

HOOFDSTUK 11

Normatieve perspectieven,
mediabeleid en het algemeen belang

11.1 INLEIDING



Waar in het eerste deel van dit boek hoofdzakelijk sociaalwetenschappelijke theorievorming aan bod kwam, staat in dit hoofdstuk de normatieve theorievorming centraal. **Normatieve theorie** is een vorm van theorie die een ideaaltype beschrijft inzake hoe een mediasysteem gestructureerd moet zijn en zou moeten werken: *‘They don’t describe things as they are, nor do they provide scientific explanations or predictions. Instead, they describe the way things should be if some ideal values or principles are to be realized’* (Baran & Davis, 2015, p. 61 – originele nadruk). Veel minder dan de eerder besproken theorieën kunnen normatieve theorieën of ideeën in een consistent raamwerk geplaatst worden. Hoewel normen over media en communicatie vaak gearticuleerd worden vanuit een bepaalde filosofie of ideologie, scharen er zich zelden voltallige wetenschappelijke scholen achter deze of gene norm over het functioneren van de media. Vanuit verschillende hoeken lanceren individuen, groepen, belangenverenigingen en ook academici ideeën over hoe de media zich moeten gedragen, wat hun **rechten, plichten en verantwoordelijkheden** zijn ten aanzien van individuen of de samenleving in het algemeen, en welke sociale doelstellingen ze horen te dienen met het oog op het **algemeen belang**. Deze theorievorming en ideeën zijn belangrijk. Ze bepalen mee de vorming en legitimering van mediaorganisaties en dragen bij tot de verwachtingen die we als publiek of andere maatschappelijke groep kunnen hebben ten aanzien van de structuur, de inhoud en de werking van de media. Vaak vindt dat ook een meer tastbare weerslag in normen en standaarden van zowel formele (bijvoorbeeld door middel van **mediabeleid en -regulering** en in de vorm van wetten) als informele aard (bijvoorbeeld gedragscodes, morele standaarden, publiek debat) (McQuail, 2010, p. 14). Ten slotte hangen visies over hoe media zouden moeten functioneren in de samenleving, welke belangen gediend moeten worden en welke de rechten en plichten van mediaorganisaties zijn, ook samen met de vigerende context. Dat was in ieder geval het centrale uitgangspunt van het communicatiewetenschappelijk standaardwerk *Four Theories of the Press* (Siebert, Peterson & Schramm, [1956] 1963), waarmee het overzicht van normatieve mediatheorie van start gaat.

11.2 NORMATIEVE MODELLEN

11.2.1 FOUR THEORIES OF THE PRESS

In het werk van Siebert, Peterson en Schramm ([1956] 1963) worden vier toenmalige normatieve mediamodellen geanalyseerd. Het gaat om normatieve modellen of concepten over wat de media zouden moeten zijn en doen. De focus ligt weliswaar op het perswezen, maar ook andere media worden tot de normatieve **typologie** gerekend (Siebert et al. [1956] 1963, p. 1). Concreet gaat het om (1) het autoritaire model; (2) het Sovjetcommunistische model; (3) het libertaire of vrijepersmodel en (4) het socialeverantwoordelijkheidsmodel.

Deze klassieke indeling is vaak bekritiseerd, onder meer omdat ze de complexiteit van verschillende mediasystemen (zie hoofdstuk 9) tot een beperkte typologie reduceert. Bovendien werd het boek van Siebert et al. gepubliceerd in volle Koude Oorlog en werd het gebruikt om de verschillen tussen West en Oost in de kijker te zetten. Vele nuances van verschillende systemen gaan bijgevolg verloren, terwijl de meeste mediasystemen vaak mengvormen van de modellen zijn (McQuail, 2010, p. 175).

Tegelijk bleef het lang een belangrijke basis waarop mediasystemen werden ingedeeld, en waarop ook aanvullingen en actualisering werden voorgesteld (Nerone, 1995, pp. 1-2; De Smaele, 1999, pp. 174-175). We vinden de denkbeelden van elk model immers niet noodzakelijk in absolute vorm in de realiteit terug. Maar vele elementen zullen herkenbaar zijn. Met name de vrijepers- en socialeverantwoordelijkheidsmodellen bieden trouwens nog steeds relevante inzichten over spanningen die ook nu optreden in media-beleidsvraagstukken in westerse geïndustrialiseerde landen. De eerste twee modellen zijn eveneens het vermelden waard omdat verschillende landen aansluiting vinden bij beide concepten. Bovendien zien we kenmerken van deze modellen ook terugkeren in sommige landen die in principe de vrijheden van pers en media toch zouden moeten garanderen.

