

# Werkdocument

**No 85**

**Economische effecten van omroepbeleid op langere termijn**

Centraal Planbureau, Den Haag, september 1996

Centraal Planbureau  
Van Stolkweg 14  
Postbus 80510  
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80  
Telefax (070) 338 33 50

ISBN 90 563 5059 5

## **Ten geleide**

De publieke omroepen in Nederland hebben sinds de introductie van commerciële televisie in 1989 hun marktaandeelen in kijkers en in reclame-inkomsten zien afnemen. Dit werkdocument gaat in op de financiële houdbaarheid van het publieke bestel in de huidige vorm op lange termijn. Er worden enkele beleidsmodellen bekeken die de financiële positie kunnen verbeteren. Om rekening te kunnen houden met de grote mate van onzekerheid op de mediamarkt, is gebruik gemaakt van drie lange termijn scenario's van het CPB. Er is een eenvoudig model gemaakt waarmee de ontwikkelingen in reclame-inkomsten en omroepbijdrage bekeken kunnen worden, onder verschillende vooronderstellingen en tegen de achtergrond van de drie scenario's tot aan het jaar 2010.

Dit werkdocument is samengesteld door Y. Bernardt, met belangrijke bijdragen van E.J. Bartelsman, T.H. van Hoek, M.A. Koning en J.A. Nijkamp.

F.J.H. Don  
directeur

<b>INHOUDSOPGAVE</b>	<b>Blz.</b>
Samenvatting en conclusies	5
1. Inleiding	23
2. De mediamarkt	24
2.1 Industriële organisatie van de mediamarkt	24
2.2 De televisiemarkt	26
2.2.1 De programmamarkt	27
2.2.2 Reclamemarkt	29
3. De Nederlandse televisiemarkt in historisch perspectief	31
3.1 De programmamarkt	31
3.1.1 Aanbod van televisieprogramma's	31
3.1.2 Vraag naar televisieprogramma's	33
3.1.3 Kostenontwikkelingen publieke en commerciële televisie	37
3.2 De reclamemarkt	39
4. Conclusies uit het verleden en vooruitblik naar de toekomst	45
4.1 Toetreding tot de programmamarkt	45
4.2 De televisiereclamemarkt op langere termijn	50
5. Drie scenario's tot 2015	53
5.1 Nederland in Drievoud	53
5.2 Drie omroepscenario's bij ongewijzigd beleid	55
5.2.1 Vooronderstellingen op hoofdlijnen	55
5.2.2 Uitkomsten bij ongewijzigd beleid	60
5.3 Onzekerheidsvarianten	62
6. Oplossingsrichtingen voor de toekomst	65
6.1 Verhoogde kostenefficiency	65
6.2 Van drie naar twee publieke zenders	66
6.3 Andere financieringsvormen	68
Bijlage I Tabellen	70
Bijlage II Segmentatie en profilering	74
Bijlage III Beschrijving Nederlands omroepmodel	78
Abstract	83
Literatuur	84

## Samenvatting en conclusies<sup>1</sup>

Op verzoek van de commissie Ververs heeft het Centraal Planbureau een kort onderzoek gedaan naar mogelijke toekomstige ontwikkelingen van het publieke omroepbestel. De economische effecten staan centraal in dit onderzoek. Bij de afbakening is er voor gekozen om alleen de publieke televisie te behandelen, hoewel een aantal bevindingen op hoofdlijnen waarschijnlijk ook kan worden doorgetrokken naar de publieke radio.

Doel van het onderzoek is om een beeld te krijgen van de mogelijke bedreigingen en knelpunten waar de publieke televisie in de periode tot globaal 2010 mee zou kunnen worden geconfronteerd bij een ongewijzigd omroepbeleid. De knelpunten die hieruit naar voren komen kunnen vervolgens worden geconfronteerd met beleidsoplossingen, die deze knelpunten kunnen wegnemen of verminderen. Beleidsoplossingen kennen overigens vrijwel altijd plussen en minnen, de effecten van deze oplossingen zijn met ruime onzekerheid omgeven en beleidsbeslissers zullen ook niet-economische factoren in de beschouwing willen betrekken. Studies als deze zijn dan ook niet meer dan hulpmiddelen ter ondersteuning van de publieke besluitvorming. Een aantal denkbare oplossingsrichtingen zijn eerder met het secretariaat van de commissie Ververs doorgesproken, maar alleen het CPB draagt verantwoordelijkheid voor de onderzochte beleidsvarianten en de conclusies die in het onderzoek zijn getrokken.

## De ontwikkelingen in recente jaren

Vanaf de komst van de eerste op Nederland gerichte commerciële zender in 1989 is commerciële televisie in Nederland aan een zeer krachtige opmars begonnen. De publieke zenders die voor 1989 nog 80% marktaandeel hadden op de kijkersmarkt en een monopoliepositie innamen op de (op Nederland gerichte) reclamemarkt hebben in zeven jaar tijd op beide fronten enorm moeten inleveren ten gunste van de nieuwe commerciële toetreders. Het marktaandeel op de kijkersmarkt is in deze periode meer dan gehalveerd, terwijl het marktaandeelverlies op de televisiereclamemarkt zelfs nog scherper was. In de komende twee jaar zal opnieuw een gevoelige aanslag op de marktpositie van de publieke omroepen worden gedaan. De komst van een apart commercieel sportkanaal, dat er in is geslaagd belangrijke rechten van voetbaluitzendingen te verwerven, slaat een nieuwe bres in de marktpositie van de publieke omroepen. Verwacht mag worden dat het marktaandeel van de publieke omroepen hierdoor op korte termijn zal zijn gedaald tot rond de 30%; het relatieve verlies op de reclamemarkt gaat hier dan nog bovenuit. De gevolgen van deze ontwikkelingen zijn

---

<sup>1</sup> Deze samenvatting is een aangepaste versie van de 'executive summary' die in een eerder stadium gepubliceerd is.

ingrijpend te noemen en werken door op verschillende terreinen.

Het eerste, en misschien meest wezenlijke, gevolg is de veranderde rol van de publieke omroep. De taak van de publieke omroep was in het verleden logischerwijs gericht op het bieden van een zo breed mogelijke programmering. Een productaanbod gericht op het bedienen van alle smaakvoorkeuren lag in de rede en de implementatie hiervan door (ideologisch) verschillende omroeporganisaties spoorde hiermee. Een brede programmering door al deze organisaties zorgde bovendien voor enige (kwalitatieve) concurrentie. Met de komst van de commerciële televisie is het publieke bestel niet langer synoniem met Nederlandse televisie en moet de legitimering van dat bestel zijn grond vinden in de toegevoegde waarde die wordt geboden ten opzichte van het commerciële aanbod. De commerciële zenders hebben met andere woorden een deel van de taak van de publieke omroep overgenomen. Dit betreft dan met name het bedienen van de smaakvoorkeuren van consumenten in het 'midden van de smaakverdeling'. Hier zitten de grootste groepen kijkers geconcentreerd, die een commercieel zeer aantrekkelijke doelgroep vormen. De eerste commerciële toetreders en huidige marktleider RTL4 voldoet volledig aan dit profiel. Bij latere toetreders is zichtbaar dat deze iets uit het midden wegschuiven, een ontwikkeling die in de tijd verder kan doorzetten. De uiteinden van de smaakvoorkeuren worden evenwel door de commerciële zenders niet bediend. Hier zitten de qua omvang kleine doelgroepen, die bijvoorbeeld geïnteresseerd zijn in zware informatieve programma's en cultuur (en in gespecialiseerde en/of luxe producten en diensten). Deze situatie is ook in andere landen waarneembaar, maar speelt op een kleine (taal)markt zoals Nederland een relatief sterke rol. Schaalvoordelen en minimaal vereiste schaalomvang van programma's vormen hiervan de achtergrond. Programma's die relatief weinig kijkers trekken zijn zodoende vaak niet rendabel te produceren voor commerciële aanbieders. Wanneer de gehele televisiemarkt aan commerciële aanbieders wordt overgelaten dan zouden bepaalde kijkersgroepen weinig of niets van hun gading vinden in het aanbod.

Een tweede toegevoegde waarde van de publieke omroep ten opzichte van de commercie hangt samen met de commerciële ongebondenheid. Bij het maken van programma's kunnen intrinsieke waarden, in termen van 'maatschappelijke kwaliteit', worden meegewogen. Commerciële aanbieders moeten in een concurrerende omgeving volledig gericht zijn op bedrijfs-economisch resultaat. In het verlengde hiervan wordt vaak gewezen op de onafhankelijkheid van de informatievoorziening, die bij commerciële zenders niet zou zijn gewaarborgd. De vraag die zich hier aandient is waarom een dergelijke argumentatie bijvoorbeeld niet ook op de schrijvende pers van toepassing is, waar immers geen publiek bestel bestaat. Het idee van een 'merit good' is in beginsel niettemin een mogelijke grond van subsidiëring.

Een derde toegevoegde waarde, enigzins in het verlengde van het vorige, is de wens tot

pluriformiteit in met name spirituele en informatieve programma's. Deze factor is in feite een uitvloeisel van de verzuilde maatschappij, maar speelt nog altijd een belangrijke rol in de discussies rond de inrichting van het omroepbestel.

Hoewel op grond van het bovenstaande kan worden geconcludeerd dat er ook in de nieuwe verhoudingen argumenten zijn voor een publieke omroep, is het duidelijk dat de kracht van deze argumenten niet los staat van de belangstelling van de kijker. In de extreme situatie, waarin niemand meer naar publieke programma's kijkt, zijn er ook geen argumenten meer voor publieke omroep. De toegevoegde waarde van de publieke omroep kan niet rechtstreeks aan kijkcijfers worden ontleend, maar verminderde kijkdichtheid kan evenmin worden genegeerd bij een maatschappelijke beoordeling van de functie van het publieke bestel.

