

een siamese tweeling: communicatiebeleid en communicatieplanning

alan hancock
vertaling: lieve smeets

Inleiding

Dit citaat, van mijn hand (Hancock, 1981), lijkt op het eerste gezicht misschien niet ongewoon. Het geeft de onderlinge afhankelijkheid van beleid en planning weer, en weerspiegelt tegelijk een actuele opvatting over planning die zowel realisme als theoretische samenhang op het voorplan stelt. Het is echter de bedoeling van dit artikel te bewijzen dat, hoewel hun interdependentie uiteindelijk kritiek is, de schakel tussen de twee in feite veel complexer en ook vluchtiger is dan vaak wordt verondersteld. Ik zal aantonen dat de aanvankelijk lineair veronderstelde relatie tussen beleid en planning later inadequaat bleek te zijn; voor zover er hoe dan ook van lineariteit sprake kon zijn, was de situatie zo dat planning vaak de beleidvoering voorafging, en dat de relatie meestal herhaald en bestendig werd. Ten tweede zal ik bewijzen dat het beleidsconcept zelf dubbelzinnig is, en dat communicatiebeleid en -planning vaak volkomen los stonden van elkaar - deels ten gevolge van deze dubbelzinnigheid - zodat men in elk van de domeinen verschillende modellen gebruikte met verschillende klemtonen. Ten derde zal ik aantonen dat, ondanks deze scheiding, de twee concepten te kampen hebben gehad met dezelfde moeilijkheden en probleemgebieden. Het lijkt er bijgevolg op dat het zelfstandig debat rond beleid en het methodologisch werk i.v.m. planning ver genoeg zijn gevorderd om opnieuw gezamenlijk

bestudeerd te worden: geen van beide zal nog veel vooruit kunnen komen als men niet zoekt naar een gemeenschappelijke benadering, vooral waar het de participatorische en open planning betreft.

Historische ontwikkeling

De geschiedenis van communicatiebeleid en -planning is erg jong: ze beslaat niet veel meer dan het laatste decennium. Ze vormt een onderdeel van de graduele beweging naar een grotere integratie in communicatie-ontwikkelings- en communicatieresearch-programma's: naar de perceptie van meer coherentie in communicatiesystemen.

De eerste 'officiële' omschrijving van communicatiebeleid wordt gewoonlijk toegeschreven aan een Unesco-document (UNESCO, 1972). Daarin kan men het volgende lezen: "Communicatiebeleid is het geheel van principes en normen die ingevoerd werden om het gedrag van communicatiesystemen te leiden. Communicatiebeleid is bedoeld als een basisprincipe en is lange-termijn gericht, maar het kan ook operationele implicaties hebben met een betekenis op korte termijn. Het kwam tot stand in het kader van een algemene maatschappelijke benadering van communicatie. Communicatiebeleid komt voort uit politieke ideeën, uit de sociale en economische toestand van het land en de waarden waarop deze is gebaseerd, en het probeert deze in verband te brengen met de

echte noden en vermoedelijke mogelijkheden van 'communicatie'. Communicatiebeleid bestaat in elke samenleving, maar is vaak latent en versnipperd i.p.v. manifest en harmonisch. Het is dus niets nieuws wat hier wordt voorgesteld, maar het is eerder een expliciete uiteenzetting en een weloverwogen formulering van iets dat reeds in de samenleving ingeburgerd is. Het lezen van internationale rapporten vergt steeds enige oplettendheid, omdat deze steeds in zeer specifieke omstandigheden tot stand komen: ze pogen een consensus van opinies - en dus ook van politieke systemen - weer te geven, zelfs wanneer de deelnemers aanwezig zijn in hun persoonlijke naam.

Een omschrijving als deze van communicatiepolitiek kan op het eerste gezicht niets meer lijken dan de rationalisatie van een reeds bestaande praktijk. Maar in feite zegt de tekst iets totaal anders. Wat er bedoeld wordt is dat men niet op zinvolle of realistische wijze kan plannen zonder een volledige en klare analyse van de bestaande structuren én hun invloeden op de communicatie.

Het nieuwe beleidsconcept ontstond op hetzelfde moment dat er merkelijke veranderingen optraden in de visies rond planning. Waar men vroeger vooral bekommerd was om de theoretische samenhang van de systeemplanning, is men zich de laatste jaren meer en meer gaan richten op de aanpassing aan de omgeving. Zo kunnen we in een omschrijving van planning lezen: "Planning is de bewuste poging om een systeem aan te

passen aan zijn omgeving, met het oog op het bereiken van de systeemdoelinden... De omgeving is het geheel van factoren buiten een gegeven systeem, waaraan het systeem zich wil aanpassen teneinde zijn doeleinden te bereiken en te overleven" (Middleton, 1981).

Met dit soort relatie in mijn achterhoofd heb ik recentelijk mijn eigen definitie van communicatieplanning opgesteld: "Onder communicatieplanning verstaan we dus het opstellen van plannen op korte en lange termijn (zowel strategische als operationele) voor een efficiënt en billijk gebruik van de communicatiemiddelen, rekening houdend met de doeleinden, middelen en prioriteiten van een welbepaalde samenleving, en met de bestaande sociale en politieke organisatievormen" (Hancock, 1981).

En in een verdere uitweiding schreef ik ook: "Planning vindt nochtans niet plaats in een vacuüm (of dit zou toch niet zo mogen zijn), en moet daarom rekening houden met de karakteristieke besluitvormingsprocessen, de toekenning van financiële en andere hulpmiddelen, en het economisch en maatschappelijk gedrag. M.a.w. communicatieplanning is zowel een theoretische als een toegepaste discipline: ze is onderhevig aan alle vormen van druk en compromis die specifiek optreden in de toepassingsgebieden. Als dusdanig is deze definitie duidelijk afgeleid uit het beleidsconcept. Communicatiebeleid komt dan wel voor in alle samenlevingen, maar de toenemende belangstelling voor dat domein is toch vooral gestimuleerd geworden doordat men het is gaan zien als een middel om een sociale reorganisatie tot stand te brengen. Vooral in ontwikkelingsverband is de beleidsvisie eerder pre-scriptief dan analytisch: wanneer men een beleid naar voor brengt dan is dit om een zekere structurele of sociale verandering tot stand te brengen. Vandaar dat men is gaan inzien dat er planning nodig is om de beleidsuitspraak te helpen vertalen in concrete actie" (Hancock, 1981).