In Hongarije en Polen bijvoorbeeld kan beargumenteerd worden dat recente beleidsontwikkelingen tegenover de media in strijd zijn met verschillende principes om een vrij functioneren van de media te garanderen. Hoewel beide lid zijn van de Europese Unie, zijn er duidelijke tendensen vast te stellen richting een meer autoritair (populistisch) model (Csehi & Zgut, 2021). En ook in Malta, eveneens een EU-lid, deed de moord op onderzoeksjournalist Daphne Caruana Galizia in 2017 veel stof opwaaien. Ten eerste omwille van de vermoedelijk politieke motieven achter de moord, aangezien zij bijzonder kritische artikels publiceerde over malafide praktijken van bedrijven en bedrijfsleiders, die bovendien een nauwe band hadden met verschillende hooggeplaatste politici, inclusief eerste minister Muscat. Ten tweede omdat er bijgevolg ook serieuze twijfels opdoken of het onderzoek naar de moord überhaupt

onpartijdig kon zijn aangezien de hoofdonderzoeker naar de moord getrouwd was met een minister (Committee to Protect Journalists, 2021). Een mediasysteem (zie ook hoofdstuk 9) in het ene of andere model plaatsen is dan ook niet zo eenvoudig en verschillende mengvormen bestaan.



Afbeelding 11.1: Gedenkteken voor de vermoorde journalist Daphne Caruana in Valletta, Malta

11.2.1.1 Het autoritaire model



Siebert et al. ([1956] 1963, p. 9) bakenen allereerst de **autoritaire mediatheorie** af. In dit model is het **normatieve doel dat het mediasysteem volledig onderworpen is aan de autoriteit van de staat** (bijvoorbeeld zoals ten tijde van absolute monarchieën, het *ancien régime*, bij dictatoriale en totalitaire regimes). Het belangrijkste doel van de media onder een autoritair systeem is immers het ondersteunen van het beleid: *'The units of communication should support and advance the politics of the government in power so that this government can achieve its objectives'* (Siebert et al., ([1956] 1963, p. 18). Media mogen niets ondernemen dat het gevestigde gezag zou kunnen ondermijnen, en zijn daarom volledig onderworpen aan de controle van de overheid. Media worden dan ook strikt **gecontroleerd door de staat** en gecensureerd, hoofdzakelijk om te vermijden dat ze kritiek op machthebbers zouden verspreiden. **Censuur** door de overheid wordt in deze benadering dus als gerechtvaardigd beschouwd. Kritiek door de media op de overheid is dan weer een misdrijf. In deze normatieve mediatheorie worden de media door de overheid vooral

als te wantrouwen vijanden beschouwd (Siebert et al., [1956] 1963, pp. 21-24). Andere kenmerken van het autoritaire model zijn het totaal geen rekening houden met de wil van de gebruiker en de afwezigheid van diversiteit in de media. Media kunnen zowel in private als in publieke handen zijn, wat echter geen garantie is voor diversiteit (Hachten & Scotton, 2012, p. 35).

Het autoritaire model is nog steeds springlevend en wijdverspreid in de wereld. Hachten en Scotton (2012, p. 36) verwijzen onder meer naar Aziatische staten zoals Singapore en Maleisië, het Zuid-Amerikaanse Venezuela, verschillende Afrikaanse landen, het Midden-Oosten... Maar ook grote landen zoals China en Rusland vertonen kenmerken van het autoritaire model tegenover media. Nerone (1995, p. 41) op zijn beurt ziet in het islamitische fundamentalisme een nieuwe vorm van autoritaire mediapolitiek. Deze reeks erg verschillende landen duidt meteen aan dat het analytische nut van de vrij grove typologie van Siebert et al., inclusief aanpassingen erna, in twijfel getrokken kan worden. Zo kan ook opgemerkt worden dat zelfs democratische staten in tijden van crisis teruggrijpen naar dit model, zoals Groot-Brittannië ten tijde van de Tweede Wereldoorlog, Frankrijk onder De Gaulle of Hongarije in 2016 in het bijzondere geval van de vluchtelingen crisis.