Een tweede, en eenvoudiger te duiden, gevolg van commerciële toetreding is de verminderde financierbaarheid van de publieke omroep. De bres die is geslagen in de reclame-inkomsten, en die met de introductie van het nieuwe sportkanaal wordt vergroot, is omvangrijk en heeft er nu al toe geleid dat de omroepverenigingen in een aanzienlijke verliespositie zijn beland die via intering op de (omvangrijke) reserves wordt gedekt. Een dergelijke situatie is uiteraard niet bestendig. Hieraan kan worden toegevoegd dat er twee omstandigheden zijn geweest, die de financiële problemen voor de publieke omroepen hebben verzacht. De eerste is de tariefontwikkeling op de televisie-reclamemarkt, die na een aanvankelijke neerwaartse beweging sterk is hersteld en over de periode 1991-1994 in reële termen met ruim 3% per jaar is toegenomen. De tweede financieel gunstige factor is de sterke uitbreiding van het reclame-aanbod van de publieke televisie. In relatieve termen is het reclame-aanbod met 35% gestegen, terwijl de aanbodstijging van de reclame in de dichtbekeken avonduren hier zelfs nog bovenuit is gegaan. Zonder deze ontwikkeling zouden de financiële problemen van de publieke omroep veel eerder zijn opgetreden en de omvang van het financiële probleem veel aanzienlijker zijn geweest dan nu het geval is. Hiermee zijn wel alternatieve kosten gemoeid: er is ingeleverd op een onderscheidend element van de publieke omroep (in casu weinig reclame). Momenteel zit de publieke omroep ongeveer aan de maximaal toegestane reclame-omvang. De bereidheid van de politiek om de reclame-intensiteit verder te verhogen dan wel de kijk- en luistergelden te verhogen lijkt gering (rapport commissie Ververs, pagina 65). Daarmee is de financierbaarheid van de publieke omroep in de toekomst een punt van zorg.

Een derde gevolg van commerciële toetreding is een stijging van de programmakosten. Met name de kosten van uitzendrechten van evenementen, de salarissen van 'sterren' en de aankoopkosten van populaire films zijn explosief gestegen. Deze ontwikkelingen hebben de publieke omroep niet onberoerd gelaten, al is deze kostenstijging voor de publieke zenders minder geweest dan voor de commerciële aanbieders. De reden hiervan

ligt in het feit dat de publieke omroep in de slag om met name de 'rechten en de sterren' niet als winnaar naar voren is gekomen. Het ongunstige effect hiervan is tot uiting gekomen en komt nog steeds tot uiting in marktaandeelverlies. Wel is het zo dat ook buiten de absolute topattracties een doorwerking van deze op vraagtoename geïnspireerde kostenstijging waar te nemen is geweest.

Op andere gebieden zijn de gevolgen van commerciële toetreding voor de publieke omroepen veel geringer geweest. Zo is niet waar te nemen dat de publieke zenders op een wezenlijk ander programma-aanbod zijn overgestapt (bijvoorbeeld een meer commerciële programmering of juist een tegenovergestelde ontwikkeling), hoogstens is sprake geweest van een betere afstemming van de programmering van de zenders en een wat meer op reclame-inkomsten afgestemde tijdsprogrammering.

### **Toekomsttrends**

De kernvraag voor de toekomst is in hoeverre de in het verleden gesignaleerde trends zullen doorzetten en welke structurele veranderingen er mogelijk kunnen optreden. Hieronder wordt eerst kort stilgestaan bij de richting van de ontwikkelingen, later worden getalsmatige invullingen in drie scenario's geschetst. Achtereenvolgens wordt ingegaan op de programmamarkt (kijkersmarkt en kostenontwikkeling) en de reclamemarkt (totale marktontwikkeling en marktaandeel publieke omroep).

### **Programmamarkt: marktaandeelverlies zet door**

Zolang er toetreding van nieuwe zenders plaatsvindt zal er verdunning van de kijkersmarkt optreden voor bestaande zenders. Meest bedreigend voor de publieke omroep zijn toetreders in die segmenten waar de publieke omroep een relatief sterke positie heeft. Een succesvolle commerciële zender in het informatiesegment zou bijvoorbeeld een grote nieuwe bres slaan in het aandeel van de publieke zenders op de kijkersmarkt. Ook toetreding die niet in eerste aanleg concurreert met het programma-aanbod van de publieke zenders kan gevolgen hebben voor de positie van de publieke omroep. Dynamische effecten van dergelijke concurrentie kunnen ertoe leiden dat bestaande commerciële zenders zich (moeten) herpositioneren zodat indirect meer concurrerend aanbod ontstaat met het publieke aanbod. Het is in ieder geval moeilijk voorstelbaar dat additionele toetreding geen enkel effect op de positie van publieke zenders zal hebben. Voortgaande commerciële toetreding tot de televisiemarkt wordt door verschillende factoren in de hand gewerkt, die alle te maken hebben met afnemende toetredingsbarrières.

Toetreding wordt in de huidige situatie nog beperkt door technologische factoren. Schaarse kabelcapaciteit, al of niet in samenhang met het beleid van de kabelexploitan-



ten en hoge vaste kosten van satellietontvangst- en decodeerapparatuur hebben een beperkende invloed op het televisie-aanbod. Er is ook nog een, overigens zeer beperkt, aantal huishoudens dat niet op de kabel kan worden aangesloten. Hoewel de aard en het tempo van de technologische ontwikkeling onzeker is, is de algemene richting duidelijk. Digitale televisie is in aantocht en is in sommige landen al een feit. Hierdoor kan het aanbod van kabelcapaciteit naar verwachting bijna verdrievoudigen. Satellietverbindingen kunnen een nog veel grotere aanbodstijging mogelijk maken. Belangrijke kostendalingen van verbindingen en randapparatuur zullen schotelbezit en nieuwe producten als pay-per-view op korte termijn aanzienlijk attractiever maken voor de consument. Vernieuwingen in ontvangstapparatuur, zoals digitalisering en integratie van audio, televisie en computerapparatuur, maken bovendien nieuwe media toegankelijker voor de consument. De technologie zal al met al op afzienbare termijn geen wezenlijke toetredingsbarrière meer zijn.

Een tweede kernfactor die belangrijke extra toetreding mogelijk maakt is gelegen in een verlaging van de minimale schaalomvang van zenders. Deze ontwikkeling hangt ten eerste samen met de ontwikkeling van de reclame-markt of beter gezegd de opbrengst per kijkerminuut. Wanneer deze opbrengst sterker groeit dan de reële kostenontwikkeling van de programma's dan daalt de minimaal vereiste schaalgrootte. Ten tweede daalt de minimaal vereiste schaalgrootte door 'narrowcasting' (programmering gericht op zeer specifieke doelgroepen). Terwijl de eerste categorie toetreders zich richt op het midden van de smaakverdeling kunnen nieuwe categorieën toetreders in niches binnendringen, waarbij een relatief homogene doelgroep wordt bereikt. Deze grotere fijnmazigheid in het bereik vertaalt zich in een hogere reclame-opbrengst per kijker en daarmee een relatief lager minimaal vereist schaalniveau. Dat dergelijke ontwikkelingen nog verder op gang zullen komen moet ook worden gezien tegen de achtergrond van de relatief zeer jonge commerciële televisiemarkt in Nederland. Deze markt is amper zeven jaar oud en er is nog geenszins sprake van een rijpe, uitgekristalliseerde markt. Daarnaast zal internationalisering van mediamarkten en media-aanbieders het minimaal vereiste schaalniveau drukken. Aanbieders die meerdere geografische markten bedienen kunnen (een deel van) de kosten spreiden over meerdere markten en daarmee met een relatief kleinere schaal in individuele landen opereren.

Ten slotte wordt hier nog gewezen op nieuwe producten. Betaaltelevisie is hier het meest belangrijk, maar ook bijvoorbeeld commerciële regionale televisie kan hiertoe worden gerekend. Betaaltelevisie in de vorm van abonneetelevisie kan door koppeling van twee financieringsbronnen ook met lagere minimale schaalniveaus opereren. Voorwaarde is hier uiteraard wel dat de consument bereid blijkt om de vereiste minimale abonnementsprijs te betalen.

De centrale conclusie is dat het proces van toetreding op afzienbare termijn nog niet zal

stagneren en dat toetreding vanuit allerlei richtingen kan komen (narrowcasters, betaaltelevisie, regionale televisie, themazenders, buitenlandse aanbieders) en dat het effect hiervan een verdunning van het marktaandeel van de publieke omroep -en ook van de bestaande commerciële partijen - zal zijn. Wel ligt het in de rede dat het tempo van toetreding gematigder zal zijn dan in de achterliggende zeven jaar. Het verdwijnen van een min of meer absolute toetredingsbarrière is van een andere orde dan die van een geleidelijke reductie van (relatieve) toetredingsbarrières.

### **Programmamarkt: beheerste reële kostenstijgingen**

De sterke kostenstijgingen uit het recente verleden zullen gaandeweg gaan afzwakken. De explosieve groei van de kosten van rechten en sterren vlakt af naarmate toetreders verder uit het centrum van de smaakverdeling toetreden en naarmate op lange termijn het aanbod van 'rechten en sterren' in zekere mate reageert op de (hoge) prijs. Het binnenhalen van 'sterren en rechten' is op een zich ontluikende markt van groot strategisch belang. Hierdoor worden 'rents' geboden die uitgaan boven wat op een meer rijpe, uitgekristalliseerde markt worden betaald. Aangenomen mag worden dat het tempo van de prijs- en kostenontwikkeling in de toekomst geleidelijk afvlakt. De kosten met betrekking op de technologie; zoals kosten van doorgifte en productie, zullen bovendien kunnen afnemen. Daarnaast geldt dat de kosten voor de meeste programma's en de organisatiekosten worden gedomineerd door personeelskosten die geen betrekking hebben op bijzonder schaarse arbeid. De kostenontwikkeling hier sluit aan bij de gemiddelde arbeidskostenontwikkeling, zoals die ook in andere bedrijfstakken is waar te nemen.

