestuursorganen geïnstalleerd, te weten het Commissariaat voor de Media CvdM en het Toezichtsorgaan Netwerken en Diensten TND (nu nog deels uitmakend van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, na 1998 volledig zelfstandig). Gezien de structurele convergentietrend, waarin steeds meer de grenzen tussen technologieën, markten en concerns vervagen, valt een integratie van TND en CvdM aan te bevelen (Mansell et al., 1995)<sup>9</sup>.

In de nieuwe situatie blijft er dus een taak voor de overheid weggelegd in het vaststellen van en het toezicht houden op de voorwaarden, waaronder effectieve marktwerking kan plaatsvinden en een minimaal niveau van dienstverlening gegarandeerd kan worden. Tevens zijn er taken weggelegd voor de overheid voor het waarborgen van de vrije toegang tot het basisnetwerk in termen van fysieke beschikbaarheid, betaalbaarheid, gebruikers-vriendelijkheid en betrouwbaarheid en het vastleggen van welke diensten wel en welke niet tot het standaardpakket behoren (Rathenau Instituut, 1995). De liberalisering van de markt en de privatisering van de aanbieder(s) van openbare diensten vragen juist om een effectiever toezicht, zodat de herordening van de markt en de herstructurering van de vroegere monopolist beter kan worden geregeld in termen van markttoegang, eerlijke concurrentie en universele dienstverlening. Dit toezicht kan worden uitgevoerd door een onafhankelijk bestuursorgaan dat belast is met sector-specifieke regelgeving, ondersteund door een slagvaardig generiek mededingingsbeleid. Om het proces van een publiekrechtelijk monopolie naar een concurrerende markt in goede banen te

---

<sup>9</sup> Het is echter de vraag of dit op de korte termijn wel haalbaar is, zeker gezien de politieke gevoeligheid van de verzelfstandiging van publieke functies buiten de overheid en de tot nu toe gebrekkige coördinatie tussen de ministeries van OCW, BiZa, V&W en EZ in het informatie-, media- en telecommunicatiebeleid.

kunnen leiden is op de korte termijn aanvullende specifieke regelgeving nodig. Het is echter van belang, dat deze groeiende hoeveelheid van gedetailleerde en complexe regels op de middellange termijn wordt afgebouwd en vervangen wordt door generieke wet- en regelgeving (i.e. mededingingsbeleid) (Hulsink en Kemme, 1992; Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1995a,b).

### *Risicomijdende en trage besluitvorming*

De implementatie van de elektronische snelweg, waarover een veelheid van interactieve diensten aangeboden zal kunnen worden, wordt ook bepaald door de institutionele structuur van routines en regels, waarbinnen de strategische (en tactische) interacties tussen bedrijven onderling en tussen bedrijven, maatschappelijke organisaties en de overheid plaats vinden. Het is de vraag of de Nederlandse institutionele structuur, waarbinnen het nieuwe media- en telecommunicatiebeleid zich moet ontwikkelen, stuwend of remmend werkt. De Nederlandse bestuurstraditie van maatschappelijke zelfregulering en economische kartellering gericht op expansieve export, kan als een rem op de dynamische en zich internationaliserende media- en communicatiesector te fungeren. In dit verband stelt Geelhoed, 1990, 46) dat *"de publieke besluitvorming zo sterk door particularistische deelbelangen gedomineerd, dat de feitelijke uitkomsten ervan bepaald worden door de wet van de minste maatschappelijke weerstand. Instrumenteel bezien, komen veel overheidsinterventies te laat en zijn ze, op zichzelf beschouwd, niet afdoend. Het maken van zwaarwegende strategische keuzen blijkt in ons staatkundig bestel heel moeilijk. Als ze al tot stand komen, zijn ze meestal van buitenaf afgedwongen."* Deze uitspraak geeft treffend de evolutie van het Nederlandse media- en telecommunicatie-beleid weer, dat als volgt getypeerd zou kunnen worden: een trage en ineffektieve besluitvorming, een overmaat aan risicomijdend gedrag, en beleidsinnovaties die van buitenaf worden afgedwongen.<sup>10</sup> De beleidspraktijk in deze sectoren bevat voldoende voorbeelden van een uiteindelijk - na veel geharrewar - gevonden oplossing voor het eertijds gerezen probleem, dat al reeds bij voorbaat is achterhaald door nieuwe technologische, economische en politieke ontwikkelingen.