Het autoritaire model werd daarna nog genuanceerd en heeft aanleiding gegeven tot verschillende submodellen, waaronder als bekendste het communistische model. Niet elke auteur ziet het communistische model bijgevolg als autonoom. Toch hebben mediasystemen in communistische landen een aantal typerende kenmerken, wat een aparte bespreking rechtvaardigt.

11.2.1.2 Het Sovjetcommunistische model



Zo verschilt het communistische model met het autoritaire in die zin dat **media niet beschouwd worden als vijanden, maar als instrumenten om het volk op te voeden**. De media zijn bijgevolg ook niet onderdeel van private groepen, maar enkel en alleen in de handen van de openbare overheid. Dit model ontstond in de vroegere Sovjet-Unie, maar tegenwoordig geldt het mediasysteem in Noord-Korea waarschijnlijk als een van de enige overgebleven voorbeelden. China, dat weliswaar in theorie nog een communistisch land is, is moeilijk zomaar onder het communistische concept te plaatsen. Een communistisch mediabeleid is in hoofdzaak gebaseerd op de principes van Lenin, die de pers zag als een onderdeel van de Communistische Partij en als een instrument om het land te verenigen door die boodschappen door te geven die het beleid, zoals bepaald door de Partij, ondersteunen. Concreet zag hij drie functies voor de pers weggelegd, namelijk die van (1) collectieve propagandist, (2) collectieve agitator en (3) collectieve organisator. Lenin benadrukte steeds dat de pers zich niet moet richten op individuen, maar op het **collectief**, dat de pers tevens in handen heeft en waaraan media verantwoording moeten afleggen. De eerste functie,

collectieve propagandist, is wellicht de meest duidelijke en benadrukt het persuasieve karakter van de media opdat iedereen overtuigd wordt dat het socialisme nodig is. De andere functies liggen minder voor de hand, maar komen erop neer dat de media een belangrijke rol spelen in het leiden en het controleren van de publieke opinie enerzijds (collectieve organisator) en het mobiliseren van het volk voor de verwezenlijking van de socialistische samenleving anderzijds (collectieve agitator). Van de drie ‘klassieke’ opdrachten van de media (educatie, informatie en ontspanning) wordt vooral de eerste naar voren geschoven. De media vervullen in communistische landen een cruciale rol inzake het ‘vormen’ en ‘opvoeden’ van de massa. Informatie is eveneens belangrijk, maar informatie die de socialistische samenleving ondermijnt, krijgt geen plaats in de media. Ontspanning is ten slotte nauwelijks aanwezig, aangezien dat niet strookt met het collectieve karakter van de media ((Siebert et al., [1956] 1963, pp. 112-117; Altschull, [1984] 1995, pp. 209-223).



Afbeelding 11.2: De iconische tv-toren, gezien vanop Alexanderplatz in Berlijn, opgericht tussen 1965 en 1969 door het toenmalige DDR-regime als symbool voor de stad en communistische macht

Hachten en Scotton (2012, p. 41) stellen dat de **communistische media** zich op vier cruciale punten onderscheiden van de westerse media.

1. Allereerst zijn alle media in het communistische concept staats- en dus partij-eigendom. Elkaar concurrerende private media zijn uitgesloten in een zuiver communistisch mediabestel.
2. Het tweede element dat daarmee samenhangt, is dat de Partij het monopolie bezit op informatie. De enige versie van het nieuws die telt, is de versie die afkomstig is

van de Partij. Vandaar ook dat buitenlandse media systematisch geweerd worden, al blijkt dat, zeker wat radio betreft en met de komst van nieuwe technologieën, niet vanzelfsprekend.

3. Het derde verschil betreft de inhoud van het nieuws. Nieuws wordt in het communisme gedefinieerd als ‘positieve’ informatie die de doelstellingen van de Partij dient. Bijvoorbeeld: *‘A plane crash or a nuclear accident was not news, a government farm report or a new tractor factory was’* (Hachten & Scotton, 2012, p. 41).
4. Het laatste verschilpunt is de expliciete rol van de media in het communistische model in het controleren van het volk, het promoten van het overheidsbeleid en het voorbereiden van het volk op komende veranderingen.

In de westerse media, die vaak tegenover de autoritaire en communistische modellen geplaatst worden, is er echter eveneens veel variatie.