Beleid en Planning: Het Dominante Paradigma

Op dat ogenblik was het dominante paradigma van de relatie tussen beleid en planning nog vrij ruw. In feite was het paradigma gebaseerd op een eerder simplistische redenering, die hieronder wordt weergegeven. Planning, zo stelde men, houdt zich bezig met het ter be-

schikking stellen van middelen volgens criteria en prioriteiten die worden opgesteld door de beleidsvoerders, en die moeten vertaald worden in operationele programma's. De belangrijkste reden waarom dit in het verleden niet gebeurde is op communicatievlak, is omdat er wel communicatie-activiteiten werden gepland, maar slechts stuksgewijze, en omdat men daarbij vrijwel geen oog had voor de raakvlakken tussen de projecten en de bestaande instituties. Communicatie treedt vaak buiten haar eigen domein, en werd dan ook zelden beschouwd of behandeld als een zelfstandige en coherente sector. De enige oplossing bestond er zodoende in om een *geïntegreerde* mediaplanning op te stellen die rekening hield met het bestaande geheel van communicatiemiddelen en -infrastructuur.

Hetzelfde gold waarschijnlijk voor het beleid. Communicatiebeleid werd beschouwd als latent, impliciet of gefragmenteerd, omdat het nooit een geïntegreerd of gesynthetiseerd beleid was, maar slechts een geheel van afzonderlijke, sectoriële of institutionele beleidsuitingen. Ook hier bleek het een oplossing om op nationaal niveau theorieën uit te werken voor een geïntegreerd communicatiebeleid, en deze dan als prescriptieve modellen te gebruiken bij het opstellen van communicatieplannen. Deze benadering van mediaplanning bleef gedurende vele jaren bestaan, en vindt men trouwens nog steeds terug in vele internationale en intergouvernementele beleidsdocumenten, net zoals men de massamedia nog steeds beschouwt als een motiverende en persuasieve kracht voor ontwikkeling. De benadering werd aangevuld met elementen uit de orthodoxe systeemtheorie: men nam aan dat wanneer men eenmaal een beleidslijn had ontwikkeld, men deze bij de besluitvorming zou kunnen gebruiken: deze beleidslijn zou moeten aangewend worden als basis voor een geheel van alternatieve strategieën die dan ter selectie aan de besluitvoerder werden voorgelegd. Zulke voorstelling van mogelijke alternatieven kan het probleem concretiseren en de beleidskeuzen vergemakkelijken.

In de praktijk bleek deze simplistische formule echter niet te werken. Dit werd ondermeer duidelijk uit een oefening in communicatieplanning die in 1977 in Afghanistan werd opgezet. Men nam aan dat het mogelijk zou zijn om een communicatiebeleid te formuleren alvorens met het planningsproces te beginnen, of in

het slechtste geval als een inleidende stap tot het planningsproces. In de praktijk bleek echter dat er zelfs aan het einde van de oefening nog steeds geen aanvaardbare beleidslijn gevonden was. Het werken met alternatieven is wel tot op zekere hoogte geslaagd, en het bleek inderdaad een noodzakelijk middel om het planningsproces vooruit te helpen. Vooral de formulering en het kritisch onderzoek van de alternatieven bleek vruchten af te werpen: men kreeg hierdoor een zeker begrip van communicatiebeleid, en er werden tenminste enkele van haar impliciete parameters aan het licht gebracht. Maar de planning bleef geneigd om zowel in theorie als in de praktijk aan het beleid vooraf te gaan, i.p.v. omgekeerd. En in de realiteit zat er weinig rechtlijnigheid in de oefening: men vond eerder een geheel van zich herhalende processen waarin de beleidsformulering en de beleidsplanning onontwarbaar verweven waren.

Deze veldervaring bleek zeer nuttig te zijn en is sedertdien uitgedrukt in een methodologie van de communicatieplanning. Maar ze leek toen een wig te drijven tussen de studie van communicatiebeleid en deze van planning.

Communicatiebeleid

Er is echter een belangrijker reden waarom communicatiebeleid en communicatieplanning doorheen de jaren gescheiden zijn geweest, nl. omwille van de dubbelzinnigheid in het begrip en de benadering van een communicatiebeleid. Deze dubbelzinnigheid vloeit voort uit het concept en de evolutie van het beleid zelf. Beslissingen komen immers tot stand onder politieke omstandigheden, en het communicatiebeleid is in vele gevallen vereenzelvigd geworden met het internationale politieke debat op het vlak van informatie en communicatie.

Het beleidsthema is derhalve internationaal, er is zeker meer over gepubliceerd dan over het planningsconcept. UNESCO heeft bijvoorbeeld verschillende intergouvernementele conferenties georganiseerd rond communicatiebeleid: één voor Latijns-Amerika en het Caraïbisch gebied, gehouden in Costa Rica in 1976; een tweede voor Azië, gehouden in Kuala Lumpur in februari 1979, en een derde voor Afrika in Yaoundé in 1980. Er staat een gelijkaardige oefening op stapel voor de Arabische Staten. Confrontaties op politiek niveau rond beleidsthema's als

de informatiestroom, technologieoverdracht en de evolutie naar een Nieuwe Internationale Informatie- en Communicatie-orde, hebben vroegere plannen voor een vaste volgorde betwistbaar gemaakt, of zelfs verouderd.

Deze conferenties liggen ingebed in een zeer specifieke traditie. Op politieke forums worden de meest diverse onderwerpen m.b.t. communicatie (informatie-evenwicht, research-oriëntering, training etc), besproken, en komt men tot algemene aanbevelingen. Maar er wordt geen enkele poging ondernomen om de (verschillende) gedetailleerde beleidsformuleringen van elkaar te onderscheiden. Deze conferenties vormen een onderdeel van de serie debatten over de informatiestroom en het informatie-evenwicht die geleid hebben tot de 'Declaration on Mass Media' en de oprichting van de 'International Commission for the Study of Communication Problems' (die in 1980 het rapport 'Many Voices - One World' opstelde), het resultaat van jarenlange arbeid door een groep van experts bestaande uit geleerden en praktijkmensen, die door de UNESCO onder het voorzitterschap van de Ierse politicus Sean McBride werden samengebracht.