De moeizame totstandkoming van de Wet op de Telecommunicatie-voorzieningen WTV is een eerste voorbeeld. De WTV stond inderdaad een perfecte oplossing voor van de in 1981 gerezen problemen, maar was reeds binnen vier jaar na de invoering ervan in 1989 achterhaald. De WTV was gegrondvest op het natuurlijk monopolie van het nationale telecommunicatiesysteem en het eenheid van beheer principe: dit betekende concreet dat aan PTT/KPN een exclusieve concessie was toegekend voor de verzorging van de basis-telecom-

---

<sup>10</sup> Zie bijvoorbeeld: Dommering, 1995; NOTA, 1993; De Ru, 1993; en Hulsink (te verschijnen).

municatievoorzieningen. De markten voor de levering van randapparatuur, netwerkdiensten en toegevoegde informatiediensten werden geliberaliseerd. Tevens werd PTT verzelfstandigd (1989) en geprivatiseerd (1994-95), resulterend in een situatie waarin de overheid een minderheid van de aandelen in bezit heeft. Als gevolg van techno-economische ontwikkelingen gevoed door steeds meer, betere en goedkopere communicatie-alternatieven, de opkomst van de vraag naar gedifferentieerde diensten, en nieuwe markttoetreders en een intensievere concurrentie, worden er sinds het einde van de jaren tachtig steeds meer vraagtekens bij het traditionele monopolie-model gezet. Ook de verreгаande Europese integratie waarin voor 1998 een open en geïntegreerde telecommunicatiemarkt gerealiseerd moet zijn, heeft de Nederlandse overheid tot een ingrijpen in de bestaande wetgeving genoodzaakt<sup>11</sup>. Alvorens met een nieuwe wetgeving te komen die de telecommunicatiemarkt van na 1998 zal moeten liberaliseren en reguleren, is de nationale overheid in 1995 met een aantal wijzigingen van de WTV gekomen (de zogenaamde Interim-wetgeving), die de liberalisering van de kabelgebonden infrastructuur per ommekeer mogelijk moeten maken. Net als de WTV uit 1988, was de eerste versie van de Interimwetgeving zeer complex en gedetailleerd en onvoldoende toegesneden op de dynamische techno-economische en internationale ontwikkelingen in de telecommunicatiemarkt.<sup>12</sup>

Een ander voorbeeld van trage en ineffectieve besluitvorming inzake het media- en telecommunicatiebeleid is de gang van zaken rond het 'VOC-rapport' van Arnbak, van Cuilenburg en Dommering (1990). In dit rapport, gepubliceerd in 1990, werd niet alleen een referentiekader en toekomstvisie ontvouwd op het terrein van pers, omroep en telecommunicatie, maar werden bovendien concrete suggesties aangedragen voor overheidsbeleid voor de openbare elektronische informatievoorziening op de middellange termijn. Zo onderkende de studie zowel een verticale ontvlechting van informatiediensten, transportdiensten en infrastructuraanbod, een tegelijk optredende tendens tot

---

<sup>11</sup> Ook de inmiddels doorgevoerde wijziging van de WTV om concurrentie mogelijk te maken op het terrein van mobiele communicatie (GSM) en de wijzigingsvoorstellen aangaande een liberalisering van de kabelgebonden infrastructuur (de zgn. interim-aanpassing) werden/worden gekenmerkt door een extreem lange doorlooptijd en een gebrekkige onderlinge afstemming tussen de betrokken ministeries. Het dominante focus op het vinden van politieke consensus over het te voeren beleid en de pacificatie van de verschillende (deel)belangen in de vorm van sector-specifieke detailwetgeving gaat ten koste van de transparantie en flexibiliteit van de voorstellen. Eventuele sturingsalternatieven voor de overijverige overheid, zoals generiek mededingingsbeleid en gedelegeerde wetgeving, verdwijnen in dit geïnstitutionaliseerd overleg van tafel (zie bijvoorbeeld Dommering, 1995; Hulsink en Kemme, 1992).

