

CPB Document

No 78

Februari 2005

Onderweg naar morgen

Een economische analyse van het digitaliserende
medialandschap

**Richard Nahuis, Marja Appelman, Machiel van Dijk, Ben
Vollaard, Daniël Waagmeester**

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 90-5833-207-1

Korte samenvatting

In dit rapport wordt de werking van de markt voor mediaproducten geanalyseerd. Bij gegeven overheidsdoelstellingen wordt gekeken welke maatschappelijke en technologische trends van invloed zijn op de effectiviteit van instrumenten voor het bereiken van deze doelstellingen. In het rapport wordt geconcludeerd dat de markt voor mediaproducten steeds meer op een ‘gewone’ markt gaat lijken. Daardoor wordt een aantal doelstellingen gemakkelijker bereikt (pluriformiteit, toegankelijkheid), maar aanvullend beleid kan nodig blijven voor de doelstelling van kwaliteit (en wellicht onafhankelijkheid). Ook wordt beargumenteerd dat niet langer het distributiekanaal (televisie, krant, etc.) maar het type *content* (bijvoorbeeld nieuws of vermaak) centraal moet staan voor het beleid. Voornaamste aanleiding voor deze perspectiefwijziging is de toenemende convergentie tussen de verschillende distributiekanaalen en de constatering dat de specifieke mediadoelstellingen in verschillende mate relevant zijn voor de verschillende typen *content*. De *content*benadering gecombineerd met de ontwikkeling naar een ‘gewone’ mediamarkt impliceert dat de publieke omroep een beperktere taakopvatting zou kunnen krijgen.

Steekwoorden: media, mediabeleid, cultuurbeleid, publieke omroep, marktfalen

Abstract

In this study, we analyse the performance of the market for media products. We examine how the means to effectively achieve government goals in this sector are affected by technological and social trends, taking the government aims as a given. The conclusion is that the market for media products is increasingly operating like a ‘normal’ market. The result of this is that a number of aims are more easily reached (pluralism, accessibility), but that policy intervention is still needed for the remaining aim of quality (and perhaps independence). We also argue that the focus of policy should no longer be on the distribution channel (like television or newspapers), but rather on the type of content (e.g. news or entertainment). The most eminent reason for this shift in perspective is the growing convergence between the various distribution channels, as well as the observation that specific media goals are relevant to varying degrees for the different types of content. Combining the content approach with the movement towards a ‘normal’ market, leads us to conclude that the public service broadcaster could have a more limited mandate.

Key words: media, public service broadcasting, market failure

A comprehensive summary is available from www.cpb.nl.

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting en conclusies	9
1 Inleiding	13
1.1 Aanleiding	13
1.2 Onderzoeksvraag en methode	13
1.3 Structuur en leeswijzer	13
1.4 Reikwijdte	14
2 Doelstellingen mediabeleid; een economische interpretatie	15
2.1 Pluriformiteit en verscheidenheid	16
2.2 Onafhankelijkheid	17
2.3 Kwaliteit	19
2.4 Toegankelijkheid	20
2.5 Conclusies	20
3 Relevantie van marktfalen voor overheidsdoelstellingen	21
3.1 Typische kenmerken van mediaproducten, marktfalen en motivatie voor overheidsdoelstellingen	21
3.2 Pluriformiteit en kwaliteit onder twee verschillende marktvormen	24
3.3 Onafhankelijke berichtgeving in een vrije markt	33
3.4 Toegankelijkheid: een verdelingsvraagstuk	35
3.5 Conclusie	36
4 Voorziening door de markt en overheidsdoelstellingen	37
4.1 Voorziet de markt in voldoende pluriformiteit en verscheidenheid?	37
4.2 Hoe zorgt de markt voor onafhankelijkheid?	38
4.3 Kwaliteit via de markt	38
4.4 Toegankelijkheid via de markt	38
4.5 Conclusie	39
5 Beleid: <i>content</i> als uitgangspunt	41
5.1 Huidig mediabeleid: opdeling naar distributiekanaal	41
5.2 Motivatie ingrijpen rijmt niet met distributiekanaal-specifiek beleid	42
5.3 Vervaging onderscheid distributiekanaal: ontwikkelingen in vraag en aanbod	43
5.4 Naar een <i>contents</i> specifiek mediabeleid	45

5.5	Conclusie	47
6	Trends	49
6.1	Trends bij aanbieders	49
6.2	Trends bij vragers	52
6.3	Technologische trends	54
6.4	Conclusie	56
7	Gevolgen van trends voor motivatie van het mediabeleid	59
7.1	Onafhankelijkheid	59
7.2	Pluriformiteit en verscheidenheid	60
7.3	Kwaliteit	60
7.4	Toegankelijkheid	61
7.5	Conclusie	61
8	Overheidsbeleid	63
8.1	Voorwaardenscheppend beleid (niveau 1)	63
8.2	Omgaan met overheidsfalen	65
8.3	Mediabeleid per <i>contentmarkt</i> (niveau 2)	69
8.4	Mediabeleid per distributiekanaal (niveau 3)	75
8.5	Conclusies	87
	Referenties	91

Ten geleide

In dit onderzoek staat de vraag centraal hoe technologische en sociaal-culturele ontwikkelingen de economische afwegingen beïnvloeden bij de vormgeving van het mediabeleid. Het onderzoek is verricht op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) als vooronderzoek voor zijn mediarapport. De resultaten van de analyse bieden zicht op de verwezenlijking van de overheidsdoelstellingen in een toekomstige markt zonder beleid dat gericht is op het stimuleren van bepaald media-aanbod. Een aantal doelstellingen zal door de ontwikkelingen in de toekomst voldoende gegarandeerd zijn zonder mediabeleid. Voor andere doelstellingen blijft additioneel beleid waarschijnlijk wenselijk. Dit onderzoek wil de afwegingen en mogelijkheden voor het toekomstige mediabeleid verhelderen. Het betoogt dat beleidsmakers bij het maken van de afwegingen over de wenselijkheid van beleid óver de traditionele distributiekanaalen heen moeten kijken. De relevante markt verschuift van, bijvoorbeeld, de televisiemarkt naar de markt voor nieuws (via Internet, de krant, de radio en de televisie).

Het onderzoek is gestart met Marja Appelman als projectleider. De projectleidersrol is, wegens haar vertrek van het CPB begin 2004, overgenomen door Richard Nahuis. Het voortouw voor hoofdstuk 2 en 5 is genomen door Daniël Waagmeester, dat voor hoofdstuk 3 en 4 door Richard Nahuis, dat voor hoofdstuk 6 en 7 door Machiel van Dijk en dat voor hoofdstuk 8 door Ben Vollaard. Deze hoofdstukken en de overige teksten zijn verder door het complete team uitgewerkt. Jeannette Verbruggen heeft uitstekende redactionele assistentie verricht.

Diverse gesprekken met mensen die expertise hebben op het gebied van de media zijn zeer nuttig geweest voor het onderzoek. We willen de volgende personen daarom bedanken: Aad Kleijweg en Marieke Baarslag (NMa), Wilfred Dolfsma (Erasmus Universiteit en Infonomics), Frank Kalshoven (de Volkskrant), Fons van Westerloo (HMG), Xandra Schutte (Vrij Nederland), Walter Etty (Andersson Elffers Felix), Ad Swartjes (Telegraaf Holding), Kees van Rees, Koen van Eijck (beiden Universiteit van Tilburg) en Stef Rietbergen (NRC Handelsblad). Daarnaast hebben de leden van de projectteams van de diverse WRR-vooronderzoeken voor belangrijke inbreng gezorgd. Bovendien heeft een aantal mensen van binnen en buiten het Centraal Planbureau commentaar geleverd op een concept van het rapport. Van buiten het CPB: de leden van het WRR-projectteam (in het bijzonder Wim van de Donk, Jules Theeuwes en Frans Hoefnagel), Theo van de Klundert (Universiteit van Tilburg), Rick van der Ploeg (EUI) en Richard van der Wurff (Universiteit van Amsterdam). Verder zijn we CPB-collega's Marcel Canoy, Casper van Ewijk en Paul Tang erkentelijk voor hun inbreng.

F.J.H. Don, directeur

Samenvatting en conclusies

Vraagstelling

Drie vragen staan centraal in dit rapport:

1. Welke economische mechanismen spelen op de mediemarkt een belangrijke rol?
2. Hoe veranderen maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de werking van de mediemarkt?
3. Hoe verandert daarmee de motivatie voor en de mogelijke vormgeving van het overheidsbeleid?

Aanpak

De doelstellingen van de overheid op het gebied van media vormen een belangrijk uitgangspunt bij de beantwoording van deze vragen. Deze doelstellingen zijn terug te voeren op efficiëntie-overwegingen of op paternalistische overwegingen. We hebben de bestaande overheidsdoelstellingen voor de media, naast de meer algemene doelstelling van economische efficiëntie, vertaald en samengebond in vier kerndoelstellingen: pluriformiteit & verscheidenheid, onafhankelijkheid, kwaliteit en toegankelijkheid. We constateren dat de vier specifieke mediadoelstellingen in heel verschillende mate relevant zijn voor de verschillende typen *content* die via de media doorgegeven worden. Voor de analytische eenvoud hebben we ons beperkt tot vier typen *content*: nieuws en opinie, vermaak, kunst en cultuur, en specifieke informatie.

Vervolgens hebben we de werking van de mediemarkt geanalyseerd. Uitgangspunt hierbij is dat het verhandelde goed op de markt inhoud of informatie is en niet, bijvoorbeeld, een televisieprogramma. Deze inhoud of informatie duiden we aan met *content*. De overheid heeft (vooral) een rol waar de markt niet uit zichzelf voorziet in de overheidsdoelstellingen. Voor de bepaling hiervan hebben we de doelstellingen geconfronteerd met de (hypothetische) uitkomsten die de markt zou genereren als er geen specifiek mediabeleid zou zijn, maar wel beleid gericht op mededinging en bescherming van intellectueel eigendom. Vervolgens hebben we geanalyseerd hoe de relevante trends in vraag, aanbod en technologie de marktuitskomsten zonder mediabeleid beïnvloeden.

Resultaten motivatie overheidsbeleid

Vanuit analytisch oogpunt biedt een indeling in *content*markten betere aanknopingspunten voor mediabeleid dan een indeling in distributiekanaalen. Hiervoor bestaan verschillende redenen. Ten eerste heeft informatie een aantal eigenschappen waarop ze afwijkt van een gewoon goed. De markt voor informatie werkt daardoor anders. De relevantie of de ernst van deze afwijkingen verschilt echter aanzienlijk tussen de vier onderscheiden *content*markten. Ten tweede zijn niet alle doelstellingen van de overheid voor alle *content*markten even belangrijk.

Ten slotte kan *content* vaak (en door technologische trends steeds beter) via diverse distributiekanaalen worden verspreid.

Voor het nadenken over beleid is de *content* invalshoek dan ook nuttig. Of het voor de beleidsuitvoering óók het relevante kader is, hangt af van de uitkomsten van de *content*gerichte analyse. Overigens vervaagt het onderscheid tussen distributiekanaalen door technologische ontwikkelingen, zoals convergentie, en daarom wordt de *content* invalshoek ook voor beleidsuitvoering alleen maar relevanter.

De vier *content*typen die we onderscheiden verschillen qua substitutiemogelijkheden over de diverse media. Voor nieuws en opinie en voor specifieke informatie zijn de verschillende kanalen goede substituten. Vermaak neemt een middenpositie in. Kunst- en cultuuruitingen verschillen sterk van karakter in de verschillende media. Deze verschillen bepalen mede het beleid: *content*- of mediaspecifiek.

De vier *content*typen verschillen, zoals gezegd, ook in de mate waarin overheidsdoelstellingen relevant zijn en verschillen in de manier waarop de markt faalt. In een markt waar de overheid geen specifiek mediabeleid voert, zijn of worden (onder invloed van de geschetste ontwikkelingen) de volgende risico's per *content*markt relevant:

- De vermaakmarkt produceert mogelijk teveel producten die negatieve externe effecten generen, in de zin van 'de goede smaak' of aanzettend tot gewelddadig gedrag. Op dit punt bestaat regelgeving. Deze zorg over de kwaliteit van de inhoud overstijgt de distributiekanaalen. Het uitgangspunt van het beleid is dan ook de *content*.
- De markt voor specifieke informatie brengt mogelijk te weinig onafhankelijke producten tot stand. Ook hier is het uitgangspunt van het beleid de *content*.
- De vrije markt voor nieuws en opinie voldoet mogelijk op twee punten niet aan de overheidsdoelstellingen: toegankelijkheid (bij evenementen van groot belang) en kwaliteit.
- De marktuitsluiting voor kunst en cultuur, tot slot, zou te weinig pluriform en toegankelijk kunnen zijn, en mogelijk van te lage kwaliteit.

Het beleid voor nieuws en opinie en kunst en cultuur bespreken we per distributiekanaal, omdat een aantal beleidsopties op specifieke distributiekanaalen gericht moet worden. Bij kunst en cultuur geldt bovendien dat de distributiekanaalen geen perfecte substituten zijn.

Resultaten voor mogelijke vormgeving van het overheidsbeleid

De ontwikkelingen in de mediamarkt hebben invloed op de rol voor de overheid.

Het is meer en meer van belang effectief mededingingsbeleid te voeren op de mediamarkt. Voor vermaak en voor specifieke informatie is beleid op *content*niveau van belang. Regelgeving op het gebied van ‘de goede smaak’ volstaat als het gaat om vermaak. Wat specifieke informatie betreft zou de rol van de overheid verschillende vormen kunnen aannemen. In een beperkt aantal gevallen – cruciale voorlichting over gezondheid bijvoorbeeld – kan de overheid zelf informatie gaan verstrekken (alleen dan wanneer toezicht en regulering geen goed alternatief zijn). In alle overige gevallen – relevant in het overgrote deel van deze markt – kan de overheid de voorziening aan de markt overlaten, en eventueel als katalysator optreden voor zelfregulering. Kunst en cultuur zijn moeilijker te plaatsen; het is de vraag of *contents*specifiek beleid wel binnen het mediabeleid ligt. Immers, het lijkt een legitieme vraag of apart kunstbeleid voor de media wel noodzakelijk is. Of moeten kunst en cultuur in de media een integraal onderdeel zijn van het algemene cultuurbeleid? Gezien de paternalistische doelstelling – ‘verheffing van het volk’ – zou dergelijk beleid aangevuld kunnen worden met beleid om verspreiding van cultuuruitingen via de media te stimuleren.

Tot slot hebben we een aantal beleidsopties bekeken voor distributiekkanalen. Bij de afweging van deze beleidsopties heeft de overheid te maken met een aantal uitdagingen. Zij moet om te beginnen het risico verminderen van onvoldoende kwaliteit in het aanbod van nieuws en opinie. Daarnaast liggen er uitdagingen om het publieke aanbod te laten aansluiten bij de doelen van de overheid, de kansen op overheidsfalen te minimaliseren, zorg te dragen voor kostenefficiëntie en oneerlijke concurrentie tussen media te voorkomen.

Voor kranten betogen we dat er op dit moment weinig reden is om aanvullend beleid te voeren. Ook voor Internet ligt ingrijpen niet voor de hand, onder andere omdat het profiteert van de kwaliteit van het aanbod via andere media. De belangrijkste overweging is echter dat ingrijpen hier zo goed als onmogelijk is. Voor televisie en radio hebben we vier opties tegen het licht gehouden. Dit zijn geen blauwdrukken, maar verkenningen van mogelijke structuren waarbij de belangrijkste afwegingen in beeld worden gebracht. De vier opties zijn:

1. Geen kwaliteitsbeleid;
2. Het huidige publieke aanbod handhaven, eventueel met een andere rol voor omroepelen;
3. Programmasubsidies, zoals aanbesteding voor kwaliteitsprogramma’s;
4. Een beperkt publiek aanbod realiseren via radio en televisie.

Publiek aanbod zou zich moeten richten op nieuws en opinievorming (en mogelijk ook op de verspreiding van kunst en cultuur). Er zou slechts ruimte zijn voor vermaak wanneer dat andere doelstellingen dichterbij brengt. Daarnaast is een heldere missie én goede aansturing, bijvoorbeeld via een visitatiecommissie, wenselijk. De doelstelling om een groot bereik te realiseren zonder de concurrentie te verstoren, vormt echter bij alle besproken opties een

dilemma. Daar waar de mediaconsument meer keuzemogelijkheden krijgt, zal het moeilijker worden de paternalistische doelstellingen van de overheid te realiseren. Wanneer de overheid probeert het bereik te vergroten komt al snel de efficiëntie in de knel. Dit soort afwegingen kunnen we wel verhelderen, maar niet eenvoudig maken.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het Centraal Planbureau (CPB) heeft het voorliggende rapport geschreven op verzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). Het rapport is één van de vooronderzoeken die de WRR heeft laten uitvoeren door verschillende instituten. Dit rapport beschouwt de mediemarkt en het mediabeleid vanuit een economisch perspectief.

1.2 Onderzoeksvraag en methode

Deze studie heeft als doel te analyseren:

- Welke economische mechanismen op de mediemarkt een belangrijke rol spelen;
- Hoe maatschappelijke en technologische ontwikkelingen de relevante economische karakteristieken van de mediemarkt veranderen;
- Hoe daarmee de motivatie voor en de mogelijke vormgeving van het overheidsbeleid verandert.¹

Het onderzoek maakt gebruik van de economische theorie, van open interviews met direct betrokkenen uit het veld en van empirische gegevens uit eerder uitgevoerd onderzoek. Het combineren van de, veelal partiële, analyses en het leggen van dwarsverbanden binnen het analysekader van de welvaartseconomie zijn de belangrijkste bijdragen van deze studie.

1.3 Structuur en leeswijzer

In hoofdstuk 2 identificeren we de doelen die de overheid met haar mediabeleid nastreeft. Vervolgens analyseren we in hoofdstuk 3 en 4 waar deze doelstellingen mogelijk op gebaseerd zijn: op het falen van een markt zonder mediabeleid, dan wel op paternalistische motieven of op herverdelingsoverwegingen. In hoofdstuk 5 bekijken we in hoeverre het huidige mediabeleid aansluit op deze aanleidingen voor overheidsingrijpen. Daaruit blijkt dat een onderscheid naar typen informatieproducten (*content*) in toenemende mate relevant is, in tegenstelling tot de huidige indeling naar distributiekkanalen (radio, tv, krant, Internet). In hoofdstuk 6 nemen we expliciet de recente en toekomstige ontwikkelingen in beschouwing op het gebied van de technologie, vraag en aanbod. In hoofdstuk 7 gaan we na hoe deze trends de aanleiding voor overheidsingrijpen beïnvloeden. In hoofdstuk 8, ten slotte, beschouwen we mogelijkheden en

¹ In de overeenkomst tussen het CPB en de WRR is het als volgt geformuleerd: "(1) Een samenhangend beeld te geven van de economische karakteristieken van de verschillende mediamarke ten en de langetermijnontwikkelingen op deze markten; (2) Een samenhangend beeld te geven van de invloed van deze karakteristieken en ontwikkelingen op de aard van het medialandschap en op de condities voor het mediabeleid van de overheid."

afwegingen voor toekomstig overheidsbeleid. Het onderstaande tekstkader somt de vragen op die we in de verschillende hoofdstukken bespreken.

Een analyse van het mediabeleid in 7 vragen

- I) Hoe zijn de doelstellingen van de overheid in economische termen te vatten? (H2)
 - II) Wat is de relevantie van deze doelstellingen vanuit het oogpunt van marktfalen? (H3)
 - III) Hoe relevant zijn de motieven voor overheidsingrijpen in de praktijk van de mediamarkt? (H4)
 - IV) Hoe sluit het huidige mediabeleid aan op de motieven voor overheidsingrijpen? (H5)
 - V) Welke maatschappelijke en economische trends beïnvloeden de mediamarkt? (H6)
 - VI) Wat is de invloed van trends op de motieven voor mediabeleid? (H7)
 - VII) Wat betekenen de antwoorden op deze vragen voor de rol van de overheid? (H8)
 - a. Voor het mediabeleid in het algemeen
 - b. Voor de verschillende *content*markten
 - c. Voor distributiekanaal-specifiek beleid
-

1.4 Reikwijdte

In dit onderzoek richten we ons op mediamarkten. Het verschil tussen mediamarkten en andere informatiemarkten is dat de middelen in mediamarkten informatieoverdracht mogelijk maken van één zender naar vele ontvangers. Door deze keuze sluiten we een aantal andere informatiemarkten uit:

- Markten waarop informatieoverdracht plaatsvindt van één zender naar één ontvanger, zoals bij post;
- Markten waarop informatie interactief uitgewisseld wordt, denk aan telefonie;
- Markten waarop geen gebruik wordt gemaakt van een medium, bijvoorbeeld informatieoverdracht via publieke toespraken of een theatervoorstelling;
- Markten waarop de informatie het karakter heeft van een duurzaam goed, zoals software en encyclopedieën.

In ons rapport besteden we geen specifieke aandacht aan de infrastructuur, zoals kabel en satelliet en slechts zijdelings aan de invulling van de productiekolom. De infrastructuur is niet specifiek voor de mediamarkt, maar onderdeel van de bredere communicatiemarkt. Voor een overzicht van de regulering van netwerken verwijzen we naar Shy (2001). Voor een uitgebreide beschouwing over mededingingsbeleid in de productiekolom verwijzen we naar hoofdstuk 7 van OECD (1993) en Motta en Polo (1997).

2 Doelstellingen mediabeleid; een economische interpretatie

In dit hoofdstuk vertalen we de doelstellingen van het mediabeleid in economische termen. We gaan uit van de volgende doelstellingen: onafhankelijkheid, pluriformiteit en verscheidenheid, kwaliteit en toegankelijkheid (zie Raad voor Cultuur, 2003). Per doelstelling geven we aan voor welk type informatieproducten zij vooral relevant is. We onderscheiden vier typen informatie, die we met de Engelse term *content* zullen aanduiden: (1) nieuws en opinie, (2) kunst en cultuur, (3) vermaak en (4) specifieke informatie. De eerste drie spreken voor zichzelf. Bij specifieke informatie kan gedacht worden aan productinformatie die de consumentenbond levert, informatie over vakantielanden, internetsites die hypotheekaanbieders vergelijken, informatie over hobby's, enzovoort. Hoewel geen enkele onderverdeling perfect is, zullen we de keuze voor deze indeling naar *content*typen natuurlijk motiveren (dat doen we in hoofdstuk 5). Een mogelijk vijfde *content*categorie die we zouden kunnen bespreken zou bijvoorbeeld educatie kunnen zijn. Hierbij denken we vooral aan kinderprogramma's als Z@ppelin en allerlei websites. We nemen deze categorie niet mee omdat de relevante aspecten van educatie wel aan bod komen zonder deze categorie expliciet in de analyse mee te nemen. Een box in hoofdstuk 5 geeft aan hoe educatie in ons analysekader past.

Tabel 2.1 geeft een overzicht van wat er in dit hoofdstuk aan de orde komt.

Tabel 2.1 Mediadoelstellingen economisch vertaald: een overzicht		
Doelstelling	Economische interpretatie	Vooraf van belang voor...
Pluriformiteit en verscheidenheid	Zorg dat heterogeniteit aanbod aansluit op heterogeniteit vraag	Alle typen content
Onafhankelijkheid	Zorg dat politieke en financiële prikkels van producenten in lijn zijn met onafhankelijke informatievoorziening	Nieuws en opinie, specifieke informatie
Kwaliteit	Stimuleer (beperk) productie en consumptie van informatieproducten met positieve (negatieve) externe effecten, stimuleer productie <i>merit goods</i>	Nieuws en opinie, kunst en cultuur
Toegankelijkheid	Geen directe betaling voor breed geconsumeerde producten met hoge nieuwsaarde	Nieuws en opinie

Soms wordt 'bereik' als aparte overheidsdoelstelling geformuleerd. De bereikdoelstelling moet ervoor zorgen dat consumenten het aanbod daadwerkelijk gebruiken. Ook wordt bereik vaak genoemd voor publieke media, omdat het de overheidsuitgaven aan deze media moet legitimeren. Bereik is echter een randvoorwaarde of een instrumentele doelstelling die samenhangt met ander beleid (denk bijvoorbeeld aan de discussie over het bereik van de

publieke omroep in reactie op de opkomst van commerciële televisiestations). Om deze reden nemen we bereik niet op als afzonderlijke doelstelling.

Waar zijn de overheidsdoelstellingen op gebaseerd?

De overheidsdoelstellingen die we in dit hoofdstuk bespreken, zijn terug te voeren op een drietal motieven:

Mogelijk marktfalen.

Allereerst kan het vrije spel van vraag en aanbod, om verschillende redenen, niet het gewenste resultaat opleveren. Zo kan sprake zijn van externe effecten: producenten of consumenten houden bij hun beslissingen onvoldoende rekening met de (negatieve of positieve) effecten op anderen. Een voorbeeld is agressief gedrag door het kijken naar geweld op TV. Hier hebben anderen onder te lijden; er is sprake van een extern effect. In hoofdstuk 3 gaan we in op de relevantie van marktfalen voor de overheidsdoelstellingen.

Beïnvloeden van voorkeuren consumenten.

Het kan zijn dat de markt prima werkt, maar dat mediabeleid toch gewenst is om voorkeuren van consumenten te beïnvloeden. Zo kan beleid erop gericht zijn consumenten kunst en cultuur te leren waarderen (zie Van der Ploeg, 2002 en Becker en Murphy, 1993).² Om deze reden zou de overheid een 'opvoedende' rol kunnen hebben. De producten die vanuit deze 'paternalistische' motieven gestimuleerd worden noemt men *merit goods*. Deze reden voor ingrijpen onderscheidt zich van bovengenoemde in de zin dat de overheid het consumeren van deze mediaproducten niet wil beperken (stimuleren) om redenen van efficiëntie, maar omdat ze inherent immoreel (hoogstaand) zijn (Withers, 2003).

Herverdeling.

Vanuit herverdelingsoverwegingen kan de overheid de toegankelijkheid van mediaproducten voor specifieke groepen willen vergroten. Iedere burger heeft dan als het ware het 'recht' om bepaald media-aanbod te consumeren, of zijn of haar koopkracht nu toereikend is of niet.

2.1 Pluriformiteit en verscheidenheid

Pluriformiteit en verscheidenheid zijn formeel afzonderlijke doelstellingen. We behandelen ze onder één noemer omdat ze in de praktijk nauw op elkaar aansluiten. Pluriformiteit houdt in dat het media-aanbod weerspiegelt wat er leeft binnen de Nederlandse samenleving (Raad voor Cultuur, 2003). We kunnen onderscheid maken naar pluriformiteit binnen één product (bijvoorbeeld verschillende opinies in een talkshow als Barend en Van Dorp) en pluriformiteit binnen één genre (bijvoorbeeld de keuze tussen NOS-journaal en RTL-nieuws).

Verscheidenheid houdt in dat alle genres aan bod moeten komen.

² Zo kan de voorkeur van de consument voor een keuze nu afwijken van zijn langetermijnvoorkeuren ('tijdsinconsistente voorkeuren'). Op lange termijn zou een consument bijvoorbeeld beter af zijn als hij klassieke muziek zou leren waarderen, terwijl de consument nu een spelshow wil kijken. De overheid kan dan als een soort 'handenbinder' optreden, waardoor de consument zijn langetermijnvoorkeuren alsnog waarborgt.

Economische interpretatie

We kunnen de doelstelling van pluriformiteit en verscheidenheid als volgt vertalen: het aanbod moet aansluiten op de vraag. Of exacter: de heterogeniteit van het aanbod moet aansluiten op de heterogeniteit van de vraag. Hoe verscheiden is een krant bijvoorbeeld? Je zou kunnen kijken of de hoeveelheid sport, economie en *human interest* die aangeboden wordt, overeenkomt met de vraag. Dit is maar een beperkte maatstaf natuurlijk. Het gaat ook om hoeveel soorten sport, hoeveel soorten meningen enzovoorts. De verscheidenheid van televisieprogramma's is in de volgende tabel weergegeven.

Tabel 2.2 **Verscheidenheid Nederlands programma-aanbod op televisie(2003)**

	Verscheidenheid	Aansluiting bij preferenties
Nederland 1	0,82	0,64
Nederland 2	0,86	0,73
Nederland 3	0,96	0,64
Publieke Omroep (totaal)	0,97	0,78
RTL4	0,75	0,69
RTL5	0,70	0,61
Yorin	0,72	0,62
HMG (totaal)	0,82	0,75
SBS6	0,82	0,81
NET5	0,55	0,44
V8 / Veronica	0,54	0,43
SBS (totaal)	0,71	0,60
Commerciële omroep (totaal)	0,79	0,71
Omroepbestel (totaal)	0,90	0,82

Bron: Commissariaat voor de Media (2004)

De eerste kolom met cijfers geeft weer hoeveel van de mogelijke genres wordt uitgezonden. Net 5 en Veronica scoren bijvoorbeeld laag omdat meer dan 80% van hun aanbod fictie is, weinig divers dus. Het verschil tussen de eerste en tweede kolom geeft aan hoe goed de programmering aansluit bij de gemiddelde preferenties. Hieruit blijkt dat de commerciële omroep veel dichter bij de gemiddelde smaak zit dan de Publieke Omroep. Mensen met een smaak die afwijkt van het gemiddelde worden mogelijk dus wel bediend door de Publieke Omroep. Dat draagt op zich weer bij aan de pluriformiteit van het geheel.

Vooraf van belang voor...

Pluriformiteit en verscheidenheid zijn relevant voor alle typen *content*.