Het rapport van deze commissie (McBride *et al.*, 1980) was veel complexer dan de verslagen van de veelvuldige regionale conferenties over communicatiebeleid, zodat de vele studies en monografieën die gemaakt werden ter verduidelijking van het rapport uiterst welkom waren. Het rapport bleef echter voor een groot stuk binnen dezelfde politieke traditie. Hoewel deze commissie los stond van de UNESCO, werd ze bijgestaan door een UNESCO secretariaat. De commissieleden werden benoemd ten persoonlijke titel, maar vertegenwoordigden toch een politiek en ideologisch evenwicht. In het eindrapport werd gezocht naar een zekere consensus (hoewel dit voor alle gevallen onmogelijk bleek, zoals duidelijk werd uit de veelvuldige tegenstrijdige uitspraken van individuele leden).

IPDC

Ongeveer in dezelfde geest vond in 1980 de 'Intergovernmental Conference for Cooperation on Activities, Needs and Programmes for Communication Development' plaats. De conferentie beval de oprichting aan van een nieuw 'International Programme for the Development of Communication'. Deze IPDC werd later

door de Algemene UNESCO Conferentie van 1980 in Belgrado bevestigd. Daar waar de eerste vermelde conferentie en het IPDC zelf verondersteld werden een minder politiek uitgesproken karakter hebben en zich enkel dienden toe te leggen op een verbetering van het evenwicht op materieel en infrastructureel vlak, blijkt uit volgend verslag in een Amerikaans blad, dat het resultaat zeer controversieel was (Chronicle of International Communication, 1981).

"De mogelijkheden van het IPDC liggen in een concrete actie om zo de communicatiezwakte van de Derde Wereld te verminderen, en er zorg voor te dragen dat het Westers informatiebeleid en zijn informatiemiddelen de economische en sociale vooruitgang en de culturele integriteit van de ontwikkelingslanden niet tegenwerken. Velen beschouwen het nieuwe IPDC in de grond als een Amerikaanse uitvinding, als de uitloper van Amerikaanse initiatieven op de Algemene UNESCO Conferentie van 1978. De mate waarin de U.S.A. zich zullen voorbereiden op de komende werkvergadering, kan beschouwd worden als een voorproef van de houding die de Administratie gedurende de komende vier jaar zal aannemen t.o.v. de pogingen van de Derde Wereld om de internationale nieuws- en informatiestromen in evenwicht te brengen en de communicatiesystemen te moderniseren.

Maar daar het internationale communicatiebeleid slechts moeizaam op gang komt binnen de nieuwe Administratie, wordt er aan getwijfeld of de U.S.A. een rol van betekenis kunnen spelen bij de onderhandelingen te Parijs.

Op de openingsbijeenkomst van de IPDC Raad in juni zal een belangrijk discussie-onderwerp er in bestaan om tot een overeenkomst te komen over de procedures die de Raad dient te volgen voor het instellen en evalueren van IPDC-projecten. In de statuten zijn deze en andere verantwoordelijkheden zeer vaag gedefinieerd. Algemeen genomen dragen ze de Raad op om de 'planning en uitvoering' van de IPDC-activiteiten te leiden. De raad van beheer moet voorstellen bekijken, behoeften definiëren, prioriteiten aanbevelen en resultaten taxeren. Drie van de zeven bepalingen over de taken van de Raad betreffen de bundeling van financiële middelen en internationale steun aan het IPDC. Het IPDC charter is zeer ruim. De centrale functie van het programma zoals dat oorspronkelijk door de

USA werd voorgesteld, is echter tweevoudig: het moet allereerst informatie verzamelen op grond waarvan men een juiste en systematische inschatting kan maken van de hulp die de Derde Wereld nodig heeft voor ontwikkeling van de communicatie; en het moet ten tweede de bijstand aan de hulpbehoevende landen in de juiste banen leiden op grond van prioriteiten die door het IPDC in samenwerking met de internationale bronnen van overheids- en private steun werden uitgewerkt. Het IPDC werd door Amerikaanse functionarissen omschreven als een doorgeefluik voor informatie over de Derde-Wereldnoden en over corresponderende externe hulpprogramma's, en dan liefst technische en professionele hulp die de communicatie-infrastructuur kan verbeteren en de nieuwswaardige informatiemedia verstevigen. De USA hebben de idee dat het IPDC zich zou gaan bezighouden met de globale informatiestroom, perscodes en aanverwante onderwerpen die voortdurend besproken werden op andere UNESCO-forums, met klem van de hand gewezen. Het was precies omdat de meeste van deze discussies zo vruchteloos bleken, dat de USA het voorstel voor een communicatie-ontwikkelingsprogramma buiten het UNESCO-kader lanceerden. Ze zijn niet geslaagd in die poging, zodat de taak om het IPDC in een constructieve koers te houden nu ten laste valt van de Amerikaanse vertegenwoordiger in de Raad, en van diegenen die de contacten moeten onderhouden met de andere raadsleden". Hoewel het IPDC zich in de eerste plaats moet bezighouden met projectontwikkeling, typeert bovenstaand citaat duidelijk de politieke sfeer waarin het moet optreden. Indien het waar is dat het, zoals velen menen, een 'Amerikaanse interventie' is, dan behoeft dat toch enige verdere verklaring. Tijdens de Algemene UNESCO Conferentie in Nairobi (1976), werd er inderdaad een resolutie aangenomen die door de U.S.A. werd gesteund, die een bijeenkomst voorzag van regeringsafgevaardigden om raadgevende regelingen voor de communicatieontwikkeling in de Derde Wereld te bespreken. Een jaar later kwam er in Washington een groep van experts samen om deze resolutie uit te voeren. Men besprak o.a. twee specifieke voorstellen: een eerste, Amerikaans geïnspireerd, dat de oprichting overwoog van een adviesgroep, opgebouwd volgens het model van een reeds bestaande groep voor

landbouwonderzoek en een tweede voorstel, Tunesisch van inspiratie, dat de oprichting voorstond van een internationaal instituut voor communicatie-ontwikkeling. Het verschil tussen beide voorstellen bestond hierin dat het eerste vooral begaan was met de verwerking van informatie, de coördinatie en controle, en het tweede eerder een volledig activiteitenprogramma overwoog, met inbegrip van training, onderzoek en projectplanning. Gedurende de voorafgaande maanden werd ook de idee van een Fonds voor Communicatie-ontwikkeling besproken, maar dit werd door de donors krachtig van de hand gewezen.