<sup>12</sup> Ingewijden hadden het over een wet "die tracht de markt in zijn veelzijdigheid in kaart te brengen en te volgen en op basis daarvan te programmeren" (de Ru, 1995, 1) en "nieuwe barrières worden opgeworpen (die) (...) een zich nog ontwikkelend groeiproces in de telecommunicatie kunnen verstoren" (Dommering et. al., 1995, 3).'

horizontale verbinding door middel van een integratie van infrastructuren en cross-media-ownership, als de noodzaak tot beleidscoördinatie op het terrein van de openbare elektronische informatievoorziening door middel van een integratief zelfstandig bestuursorgaan belast met regulering en toezicht. Niet alleen werd de noodzaak voor deze strategische onderzoeksstudie veel te laat onderkend (pas in 1989-90, meer dan vijf jaar na de *AT&T-divestiture* en de privatisering van British Telecom, de Japanse NTT en de internationale liberalisering en commercialisering van de communicatiemarkt), bovendien zijn er na de publikatie van dit rapport in 1990, met uitzondering van de academische gemeenschap, nauwelijks reacties gekomen uit politiek-bestuurlijke kringen (laat staan dat dit heeft geleid tot het nemen van concrete maatregelen op basis van dit rapport)<sup>13</sup>.

Een derde voorbeeld is de jarenlange discussie over de introductie van commerciële televisie en de reorganisatie van de openbare omroep, waarvan het einde nog steeds niet in zicht lijkt te zijn. Terwijl Europese multimediaconglomeraten zoals Nethold, CLT, Kirch, Bertelsmann, Canal Plus en BSkyB/Murdoch de grootschalige introductie van digitale televisie voorbereiden (met een veelvoud aan gespecialiseerde kanalen gedistribueerd op pay-per-view basis), laat het Nederlandse mediabeleid een opvallend gebrek aan daadkracht zien (in de woorden van VVD-er Bolkestein: 'Staatssecretaris Nuis speelt viool terwijl Hilversum in brand staat'). Bovendien is deze politieke klucht een tragedie geworden als gevolg van het allereerst onderschatten van Europeesrechtelijke ontwikkelingen op het gebied van gezonde mededinging in de omroepsector om daarna onvoldoende te anticiperen op toekomstige wetgeving aangaande machtsconcentratie en cross-ownership in de media- en telecommunicatiesector. In het eerste geval, dat handelde over al dan niet op Nederland gerichte reclame in omroepprogramma's werd de Nederlandse overheid beticht van zijn eigen publieke omroepbestel te bevoordelen ten opzichte van binnenlandse en buitenlandse commerciële omroeporganisaties om te verhinderen dat nieuwkomers tot de (reclame-)markt zouden toetreden. Deze naar binnen gekeerde houding van de Nederlandse mediabeleidsnetwerk ten opzichte van nieuwe techno-economische en Europeesrechtelijke ontwikkelingen heeft er uiteindelijk geleid tot het 'perverse' resultaat dat een belangrijk deel van de reclamegelden het land uitglippen. Zo werd enerzijds de optie van een duaal bestel van een publieke omroep gefinancierd uit de omroepgelden en de Nederlandse (aspirant) commerciële zender ATV/EPTV (bestaande uit AVRO, TROS, Veronica, Elsevier, Perscombinatie, De Telegraaf en VNU) gesaboteerd en

---

<sup>13</sup> Een vergelijkbaar leed was het rapport 'Basis voor een Tele-informatiebeleid' van Arnbak en Bordewijk (1983) beschoren. In dit BIT-rapport werd reeds voorgesteld om de verantwoordelijkheden voor netwerkbeheer en de exploitatie van transportcapaciteit organisatorisch en institutioneel te scheiden.

werd de aanvraag van het Nederlandse TV10-consortium voor het uitzenden van commerciële omroepprogramma's niet gehonoreerd (de U-bocht constructie van het 'Luxemburgse' RTL Veronique werd echter wel goedgekeurd)(van de Drift 1996).

In het tweede geval werd de verregaande horizontale en verticale integratie van omroep, productie en reclame binnen het multi-mediale HMG-conglomeraat (Endemol, RTL/CLT, VNU en Veronica) door de Nederlandse overheid bij de Europese Commissie aangebracht om deze verregaande machtsconcentratie naast de verzwakte publieke omroep te toetsen aan het Europese mededingingsbeleid. Als gevolg van de bemoeienis van de Europese Commissie is RTL5 een thematisch kanaal geworden en is Endemol uit de HMG-groep gestapt. De 'HMG-casus' is voor een deel te wijten aan een onduidelijk en een naar binnen gekeerd mediabeleid, en voor een ander deel aan een tolerant en ex post mededingingsbeleid (in het bijzonder, het ontbreken van een adequate fusieregeling). Tegelijkertijd met de in gang gezette modernisering van de Wet Economische Mededinging om hiermee het mededingingsbeleid in lijn met het Verdrag van Rome te brengen, hebben zich onlangs een tweetal nieuwe probleemgevallen aangediend: het Sport7-kanaal, waarin Philips, KPN, ING, Endemol, De Telegraaf, Nuon en de KNVB participeren, en het samenwerkingsverband tussen Nethold, KPN en Philips voor de introductie van digitale televisie in Nederland.