### **Reclamemarkt: reële groei zet door, publieke omroep verliest marktaandeel**

Om de mogelijke ontwikkeling van de reclame-inkomsten van de publieke omroepen te schetsen moet een aantal stappen worden doorlopen. De eerste stap is de ontwikkeling van de totale reclamevraag richting uiteenlopende media. Deze vraagontwikkeling mag op langere termijn geacht worden redelijk sterk samen te hangen met het groeitempo van de economie in het algemeen en die van de bedrijfsinvesteringen in het bijzonder.

De tweede stap is de bepaling van de verdeling van de reclamebestedingen over verschillende media. Hiervan kan worden opgemerkt dat vraag richting nieuwe media, zoals electronic marketing, naar verwachting sterker dan gemiddeld zal toenemen, terwijl de vraag naar de meer traditionele printmedia wat achterblijft bij de gemiddelde vraag. De vraag naar televisiereclame zal een middenpositie innemen in dit spectrum. Zonder te veel op de verschillende technische samenhangen in te gaan, wordt hier vastgesteld dat redelijke aannames neerkomen op een groei van de televisiereclamemarkt die iets uitgaat boven de reële investeringsgroei.

Voor de publieke omroepen is in eerste aanleg de tariefontwikkeling van belang (ervan uitgaande dat geen reclame-intensivering plaatsvindt). De tarieven in termen van 'gross rating points' omvatten zowel nominale (inflatie) als reële grootheden (zoals bevolkingsomvang, gemiddelde kijktijd, reëel inkomen kijkers). Ten slotte geldt dat schaarsteverhoudingen relatieve prijzen beïnvloeden, of, afhankelijk van de prijsgevoeligheid van vraag en aanbod, ook in bepaalde mate in de tarieven neerslaan. Deze tariefontwikkeling zal op lange termijn een reële groei te zien geven. Wel moet worden verwacht dat de publieke omroep de gemiddelde tariefontwikkeling niet geheel zal kunnen volgen. De publieke omroep is beperkt in termen van reclame-gerichtheid en in termen van reclame-mogelijkheden. Zo kan de publieke omroep niet sterk inspelen op meer vraag naar programma-onderbrekende reclame en sponsoringsmogelijkheden, kan de publieke omroep bij de vigerende doelstellingen niet commerciëler programmeren dan wel zich niet ontwikkelen tot een 'narrowcaster'. Ook al zijn er hierdoor redenen om aan te nemen dat de tariefontwikkeling voor de publieke omroep achter zal blijven bij die van de gemiddelde commerciële zender, dan nog lijkt een reële tariefstijging ook voor de publieke omroepen realiseerbaar. Dit is een positieve ontwikkeling voor de publieke omroep, omdat hieraan, ceteris paribus, een reële inkomstenstijging is verbonden. Dit laat overigens onverlet dat er tijdelijk prijzenoorlogen kunnen optreden, die op korte termijn uiterst negatieve tariefontwikkelingen kunnen meebrengen. Veel problematischer voor de publieke omroepen is de volumekant. Met het verlies aan marktaandeel op de kijkersmarkt daalt het aantal 'gross rating points'. Dit volumeverlies wordt nog versterkt doordat een verschuiving van kijkers van relatief reclame-extensieve naar reclame-intensieve zenders en een mogelijke gemiddelde reclame-intensivering bij de commerciële zenders additionele volumewinst voor de commerciële zenders betekent.

Per saldo zal de televisiereclamemarkt een reële groei vertonen, waarvan een relatief groot deel in de tarieven neerslaat. De tariefstijging van de publieke omroep blijft hier wat bij achter, terwijl het volumebeeld voor de publieke omroep in samenhang met de ontwikkeling op de kijkersmarkt negatief zal zijn.

Afsluitend wordt opgemerkt dat er een consistente positieve samenhang is tussen de ontwikkeling op de reclamemarkt en toetreding (en daarmee het publieke marktaandeel) tot de kijkersmarkt. Hoe gunstiger de ontwikkeling op de reclamemarkt, hoe sterker de toetreding en hoe lager het marktaandeel van de publieke omroep. Hier zit in termen van de financiële uitkomsten voor de publieke omroep een compenserend mechanisme. Tot slot kan ook worden opgemerkt dat hogere economische groei en daarmee een gunstiger ontwikkeling van de reclamemarkt gepaard gaat met een relatief hogere arbeidsproductiviteit, met als gevolg ook een gunstige ontwikkeling van de reële arbeidskosten.

### **Drie omroepscenario's tot 2010**

Bij de vormgeving van de omroepscenario's is uitgegaan van de hierboven beschreven samenhangen inzake toetreding en het aandeel van de publieke omroep op de kijkersmarkt, reclamemarktontwikkeling en kostenontwikkeling. Waar mogelijk is gebruik gemaakt van de in 1992 door het CPB gepubliceerde scenario's in 'Nederland en Drievoud'. De uitkomsten zijn overigens niet rechtstreeks aan deze scenario's te ontleen. Ten slotte is uitgegaan van ongewijzigd omroepbeleid in termen van programmering, organisatie en regelgeving. De knelpunten die kunnen ontstaan rond de financierbaarheid staan centraal, maar deze worden aangevuld met een iets bredere beschouwing over de positie en betekenis van de publieke omroep. De onzekerheden waarmee de uitkomsten zijn omgeven zijn bijzonder groot. Om deze reden zijn de effecten van een andere invulling van diverse belangrijke vooronderstellingen nader bekeken. De uiteindelijke resultaten worden met het oog op de uitkomsten hiervan weergegeven in termen van (royale) bandbreedtes.

#### *Balanced Growth: turbulente mediamarkten*

In het BG-scenario is sprake van een sterke economische groei, een krachtige internationalisering, een dynamische technologische ontwikkeling en een liberale wet- en regelgeving. Dit scenario wordt verder gekenmerkt door innovatief ondernemerschap, waarbij nieuwe - ook relatief kleine - bedrijven de gevestigde ondernemingen onder druk zetten en aanzetten tot voortdurende efficiencyverbetering. Nieuwe producten, zoals betaaltelevisie, ontwikkelen zich sterk in dit scenario. Deze ontwikkeling wordt gedragen door scherpe kostendalingen van technologie en een grote ontvankelijkheid van de consument voor nieuwe, meer interactieve, producten. Toetredingsbelemmeringen worden in dit scenario in een hoog tempo geslecht: technologische knelpunten verdwijnen en de minimale schaalgrootte daalt sterk door optimale 'narrowcasting', door internationalisering en vooral door een zeer gunstige ontwikkeling van de reclamemarkt en een flink groeiende betaaltelevisiemarkt. Nichespelers in de vorm van sterk gespecialiseerde doelgroep- en themazenders weten succesvol te penetreren. Ondanks de zeer gunstige ontwikkeling van de reclamemarkt in samenhang met de sterke economische groei staan de meeste televisiezenders bij tijd en wijle onder sterke druk. De zeer scherpe concurrentieslag op de kijkersmarkt is hiervan de oorzaak en naast zeer succesvolle zenders zijn er in dit scenario ook verliezers. Sommige zenders die in de verdrukking zitten weten zich uiteindelijk te handhaven door herpositionering, maar anderen worden tot marktuittreding gedwongen. Alleen de sterkste zenders in een groot aantal uiteenlopende segmenten blijven over.

BG is het scenario met de meeste toetreding en het grootste marktaandeelverlies voor de publieke omroepen. Het marktaandeel van de publieke omroepen wordt in dit

scenario teruggedrongen tot een minimumniveau, waarbij de publieke omroep uitsluitend nog een betekenisvolle positie inneemt bij niet door de commerciële zenders aangeboden programma's in de sfeer van cultuur, educatie en religie en een deel van de informatieprogramma's. Op deze terreinen is de 'performance' van de publieke omroepen beter dan die van commerciële toetreders. Bij de overige programmasoorten verliezen de publieke netten marktaandeel. Het financierbaarheidsprobleem wordt echter getemperd doordat dit tevens het scenario is met de meest gunstige ontwikkeling van de reclamemarkt en de geringste stijging van de reële arbeidskosten.

*European Renaissance: Europese mediaconglomeraten*

In het ER-scenario is sprake van een sterke Europese integratie, maar een wat minder sterke groei van de internationale handel tussen de grote regionale blokken in de wereld. Economies of scale en economies of scope zijn belangrijk in deze wereld en dit werkt verticale integratie en strategische allianties tussen grote mediaconcerns in de hand. Het zijn deze grote Europese mediaconcerns, die de toon zetten op de televisiemarkt. Nieuwe zenders worden opgericht door deze concerns en succesvolle nieuwkomers worden vaak overgenomen. De grote aanbieders benutten economies of scale en economies of scope door zowel verschillende geografische markten als een groot aantal aanpalende zenders te bedienen. Hiermee kan ook sterk worden ingespeeld op de behoeften van adverteerders: reclame-pakketten worden aangeboden, waarmee een groot bereik via verschillende zenders wordt behaald en de schaalvoordelen die ook aan de reclamekant spelen zorgen voor gunstige mogelijkheden voor tariefstelling richting de adverteerder. Het marktaandeel van de publieke omroepen valt in dit scenario duidelijk terug, maar minder dan in het BG-scenario. De concurrentie en toetreding is wat minder sterk dan in het BG-scenario. Een belangrijke bedreiging in dit scenario ligt in commerciële informatiezenders met een uitgebreid Europees netwerk van journalisten en toprepresentatoren. De publieke omroep wordt hierdoor getroffen, maar kan wel op nagenoeg alle productmarkten een zekere positie vasthouden. De ontwikkelingen op de reclamemarkt zijn vrij gunstig met een behoorlijke reële groei van de reclame-tarieven. De reële kostenontwikkeling is gematigd en gaat marginaal uit boven die in het BG-scenario.