De bijeenkomst in Washington werd gehouden ter voorbereiding van de 'Intergovernmental Conference for Cooperation on Activities, Needs and Programmes for Communication Development' die in april 1980 te Parijs plaatsvond. Het was op deze bijeenkomst dat het IPDC het leven zag, als het resultaat van uitgebreide onderhandelingen die uitmondde in een formule die weliswaar verder ging dan het originele U.S.A.-model maar, om tot een consensus te kunnen komen, heeft men sommige bepalingen in de statuten erg vaag gehouden. Op dit moment zou elke uitweiding over haar programma slechts speculatief zijn: haar secretariaat en beginactiviteiten worden gefinancierd door werkingsfondsen van de UNESCO, en voor een gedetailleerd programma zal men de onderhandelingen binnen haar Raad (in 1981) moeten afwachten. Maar de UNESCO heeft zich reeds gewaagd aan een inventaris van de behoeften aan hulp, en het IPDC is op zoek naar een aanzienlijke uitbreiding van de communicatiemiddelen.

Gemeenschappelijke probleemgebieden

In de voorgaande bladzijden heb ik vluchtig een aanzienlijke ontwikkelingsperiode van het beleids- en planningsveld doorlopen. Het was in 1976 dat de eerste regionale bijeenkomst voor communicatiebeleid werd gehouden. Dit gebeurde in Costa Rica. Later in datzelfde jaar werd een gestructureerd programma voor communicatieplanning geïndosseerd. Vier jaar later bracht de McBride Commissie haar rapport uit, en zag het IPDC het levenslicht. In de tussentijd was het Internationaal debat rond communicatie geïntensifieerd, en stelden de U.S.A. en in mindere mate ook de andere geïndustrialiseerde westerse landen, zich fre-

quent tegenover het Derde Wereld-blok en de socialistische landen op.

In dit debat had communicatieplanning eigenlijk geen duidelijk gedefinieerde rol. Wat zich afspeelde op het internationale niveau - hoewel het uiteindelijk een aanzienlijke impact zou hebben op de ontwikkeling van de communicatie - stond op dat ogenblik los van het domein van de communicatieplanning, en was in vele gevallen volkomen vreemd aan de meer concrete belangen van haar beoefenaars.

Er was zodoende tijd beschikbaar voor andere activiteiten. Men had tijd om de aanzienlijke hoeveelheid voorhanden zijnde literatuur rond planning in andere domeinen te bekijken (van managementstudies tot telecommunicatie en stadsplanning), en die aan te passen aan een communicatiecontext. Er werden ook een aantal praktische experimenten uitgevoerd rond geïntegreerde communicatieplanning, meer in het bijzonder het hierboven aangehaalde onderzoek dat werd uitgevoerd in Afghanistan in 1977, en dat zeer uitvoerig werd besproken in een UNESCO-monografie (Hancock, 1981). Verder ontwikkelde men instructiemateriaal (hoofdzakelijk) voor de training van toekomstige communicatieplanners, en werd een oorspronkelijk laboratorium-experiment in Maleisië in 1977 gevolgd door gelijkaardige experimenten in Latijn-Amerika en Afrika. Zodoende beschikt men nu over volledig uitgewerkte simulatiemodellen voor verder gebruik. Er is ook gepoogd om case studies rond communicatie-ontwikkeling, waarbij de nadruk werd gelegd op het proces van de technologie-overdracht en de rol van technische hulpagenschappen op te zetten. De resultaten van dit UNESCO 'Collaborative Project en Technology Transfer and Communication' zijn in 1982 gesynthetiseerd geworden.

Al dit werk werd echter afzonderlijk uitgevoerd. De scheiding tussen communicatiebeleid en -planning was zelfs geïstitutionaliseerd, tenminste in het kader van de UNESCO, waar het waarschijnlijk de meeste aandacht heeft gekregen. Binnen de Sector van Cultuur en Communicatie, bijvoorbeeld, vormde het onderzoek rond communicatiebeleid een onderdeel van de 'Division of Free Flow of Information and Communication Policies', waarin het merendeel van het meer controversiële werk rond informatiestroom, ethische codes en internationaal beleid ondergebracht is, terwijl het werk

rond planning geïsoleerd is in de 'Division of Development of Communication Systems' (een project-gerichte afdeling, die hoofdzakelijk werkt men extra-budgettaire fondsen, en eerder gewijd is aan het operationele werk dan aan de research).

Tot op zekere hoogte bleek deze scheiding nuttig te zijn. Ze bood het onderzoek over planningsmethodieken de kans om ongestoord te vorderen en tot op zekere hoogte de andere plannings-disciplines in te halen. Maar dit kon niet onbepaald verdergaan. Het beleidsdebat kon niet retorisch en prescriptief blijven; na het McBride Commissierapport en het IPDC kon een verdere praktische groei niet uitblijven. En het werk rond communicatieplanning moest ook verder gaan dan het louter theoretische niveau van aanpassing en verfijning van de planningsmiddelen. Men moest proberen een raakvlak te vinden: de twee gebieden moesten samengebracht worden, zowel methodisch en inhoudelijk, als institutioneel.

Men vond dit raakvlak, niet doordat men er de nood van inzag, maar door de ontdekking van gemeenschappelijke problemen. Ondanks hun totaal verschillende bezigheden en benaderingen kwamen beide disciplines los van elkaar tot de conclusie dat hun ontwikkeling werd gehinderd door gelijkaardige moeilijkheden.

Het probleem van de middelen

Het eerste van deze gemeenschappelijke problemen was dat van de middelen, dat op zijn beurt samenhang met de statuskwestie in de communicatiesector. In hun pogingen om hun vakdomein vooruit te helpen, ontdekten de planners dat men de communicatiesector gewoonlijk niet als een zelfstandige coherente sector bejegende, en dat men haar geen bijzonder hoge plaats toeweest in de ontwikkelingshiërarchie (een recent overzicht van de bilaterale en multilaterale hulp wees bijvoorbeeld uit dat slechts 0,5% van het totale bedrag bestemd voor ontwikkeling voorbehouden bleef aan de communicatie-ontwikkeling). Het is bovendien een veld waarin een groot deel van de activiteiten in handen van de private sector zijn, en men bijgevolg veronderstelt dat er in de publieke sector een mogelijkheid tot winst, of op zijn minst tot zelfbedruiping, schuilt.