Echter in al deze gevallen heeft de Nederlandse overheid op tactische wijze geprobeerd om de positie van het publieke bestel met hand en tand te verdedigen zonder dat er haast gemaakt is met een daadwerkelijke reorganisatie van de publieke omroep of dat er een visie is ontwikkeld voor de omroep op de lange termijn. In het Nederlandse beleidsdebat is tot voor kort weinig prioriteit toegekend aan het garanderen van culturele diversiteit en pluriformiteit van het aanbod en aan het expliciteren van het basispakket van programma's dat door kabelexploitanten doorgegeven zouden moeten worden. Tot voor kort waren er geen duidelijke ideeën over wat de publieke omroep is en wat zij moet zijn. Raar genoeg, wordt de publieke omroep juist door het 'wegkopen' van de nationale voetbalcompetitie en andere sportevenementen en de introductie van de digitale decoder om betaalde televisie mogelijk te maken, gedwongen om het publieke domein van het mediabeleid aan te geven. Expliciete politieke keuzes zullen er nu moeten worden gemaakt over wat het basispakket aan kanalen dat iedere burger via de kabel of de ether moet kunnen ontvangen tegen redelijke tarieven en welke nationale evenementen tot het cultureel erfgoed behoren en derhalve via de publieke omroepkanalen gedistribueerd zullen worden.

Het Nederlandse media- en telecommunicatiebeleid lijkt gedomineerd te worden door wat ik het *'Ti-Ta Toveraar'*-syndroom zou willen noemen: de gedachte van de wereld even stil te kunnen zetten om hem daarna opnieuw in te kunnen richten, maar die uiteindelijk resulteert in een continu achter de feiten aan lopen. In Nederland betekent dit dat de dynamiek van de zich sterk internationaliserende informatie- en communicatiesector onderschat wordt en daarentegen de invloed en reikwijdte van nationale interventie-instrumenten steeds wordt overschat. Net zoals Ti-Ta Toveraar de wereld even stil kon zetten om de gerezen problemen op te kunnen lossen, zo wordt in de Nederlandse politiek en ambtenarij min of meer verondersteld dat de op te lossen probleemsituatie zich gedurende het beleidsproces niet wijzigt. Het gevolg is dat naar oplossingen wordt gezocht in de eigen kring met de rug naar de buitenwereld toe. Maar vergeleken met Ti-Ta Toveraar is de beschikkingsmacht en de expertise van de Nederlandse overheid in de media- en telecommunicatiepraktijk beperkt (NOTA, 1993). De tovenaar controleert de probleemsituatie en is daadwerkelijk in staat om te interveniëren, maar zoals blijkt uit het bovenstaande is de Nederlandse overheid nu eenmaal onvoldoende toegerust met tovenaarskwaliteiten om de situatie ingrijpend te wijzigen. Wanneer men binnen het zelfgenoegzame Nederlandse beleidsnetwerk in de handen klapt om net als de echte Ti-Ta Toveraar de zaak weer te activeren na een uitgebreide studie en diagnose, dan blijkt tot grote schrik van de verschillende belanghebbenden dat de situatie aanzienlijk gewijzigd is.

Het *'Ti-Ta-Toveraar syndroom'* is natuurlijk geen exclusief Nederlands verschijnsel; de oorzaak hiervoor kan gevonden worden in een zodanig complexe en weinig efficiënte beleids- en besluitvormingsstructuur, gekenmerkt door beleidsfragmentatie, interdepartementale conflicten, korte termijn compromissen en tactische manoeuvres, die nauwelijks ruimte laten voor een effectieve input van lange termijn studies en strategische visies. Dit trage besluitvormingsproces, gekenmerkt door het continue zoeken naar de weg van de minste maatschappelijke weerstand en het op de korte termijn proberen te vinden van een minimale consensus over het te voeren beleid, zorgt ervoor dat het blikveld van de betrokken actoren zich gaandeweg verengd tot die aangelegenheden, die in aanmerking komen voor nationale overeenstemming. Europese en mondiale zaken en structurele ontwikkelingen kunnen hier alleen maar bedreigend voor dit moeizaam bereikte accoord zijn.