*Global Shift: status quo*

Het GS-scenario wordt gekenmerkt door een lage economische groei en een trage technologische ontwikkeling binnen Europa. Europa blijft economisch achter bij andere landen en reageert hier onder meer op door meer marktbescherming. De zwakke economische ontwikkeling gaat gepaard met een zwakke koopkrachtontwikkeling en een hoge werkloosheid. Het sociaal-culturele klimaat is weinig op vernieuwing gericht, zowel aan de kant van bedrijven als aan de kant van de consument. De reclamemarkt

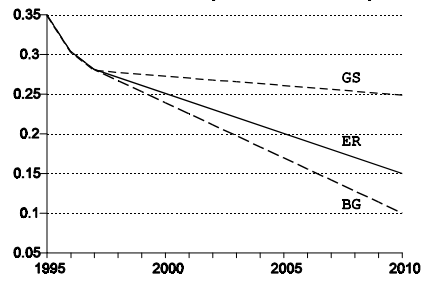
ontwikkelt zich matig in dit scenario en lage productiviteitsstijgingen vertalen zich in relatief hoge reële kostenstijgingen. Toetredingsbarrières nemen maar zeer langzaam af in dit scenario en de toetreding is beperkt. Betaaltelevisie komt niet succesvol van de grond, door hoge prijzen en een geringe ontvankelijkheid van de consument voor deze dienstverlening. De toetreding die plaatsvindt is meer gericht op het midden van de smaakverdeling dan op de niches in de uiteinden. Dit leidt tot terugkerende concurrentieslagen tussen met name commerciële omroepen en heeft een zeker 'stop-go' karakter. De gevolgen voor de publieke omroep zijn vooral indirect: het marktaandeel op de kijkersmarkt loopt zeer langzaam wat terug.

In de drie grafieken op de volgende pagina zijn de uitgangspunten voor de scenario's op het gebied van kijktijdaandeel, reclamemarkt en kostenontwikkeling<sup>2</sup> grafisch weergegeven. Het publieke marktaandeel op de kijkersmarkt is in het Global Shift scenario vrij maximaal ingeschat, dat in Balanced Growth vrij minimaal. De reclameontwikkelingen worden bepaald door de veronderstelde samenhangen en de economische en demografische ontwikkelingen in de scenario's van Nederland in Drievoud. Voor de kostenontwikkeling is eveneens aangesloten bij Nederland in Drievoud.

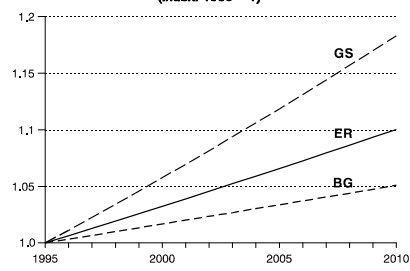
---

<sup>2</sup> De kosten en reclamebestedingen zijn in reële termen weergegeven, dat wil zeggen gecorrigeerd voor de prijsstijging van de gezinsconsumptie in de scenario's.

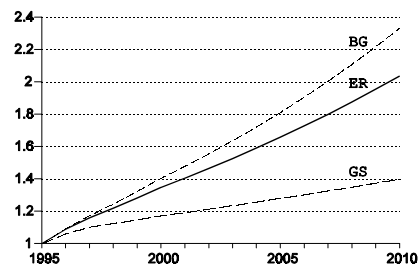
**Marktaandeel van publieke omroep**



**Reële kosten van publieke omroep**  
(Index: 1995 = 1)



**Reële reclame bestedingen**  
(Index: 1995 = 1)



## Resultaten

Om de financierbaarheidsproblemen in beeld te brengen is ervoor gekozen om de kijkgeld<sup>3</sup> als sluitpost te nemen. De scenario-uitkomsten laten zien dat een sluitende begroting in de scenario's neerkomt op een stijging van de reële kijkgeld<sup>3</sup> in de orde van grootte van 30 tot 40% in 2010. Per huishouden betekent dit een reële stijging van de kijkgeld<sup>3</sup> in de orde van 15% tot 20% in 2010. Het aandeel van de kijkgeld<sup>3</sup> in de totale financiering van de publieke omroep neemt in alle scenario's duidelijk toe. Terwijl de reële kosten voor de consumenten toenemen, neemt de kijktijd naar publieke omroep in alle scenario's af. Naast een financierbaarheidsprobleem komt daarmee ook de vraag naar de gewenste omvang en reikwijdte van de publieke omroep om de hoek kijken. De kijker zal het gevoel kunnen krijgen steeds meer te moeten betalen voor steeds minder.

Deze resultaten zijn zoals gemeld met grote onzekerheid omgeven. Om deze reden zijn diverse varianten gemaakt om de gevoeligheid van de veronderstellingen voor de resultaten te bekijken. Hieruit komt naar voren dat enige afwijkende veronderstellingen omtrent coëfficiënten en samenhangen niet zwaar wegen voor de resultaten. Cruciaal zijn daarentegen de uitgangspunten voor het aandeel van de publieke omroep op de kijkersmarkt, de reclame-tariefontwikkeling en de reële kostenstijging. Consistentie vereist een bepaalde samenhang tussen deze uitgangspunten, maar dit geeft nog geen uitsluitsel over de juiste getalsmatige 'mix' van de uitgangspunten. Andere getalsmatige combinaties zijn binnen bepaalde grenzen evenzeer denkbaar. De meest arbitraire veronderstelling is die van het kijkersmarktaandeel. Deze hangt bijvoorbeeld mede af van het type toetreders en de mate waarin deze in de smaak vallen bij de consument. Deze veronderstelling blijkt bovendien zwaar te wegen voor de resultaten. Eerder is aangegeven dat het marktaandeel bij Balanced Growth vrij minimaal en bij Global Shift vrij maximaal is ingeschat. Tegen deze achtergrond zijn de effecten bekeken van een hoger marktaandeel in BG en een lager marktaandeel in GS, beide bij gelijkblijvende uitgangspunten ten aanzien van andere grootheden. Voor BG is nu uitgegaan van een marktaandeel van 15% in 2010 en voor GS van 20% in 2010. Deze verschuiving zorgt voor het verder oprekken van de bandbreedtes in termen van financiële uitkomsten. De reële toename van de kijkgeld<sup>3</sup> per huishouden komt nu te liggen tussen ongeveer 10% in BG (was ruim 20%) en bijna 30% in GS (was ruim 15%). Er moet op worden gewezen dat ook deze grotere bandbreedtes niet zomaar geacht mogen worden de hoeken van het speelveld af te palen: uitkomsten buiten deze bandbreedte zijn niet ondenkbaar.

De centrale conclusie is evenwel dat het waarschijnlijk moet worden geacht dat de

---

<sup>3</sup> Dat deel van de omroepbijdrage dat betrekking heeft op de financiering van publieke televisie.



maatschappelijk aanvaardbaar geachte financiering van de publieke omroep in de toekomst problematisch zal kunnen worden. Wanneer er geen bereidheid is de kijkgeden te verhogen dan zullen andere structurele oplossingen moeten worden gezocht om de financierbaarheid te kunnen garanderen. De ingrijpendheid van de vereiste maatregelen is moeilijk te duiden: in sommige omgevingen kan wellicht worden volstaan met niet al te ingrijpende maatregelen, in andere zal een veel radicalere ingreep nodig zijn om een financierbare publieke omroep in de toekomst te handhaven.

### **Oplossingsrichtingen**

Naast de mogelijkheid van verhoging van de kijkgeden, zijn twee andere oplossingsrichtingen verkend om de financierbaarheid van de publieke omroep te verbeteren. De eerste is een kostenreductie door reorganisatie van de omroepverenigingen. Dit voorstel heeft de meeste verwantschap met het voorstel van de commissie Ververs. De kostenimplicaties van dat voorstel voor de langere termijn zijn evenwel niet bekend. Om deze reden is gekeken naar de totale kostenreductie die nodig is om een sluitende begroting te realiseren in 2010. De tweede oplossingsrichting is een vermindering van het aantal publieke zenders van de huidige drie naar twee zenders in de toekomst. Dit leidt eveneens tot een kostenreductie en heeft bovendien doorwerkingen naar de reclame-inkomsten. Tot slot wordt nog kort gekeken naar twee mogelijk interessante beleidsrichtingen, namelijk programmafinanciering en financiering uit de algemene middelen in plaats van uit de omroepbijdrage. Bij het beoordelen van de oplossingsrichtingen kan niet worden volstaan met te kijken naar de effecten op financierbaarheid. Andere criteria die een rol spelen zijn kwaliteit, pluriformiteit, stabiliteit en de uitwerking op de audio-visuele industrie. Deze criteria worden werkende weg besproken.

#### **Oplossingsrichting 1: verhoogde kostenefficiency**

Een efficiency-probleem verbonden met het huidige bestel is dat acht grote omroeporganisaties plus de NOS en nog vele kleine organisaties, samen drie netten bedienen. In vergelijking met de commerciële omroepen is dit een pregnant verschil: daar is sprake van ten hoogste één aanbieder per zender en ook worden meerdere zenders soms bediend door één organisatie. Dit levert schaalvoordelen op en gaat gepaard met relatief lage overheadkosten. De publieke netten zijn in vergelijking hiermee kosten-inefficiënt. In een variant is bezien welke kostenreducties nodig zijn in de verschillende scenario's om een sluitende begroting te krijgen. Hieruit blijkt dat een kostenreductie van 10% tot 15% over de periode 1995-2010 voldoende zou zijn om deze doelstelling te realiseren. Hierbij moet wel worden aangetekend dat hieromheen flinke bandbreedtes moeten worden aangebracht: een behoedzame benadering, waarbij uitgegaan wordt van ongunstige uitgangspunten, impliceert een vereiste kostenreductie van ongeveer 20%.