Omdat communicatieplanning zou aanvaard worden, moet er een of andere po-

sitieve stuwingskracht aanwezig zijn, maar deze moet zowel gemotiveerd als gefinancierd kunnen worden.

Opdat dit alles mogelijk zou kunnen worden is er zowel sociale motivatie als een -daarmee samenhangend- sociaal beleid nodig, en de mogelijkheid en acceptatie van een aantal reglementen. Men heeft een dergelijke visie vanaf het begin van deze eeuw steeds geassocieerd met socialistische landen, maar na de tweede wereldoorlog is men ze beginnen aanmoedigen omdat ze noodzakelijk bleek voor het ontwikkelingsproces. Dit betekent dat landen die qua politieke filosofie helemaal niet socialistisch georiënteerd zijn dan toch maar de noodzaak van staatsinterventie hebben aanvaard, als antwoord op de moderniseringsdruk. Vooral in de ontwikkelingslanden zou communicatieplanning kunnen opduiken als een brandpunt van activiteit. Dit is niet zo omdat de problemen daar noodzakelijk acuter zijn, maar omdat men er de mogelijkheid van een geïntegreerde planning tenminste kan overwegen voor een domein als communicatie. Terwijl er een begin van traditie bestaat om communicatie te bejegenen als een coherente sector, of zelfs als een significant domein van ontwikkelingsactiviteit, is er in de ontwikkelingswereld tenminste structureel de mogelijkheid tot een ruimere ontwikkeling van de communicatiemiddelen. Communicatieplanning begint in de ontwikkelingslanden bovendien ook meestal vanuit een minder verschanste positie dan in het Westen, en men heeft er bijgevolg ook minder te maken met lobbies.

Hoewel de planners zichzelf dus niet bekwaam achtten om hun visie, bij gebrek aan voldoende machtsbasis, verder te ontwikkelen, leek het erop dat er meer kans op succes aanwezig was in de Derde Wereld. Maar terzelfdertijd ontbrak het de ontwikkelingslanden aan de nodige infrastructuur en materiële middelen om vooruit te kunnen komen. Om hieraan te verhelpen werd het IPDC totstandgebracht. Tot zover het eerste gemeenschappelijke dilemma.

Het probleem van de participatie

Het tweede - en meer fundamentele - dilemma dat zowel in het beleids- als in het planningsveld opdook had te maken met de mogelijkheden tot toegankelijkheid en participatie. Dat is een thema dat niet uitsluitend beperkt is tot - of hoofdzake-

lijk gericht op - communicatie, maar het is een feit dat het zowel door de beleidsvoerders als de beleidskenners in het communicatiedomein bestempeld wordt als een uitzonderlijk moeilijk probleem.

Het probleem situeert zich vooral in het conflict tussen de individuele vrijheid enerzijds en de drang naar reglementering anderzijds (een drang naar regulatie die in feite in de planning zelf besloten ligt en die in vele gevallen leidt tot het ontstaan van elites). Zo schrijft een Amerikaans auteur (Homet, 1979): "Het belangrijkste kenmerk van het communicatiebeleid...is haar paternalistisch karakter. Het zijn een zeer klein aantal mensen - in regeringen, in de lagere posities van door de overheid gecontroleerde monopolies, en soms in adviescomitees van de overheid - die bijna alle belangrijke beslissingen nemen. Deze mensen (die elkaar allemaal kennen) hechten de grootste waarde aan orde en stabiliteit en aan wat zij kwaliteit noemen. Dit kwaliteitsconcept wordt gevormd door normen als technische kennis en culturele verdienste, en deze normen zijn ook weer voorbehouden voor een kleine elite".

Het probleem is nog groter geworden bij de introductie van de technologie, vermits de moderne technologieën zo complex en verrijnd zijn dat ze zich uitsluitend kunnen richten tot kleine professionele groepen, of tot de beleidsvoerders die deze groepen controleren. Of zoals Mattelart en Piemme het uitdrukten: "De verschillende maatschappelijke strata, en zelfs de verschillende sociale klassen hebben niet in dezelfde mate toegang tot alle technologieën en kunnen er ook niet gelijkelijk gebruik van maken. Technologieën komen tot stand in een welbepaalde sociologische omgeving, en ze ontwikkelen zich volgens de logica die vastgelegd is in de ordening van deze ruimte" (Mattelart en Piemme, 1981).

Deze twee citaten komen van schrijvers met een zeer verschillende politieke achtergrond, maar toch beseffen beide dat er een paradox bestaat. Ook het McBride rapport vermeldde duidelijk zowel de gevaren als de eruit voortvloeiende noden: "De technologische explosie in het domein van de communicatie biedt zowel grote mogelijkheden als grote gevaren. Wat het uiteindelijk resultaat zal zijn hangt af van cruciale beslissingen en van de plaats waar en de persoon door wie ze genomen werden. Het is zodoende van primair belang dat het besluitvormingsproces op een participatorische

wijze gebeurt, en in het volle besef van de sociale impact die de verschillende alternatieven kunnen hebben" (McBride *et al.*, 1980).

Het probleem uiteenzetten is één ding, oplossingen vinden die bruikbaar zijn in een welbepaald maatschappelijk kader is een ander. Er is vaak genoeg gezegd dat de eis tot een grotere participatie in planning en management, vaak de eis is van zogenoemde 'culturele kapitalisten' of een 'kleinburgerlijke voorhoede'. Dit soort eisen is duidelijk eerder afkomstig van een intellectuele elite dan van de werkende klasse. Het is bovendien een eis die een zeer aanzienlijke politieke verandering vergt, een verandering die meer dan alleen maar de communicatiekanalen betreft en een radicale sociale herstructurering onderstelt.

Men heeft het probleem het eerst erkend op een theoretisch niveau, maar het was in het geheel niet beperkt tot diegenen die schreven over beleid en onderzoek. Van bij de aanvang werd gepoogd -zowel in de ontwikkelings- als in de geïndustrialiseerde landen- om toegankelijkheid en participatie in praktijk te brengen, maar dit leverde slechts beperkte en soms zelfs ontmoedigende resultaten op.