Nationale beleidsmakers hebben de manoeuvreerruimte van de Nederlandse overheid, en de effectiviteit van beschermingsconstructies om de privilegeerde positie van de Nederlandse telecommunicatie- en omroepsector schromelijk overschat en hebben met name de internationale en de markt-economische dimensies over het hoofd gezien. Binnen het Nederlandse beleidsnetwerk is relatief laat gereageerd op de ontwikkeling van één geïntegreerde Europese

omroep- en telecommunicatiemarkt. De frontale aanval van de Europese Commissie op de kartelvriendelijke en concurrentievervalsende arrangementen van onze Nederlandse sociaal-economische orde in het begin van de jaren negentig wees het nationale beleidscircuit zeer pijnlijk op het feit, om de toenmalige Minister van WVC Brinkman te parafraseren, dat we nu eenmaal geen hek kunnen plaatsen bij onze grenzen, om Hilversum en 's-Gravenhage/Groningen te beschermen. Inmiddels is de mededingings-wetgeving sinds 1994 danig aangescherpt door het misbruiksstelsel in te wisselen voor een systeem dat concurrentiebepalende afspraken en onderling afgestemd feitelijk gedrag, en misbruik van economische machtsposities mededingingsafspraken verbiedt. Tevens is het mededingingsbeleid uitgebreid met het houden van toezicht en toetsen van fusies.

Dit aangescherpte mededingingsbeleid biedt nu een eerste beoordelingskader voor het mediaconcentraties, zoals bijvoorbeeld in de HMG-case, en het misbruik maken van economische machtsposities, zoals bijvoorbeeld kabelbedrijven die hun eigen commerciële aanbod bevoordelen boven dat van derden. Of de herziene Wet Economische Mededinging daadwerkelijk een effectief middel om toegang tot de kabel of te dwingen bij de gerezen problemen tussen kabelbedrijven en onafhankelijke diensten- en programma-aanbieders, die samenhangen met de beschikbaarheid van kanalen en de doorgifte van signalen, zoals de controversen tussen Casema en Arcade, en tussen KTA en Casema tegenover Nethold/Multichoice, valt nog te bezien. De Nederlandse beleidsmakers zijn nu echter wel doordrongen van het feit dat de binnenlandse besluitvorming onder zware internationale druk staat; om Brinkman nog eens te aan te halen (maar dan nu als CDA-fractievoorzitter in zijn Texelse rede d.d. 3-01-92) het speelkwartier moet nu maar eens afgelopen zijn. Nederland is geen eiland meer, maar is ingebed in de Europese Gemeenschap, die weliswaar beperkingen oplegt, maar tegelijkertijd ook mogelijkheden en kansen biedt (bijv. Nederlands-Vlaams cultuurbeleid, uitbreiding van markten voor Nederlandse producten en bedrijven, voordelen van een vroege deregulering).

#### **4. Samenvattende en concluderende opmerkingen**

De plannen en activiteiten van de Amerikaanse, Europese en Nederlandse autoriteiten die verband houden met de aanleg van de elektronische snelweg en de introductie van nieuwe (breedband)diensten, zouden kunnen worden getypeerd met de dialectiek van de vooruitgang. De handelingen van publieke als private actoren laten zowel een sterke oriëntatie zien op de markten en de samenleving van de toekomst als een sterke fixatie op wat hun tegenstrevers van vandaag zullen gaan doen. In hun strategisch gedrag worden zij echter



wel beperkt door historische en institutionele contingenties. De toen gemaakte keuzes, de opgedane (leer)ervaringen, en routines, en geïnstitutionaliseerde wetgevende kaders zorgen ervoor dat de politieke en commerciële bewegingsvrijheid van de spelers in de markt en de beleidsarena wordt beperkt.