2.2 Onafhankelijkheid

Aan de doelstelling van onafhankelijkheid wordt voldaan als de informatievoorziening onafhankelijk is van politieke invloeden of andere vertekende belangen. Onafhankelijkheid is

vooral in het geding als de consument geen weet heeft van de informatiesturende belangen. In de analyse gaan we er vanuit dat aanbieders zelf kunnen kiezen voor onafhankelijke berichtgeving, maar dat dus ook kunnen laten.³

Overigens moet onafhankelijk niet worden verward met onpartijdigheid of onbevooroordeeldheid. Een medium kan aan informatievoorziening werken vanuit een bepaalde visie maar ook vanuit een commercieel belang zonder dat de informatie wordt beïnvloed door buitenstaanders. Denk bijvoorbeeld aan het weekblad *The Economist* of het *Reformatorisch Dagblad*. Onafhankelijkheid komt wel in de knel wanneer informatie wordt tegengehouden, of vertekend wordt weergegeven, met als doel aan adverteerders of financiers tegemoet te komen. Vooral wanneer de consument hiervan niet op de hoogte is, kan dit een probleem opleveren. Dit wordt pas echt een probleem als er weinig alternatieve informatiebronnen voorhanden zijn; er is hier een relatie met pluriformiteit.

Economische interpretatie

De doelstelling van onafhankelijkheid kunnen we als volgt vertalen: politieke en financiële prikkels van aanbieders moeten overeenstemmen met onafhankelijke berichtgeving. Onafhankelijkheid kunnen we zien als een kenmerk van een verhandeld product, net als de doelstelling 'kwaliteit'.⁴ Het aantal alternatieve aanbieders is van belang. De volgende tabel laat de verdeling van de markt voor krantennieuws zien. Er zijn maar drie grote aanbieders, die samen meer dan 80% van de markt in handen hebben. Wanneer er geen redactionele onafhankelijkheid zou zijn en de kranten de enige bron van informatie zouden zijn, dan zou de reden tot zorg over onafhankelijkheid door dit gegeven fors verhoogd worden.

Uitgever	Marktaandeel 2003
Holdingmaatschappij De Telegraaf	33,5
Koninklijke Wegener	24,7
PCM Uitgevers	24,0

Bron: Commissariaat voor de Media (2004)

Vooraf van belang voor...

De doelstelling van onafhankelijkheid komt voort uit de functie van de media in het democratische proces en geldt daarom vooral voor het aanbod van nieuws en opinie. Bij specifieke informatie is onafhankelijkheid vanwege de gewenste betrouwbaarheid van belang.

³ Dat wil zeggen dat we aannemen dat de aanbieders van informatie zicht hebben op wat wel en niet evenwichtig of onafhankelijk aanbod is.

⁴ Het essentiële kenmerk is dat er sprake is van informatie-asymmetrie; de consument kan veel minder goed de onafhankelijkheid beoordelen dan de producent. Hierop komen we later uitgebreid terug.

2.3 Kwaliteit

De overheid streeft naar een kwalitatief hoogstaand media-aanbod. Kwaliteit kan op vele manieren worden opgevat: relaterend aan esthetische kenmerken, in relatie tot een professionele of journalistieke standaard, of kwaliteit in de optiek van de gebruikers van het mediaproduct.

Economische interpretatie

Kwaliteit is net als onafhankelijkheid een kenmerk van een verhandeld mediaproduct, te vergelijken met de energiezuinigheid van een auto. Kwaliteit heeft sterk te maken met voorkeuren van consumenten (“Dit programma vind ik waardevoller of mooier dan dat andere.”). Als dit alles zou zijn, dan was kwaliteit geen overheidsdoelstelling. Kwaliteit is een punt van aandacht om twee redenen. Ten eerste, omdat het consumeren van mediaproducten met een hoge kwaliteit inherent ‘goed’ zou zijn (paternalisme), of positieve dan wel negatieve effecten zou hebben op anderen. In deze zin heeft de culturele productie ‘Faust’ meer ‘kwaliteit’ dan een roddelrubriek. Ten tweede, kan de consument kwaliteit niet altijd goed beoordelen: de kwaliteit van de nieuwsvoorziening is zelfs nadat het nieuws gezien, gehoord of gelezen is moeilijk in te schatten. Dit element scharen we echter vooral onder de definitie van *onafhankelijkheid*. In veel gevallen, doch niet in alle, zijn kwalitatief hoogwaardige producten ook kostbaar om te produceren. Denk bijvoorbeeld aan onderzoeksjournalistiek. Het product hoeft esthetisch niet van grote waarde te zijn, maar het is wel een relatief kostbaar nieuwsitem vergeleken met het bewerken van een bericht van bijvoorbeeld het ANP. We definiëren kwaliteit dus als media-aanbod met een extern of opvoedend effect waarvan de productiekosten vaak hoog zijn in vergelijking met de kosten van een product zonder deze effecten.

Vooraf van belang voor...

De kwaliteitsdoelstelling is vooral relevant voor kunst en cultuur en voor nieuws en opinie.

Kwaliteit en kosten: een illustratie

Een illustratie van het niveau van kwaliteit is moeilijk te geven. Het volgende citaat uit een rapport van het Commissariaat voor de Media (2003) biedt echter wel zicht op de kostenkant van kwalitatief hoogwaardige nieuwsvoorziening op het Internet. “...door het achterblijven van advertentiebestedingen op Internet en door het achterblijven van financieel succes van andere activiteiten, blijft de winstgevendheid van veel sites achter. Zelfs sites die dagelijks relatief veel bezoekers trekken, lijden verlies. [...] Bij RTL Nieuws werd eind 2002 bekend dat slechts vijf van de zeventien redacteurs over blijven. De inkrimping van het journalistieke apparaat leidt ertoe dat de sites niet langer zelf de inhoud van de sites produceren maar zich meer richten op de distributie van nieuws en het managen van het *format* van de *provider*. Er is bij deze sites meer aandacht voor marketing, projectmanagement en verkoop en minder voor de inhoud van het nieuws.”

2.4 Toegankelijkheid

Toegankelijkheid betekent in het geval van de publieke omroep dat de programma's van de publieke omroep beschikbaar zijn voor de gehele bevolking. Een meer specifieke toepassing waar we hier op focussen is de vraag wat consumenten moeten betalen voor een rechtstreeks verslag van evenementen die het hele land aangaan (speciale gebeurtenissen rond het Koninklijk Huis bijvoorbeeld, maar ook een wedstrijd van het nationale voetbalelftal).

Economische interpretatie

Deze doelstelling kunnen we formuleren als de wens dat consumenten voor een 'lage prijs' toegang hebben tot mediaproducten met een hoge nieuwswaarde (en tot mediaproducten waar een brede vraag naar is). Het gaat dus niet om producten met een extern of opvoedend effect. Zoals we in hoofdstuk 3 uiteenzetten, betreft het hier een verdelingsvraagstuk en niet zozeer een zaak van economische efficiëntie.

Vooraf van belang voor...

Toegankelijkheid is vooral relevant voor nieuws en opinie. Het gaat om producten met een hoge nieuwswaarde, zoals een *live*-verslag van een voetbalwedstrijd.

2.5 Conclusies

De overheid wil een divers, pluriform media-aanbod, dat onafhankelijk, kwalitatief hoogstaand en bovendien toegankelijk is. Economisch is dit te vertalen als:

1. Aanbod en vraag moeten op elkaar aansluiten
2. De prikkels van aanbieders moeten overeenstemmen met onafhankelijke berichtgeving
3. Productie en consumptie van informatieproducten met positieve externe effecten of informatieproducten die als 'inherent goed' worden gezien, moeten gestimuleerd worden (en omgekeerd moeten producten met negatieve externe effecten, of producten die als 'inherent slecht' worden gezien, ontmoedigd worden)
4. Breed geconsumeerde mediaproducten met een nieuwswaarde moeten laagdrempelig of 'gratis' toegankelijk zijn.

Deze doelstellingen tellen niet voor alle typen *content* even zwaar. Voor nieuws en opinie zijn alle vier de doelstellingen relevant, waarbij *toegankelijkheid* alleen voor dit type *content* van belang is. Voor de andere typen *content* zijn *pluriformiteit* en *verscheidenheid* ook altijd van belang. Nieuws en opinie daargelaten is *onafhankelijkheid* verder alleen relevant voor specifieke informatie. Voor kunst & cultuur is verder *kwaliteit* van belang.

3 Relevantie van marktfalen voor overheidsdoelstellingen

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag in hoeverre het falen van een mediamarkt zonder overheidsbeleid relevant is voor de overheidsdoelstellingen uit hoofdstuk 2. Allereerst kijken we naar een aantal typische kenmerken van mediaproducten die aanleiding geven tot mogelijk marktfalen.⁵ De verschillende vormen van marktfalen blijken te interpreteren als motivatie voor drie van de vier overheidsdoelstellingen. Vervolgens gaan we dieper in op elke doelstelling.

3.1 Typische kenmerken van mediaproducten, marktfalen en motivatie voor overheidsdoelstellingen

Mediaproducten hebben een aantal typische kenmerken die tot marktfalen kunnen leiden. De belangrijkste zijn: de kostenstructuur, informatie-asymmetrie, niet-uitsluitbaarheid en externe effecten (zie ook Shapiro en Varian, 1998). In deze paragraaf bespreken we de manier waarop de risico's op marktfalen terug zijn te vinden in de overheidsdoelstellingen.

(1) Hoge vaste kosten, lage marginale kosten

De productie van informatiegoederen kenmerkt zich door hoge vaste kosten en lage marginale kosten. De productiekosten van een informatiegoed gaan niet omhoog als meer consumenten er gebruik van maken. Wat dat betreft lijkt het op een publiek goed, zoals een dijk: die wordt immers ook niet duurder als er meer mensen door beschermd worden. Deze eigenschap wordt ook wel niet-rivaliteit genoemd. Het gebruik van informatie door de één maakt het gebruik door de ander niet onmogelijk. Dit is direct duidelijk bij tv, radio en Internet. Maar ook de inhoud van geschreven informatie kan relatief goedkoop vermenigvuldigd worden en daarmee door anderen worden gebruikt.

Deze kostenstructuur heeft drie belangrijke effecten op de werking van mediamarkten. Allereerst creëert de combinatie van hoge vaste kosten en lage marginale kosten *schaaleffecten*. Immers, de vaste kosten drukken steeds minder zwaar als de schaal van de productie groter is. Schaaleffecten kunnen leiden tot een monopolie of oligopolie en daarmee tot verstoorde prijzen. Daarnaast kunnen hoge vaste kosten die verzonken zijn leiden tot *toetredingsdrempels* die de concurrentie beperken. Kosten zijn verzonken als een ondernemer ze niet kan terugverdienen wanneer hij zijn activiteiten staakt. Kosten om naamsbekendheid op te bouwen is hier een voorbeeld van. Ten slotte betekent deze kostenstructuur dat de prijs bij betaalmedia al snel hoger is dan de marginale kosten. Dit is altijd inefficiënt omdat er dan consumenten zullen zijn die bereid zijn meer te betalen dan dat het kost om te leveren, terwijl ze toch niet bediend worden. De inefficiëntie moet vergeleken worden met de inefficiënties die met het alternatief gepaard gaan. Het meest voorkomende alternatief is financiering via advertenties en een prijs

⁵ Voor een uitgebreid overzicht van de economie van mediamarkten verwijzen we naar Doyle (2002).

van nul. Het is dus de vraag welke financieringsvorm tot een lager niveau van welvaart leidt. In dit hoofdstuk laten we zien dat deze vergelijking bepaald niet triviaal is.

(2) Hoge informatie-asymmetrie

Wanneer de producent meer informatie heeft over de kwaliteit van een goed dan de consument spreken we van informatie-asymmetrie. Informatie, het product dat via de media verhandeld wordt, is een typisch ervaringsgoed. Je kunt immers vaak pas beoordelen wat je van bijvoorbeeld een tv programma vindt als je er naar gekeken hebt. Dan heb je het dus al geconsumeerd. Bovendien kun je niet goed kiezen wát je wilt consumeren, omdat het kennen van de keuzemogelijkheden beperkt mogelijk is voordat er geconsumeerd wordt.

Dit betekent dat een klassieke aanname in de economie – de consument is soeverein – wellicht niet opgaat in deze markt. Als de consument de waardering niet kan kennen, zou bij eenmalige aanschaf een niet-optimale allocatie kunnen ontstaan. Sommige informatie is zelfs achteraf niet goed te beoordelen; er is dan sprake van een geloofs- of vertrouwensgoed. Hoe kan een consument bijvoorbeeld weten of ‘zijn’ nieuws gekleurd is door een niet-onafhankelijke redactie? Zoals we later in dit hoofdstuk bespreken, is het reputatiemechanisme hiervoor mogelijk een oplossing.

(3) Niet-uitsluitbaarheid

Het uitsluiten van consumenten is bij sommige informatiegoederen moeilijk of heel kostbaar. In het verleden gold dit zeker voor tv en radio. Technische ontwikkelingen, waarover meer in hoofdstuk 6, maken het uitsluiten van bepaalde consumenten steeds makkelijker en goedkoper. We bespreken deze karakteristiek toch expliciet omdat de niet-uitsluitbaarheid voor sommige media nog een tijd relevant zal blijven (denk aan de autoradio) en omdat het bijdraagt aan het begrip van de bestaande structuren.

Niet-uitsluitbaarheid betekent dat het moeilijk of te kostbaar is om gebruikers te laten betalen voor hun consumptie. Wanneer er geen alternatieve bronnen van financiering zijn, dan wordt zo'n niet-uitsluitbaar goed niet op de markt aangeboden.⁶ In veel mediamarkten worden dan ook advertenties gebruikt om inkomsten te generen. De aanbieders kunnen immers adverteerders wel uitsluiten van toegang tot hun tijdschriften en tv-kanalen. De vraag is dan wel of die advertentieopbrengsten voor een sturing van het aanbod zorgen dat goed aansluit bij de consumentenvoorkeuren.

(4) Externe effecten van consumptie

De consumptie van informatie door de ene consument kan positieve of negatieve externe effecten hebben op andere consumenten. Er is sprake van negatieve externe effecten wanneer

⁶ In meer economische termen: de markt ontbreekt omdat het eigendom niet goed te regelen is.

bijvoorbeeld een programma waarin geweld voorkomt gewelddadig gedrag uitlokt bij de kijkers. Een voorbeeld van een positief extern effect is dat het democratische proces beter kan functioneren als mensen zich informeren over het politieke nieuws. Wanneer externe effecten bestaan kunnen bepaalde mediaproducten te veel of juist te weinig worden geconsumeerd.

Hoe zien we de risico's op marktfalen terug in de overheidsdoelstellingen?

De verschillende vormen van marktfalen die kunnen ontstaan door de typische kenmerken van mediaproducten, zien we duidelijk terug in de overheidsdoelstellingen. Tabel 3.1 laat zien hoe de doelstellingen zijn te koppelen aan de risico's op marktfalen. De tabel geeft de meest relevante relaties weer, hetgeen niet wil zeggen dat er bijvoorbeeld geen enkele relatie bestaat tussen onafhankelijkheid en externe effecten. De tabel is bedoeld om de discussie te stroomlijnen, niet om deze bij voorbaat in te perken.

Tabel 3.1 Risico op marktfalen als motivatie voor overheidsdoelstellingen mediamarkt

	Kostenstructuur (Schaalvoordelen)	Informatie-asymmetrie	Niet-uitsluitbaarheid	Externe effecten
Pluriformiteit en verscheidenheid	X		X	
Onafhankelijkheid		X		
Kwaliteit	X			X
Toegankelijkheid				

Hieronder lichten we de tabel kort toe:

- De economische motivatie van de doelstelling voor *pluriformiteit en verscheidenheid* zit in het bestaan van niet goed werkende of zelfs ontbrekende markten. Zoals eerder toegelicht werken markten niet vanzelfsprekend goed wanneer schaalvoordelen en niet-uitsluitbaarheid relevant is. In de volgende paragraaf gaan we dieper in op de precieze wijze waarop de markt mogelijk faalt in het bereiken van voldoende pluriformiteit en verscheidenheid.
- De doelstelling van *onafhankelijkheid* is het meest direct te koppelen aan de informatie-asymmetrie. Wanneer consumenten geen informatieachterstand zouden hebben, was een doelstelling van onafhankelijkheid niet nodig. In paragraaf 3.3 gaan we hier dieper op in.
- De doelstelling van *kwaliteit* hangt sterk samen met externe effecten van productie en consumptie. Wanneer we kwaliteitsproducten interpreteren als relatief kostbaar ten opzichte van de omvang van de markt, dan speelt ook de kostenstructuur een rol. Zoals uiteengezet in hoofdstuk 2 is informatieasymmetrie vooral een probleem voor onafhankelijkheid en minder voor (onze interpretatie van) kwaliteit. Omdat de kostenstructuur ook bij deze doelstelling een belangrijke rol speelt bespreken we deze doelstelling samen met de doelstelling *pluriformiteit en verscheidenheid*.

- De doelstelling van *toegankelijkheid* is niet goed te herleiden tot een bepaald marktfalen. Zoals we in paragraaf 3.4 uitwerken, komt deze doelstelling vooral voort uit overwegingen van herverdeling en niet van economische efficiëntie.

3.2 Pluriformiteit en kwaliteit onder twee verschillende markt vormen

Uit de literatuur blijkt dat de pluriformiteit en kwaliteit van het media-aanbod afhankelijk zijn van de precieze markt vorm: directe betaling door de consument of sponsoring door advertentie-inkomsten (of merchandising, denk aan sms-berichten, kleding, speelgoed). Daarom gaan we in deze paragraaf hier specifiek op in. *A priori* is het niet duidelijk welke markt vorm te prefereren is, zoals deze citaten onderstrepen:

Betaal-tv

"A descrambler enables us to [rely] on the free price mechanism. Such an argument would be wrong. Being able to limit a public good's consumption does not make it a true-blue private good. For what, after all, are the true marginal costs of having one extra family tune in on the program? They are literally zero. Why then prevent any family which would receive positive pleasure from tuning in on the program from doing so?" (Samuelson, 1958, p. 335)

Advertentiegefinancierde media

"What is important is that factors of production should be used where their output is most valuable, and this is most likely to happen if the use of factors of production is determined by what consumers are willing to pay. The objection to a 'free' system is that it is not really 'free' and it is less efficient. It has been pointed out that, with subscription television, programs will only be seen by those who have the money to pay for them. But if reliance on ability to pay is so unfortunate when applied to television programs how much worse it must be when applied to food or clothing". (Coase, 1961, p.57)

Een vergelijking van de uitkomsten van verschillende markt vormen vraagt dus een nadere analyse. Daarbij moeten we onderscheid maken in twee manieren waarop de informatie de consument bereikt. Bij sommige distributiemethoden is er ruimte voor een beperkt aantal kanalen. Dat is op dit moment relevant voor radio en tv via de kabel en via de ether. Daarnaast bekijken we ook de situatie waarbij het aantal mogelijke kanalen oneindig is (iets wat nu al het geval is voor de geschreven media en Internet, en relevanter wordt met de toenemende digitalisering van het radio- en tv-aanbod).

De twee vormen van betaling, gecombineerd met de twee vormen van distributie, leveren vier situaties op (zie tabel 3.2). Zoals we in hoofdstuk 5 uiteenzetten, wordt de relevante markt in toenemende mate bepaald door het type *content* en niet door het specifieke distributiekanaal. Omdat verschillende kanalen vaak substituten zijn voor hetzelfde type *content*, is de situatie met een beperkt aantal kanalen in afnemende mate relevant. Als er inderdaad verschillende substituten zijn voor hetzelfde type *content*, dan zitten we dus vaak in de rechter kolom van de tabel.

Tabel 3.2 Twee marktvormen en twee varianten (voorbeelden)

	Variant (a): Beperkt aantal kanalen	Variant (b): Onbeperkt aantal kanalen
Advertentiegefinancierde media	1a. Radio	1b. Internet
Betaalmedia	2a. Betaal tv	2b. Kranten

1a. Advertentiegefinancierde media; beperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld radio)

In een door advertenties gesponsorde mediemarkt willen aanbieders de winsten uit de advertentiemarkt (of merchandising) maximaliseren. Een tv-net, een krant, enzovoort, kunnen we zien als een ‘billboard’ voor adverteerders. Het werk van een tv-omroep is dan niet het uitzenden van programma’s, maar het creëren van een publiek voor adverteerders (Owen en Wildman, 1992). De aanbieders brengen dus die informatie op de markt waarbij ze veel advertenties kunnen verkopen.

De efficiëntie van de marktuitsluiting hangt af van het antwoord op twee vragen. (1) Geven advertenties een prikkel om het wenselijke aanbod te bieden (en brengen de advertenties voldoende op om de vaste productiekosten van de informatiegoederen te dekken)? (2) Voldoet de advertentieprijs als prikkel om de hoeveelheid (vervelende) advertenties te beperken?⁷ Hieronder gaan we kort op beide vragen in.

a. Gaat sponsoring uit advertentie-inkomsten ten koste van pluriformiteit?

Bij de advertentiegefinancierde marktform met een beperkt aantal kanalen wordt – anders dan bij betaalmedia – de *waardering* van consumenten voor *content* niet direct vertaald in opbrengsten voor de producent. Doordat alleen advertentie-inkomsten tellen, kunnen er inefficiënties ontstaan. De aantrekkelijkheid van een product voor advertenties is afhankelijk van de omvang en de koopkracht van de doelgroep, en van de mate waarin de doelgroep zich in zijn koopgedrag laat beïnvloeden door advertenties. Hierdoor kan een *bias* bestaan tegen programma’s die door een beperkte groep hoog gewaardeerd worden en tegen programma’s die kostbaar zijn. Immers, de mate van waardering voor een programma wordt niet meegewogen (Spence en Owen, 1977). Zo kan het bijvoorbeeld moeilijk zijn om een ‘typisch Nederlands’ product op de markt te zetten, terwijl de waardering ervoor eigenlijk wel hoog is. Het probleem is niet alleen de grootte van de markt voor ‘typisch Nederlandse’ programma’s. Dit wordt pas een werkelijk probleem wanneer de advertentieopbrengst per kijker van dit type programma’s lager is dan de prijs die mensen zouden willen betalen.

Een veelgehoord argument ten nadele van advertentiegefinancierde media bij een beperkt aantal kanalen is dat het tot meer van hetzelfde leidt (duplicatie). De argumentatie luidt als volgt: je hebt twee kanalen, 80% van de consumenten wil vermaak en 20% informatie. Beide kanalen

⁷ De prijs van advertenties zou gelijk aan de optimale ‘belasting’ moeten zijn. Die optimale belasting moet de juiste prikkel aan bedrijven geven om de negatieve externe effecten van de advertenties te internaliseren (Anderson en Coate, 2003).

zullen vermaak uitzenden omdat het tweede kanaal moet kiezen tussen 20% van de consumenten of de helft van 80% van de consumenten. Duplicatie is het gevolg en de markt voorziet niet in het wenselijke informatiekanaal. Wanneer beide kanalen in handen zijn van één aanbieder zal deze beide programma's aanbieden, omdat hij bij duplicatie zijn eigen kijkers van het andere kanaal weg zou kapen. In deze gedachtegang is de toenemende concentratie door de verschuiving van een duopolie naar een monopolie goed voor diversiteit. Empirisch onderzoek suggereert inderdaad dat de pluriformiteit toeneemt als het aantal aanbieders daalt (zie het hiernavolgende tekstkader).

Anderson en Coate (2005) laten theoretisch zien dat advertentiegefinancierde media niet noodzakelijk tot duplicatie leidt. Zij nemen aan dat informatieproducenten rekening houden met de reactie van informatieconsumenten op de hoeveelheid reclame. Een verhoging van het aantal advertenties kan resulteren in *meer* advertentieomzet per consument, maar ook in *minder* omzet als veel consumenten afhaken. Duplicatie van programma's heeft dan agressieve concurrentie om de consument tot gevolg, met als eindresultaat dat de advertentieopbrengsten naar nul tenderen (cf. Bertrand-competitie). Cruciaal in deze analyse is dat reclame hinderlijk is en dat consumenten overstappen; aannamen die goed passen bij de zappende tv-consument, maar minder bij de krantenlezer. Het oordeel over verscheidenheid is dus afhankelijk van de aversie tegen reclame.

b. Wordt er excessief veel geadverteerd?

Dixit en Norman (1979) stellen dat wanneer reclame niet informatief maar 'manipulatief' is, bedrijven excessief veel reclame maken.⁸ Wanneer we rekening houden met het specifieke karakter van de mediamarkt, is het resultaat waarschijnlijk niet zo eenduidig. Stel dat er twee tv-kanalen zijn: wanneer consumenten een afkeer van reclame hebben zal meer reclame afgestraft worden: het aantal kijkers daalt. De mate waarin consumenten hun afkeer van reclame kunnen uiten hangt af van de geschikte alternatieven (is er een goed substituuut op het andere net?) Wanneer de programma's slechte substituten zijn en consumenten een afkeer hebben van reclame zal het marktaanbod van reclame te hoog zijn. (Kind et al., 2003, Anderson en Coate, 2005). Bij slechte substitutiemogelijkheden wordt de hoeveelheid reclame een zogenaamd strategisch complement. De redenering gaat als volgt: "Wanneer mijn concurrent op het andere net meer reclame uitzendt, wordt het voor mijn kijkers minder aantrekkelijk te zappen. Omdat mijn kijkers toch niet wegzappen kan ik meer reclame uitzenden." Enzovoort. Reclame op beide netten is dus complementair. Gabszewicz et al. (1999) analyseren een advertentiebeperkend beleid van de overheid. Ze laten zien dat er een afweging bestaat tussen pluriformiteit en reclame. Wanneer de hoeveelheid reclame beperkt wordt, concurreren mediabedrijven minder intens met elkaar en zullen ze zich minder van elkaar onderscheiden.

⁸ Reclame is manipulatief als ze de nutsfunctie van consumenten verandert.

Minder aanbieders, meer pluriformiteit?

Leidt concentratie van aanbieders tot minder variëteit in het aanbod? Dit is een belangrijke vraag, omdat consolidatie een typisch fenomeen is in veel mediamarkten en pluriformiteit een belangrijke overheidsdoelstelling is. Normaliter wordt minder variëteit in het aanbod als logisch resultaat gezien van consolidatie. Aanbieders zouden schaalvoordelen willen behalen door meer van hetzelfde aan te bieden. In het mededingingsbeleid voor deze markten is dit vaak een belangrijke overweging bij het stellen van voorwaarden aan fusies – of het verbieden ervan.

Berry en Waldfogel (2001) onderzoeken variëteit in radioprogramma's in de Verenigde Staten. Ze bestuderen het effect van een plotselinge verkleining van het aantal aanbieders in deze markt na 1996 op de variëteit. Ze meten variëteit aan de hand van het aantal radiostations en het aantal programmatypen (bijvoorbeeld 'country', 'top 40', 'alternative', etc.). De plotselinge overnamehousse rond 1996 was het gevolg van een verandering in regulering. Met de '1996 Telecommunications Act' werd het gemakkelijker radiostations te bezitten. Het voordeel van deze verandering is dat ze van buitenaf komt. Zo kunnen de auteurs de bestaande variëteit in twee jaren (1993 en 1997) vergelijken, waarin de mate van consolidatie door een 'exogene schok' uiteen loopt.

Berry en Waldfogel concluderen dat de grotere mate van consolidatie leidt tot meer variëteit in het aanbod van radioprogramma's – in absolute zin en per radiostation. Zij verklaren dit uit het feit dat geconsolideerde aanbieders duplicatie in het aanbod verkleinen, omdat zij de verschillende stations en radioprogramma's niet langer met elkaar laten concurreren. Tegelijk bieden zij een gevarieerd aanbod aan om toetreding te voorkomen. Als een lokale markt veel verschillende programmatypen kent, is het immers moeilijker voor een nieuwe aanbieder om een 'gat in de markt' te vinden. Het blijkt dat twee zenders van dezelfde aanbieder die in één lokale markt opereren vaker een meer gevarieerd aanbod van programmatypen aanbieden dan twee zenders van dezelfde aanbieder die niet in één lokale markt opereren. Daarnaast zitten radiostations van dezelfde aanbieder in grotere markten ruimtelijk gezien ook dichter bij elkaar. Deze gedragingen van aanbieders zijn in lijn met het idee dat een kleiner aantal aanbieders samengaat met een grotere variëteit.

George (2001) vindt soortgelijke resultaten voor de dagbladenmarkt in de VS. Ze meet variëteit aan de hand van het aantal verschillende onderwerpen dat wordt verslagen door kranten in een bepaalde lokale markt. Daartoe categoriseert ze alle verslaggevingstaken van journalisten en redacteuren naar 150 verschillende onderwerpen (bijvoorbeeld 'ethnic & multicultural – Hispanic', 'government & politics – international', 'sports – bicycling'). Ze bekijkt de jaren 1993-1999, waarin de consolidatie in de Amerikaanse dagbladenmarkt vergroot, mede als gevolg van veranderingen in regulering. De resultaten van haar analyse laten zien dat een kleiner aantal aanbieders samengaat met een groter onderscheid tussen dagbladtitels in termen van het aantal verschillende onderwerpen dat aan bod komt. Ook vindt ze dat de totale variëteit in onderwerpen in een markt toeneemt als het aantal aanbieders afneemt. Geconsolideerde aanbieders zouden duplicatie in verschillende titels verkleinen en het aantal onderwerpen dat aan bod komt efficiënter spreiden.

Empirisch onderzoek in de Verenigde Staten laat dus zien dat een belangrijk uitgangspunt van het mededingingsbeleid op mediamarkten – een kleiner aantal aanbieders zou leiden tot minder variëteit in het aanbod – niet opgaat. Een verklaring hiervoor is dat geconsolideerde aanbieders duplicatie kunnen verkleinen door verschillende titels dan wel stations niet langer met elkaar te laten concurreren. Met de verschillende bestaande titels, dan wel stations in één hand, weten zij de onderwerpen, aandacht voor muziekgenres, etc. efficiënter te spreiden. Zij hebben hier belang bij, omdat het de toetreding tot hun markt bemoeilijkt.