Toegang en participatie

Wat ondernomen werd in de naam van participatie, valt hoofdzakelijk in twee (beide enigszins onbevredigende) categorieën uiteen. De eerste is een categorie van ontwikkelingsparticipatie. Het concept van participatie is er een met een zeer beperkte betekenis, hoewel het vaak nauwkeurig omschreven wordt in nationale ontwikkelingsplannen en in het werk van vele ontwikkelingshulpagentenschappen (zowel internationale als nationale). Voor zover er participatieformules bestaan, is dit meestal in de vorm van feedback, verbonden aan toeleveringsgerichte ontwikkelingsprogramma's. Elk op rurale ontwikkeling of gezinsplanning gericht communicatiemodel heeft zijn eigen feedbackcomponent, d.w.z. de respons van opinies en reacties uit het "veld" naar het productiecentrum, zodat men het succes van het programma kan evalueren, en men de fases, motivaties, face-to-face werking, etc. voortdurend kan aanpassen. Het model is direct en persuasief en de feedback treedt op binnen die persuasieve context. We hebben hier dus te maken met een gecontroleerde, eerder van boven naar beneden gaan-

Ontwikkelingsdoeleinden gezien van de top	Ontwikkelingsdoeleinden gezien van de basis
Nationale macht en veiligheid	Individuele keuze en vrijheid
Sociale mobilisatie	Sociale mobiliteit
Nationale identiteit, integratie en eenheid	Sub-nationale identiteit (ethnisch of groepsbelangen) en solidariteit
Economische groei (groei van het nationale inkomen)	Inkomensverdeling en sociale rechtvaardigheid
Politieke socialisatie	Politieke participatie
Eigendoms- en zakenrechten	Publieke en verbruikersrechten
Onderwijs- en professionele vooruitgang	Onderwijs- en beroepskansen
Informatiecontrole	Informatietoegankelijkheid
Meerderheidsprincipe (waar er electorale democratie is)	Rechten van de minderheden
Centrale controle en bestuur	Regionale en lokale autonomie
Cultureel en artistiek bestuur (soms censuur)	Culturele en artistieke creativiteit (soms subversief)
Ideologische en culturele controle	Intellectuele en artistieke vrijheid

de participatie, waarvan we de kenmerken terugvinden in de tabel hieronder (uit Tehranian, 1978). Deze tabel geeft een reeks kenmerkende ontwikkelingsdoelstellingen aan zoals men die terugvindt bij politici en centrale planners. Een aantal van deze doelstellingen worden eenvoudigweg omgekeerd wanneer ze vanuit de basis van de sociale pyramide i.p.v. vanuit de top worden gezien.

Deze lijst is niet beperkend, en niet hiërarchisch. Hij toont evenwel aan welke spanningen een dergelijk ontwikkelingsproces kan opwekken tussen de Regering, die het communicatieproces bepaalt, en het publiek, dat verondersteld wordt deze beleidvoering te volgen, maar wel zijn eigen visie mag hebben.

De tweede categorie van activiteiten die onder de naam van participatie ondernomen worden is meer concreet, maar tegelijkertijd beperkter omdat ze op lokaal vlak gesitueerd is. Het is een geheel van activiteiten die samengevoegd zijn onder de algemene titel van de 'gemeenschapsmedia'. Het zijn radicale benaderingen die beperkt blijven door het specifieke lokale kader waarin ze optreden. In de communicatie worden ze meestal geassocieerd met de productie en distributie van programma's en materialen: goedkope of kleinschalige media, kabeltelevisie, etc.

Het probleem door te kunnen dringen in de bestaande massamediastructuren heeft men gedeeltelijk kunnen ontwijken door zich vooral te concentreren op micro-vormen: hierdoor kon men de dominerende invloed van massa-agentschappen en multinationale belangen aanzienlijk reduceren, of zelfs uitschakelen.

Zulke lokale experimenten zijn vaak succesrijk, maar het probleem is dat hun oorspronkelijke structuur vaak geen ruimte open laat voor *visualisering van de omzetting van micro- in macrovorm*. Bovendien kunnen er experimenten genoemd worden die slechts pseudo-participatievormen waren - hoewel er ook vele serieuze pogingen werden ondernomen die de communicatietechnologieën inderdaad gebruikten voor een werkelijk verbeterde participatie op lokaal niveau. Een voorbeeld van een pseudo-participatiesysteem is het QUBE kabelsysteem in Columbus, Ohio.

QUBE is een kleinsteds, experimenteel kabeltelevisiesysteem, opgericht door Warner Bros., dat bij de abonnees thuis meerkeuzepanelen plaatst die kunnen gebruikt worden als interactie-instrumenten. Maar zoals een waarnemer opmerkte (Teicher, 1981): "Men staart zich makkelijk blind op de QUBE technologie en men ziet daarbij de beperkingen en de mogelijke problemen niet die het systeem kan veroorzaken. QUBE steunt om te beginnen de democratie of de democratische toegang tot de informatie helemaal niet. Met stelt aan de kijkers welbepaalde vragen en ze kunnen slechts antwoorden met ja, nee of één van de vijf alternatieven. Dat is geen democratie. Democratie betekent dat men inspraak moet kunnen hebben in het opstellen van de agenda die moet gestemd worden en in het formuleren van de vragen. Dat kunnen de kijkers hier niet. Zij kunnen enkel kiezen uit een aantal vooraf bepaalde mogelijkheden. De meerkeuzetoetsen geven de kijkers niet de kans om echt hun opinie uit te drukken. Het is best moge-

lijk dat men het helemaal niet eens is met de bewoordingen of de implicaties van een vraag, of met het aantal vooraf bepaalde alternatieve keuzemogelijkheden. QUBE is geen tweerichtingstelevisie. Het is eerder eenrichtingstelevisie met een digitale feedbackmogelijkheid".

Open planning

Naast deze lokale experimenten, waren er nog andere pogingen om -op een ruim maatschappelijk niveau- het probleem van de participatorische planning het hoofd te bieden. Deze waren meer academische oefeningen. De Australische Telecommunicatie Commissie (1975) publiceerde bijvoorbeeld een rapport onder de naam TELECOM 2000, met als ondertitel: 'An exploration of the longterm development of telecommunications in Australia'. Een tentatief op lange-termijn gericht plan dat ter discussie werd voorgelegd en zich concreet bezighield met participatorische formules: "Er zijn in de literatuur verschillende modellen voorgesteld omtrent open planning voor publiek gebruik. Zolang er geen gemeenschapsparticipatie is, zullen nut en gemeenschap maar een raakvlak vertonen op het 'public relations' niveau. Een nutsbedrijf zal niet actief zoeken naar publieke respons, hoewel het in zijn besluitvorming wel rekening kan houden met wat het beschouwt als 'in het algemeen belang'. Dit is de manier waarop nutsbedrijven traditioneel gehandeld hebben, en waarbij sommige een grote mate van prestige en publiek vertrouwen genoten. Een dergelijke houding is echter steeds minder verdedigbaar geworden in ons veranderende sociale klimaat. Organisaties die ooit het meest prestigieuze imago genoten gaan zich daar nu als maar kritischer over uitlaten, en dit getuigt toch sterk van deze verandering" (Australische Telecommunicatie Commissie, 1975).