Ook het realiseren van een kostenreductie met 15% moet niet worden onderschat. Bedacht moet worden dat er verschillende kostencategorieën zijn, zoals bijvoorbeeld de inkoopkosten van programma's en de technische productiekosten die niet door de omroeporganisaties zelf worden bepaald. Wanneer alleen gekeken wordt naar de door de omroeporganisaties zelf te beïnvloeden kostencategorieën dan zal het met andere woorden om een (veel) grotere kostenreductie gaan dan de genoemde 15%. Daarmee is dan sprake van een vrij omvangrijke taakstelling.

De implicaties van het voorstel van de Commissie Ververs voor de kostenontwikkelingen zijn moeilijk te duiden; veel hangt af van de reacties van publiek, omroeporganisaties en netwerkbeheerder. Dit geldt niet alleen voor de financierbaarheid, maar ook voor de beoordeling van zaken als kwaliteit, diversiteit, pluriformiteit en stabiliteit. Wanneer de gecombineerde eis van betalende leden en omroepverkiezingen ertoe leiden dat bepaalde omroeporganisaties verdwijnen dan wel marginaliseren dan zullen kostenreducties optreden, maar tegelijkertijd zal dan de pluriformiteit afnemen. De stabiliteit is een ander punt. Het is de vraag in hoeverre omroepen kunnen omgaan met wisselende verkiezingsuitslagen en daarmee verbonden jaarlijkse schommelingen in uitzenduren. Samenwerking tussen omroepen is hier mogelijk een optie, planning op langere termijn wordt er niet eenvoudiger door. De uitkomsten in termen van kwaliteit hangen af van de incentives die het vasthouden van leden en verkiezingen met zich meebrengen. Wanneer het meeste succes valt te behalen door het midden van de smaakverdeling op te zoeken, waar de meeste kijkers en mogelijk ook de meeste kiezers zitten, dan kan sprake zijn van een opschuiven in de richting van de commerciële aanbieders. De kiezers stemmen dan twee keer: een keer impliciet middels kijkgedrag en daarmee voor commercieel aanbod en een keer via het stembiljet voor publieke omroepen. Dit zou in beginsel kunnen leiden tot minder zendtijd voor omroeporganisaties die de uiteinden van de smaakvoorkeuren bedienen.

### **Oplossingsrichting 2: Van drie naar twee publieke zenders**

Een vermindering van het aantal publieke netten gaat gepaard met een kostenbesparing die de financierbaarheid van de publieke televisie kan verbeteren. Uit de kostenraming voor twee publieke zenders blijkt dat deze optie in termen van financierbaarheid sterk scoort. Hierbij is in eerste instantie verondersteld dat de kosten proportioneel dalen, dat wil zeggen dat er ofwel omroeporganisaties verdwijnen ofwel organisaties fuseren en dat bij de verdeling van zendtijd van verschillende programmasoorten (inclusief herhalingsprogrammering) dezelfde verhoudingen blijven gelden.

Uit de berekeningen blijkt dat de financierbaarheidsproblemen nu omslaan in een financieringsoverschot. Dit overschot is dusdanig dat nu zelfs een verlaging van de reële kijkgeden per huishouden met zo'n 25% tot 30% over de periode 1995-2010 mogelijk

wordt, in plaats van de eerdere stijging met 15 tot 20%. Deze ontwikkeling heeft te maken met het feit dat de kostenreductie substantieel is - eenderde van de totale kosten - en dat de totale kosten groter zijn dan de kijkgeden. De reclame-inkomsten van het verdwenen net komen te vervallen, maar voor een (klein) deel worden deze weer gewonnen door de andere twee netten. Aangenomen is dat marktaandeel hiervoor maatgevend is, zodat het leeuwedeel van de verloren reclame-inkomsten naar de commerciële zenders gaat.

In een eerste variant bij deze oplossingsrichting is gekeken wat de effecten zijn wanneer het aantal omroeporganisaties niet afneemt, zodat het vaste deel van de kosten (ingeschat op ongeveer 30%) niet kan dalen. De uitkomsten zijn dat de reële kijkgeden nog steeds kunnen afnemen in de beschouwde periode, met rond de 10% per huishouden. Een tweede variant laat de effecten zien wanneer de kijkers van publieke omroepen sterk gehecht blijken te zijn aan de publieke programmering, zodat bij opheffing van één net de kijkers van dat net grotendeels naar de overgebleven publieke netten blijven kijken en minder dan eerder aangenomen naar de commerciële zenders overstappen. In BG, waar de publieke omroep in 2010 zeer klein is, is dit effect het sterkst ingezet, in GS het minst. De uitkomsten van deze variant zijn zeer positief voor de kijkgeden, die nu in alle scenario's met ongeveer 30% kunnen afnemen. In tabel 1 zijn de uitkomsten van de besproken oplossingsrichtingen te zien.

Het financiële resultaat van het verkleinen van de omvang van het publieke bestel is dermate positief dat verondersteld mag worden dat de financierbaarheid van de publieke omroep in dit geval ook onder ongunstige omstandigheden gehandhaafd blijft. Wanneer minder ongunstige omstandigheden zich voordoen dan kan worden geïnvesteerd in kwaliteitsverbetering van de publieke programma's of in prijsverlaging voor de consument. De uitkomst in termen van kwaliteit hangt hiervan af, maar uitgaande van een gelijk uitgangspunt van budgettaire neutraliteit in alle varianten, is het kwaliteitsaspect dan positief te beoordelen.

Een ander voordeel betreft de stabiliteit van deze oplossingsrichting. De reclameafhankelijkheid neemt sterk af, waardoor nieuwe financierbaarheidsproblemen in de toekomst en eventuele erratische prijsbewegingen op de reclamemarkt relatief weinig gevolgen hebben voor de financiële positie van de publieke omroep. Een minder gunstige score is er op het punt van de pluriformiteit. Wanneer omroeporganisaties verdwijnen of minder zendtijd krijgen dan worden bepaalde geluiden niet of minder gehoord. Daarnaast daalt de publieke televisie uiteraard in omvang, zowel in uitzendminuten als in kijkminuten.

*Tabel 1 Uitkomsten oplossingsrichtingen*

	BG	ER	GS
	toename in procenten voor reële kijkgeld per huishouden		
Basisvariant	+21	+17	+17
Terug naar 2 publieke zenders	-24	-27	-29
2 zenders, zonder daling vaste kosten	-8	-10	-12
2 zenders, met terugkoppeling kijkers	-29	-32	-31
	benodigde kostendaling in procenten bij reëel constant kijkgeld		
Grotere kostenefficiency	-15	-11	-10

Tot slot wordt hier ingegaan op twee alternatieve financieringsvormen. Een eerste is het invoeren van meer 'programmafinanciering' in plaats van de geldende uurvergoedingen. Op zichzelf leidt zo een verandering niet tot een betere financiële positie. Een accentverlegging richting meer programmafinanciering ten koste van vaste uurvergoedingen kan leiden tot een groter onderscheidend vermogen van de publieke omroep, terwijl de concurrentie tussen omroeporganisaties kan toenemen. Hierdoor wordt het maken van meer eigen producties gestimuleerd, die de (nationale) audiovisuele industrie ten goede komen. Een lastig punt is echter de beoordeling van 'goede programmering', die advies- en beslisstructuren vereisen en voor de nodige controverses kunnen zorgen.

De tweede alternatieve vorm is financiering van het publieke bestel via de algemene middelen, in plaats van via de omroepbijdrage. De verplichte omroepbijdrage voor bezitters van een radio en later televisie is geïntroduceerd in de jaren veertig, tijdens de oorlog. Het feit dat het bezit van radio- en televisietoestellen niet voor iedereen was weggelegd, maakte het logisch dat het gebruik van de diensten ervan niet hoofdelijk werd omgeslagen. Tegenwoordig is er gemiddeld per huishouden meer dan één televisietoestel aanwezig en is het aantal huishoudens zonder televisie zeer gering. Hierdoor ligt het innen van kijk- en luistergeld via algemene belastingbetaling steeds meer voor de hand. Dit levert bovendien een kostenbesparing op doordat de relatief hoge inningskosten kunnen afnemen. Het gaat om een bedrag van f 56 mln in 1995, op een 'bruto' omroepbijdrage van f 1053 mln. Het probleem van de 'zwartkijkers' is daarmee ook grotendeels opgelost. Voor een deel van de kijk- en luistergelden wordt deze suggestie ook door de Commissie Ververs gedaan, namelijk de onderdelen die niet direct met publieke omroep te maken hebben, zoals een deel van het budget van de wereldomroep.

### **Tot slot**

De verschillende varianten hebben voor- en nadelen. Op het punt van de financierbaarheid scoort de optie van twee zenders sterk. Deze optie zorgt voor een zekere kostenreductie, die omvangrijker is naarmate er ook meer vaste kosten gereduceerd kunnen worden. Bij een ongunstige toekomstige omgeving voor de publieke omroep bieden minder vergaande oplossingen onvoldoende soelaas in termen van financierbaarheid. Ten aanzien van de niet-financiële criteria is het beeld gemengd. De optie van twee netten betekent een kleinere publieke omroep in termen van zendminuten en kijktijd, met mogelijk ook minder pluriformiteit. Het onderscheidend vermogen van de publieke omroep zou in deze variant kunnen toenemen door meer financiële middelen voor de resterende netten. Dit maakt bijvoorbeeld meer eigen producties mogelijk.