11.2.1.3 Het libertaire of vrijepersmodel

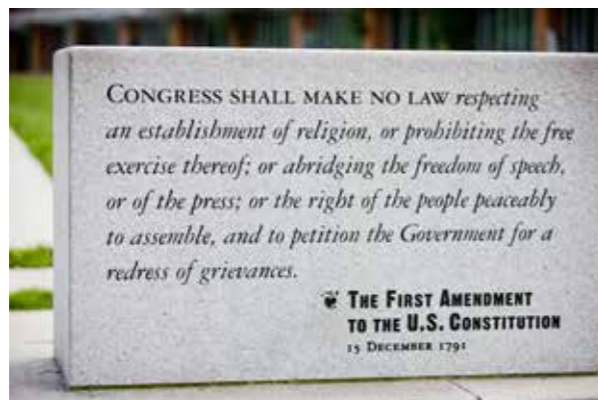
Het eerste concept dat aansluiting vindt bij het normatieve denken over de rol van media in westerse geïndustrialiseerde samenlevingen is de zogenaamde libertaire benadering. Deze normatieve mediatheorie is vooral beïnvloed door de verlichting en door liberale economische theorieën (bijvoorbeeld in het werk van Milton, Locke, Jefferson en Mill) (Hachten & Scotton, 2012, p. 37). Samen met de ontwikkeling van het dagblad in de negentiende eeuw en de politieke, economische, sociale en culturele omwentelingen na de industriële revolutie (zie hoofdstuk 8), komt tevens de **libertaire of vrijepers**theorie tot stand. De vrijheid van de pers staat centraal, naast individuele vrijheid en andere principes in de liberale politieke filosofie. Het hoofdzakelijk Angelsaksische idee over de noodzaak van een vrije pers of een pers die als **vierde macht** – tegenover de wetgevende, de uitvoerende en de rechterlijke machten – optreedt, hangt samen met de rol van kranten en journalistiek in de ontplooiing van parlementaire democratieën in westerse industrialiserende landen – het Verenigd Koninkrijk en de VS in het bijzonder (McQuail, 2010, p. 168).



Vrijheid van meningsuiting en een vrije pers (of vrije media) zijn begrippen die op het eerste gezicht misschien eenvoudig lijken. Desondanks zijn er honderden wetenschappelijke werken over gepubliceerd, enkel en alleen over de definitie en reikwijdte van de begrippen. Ze dekken dan ook een bijzonder complexe lading en zijn niet enkel van toepassing op het simpele idee dat iedereen mag zeggen wat ie wil (hoewel dat er wel een onderdeel van is). Wat houden beide begrippen volgens jou in? Pas ze tevens toe op de verschillende elementen van het eenvoudige model van het communicatieproces volgens Lasswell (zie hoofdstuk 1). Overige vragen die je dan in deze reflectie kan meenemen zijn: zijn de begrippen enkel van toepassing op de communicator (*who says*) in Lasswells communicatiemodel, of ook op de boodschap (*what*),

het mediakanaal (*through which channel*), en het publiek (*to whom*); welke beperkingen op deze vrijheden stel je vast in Vlaanderen of in andere mediasystemen; zijn er ook legitieme beperkingen op deze vrijheden; en wanneer je vaststelt dat vrijheid van meningsuiting of vrije media in het gedrang is, hoe kan daaraan verholpen worden?

De media moeten in alle vrijheid opereren en mogen niet aan beperkingen van de overheid onderworpen worden. In de woorden van Siebert et al. ([1956] 1963, p. 53): *‘the principal function of the state is to maintain a stable framework within which the free forces of individualism may interact’*. Vrijheid van meningsuiting wordt beschouwd als sleutelement voor een vrije en rationele samenleving. Een vrije pers is cruciaal voor de totstandkoming van een *‘free marketplace of ideas’* waarin ideeën uitgewisseld worden, ideeën met elkaar in competitie treden en op basis van overleg en rede de beste ideeën om de samenleving verder te ontwikkelen komen bovendrijven. Vrije media dragen bij tot een diversiteit van informatie en duiding die een goed geïnformeerd en rationeel debat mogelijk maken en parlementaire werkzaamheden en overige staatszaken controleren. Dat alles is fundamenteel voor de gezondheid van de democratie. Censuur staat hier haaks op en is bijgevolg uit den boze. Kritiek van de media op de overheid mag niet strafbaar gesteld worden. De overheid dient zich in feite volledig buiten het mediagebeuren te houden opdat de pers zijn functie als **waakhond** of rol als vierde macht ten volle kan uitoefenen (Hachten & Scotton, 2012, p. 38; McQuail, 2010, pp. 168-172). Weliswaar kunnen de media soms – bewust of onbewust – foute informatie verspreiden, maar het is aan het publiek, en niet aan de overheid, om te bepalen wat wel en wat niet kan, wat waar of fout is. De controle van de media zelf gebeurt dus door middel van de werking van de **vrije markt** en – indien noodzakelijk – de rechterlijke macht. Overige krachtlijnen van het libertaire model zijn nog dat de media een mix brengen van ontspanning en informatie, en ook dat de media zelfbedruipend zijn (Siebert et al., [1956] 1963, pp. 53-56; Baran & Davis, 2015, pp. 67-69).