De economische en politieke gedragingen van de bij de aanleg van de elektronische snelweg betrokken stakeholders zijn derhalve vooral ambivalent en enigszins paradoxaal. Het is niet alleen meer marktwerking en minder overheid in de vorm van het bevorderen van concurrentie en rivaliteit, privatisering van overheidsbedrijven en liberalisering van de telecom-municatie, energie en openbaar vervoersmarkt, wat hier uit naar voren komt. Creatieve destructie en deregulering hebben echter ook een schaduwkant, dat zij teveel of juist te weinig concurrentie genereren. Zeker in de media- en telecommunicatie-sectoren, die momenteel in de transitiefase zitten van een publiek monopolie naar een meer open markt, is de kans groot op excessieve horizontale en verticale integratie, in de vorm van private monopolies, strategische samenwerking en kartelafspraken door grote ondernemingen. In een dergelijke situatie met dominante aanbieders in de waardeketen, buitengesloten nieuwkomers op de markt, informatie-asymmetriën en scheve afhankelijkheids-verhoudingen tussen producent en consument, is overheidsingrijpen vanuit het oogpunt van vrije mededinging gewenst.

Over de beleidsvorming inzake de ontwikkeling van een nationale infrastructuur en de totstandkoming van het 'nieuwe' telecommunicatie- en mediabeleid, kan worden opgemerkt dat de (Nederlandse) overheid niet of nauwelijks van plan is zelf te investeren in infrastructuur-ontwikkeling. Zij lijkt haar rol te willen beperken tot het scheppen van de juiste voorwaarden waaronder infrastructurale investeringen en diensten-innovatie en het uitdragen van een toekomstvisie. Echter, zoals Geoff Mulgan terecht stelt, een teruggetreden overheid is van zijn dirigistisch instrumentarium ontdaan om die toekomstdoelstellingen daadwerkelijk te verwezenlijken en moet terugvallen op generiek mededingingsbeleid en symbolische voorbeeldprojecten: *"There is no longer an organising actor with the money or power to implement a single vision. Governments can still do many useful things through symbolic initiatives, pilot projects and more cost-effective public service applications. But this causes an order of magnitude difference between what the government can do and the scale of the vision (in Dutton et al 1994: 7)."*

Een verregaande deregulering kan echter ook een ernstige bedreiging vormen voor een aantal sociaal-politieke doelstellingen van de Nederlandse overheid op het terrein van de telecommunicatie en de media, zoals het gevaar lopen van de universele dienstverleningsverplichting, pluriformiteit van het aanbod, sociale cohesie en toegang tot informatie. Aan de ene kant heeft de overheid

zorg te dragen voor het garanderen van grondrechten met betrekking tot privacy, informatie- en communicatievrijheid, eerbiediging persoonlijke levenssfeer (het zogenoemde publiek domein). De overheid stelt zich daarbij ten doel om de vrije toegang tot de publieke telecommunicatie-infrastructuur en de basisdiensten van gebruikers en burgers te verzekeren en een eerlijke concurrentie mogelijk te maken tussen de verschillende dienstenaanbieders. Aan de andere kant probeert de overheid ruimte te bieden voor innovatieve experimenten en toepassingen in de markt en openbare sector door belemmeringen in de commerciële exploitatie van multi-mediadiensten op te heffen. Het is de vraag of deze nieuwe dubbelrol voor de overheid in de telematica-sector, afstandelijk optredend op het ene terrein en gedetailleerd toezicht uitoefenend op het andere beleidsterrein, voldoende wordt onderkend in de Nederlandse situatie.

Naast de in beleidskringen dominante these van 'meer markt en minder overheid' kunnen we hier een relatief sterke onderstroom aanwijzen, die eerder gaat in de richting van minder markt en meer overheid. De deregulering van publieke diensten kan leiden tot verregaande economische concentratie, alliantievorming en ketenintegratie, waarin de overheid (of aan organen met een gedelegeerde bestuurstaak) zich wel garant moet stellen voor het toezicht op de concurrentie en het verwezenlijken van de sociale en politieke doelstellingen van het media- en telecommunicatiebeleid. De aanleg van de elektronische snelweg en de stimulering van breedbanddiensten is gebaat bij een synthese van de tegenstelling tussen 'meer markt/minder overheid' en 'minder markt/meer overheid'. Soms moet de markt tegen zichzelf beschermd worden (bijvoorbeeld in het geval van meedogenloze concurrentie en uitsluiting van nieuwe toetreders en de informatie-onderklasse) en moet de overheid met al haar geaccumuleerde procedures en routines worden geactiveerd om bureaucrativering en in-efficiënties tegen te gaan. Beide sturingsinstrumenten tot elkaar veroordeeld zijn. De ondernemende bedrijven met hun innovatieve vermogen, competenties en slagkracht en de overheid, die belast is met de maatschappelijke organisatie van de informatie-infrastructuur, mogen hierbij echter één ding niet vergeten. Het dictum van de consumenten- en burgersouvereiniteit leert ons, dat verreweg de belangrijkste schakel in de informatie/communicatie-keten zich aan het eind bevindt. En deze gebruiker kan nog wel eens zuiniger, creatiever, veeleisender en onvoorspelbaarder zijn, dan vertegenwoordigers van de aanbodzijde denken.