Het begrip pluriformiteit is natuurlijk breder dan het aantal verslagen onderwerpen in kranten, het aantal radioprogrammatypen, het aantal stations en het aantal kranten, maar deze variabelen vormen wel een belangrijke bijdrage tot het realiseren van deze overheidsdoelstelling.

Hun analyse leert dat de hoeveelheid toegestane reclame beperkt moet worden op een niveau dat precies voldoende inkomsten oplevert om de vaste programmakosten goed te maken.

Een aspect dat niet aan bod komt in de hier besproken analyses is de relatie tussen reclame-inkomsten en de kwaliteit van programma's. Of er dan sprake is van excessief veel adverteren vraagt verdere analyse. De *hinder* van reclame zou wel verminderd kunnen worden door creatieve regulering die de reclame minder storend maakt (denk aan beperkingen zoals een verbod op programmaonderbrekende reclame in combinatie met toezicht op het 'oneigenlijk' opknippen van programma's).

De afkeer van reclame hangt tenslotte ook af van de waarde die reclame zelf heeft. Reclame is meer dan alleen een manier van programmafinanciering. Reclame kan nuttige informatie leveren over de beschikbaarheid en eigenschappen van producten (en hun prijzen) en zo de aankoopbeslissingen van de consument verbeteren. Dit geldt vooral voor informatie over nieuwe producten en diensten, zoals een film bijvoorbeeld. Reclame die alleen probeert te overtuigen, zoals reclame voor frisdranken en wasmiddelen, levert geen duidelijke baten op.⁹ De kosten van reclame zijn, naast de productiekosten, de ergernis door de ongevraagde informatie (op ongewenste momenten). Het is theoretisch, maar ook empirisch, niet duidelijk hoe storend reclame is.

Concluderend: in een advertentiegefinancierde markt met een beperkt aantal kanalen bestaat een drempel voor *content* gericht op kleine doelgroepen en voor kostbare *content*. De mate waarin de kanalen elkaar dupliceren, hangt af van het aantal aanbieders (hoe minder aanbieders, hoe minder duplicatie) en van de concurrentie om publiek voor adverteerders (minder duplicatie verlaagt substitutiemogelijkheden ('zappen') en kan advertentie-inkomsten verhogen). Wanneer programma's slechte substituten zijn en consumenten een afkeer hebben van reclame, zal het marktaanbod van reclame te hoog zijn.

1b. Advertentiegefinancierde media, onbeperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld Internet)

Een groot aantal (mogelijke) kanalen maakt meer programmavariëteit mogelijk. De eigenaren van de kanalen zullen niet langer overwinsten maken (binnen het model van Spencer en Owen, 1977, in een *winner takes all*-markt kan dit anders liggen). Bij een beperkt aantal kanalen maken ze overwinsten omdat ze 'toevallig' het recht hebben om op één van die schaarse netten te mogen uitzenden. Ook het bovengeschetste eventuele duplicatieprobleem zal niet langer

⁹ Het is mogelijk dat 'overtuigende' reclame nuttige informatie overbrengt over de kwaliteit van het geadverteerde product. Het idee is dat actief adverteren voor een product wel moet betekenen dat het ook een goed product is. Wanneer het product slecht is, zal een consument het product immers één maal proberen zonder vervolgaankopen te doen. De adverteerder zal dan de kosten van het adverteren niet terugverdienen. Adverteren voorkomt dan miskopen. Een tweede perspectief is juist negatief. 'Overtuigende' reclame beïnvloedt aankoopgedrag in de richting van goederen waarvan de relatieve prijs hoog is (waarbij producenten marktmacht hebben). Zo wordt door reclame de allocatieve efficiëntie verminderd.

spelen. Omdat er meer programma's zijn, zal de kijker waarschijnlijk een programma kunnen vinden dat beter aansluit bij zijn smaak. Het gevolg is dat ze de programma's gemiddeld hoger waarderen. Er ontstaat daardoor een grotere prikkel tot adverteren; de consument zapt immers minder snel weg. Het cruciale probleem – de markt hoeft niet het gewenste aanbod te genereren omdat de omvang van de advertentiemarkt een beperkte indicator is voor de gewenste programma's – blijft bestaan.

Concluderend: in vergelijking tot de situatie met een beperkt aantal kanalen biedt een onbeperkt aantal kanalen meer diversiteit, minder duplicatie, een gemiddeld hogere waardering van *content* en een grotere prikkel tot adverteren.

2a. Betaalmedia, beperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld betaal-tv)

Bij betaalmedia vraagt de eigenaar een prijs voor de informatie. In sommige gevallen verwerft de eigenaar tegelijkertijd inkomsten uit advertenties. Betaalmedia hebben een aantal voordelen ten opzichte van advertentiegefinancierde media. Zo houden betaalmedia direct rekening met de waardering van consumenten voor bepaalde informatie. Net als bij gewone goederen, zoals een pizza, geeft de prijs een indicatie van de waardering voor een bepaald programma. Als de producent dan programma's selecteert, profiteert hij van de informatie die in de prijsvorming op de vrije markt besloten zit. Informatie heeft echter een aantal specifieke karakteristieken, waardoor die markt niet vanzelfsprekend zo werkt als de markt voor pizza's.

De markt voor betaalmedia levert dan ook in het algemeen niet de best denkbare uitkomst op. Ten eerste wordt een positieve prijs voor de informatiegoederen gevraagd, terwijl de eigenlijke marginale kostprijs dicht bij nul ligt. Het gevolg is dat mensen die iets minder dan de evenwichtsprijs over hebben voor het goed, nu uitgesloten worden van consumptie. De afruil is hier duidelijk: een prijs boven de marginale kosten sluit een aantal consumenten uit, die niet uitgesloten 'zouden moeten worden', maar maakt het voor producenten wel mogelijk hun vaste kosten terug te verdienen.

Binnen een systeem van betaalmedia bestaat ook een vertekening in de programma's die aangeboden worden. De kracht van betaalmedia is dat de waardering van consumenten voor bepaalde programma's in het aanbod tot uitdrukking komt. Het mechanisme hierachter is dat een aanbieder van een product een gedeelte van de consumentenwaarde 'binnen kan halen'.

Dit laatste is cruciaal, want het impliceert dat betaalmedia minder geneigd zijn programma's aan te bieden waarvoor de waardering sterk verschilt tussen consumenten, tenzij ze gemakkelijk aan verschillende consumenten verschillende prijzen kunnen vragen.¹⁰

De hoeveelheid advertenties is in dit systeem niet meer te groot.¹¹ Excessief veel reclame zien producenten immers via hun omzet van consumentenbijdragen terug: de afkeer van reclame wordt geïnternaliseerd (Anderson en Coate, 2000). Als consumenten afhaken vanwege een teveel aan advertenties, heeft de producent de mogelijkheid de prijs te verhogen en het aantal advertenties te verlagen. Dit *zou* kunnen verklaren waarom mensen de hoeveelheid reclame in hun kranten en tijdschriften (waarvoor ze betalen) als minder ergerlijk ervaren (in tegenstelling tot de reclame in de huis-aan-huiskranten, die wekelijks gratis verspreid worden).

Concluderend: in betaalmedia kan een *bias* bestaan tegen *content* waarvoor de waardering sterk verschilt tussen consumenten. Daarnaast is het inefficiënt om een prijs te vragen die hoger ligt dan de marginale kosten.

2b. Betaalmedia, onbeperkt aantal kanalen (bijvoorbeeld kranten)

Wanneer het aantal kanalen niet beperkt is, scoren betaalmedia beter dan advertentiegefinancierde media wat betreft de variëteit in het aanbod. Omdat er een prijs voor betaald moet worden, consumeren gemiddeld minder mensen zo'n betaalmidium. Immers, de mensen die alleen consumeren als het aangeboden (bijna) gratis is, haken af.

In de tabel hieronder vatten we de uitkomsten samen van de discussie over de mogelijke inefficiënties van verschillende marktvormen.

Tabel 3.3 Pluriformiteit en kwaliteit onder de twee marktvormen

	Variant (a): Beperkt aantal kanalen	Variant (b): Onbeperkt aantal kanalen
Advertentiegefinancierde media	(1a) Drempel voor <i>content</i> gericht op kleine doelgroepen, kostbare <i>content</i> en specifiek lokale content. Duplicatie hangt af van aantal aanbieders en mate van concurrentie. Excessief adverteren is waarschijnlijk.	(1b) In vergelijking tot (1a): meer diversiteit, gemiddeld hogere waardering van <i>content</i> , grotere prikkel tot adverteren.
Betalmedia	(2a) Inefficiënt om prijs hoger dan marginale kosten te vragen. Mogelijke drempel voor <i>content</i> waarvoor de waardering sterk verschilt tussen consumenten.	(2b) In vergelijking tot (1b): meer diversiteit.

¹⁰ Wanneer bedrijven meerdere producten op verschillende manieren combineren en die combinaties als producten aanbieden - het zogenaamde bundelen - wordt de pluriformiteit van het aanbod nog groter onder deze vorm. Door het bundelen kunnen producenten als het ware effectiever prijsdiscriminatie toepassen (zie Bakos en Brynjolfsson, 1999). Dit heeft natuurlijk wel gevolgen voor de verdeling tussen het producenten- en consumentensurplus. We volstaan hier met de opmerking dat een dergelijke strategie ook een andere kostenkant heeft, namelijk een neiging tot monopolievorming (het voert buiten het bestek van deze studie hier nader op in te gaan, zie Nalebuff (2000).

¹¹ Anderson en Gabszewicz (2004) laten zien dat, als ook rekening gehouden wordt met de belangen van adverteerders, er zelfs te weinig geadverteerd kan worden.

Onderlinge vergelijking

Enkele recente economische analyses vergelijken de verschillende marktvormen op kwaliteit en pluriformiteit. De analyses zijn onder veel verschillende aannames uitgevoerd: een beperkt of een oneindig aantal kanalen, een gegeven advertentieprijs of niet, enzovoort. Vaak is het antwoord dat de markt teveel *of* te weinig diversiteit levert. Daaruit mag men echter niet concluderen dat deze analyses niets opleveren. Integendeel: de analyses bieden wel degelijk belangrijke inzichten. Deze bespreken we hieronder kort.

Het belangrijkste inzicht uit deze literatuur is dat méér niet altijd beter is als het gaat om diversiteit. Producenten die meer soorten informatiegoederen produceren, moeten de bijbehorende vaste kosten voor iedere variëteit opnieuw maken. Dat vraagt om een afruil tussen diversiteit en besparing op vaste kosten. Of de vrije markt tot de sociaal wenselijke hoeveelheid diversiteit komt, is maar de vraag.¹²

Waterman (1989) laat zien dat bij betaal-tv de markt tot teveel diversiteit leidt. In de markt is de prikkel om een nieuwe variant aan te bieden gerelateerd aan de winst die er te maken is ten opzichte van de vaste kosten. Maar in de sociaal optimale afweging wordt bekeken of het extra nut van een nieuwe variant (een aantal consumenten kan een product consumeren dat meer bij hun smaak aansluit) opweegt tegen de vaste kosten. De afweging in de markt lijkt hier wel op, maar een nieuwe aanbieder neemt in zijn overweging niet mee dat hij de winst van andere bedrijven verkleint (dit staat bekend als het *business stealing* effect, zie Mankiw en Whinston, 1986). Berry en Waldvogel (1999) laten voor de Amerikaanse radiomarkt zien dat dit niet alleen een theoretisch curiosum is.

We hebben al gezien dat een advertentiegesponsorde markt het risico vergroot van een te lage diversiteit, omdat de producenten zich maar een beperkt deel van het gecreëerde surplus kunnen toe-eigenen. Anderson en Coate's (2005) analyse – verreweg de beste analyse van de markt met een gegeven aantal kanalen – laat zien dat de kans op te weinig diversiteit toeneemt als de waardering voor programma's groot is ten opzichte van de omvang van de advertentieopbrengsten. Wanneer programma's slechte substituten zijn, groeit het risico van een te laag aanbod van diversiteit.¹³ Maar ook in de advertentiegesponsorde markt is een te hoog aanbod van variëteit denkbaar. Dat komt voor als de winst van het introduceren van een nieuwe variëteit groter is dan de sociale baten van een nieuwe variëteit. Als de programma's goede substituten zijn en er is veel mogelijkheid tot adverteren dan is dat risico relevant.

¹² Hoe het sociaal wenselijke resultaat eruit ziet bespreken we in een tekstkader op de volgende pagina.

¹³ Wanneer programma's slechte substituten zijn betekent dat het extra kostbaar is niet naar je voorkeursprogramma te kijken (onvoldoende variëteit is dus kostbaar), daar staat tegenover dat producenten meer advertenties kunnen verkopen voordat de kijkers overstappen naar een ander net. In het model domineert het eerste effect.

Het sociaal optimale aanbod: een theoretische exercitie

Het optimale aanbod van een publiek goed (zoals informatie of tv-programma's) ziet er, enigszins schetsmatig, als volgt uit: Het goed wordt tegen de marginale kostprijs (van ongeveer nul) op de markt gezet; de vaste kosten worden uit algemene middelen bekostigd. Dat klinkt eenvoudig, maar deze oplossing is alleen mogelijk indien de overheid ("de sociale planner") weet welk goed tegen welke hoeveelheid geproduceerd moet worden. De overheid kan het sociaal wenselijk aanbod bepalen, als ze weet aan welke programma's externe effecten verbonden zijn en als bekend is wat burgers willen. Een soort verkiezing (denk aan lidmaatschappen van omroepen) kan goed uitpakken om achter dat laatste te komen, maar een goede uitkomst is niet gegarandeerd. Immers, een willekeurige burger zal desgevraagd de waarde dat hij hecht aan een bepaald programma overdrijven, als die persoon deze waardering niet in geld hoeft te "bewijzen". Als burgers wel gevraagd wordt bij te dragen, dan is de verleiding groot om dat niet te doen, omdat anderen dat wel zullen doen (het *free rider* probleem).

Het boven geschetste systeem is ook nog alleen maar een schets van de oplossing van het statische vraagstuk. In het theoretische geval dat de overheid zo'n systeem zou kunnen invoeren, is het van belang op te merken dat een dergelijk systeem geen prikkel in zich bergt die tot innovatie en kostenbesparing aanzet.

Een verdere uitwerking van dit probleem ligt buiten het bestek van deze studie. Spence en Owen (1977, in voetnoot 12) geven referenties die als startpunt kunnen dienen.

Ook laten Anderson en Coate (2005) zien dat de variëteit bij betaalmedia minstens even groot is als bij advertentiegesponsorde media. Is de welvaart dan altijd hoger bij betaal-tv? In veel gevallen wel. De uitzonderingen op deze regel komen in zicht als betaal-tv veel consumenten doet besluiten niet te kijken en als er al te veel diversiteit is in de advertentiegesponsorde markt (aanbod van variëteit wordt immers versterkt wanneer producenten een prijs kunnen vragen).

Een ander aspect van het informatieaanbod is de kwaliteit. Hogere kwaliteit wordt ook in de literatuur geïnterpreteerd als producties met hogere vaste kosten. Waterman (1989) laat zien dat wanneer bedrijven een kwaliteitsniveau kunnen kiezen, ze vaak te weinig in kwaliteit investeren. Een probleem dat erger is in een advertentiegesponsorde markt dan in een markt waar prijzen gevraagd worden. Bourreau (2003) voegt aan het werk van Waterman nog een inzicht toe: bij betaal-tv ontstaat minder duplicatie omdat bedrijven zo voorkomen dat ze intensief met elkaar moeten concurreren (wat zou leiden tot lage prijzen). Bij advertentiegesponsorde tv speelt het voorkomen van prijscompetitie niet en is duplicatie relatief aantrekkelijk.

Pluriformiteit in de markt: Hotelling's denkraam

In de vorige paragrafen hebben we op basis van recente literatuur (waarbij expliciet de advertentiemarkt gemodelleerd wordt) enig inzicht verworven in de 'optimaliteit' van de marktuitsluiting. Een eenvoudige en veel gebruikte invalshoek in de economische literatuur om te bestuderen in welke mate de markt uit zichzelf pluriformiteit en verscheidenheid voortbrengt, is het Hotelling model. Stel dat twee dagbladenconcerns een positionering moeten kiezen voor hun dagblad. De mogelijkheden voor positionering worden voorgesteld als punten op een lange lijn. Eén uiterste van de lange lijn is bijvoorbeeld positionering als *de Telegraaf*, een ander uiterste is positionering als de *NRC*. Tussen de uitersten is een positionering mogelijk á la *AD*. Bij de keuze van positionering moeten de twee dagbladenconcerns een afweging maken tussen het directe effect (prijs is gegeven) en het strategische effect (prijs is marktuitsluiting). Het directe effect zegt dat beide concerns, gegeven de prijs, zoveel mogelijk lezers willen aantrekken. De uitsluiting is dan dat beide dagbladen aansluiten bij de gemiddelde smaak (er ontstaan als het ware 2 *AD*'s). Bedenk dat afwijken van de centrale positie door één krant in de richting van bijvoorbeeld de *NRC* betekent dat die krant een kleinere markt krijgt. Immers de andere krant zal volgen maar net iets dichterbij het midden blijven zitten, zodat de volger de grootste markt heeft. Bij een gegeven prijs is centreren het devies. Echter wanneer de kranten niet van elkaar afwijken, concurreren ze zeer hevig met elkaar in prijs. Het strategische effect zegt dan ook dat beide bedrijven marktmacht willen (want dan kunnen ze hogere prijzen vragen) en daarom zullen differentiëren. Bij het strategische effect zal het ene bedrijf een positionering als *de Telegraaf* kiezen en het andere bedrijf een positionering als de *NRC*. Het directe en strategische effect geldt zowel voor de prijs die aan consumenten in rekening wordt gebracht, als voor de advertentietarieven die adverteerders betalen.

Om hun positionering te kiezen maken dagbladconcerns zowel voor de consumentenmarkt als voor de advertentiemarkt een afweging tussen het directe en het strategische effect. Beide markten beïnvloeden elkaar bovendien. De positionering van dagbladen is in de eerste plaats afhankelijk van de aversie van consumenten om een dagblad te lezen die qua positionering niet volledig aansluit bij hun preferenties (elasticiteit van de vraag). Verlies aan lezers vertaalt zich immers in een lagere consumentenprijs en over het algemeen ook in lagere advertentietarieven. Naarmate de aversie van consumenten groter is zullen de dagbladconcerns meer geneigd zijn zich te positioneren richting de gemiddelde smaak (directe effect domineert). Bij geringe aversie zullen de concerns juist verschillende posities kiezen (strategische effect domineert). Bij de keuze van een positionering is daarnaast van belang hoe de preferenties van consumenten zijn verdeeld. Zijn de preferenties gelijk verdeeld (geen invloed), domineert een gemiddelde smaak (directe effect domineert) of domineren de extreme smaken (strategische effect domineert)? Ten slotte voorspelt het Hotelling model volgens Cabral (2000) dat bedrijven bij een toename van concurrentie meer zullen neigen tot differentiatie in positionering.

3.3 Onafhankelijke berichtgeving in een vrije markt

Voor onafhankelijke berichtgeving zijn een goede werking van het reputatiemechanisme en een pluriform media-aanbod van belang.

Als consumenten onafhankelijkheid waarderen, heeft een aanbieder van bijvoorbeeld een krant of een tv-zender een prikkel om een reputatie op te bouwen als onafhankelijk berichtgever.

Omdat een dergelijke reputatie gemakkelijker geschaad is dan opgebouwd, zal de nieuwsaanbieder op dit punt geen onnodig risico nemen. Dit reputatiemechanisme is een logische reactie op het feit dat de consument zonder een merknaam moeilijk kwaliteit kan

herkennen.¹⁴ De consument kent de bronnen niet en heeft geen zicht op de selectie van relevante informatie. Dit geldt niet alleen voordat de consument de informatie heeft geconsumeerd. Ook na consumptie weet hij niet of de informatie niet beïnvloed was.

Mullainathan en Shleifer (2003) wijzen er op dat een pluriform aanbod ook van belang is voor onafhankelijke berichtgeving. Alleen dan worden zaken van verschillende kanten belicht. De auteurs noemen de onthullingen rond de Lewinsky-affaire als voorbeeld. De ‘linkse pers’ – die Clinton graag zag blijven – had bij deze affaire natuurlijk een heel andere benadering dan de ‘rechtse pers’ – die Clinton graag zag gaan. Door de diversiteit van de media komen voor een bewuste consument uiteindelijk beide kanten van het verhaal naar voren. Mullainathan en Shleifer laten zien dat de pluriformiteit teruggaat op heterogeniteit in (politieke) voorkeuren van consumenten. Alleen als voorkeuren uiteenlopen, bestaat er een prikkel voor de media om bijvoorbeeld politieke gebeurtenissen van verschillende kanten te bekijken. Dit mechanisme werkt niet als de voorkeuren van consumenten hetzelfde zijn. Zo kan bijvoorbeeld gekleurde berichtgeving over de prestaties van het Nederlandse voetbalelftal ontstaan: na de ‘fatale’ wissel op het EK in Portugal viel heel Nederland over Dick Advocaat heen en was er weinig evenwichtige berichtgeving over zijn keuzes en prestaties te vinden.

Een pluriform media-aanbod zorgt er verder voor dat de verschillende aanbieders over elkaars onafhankelijkheid waken. Het waken over onafhankelijkheid door consumenten is moeilijk te organiseren omdat deze activiteit een publiek karakter heeft. De individuele consument heeft er wel belang bij dat er over onafhankelijkheid gewaakt wordt, maar laat het liever aan anderen over om dit te doen. Anderen kunnen immers gratis profiteren van het oordeel van iemand over de onafhankelijkheid (er is sprake van een *free-rider* probleem). Door concurrentie tussen de media houden zij elkaar in de gaten en reageren zij op elkaar. Denk bijvoorbeeld aan het schandaal over verzonden verhalen in de *New York Times*. Andere nieuwsmidia berichtten hier natuurlijk graag over. Of denk aan de recensies van websites in tijdschriften of op andere websites.

Onafhankelijkheid is dus verbonden met pluriformiteit. Deze relatie is wederkerig: de kans dat vele meningen gehoord en geuit worden is immers ook groter als er sprake is van een onafhankelijke pers.

¹⁴ Akerlof (1970) zet uiteen dat in afwezigheid van het reputatiemechanisme asymmetrische informatie er zelfs toe kan leiden dat kwalitatief goede producten – in dit geval onafhankelijk nieuws - helemaal niet meer worden aangeboden. Als de consument een onafhankelijk product niet kan onderscheiden van een niet-onafhankelijk product, daalt de waardering voor een willekeurig product; de consument verwacht namelijk gemiddeld een lage kwaliteit (minder onafhankelijkheid). De bereidheid om een hoge prijs te betalen daalt dan ook. Indien onafhankelijk nieuws kostbaar is om te produceren, kan het gebeuren dat onafhankelijke aanbieders zich terugtrekken uit de markt.

3.4 Toegankelijkheid: een verdelingsvraagstuk

In paragraaf 3.1 bleek de doelstelling van toegankelijkheid niet goed te herleiden tot een bepaald marktfaalen. Betekent dit dat de doelstelling om breed geconsumeerde mediaproducten met een hoge nieuwsaarde - en ook de publieke omroepprogramma's - 'gratis' verkrijgbaar te houden puur een kwestie is van de verdeling van welvaart tussen consumenten en producenten?

Hansen en Kyhl (2001) gaan precies op dit vraagstuk in. Zij analyseren de welvaartseffecten van de Europese richtlijn *Televisie zonder grenzen*. Volgens deze richtlijnen moeten grote evenementen verplicht via 'open netten' uitgezonden worden (EC, 1997). Directe betaling door consumenten is dan niet mogelijk. Dit geldt ook als één partij voor het evenement de exclusieve rechten heeft verworven. De overheid kan een lijst van evenementen opstellen die zij niet achter de decoder wil zien verdwijnen. In de praktijk gaat het vooral om grote sportevenementen, zoals de Olympische Spelen of het wereldkampioenschap voetbal. Deze maatregel dwingt producenten ertoe om de kosten van deze programma's te dekken met advertentie-inkomsten.¹⁵

Uitgangspunt van de analyse is dat een televisiestation de rechten van een specifiek evenement heeft verkregen. De keuze is daarna om inkomsten te genereren via advertenties of door klanten rechtstreeks te laten betalen in combinatie met advertenties. Een belangrijke aanname is dat consumenten een aversie hebben tegen reclame. Als de reclamedichtheid van een uitzending toeneemt, zullen steeds meer kijkers afhaken. Hetzelfde geldt uiteraard als de prijs van de uitzending toeneemt.

Hansen en Kyhl laten zien dat bij een verbod op directe betaling het effect op de totale welvaart ambigu is. Door een prijs te vragen zullen sommige consumenten weliswaar afhaken, maar ook de hoeveelheid (storende) reclame neemt af.¹⁶ Kort gezegd: een verbod leidt tot meer kijkers (dus dichterbij sociaal optimum), maar ook tot meer advertenties (dus verder van het sociale optimum). De optelsom van beide kan positief of negatief zijn. In een uitgewerkte cijfermatige casus – de uitzending van een bokswedstrijd in Denemarken – rekenen de auteurs voor dat een verbod op betaal-tv voor dit evenement een *negatief* effect zou hebben op de totale welvaart. Hoewel het aantal kijkers na introductie van betaling daalt met circa 30%, zou door een verbod op betaal-tv de totale welvaart met maar liefst 16% afnemen.

¹⁵ Wat het effect van een doorgave verplichting is op de prijs die evenementen ontvangen voor de uitzendrechten is niet op voorhand duidelijk. Op dit moment gaat het om de verplichting iets op een open net door te geven; er is dan nog steeds concurrentie. Wanneer de verplichting bij één net zou komen te liggen zou dat de prijs positief kunnen beïnvloeden omdat ze de rechten 'moeten' hebben, echter aan de andere kant geldt hetzelfde: de rechthebbende kan de rechten alleen kwijt aan degene met een doorgaveverplichting.

¹⁶ Het aantal consumenten dat afhaakt, kan overigens wel eens zeer klein zijn. Het gaat hier immers om programma's die iedereen aanspreken en 'niet zijn te missen'. De prijselasticiteit is waarschijnlijk niet groot.

De auteurs laten zien dat het verbod op betaalmedia voor evenementen wel altijd grote herverdelingseffecten heeft. Een verbod op betaal-tv werkt sterk uit in het voordeel van de consumenten. In bovengenoemd voorbeeld verdubbelt het verbod het consumentensurplus ten koste van het producentensurplus.

3.5 Conclusie

Een analyse van het typische karakter van de mediamarkt laat zien dat de kans op het falen van een vrije markt inderdaad een belangrijke achtergrond vormt voor drie van de vier overheidsdoelstellingen uit hoofdstuk 2.

Pluriformiteit kan te laag zijn door de schaafeffecten op deze markt en door vertekening van consumentenvoorkeuren in advertentiegefinancierde media. *Kwaliteit*, opgevat als het aanbod van relatief kostbare producten met een opvoedend of extern effect, is per definitie een marktfalen. Negatieve externe effecten van consumptie kunnen leiden tot overproductie en -consumptie van, bijvoorbeeld, geweld op tv. Positieve externe effecten leiden mogelijk weer tot onderproductie en -consumptie van programma's die, bijvoorbeeld, actuele politieke keuzen inzichtelijk maken. Uit een vergelijking tussen de twee basistypen markt vormen – betaalmedia en advertentiegesponsorde media – blijkt dat een markt vorm van directe betaling meer pluriformiteit en kwaliteit genereert dan een markt vorm van advertentiegefinancierde *content*. Een grotere keuze in het aantal beschikbare distributiekanaal is gunstig voor de pluriformiteit van het aanbod, maar lost het fundamentele probleem van advertentiegestuurd media-aanbod niet op.

Onafhankelijkheid kan in het gedrang komen als het reputatiemechanisme onvoldoende werkt en er geen pluriform media-aanbod bestaat. Pluriformiteit zorgt ervoor dat zaken van verschillende kanten belicht worden – en bovendien dat media elkaar in de gaten houden.

Alleen de doelstelling van *toegankelijkheid* is niet te herleiden tot economische efficiëntieoverwegingen, omdat deze gebaseerd is op de wens van herverdeling van welvaart van producenten naar consumenten.

4 Voorziening door de markt en overheidsdoelstellingen

In dit hoofdstuk geven we aan op welke gebieden de risico's het grootst zijn dat de doelstellingen voor de mediamarkt niet gerealiseerd worden. We betrekken hierbij de resultaten van hoofdstuk 3 over de relevantie van marktfalen voor de overheidsdoelstellingen, en complementeren de analyse met overwegingen van paternalistische en herverdelende aard die samenhangen met de voorkeuren en middelen van consumenten. Omdat we niet precies het 'juiste' niveau van de verschillende doelstellingen kennen, kunnen we alleen aangeven waar de grootste problemen zijn te voorzien. Wat is bijvoorbeeld een voldoende pluriform aanbod? Dat is nergens vastgelegd en verandert voortdurend. We gaan de vier overheidsdoelstellingen één voor één langs.

4.1 Voorziet de markt in voldoende pluriformiteit en verscheidenheid?

Op basis van de analyse in hoofdstuk 3 kunnen we twee belangrijke conclusies trekken.

In de eerste plaats voorzien betaalmedia beter in een pluriform aanbod dan advertentiegesponsorde media. Ook neemt de pluriformiteit toe als er een grotere beschikbaarheid van distributiekkanalen is. Het is echter ook mogelijk dat de markt teveel pluriformiteit voortbrengt. Die ontstaat als nieuwe aanbieders weinig surplus genereren en veel kijkers/lezers/luisteraars bij bestaande producties weghalen.