Afbeelding 11.3 Het eerste amendement van de Grondwet van de VS, dat het Congres onder meer verbiedt de vrijheid van meningsuiting en persvrijheid te belemmeren

Ondanks de vanzelfsprekendheid van volledig vrije media – in de Amerikaanse Grondwet bijvoorbeeld opgenomen in het eerste amendement: *‘Congress shall make no law [...] abridging the freedom of speech or of the press’* – deden er zich in de ontwikkeling van mediasystemen in de VS en andere westerse landen echter verschillende **problemen** voor. Persvrijheid en vrijheid van meningsuiting gedefinieerd als vrijheid tegenover elke begrenzing, gekoppeld aan de metafoor van een vrije marktplaats van ideeën, heeft met name in de loop van de eerste helft van de twintigste eeuw tot een enigszins pervers resultaat geleid:

‘By the early twentieth century it was clear to many reformers that press freedom in the economic sense and expressed in the purely negative terms of rejecting government interference was failing to give voice to the full meaning of freedom of expression, which includes some notion of a realistic opportunity of access to channels of publication. Instead of being a vehicle for advancing freedom and democracy, the press was becoming (especially in the Anglo-American homeland of such ideas) more and more a means of making money and propaganda for the new and powerful capitalist classes, and especially the “press barons.”’ (McQuail, 2010, p. 160)

De controle op de media in hoofdzaak aan het spel van vraag en aanbod via een vrije markt overlaten, leidde tot een aantal negatieve **neveneffecten**, zoals commercialisering, sensatiezucht, concentratievorming en nivellering van media-inhouden. Met andere woorden, persvrijheid gedefinieerd als een volledige vrijheid tegenover elke vorm van interventie en de absolute (economische) vrijheid van media-eigenaars, kan ook afbreuk doen aan andere elementen die onder de vrijheid van meningsuiting begrepen kunnen worden (bijvoorbeeld toegang tot media, met verschillende meningen en perspectieven in contact komen). Een dergelijke enge benadering van de vrijheid van meningsuiting of van de pers werd in de loop van de twintigste eeuw, na de opkomst van onder meer de op sensatie gerichte commerciële *penny press* (zie hoofdstuk 8), in toenemende mate ter discussie gesteld. De norm van de pers als vierde macht of vrijheid van de pers had zich blijkbaar in de praktijk zodanig ontwikkeld dat sommige van de initiële doelstellingen, waaronder pluriformiteit van meningen en toegang voor allen, niet meer gerealiseerd werden. In plaats van bij te dragen aan een gezond en open democratisch bestel had een enge invulling van de norm volgens critici mee bijgedragen tot dominantie van enkele kapitalistische elites – media-eigenaars en hun politiek-economische vrienden – en uitsluiting van andere groepen en meningen (Siebert et al. [1956] 1963, pp. 84-86; Baran & Davis, 2015, pp. 60-61; McQuail, 2010, pp. 168-169).



Afbeelding 11.4: Schadelijke neveneffecten vanuit democratisch oogpunt door beperkte invulling van 'vrije media'?