## Literatuur

Actieprogramma Elektronische Snelwegen, 1994, *'Van Metafoor naar Actie'*.  
's-Gravenhage

- Arnbak, J.C. en Bordewijk, J.L., 1983, *Basis voor een Tele-informatiebeleid. Eindrapport Projectgroep Beleid Informatietoepassingen*. 's-Gravenhage
- Arnbak, J.C., van Cuilenburg, J.J. en Dommering, E.J., 1990, *Verbinding en Ontvlechting in de Communicatie. Een Studie naar Toekomstig Overheidsbeleid voor de Openbare Elektronische Informatievoorziening* Amsterdam: Otto Cramwinckel
- Arthur, B., 1988, Competing Technologies: An Overview. In: G. Dosi *et al.* (eds)(1988), *Technical Change and Economic Theory*. London, Pinter. 590-607
- Arthur, B., 1989, Competing Technologies, Increasing Returns, and Lock-in by Historical Events. *Economic Journal*, 99, 116-131
- Boons, F.A.A. Boons, Hulsink, W. en Joldersma, F., 1995, *Sporen naar Adequate Consumentenbescherming: Een Verkennende Studie in het Openbaar (Rail)vervoer (WORC Report)*. Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant/WORC
- Council on Competitiveness, 1993, *Competition Policy: Unlocking the National Information Infrastructure*. Washington DC: Council on Competitiveness
- Department of Commerce, 1995, *The Global Information Infrastructure: Agenda for Cooperation*. Washington DC, Department of Commerce
- Dommering, E.J., 1995, 'Voor de nieuwe verhoudingen in medialand zijn nog geen regels.' *NRC Handelsblad* 11 November 1995
- Dommering, E.J., van Eijck, N.A.N.M., Kemme, G.J., en de Ru, H.J., 1995, *Een Interim-regeling voor Telecommunicatienetten. (...). 26 juni 1995*, Amsterdam
- Drift, M. van der (red), 1996, *Inbraak en Uitbraak: Van Omroepmonopolie naar Mediamarkt*. Amsterdam: Cramwinckel
- Dutton, W.H. Blumler, J.G., Garnham, N., Mansell, R., Cornford, J., and Peltu, M., 1994, *The Information Superhighway: Britain's Response. Policy Research Paper No.29*. Brighton, SPRU/CICT
- ERT, 1994, *Building the Information Highways to Re-engineer Europe. A Message from Industrial Users*, Brussel, Europeaan Roundtable of Industrialists
- Europese Commissie, 1994a, *Groei, Concurrentievermogen, Werkgelegenheid. Naar de 21e Eeuw: Wegen en Uitdagingen (Witboek)*, Brussel, COM (93) 700
- Europese Commissie, 1994b, *Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks: Part I. Principles and Timetables* COM 94 440 (final)
- Europese Commissie, 1995, *Green Paper on the Liberalisation of Telecommunications Infrastructure and Cable Television Networks: Part II. A Common Approach to the Provision of Infrastructure for Telecommunications in the European Union*, COM 94 682 (final)