Als de waardering voor een mediaproduct sterk varieert tussen consumenten, het aantal consumenten relatief klein en er een beperkt aantal kanalen voorhanden is, neemt de kans toe dat de markt een *te* beperkt aanbod genereert. Dit geldt des te meer als de productiekosten relatief hoog zijn. Zo zouden kunst en cultuur op de radio zonder ingrijpen van de overheid waarschijnlijk geen plaats krijgen, terwijl dat wel wenselijk zou kunnen zijn. Als we deze gedachtegang volgen, scoort de tijdschriftenmarkt – met ruimte voor een enorm aantal titels, relatief lage kosten en betaling – veel beter op pluriformiteit dan de radio via de ether. Bij radio is zowel het aantal kanalen als de mogelijkheid tot betalen immers beperkt.

Het risico van onvoldoende pluriformiteit en verscheidenheid is het grootst in het geval van advertentiegesponsorde media waar een beperkte keuze van distributiekkanalen bestaat, de productiekosten relatief hoog zijn, de waardering voor een mediaproduct sterk varieert tussen consumenten en het aantal consumenten relatief klein is.

4.2 Hoe zorgt de markt voor onafhankelijkheid?

Zoals we in hoofdstuk 3 betoogden, is een goede werking van het reputatiemechanisme en het bestaan van een pluriform media-aanbod van belang voor onafhankelijke berichtgeving. Als aan deze twee voorwaarden is voldaan, levert concurrentie ook prikkels voor onafhankelijkheid op.

De druk op de redactie om ‘wat minder onafhankelijk te zijn’ is waarschijnlijk groter in advertentiegesponsorde markten. Niet alleen omdat alle inkomsten van adverteerders komen, maar ook omdat producenten in deze marktform minder hard worden afgestraft dan in het geval van betaalmedia. Als consumenten direct betalen, leidt niet-onafhankelijke berichtgeving waarschijnlijk sneller tot verlies van inkomsten.

Het risico van gebrek aan onafhankelijke berichtgeving is het grootst bij volledig advertentiegesponsorde media en wordt verminderd door pluriformiteit en concurrentie.

4.3 Kwaliteit via de markt

In hoofdstuk 2 definieerden we kwaliteit als media-aanbod met een extern of opvoedend effect waarvan de productiekosten relatief hoog zijn. Vanwege het externe en opvoedende effect van deze mediaproducten produceert de markt er per definitie óf te weinig (positieve externe effecten, producten met opvoedende waarde) óf te veel (negatieve externe effecten, moreel verwerpelijke producten).

In hoofdstuk 3 concludeerden we, dat een marktform van directe betaling meer kwaliteit genereert dan een marktform van advertentiegefinancierde *content*.

In een vrije markt zal een te klein aanbod van kwalitatief hoogstaande mediaproducten met een positief extern en een opvoedend effect bestaan (en een te groot aanbod van producten met negatieve externe effecten en producten van moreel verwerpelijke aard). Dit probleem is groter in het geval van advertentiegesponsorde media.

4.4 Toegankelijkheid via de markt

Als de overheid de uitzending van grote evenementen met hoge nieuwsaarde vrij laat, is het te verwachten dat deze programma's in de toekomst – als de meeste consumenten een decoder in huis hebben – achter de decoder verdwijnen (we gaan hier voorbij aan de publieke omroepen; op het beleid komen we later terug). De ervaringen in de Verenigde Staten en ook in Nederland geven dit ook aan. Denk aan Sport 7 en Canal+. De ‘must sees’ zijn immers een goed

verkoopargument voor betaaltelevisiekanalen. Als producenten kunnen kiezen voor kijkersbijdragen en advertentie-inkomsten, dan is het waarschijnlijk dat hun winst het hoogst is bij een combinatie van beide.

Aanbieders zullen proberen het consumentensurplus naar zich toe te trekken door betaling te introduceren, ook voor grootschalige evenementen met een grote nieuws waarde. Toegankelijkheid is dus niet gegarandeerd in een vrije markt.

4.5 Conclusie

Niet alle doelen die de overheid stelt aan mediaproducten hoeven noodzakelijkerwijs door overheidsinterventie bereikt te worden. Ook zonder mediabeleid *kan* de markt voorzien in een *pluriform, verscheiden en onafhankelijk* media-aanbod. Voor een deel is dit immers in het belang van de aanbieders zelf. Het is economisch interessant te voorzien in verschillende consumentenbehoeften. Vanwege de reputatie van een product, zoals een krant, is het belangrijk om onafhankelijk te blijven opereren. Het is niet goed te bepalen of de markt het 'juiste' niveau van pluriformiteit, verscheidenheid en onafhankelijkheid tot stand brengt. Het 'juiste' niveau is immers niet gepreciseerd. Wel kunnen we aangeven wanneer het risico dat de markt faalt groter is. Wat pluriformiteit en onafhankelijkheid betreft, is dit risico groter als het media-aanbod advertentiegefinancierd is. Als het gaat om pluriformiteit en verscheidenheid zijn de belangrijkste oorzaken hiervan de moeilijkheid om in een dergelijke structuur de vaste kosten terug te verdienen plus het feit dat de voorkeuren van adverteerders niet noodzakelijk overeenkomen met die van consumenten. Deze factoren spelen een nog grotere rol als de distributiekkanalen beperkt zijn, de waardering van een mediaproduct sterk varieert tussen consumenten, en het aantal consumenten voor een bepaald product relatief klein is.

Vanwege de externe en opvoedende effecten van bepaalde mediaproducten zal de markt naar verwachting niet afdoende voorzien in het gewenste niveau van *kwaliteit*, temeer mediaproducten van hoge kwaliteit vaak relatief kostbaar zijn. Het risico van een laag kwaliteitsniveau is hoger in advertentiegesponsorde markten.

De doelstelling van *toegankelijkheid* is een verdelingsvraagstuk waar de markt niet vanzelf in voorziet. Het is aan de overheid om te voorkomen dat producenten veel geld verdienen door aan consumenten een prijs te vragen voor breed geconsumeerde producten met een hoge nieuws waarde (bijvoorbeeld een wedstrijd van het Nederlands elftal).

5 **Beleid: *content* als uitgangspunt**

In hoeverre sluit de motivatie voor overheidsingrijpen volgend uit hoofdstuk 3 en 4 aan op het huidige mediabeleid? Het punt dat we in dit hoofdstuk maken is dat de historisch gegroeide verschillen in beleid voor verschillende distributiekanaalen (tv, kranten, enz.) niet langer aansluiten op de realiteit. We laten zien dat vanuit het oogpunt van de motivatie voor overheidsbeleid een onderscheid naar markten voor typen *content* meer voor de hand ligt.

5.1 **Huidig mediabeleid: opdeling naar distributiekanaal**

Het denken over mediabeleid is tot op heden vooral gebaseerd op de verschillende distributiekanaalen. Hierdoor bestaan grote verschillen in het overheidsbeleid voor televisie, radio, kranten, tijdschriften en Internet.

Het mediabeleid van de overheid richt zich vooral op publieke omroepen: landelijke, regionale en lokale radio en televisie. Van het Rijk krijgen de publieke omroepen in 2004 gezamenlijk een algemene omroepbijdrage van 622 miljoen euro. Daarnaast kunnen ze subsidie krijgen voor culturele producties. Hiertegenover staat dat de overheid ingrijpt via richtlijnen en wetten. Zo mogen publieke omroepen niet naar winst streven en slechts onder voorwaarden nevenactiviteiten verrichten. De Europese en Nederlandse overheid stellen eisen aan het aanbod van de publieke omroepen. Tenminste 25% van de programma's van landelijke publieke omroepen moet van culturele aard zijn en 35% van informatieve of educatieve aard. Ten hoogste 25% van de programma's mag een verstrooiend karakter hebben. Tenminste 50% van de programma's moet bestaan uit Europese producties en ook moet ten minste 50% Nederlands- of Friestalig zijn. De mogelijkheden voor reclameboodschappen en sponsoring van programma's zijn beperkt. Via de Mediawet bepaalt de overheid ook de organisatiestructuur van de publieke omroep. Tenslotte is in de huidige mediawet (art.82i) opgenomen dat de publieke zenders via het zogenaamde 'open net' dienen te worden uitgezonden en dus niet achter de decoder mogen (ten behoeve van de toegankelijkheid).¹⁷

Verder bestaat er de zogenaamde evenementenlijst, waarin evenementen zijn opgenomen die voor de samenleving als geheel van belang worden geacht en daarom op het open televisienet uitgezonden moeten worden. Daarnaast zijn kabelbedrijven verplicht bepaalde publieke radio- en televisiezenders door te geven.

Commerciële omroepen opereren veel meer in een vrije markt, maar kennen nog steeds wettelijke regels. Deze vloeien merendeels voort uit de Europese televisierichtlijnen en gaan

¹⁷ Criteria voor het begrip 'open net' zijn dat de programma's een bereik van ten minste 85 procent moeten hebben en zonder extra kosten beschikbaar moeten zijn (Ministerie van OCW, 1999, par. 5.3).

over reclame (maximum hoeveelheid, geen sluikreclame, geen tabak), bescherming van jeugdigen (vooral tegen seks en geweld op televisie), en percentages Nederlands en Europees product in de aangeboden programma's.

De pers opereert van oudsher in een nagenoeg vrije markt. Persbedrijven kennen wel beperkingen om in andere mediasectoren actief te zijn (*cross-media-ownership*). Daarnaast stuurt de overheid bij via het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat als taak heeft de pluriformiteit van het aanbod te garanderen via individuele steunmaatregelen. Vanaf 2004 krijgt het Bedrijfsfonds echter geen structurele donatie meer van het Rijk, maar moet het doorgaan op basis van zijn huidige financiële middelen (circa 14 miljoen euro, ultimo 2002).

De overheid noemt ten slotte het belang van Internet om haar doelstellingen van het mediabeleid te bereiken. De overheid subsidieert de publieke omroep en culturele instellingen als musea, archieven en bibliotheken om aanbod op Internet te ontwikkelen. De publieke omroepen ontvangen hiervoor in 2004 22 miljoen euro.

5.2 Motivatie ingrijpen rijmt niet met distributiekanaal-specifiek beleid

In hoeverre strookt het huidige specifieke beleid voor distributiekanaalen met de twee belangrijkste motieven voor overheidsingrijpen: marktfalen en paternalistische doelstellingen? In deze paragraaf laten we zien dat een distributiekanaal-specifiek beleid noch op redenen van marktfalen, noch op paternalisme is terug te voeren.

Marktfalen als motivatie

Op welke punten verschillen distributiekanaalen in het risico op marktfalen? Daarvoor gaan we terug naar de twee belangrijke determinanten van marktfalen uit hoofdstuk 3: kenmerken van mediaproducten en van kostendekking. Overigens laten we, in overeenstemming met de reikwijdte van deze studie, het infrastructuurbeleid buiten beschouwing.

Vier typische kenmerken van mediaproducten die aanleiding kunnen geven tot marktfalen zijn de kostenstructuur, informatie-asymmetrie, niet-uitsluitbaarheid en externe effecten. De producties voor verschillende distributiekanaalen hebben een soortgelijke kostenstructuur. Er zijn natuurlijk wel verschillen; een opera registreren voor tv is duurder dan voor radio maar het opvoeren van de opera kost hetzelfde. Ook bij nieuwsgaring zijn de onderzoekskosten vergelijkbaar voor weergave via Internet of tv. De mate van informatie-asymmetrie en externaliteiten heeft meer te maken met het type *content* dan met het distributiekanaal. Het onderscheid in niet-uitsluitbaarheid tussen kanalen neemt af. Bij alle distributiekanaalen is of wordt het mogelijk om gebruikers een prijs te laten betalen (zie hoofdstuk 6 over trends). In deze productkenmerken zit dus geen heel sterk onderscheid naar distributiekanaal.

De verschillende markt vormen uit het vorige hoofdstuk lijken op het eerste gezicht specifiek voor het distributiekanaal. Zo is de radio een voorbeeld voor de combinatie ‘kostendekking uit advertentie-inkomsten’ en ‘beperkt aantal kanalen’. De match tussen de manier van betalen en distributie aan de ene kant, en distributiekanaal aan de andere kant, is echter vaak niet uniek – en daar gaat het juist om. Zo worden tv-programma’s zowel gefinancierd via directe betaling als via advertentie-inkomsten. Er zijn kranten die gratis verspreid worden en kranten die tegen betaling geleverd worden. Hetzelfde geldt voor internetinformatie. Zoals we in de volgende paragraaf zullen uiteenzetten, neemt in de toekomst het onderscheid tussen distributiekanaal op deze twee dimensies verder af. De beperking in het aantal kanalen wordt minder relevant en directe betaling wordt mogelijk voor ieder distributiekanaal. De distributiekanaal zijn wat markt vorm betreft dus ook niet strikt te onderscheiden.

Paternalisme als motivatie

Ook bij de paternalistische doelstellingen lijkt het distributiekanaal niet ter zake te doen. Bij het consumeren van kunst en cultuur, en van nieuws en informatie (om het democratische proces te versterken) gaat het er om dát er geconsumeerd wordt. Het is om het even of die informatie via krant, tv of Internet tot de consument komt. Het stimuleren van bijvoorbeeld de consumptie van kunst en cultuur kan waarschijnlijk wel effectiever via tv dan via andere kanalen. In de uitwerking van eventueel beleid moet daar zeker oog voor zijn. Het is echter niet zo dat er fundamentele verschillen bestaan tussen het stimuleren van cultuurconsumptie over verschillende distributiekanaal.

Verschillen in markt vallen en paternalistische overwegingen vormen dus geen logische aanleiding om voor de productie en bundeling van informatie verschillend mediabeleid per distributiekanaal te voeren.

5.3 Vervaging onderscheid distributiekanaal: ontwikkelingen in vraag en aanbod

Uit het gedrag van aanbieders en vrager is af te leiden dat de verschillen tussen distributiekanaal minder relevant worden.

Toenemende substitutie tussen distributiekanaal aan de vraagkant

Het aanbod en de consumptie van verschillende typen *content* vertonen steeds minder samenhang met specifieke distributiekanaal. Belangrijkste impuls voor verandering in consumptie van media is de opkomst van Internet, dat een alternatief medium vormt voor zowel het laatste nieuws als vermaak. In het onderstaande tekstkader gaan we in op het empirische bewijs over de toenemende mate van substitutie.

Toenemende substitutie tussen distributiekkanalen

Omdat steeds meer *content* gedigitaliseerd wordt en bestaande (mobiele) telefonie- en kabelnetwerken steeds meer digitale data kunnen verwerken, vervaagt het technische onderscheid tussen deze infrastructures. Maar in hoeverre zien consumenten de bestaande distributiekkanalen als substituten? En verschillen deze substitutiemogelijkheden per type *content*? Hieronder presenteren we enig empirisch bewijsmateriaal waaruit blijkt dat de substitutiemogelijkheden nog verre van volledig zijn, maar dat er wel steeds meer sprake van substitutie is.

- Uit cijfers van het CBS blijkt dat in 2002 circa 80% van de Nederlandse internetgebruikers dit medium gebruikten voor het opzoeken van nieuws en specifieke informatie.
- Televisie en Internet zijn voor veel consumenten geen volwaardige alternatieven voor het rechtstreeks volgen van sportwedstrijden. Veel consumenten hebben een relatief trage internetverbinding, waardoor de verschillen in beeld- en geluidskwaliteit nog te groot zijn. Het aantal huishoudens met een breedbandaansluiting stijgt echter sterk. Zo groeide in de eerste helft van 2003 het totale aantal breedbandaansluitingen in Nederland met bijna 27% tot een totaal van 1,3 miljoen.
- *De Volkskrant* kwam in februari 2004 met de aankondiging van een nieuwe abonnementsvorm. Lezers kunnen doordeweeks de hele krant via Internet bekijken en krijgen op zaterdag de papieren editie door de bus.
- Hieronder staan gegevens over de bronnen van nieuws. Dagbladen en televisie waren anno 2000 de belangrijkste nieuwsmedia. Het Internet komt echter op als bron. Onderzoek van Interview-NSS onder 1200 consumenten toont aan dat in 2004 Internet als nieuwsbron belangrijker is dan kranten. Binnen de totale tijdsbesteding aan media neemt volgens dit onderzoek Internet de derde plaats in (17%), na tv (39%) en radio (37%). Voor kranten en tijdschriften is dat aandeel 9 en 4%.

Waar halen we het nieuws vandaan? (% ondervraagden dat gebruik maakt van distributiekanaal)

	Dagblad		Opinieblad		Radio		Televisie		Internet
	1995	2000	1995	2000	1995	2000	1995	2000	2000
Nieuws (binnenlands)	72	69	5	4	37	30	86	82	4
Nieuws (buitenlands)	65	60	6	5	30	26	84	82	5
Politiek (binnenlands)	56	50	5	5	27	20	70	66	2
Politiek (buitenlands)	46	40	5	3	20	15	62	61	2

Bron: SCP (2001)

In overeenstemming met deze trend zijn de OECD en Europese Commissie van mening dat, vanuit mededingingsoogpunt, de verschillende typen *content* leidraad moeten zijn voor afbakening van relevante markten. Daarbij benadrukken ze dat *content* via verschillende distributiekkanalen tot op heden niet voldoende substitueerbaar is om deel te kunnen zijn van één relevante markt, maar dat zich op dit punt wel snelle veranderingen voltrekken.

“Convergence in terms of despecialisation of distribution infrastructure means that there may be grounds for expanding previous market definitions to take account of the new competitive threat exerted by a firm that could start using its distribution infrastructure to supply a new service”. (EC, 2002)

“...technological dissimilarities between two services should not in themselves be used to define separate markets. This is especially important in media markets where the same content can be distributed in quite different ways but may nevertheless involve a single market for consumption (e.g. in the light of convergence)”. (EC, 2002)

De mogelijkheden voor substitutie zijn niet voor elk type *content* overigens even groot. Voor nieuws en opinie zijn de substitutiemogelijkheden evident (Internet, tv, kranten, radio, etc.). Ook voor vermaak en specifieke informatie bestaan verschillende alternatieven. Voor cultuuruitingen zijn de verschillende distributiekkanalen minder goed substitueerbaar. De kunst- en cultuurpagina's in kranten zijn eerder complementair aan kunst- en cultuuruitingen via radio en televisie (en vooral ook complementair aan niet-media uitingen, zoals een toneelstuk in het theater). In dit geval zal stimulering van *content* vaak samenvallen met het stimuleren van aanbod via een distributiekanaal; het stimuleren van het aanbod van klassieke muziek zal dan via radio (en deels tv) plaatshebben.¹⁸

Distributiekkanalen worden door aanbieders meer als complementair behandeld

Vanwege de technologische trend van digitalisering, in combinatie met grotere substitutie door consumenten, behandelen aanbieders de distributiekkanalen als complementen. Ten eerste verruimen deze ontwikkelingen de mogelijkheden om *content* te reproduceren. Reproductie van *content* is wenselijk om de vaste kosten van de productie of inkoop van *content* terug te kunnen verdienen. Tot voor kort was *content* alleen reproduceerbaar via hetzelfde distributiekanaal: door herhaling of verkoop aan een andere geografische markt. Nu is *content* ook reproduceerbaar via andere distributiekkanalen. Zo kunnen krantenartikelen en televisieprogramma's bijvoorbeeld ook worden ingezien via Internet.

In aanvulling hierop wordt voor *content* steeds vaker een combinatie van distributiekkanalen gebruikt. Zo was Big Brother niet alleen via televisieprogramma's te zien, maar ook 24 uur per dag via Internet. Radio- en televisieprogramma's verwijzen voor aanvullende informatie steeds vaker naar Internet, en kranten bieden hun abonnees aanvullende faciliteiten op Internet. Het *multi-channel*-aanbod betreft vaak een combinatie met Internet, maar soms ook een combinatie van televisie met een krant (de Sterrenbeurs) of met telefoon (sms'en bij Idols).

Eén en ander is ook te merken in het gedrag van adverteerders. De Europese Commissie (2002) benadrukt dat adverteerders bij hun keuze voor advertentieruimte vooral kijken of ze hun doelgroep kunnen bereiken. Dit kan steeds vaker via verschillende distributiekkanalen.

5.4 Naar een *contents*specifiek mediabeleid

Wanneer een distributiekanaal-specifiek mediabeleid niet langer aansluit bij de motivatie voor overheidsingrijpen en bij de interactie tussen vraag en aanbod op de markt, dan kan dat ongewenste neveneffecten hebben. Een bekend voorbeeld van een dergelijke verstoring vormt de subsidie voor radio en tv via de publieke omroepen versus de afwezigheid van subsidie voor

¹⁸ Van Rees en Van Eijck (2003) analyseren het CBS tijdsbestedingonderzoek en laten zien dat er zowel primair voor een bepaald medium wordt gekozen als primair voor bepaalde *content*.

kranten en tijdschriften. Dit onderscheid is historisch gegroeid, maar leidt nu – gegeven de mogelijkheden tot substitutie tussen media – tot een sturing van de mediamarkt die niet gebaseerd is op efficiëntieoverwegingen of op paternalistische motieven.

Ook als distributiekanaalen geen perfecte substituten worden, is het wenselijk dat media-aanbieders de ruimte hebben om in te spelen op de toegenomen technische mogelijkheden en veranderende consumentenbehoeften. Het huidige beleid, dat is vormgegeven per distributiekanaal, beperkt deze ruimte.

Met het vervagende onderscheid tussen distributiekanaalen komt het verschil tussen diverse soorten *content* duidelijker naar voren. Daarom ligt het in de rede dat in de toekomst de kenmerken van *content* leidraad worden voor mediabeleid, in plaats van de distributiekanaalen. Identieke *content* wordt dan in principe identiek gereguleerd, ongeacht het distributiekanaal. Voor enkele distributiekanaalen kan specifieke regulering noodzakelijk blijven (bijvoorbeeld voor de allocatie van schaarse etherfrequenties zolang deze schaarste niet wordt opgeheven door digitalisering), maar dergelijke regulering wordt dan in principe gescheiden van de regulering van *content*. Deze *content*-invalshoek hanteert de Europese Commissie ook in de ‘Principles and guidelines for the community’s audiovisual policy in the digital age’ (1999).

De vraag is nu welke typen *content* dezelfde specifieke kenmerken hebben en dus op dezelfde manier gereguleerd kunnen worden. In welke mate zijn de typische kenmerken van mediaproducten (zie hoofdstuk 3) relevant voor verschillende *content*? *Content* met min of meer dezelfde kenmerken hebben we gebundeld in vier typen: (1) nieuws en opinie, (2) cultuur en kunst, (3) vermaak en (4) specifieke informatie. Deze indeling baseren we op de volgende overwegingen:

- *Nieuws en opinie* kenmerken zich door relatief grote (positieve) externe effecten met betrekking tot het democratisch proces. Of er voldoende pluriform aanbod tot stand komt, hangt vooral af van de schaalvoordelen in relatie tot de omvang van de markt (inclusief de mogelijkheden voor reproductie). Deze mogelijkheden zijn beperkt door de beperkte geografische reikwijdte en het belang van actualiteit van dit type *content*. Veel nieuws heeft alleen lokaal relevantie en informatie met een internationaal karakter moet vaak worden vertaald naar de lokale context. Door het vluchtige karakter van de informatie kunnen de productiekosten alleen in een korte periode worden terugverdiend.
- *Kunst en cultuur* onderscheiden zich van vermaak doordat het ‘leren consumeren’ van belang is (Van der Ploeg, 2002). Hier spelen de paternalistische overwegingen dus een belangrijke rol. De rol van informatie-asymmetrie is hier juist weer heel beperkt.
- Bij *vermaak* zijn de specifieke kenmerken/overheidsdoelstellingen maar zeer beperkt relevant. Er is nauwelijks sprake van externe effecten (uitzonderingsgevallen zijn bijvoorbeeld

programma's met een gewelddadige inhoud, waarbij mogelijk sprake is van een negatief extern effect). Een pluriform aanbod ontstaat doordat herhaling de omvang van de vraag kan vergroten en eventueel ook door export van programma's. Bovendien zijn de vaste (inkoop)kosten van buitenlandse programma's laag.

- *Specifieke informatie* kenmerkt zich door grote informatie-asymmetrie, terwijl de juistheid en onafhankelijkheid van de informatie cruciaal zijn. De kosten voor individuen om deze te verifiëren zijn vaak hoog.

Educatie

Bij onze keuze voor de typen *content* hebben we vooral beoordeeld of we de belangrijke economische overwegingen konden weergeven. Onze indeling in vier typen informatie is dus niet noodzakelijkerwijs een alomvattende. Een categorie die apart opgenomen had kunnen worden is educatie. Daarbij denken we vooral aan informatie gericht op kinderen of jongeren met een educatief element. We hebben dit omwille van de beperking van het aantal typen niet gedaan. De karakteristieken die aan educatie verbonden zijn komen echter wel aan bod in de analyse. Educatieve programma's hebben, naast elementen van vermaak, vooral elementen van nieuws en opinie, en kunst en cultuur in zich. Het gaat immers om kwalitatief hoogwaardige programma's waarvan de consumptie positieve externe effecten met zich meebrengt. Daarnaast speelt het leren waarden, wat voor kunst en cultuur geldt, ook hier een grote rol. Wanneer educatie ergens zou moeten worden ondergebracht, zou dat, vanwege de positieve externe effecten, bij nieuws en opinie zijn.

5.5 Conclusie

Om de overheidsdoelstellingen uit hoofdstuk 2 te realiseren, is het – in het licht van de analyse van hoofdstuk 3 en 4 – zinnig om in termen van *content* over beleid na te denken. Het huidige mediabeleid is vooral om historische redenen nog sterk gericht op een specifiek distributiekanaal. Omdat dezelfde *content* vaak via verschillende distributiekanaalen is te consumeren, kan dit beleid leiden tot onbedoelde verstoringen in de keuze tussen tv, radio, krant en Internet. Op basis van het risico op marktfalen en paternalistische motieven voor beleid kunnen we onderscheid maken naar vier typen content met min of meer dezelfde kenmerken:

1. Nieuws en opinie
2. Cultuur en kunst
3. Specifieke informatie
4. Vermaak.

6 Trends

Mediamarkten staan voortdurend bloot aan maatschappelijke, technologische en institutionele veranderingen. Deze veranderingen kunnen de motivatie voor en vormgeving van het mediabeleid beïnvloeden. Dit werken we uit in het volgende hoofdstuk. In dit hoofdstuk beschrijven we de belangrijkste ontwikkelingen in mediamarkten. We kijken daarbij zowel naar ontwikkelingen in het recente verleden als naar de verwachte toekomstige ontwikkelingen. Daarbij hebben we geen vaste tijdshorizon in gedachten. De aandacht is daarom gericht op de richting waarin de trends zich ontwikkelen, en niet zozeer op het tempo van de ontwikkelingen. In dit hoofdstuk willen we, sterker dan in de andere hoofdstukken, de onzekerheden aangeven. De trends zijn immers met aanzienlijke onzekerheden omgeven. Zo had bijvoorbeeld in 1985 niemand de huidige rol van Internet voorzien.

6.1 Trends bij aanbieders

Bij de aanbieders zien we vier dominante trends: meer intensieve concurrentie, horizontale concentratie, internationalisering en conglomeratie. In een aantal gevallen zijn deze ontwikkelingen feitelijk het gevolg van technologische trends. Voor de overzichtelijkheid hebben we ervoor gekozen deze ontwikkelingen in deze paragraaf op te nemen.

Intensievere concurrentie tussen aanbieders

De afgelopen decennia is de concurrentie tussen aanbieders in de Nederlandse media geïntensiveerd. Dit betrof zowel concurrentie tussen aanbieders van infrastructuur, als concurrentie tussen aanbieders van *content*. Dit heeft verschillende oorzaken. Allereerst worden door bepaalde technologische ontwikkelingen nieuwe producttypes mogelijk, waarmee beter kan worden ingespeeld op de behoeften van consumenten. Zo kunnen televisieprogramma's bijvoorbeeld worden ondersteund door internetsites en sms-diensten. Producten krijgen hierdoor een extra dimensie waarmee ze zich kunnen onderscheiden.

Ten tweede is de concurrentie tussen aanbieders toegenomen door het opheffen van bepaalde concurrentiebeperkende regels. Zo mogen dagbladen geen afspraken meer maken over prijsverhogingen van abonnementen en is sinds 1 januari 2003 verticale prijsbinding voor dagbladen verboden. Dit betekent dat winkels dagbladen mogen aanbieden voor minder dan de adviesprijs. In de praktijk hanteren nagenoeg alle winkels nog steeds de adviesprijs, maar de prijzenoorlog tussen dagbladen in Engeland medio jaren '90 leert dat prijsconcurrentie daadwerkelijk tot de mogelijkheden behoort. Een vergelijkbare liberalisering heeft bij tijdschriften plaatsgevonden.

Deels als gevolg van liberalisering en technologische ontwikkelingen neemt het aanbod in omvang toe. Zo groeide het aantal zenders op televisie, zijn er meer (gratis) dagbladen gekomen en neemt het aanbod op Internet gestaag toe. Ook bestaat er een zeer uitgebreid aanbod van tijdschriften, dat ook kleine nichemarkten bedient.

De meer intensieve concurrentie tussen *content*-aanbieders vindt niet alleen plaats op de consumentenmarkt. Het uitdijende aanbod heeft namelijk ook gevolgen voor de advertentiemarkt. Door de fragmentatie en versnippering bereiken adverteerders minder consumenten per reclame-uiting. Bij de dagbladsector bijvoorbeeld zag De Telegraaf haar advertentie-inkomsten dalen met 3,1% en Wegener met maar liefst 13%.¹⁹ Vooral de grotere adverteerders kunnen uitwijken naar andere, goedkopere mogelijkheden voor promotie (zoals huis-aan-huis-folders). Een voorbeeld is Albert Heijn, die haar mediabudget gedurende de eerste jaren van het nieuwe millennium drastisch heeft verlaagd.²⁰ Dit verlies van advertentie-inkomsten zou kunnen betekenen dat de concurrentie tussen *content*-aanbieders op de advertentiemarkt verder toeneemt (ze zullen immers harder moeten vechten om advertentie-inkomsten). Daar staat echter tegenover dat de fragmentatie en versnippering voor kleinere adverteerders (met een beperkte, maar gerichte doelgroep) juist nieuwe kansen bieden.