De uitkomsten van de oplossingen die zijn aangedragen door de commissie Ververs hangen sterk af van gedragsreacties van omroeporganisaties, netbeheerder, consumenten en kiezers en de toekomstige economische en politieke omgeving. Wanneer het aantal omroeporganisaties afneemt dan zullen kostenreducties optreden, maar dan zal, net als bij de optie van twee zenders, mogelijk ook de pluriformiteit afnemen. Het effect op de audio-visuele sector is in alle situaties met kostenreducties een vermindering van de vraag. Dit effect is het sterkst bij de optie van twee zenders. Deels wordt dit effect opgevangen door meer vraag van commerciële zenders. Kwaliteitsverbetering in termen van meer eigen producties of in het algemeen meer onderscheidende programma's heeft daarnaast ook voordelen voor bepaalde segmenten van de Nederlandse audio-visuele sector.



## 1. Inleiding

In dit werkdocument worden enkele reguleringsmodellen voor de Nederlandse televisie-markt aan een kort economisch onderzoek onderworpen. Er is gekozen voor een eenvoudige aanpak, met als hoofddoel de beleidsmakers inzicht te geven in de economische aspecten die in het geding zijn. Het onderzoek is in het bijzonder gericht op de financierbaarheid van de publieke omroep op langere termijn. Cruciale variabelen hierbij zijn de kijkgeden, de reclame-inkomsten en de kostenontwikkeling van de publieke omroep. De periode waarbinnen de ontwikkelingen worden geschetst is die tussen 1996 en 2010. De ontwikkelingen over een dergelijke lange periode zijn met grote onzekerheid omgeven. Om hieraan recht te doen is gekozen voor een scenario-aanpak, waarmee meerdere denkbare toekomsten worden geschetst. Hiervoor is gebruik gemaakt van de scenario-studie 'Nederland in Drievoud' (CPB 1992).

Hoofdstuk 2 van deze notitie begint met de uitwerking van een analytisch kader, waarin eerst de mediemarkt wordt beschreven en vervolgens wordt ingezoomd op de televisie-markt, onderverdeeld in een programmamarkt en een reclamemarkt. Dit hoofdstuk dient als leidraad voor de volgende hoofdstukken. Hoofdstuk 3 geeft een historische beschrijving van de ontwikkelingen op de Nederlandse televisie-markt, verdeeld in programmamarkt en reclamemarkt. In hoofdstuk 4 worden conclusies getrokken uit de historische ontwikkelingen en worden enkele trends aangegeven die te verwachten zijn voor de nabije toekomst.

Hoofdstuk 5 gaat verder in op de toekomst. Met de huidige situatie als uitgangspunt en gebruik makend van de scenario's uit 'Nederland in Drievoud' (CPB 1992) is een rekenmodel gemaakt. Met het model worden drie toekomstbeelden doorgerekend, waarbij wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. In deze basisscenario's worden aspecten van financierbaarheid van het publieke bestel vertaald naar veranderingen in kijkgeden. Hiermee is tevens een eerste oplossingsrichting (zoals beschreven in hoofdstuk 6) voor mogelijke toekomstige financieringsproblemen bij de publieke omroep in beeld gebracht: de route van verhoging van de kijkgeden. Het alternatief is kostenverlaging, door de efficiency te vergroten (tweede oplossingsrichting) of door een afname van het aantal publieke zenders (derde oplossingsrichting). Per oplossingsrichting worden bovendien enkele onzekerheidsvarianten bekeken met betrekking tot de belangrijkste aannames.

## 2. De mediamarkt

In dit hoofdstuk wordt de positie geschetst van de publieke omroepen als onderdeel van de mediamarkt. De eerste paragraaf geeft aan welke spelers er zijn binnen de mediamarkt en hoe deze in relatie tot elkaar staan. De tweede paragraaf gaat dieper in op de televisiemarkt. Een belangrijk kenmerk van de mediamarkt is de opdeling in twee deelmarkten, namelijk het aanbod van 'inhoud' aan consumenten (de programmamarkt) en daartegenover het aanbod van 'aandacht van consumenten' aan adverteerders (de reclamemarkt). Er wordt daarom afzonderlijk ingegaan op de programmamarkt en de reclamemarkt in twee deelparagrafen.

### 2.1 Industriële organisatie van de mediamarkt

Figuur 2.1 geeft de bedrijfskolom weer van de spelers die actief zijn op de communicatie- en mediamarkt. Momenteel is sprake van sterke turbulentie binnen deze bedrijfskolom. Er vindt zowel integratie als desintegratie van de verschillende schakels plaats. Deze bewegingen komen voort uit efficiency-overwegingen of strategische overwegingen. Integratie en diversificatie kunnen plaatsvinden om schaal- en scope voordelen te behalen, om machtsposities op te bouwen ten opzichte van onderhandelingspartners, om toetreding te belemmeren en om het risico te spreiden dat snelle technologische verandering met zich mee brengt.

De pijlen in de figuur geven netto geldstromen tussen de spelers aan. De consumenten betalen in de meeste gevallen (zoals bij kranten en tijdschriften) voor het ontvangen van 'inhoud' van de programmamakers (inclusief de eigenaren van programma-inhoud zoals bezitters van uitzendrechten), terwijl de adverteerders betalen om de consumenten te bereiken door koppeling aan het aanbod van 'inhoud'. De consumenten en adverteerders worden bereikt via programma-exploitanten, die de verschillende programma's ordenen, bundelen en exploiteren. De programma-exploitanten onderhandelen met aanbieders van netwerkdiensten over de prijs die voor distributie van programma's naar de consument betaald moet worden. Tot de taken van de aanbieders van netwerkdiensten behoren onder andere het opwaarderen van de infrastructuur, het koppelen van infrastructuren tot een netwerk en het registreren, identificeren en factureren van gebruikers. De vraag-aanbodverhoudingen tussen programma-exploitanten en aanbieders van netwerkdiensten bepalen in welke richting de netto geldstroom (vraag) gaat. Naarmate de (aansluitings- en transmissie)kosten voor de aanbieder van netwerkdiensten lager zijn en de kwaliteit<sup>4</sup> van de producten van de programma-exploitant hoger, stijgt de kans dat de

---

<sup>4</sup> Aanbieders van netwerkdiensten zijn met betrekking tot de vraag van de consument namelijk afhankelijk van de kwaliteit van de producten van de programma-exploitant.



netto vraag bij de aanbieder van de netwerkdiensten ligt. De infrastructuureigenaren bieden fysieke capaciteit voor signaaltransmissie aan de aanbieders van netwerkdiensten. Overigens zijn deze twee schakels in de bedrijfskolom vaak in hetzelfde bedrijf verenigd<sup>5</sup>.

*Figuur 2.1 Structuur van de communicatie- en mediamarkt<sup>6</sup>*



Als voorbeeld kunnen de netwerkeigenaren genoemd worden die door de toename van capaciteit hun winstgevendheid zien dalen, net als aanbieders van netwerkdiensten die aan sterkere onderlinge concurrentie bloot staan om dezelfde reden<sup>7</sup>. Door verticale inte-

---

<sup>5</sup> De overheid is speler in de markt doordat zij via wet- en regelgeving invloed heeft op het vraag- en aanbodproces in elke schakel van de bedrijfskolom.

<sup>6</sup> De lijnen geven netto geldstromen aan, een gestippelde lijn geeft aan dat deze geldstroom niet altijd aanwezig is.

<sup>7</sup> Aanbieders van netwerkdiensten moeten als gevolg van toenemende concurrentie en de dalende doorgifte- en aansluitingskosten steeds vaker netto betalen voor doorgifte van programma's van succesvolle programma-exploitanten die hen veel aansluitingen op kan leveren, in plaats van dat ze geld krijgen.

gratie in de richting van programma-exploitatie kunnen zij hun positie versterken. Omdat ook de programma-exploitanten de concurrentie en onzekerheid toe zien nemen, proberen zij succesvolle programmamakers aan zich te binden. Naast verticale integratie treedt ook specialisatie op als gevolg van nieuwe mogelijkheden tot efficiencyverbetering binnen de bedrijfskolom. Op de 'electronische snelweg' haalt de individuele consument zelf de gewenste informatie op. De distributie vindt dus niet meer op een passieve en collectieve manier plaats<sup>8</sup>. De consument is vaker zelf in staat de distributie van de gewenste programma's op een snelle, goedkope en flexibele wijze te verzorgen. Daardoor wordt het handhaven van de distributiefunctie van de programma-exploitant op de interactieve 'electronische snelweg' minder efficiënt. Dit neemt niet weg dat een medium als het internet ook volop nieuwe mogelijkheden schept voor ordening en bundeling van informatie.

Binnen de schakel van de programma-exploitanten, waar de omroeporganisaties onderdeel van zijn, treedt naast verticale ook horizontale integratie en diversificatie (multi-media) op, zowel op nationaal als op Europees niveau. Er kunnen vijf punten aangegeven worden waarnaar de programma-exploitanten zich onderling onderscheiden. Er bestaat differentiatie naar programma-inhoud, doelgroep (naar interesse, leeftijd, opleiding, geslacht etc.), waarneming (beeld en/of geluid), medium (passieve en actieve elektronische media of niet-elektronische media), en financieringswijze (door middel van omroepbijdrage en reclame, alleen omroepbijdrage of reclame, betaaldiensten met of zonder reclame). De technologische ontwikkeling en liberalisering van de media- en communicatiemarkt heeft met betrekking tot alle genoemde punten meer differentiatie mogelijk gemaakt. De mate van concurrentie tussen de verschillende programma-exploitanten is niet overal even groot. Zo zijn commerciële televisiezenders grotere concurrenten voor de publieke omroepen dan bijvoorbeeld dagbladuitgevers of internetproviders.

## 2.2 De televisiemarkt

De commerciële en de publieke omroepen produceren beide 'uitzendminuten', bestaande uit programmaminuten gekoppeld aan reclameminuten, voor de kijkersmarkt. Gekeken vanuit de reclamemarkt produceren de omroepen 'kijkersminuten', die aangeboden kunnen worden aan adverteerders. Om kijkersminuten te kunnen produceren is een door consumenten gewaardeerd programma-aanbod nodig als input voor de productie (zie ook Berry, Waldfogel 1996).