De commissie formuleerde op basis van haar onderzoek een reeks van voorstellen om tot een verscheiden, objectieve, informatieve en onafhankelijke pers te komen. **Sociale verantwoordelijkheid** werd als centraal concept gelanceerd op basis van de observatie dat niet alle media hun functies vervullen (waaronder informatie, ontspanning en objectiviteit) die ze opnemen in ruil voor de vrijheid die de overheid hen biedt. De pers en overige media werd aangemaand door zelfregulering en -controle hun sociale verantwoordelijkheid op te nemen. Wanneer dat niet gebeurt en de vrijemarktwerking tekortschiet, is het in principe toegelaten dat de overheid intervenueert. Alleen indien nodig mag de overheid actief interveniëren, bijvoorbeeld wanneer individuele vrijheden flagrant door de media geschaad worden of wanneer de markt faalt in het aanbieden van verscheiden, objectieve, informatieve en onafhankelijke informatie of inhoud. Meer structureel is het echter ook aan de overheid om voorwaarden te creëren opdat de verschillende aspecten van een vrije pers en de vrijheid van meningsuiting werkelijk kunnen floreren. Dat betekent niet alleen vrijheid toelaten, maar ze actief bevorderen. De bevindingen van de commissie legden mee de basis voor de zogenaamde **socialeverantwoordelijkheidstheorie**. Deze theorie is in feite een normatief model dat enerzijds het vrij ondernemerschap in de media als fundamenteel element ziet voor het functioneren van een democratische samenleving. Anderzijds erkent het dat correcties van de overheid in geval van marktfalen of co- en zelfregulering nodig kunnen zijn (McQuail, 2010, pp. 169-171; Weiss, 2009, p. 578). De inbreng van de overheid in samenwerking met de sector kan bijvoorbeeld optreden door het oprichten van een publieke omroep; subsidies aan de productie van kindertelevisie, onderzoeksjournalistiek of documentaire te verstrekken of door de ontwikkeling van een kader voor journalistieke deontologie.

De volgende **kernpunten** vatten deze normatieve theorie samen (McQuail, 2010, p. 171; Baran & Davis, 2015, p. 74):

- media hebben maatschappelijke plichten en media-eigendom is niet louter privaat, maar door het publiek toevertrouwd;
- journalisten en andere mediaprofessionals dienen bijgevolg rekenschap af te leggen aan zowel hun werkgevers en de markt, als aan de samenleving;
- media moeten vrij zijn, maar zichzelf reguleren;
- vrijheid van meningsuiting impliceert ook toegang van burgers tot een vrije en adequate pers;
- het geheel van de media moet pluralistisch zijn en de maatschappelijke diversiteit weerspiegelen;
- nieuwsmedia moeten aan professionele standaarden voldoen, waaronder waarheidsgetrouw, accuraat, eerlijk, objectief en over relevante thema's berichten;
- media moeten vermijden aanleiding te geven tot misdad, geweld, sociale wanorde, of aanstootgevend te zijn tegenover minderheden;
- media moeten bijgevolg ethische en professionele gedragscodes volgen;
- met het oog op het algemeen belang moet de overheid soms tussenbeide komen.

11.2.1.4 Het socialeverantwoordelijkheidsmodel

Het is in die context dat het socialeverantwoordelijkheidsmodel opgang maakte. In de VS gaf de stijgende kritiek op verregaande commercialisering, sensatiezucht, politieke *bias* en monopoliseringsdrift van de pers aanleiding tot het instellen van een commissie die de problematiek moest onderzoeken. De **Commission on Freedom of the Press** rapporteerde in 1947 haar bevindingen rond de fundamentele vraag of de pers in de VS de vrijheid van meningsuiting en algemeen belang dient dan wel schaadt. De bevindingen bevestigden grotendeels wat critici aan de kaak gesteld hadden. De pers bleek erg gericht op sensatie en de grens tussen nieuws en opinie was te vaag. Kranten en andere publicaties verleenden slechts in beperkte mate toegang aan stemmen en opinies van groepen of individuen die niet tot een selecte kring van rijke en machtige elites behoorden. De pers moest zich volgens de commissie bijgevolg verantwoordelijker opstellen tegenover de volledige samenleving door **mediapluralisme** te verzekeren en door bepaalde **journalistieke standaarden** te handhaven. Het gaat dan onder meer om volledige, eerlijke en begrijpelijke commentaar leveren op gebeurtenissen en die in een betekenisvolle context plaatsen; het als forum fungeren voor uitwisseling van commentaar en kritiek; de publieke opinie aan bod laten komen; een **representatief beeld** geven van verschillende groepen in de samenleving; en de doelstellingen, normen en waarden in een samenleving weergeven (Siebert et al. [1956] 1963, p. 82; McQuail, 2010, pp. 169-171; Baran & Davis, 2015, p. 73).