Vooralsnog zijn er geen aanwijzingen dat de intensiteit van de concurrentie tussen aanbieders zal verminderen. Integendeel, door fragmentatie en versnippering dalen de advertentie-inkomsten en zal de concurrentie tussen bestaande aanbieders verder toenemen. Met de convergentie van distributiekkanalen nemen bovendien de mogelijkheden voor nieuwe producttypen toe.

Horizontale concentratie

Tegenover de toenemende concurrentie als gevolg van de meer intensieve concurrentie tussen aanbieders van infrastructuur en *content*, staat de kans dat concurrentie afneemt door horizontale concentratie (OECD, 1999). Dit hoeft natuurlijk niet het geval te zijn: ook wanneer slechts drie mediabedrijven in de markt actief zijn, kan intensieve concurrentie bestaan (zie hieronder). Fusies en overnames vinden vooral plaats om te kunnen profiteren van schaalvoordelen. De fusietrend wordt in sommige deelmarkten, zoals in de markt voor dagbladen, versterkt door dalende omzetten. In de Nederlandse dagbladen markt zijn in 1995 vier van de vijf grootste landelijke dagbladen in handen van één uitgever (PCM) gekomen.

¹⁹ Zie Commissariaat voor de Media (2004).

²⁰ De supermarktoorlog heeft deze ontwikkeling echter weer gekeerd.

Fusies van bedrijven met verschillende distributiekkanalen zijn binnen Nederland (net als in veel andere landen) aan wettelijke beperkingen gebonden. Doordat persbedrijven bijvoorbeeld niet via andere distributiekkanalen actief mogen zijn, kunnen ze geen schaalvoordelen behalen door reproductie van hun informatie in bijvoorbeeld actualiteitenprogramma's op televisie.

Door de fusies is het aantal aanbieders in de Nederlandse mediamarkten sterk afgenomen. Zo spreekt het Commissariaat voor de Media (2003) van de 'Wet van drie': in de sectoren dagbladen, televisie en kabel zijn steeds drie sterke aanbieders actief.²¹ In dit licht is het niet waarschijnlijk dat de horizontale concentratie in Nederland zich nog veel verder zal voortzetten. Via de Mededingingswet wordt immers voorkomen dat via fusies de concurrentie wordt beperkt. Het is meer waarschijnlijk dat fusies een internationaal karakter krijgen, zoals uit de volgende paragraaf zal blijken.

Internationalisering

Veel mediabedrijven die producten maken voor de Nederlandse markt zijn tegelijkertijd ook in andere landen actief; sommige maken deel uit van internationale concerns. Dit laatste geldt bijvoorbeeld voor commerciële televisieomroepen (RTL), een commerciële radio-omroep (Sky-Radio dat eigendom is van het Australische News Corporation), dagbladen (Metro, het Parool), kabel (UPC) en *content*productiebedrijven (Endemol).

Belangrijke drijfveer voor de internationalisering van mediabedrijven is de mogelijkheid tot het benutten van schaalvoordelen. Mogelijkheden hiertoe zijn het grootst in de vermaakmarkt. De mogelijkheden kunnen beter worden benut door technologische ontwikkelingen (Internet) en doordat de preferenties van consumenten uit verschillende landen naar elkaar toegroeien. Een bedrijf als Bertelsmann is nu al in negen Europese landen actief.²² De verwachting is dat deze ontwikkelingen zich zullen voortzetten.

Conglomeratie

Door conglomeraatvorming proberen bedrijven te profiteren van *economies of scope* en hun marktmacht te versterken. Verticale integratie (bijvoorbeeld infrastructuurdiensten en *content*-productie) kan efficiëntievoordelen creëren door synergie, vermindering van de afstemmingskosten tussen de twee schakels en bij de ontwikkeling van nieuwe producten. Zeker bij de uitrol van nieuwe infrastructuur zullen de exploitanten van de infrastructuur het liefst zo veel mogelijk alles in eigen hand willen houden. Voorbeelden hiervan zijn AOL/Time Warner, EMI/Time Warner, Vivendi/Seagram/Canal Plus en Endemol/Telefonica.

²¹ In de tijdschriftenmarkt is het beeld anders: daar is één grote aanbieder, Samona, met een marktaandeel van boven de 40% en verder geen enkele aanbieder met een marktaandeel van boven de 10%.

²² Commissariaat voor de Media (2004).

Door technologische ontwikkelingen lijken de mogelijkheden om te profiteren van *economies of scope* verder toe te nemen; bedrijven hebben dus een prikkel om conglomeraten te blijven vormen. De *economies of scope* kunnen ook tegen vallen zoals blijkt uit de moeilijkheden van AOL/Time Warner. De huidige wetgeving stelt op het gebied van verticale concentratie en *cross-ownership* duidelijke grenzen. Verdere conglomeratievorming en verticale concentratie door fusies en overnames zullen daardoor op termijn minder belangrijk worden. Verticale integratie die bereikt wordt door autonome groei, zoals bij de uitrol van nieuwe infrastructuur, is in de toekomst nog wel mogelijk en zou zelfs kunnen leiden tot een volledig geïntegreerde bedrijfskolom.

Een belangrijk gevolg van de conglomeratietrend is dat het steeds minder vanzelfsprekend is om te praten over *de* aanbieders op de televisiemarkt of *de* aanbieders op de krantenmarkt. Zoals besproken in hoofdstuk 5 beconcurreren aanbieders van *content* elkaar steeds vaker op meerdere distributiekkanalen tegelijkertijd. Vanuit het oogpunt van de relevante markt wordt het daarom steeds onlogischer om de mediamarkt op te delen aan de hand van de verschillende distributiekkanalen.

6.2 Trends bij vragers

De relevante maatschappelijke trends worden uitgebreid beschreven in het sociaal-culturele vooronderzoek voor de WRR. In dit vooronderzoek volstaan we daarom met een beknopte beschrijving aan de hand van een essay van het Forum voor Democratische Ontwikkeling (2003). Voor dit vooronderzoek hebben wij de door het Forum gesignaleerde trends, die relevant zijn vanuit economisch oogpunt, gebundeld.

Minder vaste doelgroepen

Sinds de jaren zestig van de vorige eeuw is sprake van ontzuiling. Het belang van levensbeschouwing en godsdienst als grondslag voor maatschappelijke organisatie is sterk afgenomen. Steeds minder mensen krijgen van huis uit een duidelijke levensbeschouwelijke identiteit mee. Bovendien bepaalt de levensbeschouwelijke herkomst veel minder bindend en definitief het gedrag van mensen. Volgens het Forum voor Democratische Ontwikkeling kan de overheid er van uitgaan dat burgers informatie en meningen tot zich nemen vanuit meerdere gezichtspunten en bronnen. Mensen kijken bijvoorbeeld naar meerdere televisieomroepen en verwachten ook dat binnen één televisieprogramma meerdere opvattingen naar voren komen.

Min of meer parallel aan de ontzuiling is de invloed van diverse jeugdculturen (zoals punk, gabber, kak, etc.) toegenomen op het gedrag van jongeren. Recentelijk neemt het fluïde karakter van de jeugdculturen toe. Jongeren zweven als het ware tussen de verschillende groepen ('stijl-surfen'). Dit maakt het moeilijk voor buitenstaanders om bij jongeren de juiste toon te treffen.

De ontwikkelingen van ontzuiling en fluïde jeugdculturen gaan gepaard met toenemende individualisering. Door toegenomen welvaart en mobiliteit zijn mensen in diverse opzichten gemakkelijker in staat hun eigen keuzes te maken en hun eigen gang te gaan. Mensen zijn minder afhankelijk geworden van elkaar. Desondanks is het niet te verwachten dat de individualisering zo ver zal doorzetten dat er in de toekomst geen sprake meer zal zijn van min of meer homogene (doel)groepen van consumenten.

Een tegenkracht in de richting van duidelijkere doelgroepen is dat de markt meer en meer leeftijdsspecifiek gesegmenteerd wordt.

Ontgroening, vergrijzing en multiculturalisering

Door ontgroening en vergrijzing zullen ouderen, naar het zich laat aanzien, over een aantal jaren wellicht de meest interessante doelgroep vormen voor commerciële doelgroepen. Zij zijn groot in aantal en koopkrachtig. Jongeren zullen volgens deze redenering, door hun afnemend aantal, juist een deel van hun aantrekkelijkheid verliezen voor de commerciële media. Het bevolkingsaandeel met een andere etnische of culturele achtergrond zal de komende tijd verder toenemen. Vanwege hun gemiddeld geringere koopkracht blijft deze groep waarschijnlijk commercieel relatief onaantrekkelijk. Verschuivingen als gevolg van ontgroening en multiculturalisering zijn ook nu al zichtbaar. De Raad voor Cultuur (2003) schrijft dat traditionele media, zoals dagbladen, niet goed in staat blijken om participatie te bewerkstelligen bij mensen met een andere etnische of culturele achtergrond (zij blijven trouw aan de media uit eigen land) en jongeren (zij gebruiken vooral gratis dagbladen en het Internet).

Verschuiving binnen mediagebruik

De totale tijdsbesteding aan de media is vrij constant (Huysmans en De Haan, 2001): sinds 1975 schommelt het aantal uren mediagebruik per week rond 18 uur. Binnen dit constante tijdsbudget hebben zich wel grote verschuivingen voorgedaan. Begin jaren tachtig van de vorige eeuw steeg het aandeel televisiekijken sterk (van 10,3 per week in 1980 naar 12,1 in 1985). Vanaf 1985 nam het aandeel van Internet sterk toe (van 0,1 uur per week in 1985 naar 1,8 uur in 2000). Daarentegen daalt de tijd die wordt besteed aan radio luisteren (van 2,2 uur per week in 1975 naar 0,7 in 2000) en het gebruik van gedrukte media (van 6,1 uur per week in 1975 naar 3,9 in 2000). De verwachting is dat deze verschuivingen binnen het mediagebruik zich in de toekomst verder zullen doorzetten.

6.3 Technologische trends

De snelle opkomst van Internet was de belangrijkste technologische ontwikkeling van de afgelopen tien jaar. Door de mogelijkheid om via bestaande communicatienetwerken computers over de hele wereld aan elkaar te verbinden, is er een zeer open en toegankelijk informatiesysteem ontstaan. Het Internet werd in de eerste jaren vooral gebruikt voor het aanbieden (via websites) en uitwisselen (via e-mail) van geschreven informatie. Als distributiekanaal voor mediaproducties was Internet daarom vooral geschikt voor het aanbieden van nieuws.

De capaciteit van de infrastructuur, met name in de lokale aansluitingen, is een belangrijke bepalende factor voor de verdere ontwikkeling van Internet als distributiekanaal voor mediaproducten. In eerste instantie maakte het Internet vooral gebruik van netwerken voor vaste telefonie. Convergentie van infrastructuren is momenteel echter een belangrijke trend op dit gebied. Nu al zien we dat bijvoorbeeld telefoon- en kabelnetwerken steeds meer dezelfde functies kunnen vervullen. Op de lange termijn zal het (technische) onderscheid tussen telefonie, radio, televisie en Internet wellicht zelfs geheel verdwijnen. Door deze groeiende overeenkomsten tussen distributiekanaalen zal een indeling van de mediamarkt aan de hand van de distributiekanaalen steeds lastiger worden.

Veel experts verwachten dat op termijn glasvezel het belangrijkste medium gaat worden voor datatransmissie, hoewel de ontwikkelingen op het gebied van mobiele datacommunicatie ook zeker niet stilstaan. Los van de vraag welke technologie straks de basis zal vormen van de infrastructuur, is het nu al wel duidelijk dat technologische veranderingen gericht zullen zijn op het opheffen van drie belangrijke beperkingen van de huidige infrastructuur.

1. *Verdere toename van capaciteit (bandbreedte) infrastructuur.* Via de coaxiale kabels en koperen telefoonlijnen is tegenwoordig al veel meer mogelijk dan enkele jaren geleden. Maar met de huidige stand van de techniek is er zeker nog geen sprake van volwaardige substitutie tussen bijvoorbeeld televisie en Internet. Omdat het verhogen van de bandbreedte veel nieuwe en commercieel interessante diensten kan opleveren, ligt het voor de hand dat bedrijven zich hierop zullen richten. Een neveneffect van deze ontwikkeling is dat het illegaal kopiëren en verspreiden van *content* vanuit technisch oogpunt ook steeds eenvoudiger wordt.
2. *Meer mogelijkheden tot individualiseren van aanbod.* De beperking om aanbod te individualiseren speelt momenteel vooral bij radio en televisie. Iedere kijker/luisteraar in een bepaald gebied krijgt noodgedwongen dezelfde (beperkte) keuzeset voorgeschoteld. Commercieel gezien zou het interessanter zijn het aanbod meer op maat aan te bieden. Aanbieders zouden niet alleen een grotere keuzeset kunnen aanbieden, maar zich vermoedelijk ook een groter deel van het consumentensurplus kunnen toe-eigenen (via het vragen van

verschillende prijzen aan verschillende gebruikers). Toekomstige infrastructures zullen zich dan ook vrijwel zeker zodanig ontwikkelen dat individualisering van het aanbod mogelijk wordt. Overigens staan de huidige infrastructures individualisering van het aanbod ook wel in beperkte mate toe. Het lijkt er echter op dat de mogelijkheden hiertoe onderbenut worden door een klassieke 'kip-ei situatie'. Consumenten willen geen decoder aanschaffen vanwege een gebrek aan aanbod, terwijl voldoende aanbod uitblijft vanwege een gebrek aan klanten die bereid zijn een decoder aan te schaffen. De verwachting is dat op de langere termijn deze impasse wel doorbroken zal worden, bijvoorbeeld bij de uitrol van nieuwe infrastructuur. Op dat moment is het namelijk eenvoudiger om, al dan niet gecoördineerd, een nieuwe standaard voor (rand)apparatuur te introduceren die de aanschaf van aparte decoders overbodig maakt.

3. *Verdere toename van mogelijkheden tot interactie.* Momenteel gaat de interactie tussen aanbieders en consumenten bij radio en televisie nog noodgedwongen via verschillende media. Denk, bijvoorbeeld, aan stemmen per sms bij het programma Idols. Maar in de toekomst zal, net als nu al bij Internet het geval is, de interactie veel directer zijn. Dit biedt ruimte voor veel nieuwe mogelijkheden op het gebied van bijvoorbeeld vermaak en marketing.

Naast deze trends op het gebied van de infrastructuur zien we dat ook bij de productie van *content* de technologie niet stilstaat. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ontwikkelingen in *desk-top-publishing*, speciale effecten bij films en verbeteringen in opname- en montageapparatuur. Waterman (2004) maakt in dit kader een onderscheid tussen technologische veranderingen die leiden tot goedkopere inputs (dezelfde speciale effecten voor minder geld, bijvoorbeeld) en technologische veranderingen die leiden tot kwaliteitsverbeteringen (spectaculairdere speciale effecten). Uit zijn theoretische analyse naar de effecten van deze veranderingen op de productiekosten van *content* volgt dat de totale productiekosten toenemen als gevolg van beide vormen van technologische veranderingen.²³ De reden dat zelfs innovaties die leiden tot goedkopere inputs uiteindelijk leiden tot hogere totale productiekosten is dat in Waterman's model de inputs van de *content* ook effect hebben op de vraag naar die *content*. Dalende kosten van speciale effecten leiden tot meer speciale effecten, die op hun beurt de waardering (en daarmee de vraag) voor de geproduceerde film doen toenemen. Daardoor stijgt vervolgens de marginale productiviteit van de inputs weer, wat leidt tot de inzet van meer inputs en uiteindelijk tot hogere productiekosten.

De aanname dat de inputs mede de vraag naar de *content* bepalen is wel cruciaal hier. Als dat namelijk niet het geval is zullen de totale productiekosten *afnemen*. Zo zal de inzet van een groter aantal goedkope camera's niet zo snel mogelijkheden bieden om de vraag naar de geproduceerde *content* te doen toenemen. Dit kan echter wel verklaren waarom in sommige deelmarkten de technologische ontwikkelingen zich uiten in kostenverlagingen (bijvoorbeeld in

²³ Het enige verschil is dat bij kwaliteitsverhogende technologieën de diversiteit van content afneemt, terwijl bij kostenverlagende technologieën de diversiteit gelijk blijft.

productie van regionaal nieuws) en in andere deelmarkten juist in steeds hogere kosten (de laatst 'Lord of the Rings' film kostte maar liefst 278 miljoen euro).

In markten waarin kwaliteitsverbeteringen leiden tot stijgende kosten van *content*-productie wordt het snel behalen van een groot marktaandeel nog belangrijker, waardoor de (verzonken) promotiekosten ook verder toenemen. Onder deze omstandigheden stijgen de toetredingsbarrières. Waar technologie leidt tot dalende productiekosten zien we uiteraard juist dalende toetredingsbarrières.

Ten slotte worden er technologieën ontwikkeld die het omzeilen van advertenties mogelijk maken. Voorbeelden hiervan zijn software die de *pop-ups* op internetpagina's blokkeren en digitale videorecorders die reclameblokken herkennen en deze automatisch overslaan. Het eventuele succes van deze advertentievermijdingstechnologie zal een overgang van advertentiegefinancierde media naar betaalmedia wellicht versnellen.

6.4 Conclusie

In dit hoofdstuk hebben we de voornaamste maatschappelijke en technologische trends samengevat. In onderstaande tabel zijn deze nog eens samengevat. Na deze beschrijving analyseren we de invloed van deze trends op de motivatie voor mediabeleid in het volgende hoofdstuk.

Tabel 6.1 Samenvatting trends in mediamarkten^a

Trends	Belangrijkste oorzaak	Opmerkingen
Trends bij aanbieders		
Intensievere concurrentie	Technologie en deregulering	Trend zal doorzetten
Horizontale concentratie	Schaalvoordelen en fusies	Verdere concentratie onwaarschijnlijk, door mededingingswet
Internationalisering	Schaalvoordelen	Zal doorzetten
Conglomeratie	<i>Economies of scope</i>	Verdere ontwikkeling afhankelijk wetgeving, perspectief op <i>content</i> meer relevant
Trends bij vragers		
Minder vaste doelgroepen	Ontzuiling, individualisering	Onzeker, leeftijdssegmentering neemt juist toe
Ontgroening, vergrijzing, multiculturalisering	Demografie	Programma-aanbod zal demografie deels volgen
Verschuiving binnen mediagebruik	Nieuw aanbod (Internet) en ontleding	Verschil tussen media wordt onduidelijker, trend zal doorzetten
Technologische trends		
Toename capaciteit	Innovaties	Schaarste kanalen opgeheven
Toename mogelijkheden individualisering	Innovaties, Internet	Meer betaalmogelijkheden, verschuiving van consumenten- naar producentensurplus
Afname van de kosten van kwaliteit	Innovaties, digitalisering	Leidt mogelijk tot stijgende totale productiekosten.
Advertentievermijdingstechnologieën	Innovaties, digitalisering	Versnelling overgang van advertentiegefinancierde media naar betaalmedia

^a De ontwikkelingen in de tabel zijn met aanzienlijke onzekerheden omgeven.

7 Gevolgen van trends voor motivatie van het mediabeleid

Zal de markt in de toekomst beter dan nu de overheidsdoelstellingen voor de mediamarkt kunnen realiseren? In dit hoofdstuk analyseren we de gevolgen van de trends uit het voorgaande hoofdstuk voor de motivatie van het mediabeleid.²⁴ We gaan de vier overheidsdoelstellingen één voor één langs.

7.1 Onafhankelijkheid

Voor de werking van het reputatiemechanisme en de wederzijdse controle tussen media is concurrentie van belang. In het voorgaande hoofdstuk zagen we dat door conglomeratievorming en verticale integratie het aantal aanbieders waarschijnlijk verder afneemt, wat kán leiden tot minder concurrentie. De kans hierop wordt verkleind door mededingingsbeleid in combinatie met een toenemende concurrentie door internationalisering, liberalisering en technologische ontwikkelingen (zoals convergentie van verschillende infrastructuren). Claims dat de onafhankelijke berichtgeving onder druk komt te staan door afnemende concurrentie tussen aanbieders lijken daarom niet gerechtvaardigd.

Hetzelfde geldt voor de afhankelijkheid van adverteerders. Enerzijds leidt de versnippering van het media-aanbod tot sterkere concurrentie om dezelfde reclame-inkomsten. Maar als steeds meer consumenten individueel *content* gaan afnemen en daar voor betalen, worden aanbieders minder afhankelijk van reclame-inkomsten. Deze ontwikkeling wordt mogelijk nog versneld door de opkomst van advertentievermijdingstechnologieën.²⁵ Het is niet duidelijk in welke richting de afhankelijkheid van adverteerders zich ontwikkelt. Maar in elk geval lijken de trends onafhankelijke berichtgeving niet duidelijk te ondergraven.

We zien dat merknamen, en daarmee reputaties, worden overgedragen op het Internet. Denk bijvoorbeeld aan de Telegraaf, het Journaal of aan MSN-NBC. Het reputatiemechanisme zorgt dus ook voor herkenbaarheid van onafhankelijke berichtgeving over de verschillende distributiekkanalen heen.

De individualisering van aanbod en consumptie is mogelijk een bedreiging voor de onafhankelijkheid. Bijvoorbeeld jongeren halen veelal hun nieuws en opinie van één of enkele internetsites. Vaak gebeurt dat van aanbieders die niet gelieerd zijn aan traditionele media en specifiek zijn voor de doelgroep. Het is de vraag of wederzijdse controle van diverse aanbieders

²⁴ We beperken ons tot de *directe* effecten van de trends. Redeneringen als: 'meer digitalisering maakt illegaal kopiëren makkelijker en zal wellicht leiden tot strengere regelgeving en dus tot minder concurrentie' kunnen best valide zijn, maar zouden de transparantie van deze analyse niet ten goede komen.

²⁵ Daar staat tegenover dat de betere kopieermogelijkheden de overgang naar een systeem van directe betalingen voor content kunnen ondergraven.

en reputatie hier voldoende disciplinerend werkt. De omvang van dergelijk beperkt onafhankelijke nieuwsconsumptie is moeilijk vast te stellen.

7.2 Pluriformiteit en verscheidenheid

De trends lijken een positieve invloed te hebben op het niveau van pluriformiteit en verscheidenheid dat de markt tot stand heeft gebracht. Door technologische trends zoals de opkomst van Internet en het individueel afrekenen voor informatie, wordt exploitatie van mediaproducties voor kleinere doelgroepen interessanter. Absoluut gezien waren deze deelmarkten wellicht al rendabel, maar omdat het aantal kanalen beperkt was en andere doelgroepen eenvoudigweg groter waren, werden deze kleinere doelgroepen voorheen niet bediend. Ook de mogelijkheden om consumenten te laten betalen (uitsluitbaarheid) en om programma's op maat aan te bieden (die individueel te beprijzen zijn), zullen een positieve uitwerking hebben op de pluriformiteit. Dit geldt ook voor de afnemende invloed van adverteerders die daarmee samenhangt. De omvang van de advertentiemarkt is immers een beperkte indicator voor de wenselijkheid van het aanbod. Een tegenkracht is dat door moeizaam te handhaven copyright in combinatie met toenemende mogelijkheden tot illegaal kopiëren, het moeilijk blijft voor bepaalde typen *content* een prijs te vragen.

7.3 Kwaliteit

Voor kwaliteit geldt voor een deel dezelfde redenering als bij pluriformiteit. Door de toenemende distributiecapaciteit ontstaat meer ruimte om ook kwalitatief hoogwaardige producten aan te bieden. Door individueel af te rekenen kunnen ook kleinere groepen beter voorzien worden van kwalitatief hoogwaardige producten. Denk bijvoorbeeld aan de kunst en cultuur die het Amerikaanse betaal-tv-kanaal HBO aanbiedt. Bovendien leidt vooral digitalisering ertoe dat de verhouding tussen kosten van *content*productie en de kwaliteit ervan verbetert. Afhankelijk van de vraag kan deze ontwikkeling ook leiden tot een kwalitatief beter aanbod.

Aan de andere kant kan door de opkomst van Internet de negatieve kant van kwaliteit – aanbod van producten met negatieve externe effecten en van 'inherent slechte' producten – groter worden. Internet biedt bijvoorbeeld tegen minimale kosten een maximaal bereik voor handleidingen om explosieven te maken, of voor oproepen tot geweld tegen bepaalde bevolkingsgroepen. Iedereen met een internetaansluiting kan deze informatie vinden.

7.4 Toegankelijkheid

Door de verbeterde technologische mogelijkheden tot uitsluitbaarheid komt de doelstelling van toegankelijkheid meer in de knel. Daar staat tegenover dat er door dalende productiekosten meer gratis aanbod tot stand komt (denk aan de snelle opmars van gratis kranten). De balans tussen beide effecten is niet op voorhand duidelijk. Een suggestieve conclusie is dat de toegankelijkheid voor kwalitatief hoogwaardige producten zal afnemen en die voor minder hoogwaardige producten zal toenemen.

7.5 Conclusie

De trends lijken bij te dragen aan een grotere efficiëntie van de mediamarkt. Ze stimuleren een meer pluriform, verscheiden en kwalitatief hoogstaand aanbod, terwijl de risico's op onvoldoende onafhankelijke berichtgeving niet duidelijk toenemen. De negatieve kant van 'kwaliteit' zoals wij dat hebben gedefinieerd, kan de motivatie tot overheidsingrijpen verhogen. Het gaat dan vooral om aanbod van producten met negatieve externe effecten of 'inherent slechte' producten via Internet. Daarnaast wordt het verdelingsvraagstuk dat ten grondslag ligt aan de doelstelling van toegankelijkheid mogelijk problematischer.

8 Overheidsbeleid

In dit hoofdstuk gaan we in op de economische afwegingen bij de vormgeving van het mediabeleid. Het criterium bij de vormgeving van beleid is de bijdrage die een beleidsoptie levert aan het realiseren van de overheidsdoelstellingen uit hoofdstuk 2. Uitgaande van de veranderingen die beschreven zijn in het hoofdstuk over trends bekijken we diverse manieren om in te grijpen. Bij het lezen van dit hoofdstuk dient de in hoofdstuk 6 gememoreerde onzekerheid over de trends in het achterhoofd gehouden te worden. We bekijken mogelijkheden om de publieke belangen te waarborgen in de diverse *content*markten. Daar waar specifieke problemen bestaan met distributiekkanalen, gaan we in op beleid gericht op distributiekkanalen. Vanwege de samenhang met andere beleidsmaatregelen gaan we eerst kort in op het voorwaardenscheppend beleid voor deze markt. De vraag is immers of voorwaardenscheppend beleid afdoende is, of dat (aanvullend) mediabeleid nodig is. In dit hoofdstuk volgen we in de analyse de volgende ‘hiërarchie van beleid’ voor mediamarkten:

Hiërarchie van beleid gericht op mediamarkten:

- Niveau 1. Voorwaardenscheppend beleid
 - Niveau 2. Beleid gericht op specifieke *content*markt
 - Niveau 3. Als het niet anders kan: beleid per distributiekanaal
-

8.1 Voorwaardenscheppend beleid (niveau 1)

In de volgende paragrafen zal blijken dat er goede redenen kunnen zijn om in sommige *content*markten of voor bepaalde distributiekkanalen specifiek mediabeleid te voeren.

Mediamarkten gaan echter, voornamelijk als gevolg van technologische ontwikkelingen, steeds meer op ‘gewone’ markten lijken. Zo verliezen mediaproducties (door de toenemende mogelijkheden tot uitsluitbaarheid) voor een belangrijk deel hun eigenschappen als publiek goed. Verder leidt de toenemende distributiecapaciteit er bijvoorbeeld toe dat de directe noodzaak voor toegangsregulering verdwijnt.

Deze ontwikkelingen impliceren dat doelstellingen als een efficiënte allocatie van middelen steeds beter via het concurrentiemechanisme bereikt kunnen worden. Voor het beleid betekent dit dat de rol van de overheid in mediamarkten steeds meer gaat lijken op haar rol in veel andere markten: zij moet de juiste voorwaarden scheppen voor effectieve mededinging.

In sommige markten kunnen deze voorwaarden minimaal zijn. Als toetreding tot de markt vrij is en consumenten eenvoudig kunnen kiezen tussen verschillende onafhankelijke aanbieders, komt concurrentie tot stand. Dit is echter niet vanzelfsprekend voor markten voor mediaproducten. Vanwege de kostenstructuur van het produceren van informatiegoederen en de

afhankelijkheden die er bestaan tussen de verschillende schakels in de bedrijfskolom bestaat in deze markten een ‘natuurlijke’ tendens naar het ontstaan van grote en geïntegreerde spelers (zie Motta en Polo, 1997, voor een uitgebreide beschouwing hierover). De hoge vaste kosten en de lage marginale kosten impliceren immers aanzienlijke schaalvoordelen in de productie van informatiegoederen. Verder kunnen hoge kosten of technische problemen, die te maken hebben met transacties tussen verschillende schakels in een bedrijfskolom, aanleiding zijn om deze schakels in één onderneming te integreren.

Grote en geïntegreerde spelers in de mediemarkt kunnen dus efficiënter opereren dan kleine en losstaande ondernemingen. Het risico bestaat echter dat deze grote mediabedrijven hun dominante positie in de markt gaan misbruiken. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot hogere prijzen, wat weer ten koste zou gaan van de economische efficiëntie. Daar staat tegenover dat technologische ontwikkelingen toetreding in bepaalde deelmarkten vereenvoudigt. Wanneer de concentratietendens de overhand heeft kan ook een doelstelling als onafhankelijkheid in het geding komen. Een voorbeeld van een dergelijke ontwikkeling is wanneer netwerkbeheerders exclusieve verbindingen aangaan met aanbieders van *content*. De netwerkbeheerder bepaalt dan feitelijk tot welke *content* zijn klanten toegang krijgen. Zeker als de consument niet zomaar kan wisselen van netwerkbeheerder (omdat hij daarvoor bijvoorbeeld andere randapparatuur nodig heeft) kunnen mediadoelstellingen in het gedrang komen. Voor een uitgebreide analyse van verticale integratie in mediemarkten, zie OECD (1999).