---

<sup>8</sup> Internet en pay-per-view, voorbeelden van individueel afgestemde mediadiensten, waren pas economisch haalbaar nadat de transmissiekosten voldoende waren gedaald.

### 2.2.1 De programmamarkt

De markt voor televisieprogramma's is een verre van perfect werkende markt, door de kenmerken van het product dat wordt aangeboden. Hoewel er op de kijkersmarkt zowel vraag als aanbod is naar programmaminuten, komt er geen of een te lage prijs tot stand aangezien over het algemeen consumenten niet uit te sluiten zijn van (delen van) het aanbod<sup>9</sup>. Bovendien gaat het om een 'non rival good' (het gebruik door de één gaat niet ten koste van gebruik door een ander), zodat de marginale kosten van het uitzenden van programma's voor elke extra kijker verwaarloosbaar klein zijn.

Een belangrijk verschil in programma-aanbod van commerciële zenders en publieke zenders vloeit voort uit de doelstellingen van de organisaties. Commerciële zenders hebben tot doel hun winsten te maximaliseren, met als gevolg dat hun voornaamste aanbodactiviteiten zich afspelen op die deelmarkten waar prijzen tot stand komen, dat is voornamelijk op de reclamemarkt. Dit betekent dat de programmamarkt een ondergeschikte rol speelt en slechts dient om het aanbod op de reclamemarkt te vergroten, gebruikmakend van de complementariteit tussen reclame- en programmaminuten. De kijkersmarkt speelt alleen dan geen ondergeschikte rol, wanneer prijsdiensten<sup>10</sup> aan kijkers geleverd kunnen worden.

De doelstelling van de publieke omroepen is het bieden van een brede programmering en hoge kwaliteit (door onafhankelijkheid, pluriformiteit, innovativiteit, een groot aandeel eigen producties etc.) en het bijdragen aan een evenwichtige ontwikkeling van de Nederlandse samenleving op sociaal, cultureel en politiek gebied (zie NOS 1995). Daarnaast wordt aangenomen dat zij een groot bereik willen realiseren met het oog op de legitimatie van de omroepbijdrage. Elke individuele omroep zal als doel hebben het aantal uitgezonden 'kwaliteitsminuten' te maximaliseren. In tegenstelling tot de commerciële zenders heeft de voornaamste aanbodactiviteit van de publieke omroepen dus betrekking op de kijkersmarkt. Het aanbod op de reclamemarkt speelt slechts een ondergeschikte rol en dient alleen ter financiering van de programmaminuten.

Het bieden van een breed programma-aanbod was voor de publieke omroep als monopolist een logische doelstelling. Publieke televisie moest ervoor zorgen dat het hele

---

<sup>9</sup> Door digitalisering van de verzonden gegevens is het steeds beter mogelijk consumenten uit te sluiten van gebruik, of kosten op individuele basis toe te rekenen.

<sup>10</sup> Voorbeelden van prijsdiensten zijn abonnee-televisie en pay-per-view.

spectrum van voorkeuren<sup>11</sup> aan bod kwam. Juist in het middensegment van de smaakverdeling, waar het grootste deel van de bevolking zich bevindt en de kijkcijfers dus het hoogst zijn, heeft echter tot nu toe de meeste toetreding van nieuwe programma-exploitanten plaatsgevonden en hebben de publieke zenders het steeds moeilijker om kijkers aan zich te binden. Hoe meer toetreding er plaatsvindt, hoe verder uit het midden van de smaakverdeling de toetreders zich zullen gaan begeven. Door zich te richten op hele specifieke doelgroepen, in tegenstelling tot 'het grote publiek', is het mogelijk ook op deelmarkten die aan de rand van het spectrum van populariteit liggen, inkomsten uit reclame te genereren. Het aanbod gaat steeds meer in de richting van 'narrowcasting'. Er zullen echter altijd delen in het spectrum van kijkersvoorkeuren (met name aan de uiteinden van de smaakverdeling) blijven waar de toetreders niet op inspelen omdat het niet commercieel haalbaar is<sup>12</sup>. Dit zijn de delen van de markt waar televisie blijvend als puur publiek goed gezien kan worden<sup>13</sup>. Door de relatief kleine omvang van het Nederlandse taalgebied (en het 'non rival good' karakter waardoor de kosten van het maken van programma's niet gebaseerd zijn op het aantal kijkers, maar alleen op het aantal uit te zenden minuten) is wel te verwachten dat het deel binnen de smaakverdeling dat door commerciële zenders bereikt kan worden kleiner zal blijven dan in een land als de Verenigde Staten, zodat er een grotere rol blijft voor 'puur publieke televisie' die niet door commercie wordt aangeboden.

Naast deze bestaansredenen voor publieke televisie, is er een 'kwaliteitsargument' voor publieke televisie. Het bestaan van publieke omroepen, met een relatief laag reclamepercentage en een relatief hoge kwaliteit van de programma's, zou een grens kunnen leggen in het aanbod van de commerciële zenders op deze terreinen. Kijkers kunnen bij een te sterke commercialisering van het aanbod (in programmakwaliteit en reclameminuten) altijd kiezen voor de publieke omroep. Het effect van dit argument is afhankelijk van de sterkte van de reactie van kijkers (de 'irritatiegrens') op een toename van reclame en kwaliteitsdaling van programma's.

Deze argumenten geven aan dat aan het bestaan van een publieke omroep een positieve betekenis kan worden toegekend. De vraag hoe zo'n publiek bestel vorm zou moeten krijgen, of daarvoor een of meerdere netten nodig zijn en hoe het gefinancierd zou

---

<sup>11</sup> Hierna de 'smaakverdeling' genoemd.

<sup>12</sup> Bijvoorbeeld programma's gericht op religieuze groepen, of programma's over moderne kunst of klassieke muziek.

<sup>13</sup> Waarbij hier een publiek goed gedefinieerd wordt als een goed dat bij vrije marktwerking niet wordt aangeboden, hoewel productie wel sociaal wenselijk is.

moeten worden blijft hiermee natuurlijk nog onbeantwoord.

### 2.2.2 De reclamemarkt

De omvang van de markt voor TV-reclame is ten eerste afhankelijk van de algemene economische situatie en verwachtingen van ondernemers. Dit is het best te benaderen met het investeringsvolume van bedrijven<sup>14</sup>. Binnen de groeiende totale reclamemarkt is het aandeel van TV-reclame afhankelijk van substitutie met andere vormen van adverteren. Substitutie met andere media is met name afhankelijk van de mogelijkheid specifieke doelgroepen te bereiken. Bij sommige producten zijn de doelgroepen zeer breed, bijvoorbeeld bij campagnes voor grote wereldwijde merken. Daar is de positie van televisie sterk. De substitutie tussen verschillende media zal sterker worden naar mate televisie meer 'narrowcasting' wordt en dus ook kleine doelgroepen weet te bereiken.

Net als op de programmamarkt is ook op de reclamemarkt geen sprake van een goed werkend prijsmechanisme. Adverteerders wordt een prijs gevraagd voor kijkersminuten<sup>15</sup>, maar de prijs resulteert uit het snijpunt van de vraagcurve van de adverteerders met de aanbodcurve van kijkersminuten van de zenders, in plaats van met de aanbodcurve van kijkersminuten door de kijkers, waarin een negatieve correlatie met reclame-aanbod zit. Wanneer de aanbodprijs van kijkersminuten van een zender lager ligt dan de aanbodcurve van kijkers, resulteert er een overproductie aan televisiereclame. Dit is het gevolg van de reeds eerder genoemde complementariteit tussen de consumptie van reclame- en programmaminuten. De vraagcurve van de kijker naar programmaminuten ligt over het algemeen boven de vraagcurve naar reclameminuten, wat resulteert in een overconsumptie van reclame. De aanbodprijs van zenders zal daarom boven de 'willingness to pay' voor reclame door kijkers liggen.

Gegeven een gematigde bevolkingsgroei en een redelijk gestabiliseerd kijkgedrag, zal toetreding van nieuwe zenders het marktaandeel in kijktijd per zender verder uitdunnen. De totale reclame-inkomsten worden eveneens over meer zenders gespreid. Een manier voor een individuele zender om de reclame-inkomsten te verhogen is de waarde van één 'kijkerminuut' te verhogen. Die waarde wordt hoger wanneer de kijkers ook potentiële kopers zijn van het geadverteerde product of wanneer de potentiële kopers een relatief hoog inkomen hebben. Hoe groter de afstemming tussen de kijkers naar een zender en de adverteerder en hoe marktgerichter de aanbieder van reclameruimte is, hoe beter de

---

<sup>14</sup> Zie hiervoor ook Driehuis (1987).

<sup>15</sup> De prijs voor een kijkersminuut wordt een "gross rating point" (GRP) genoemd.

`match' tussen programma en reclame. Week- en maandbladen zijn voorbeelden van mediadiensten waar de match tussen adverteerder en kijker steeds beter is geworden de laatste jaren, wat geleid heeft tot een partieel sterkere positie op de reclamemarkt. Zenders proberen naast het vergroten van de match tussen kijker en adverteerder ook hun deel van de reclamemarkt te vergroten door marktgerichter te opereren. Bekende voorbeelden zijn het onderbreken van programma's voor reclameblokken, de meest bekeken programma's op `prime-time' programmeren, programmering tussen verschillende zenders op elkaar afstemmen, adverteerders meer flexibiliteit bieden, werken met sponsoring en sluikreclame etc. Op deze terreinen heeft de publieke reclame-exploitant een slechte concurrentiepositie, doordat verschillende commerciële activiteiten niet of slechts beperkt zijn toegestaan in verband met de publieke functie van de omroepen.

### **3. De Nederlandse televisiemarkt in historisch perspectief**

#### **3.1 De programmamarkt**

##### **3.1.1 Aanbod van televisieprogramma's**

Het aantal zenders dat in Nederland te ontvangen is, heeft sinds de opkomst van televisie in de jaren '50 een sterke groei laten zien. Dit is allereerst een gevolg van de toegenomen technologische mogelijkheden, maar het heeft ook met verruiming van beleid te maken. Tabel 3.1 geeft een overzicht.