- G-7 Ministerial Conference on the Global Information Society, 1995, *Roundtable Meeting of Business Leaders. Brussels, 25 and 26 February 1995*, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities
- Geelhoed, L.A., 1990, 'De Semi-souvereine Staat', *Socialisme en Democratie* 47 (2): 40-47
- Gore, A., 1994, *Adress of the Vice President of the United States of America at ITU Conference*, 21 March 1994
- Groep van Prominenten op het Gebied van de Informatiemaatschappij, 1994, *Europa en de Wereldwijde Industriële Revolutie. Aanbevelingen aan de Europese Raad*, Brussel
- High-Level Expert Group on the Social and Societal Aspects of the Information Society, 1996, *Building the European Information Society for Us All. First Reflections of the High Level Expert Group of Experts. Interim Report*. Brussel: European Commission DGV
- Hond, M. de, 1995, *Dankzij de Snelheid van het Licht. De Digitale Toekomst Uitgelegd aan Digikenners en Digibeten*, Utrecht, Het Spectrum
- Hulsink, W. en Kemme, G.J., 1992, 'Van Publiek Monopolie naar Gereguleerde Markt? Bestuurskundige en Institutionele Aspecten van de Openbare Elektronische Informatievoorziening.', *Bestuurswetenschappen*, 46 (5), 414-445
- Hulsink, W.(te verschijnen), *Do National Styles Matter in Globalising Industries? A Comparative Analysis of The Restructuring of Telecommunications Governance Regimes in France, The Netherlands and the United Kindom (1980-1994)*, Rotterdam, Erasmus Universiteit
- IITF Information Infrastructure Task Force, 1993, *The National Information Infrastructure: Agenda for Action*, Washington DC, NTIA/Department of Commerce
- IVIR, 1993, *Toegang tot de Kabel: Omroeprechtelijke en Auteursrechtelijke Complicaties met betrekking tot de Uitzending van Commerciële Programma's via Kabelnetten (IVIR rapporten 3)*, Amsterdam, Instituut voor Informatierecht
- Majone, G., 1989, Regulating Europe: Problem and Prospects. In: T. Ellwein et.al.(red), *Jahrbuch zur Staats- und Verwaltungswissenschaft*. Baden-Baden: Nomos. 159-176
- Majone, G., 1994a, Paradoxes of Privatisation and Deregulation. *Journal of European Public Policy* 1 (1), 53-69
- Majone, G., 1994b, The Rise of the Regulatory State in Europe. *West European Politics* 17 (3), 77-101
- Mansell, R., Davies, A. en Hulsink, W., 1995, *The New Telecommunications in the Netherlands. Strategic Developments in Technologies and Markets*. 's-Gravenhage: Rathenau Instituut

- Ministerie van Economische Zaken, 1995, *Plan van Aanpak Elektronische Snelweg. Visie op Versnellen*. 's-Gravenhage
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1995, *Brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal d.d. 11-9-1995 (HDTP/95/19606.c)*. 's-Gravenhage
- Ministerie van Verkeer en Waterstaat, 1996, *Een Nieuwe Landkaart voor de Telecommunicatie in Nederland. Uitgangspunten voor een Herziene Wet op de Telecommunicatie. Consultatiedocument*. 's-Gravenhage: Ministerie van Verkeer en Waterstaat/HDTP
- NOTA, 1993, *Agenda voor de Publieke Discussie over Telecommunicatie. Bericht aan het Parlement*. 's-Gravenhage, Nederlandse Organisatie voor Technologisch Aspecten Onderzoek
- NTIA, 1995, 'A Consumers' Guide to Telecommunications Reform Legislation.' *Remarks by L. Irving Assistant Secretary for Communications and Information*. Washington DC: Department of Commerce/National Telecommunications and Information Administration
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1995a, *Herziening Wet op de Telecommunicatievoorziening*. 's-Gravenhage, RvV&W/CAPT
- Raad voor Verkeer en Waterstaat, 1995b, *Advies Zelfstandig Bestuursorgaan*. 's-Gravenhage: RvV&W/CAPT
- Rathenau Instituut, 1995, *Tussen Hype, Hoop en Zorg. Het Publieke Domein op de Elektronische Snelwegen. Bericht aan het Parlement*. 's-Gravenhage
- Ru, H.J. de, 1993, *Nieuwe Wetgeving voor Telecommunicatie. I&I Informatie en Informatiebeleid*, 11 (2), 47-55
- Ru, H.J. de, 1995, *Bijdrage Bijeenkomst Tweede Kamer der Staten-Generaal 8 juni 1995*, Amsterdam, Vrije Universiteit
- Snoep, T.M., 1995, *Toegang tot de Kijker: Een Kink in de Kabel. Een Onderzoek naar Mogelijkheden voor Toepassing van de WEM in de Kabeldistributiemarkt*. 's-Gravenhage, De Brauw Blackstone Westbroek
- Tweede Kamer, 1995, *Elektronische Snelwegen (TK 1995-1996, 24565, nr.1)*. 's-Gravenhage, SDU
- Tweede Kamer, 1994, *Regeringsverklaring Handelingen Tweede Kamer 86 31-8-1994*. 's-Gravenhage
- US Congress, 1996, *Telecommunications Act of 1996*. Washington DC.
- Veljanovski, C.(red), 1991, *Regulators and the Market. An Assessment of the Growth of Regulation in the UK*, London, Institute of Economic Affairs