Het huidige Nederlandse (en Europese) mededingingsrecht, dat ook van toepassing is op de mediemarkten, perkt het risico in dat machtsposities leiden tot ongewenste economische uitkomsten. Dat betekent niet dat economische machtsposities op zichzelf verboden zijn. Fusies en overnames die duidelijk leiden tot een hogere efficiëntie kunnen op basis van dat argument toegestaan worden, ook al krijgt de nieuwe onderneming daardoor een aanzienlijk deel van de markt in handen. Uiteraard is misbruik van eventuele machtsposities, zoals collectieve prijsafspraken, wel verboden. Op het gedrag van (dominante) ondernemingen wordt dan ook zorgvuldig toezicht gehouden door de mededingingsautoriteiten. Zo wordt bij beheerders van zogenaamde ‘essentiële faciliteiten’, zoals (fysieke) distributienetwerken, erop toegezien dat zij eerlijke en onvoorwaardelijke toegang verlenen aan derden.²⁶

Wanneer er vanuit mededingingsoogpunt geen bezwaar is tegen bijvoorbeeld een overname, maar deze wel duidelijk schade doet aan een doelstelling van het mediabeleid, is de

²⁶ Een punt van aandacht bij toezicht op mededinging is de zogenaamde tweezijdigheid (*two sidedness*) van het media-aanbod: een media-aanbieder levert informatie op de consumentenmarkt, maar tegelijkertijd kan hij de aandacht van de consument verkopen op de advertentiemarkt. Deze beide markten zijn op bijzondere wijze met elkaar verbonden: het succes op de ene markt is bepalend voor de andere markt. In meer technische zin: er is sprake van externe effecten tussen beide markten. Dit betekent in mededingingstermen dat de relevante markten niet los van elkaar beschouwd kunnen worden. Zie voor een bespreking Armstrong (2004).

mededingingsautoriteit niet bevoegd om bezwaar te maken. Additioneel instrumentarium, in welke vorm dan ook, zou moeten voorkomen dat er op dergelijke situaties geen grip is. We signaleren dit punt van aandacht slechts, omdat voor een concrete uitwerking meer (juridisch georiënteerd) onderzoek nodig is.

Tot slot nog het intellectueel eigendomsrecht. In veel markten is een bepaalde mate van bescherming van ideeën of innovaties wenselijk. Zonder deze bescherming kan imitatie ertoe leiden dat innovatie ontmoedigd wordt, omdat de winsten als gevolg van de innovatie niet voldoende toegeëigend kunnen worden. In veel delen van de mediamarkt lijkt dit minder problematisch, omdat imitatie meestal geen lonende strategie is. Het is juist vaak de bedoeling om als eerste te zijn met een nieuw programma of nieuwsfeit. Voor vermaak en specifieke informatie is het voorkomen van illegaal kopiëren van *content* uiteraard wel belangrijk om de markt een voldoende divers aanbod te laten genereren.²⁷ Voor de meer houdbare *content*typen zoals films en ander vermaak is een voldoende goed werkend intellectueel eigendomssysteem ook een voorwaarde voor de eerder besproken overgang van advertentiefinanciering naar betaalmedia. Deze ontwikkeling wordt zeker gestuurd door de effectiviteit van het intellectueel eigendomsrecht, maar waarschijnlijk nog meer door de technische ontwikkelingen. Het gaat dan om de twee trends die tegen elkaar in gaan: de ontwikkeling van advertentievermijdings-technologie en de technische kopieerbescherming.

8.2 Omgaan met overheidsfalen

Als voorwaardenscheppend beleid niet voldoet en de overheid actiever beleid voert, dan staat zij voor enkele altijd terugkerende afwegingen. Voordat de rol van de overheid op niveau 2 en 3 van onze hiërarchie van beleid bespreken gaan we in op deze afwegingen.

Drie typen beleidsinstrumenten

De overheid heeft drie typen instrumenten om in te grijpen in mediamarkten. Ten eerste zijn er *randvoorwaardelijke eisen of verboden*. Denk daarbij aan eisen wat betreft de goede smaak (zoals beperking van geweld tijdens uren dat kinderen televisie kijken) en voorschriften rondom reclame (maximaal aantal minuten per uur, tabaksreclame, etc.). Het gaat hierbij om observeerbare eisen; de regels zijn helder kwantificeerbaar en eenvoudig na te leven. Het gaat bovendien om verboden, niet geboden. De voorwaarden kunnen mediabreed, onafhankelijk van *content*type of distributiekanaal, worden geformuleerd en gehandhaafd. Instanties als het Commissariaat voor de Media en de Reclamecodecommissie zijn hiervoor in het leven geroepen.

²⁷ Voor een uitgebreidere analyse van de juridische aspecten van mediabeleid verwijzen wij naar de parallelle voorstudies ten behoeve van de WRR studie waaraan we in het voorwoord refereerden.

Ten tweede kan de overheid beleid maken gericht op de inhoud van het aanbod of de programmering. We komen daarbij meer in de richting van *geboden*: het gaat erom dat de overheid het wenselijk acht dat een bepaald aanbod beschikbaar is. Dit kan de vorm krijgen van verplicht aanbod, van verplichte doorgifte van een bepaald aanbod of van een set aan programma-eisen. Een interessant voorbeeld van verplicht televisieaanbod is Channel 4 in Groot-Brittannië, die de rol toegewezen heeft gekregen om programma's uit te zenden die niet op andere kanalen worden uitgezonden, voor groepen die normaliter niet bereikt worden. De meeste landen stellen programma-eisen, zeker aan de publieke aanbieders, maar dikwijls ook aan commerciële aanbieders. Zo worden bijvoorbeeld in Denemarken, Noorwegen en het Verenigd Koninkrijk *public service* vereisten opgelegd aan commerciële televisieomroepen. De Nederlandse mediawet kent voor televisieaanbod voorschriften voor minimale percentages cultuur of Europese productie.

Ten derde kan de overheid de productie van bepaald aanbod stimuleren met *subsidies*. De subsidie kan zich richten op de productie van bepaald aanbod, maar ook op distributie. In het huidige systeem van publieke omroepen zien we beide vormen, omdat de publieke omroepen zowel produceren als distribueren. Subsidies zijn een mogelijk instrument om het marktfalen te compenseren.²⁸

Toezicht en uitvoering van de publieke taak

De eerste vorm van ingrijpen (met verboden) is relatief onomstreden en ongecompliceerd. De observeerbaarheid van de eisen, en daarmee de transparantie van de regels, maakt dit mogelijk. Voor de tweede en derde vorm van interventie (geboden en subsidies) speelt echter een fundamenteel dilemma. In democratische staten wil men namelijk voorkomen dat de overheid zich direct met de inhoud van het media-aanbod bemoeit. Vaak wordt er in dit verband naar de situatie in Italië verwezen, waar een groot deel van de belangrijke commerciële media indirect in handen is van premier Berlusconi. Hij is eigenaar van drie commerciële tv stations en heeft als premier zeggenschap over de RAI (de Italiaanse publieke omroep). Ondanks dat er formeel op alle niveaus verzekeringen van de journalistieke onafhankelijkheid zijn ingebouwd, ontstond er een rechtstreeks conflict tussen de premier en journalisten van de RAI. In veel landen speelt de onafhankelijkheid van de media van de politiek een belangrijke rol in het mediabeleid. Zo ook in Nederland, zij het minder expliciet.²⁹ Het dilemma is dat een interventie moet leiden tot

²⁸ Een combinatie van subsidiëring en doorgifteverplichting is natuurlijk ook goed mogelijk. Productie van bepaald gewenst aanbod kan gestimuleerd worden via subsidies (ook bij onafhankelijke producenten), waarbij vervolgens aan distributeurs wordt gevraagd op z'n minst een minimum van deze productie te distribueren.

²⁹ Los van de problematische combinatie van democratie en overheidscontrole over media-inhoud (met als uiterste: censuur), speelt in Nederland mee dat de omroepen van oudsher private organisaties zijn. De eerste overheidsbemoeienis betreft de verdeling van radiozendtijd, in de jaren 1930. In de Tweede Wereldoorlog wordt centrale financiering van de omroepen ingevoerd, door middel van een heffing (die de vrijwillige bijdragen vervangt). Later mengt de overheid zich meer in de vormgeving van het omroepbestel en inmiddels is ook de omroepbijdrage opgegaan in de algemene middelen. De publieke omroep is echter geen staatsomroep.

het bereiken van (inhoudelijke) overheidsdoelen, zónder de inhoud te beïnvloeden. Economen spreken over het risico van overheidsfalen: de mogelijkheid dat de overheid de verkeerde selectie maakt. Het gevaar is in dit geval zelfs iets breder: de onafhankelijke informatievoorziening kan in het geding komen als de overheid zich er (te) actief mee bemoeit.

In dit dilemma worden efficiëntie en doelgerichtheid afgewogen tegen het risico van overheidsfalen. De overheid stelt eisen aan programmagroepen en -genres in plaats van aan specifieke uitzendingen, en verstrekt vaak volledig budgetfinanciering (*lump sum*) in plaats van doelgerichte stimuleringsubsidies voor een bepaald product of programma.

Een methode om het risico van overheidsfalen te verkleinen is het toezicht verder van de politieke macht af te plaatsen. Dit verkleint niet het informatieprobleem van de beleidsmaker. Nog steeds kan deze bijvoorbeeld niet op voorhand bepalen welk product kwalitatief hoogwaardig wordt, daardoor hoge sociale baten met zich meebrengt en dus gesubsidieerd zou moeten worden. Maar het risico van politieke inmenging wordt wel aanzienlijk verminderd. In veel sectoren (cultuur, wetenschap, etc.) is het gebruikelijk dat onafhankelijke commissies fondsen verdelen om doelen te stimuleren die de overheid heeft vastgesteld.

Een (variant op een) onafhankelijke mediaraad voor de distributie van fondsen maakt het mogelijk om meer gerichte instrumenten, zoals specifiekere programma-eisen of specifieke subsidies, in te zetten. Dit komt de efficiëntie ten goede, omdat de kosten beperkter kunnen zijn (met name bij subsidies), maar ook omdat de verstoring op aanliggende markten wordt geminimaliseerd. Een op afstand geplaatst instituut biedt een breder palet aan beleidsinstrumenten, zoals aanbesteding of prestatiecontracten, zonder politieke inhoudelijke inmenging. Gevolg van een op afstand geplaatst instituut is dat de politiek haar handen bindt: de doelen en eisen moeten voor langere tijd worden vastgelegd, en kunnen niet ieder moment worden aangepast. Het is een politieke vraag of de voordelen opwegen tegen de nadelen.

Verschillende landen werken met dergelijke commissies om de publieke taak uit te voeren. Zij verdelen het geld of verrichten de *assessment* van prestaties. Er zijn daarbij verschillende varianten denkbaar:

- *Toetsing vooraf of toetsing achteraf*: Een onafhankelijke commissie bekijkt in welke mate de aangeboden programmering voldoet aan bijvoorbeeld de doelstelling van pluriformiteit. Zo zou de maatstaf die het Commissariaat voor de Media hanteert om de verscheidenheid van een tv-zender te meten als leidraad kunnen dienen. De subsidie wordt dan bijvoorbeeld afhankelijk van het percentage van alle beschikbare genres dat een omroep uitzendt. Deze toetsing kan zowel vooraf als achteraf plaatsvinden. Toetsing achteraf heeft als voordeel dat er geen informatieprobleem meer is. De inhoud is dan immers bekend en het is duidelijk aan welke

genres de aangeboden programma's daadwerkelijk toegewezen kunnen worden. Toetsing vooraf (van plannen of werkprogramma's) heeft als voordeel dat het wellicht praktischer is bij het verdelen van fondsen, omdat vóór de uitvoering van de plannen bekend is hoeveel geld ervoor beschikbaar is. Nadeel is dat nog niet goed beoordeeld kan worden of de *content* daadwerkelijk tot het genre gerekend kan worden dat door de aanbieder is toegezegd.

- *Toetsing op kwaliteit, op efficiëntie of op 'uitvoering van de publieke taak'*: Voor een effectieve toetsing is het noodzakelijk dat helder is op welke dimensie de toets moet plaatsvinden. Wordt er gekeken naar de hoogste kwaliteit, of naar de laagste kosten? Of, meer algemeen en abstract, naar de mate waarin de publieke taak wordt uitgevoerd? Los van deze keuze moet duidelijk zijn hoe de prestaties precies gemeten zullen worden. Ook hierbij lijkt er weer sprake te zijn van een afruil. Hoe concreter de maatstaven, hoe kleiner de kans dat er in de volle breedte wordt voldaan aan de publieke doelstellingen. Bijvoorbeeld, in de huidige praktijk van de publieke omroep zijn kijkcijfers weliswaar makkelijk te meten, maar is het maar zeer de vraag of het halen van hoge kijkcijfers niet ten koste gaat van bijvoorbeeld pluriformiteit of kwaliteit.
- *Toetsing door onafhankelijke deskundigen, door consumenten of door leden*: Wie gaat de prestatie of kwaliteit van het aanbod beoordelen? Er zijn zeer veel verschillende varianten mogelijk in het organiseren van maatschappelijk betrokkenheid. In het huidige Nederlandse publieke omroepbestel is bijvoorbeeld een beoordeling van het aanbod door een aantal leden een interessante variant. Voorwaarde is wel dat deze leden een afspiegeling vormen van de gehele groep leden, dat zij een prikkel hebben om hun daadwerkelijke voorkeuren naar voren te brengen, en dat zij ook inderdaad invloed hebben op het aanbod.
- *Toetsing ten behoeve van de verdeling van fondsen of ten behoeve van advies*: De verdeling van fondsen kan direct in handen worden gelegd van een commissie, maar er kunnen ook politieke of bestuurskundige redenen zijn om alleen een advies uit te brengen, bijvoorbeeld aan de omroepen of de politiek.

In België bijvoorbeeld, betreft men publieke figuren en kijkers bij een subjectieve kwaliteitsbeoordeling (een visitatie) van de publieke omroepen. Dit subjectieve oordeel vormt daar vervolgens input voor een prestatiecontract, waarin wel kwantitatieve doelen zijn opgenomen. Het voordeel van de subjectieve beoordeling is dat niet-meetbare doelen ook tot uitdrukking komen in de evaluatie. Duitsland kent enerzijds 'raden' van de omroepen zelf (intern) die de programmering beoordelen. Voor deze raden worden allerlei zogenoemde sociaal-relevante groepen uitgenodigd, zoals kerken, NGO's, en vakbonden. Anderzijds wordt door een onafhankelijke expertcommissie toegezien op de efficiëntie waarmee de publieke omroepen de omroepbijdrage besteden.

8.3 Mediabeleid per *contentmarkt* (niveau 2)

In hoofdstuk 5 lieten we zien dat een *contentspecifieke* invalshoek nuttig is voor een analyse van de rol van de overheid in de media. Hieronder gaan we per *contentmarkt* in op de afwegingen bij de vormgeving van het mediabeleid.

Nieuws en opinie

Een pluriform, onafhankelijk, toegankelijk en kwalitatief hoogstaand aanbod van nieuws en opinie heeft de bijzondere aandacht van de overheid vanwege de positieve externaliteiten die verbonden zijn aan de consumptie ervan. Voor een goed functionerende democratie is aanbod van nieuws en opinie dat aan al die eisen voldoet van belang.

Een mediums specifiek beleid ligt meer voor de hand als elk medium een zeer specifiek product aanbiedt dat niet goed substitueerbaar is met andere producten. Voor het ‘snelle nieuws’ lijkt dat niet het geval. Internet, tv, radio en kranten zijn goede substituten. Verschillende media spelen hier zelfs helemaal op in: *Spits* en *Metro*, deels Radio 1, CNN, de website www.nu.nl. Ook voor achtergronden bij het nieuws en opinie bestaan vele substituten: tv (Nova), kranten – ook via Internet, weekbladen (*The Economist*, *Vrij Nederland*).

Gezien het grote aantal ‘titels’ dat nieuws en opinie brengt, lijken *pluriformiteit* en *verscheidenheid* van het aanbod niet de belangrijkste problemen. Achter deze ‘titels’ is wel sprake van een grote aanbiedersconcentratie. Zoals eerder opgemerkt kijkt het mededingingsrecht naar misbruik van de machtspositie en moet voorkomen worden dat overwegingen van pluriformiteit en verscheidenheid niet gewaarborgd worden. Dit aspect is dus onderdeel van het algemeen voorwaardenscheppend beleid.

Vanwege het belang van een goede reputatie lijkt *onafhankelijkheid* van aanbieders van nieuws en opinie vooral een zaak van zelfregulering (redactiestatuten, etc.). Zoals uiteengezet in hoofdstuk 3 speelt concurrentie een belangrijke rol bij het afdwingen van onafhankelijkheid van commerciële en politieke belangen. In hoofdstuk 4 gaven we aan dat het onzeker is of concurrentie onafhankelijkheid voldoende garandeert. Een belangrijke vraag is hoezeer een commerciële logica strijdig is met de mores van het journalistieke vak, die uiteindelijk de positie van de onafhankelijke redactie moet waarborgen. Het is waarschijnlijk dat hier meerdere evenwichten mogelijk zijn, die historisch bepaald worden. De aanwezigheid van een speler in de markt die de ‘standaard’ zet, kan in dit soort gevallen van cruciaal belang zijn, om een ‘*race to the bottom*’ te voorkomen.

Kwalitatief hoogstaande nieuwsvoorziening is een moeilijk te operationaliseren begrip, maar wel van groot belang. De angst bestaat dat als alle nieuwsvoorziening direct onder druk komt te

staan van marktkrachten, de gemiddelde kwaliteit achteruit gaat. Dat concurrentie een zegenende werking heeft op onafhankelijkheid is beter voor te stellen dan dat het hoge kwaliteit verzekert. We zouden kunnen kijken naar de Verenigde Staten, omdat daar slechts een zeer beperkte publieke omroep bestaat en de marktkrachten veel ruimte krijgen. De ervaringen in de Verenigde Staten zijn echter moeilijk te beoordelen, omdat kwaliteit een zeer subjectief begrip is. De ervaringen met kranten plaatsen de vrees voor een kwalitatief laagwaardig aanbod in perspectief (zie tekstkader in deze paragraaf). Als nieuws, gebracht door verschillende distributiekkanalen, perfect substitueerbaar was, zou voldoende kwaliteit bij kranten volstaan. Dat het substituten zijn is aannemelijk – en dit beperkt de risico's dan ook – maar perfecte substituten zijn het natuurlijk niet. Concluderend: de voorziening van kwalitatief hoogwaardig nieuws en opinie door marktkrachten alleen is met onzekerheden omgeven. Dit risico moet afgewogen worden tegen de kosten van beleid dat gericht is op het voorzien in kwalitatief hoogwaardig nieuws. We komen hierop terug wanneer we het derde niveau van onze 'hiërarchie van beleid' bespreken.

Toegankelijkheid speelt vooral een rol bij sportwedstrijden en evenementen die door brede lagen van de bevolking worden bekeken en bij nieuwsvoorziening die van belang is voor het democratisch functioneren. Als de politiek niet wil dat dit type programma's via betaalmedia aangeboden wordt, levert de markt geen gewenste uitkomsten (zie het tekstkader over betaal-tv in Nederland verderop in dit hoofdstuk). Zoals we in hoofdstuk 3 en 5 bespraken, is met een relatief eenvoudige regel de toegankelijkheid te waarborgen.

Concluderend: het belangrijkste risico om de overheidsdoelstellingen in een vrije markt voor nieuws en opinie te realiseren, is onzekerheid op het gebied van kwaliteit en wellicht ook onafhankelijkheid. Het zou kunnen zijn dat de marktkrachten ervoor zorgen dat alleen nieuws van lage kwaliteit gerealiseerd wordt. Zeker wanneer veel consumenten moeilijk kunnen beoordelen of het nieuws volledig, voldoende diepgaand en afgewogen is, is dit risico groot. Dit is een van de voorwaarden voor een goed werkend reputatiemechanisme. Een alternatief is, zoals gezegd, media die elkaar in de gaten houden. Zelfregulering, uitgaande van een gezonde beroepsethiek, is een aantrekkelijke optie. De bestendigheid van de beroepsethiek voor competitieve druk is een onzekerheid. Bij kranten lijkt dit (door historisch 'toeval'?) zeer bestendig te zijn. Kranten zijn echter geen volledig substituuut voor nieuwsvoorziening voor grote groepen consumenten. Daarom is het een relevante vraag of de journalistieke beroepsethiek bij andere media ook zo krachtig is. Deze risico's moeten afgewogen worden tegen de kosten van beleid. Het in stand houden van een 'standaardzetter', eventueel in de vorm van een publieke aanbieder, kan een belangrijk element van het beleid zijn. Daar waar kwaliteit aanwijsbaar een kostbare aangelegenheid is, kan in het uiterste geval worden gekozen voor gerichte subsidies die deze kosten dekken. Door de positieve effecten verbonden aan het

consumeren van kwaliteitsnieuws ligt het voor de hand beleid te voeren op een distributiekanaal met groot bereik: tv. Dit werken we in de paragraaf 8.4 verder uit.

Kunst en cultuur

De overheid heeft voornamelijk paternalistische motieven om consumptie van kunst en cultuur via de media te stimuleren.

Substitutie tussen verschillende media die kunst en cultuur aanbieden is minder gemakkelijk dan in het geval van nieuws en opinie. Hetzelfde bronmateriaal heeft een sterk verschillend karakter, al naar gelang het medium. Een toneelvoorstelling bijwonen is bijvoorbeeld een heel andere ervaring dan de tv-registratie bekijken of een verslag ervan lezen in de krant. Een belangrijk deel van de kunst op televisie, zoals film, is bovendien per definitie gebonden aan een medium. Daarom ligt een platformspecifiek beleid in deze markt meer voor de hand.³⁰

In het geval van kunst en cultuur in de media lijkt *onafhankelijkheid* van commerciële en politieke invloed niet de voornaamste zorg. Een documentaire over Andy Warhol's *Campbell's soup* wordt niet gezien als oneigenlijke reclame. Sponsoring wordt natuurlijk wel belangrijker als de overheid geen subsidies versterkt, maar dat hoeft de aard van de boodschap niet te beïnvloeden. Het kan wel een verschuiving in het aanbod betekenen, naar meer 'commerciële kunst' (kaskrakers, die bij een breed publiek gewild zijn). Of dit wenselijk is, hangt af van het relatieve belang dat wordt gehecht aan bereik.

Gezien de paternalistische motieven van de overheid ('verheffing van het volk') is het niet ondenkbaar dat de markt onvoldoende *kwaliteit* levert. 'Verheffing van het volk' kan immers alleen bereikt worden door activiteiten die speciaal onder de aandacht worden gebracht – en dan gaat het dus niet om datgene wat iemand uit zichzelf als eerste zou bekijken of lezen.

³⁰ We spreken hier van platformspecifiek in plaats van mediaspecifiek om aan te geven dat ook het stimuleren van kunst en cultuur buiten de media om tot de denkbare beleidsopties hoort.

Geen sectorspecifiek beleid op de markt voor nieuws? Een gedachte-experiment aan de hand van de dagbladenmarkt

De overheid heeft in de markt voor landelijke dagbladen een minimale rol. Hoe worden in een relatief vrije markt als deze de overheidsdoelstellingen gerealiseerd? En wat kunnen we hiervan leren voor de nieuwsvoorziening via andere media?

Krantenlezers hebben op dit moment de keuze uit 7 betaalde, redactioneel zelfstandige, landelijke dagbladen: *De Telegraaf*, *Algemeen Dagblad*, *de Volkskrant*, *NRC Handelsblad*, *Trouw*, *Reformatorisch Dagblad* en het *Nederlands Dagblad* (het *Financieele Dagblad* en het *Parool* zijn niet meegeteld). De lezers betalen iets meer dan de helft van de kosten van een dagblad; de rest wordt gedragen door adverteerders. Daarnaast zijn er nog twee gratis dagbladen die geheel door adverteerders betaald worden: de *Spits* en de *Metro*. Al deze kranten staan bekend als onafhankelijk: de redactie schrijft niet wat de adverteerders willen. Daarnaast zijn de kranten niet 'gemuilkorfd': ze hebben alle vrijheid om hun nieuws uit verschillende bronnen te betrekken. Het aanbod is pluriform te noemen; het kan gezien worden als een weerspiegeling van wat leeft in de Nederlandse samenleving. De verschillende dagbladen bedienen ieder afzonderlijke groepen, die elkaar slechts ten dele overlappen. Zo richt het *Reformatorisch Dagblad* zich op mensen met een orthodox christelijke achtergrond, het *NRC Handelsblad* op hoogopgeleiden en *De Telegraaf* op de 'gewone man'. Ook lijkt de kwaliteit van Nederlandse kranten niet onder te doen voor die van buitenlandse tegenhangers. Wel staat de marge van de kranten in Nederland onder druk, als gevolg van structureel dalende oplages en teruglopende advertentie-inkomsten (ook deels structureel). Veel Europese kranten kampen met vergelijkbare problemen (zie European Commission, 2004).

Het brede aanbod van landelijke dagbladen lijkt niet de verdienste van het Nederlandse overheidsbeleid. Volgens de kranten is de situatie eerder omgekeerd: ondanks de marktverstoring vanuit de gesubsidieerde publieke omroepen weten zij het hoofd boven water te houden. De concurrentie betreft de strijd om aandacht van lezers dan wel kijkers, maar ook de strijd om adverteerders. Afgezien van deze mogelijk versturende invloed, speelt de overheid een rol via het Bedrijfsfonds voor de Pers, dat kleine projecten subsidieert. Doel is het handhaven en bevorderen van de pluriformiteit van de pers. Deze subsidies vallen in het niet bij de totale omzet in de dagbladenmarkt.^a De staatssecretaris voor de media zei dan ook in 2003: 'De pers is in hoofdzaak een marktsector met een bescheiden rol voor het Bedrijfsfonds voor de Pers' (*Adformatie*, 18-08-03).

Regelmatig zijn geluiden te horen dat het wel eens snel afgelopen zou kunnen zijn met het pluriforme aanbod van onafhankelijke kranten. Het aantal spelers op de markt neemt steeds verder af. De uitgevers PCM en De Telegraaf hadden in 2002 een marktaandeel van 95 procent. Is de concentratie van bijna alle titels in de handen van twee uitgevers het resultaat van een 'inherent monopolistische tendens' in deze markt of het gevolg van een grotere voorkeur voor substituten zoals tv-programma's en Internet? Het laatste lijkt het geval. Er bestaat immers al tientallen jaren een gevarieerd aanbod. Door de 'ontlezing' neemt het percentage krantenlezers af. In een krimpende markt zijn fusies een logische manier om kostenbesparingen te realiseren. De dagbladenmarkt functioneert dus naar behoren – al is het niet uitgesloten dat door verdere 'ontlezing' het aantal titels verder zal dalen.

Wanneer we de doelstellingen van de overheid als uitgangspunt nemen, dan levert vrije concurrentie klaarblijkelijk een redelijk goede uitkomst op in de markt voor landelijke dagbladen zonder overheidsingrijpen. Een belangrijke factor hierin is de reputatie van een krant. Vanwege deze reputatie hebben de kranten er zelf belang bij om onafhankelijk te opereren en een constante kwaliteit te garanderen.

^a In 2001 bedroeg de financiële steun ten behoeve van persorganen een kleine 450.000 euro (tegen 400.000 euro aan 'apparaatskosten' van het fonds zelf). De subsidie ging naar projecten als internetactiviteiten van sommige dagbladen, media voor minderheden en de Stichting Krant in de Klas. Daarnaast ondersteunt het fonds onderzoek op het gebied van de media (in 2001 voor 530.000 euro).

De noodzaak om de hoge vaste kosten te spreiden over een zo groot mogelijk publiek kan leiden tot een lager niveau van *pluriformiteit* dan de overheid wenselijk acht.

De conclusie luidt dat het realiseren van de overheidsdoelstellingen in een vrije markt van kunst en cultuur vele risico's kent. Deze risico's concentreren zich in de kwaliteit en pluriformiteit van het aanbod. Het is ook helder dat per doelstelling een duidelijke keuze gemaakt moet worden voor een specifiek platform.

Bij nadere beschouwing van de overheidsdoelstellingen op dit terrein, echter, wordt de overlap met het 'gewone' cultuurbeleid duidelijk. Het lijkt daarom een legitieme vraag of een apart mediabeleid voor kunst en cultuur wel nodig is, en of kunst en cultuur in de media niet een integraal onderdeel moeten zijn van het algemene cultuurbeleid. Dit impliceert een keuze voor gerichte project- en stimuleringsubsidies als beleidsinstrument, aangevuld met beleid om verspreiding via de media te stimuleren. Flankerend beleid om kunst- en cultuuruitingen te verspreiden via de media is, gezien de paternalistische motieven, waarschijnlijk relatief effectief. Het gaat er bij paternalistische motieven immers om dat mensen het aanbod ook consumeren. Door te stimuleren dat het aanbod ook op gangbare tijden wordt uitgezonden via radio of tv, wordt het bereik verveelvoudigd.

Vermaak

Uit de analyse in de voorgaande hoofdstukken blijkt dat de doelstellingen van de overheid op de vermaakmarkt vooral gericht zijn op kwaliteit (vooral in de zin van regels van 'goede smaak'). Op het laatste punt bestaat regelgeving. Deze regelgeving gaat over de inhoud, onafhankelijk van een distributiekanaal. Verder wijst de analyse uit dat er geen reden is voor overheidsingrijpen. In de huidige situatie wordt echter veel vermaak aangeboden via gesubsidieerde radio en tv-zenders. Hierop komen we terug in de volgende paragraaf.