Dit rapport is één van de weinige gedetailleerde analyses over publieke participatie in planning, dat ook een aantal mogelijke concrete benaderingen voorstelt. Het rapport heeft daarbij ook het voordeel dat het op gefundeerde wijze kan nagevolgd worden. Na de publikatie van het oorspronkelijke TELECOM 2000-rapport verzocht de Nationale Afdeling voor Telecommunicatieplanning (onderdeel van de Australische Telecommunicatie Commissie) om reacties uit vele sectoren van de Australische samenleving, en ze publiceerde een samenvatting van de

verkregen reacties (Australian Telecommunications Commission, 1978). Dit bleken de visies rond open planning en publieke respons te zijn: "Open planning werd gesteund vanuit alle segmenten van de samenleving, inclusief de zakenwereld, de regering, academici, de media en de mensen binnen Telecom Australia. De oppositie, slechts een kleine groep, waren diegenen die vonden dat andere mechanismes zoals de markt, management en technologiën de koers van de telecommunicatieontwikkeling zouden moeten bepalen. Een aanzienlijk aantal mensen, ook weer uit alle segmenten van de samenleving, vond dat we te voorzichtig waren geweest in onze voorstellen rond open planning. De motieven voor de invoering van open planning varieerden - zo grepen vele bedrijven de kans aan zichzelf in de belangstelling te plaatsen - maar de uiteindelijke steun aan open planning was niettemin bijna overal zeer sterk".

Er was dus voldoende interesse, maar er bleek geen onmiddellijk resultaat. Daarom stelden sommige critici zich de vraag of zulke participatie wel realistisch en haalbaar is. "Zoals ontwikkeld in *Telecom 2000*" wordt open planning voorgesteld als een "toenemende interactie met de klanten van de Commissie en mogelijk met de gehele samenleving..." van de zijde van het technisch personeel (Australische Telecommunicatie Commissie, 1976: 148). Maar hoewel een hele lijst van aangelegenheden en mechanismen ter overweging werd voorgelegd, en eventueel kon worden aangevuld, bleef men aarzelen om de besluitvorming in handen te geven van de gemeenschap en andere gedecentraliseerde organismen. De antwoorden op de publikatie van *TELECOM 2000* overtuigden de ATC administrateurs ervan dat het "15 jaar zou kosten om een volledig effectief systeem van open planning te ontwikkelen, mits men ook de politieke wil zou hebben om hieraan te werken", aldus de Amerikaanse beleidsanalyst Roland Homet, Jr. (1979:81). Deze verklaring werd ondersteund door de herinlijving van de Nationale Afdeling voor Telecommunicatie, de 'brain trust' achter het open planning concept, bij de traditionele administratieve bureaucratie van de A.T.C. (Jacobsen, 1981).

Misschien zijn deze studies vooral nuttig geweest voorzover ze enig licht hebben geworpen op het proces van de verbruikersraadpleging en op de organisatie van

democratische discussiegroepen (zoals bijvoorbeeld de studies die uitgevoerd werden door de 'New Zealand Commission for the Future').

Een element dat de discussies bemoeilijktte was de onveranderlijke samenstelling van toegankelijkheid en participatie, alsof dit gemeenschappelijke en onderling verwisselbare concepten zouden zijn. In de praktijk zijn ze dat echter niet. Toegankelijkheid wordt op twee manieren gebruikt: individuele toegang tot de informatie, en toegang tot de produktie- en distributiemiddelen. Het probleem van de toegankelijkheid kan men binnen bepaalde grenzen gedeeltelijk met technologische middelen oplossen. Men kan meer informatie ter beschikking stellen via het gebruik van microcircuits, en zodoende bovendien de informatie verspreiden op grond van persoonlijke criteria. De begrenzingen waarop men dan kan stoten zijn eerder van economische en commerciële, dan politieke aard (wanneer men tenminste abstractie maakt van de problemen rond veiligheid en privacy); en deze economische problemen kan men reduceren door de technische en produktiekosten te verlagen. Zo is er een onmiddellijk en duidelijk voordeel aanwezig wanneer men de gehele Encyclopaedia Britannica kan terug brengen tot één enkele videodisk. Maar participatie veronderstelt iets van een totaal andere orde, nl. participatie in planning en beleidvoering. De invoering van een dergelijke participatie zal de structuur verstoren van zowel de geïndustrialiseerde als de ontwikkelingssamenlevingen, en men kan dan ook niet verwachten dat ze de onmiddellijke en volledige steun zal krijgen van de regeringen.

Een onderzoeker die de participatorische of open planning op die wijze definieert (en dus beweert dat participatie verder moet gaan dan raadpleging en coöptatie), geeft zelf toe dat het waarschijnlijk een verstorend element zal zijn, en dat er zeker niet op aangedrongen zal worden door de communicatie-establishments (Jacobsen, 1981); "Open planning is een actief proces waarin er eerst een pedagogisch gesprek plaatsgrijpt tussen de inwoners, en vervolgens een dialoog tussen deze inwoners en de beleidsvoerders. Via deze (niet noodzakelijk vriendelijke) dialoog kan men een convergentie tussen de geplande communicatiesystemen afdwingen met democratisch uitgedrukte maatschappelijke communicatiebehoeften... Open planning op het do-

mein van de communicatie verwerpt de bestaande communicatiesystemen en bestrijdt de bestaande informatieprocessen die de hele oppressieve maatschappij ondersteunen. In die zin kan men 'open planning' beschouwen als een revolutionaire praxis, die misschien bondgenoten vindt onder afvallige elites en contra-elites die het proces in hun eigen voordeel proberen om te buigen. Maar men mag niet verwachten dat deze praxis goedgekeurd zal worden door de formele instituties van de elitaire macht".