Specifieke informatie

Specifieke informatie wordt geconsumeerd via diverse onderling substitueerbare media. De consument vindt bijvoorbeeld informatie over woninginrichting op tv, in tijdschriften en in (bijlagen bij) de krant. Hypotheekinformatie komt via krant, tijdschrift en Internet tot de consument. Informatie over modelspoorwagens wordt aangeboden via tijdschriften en Internet enz. Zo zijn voor bijna alle soorten specifieke informatie meerdere kanalen relevant. De *content* invalshoek lijkt dan ook relevant bij specifieke informatie.

Het belangrijkste potentiële probleem is de betrouwbaarheid van de informatie. Consumenten kunnen maar moeilijk de juistheid of onafhankelijkheid van de geboden informatie beoordelen. En voor individuele consumenten loont het vaak niet om dat te achterhalen.

Komt betaal-tv niet van de grond?

Betaal-tv is technisch gezien volledig haalbaar. De populariteit ervan verschilt wel sterk van land tot land. Nederland loopt achteraan. In Nederland is de belangrijkste aanbieder momenteel Canal+ met ongeveer 250.000 abonnees (met 7 miljoen huishoudens is dat een penetratiegraad van 3,6%).^a Canal+ heeft tot 2003 alleen maar verliezen geleden. Het kanaal richt zich vooral op films, seks en voetbal. Vanaf augustus 2005 zal ook Versatel betaal-tv gaan aanbieden.

Betaal-tv is aantrekkelijk als het meerwaarde biedt boven kanalen die in het basispakket van de kabel zitten. Klaarblijkelijk is deze meerwaarde tot nu toe in Nederland beperkt. Een mogelijke reden is dat de overheid beperkt toelaat dat verslagen van populaire sportevenementen (met name voetbal) volledig achter de decoder verdwijnen (wat grote evenementen betreft is dit ook Europees beleid). Zo zendt Canal+ (en straks Versatel) wel live voetbalwedstrijden uit van de Holland Casino Eredivisie, maar zijn ook uitgebreide samenvattingen te zien op de open ('gratis') kanalen (nu nog via de NOS, maar vanaf volgend seizoen via de nieuwe zender van John de Mol). Het lijkt minder waarschijnlijk dat het verschil in penetratiegraad tussen Nederland en andere landen voortkomt uit de drie andere verkooppunten van betaal-tv: geen reclame, films en seks. Wat reclame betreft: een tv-zender zendt zoveel reclame uit dat niet alle kijkers worden weggejaagd. Zonder kijkers immers ook geen reclame-inkomsten. In de VS is veel meer reclame, waarom precies is niet duidelijk. Wel vergroot dat de meerwaarde van betaal-tv voor bepaalde groepen.

Daarnaast kan het zijn dat door de trage groei in het aantal abonnees van betaal-tv, Canal+ nog beneden een kritische drempel zit op de Nederlandse markt. Deze drempel zou er uit kunnen bestaan dat het betaal-tv-kanaal alleen bij een minimaal aantal abonnees exclusieve eigen *content* kan gaan produceren (zoals 'The Sopranos' van HBO).

De opkomst van 'intelligente' videorecorders, die advertenties herkennen en deze automatisch overslaan, zou de groei van betaal-tv overigens positief kunnen beïnvloeden. Voor advertentiegefinancierde televisie wordt het dan immers steeds lastiger om voldoende inkomsten te genereren. Daar staat tegenover dat de toenemende mogelijkheden om *content* illegaal te kopiëren de opkomst van betaal-tv juist weer ondermijnt. Duidelijk is dat zowel de handhaving van intellectuele eigendomsrechten als technieken die kopiëren verhinderen een cruciale rol zullen spelen hierbij.

Is betaal-tv strijdig met de overheidsdoelstellingen? Het kan op twee manieren de realisatie van overheidsdoelstellingen beïnvloeden. Betaal-tv kan gevolgen hebben voor de omvang van het surplus en de verdeling daarvan. De omvang van het surplus wordt groter als bijvoorbeeld de kwaliteit toeneemt. Kwaliteit zou kunnen toenemen als betaal-tv aanbod zou creëren dat op de advertentie-ondersteunde markt^b onvoldoende tot stand komt. 'The Sopranos' (tv drama) op HBO lijkt hiervan een goed voorbeeld. Overigens kan voor goed Nederlands drama de markt wel eens te klein zijn, waardoor het onvoldoende interessant is om het uit te zenden (en eventueel te laten produceren). Maar kwaliteit is niet noodzakelijkerwijs Nederlandstalig.

De verdeling van het surplus verandert doordat klanten rechtstreeks gaan betalen voor hun favoriete programma's. Dit heeft rechtstreeks te maken met toegankelijkheid. Vanzelfsprekend is een open net meer toegankelijk dan betaal-tv. Of een abonnement te duur wordt, is in feite een politieke vraag.

^a Ter vergelijking: in Italië heeft meer dan 10% van de huishoudens betaal-tv (gegevens TelePiu, Stream), in Duitsland 8% (gegevens Premiere), in Australië 22% en in de Verenigde Staten ongeveer 45% (moeilijk om precies te bepalen).

^b Plus het gesubsidieerde aanbod van publieke omroepen.

Er zijn veel oplossingen die in de markt tot stand komen (recensies, controle door concurrenten, de Consumentenbond etc.). In feite komen deze oplossingen neer op versterking of inwerkingstelling van het reputatiemechanisme. Dit beperkt in veel gevallen de noodzaak tot ingrijpen. De opkomst van Internet maakt een goed werkend reputatiemechanisme overigens belangrijker. De mogelijkheden om Internet met repressieve maatregelen te reguleren, zijn bijzonder beperkt, vanwege het fluïde karakter van informatie op het net en het oneindig aantal aanbieders. Veelal zijn dezelfde consumenten die informatie zoeken ook aanbieders van vergelijkbare informatie. De mogelijkheden om de waarheidsgetrouwheid van informatieaanbod te controleren zijn daarmee beperkt. Bovendien zullen adverteerders eerder geneigd zijn de inhoud van de *content* te kleuren als de mogelijkheden om direct te adverteren door technologische ontwikkelingen afnemen.

Als de overheid het reputatiemechanisme wil versterken, kan zij een stap verder gaan. Zij kan aandringen op zelfregulering door bijvoorbeeld brancheorganisaties. Ook kan zij een keurmerk introduceren. Een overheidsondersteunde instantie onderzoekt dan of de informatieleverende instantie correcte informatie geeft. Tot slot kan de overheid informatie van dusdanig belang vinden (denk aan informatie over geneesmiddelen of voedsel), dat de overheid zelf voor het aanbod zorgt. Een voorbeeld is de internetsite van het Voedingscentrum die gefinancierd wordt door de Ministeries van LNV en VWS. Dit initiatief wordt als volgt gemotiveerd: “Via allerlei kanalen krijgen consumenten berichten, die soms tegenstrijdig zijn. Het Voedingscentrum voorziet in de groeiende behoefte aan onafhankelijke, betrouwbare informatie over gezond en veilig eten.”

8.4 Mediabeleid per distributiekanaal (niveau 3)

In de vorige paragraaf hebben we beleidsopties besproken die distributiekanaalafhankelijk zijn. Daarbij werd duidelijk dat voorwaardenscheppend beleid en *content*gericht beleid niet altijd afdoende zijn. Vanwege de beperkte mogelijkheden tot substitutie kan vooral op het gebied van kunst en cultuur beleid nodig zijn dat zich specifiek op distributiekanaalen richt. Daarnaast kunnen de substitutiemogelijkheden voor andere typen *content* op dit moment nog te laag zijn om beleid te voeren dat volledig op *content* is gericht. Zo is geconstateerd dat het kwaliteitsaspect van nieuws en opinie vraagt om tv-beleid. Daarom gaan we in deze paragraaf in op mediabeleid per distributiekanaal.

Kranten

Kranten zijn, naast de tv, een belangrijke bron van nieuws en opinie. Maar anders dan bij televisie, ligt publieke voorziening veel minder voor de hand. De volgende overwegingen spelen daarbij een rol. Kwaliteit lijkt bij de vrije krantenmarkt nauwelijks onder druk te staan (zie het tekstkader in de voorgaande paragraaf). Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat dit onder

invloed van trends zal veranderen, is niet uit te sluiten dat een toekomstige beoordeling anders uitvalt. De onzekerheden over de kwaliteit van nieuws en opinie via tv, zonder overheidsbemoeienis, zijn veel groter. Publiek aanbod van een krant ligt ook minder voor de hand, omdat het gros van de consumenten slechts één krant leest. Op tv is publiek aanbod eerder aanvullend. Wel zou de verstoring die publieke voorziening via tv (en niet via kranten) met zich meebrengt geminimaliseerd moeten worden (hieronder gaan we nader op televisie in).

Een uitdrukkelijke wens uit de krantenwereld is om het werktein te mogen verbreden. Dit volgt op de vaststelling dat kranten, ook elders in Europa, het steeds moeilijker krijgen. De gedachte is dat de krant niet langer alleen krantennieuws wil maken, maar zich wil richten op nieuws in het algemeen. De kranten ervaren de bepalingen uit de mediawet op gebied van zogenaamd *cross-media-ownership* dan ook als beperkingen. Er zijn al ontwikkelingen gaande die de speciale beperkingen opschorten. Staatssecretaris Van der Laan (van Cultuur en media) heeft in een toespraak aangekondigd dat de *cross-media-ownership*-beperkingen minder strikt worden.³¹ Deze ontwikkeling zal vermoedelijk verdere *cross-media*-consolidatie uitlokken.

Internet

Internet verwerft een steeds belangrijker plaats in de informatievoorziening van de consument. Het blijkt echter voor traditionele mediabedrijven – zowel kranten als televisie – nog steeds een lastig medium om geld mee te verdienen. Internet heeft dan ook nog geen volwaardige positie bereikt, maar is veelal een afgeleide van traditionele media en de aangeboden kwaliteit weerspiegelt dat. Het probleem voor aanbieders van informatie op Internet is dat uitsluiting van de consument – en dus beprijzing van het product – nog niet gebruikelijk is. De substitutiemogelijkheden zijn zo groot, dat de transactiekosten voor incasseren van inkomsten de prijs overstijgen.

Beleid gericht op het Internet zou te maken hebben met een gerelateerd probleem. De aanbodzijde van de markt is veel meer diffuus, internationaal en gesegmenteerd dan in de traditionele media. De vraagzijde is dientengevolge ook meer versplinterd. Bovendien is het opleggen van wetgeving aanzienlijk lastiger, al was het alleen maar vanwege de afwezigheid van nationale grenzen op Internet. Toezicht is daarnaast zeer tijdrovend, gegeven de aard van het medium. Kortom, sturing van aanbod is zeer lastig en het ‘opdringen’ van wenselijk geacht aanbod (*merit goods*) is vrijwel onmogelijk, tenzij de consument op effectieve wijze verleid kan worden.

De overheid kan er in de eerste plaats op aandringen dat aanbieders zichzelf reguleren en dezelfde journalistieke standaards hanteren als in de traditionele pers. In de tweede plaats kan

³¹ Tegelijkertijd legt zij vast dat dagbladconcerns maximaal 35% van de krantenmarkt mogen bezitten, tenzij autonome groei leidt tot een hoger percentage. (Toespraak Nederlandse Dagbladpers, 14 september 2004).

de overheid ervoor kiezen om zelf aanbod te financieren dat aan haar eisen voldoet. Dit aanbod moet uiteraard dusdanig interessant zijn dat de consument er wel gebruik van wil maken. Met andere woorden: het moet marktconform zijn. Het enige verschil tussen een publieke en een private aanbieder is dus de aard van zijn financiering. Het moet dan wel duidelijk zijn op welke gronden de overheid een aanbodsubsidie verstrekt. Momenteel is het de publieke omroepen toegestaan geld te steken in internetprojecten, die direct concurreren met commerciële aanbieders (zie voor een nadere analyse van de beleidsmogelijkheden Hoefnagel, 2002). Er lijkt, gegeven de bovenstaande overwegingen, dusdanig weinig ruimte voor beleid dat initiatieven daartoe met grote terughoudendheid bezien zouden moeten worden.

Televisie en radio

In hoofdstuk 5 is kort het huidige mediabeleid beschreven. Daaruit blijkt dat publieke televisie en radio op historische gronden een bijzondere positie innemen in het huidige mediabeleid. We nemen ook in ogenschouw dat in de bestaande mediastructuur televisie nog steeds dominant is. Daarnaast is televisie, tot op heden, het enige medium dat bijna iedereen bereikt. Daarom schenken we extra aandacht aan het beleid voor televisie.³² We hebben eerder in dit hoofdstuk geconstateerd dat de overheidsrol bij televisie vooral ligt op het gebied van nieuws en opinie. Kunst- en cultuurproducties verdienen ook aandacht, maar zouden vooral vanuit het gewone cultuurbeleid benaderd kunnen worden. Het gebruik van tv als doorgeefluik zou wel gestimuleerd kunnen worden. Het bereik van kunst en cultuur via tv is in potentie immers veel groter dan het bereik van een theaterpodium, bijvoorbeeld. Overheidsbeleid op het gebied van nieuws en opinie zou zich vooral moeten richten op kwaliteit. Zonder specifiek beleid voor kwalitatief hoogwaardig nieuws bestaat immers het risico dat de markt dit onvoldoende voortbrengt.³³

Beleidsopties

Hieronder bespreken we een aantal beleidsopties waarin de overheid wel specifiek beleid voert. We bespreken de voor en nadelen van een aantal opties. Daartoe zijn deze opties – met uitzondering van het voortzetten van het huidige systeem – neergezet als uitersten. Geen van de opties kan geïnterpreteerd worden als een blauwdruk voor een toekomstige publieke omroep. Daarvoor is een nadere invulling van de institutionele details nodig is. Bovendien is het denkbaar dat een combinatie van de besproken opties de best denkbare vorm oplevert. De besproken opties zijn eerder bouwstenen om iets heel nieuws neer te zetten of om aan bepaalde tekortkomingen van het huidige bestel tegemoet te komen. Voor alle opties geldt dat zowel de kosten van het veranderen van de institutionele structuur als mogelijk overheidsfalen meegewogen moeten worden.

³² Ondanks dat we vooral over tv zullen spreken, zijn de veel van de overwegingen die hier gegeven worden ook relevant voor radio.

³³ We hebben aangegeven dat onvoldoende pluriformiteit in de kunst- en cultuurmarkt ook een relevant risico is. De beleidsopties zijn analoog aan die voor kwaliteit.

De kosten en baten van deze opties moeten worden afgezet tegen de eerste optie: geen specifiek beleid meer voeren en alles aan de markt overlaten. We hebben deze optie uitgebreid besproken in de analyse van de werking van de mediemarkt. Onvoldoende kwaliteit in nieuws en opinie lijkt het grootste risico. Daarbij moet opgemerkt worden dat er ook andere risico's bestaan wanneer de trends zich niet voortzetten. Wanneer bijvoorbeeld betaal-tv/Internet niet van de grond zou komen dan blijft het advertentiegefinancierde systeem langer relevant, met de bijbehorende risico's voor pluriformiteit en verscheidenheid. . Deze opmerking is overigens ook relevant voor alle andere alternatieven voor het huidige systeem.

Het huidige systeem van publieke omroepen

Om nieuwsvoorziening van *hoogstaande kwaliteit* te creëren kan de overheid deze zelf in het leven roepen, zonder dat sprake is van bijvoorbeeld 'staats-tv'. Hoewel de publieke omroepen in Nederland uiteraard niet door de overheid zijn opgericht, kunnen we de rijksomroepbijdrage wel zien als overheidssubsidie voor de nieuwsvoorziening op publieke radio en tv. De publieke omroepen vertegenwoordigen vanouds verschillende groepen in de maatschappij. De subsidie kan dus ook pluriformiteit en verscheidenheid in het aanbod van nieuws en opinie stimuleren.

Zolang de publieke omroep een niet te negeren factor vormt bij de strijd om kijkers en luisteraars, kan zij een gunstig 'uitstralings-effect' hebben op het commerciële aanbod.³⁴ Zo is het mogelijk dat commerciële kanalen goede nieuwsvoorziening bieden, juist omdat het NOS Journaal bestaat. De commerciële zenders willen de kijkers geen reden geven om weg te zappen en bieden daarom een 'totaalpakket' aan, inclusief een 'fatsoenlijk journaal'. Volgens deze gedachte is het maar de vraag of bij het wegvallen van de concurrentie van de publieke omroepen goede nieuwsvoorziening in stand zou blijven. Het is immers kostbaar en het is niet zeker dat het reputatiemechanisme voldoende goed werkt. De publieke omroep zet als het ware de minimumstandaard in de markt.

Een tweede mogelijk voordeel van het huidige systeem van publieke omroepen is dat het, in elk geval in grote lijnen, doet wat economisch gezien wenselijk is (zie het kader over sociaal optimaal aanbod in hoofdstuk 3): er wordt een directe subsidie gegeven om programma's te maken en die kosteloos aan te bieden. Daarnaast zijn er ondersteunende regels om de overheidsdoelstellingen te realiseren.

Zoals aangegeven bij de discussie van het sociaal optimaal aanbod, is het grootste probleem te weten te komen welke programma's gewenst worden door het publiek. Zonder prijsmechanisme is er geen voor de hand liggende methode waarop de consumenten hun voorkeuren kunnen

³⁴ In de VS lijkt de publieke omroep te marginaal om dit uitstralings-effect te hebben: in de strijd om kijkers kunnen de *networks* met een gerust hart (de standaarden van) de publieke omroep negeren.

duidelijk maken.³⁵ Oorspronkelijk is de publieke omroep dus eigenlijk een heel mooie institutionele oplossing: groepen in de samenleving met dezelfde voorkeuren richten een vereniging op die programma's voor de groep gaat uitzenden. Via lidmaatschap van de vereniging kan een consument dan zijn of haar voorkeur uiten. Ook hier bestaat een *free-rider* probleem, maar we kunnen constateren dat dit probleem in eerste instantie overkomen is (er zijn immers omroepen ontstaan). Het verenigingensysteem is dus een potentieel voordeel van het huidige systeem van publieke omroepen.

Er zijn echter een aantal ontwikkelingen die we in eerdere hoofdstukken hebben gesignaleerd, die de voordelen van het verenigingensysteem nu minder groot maken dan in het verleden. Ten eerste is de samenleving veranderd: de groepen die de omroepen oprichtten zijn niet meer heel representatief voor de (heterogeniteit van) de vraag. Of er een prikkel bestaat om voor de huidige samenleving (nog) juist die programma's aan te bieden die de grootste bijdrage aan de welvaart leveren is de relevante vraag. De verenigingen zijn geen volledige afspiegeling meer van de samenleving. Meer in het algemeen zouden de verenigingen gezamenlijk moeten zorgen voor het maken van programma's die onvoldoende direct door de markt aangeboden worden, en dat is geen eenvoudige opgave.³⁶ Van het huidige systeem – 'betaal uw bijdrage en ontvang het programmabladd' – is nauwelijks voor te stellen dat het geschikt is om informatie te krijgen over welke *programma's* wenselijk zijn. Het lidmaatschap van een omroep leidt ook niet tot feitelijke invloed op de programmering. De zendtijd wordt daarbij ook maar heel beperkt beïnvloed door het aantal leden. Bovendien maximaliseert het huidige omroepsysteem ook de advertentieopbrengst, wat waarschijnlijk de eventuele effectiviteit van het systeem van lidmaatschappen verder ondermijnt.³⁷

Ten tweede, een goed vormgegeven verenigingensysteem was vooral een mooie oplossing voor het gebrekkige weergeven van de consumentenvoorkeuren in een systeem met een beperkt aantal kanalen en advertentiefinanciering (het lost dus gedeeltelijk het marktfaalen op dat aan een beperkte pluriformiteit en verscheidenheid ten grondslag ligt). We hebben in het vorige hoofdstuk betoogd dat dit type marktfaalen minder relevant wordt door de opkomst van betaal-tv (in combinatie met bundeling) en de toegenomen distributiecapaciteit.

³⁵ Natuurlijk zijn daar wel oplossingen voor te creëren, maar die ontstaan niet vanzelf. Voor de hand liggend is dan het registreren van kijk- en waarderingscijfers.

³⁶ Meijdam en Nahuis (2004) geven enige suggesties voor een oplossing van dit probleem. De oplossing die zij aandragen lijkt op een aangepaste verkiezing door een representatieve steekproef uit de bevolking. Zie ook voetnoot 12 in Spence en Owen (1977).

³⁷ In een recent rapport van het Wetenschappelijk Instituut van het CDA (2004) – dat zich vooral met de bestuurlijke organisatie van de Publieke Omroep bezighoudt – wordt ook betoogd dat de ledenaantallen meer invloed moeten krijgen op de programmering. Hoewel het voorstel interessant is omdat het eventueel betere informatie kan geven over voorkeuren van consumenten gaat het voorbij aan de moeilijkheden die aan een dergelijk systeem verbonden zijn. Een paar voorbeelden: de vraag hoe hoog een bijdrage moet zijn is niet eenvoudig te beantwoorden (een bijdrage die naar nul gaat levert impliciet een advertentiegefinancierde 'publieke' omroep op). Mogen de omroepen de hoogte van de bijdrage bepalen? Is een systeem met verschillende niveaus van bijdragen, die een verschillende invloed hebben, mogelijk? Waarom de link met een programmabladd als dat het weergeven van preferenties verstoort?

Wanneer is publiek aanbod van 'commerciële' programma's wenselijk?

Wanneer is publiek aanbod niet verstorend, of wegen de baten hiervan op tegen de kosten? Deze vraag is niet in één zin te beantwoorden. Een volledige analyse voert ook buiten het bestek van deze studie. Het CPB heeft eerder een uitgebreide studie gepubliceerd gewijd aan een gerelateerde vraag (Appelman et al, 2003). Toch is er ook wel een korte schets te geven van de belangrijke overwegingen.

Het lijkt misschien een te ver doorgevoerde vereenvoudiging van de realiteit van de publieke omroepen, maar het is verhelderend te beginnen met de vraag waarom de overheid geen bakkerijen begint.^a De eerste reden daarvoor is dat de broodvoorziening prima gaat zonder dat de overheid zich daar direct mee bemoeit. De tweede reden is dat, wanneer de overheid het wel zou doen, ze waarschijnlijk wat minder innovatief is, zowel in termen van productiemethoden als marketing. Met andere woorden: de 'commerciëlen' kunnen dat beter. Hieraan gerelateerd is dat een inefficiënte overheidsbakkerij alleen kan blijven bestaan als er subsidie uit de algemene middelen bij komt. Het resultaat is dan dat er waarschijnlijk op zijn best een even goede broodvoorziening bestaat terwijl er nu geld uit de algemene middelen bij moet. Tot zover niets nieuws.

Wanneer zou de overheid dan wel bakkerijen moeten openen? Dat zou ze moeten doen op het moment dat die activiteit sterk complementair is aan een andere activiteit die de overheid met heel goede redenen doet (om marktfalen te corrigeren bijvoorbeeld). In ons hypothetisch voorbeeld zou het zo kunnen zijn dat de overheid, ten behoeve van de bakkersopleiding die zij subsidieert, ook een bakkerij opent om studenten te leren met echte klanten om te gaan. Op dat moment is het van belang in ogenschouw te nemen dat er aan de school goede prikkels worden meegegeven. Het is dus bijvoorbeeld onwenselijk het salaris van de directeur van de school afhankelijk te maken van de omzet van de bakkerij. De neiging van de directeur om de subsidie, bedoeld voor andere zaken, richting de bakkerij te sturen zal dan moeilijk te bedwingen zijn.

Van bakkers naar omroepverenigingen

We hebben gesteld dat een deel van de nu door de publieke netten aangeboden programma's ook door commerciële aanbieders aangeboden wordt of zou worden. Dit geldt voor veel vermaak bijvoorbeeld. Zoals eerder gesteld zijn er geen bijzondere redenen voor de overheid dit aan te bieden. Waarmee is het aanbieden van vermaak complementair met andere overheidstaken? Vermaak heeft een groot bereik, maar dat is een instrumentele doelstelling bij de andere doelstellingen. Wanneer – en dat is de vraag – het aanbod van vermaak bijvoorbeeld leidt tot een groter bereik van programma's waaraan externe effecten verbonden zijn (de sandwich-gedachte), dan moeten de voordelen hiervan afgewogen worden tegen de nadelen. Een analogie met het salaris van de directeur van de bakkersschool is de advertentiefinanciering van de publieke omroep. Gegeven de randvoorwaarden die aan de programmering gesteld worden, is het goed voorstelbaar dat dit een prikkel geeft zo te programmeren dat de advertentie-inkomsten gemaximaliseerd worden. Eén van de manieren om dat te doen is veel vermaak op *prime time* te programmeren. Dat zou slechts dan wenselijk zijn *als* dit een efficiënte manier is de overheidsdoelstellingen dichterbij te brengen.

Is succes dan niet goed?

Een verkeerde interpretatie van het bovenstaande is dat een publieke aanbieder geen succesvolle programma's zou mogen aanbieden. Een redenering zoals 'een programma met zulke hoge kijkcijfers kan ook commercieel gemaakt worden' moet met voorbehoud bekeken worden. Het idee is dat de publieke aanbieder diverse programma's aanbiedt die commercieel bij voorbaat niet aantrekkelijk genoeg zijn, zoals kostbare experimentele culturele programma's. Wanneer er dan één zeer succesvol blijkt is dat mooi, maar het feit blijft dat een commerciële aanbieder het risico niet had genomen.^b

^a Een bespreking van het probleem van hoeveel brood er gebakken moet worden en waar dat geleverd zou moeten worden is van een andere orde. Dat laten we buiten beschouwing.

^b In economische termen: het ex-ante verwachte economisch rendement van de programma's is negatief (het verwachte sociale rendement positief), maar ex-post is het rendement van één programma, of zelfs de hele groep experimenten, positief.

Een bijkomend nadeel van subsidie aan omroepverenigingen is dat de wijze van interveniëren weinig gericht is. De publieke omroepen bieden een totaalpakket van programma's aan. Daarbij zitten ook programma's die in een mediamarkt zonder overheidsinterventie tot stand zouden komen. De overheid kan slechts beperkt bijsturen door regels te stellen. Toch hangt van deze sturing de effectiviteit van de subsidie af.

Een ander nadeel is dat een subsidie voor de publieke omroepen tot marktverstoringen kan leiden. Dit risico is groter naarmate verschillende media goede substituten zijn voor het aanbod en de publieke omroepen hetzelfde aanbieden als commerciële tegenhangers. Door de subsidie aan omroepverenigingen ontstaan marktverstoringen en daarmee inefficiënties (zie box).

Concluderend: het huidige systeem was heel goed in het verzorgen van voldoende pluriform aanbod. Echter de representativiteit van de omroepverenigingen is veel beperkter dan in het verleden. De invloed van leden op de programmering is heel indirect. Het belangrijkste echter is dat pluriformiteit door toegenomen capaciteit en de opkomst van betaalmogelijkheden veel minder een punt van zorg is. Daarnaast is de wijze van interveniëren erg ongericht door het brede ruime mandaat dat veel minder dan in het verleden in lijn is met de doelstellingen van de overheid.

Programmasubsidies

Een alternatief voor het subsidiëren van omroepverenigingen is het subsidiëren van programma's. Zoals eerder gesteld zou dit een op zich zelf staand alternatief kunnen zijn maar het kan ook een bouwsteen voor verbetering van het bestaande systeem zijn. Geïnterpreteerd als bouwsteen, zouden zowel omroepverenigingen als commerciële zendgemachtigden een subsidie kunnen ontvangen om bepaalde (kunst- of nieuws-) programma's aan te bieden.

Een voordeel van deze optie is dat argumenten over concurrentieverstoring en de noodzakelijke 'sandwichformule' om een net aantrekkelijk te houden niet aan de orde zijn.³⁸ Een ander potentieel voordeel van programmasubsidies is dat ze gericht kunnen worden ingezet voor programma's waarin de markt niet voorziet.

Nadelen zijn de bijbehorende bureaucratie en het grote risico van overheidsfalen. Eén aspect daarvan is het risico de verkeerde programma's te subsidiëren. De overheid beslist over eisen voor programmasubsidie, zoals: het programma moet 'iets' zijn met nieuws, informatie of cultuur. Het grote probleem is dat het heel moeilijk is vooraf te bepalen wat een kwalitatief goed kunst- of nieuwsprogramma is. Achteraf beoordelen is heel wat eenvoudiger (zie hoofdstuk 2 in Koning et al., 2004 voor een uitgebreide bespreking van deze afwegingen).

³⁸ Volgens de VVD strookt deze variant beter met de Europese regelgeving: het huidige Nederlandse systeem zou 'op Europees niveau in toenemende mate worden aangevochten' (*NRC Handelsblad*, 21-11-2002).

Een tweede aspect is dat het vaak, vanuit de doelstelling van onafhankelijkheid, niet wenselijk is dat de overheid zich met programma-inhoud bemoeit. Hoe specifiek en beter gericht een subsidie is, des te moeilijker is het vol te houden dat de inhoud volledig een zaak is van de redactie. In de recente Gilligan-affaire rond de BBC in Groot-Brittannië is duidelijk geworden dat zelfs de BBC, een bolwerk van onafhankelijke journalistiek, soms worstelt met de relatie met haar broodheer: de overheid (zij het met de tussenstap van de *licence fee*). Daarom wordt in de literatuur veelal voorgesteld om de subsidiestroom via een onafhankelijke mediaraad te laten lopen.

Een mogelijk allocatiemechanisme van programmasubsidies is aanbesteden. De ervaringen met deze aanpak in Nieuw-Zeeland laten zien dat de vormgeving van belang is. In Nieuw-Zeeland is een systeem opgezet van aanbesteding voor culturele televisieprogramma's, met gelijktijdige afschaffing van de publieke zenders. Op de programmasubsidies kan elke omroep inschrijven. Een paar jaar na deze radicale stap heeft Nieuw-Zeeland toch besloten om weer een klassiek publiek net in het leven te roepen. Want hoewel aanbesteding veel heeft opgeleverd in termen van vernieuwende en creatieve programmering, waren aanbestede programma's vaak alleen op onaantrekkelijke tijden te zien, of soms zelfs helemaal niet. De commerciële logica was te sterk, of de overtuigingskracht van de aanbesteding te zwak (Norris, 2004). Een inzicht dat het experiment oplevert is dat kwaliteitsprogrammering niet tot stand komt als er niet een organisatie is die zich geheel, qua inrichting en cultuur, op kwaliteit kan richten. Zo'n organisatie kan een publieke omroep zijn of een andere aanbieder met een langlopend aanbestedingscontract (de duur van het contract is belangrijk, omdat anders investeringen in kwaliteit zich niet uitbetalen). Dat wil echter niet zeggen dat er in andere gevallen niet ook ruimte zou zijn voor aanbesteding. In de Nieuw-Zeelandse situatie, met een publiek net, blijft aanbesteding een belangrijk instrument.

Over een op zichzelf staand systeem van programmasubsidie kunnen we het volgende concluderen. Programmasubsidies hebben een aantal duidelijke voordelen. Ten eerste kunnen ze heel gericht ingezet worden, iets wat de efficiëntie ten goede komt. Ten tweede kan zo'n systeem, mits goed ontworpen, een redelijk bereik halen. Wanneer alle zendgemachtigden kunnen bieden op programma's, is het te verwachten dat de programma's die vanwege paternalistische motieven of markfalen aanbesteed worden, over verschillende netten verspreid worden. Een bredere groep van de bevolking zal daardoor bereikt worden. Nadelen zijn er ook. Het is gebleken dat continuïteit van belang is voor kwaliteitsprogrammering. Dit is niet eenvoudig te verenigen met regelmatig aanbesteden. Een ander nadeel, dat ook geldt wanneer er niet aanbesteed wordt, is dat vooraf omschreven moet worden wat het gewenste product is. Zoiets is inherent moeilijk als het gaat om kwaliteit, kunst of cultuur.

Publieke Omroep *Light* (POL)

Een ander alternatief is dat de overheid terug naar de tekentafel gaat en uitgaande van de bovengeschetste trends een nieuwe publieke omroep ontwerpt. Zo'n omroep moet dan de risico's op marktfalen ondervangen en de paternalistische doelstellingen zo goed mogelijk verwezenlijken. We gaan dan uit van de volgende ontwikkelingen. Betaal-tv en de uitbreiding van de capaciteit zorgen ervoor dat pluriformiteit niet langer een grote zorg is. En de 'sandwichformule' werkt inderdaad niet meer. Dat systeem ziet er dan bijvoorbeeld als volgt uit. De overheid roept dan één semi-publieke instelling in het leven die de publieke belangen waarborgt (een soort ZBO, of, zoals in België, een NV met de overheid als enige aandeelhouder). Zo'n POL (Publieke Omroep Light) zou grotendeels kwalitatief hoogwaardige programma's moeten brengen op het beperkte gebied van nieuws en opinie, en kunst en cultuur (*light* dus). Redenerend vanuit de bestaande structuur zou dit model er als volgt uit kunnen zien (VPRO gids, 2004): "Geef één zendmachtiging af aan een Nationaal Omroep Stelsel (NOS). Laat de omroepverenigingen bestaan, maar geef ze binnen dat stelsel ruimte om die programma's te maken die voor hun profiel bij uitstek geschikt zijn. Doe de rest samen binnen die nieuwe NOS. Die kan daarbij gebruik maken van de vele toegewijde omroepmedewerkers die nu de programma's maken. Treed eensgezind op tegenover producenten en houders van sportrechten en investeer meer in Nederlands drama en documentaire, in journalistieke informatievoorziening en goed amusement. Maar bovenal: laat dat nationale stelsel ook bij de mensen door zijn kwaliteit en gezag aan het gevoel beantwoorden: dat is van ons, blijf er van af." Het beoordelen van de voor- en nadelen van deze specifieke vorm valt buiten het bestek van deze studie. We schetsen wel de voor- en nadelen van een POL.

Zoals gezegd is het een groot probleem om vooraf precies te bepalen wat kwalitatief goede cultuur- en nieuwsuitingen zijn (dit is ook één van de problemen bij de subsidiëring van programma's). De vraag is of alles van tevoren in een contract is vast te leggen, of dat het beter is de kwaliteit achteraf subjectief te laten beoordelen door een commissie. Omdat kwaliteit moeilijk te vangen is in goed meetbare indicatoren, is achteraf beoordelen te prefereren (voor een economisch theoretische beschouwing, zie Dixit, 2002). De overheid kan dit doen door aan de omroep(en) een missie mee te geven en een visitatiecommissie in te stellen die beoordeelt of deze missie wel wordt uitgevoerd. Het voorbeeld van België is reeds genoemd.

Een logische vormgeving voor zo'n missie is één of andere vorm van een prestatiecontract.³⁹ Idealiter bevat zo'n contract een mix van vaste bijdragen en flexibele beloning, waarmee een financieringsvorm wordt gecreëerd die zekerheid biedt (noodzakelijk voor continuïteit en kwaliteit), maar ook een prestatieprikkel afgeeft. Naarmate een voorwaarde in een prestatiecontract specifiekere kan worden gesteld, leent deze zich beter voor variabele budgettering. Denk bijvoorbeeld aan eisen als een minimum bereik onder bepaalde doelgroepen

³⁹ Zie Koning et al. (2004) voor een uiteenzetting over prestatiecontracten.

(jongeren, allochtonen). Het voordeel van een prestatiecontract is dat niet alleen de omroep weet waar hij aan toe is, maar ook de overheid, omdat zij gedwongen wordt haar eisen helder te formuleren.

Een POL moet de hoeveelheid vermaak en specifieke informatie minimaliseren, zodat het probleem van marktverstoringen afneemt (zie box). Commerciële omroepen bieden vermaak en specifieke informatie die voldoen aan de wensen van de overheid en kunnen daarvan meer aanbieden wanneer de publieke omroep dat niet meer doet.⁴⁰ Meer (kwalitatief hoogwaardig) nieuws, opinie, kunst en cultuur op een POL en (waarschijnlijk netto) meer vermaak en specifieke informatie via de commerciële omroepen, vergroot de pluriformiteit.

Wanneer is publiek aanbod van ‘commerciële’ programma’s dan onwenselijk?

Wanneer is publiek aanbod verstorend? Deze vraag over marktactiviteiten van een door de overheid in het leven geroepen en gesubsidieerde aanbieder komt op veel terreinen voor en is niet eenvoudig te beantwoorden.

Laten we nogmaals naar de bakker uit de vorige box kijken. Kunnen we de “overheidsbakker” ook worstenbroodjes laten verkopen, wanneer dat niet nodig is ten behoeve van de opleiding tot bakker? Dat zou twee gevolgen kunnen hebben. Het eerste gevolg kan zijn dat de bakkersschool zich gedraagt als een commerciële bakker: hij koopt tegen dezelfde kosten worstenbroodjes in en verkoopt die met een gewone (commerciële) marge. Dan wordt een andere bakker in de buurt misschien verdrongen maar dat is nog niet zo erg. Erger is het tweede mogelijke gevolg: de bakkersschool gaat worstenbroodjes verkopen onder de kostprijs en daarvoor een deel van de overheidsfinanciering inzetten (die bedoeld was voor de opleiding, niet voor worstenbroodjes). Wanneer is het risico groot dat de bakkersschool dat gaat doen? Misschien wat hypothetisch, maar dat zou gebeuren als onder de kostprijs aangeboden worstenbroodjes heel veel klanten trekken en de school dat heel graag heeft (vanwege het imago of omdat het budget van de school daarvan afhangt).

Een verstoring van de concurrentie treedt dus als een aanbieder bijvoorbeeld onder de kostprijs producten aanbiedt. Dit kunnen sommige aanbieders doen, omdat ze een alternatieve inkomstenbron hebben. Echter, een marktpartij zal zich hieraan niet schuldig maken omdat het geen winstmaximaliserende strategie is.^a

Van bakkers naar omroepverenigingen

Echter, omroepverenigingen streven niet naar winstmaximalisatie; zij streven naar een groot bereik of naar een bijdrage aan de kwaliteit van de samenleving (zoals de NCRV).^b Er kan dus sprake zijn van marktverstoringen als publieke omroepen door middel van hun overheidssubsidie te lage advertentietarieven berekenen of ‘commercieel’ aanbod leveren dat geproduceerd is tegen kosten die in de commerciële markt niet uit kunnen. In die beide gevallen verstoort het aanbod van de publieke omroep het functioneren van de commerciële markt. En in beide gevallen wordt publiek geld inefficiënt ingezet. Indien deze gevallen zich niet voordoen, gedragen publieke omroepen zich feitelijk net als andere aanbieders: wellicht vervelend voor de concurrenten, maar niet slecht voor de efficiëntie van de markt.

^a Er zijn zeker uitzonderingen op deze regel: wanneer goederen complementen zijn (mobieltjes ‘weggeven’ om via het abonnement terug te verdienen) of wanneer marktmacht een groot vermogen oplevert (*deep pockets*) dat gebruikt wordt om concurrenten ‘weg te pesten’.

^b Technisch gezien is het probleem dat een organisatie met een onbekende doelstelling (of meerdere doelstellingen die niet in lijn zijn) moeilijk aan te sturen is.

⁴⁰ Het probleem van de onafhankelijkheid bij het aanbod van specifieke informatie hebben we reeds besproken.

Marktverstoringen blijven optreden als de POL programma's aanbiedt die ook de commerciële tegenhangers aanbieden. Vooral bij nieuws en opinie zijn er ook commerciële tegenpolen zoals kranten en commerciële tv- en radiozenders die de markt voor kwalitatief goed nieuws bedienen. Deze verstoring moet worden afgewogen tegen de andere doelen die de overheid nastreeft. Een visitatiecommissie zou ook hier een positieve rol kunnen spelen, door transparantie te eisen over de besteding van publieke gelden. Ze zou moeten voorkomen dat er teveel in de commerciële markt gevist wordt (maar zie de opmerkingen onder "Is succes dan niet goed" in de vorige box).⁴¹

Een publieke organisatie heeft vaak minder harde prikkels om efficiënt te werken. De reden hiervoor is de monopoliepositie die een dergelijke organisatie in sommige programmacategorieën heeft. Om deze reden is in Groot-Brittannië al vroeg concurrentie binnen het publieke bestel geïntroduceerd (tussen BBC en ITV). Later is deze concurrentie versterkt (na het rapport van de Peacock Committee uit 1986, waarin staat dat het duopolie van BBC en ITV te weinig concurrentieprikkels opleverde). Dat in Groot-Brittannië één publieke monopolist zou bestaan is dus een mythe. Ook in de Nederlandse situatie is er een groot alternatief aanbod. De prikkel om efficiënt te werken is dan ook niet helemaal afwezig. Desalniettemin zijn de prikkels voor kostenefficiëntie beperkt, omdat een publieke omroep juist programma's maakt zonder commerciële focus.

De kosten van een POL zouden wel lager kunnen zijn dan die van de huidige publieke omroep. Het aanbod kan zich namelijk beperken tot een kleinere categorie programma's dan in de huidige situatie. Ook is het de vraag of een POL zich zou inzetten om kostbare sportrechten te verwerven, waar commerciële omroepen in veel gevallen ook belangstelling voor hebben. Al met al lijkt een POL goedkoper dan het huidige bestel.⁴²

Ten opzichte van de programmasubsidie en de huidige publieke omroep zou een POL minder bereik kunnen generen. De kijkeraantallen voor de gehele publieke omroep zouden waarschijnlijk afnemen, simpelweg omdat goed bekeken programma's (bijvoorbeeld sportuitzendingen of vermaak) op een POL minder aan bod komen. Relevanter is dat mogelijk ook het bereik van de *merit good*-uitzendingen lager wordt, omdat de 'sandwichformule' niet meer mogelijk is als alleen minder 'populaire' programma's uitgezonden worden. Voor een vergelijking van een POL met de huidige structuur is het dus een relevante vraag hoe effectief de 'sandwichformule' in het zap-tijdperk überhaupt nog is.

⁴¹ Zie O'Hagen en Jennings (2003) voor een betoog voor transparantie.

⁴² Een analyse van de financiële consequenties van diverse arrangementen valt buiten het bestek van deze studie. Voor een analyse, uitgaande van de bestaande structuur, verwijzen we naar CPB (1996).

De Belgische en Engelse publieke omroepen lijken een beetje op een POL; daar lijkt het bereik geen levensgroot probleem. Verder trekken nieuws en opinie wel veel consumenten. Op de radio zijn de diverse typen *content* veel minder gebundeld per kanaal en is het bereik geen groot probleem (Radio 1 heeft bijvoorbeeld een marktaandeel van 8,5%, slechts vier, meer amusementgerichte, zenders hebben een groter aandeel. Daarbij zegt 30% van de mensen nieuws van de radio te halen, zie SCP, 2002).⁴³ Bovendien kan een POL ook aan bereik winnen, omdat het de publieke omroep een helderder profiel geeft. Een kwalitatief hoogstaand en bovendien onderscheidend aanbod kan een extra aantrekkingskracht op de kijker hebben. Een voorbeeld hiervan is het kindernet van de publieke omroepen, Z@ppelin.

Zoals eerder gesteld zou een vorm van publiek aanbod van nieuws en opinie een kwaliteitsbodem in de markt kunnen leggen. Wanneer commerciële aanbieders dan een soortgelijk programma uitzenden, op hetzelfde of een naastgelegen tijdstip, wordt indirect een groot bereik gegenereerd (Bourreau, 2003, spreekt van een *mimicking* strategie). Het gaat er immers om dat mensen worden voorzien van kwalitatief hoogwaardige nieuws*content*. Het is niet van groot belang dat ze het nieuws en dergelijke direct van de publieke omroep consumeren.

Samenvattend: een publieke omroep met een scherper profiel zou een aantal risico's kunnen ondervangen. Het grootste risico is kwalitatief laagwaardige nieuwsvoorziening. Een nadeel is dat ook in een publiek systeem met een scherper profiel marktverstoring niet geheel voorkomen wordt. In vergelijking met de huidige situatie zou er sprake zijn van een verbetering. Voordelen zijn dat het een beleidsoptie is die gericht is op de meer paternalistische overwegingen voor overheidsingrijpen. We hebben immers geen sterke aanwijzingen dat die door de trends en ontwikkelingen minder relevant worden. Een voordeel ten opzichte van aanbestede programmasubsidies is dat continuïteit geboden wordt en dat 'aansturing' achteraf beter mogelijk is. Er geen sterke aanwijzingen dat het bereik te klein zou worden, al ligt hier wel een uitdaging en een onzekerheid.

Andere alternatieven?

De boven besproken alternatieven zijn natuurlijk niet alle mogelijk denkbare vormen. Het zijn vormen die de belangrijkste afwegingen voor het voetlicht brengen. Ook voor combinaties van de bouwstenen of andere mogelijke vormen zijn deze afwegingen belangrijk. Daarom laten we deze nog even in abstracto de revue passeren.

⁴³ Commissariaat voor de Media (2003). De meer gemengde publieke regionale zenders hebben gemiddeld een aandeel van bijna 15%.

- I. Overwegingen gerelateerd aan de matige representatie van consumentenvoorkeuren worden minder relevant ten opzichte van paternalistische overwegingen.
- II. Inhoudelijke aansturing zou op afstand van de overheid geplaatst moeten zijn.
- III. De bereikdoelstelling is gekoppeld aan andere doelstellingen. Het is dus van belang bereik vooral te waarderen daar waar het gaat om producten met externe effecten.
- IV. Gerichtte interventie is wenselijker dan ongerichte, mits dit kan met inhoudelijke afhankelijkheid van de politiek.
- V. De inefficiëntie gerelateerd aan het uitzenden van aanbod dat ook door commerciële aanbieders verzorgd zou kunnen worden, zou gecompenseerd moeten kunnen worden door het feit dat het andere overheidsdoelstellingen dichterbij brengt.
- VI. Continuïteit lijkt een voorwaarde voor kwaliteit.
- VII. Beoordeling van kwaliteit is eenvoudiger achteraf dan vooraf.

Reclame en publieke voorziening?

Het toelaten van reclame bij publiek aanbod heeft als voordeel dat een omroep zich moet richten op een groot bereik. Dit voordeel is echter betrekkelijk. Het leidt er namelijk toe dat de publieke aanbieder zich juist gaat richten op programma's waar de commerciële omroepen zich ook op richten. Reclame-inkomsten verlagen de benodigde subsidies, waardoor minder belastingen geheven hoeven te worden.

Reclame verbieden heeft ook een aantal voordelen. Het beperkt de mate van marktverstoring. Kijkers worden nog steeds weggehaald bij commerciële tegenhangers, maar het direct drukkende effect op de reclameprijs zal verdwijnen als er geen publiek aanbieder is van reclameruimte. Verder zou een reclameluw kanaal ook een rem vormen op de excessieve reclame die in de vrije markt (lees: op de commerciële kanalen) tot stand komt. O'Hagan en Jennings (2003) laten zien dat in landen waar een groter deel van inkomsten van een publieke omroep direct van de staat komt, de programmering veel meer gericht is op de publieke belangen. Tot slot kan reclamebeperking een positief effect hebben op het bereik.

8.5 Conclusies

De mediasector gaat steeds meer lijken op andere sectoren binnen de economie. Generiek, voorwaardenscheppend beleid, zoals dat geldt voor vele andere marktsectoren, wordt ook steeds meer van toepassing op de mediasector. De overheid stelt echter aanvullende eisen aan het media-aanbod, zoals toegankelijkheid en kwaliteit, die vermoedelijk niet worden behaald als de sector alleen aan generiek beleid onderworpen wordt. Aanvullend beleid kan dus nodig zijn. Dit beleid is bij voorkeur zo specifiek mogelijk, dat wil zeggen zo veel mogelijk gericht op het concrete doel van de interventie. Bijvoorbeeld, wanneer de overheid cultuur wil verspreiden kan ze dat in principe beter doen met een uitzendsubsidie dan door een heel breed tv-net op te zetten

dat ook cultuur brengt. Echter, het gevaar daarbij is dat de overheid zich te veel mengt in het media-aanbod, of dat ze het verkeerde aanbod stimuleert. Daarom is het soms logischer minder specifiek beleid in te zetten, ook al bestaat dan het risico dat aangrenzende markten worden verstoord en dat het ten koste gaat van de efficiëntie van beleid.

In de situatie dat beleid wenselijk wordt geacht, komen de verschillende *content*markten daarvoor logischerwijs het eerst in aanmerking. Uitgaande van de overheidsdoelstellingen en de analyse van de mediamarkten komen we tot de volgende conclusies.⁴⁴ Voor vermaak is de belangrijkste zorg “de goede smaak”. Verder lijkt vrije marktvoorziening te voldoen aan de overheidsdoelstellingen. Voor specifieke informatie is de betrouwbaarheid van de informatie van belang. De markt zorgt hier veelal voor. Op sommige terreinen waar het effect van ondeugdelijke informatie te groot geacht wordt, zoals gezondheid, kan de overheid overwegen om de informatie publiekelijk aan te bieden. In andere gevallen zou de overheid zelfregulering kunnen stimuleren. Als het aanbod van nieuws en opinie, en kunst en cultuur wordt overgelaten aan de markt, brengt dat risico’s met zich mee op het gebied van kwaliteit, pluriformiteit en toegankelijkheid.

Het meest complexe probleem is het risico van onvoldoende kwaliteit in de nieuwsvoorziening en opinievorming en de verspreiding van kunst en cultuur. Minimalisering van dat risico kan door een gedeelte van deze *content* publiekelijk aan te bieden. Als het gaat om nieuws en opinie, en kunst en cultuur speelt ook het punt van toegankelijkheid een rol. Toegankelijkheid is goed te garanderen door het stellen van regels. Eventueel kan de Nederlandse overheid extra regels stellen bovenop de bestaande Europese regels. Om het risico van onvoldoende kwaliteit te verminderen, kan een vorm van publiek gesubsidieerde voorziening uitkomst bieden. Het gaat dan eerder om een publieke voorziening via tv (en radio) dan via de kranten onder andere omdat de overgrote meerderheid maximaal één krant leest. Bij publieke subsidiëring heeft de overheid te maken met drie uitdagingen: (1) het publieke aanbod moet aansluiten bij de doelen van de overheid; (2) er zijn gebrekkige prikkels voor kostenefficiëntie; (3) het is moeilijk om geen marktverstoringen te veroorzaken tussen media.

Er zijn inherente onzekerheden verbonden aan de belangrijkste trends. Wanneer we aannemen dat de in hoofdstuk 6 geschetste ontwikkelingen doorzetten, zijn voor beleid ten behoeve van publiek aanbod op tv de volgende overwegingen relevant. Pluriformiteit van het aanbod wordt veel minder een zorg dan voorheen. De belangrijkste doelstelling die niet vanzelfsprekend op de markt tot stand komt is een kwalitatief hoogwaardige nieuwsvoorziening en opinievorming.

⁴⁴ We zijn ons bewust van het feit dat de overheidsdoelstellingen niet zo expliciet zijn en dat het gewicht dat aan de verschillende doelstellingen wordt gegeven uiteindelijk een politieke keuze is. Dit moet bij het lezen van de conclusies in het achterhoofd gehouden worden.

Daarnaast is voor het verspreiden van kunst en cultuur de tv ook een belangrijke optie, omdat het bereik nog immer heel groot is. Voor vermaak is er alleen plaats wanneer het de relevante overheidsdoelstellingen helpt realiseren. Voor de vormgeving van een publiek omroep lijkt continuïteit een belangrijke factor. De controle op inhoudelijke kwaliteit kan dan ook achteraf plaatsvinden, dit is een voordeel omdat het moeilijk is inhoudelijke eisen vooraf heel precies te specificeren. Het is wenselijk die controle onafhankelijk van de politiek te organiseren. De doelstelling om een groot bereik te behalen, bijvoorbeeld bij wijze van legitimatie van publieke uitgaven, zonder de concurrentie te verstoren blijft een dilemma. Hoe een publieke omroep met een aangescherpt mandaat precies vorm zou moeten krijgen valt buiten het bestek van deze studie.

Referenties

Akerlof, G.A., 1970, The market for 'lemons': quality uncertainty and the market mechanism, *Quarterly Journal of Economics*, 84 (3), pp. 488-500.

Anderson, S. P. en S. Coate, 2000, Market provision of public goods: the case of broadcasting, NBER Working Paper No. 7513.

Anderson, S. P. en S. Coate, 2005, Market provision of broadcasting: A welfare analysis, *Review of Economic Studies*, te verschijnen.

Anderson, S. P. en J.J. Gabszewicz, 2004, The media and advertising: a tale of two-sided markets, te verschijnen in *Handbook on the Economics of Art and Culture* (te vinden via <http://www.ecare.ulb.ac.be/ecare/Princeton/programme.html>)

Appelman, M. et al., 2003, Equal rules or equal opportunities? Demystifying level playing field, CPB Document No. 34, Centraal Planbureau, Den Haag.

Armstrong, M., 2004, Two-sided markets: Economic theory and policy implications, paper prepared for the ENCORE workshop October 28.

Bakos, Y. & E. Brynjolfsson, 1999. Bundling Information Goods: Pricing, Profits, and Efficiency, *Management Science*, 45(12): pp. 1613-1630.

Becker, G.S. en K.M. Murphy, 1993, A simple theory of advertising as a good or bad, *Quarterly Journal of Economics*, 108 (4), pp. 941-64.

Berry, S.T. en J. Waldfogel, 1999, Free entry and social inefficiency in radio broadcasting, *RAND Journal of Economics*, 30 (3), pp. 397-420

Berry, S.T. en J. Waldfogel, 2001, Do mergers increase product variety? Evidence from radio broadcasting, *Quarterly Journal of Economics*, 116 (3), pp. 1009-1025.

Bourreau, M., 2003, Mimicking vs. counter-programming strategies for television programs, *Information Economics and Policy*, 15 (1), pp. 35-54.

Cabral, L., 2000, *Introduction to industrial organisation*, The MIT Press.

- CDA Wetenschappelijk Instituut, 2004, Afstemmen op het publiek. De maatschappelijke verankering van de publieke omroep.
- Coase, R., 1961, Why not use the price system in the broadcasting industry," *The Freeman*, 11, pp. 52-7.
- Commissariaat voor de Media, 2003, *Mediaconcentratie in beeld*, Libertas, Bunnik.
- Commissariaat voor de Media, 2004, *Mediaconcentratie in beeld*, Commissariaat voor de Media, Hilversum.
- CPB, 1996, Long-term economic effects of broadcasting policy, CPB Werkdocument 85, Den Haag.
- Dixit, A. 2002, Incentives and organizations in the public sector: An interpretative review, *Journal of Human Resources*, 37(4): pp. 696-727.
- Dixit, A. en V. Norman, 1979, Advertising and welfare, *Bell Journal of Economics*, 9, pp. 1-17.
- Doyle, G., 2002, *Understanding media economics*, Sage Publications, London.
- European Commission, 1997, Directive 97/36/EC.
(http://europe.eu.int/comm/avpolicy/regul/twf/newint_en.htm)
- European Commission, 1999, Principles and guidelines for the Community's audiovisual policy in the digital age.
- European Commission, 2002, *Market definition in the media sector: Economic issues*, DG Competition, Report by Europe Economics for the European Commission.
- European Commission, 2004, *The European newspaper market*, DG Enterprise, publishing Market Watch, Sector Report 1.
- Forum voor Democratische Ontwikkeling, 2003, De legitimering en maatschappelijke verankering van publieke omroepen: van passief lidmaatschap naar 'zap and voice', Den Haag.
- Gabszewicz, J., D. Laussel en N. Sonnac, 1999, TV-broadcasting competition and advertising, mimeo.

- George, L., 2001, *What's fit to print: the effect of ownership concentration on product variety in daily newspaper markets*, working paper, Michigan State University.
- Hansen, C. T. en S. Kyhl, 2001, Pay-per-view broadcasting of outstanding events: consequences of a ban, *International Journal of Industrial Organization*, 19 (3-4), pp. 589-609.
- Hoefnagel, F.J.P.M., 2002, *Internet en cultuurbeleid; Over de gevolgen van ICT voor het cultuurbeleid van de Nederlandse overheid*, Voorstudies en Achtergronden V114, Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- Huysmans, F. en J. De Haan, 2001, Media en ICT: Omgaan met een overvloedig aanbod, in: SCP, Trends in de tijd, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.
- Kind, H.J., T. Nilssen en L. Sørsgard, 2003, Advertising on TV: Under- or overprovision, mimeo.
- Koning, P. et al., 2004, Centrale doelen, decentrale uitvoering; over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen, CPB Document No. 45, Den Haag.
- Mankiw, D. en M.D. Whinston, 1986, Free entry and social inefficiency, *Rand Journal of Economics*, 17, pp. 48-58.
- Meijdam, A.C. & R. Nahuis, 2004, De kijker de baas bij de publieke omroep: Een alternatief voor stemmen met de afstandsbediening of via omroepbladen, mimeo UvT en CPB.
- Ministerie van OCW, 1999, Kabel, omroep en consument: pluriformiteit, betaalbaarheid en vrije keuze, Den Haag. (www.minocw.nl/kabel/nota2/index.html).
- Motta, M. en M. Polo, 1997, Concentration and public policies in the broadcasting industry: the future of television, *Economic Policy: A European Forum*, 25, pp. 293-327.
- Mullainathan, S. en A. Shleifer, 2003, The market for news, mimeo, (<http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers.html>).
- Nalebuff, B., 2000, Competing Against Bundles, Yale School of Management Working Paper, no. ES-02.
- Norris, P., 2004, *Reshaping public broadcasting: the New Zealand experience 1988-2003*, IPPR (Institute for Public Policy Research), Londen.

O'Hagen, J. en M. Jennings, 2003, Public broadcasting in Europe: Rationale, license fee and other issues, *Journal of Cultural Economics*, 27, pp. 31-56.

OECD, 1993, *Competition policy and a changing broadcast industry*, OECD, Paris.

OECD, 1999, Regulation and competition issues in broadcasting in the light of convergence, DAFFE/CLP(99)1.

Owen, B.M. en S.S. Wildman, 1992, *Video economics*, Harvard University Press, Cambridge.

Ploeg, R. van der, 2002, In art we trust, *De Economist*, 150 (4), pp. 333-62.

Raad voor Cultuur, 2003, Vooradvies 2005-2008; Cultuur, meer dan ooit (Te vinden via <http://www.cultuur.nl/cultuurnota/nota0508/adviezen.html>)

Rees, K. van en K. van Eijck, 2003, Media repertoires of selective audiences: The impact of status, gender, and age on media use, *Poetics*, 31, pp. 465-490.

Samuelson, P. A., 1958, Aspects of public expenditure theories, *Review of Economics and Statistics*, 40, pp. 332-38.

SCP, 2001, Trends in de tijd; een schets van recente ontwikkelingen in tijdsbesteding en tijdsordening, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

SCP, 2002, E-cultuur, Een empirische verkenning, Sociaal en Cultureel Planbureau, Den Haag.

Shapiro, C. en H. Varian, 1998, *Information rules: A strategic guide to the network economy*, Cambridge: Harvard Business School Press.

Shy, O., 2001, *The economics of network industries*, Cambridge University Press.

Spence, A. M. en B. Owen, 1977, Television programming, monopolistic competition, and welfare, *Quarterly Journal of Economics*, 91 (1), pp. 103-26.

Waterman, D., 1989-90, Diversity and quality of information products in a monopolistically competitive industry, *Information Economics and Policy*, 4 (4), pp. 291-303.

Waterman, D., 2004, The Effects of Technological Change on the Quality and Variety of Information Products, *mimeo*.

Withers, G., 2003, Broadcasting, in: Towse, R. (ed.), *A handbook of cultural economics*, Edward Elgar, Cheltenham (UK).