Het is misschien in dit moeilijke domein dat de toekomstige ontwikkeling zal liggen. De paradox van de open planning kan misschien communicatiemensen, zowel theoretici als practici uit de ontwikkelings- en geïndustrialiseerde landen dichterbij elkaar brengen. En wel om de eenvoudige reden dat ze allemaal te maken hebben met hetzelfde probleemgebied, ongeacht de heersende politieke of sociale organisatie waarin elk van hen zich bevindt. Het is een domein waarin een gecombineerde benadering van beleid en planning niet enkel noodzakelijk, maar misschien zelfs de enige mogelijkheid lijkt te zijn. Er werd veel gepraat over de nood aan empirische, experimentele benadering van het participatieprobleem, en het gebruik van de resultaten als constructiebasis voor werkhypothesen en kaders. Het probleem op dit ogenblik is immers niet inadequaatheid, maar wel de sociale beperktheid van communicatie. Na vijf jaren communicatiedebat, en een gelijkaardige ontwikkeling in de methodologie, lijkt de discussie net als op andere domeinen te stoten op politieke en maatschappelijke beperkingen.

Het kan er op lijken dat de impasse van tijdelijke duur is. Het is evenwel te optimistisch om te geloven dat men nu onmiddellijk de belangrijkste middelen ter beschikking gaat stellen om de ontwikkeling van de communicatie in de Derde Wereld op gang te brengen (buiten de traditionele commerciële markten met al hun banden en verplichtingen om), of dat men direct een planning zal beginnen maken. Toch is er al enige verandering merkbaar. De intensiteit van de gevoerde debatten heeft geleid tot een grotere sensibiliteit t.a.v. communicatieonderwerpen, zodat thema's die tien jaar geleden in het geheel niet aan bod kwamen, nu het onderwerp geworden zijn van scherpe woordenwisselingen. De UNESCO Conferenties worden al vijf jaar gedo-

mineerd door communicatieproblemen, en dat is zeker een gezonde evolutie t.o.v. de onverschilligheid in de voorgaande jaren. Zelfs al is de discussie bij momenten erg vijandig. Op micro-niveau hebben methodologisch werk en experimenten met gemeenschapsmedia gezorgd voor heel wat bruikbare empirische ervaring. De kwaliteit van de planning rond technische hulpprogramma's voor communicatie is op zijn minst verbeterd. Men heeft de technologie gebruikt om problemen rond individualisatie aan te pakken. Het is slechts bijkomstig te weten dat deze technologieën nog niet helemaal op punt staan en dat men dit hoofdzakelijk gedaan heeft omdat deze (kleinschalige) markten op lange termijn winstgevend zijn dan massacommunicatiemarkten. Controversiële onderwerpen worden niet meer zo zwart-wit bekeken, zelfs in de U.S.A., waar het isolationisme in de communicatiefilosofie stilaan verlaten wordt. Het belangrijkste is misschien nog dat het communicatie-thema nu aanvaard wordt als een basiselement in het debat rond participatie en open planning. Wil men vooruitgang boeken, dan moet het centraal blijven staan in dit debat.

Bibliografie

1. *Australian telecommunications commission, telecom 2000: an exploration of the long-term development of telecommunications in Australia*, Melbourne, Australia, 1975.
2. *Outcomes from the telecom 2000 report*, Melbourne, Australia, 1978.
3. *Chronicle of international communication*, March 1981, Washington, DC, International Communication Projects, Inc.
4. HANCOCK, Alan, *Communication planning for development*, Paris, UNESCO Press, 1981.
5. HOMET, Roland S., Jr., *Politics, cultures and communications*, New York, Aspen Institute, 1979.
6. JACOBSEN, Robert, "Open planning" in the "Closed society": *democratising communication policy in Denmark*, Los Angeles, California, School of Architecture and Urban Planning, University of California, Los Angeles, in a report to the Division of Development of Communication Systems, UNESCO (niet gepubliceerd), 1981.
7. McBRIDE, Sean, et. al. *Many voices, one world*. Report of the International Commission for the Study of Communication Problems, London, Kogan Page, Paris, UNESCO Press, 1980.
8. MATTELART, Armand en PIEMME Jean-Marie, "New means of communication: new questions for the left", in *Media culture and society*, Vol. 2, No 4, pp. 321-328, 1980.

9. MIDDLETON, John, "Communication planning: an essay on definition", in MIDDLETON, John en WEDEMEYER, Dan J., *Communication planning methods handbook*, Paris, UNESCO Press, 1981.
10. TEHRANIAN, Majid J., *To hold the mirror up to nature: communications policy and planning for development*. Teheran, Iran Communications Development Institute, 1978.
11. TEICHER, James S., *Urban community media in north America*. Ithaca, New York, Cornell University, in a report to the Division of Development of Communication Systems, UNESCO, Paris (niet gepubliceerd), 1980.
12. UNESCO, *Report of the meeting of experts on communication policies and planning*, Paris, July, 1972.

(ADVERTENTIE)

INTERESSANTE BOEKEN

J. COPPENS: <i>De bewogen camera.</i> Protest en propaganda door middel van foto's.	1.130 Fr
M. HARRIS: <i>Waarom er niks meer deugt.</i> Hoe de Amerikaanse droom een nachtmerrie werd.	470 Fr
H. HOEFNAGELS: <i>Wat heet sociaal.</i> Sociologie kan ook anders.	475 Fr
E. EASWARAN: <i>Gandhi.</i> Met een hoofdstuk over satyagraha door T. Flinders.	620 Fr
SPEELFILMENCYCLOPEDIË 's Werelds meest uitgebreide naslagwerk, compleet met regisseurs, acteurs en waardering met meer dan 1000 filmfoto's, ook voor video.	762 Fr

MODERN ANTIQUARIAAT

F. BAUMGART: <i>Cantecleer kunstgeschiedenis.</i>	295 Fr
H. CLAU: <i>Oedipus thyestes.</i>	125 Fr
THE COMPLETE WORKS OF WILLIAM SHAKESPEARE.	695 Fr
THE CONTEMPORARY DECORATIVE ARTS.	595 Fr
I. MICHIELS: <i>Orchis militaris.</i>	99 Fr



STANDAARD BOEKHANDEL
Naamsestraat 57, 3000 Leuven