In eerste instantie bestond het Nederlandse televisie-aanbod uit slechts één net. Omroep ging uitsluitend via de schaarse frequentieruimte door de ether. Iedereen met een TV-toestel kon zo de uitzendingen ontvangen. In de jaren zeventig is gestart met aanleg van kabelnetten voor TV, waardoor er meer (vooral buitenlandse) zenders ontvangen konden worden. Momenteel is Nederland één van de dichtstbekabelde landen van de wereld. Ongeveer 88% van de huishoudens heeft een kabelabonnement<sup>16</sup> en voor 93% van de huishoudens is aansluiting mogelijk (VECAI). Begin 1996 zijn er in Nederland ongeveer 325 duizend bezitters van schotel-antennes, waarmee satelliet-TV ontvangen kan worden. Over de satelliet zijn beduidend meer zenders beschikbaar dan op de kabel<sup>17</sup> en bovendien zijn veel buitenlandse zenders in Nederland niet via de kabel te ontvangen. De schaarste aan verzendcapaciteit waar in de beginperiode sprake van was, is met deze mogelijkheden, die steeds groter worden (m.n. door de opkomst van digitale televisie), zeer sterk gereduceerd.

Beleidsveranderingen hebben in 1967 en in 1988 gezorgd voor uitbreiding van het aanbod van Nederlandse publieke netten, met de start van Ne2 en Ne3. Vanaf 1989 zijn ook op Nederland gerichte commerciële zenders (via de satelliet, vanuit Luxemburg) toegestaan en in 1991 werd Nederlandse commerciële omroep wettelijk mogelijk.

---

<sup>16</sup> Gemeten in personen (13 jaar en ouder) heeft 94% van de bevolking de beschikking over kabel-TV.

<sup>17</sup> Er zijn in Nederland ruim 100 TV stations te ontvangen met kleinere schotels, met meer geavanceerde schotels nog tientallen malen zoveel. Over de kabel kunnen momenteel ongeveer 25 tot 30 programma's doorgegeven worden.

*Tabel 3.1 Ontwikkelingen TV-aanbod in Nederland, technologie en beleidsaanpassingen*

Jaar	Zenders gem. te ontvangen	Kabelpenetratie (% huishoudens)	Schotelpenetratie (%huishoudens)	Toetreding en aanpassingen mediabeleid
1951	1			- eerste TV uitzendingen in Nederland
1967	2			- Start Ne2, invoering Sterreclame
1984	7			- uitbreiding toelating buitenlandse zenders (met niet op Nederland gerichte reclame).
1988	11			- 1-1-1988: start Ne 3, meer reclame toegestaan; extra blokken los van journaals
1989	12	75		- oktober 1989: eerste op Nederland gerichte commerciële TV: RTL Véronique, via ASTRA satelliet in Luxemburg.
1990	14	80		- februari 1990: RTL Véronique gaat verder als RTL 4. zendtijd STER verder uitgebreid met extra blokken.
1991	16	85	3	- nieuwe mediawet; Nederlandse commerciële omroep toegestaan VPRO en EO worden A-omroepen.
1992	17	87		
1993	17	87		- oktober 1993: Start van RTL 5
1994	19	88		
1995	21	88	5	- september 1995: Veronica uit publiek bestel. september 1995: start SBS6.
1996	± 30			- commissie Ververs, sportnet

Bronnen: aantal zenders 1984 t/m 1995: HMI (1996), aansluitingen kabel: VECAL, aansluitingen satelliet; European Commission (1994) en Rathenau (1995).

Wanneer gekeken wordt naar verschillen in programma-aanbod tussen publieke en commerciële zenders met de rubriek-indeling zoals die in de 'kijk- en luisteronderzoeken' (NOS/Intomart) gehanteerd wordt (zie tabel 1 in bijlage I), blijkt dat bijna alle programmasoorten door beide typen aanbieders worden aangeboden. Informatie-, kunst- en sportprogramma's worden meer door de publieke zenders uitgezonden<sup>18</sup>, terwijl met name de onder 'drama' ingedeelde programma's meer door de commerciële zenders

<sup>18</sup> Het feit dat sport meer door de publieke zenders wordt uitgezonden, heeft te maken met bezit van uitzendrechten, niet met het feit dat ze commercieel minder interessant zijn zoals blijkt uit de bedragen die geboden worden voor uitzendrechten van voetbal.



wordt uitgezonden. Met betrekking tot de herkenbaarheid per zender hebben de publieke netten als nadeel ten opzichte van de commerciële zenders dat zij met meerdere omroeporganisaties een zender vormgeven. Dit betekent dat de aard van programma's en de doelgroepen die (moeten) worden bereikt verschillend zijn op verschillende dagen van de week en soms ook op dezelfde avond. De commerciële concurrenten hebben hier een duidelijk voordeel: zij zijn geprofileerd per zender.

De reactie van de publieke netten op de opkomst van de commerciële zenders is met name te zien geweest in de toename van het aantal uitzendingen (de introductie van dagtelevisie)<sup>19</sup> en in de sterkere zenderprofilering die in 1991 is doorgevoerd om de herkenbaarheid van de netten en de doelgroepsegmentering te verbeteren<sup>20</sup>. Er is nu een vaste verdeling van de omroepen over de drie netten<sup>21</sup>. In het publieke programma-aanbod zijn tussen 1989 en 1994 (zie tabel 2 in bijlage I) geen grote veranderingen te zien. Alleen het licht toegenomen aandeel van sportuitzendingen zou als reactie op de opkomst van commerciële zenders gezien kunnen worden.

### 3.1.2 Vraag naar televisieprogramma's

De vraag van consumenten naar televisieprogramma's kan uitgedrukt worden in marktaandeelen van de verschillende zenders en in kijkdichtheden van de programma-soorten. De kijkdichtheden per programmasoort lopen niet sterk uiteen tussen publieke of commerciële programma's. Aangezien commerciële zenders echter meer populaire programma's uitzenden behalen ze hogere gemiddelde kijkdichtheden per zender. Met name het zendtijdaandeel van programma's uit de categorie 'drama' is met bijna 40% bij de commerciële zenders hoog vergeleken met 15% bij de publieke netten (zie tabel 1 bijlage I). Marktaandeel wordt gedefinieerd als de kijktijd naar een zender als aandeel in de totale kijktijd. De kijktijd van Nederlanders neemt geleidelijk toe, in 1990 werd gemiddeld 120 minuten per dag per persoon TV gekeken, in 1994 al 152 minuten en in 1995 is de kijktijd stabiel gebleven op 151 minuten per dag (NOS/Intomart). De volgende tabel laat de marktaandeelen per zender zien, gedurende de laatste 8 jaar, waarin Ne3 is gestart en verschillende Nederlandse (of op Nederland gerichte) commerciële omroepen zijn opgekomen.

---

<sup>19</sup> Van gemiddeld nog geen 7 uur per dag per (publiek) net in 1991, tot 9,5 uur per dag in 1995.

<sup>20</sup> Overigens hebben de publieke radiozenders al een veel sterkere mate van zenderprofilering doorgevoerd.

<sup>21</sup> Ne 1: AVRO, KRO, NCRV, IKON/HOS/RKK/ZVK  
 Ne 2: EO, TROS, (VOO tot 1-9-95), Teleac/NOT  
 Ne 3: NPS, VARA, VPRO, RVU

De NOS zendt op alle 3 de netten uit, maar de evenementen vooral op Ne2.

Tabel 3.2 Marktaandeelen kijktijd per zender tussen 18.00 en 24.00 uur

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1995(2) <sup>a</sup>
	in procenten								
Ned. publieke netten:	80	81	64	56	55	51	46	45	40
Ne1	51	29	30	23	18	17	16	15	13
Ne2	29	41	25	22	24	18	17	17	15
Ne3	-	12	9	11	13	16	13	13	12
Ned. commerciële netten:	-	-	19	27	28	31	31	37	43
RTL 4	-	-	19	27	28	29	25	24	24
RTL 5	-	-	-	-	-	2	6	8	6
VOO	-	-	-	-	-	-	-	3	9
SBS 6	-	-	-	-	-	-	-	1	4
Buit. publieke netten	17	15	12	12	12	8	8	8	7
Overig	3	4	5	5	5	5	5	5	5
Video	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	5	5	5	4

<sup>a</sup> Laatste 4 maanden van 1995, vanaf uittreden VOO uit publiek bestel en start van SBS6.

<sup>b</sup> "Overig" is niet op Nederland gerichte commerciële zenders.

Bronnen: 1988 t/m 1991: CBS jaarboek cultuur 1995, 93-95; NOS/Intomart 1995.

Het marktaandeel van de publieke omroepen is tussen 1988 en eind 1995 gehalveerd, van 80% naar 40%, terwijl de commerciële zenders dat hele marktaandeel hebben `overgenomen'. RTL4 heeft veruit de grootste groep kijkers, met een marktaandeel van 24%. De opkomst van de nieuwe `brede' zenders is overigens niet alleen ten koste gegaan van de publieke netten maar gedeeltelijk ook van RTL4. Buitenlandse zenders hebben ook marktaandeel moeten inleveren; van 17% in 1988 tot ongeveer 8% nu, terwijl het aandeel van `overig' (commerciële buitenlandse zenders) de laatste paar jaar redelijk stabiel blijft (regionale zenders zijn hierin niet opgenomen, maar deze hebben landelijk gemeten een marktaandeel van minder dan 1%). Video kijken heeft eenzelfde, eveneens stabiel, marktaandeel als de `overige' zenders, namelijk rond 5%.

Ondanks de sterkere gerichtheid op doelgroepen de laatste jaren, zowel bij de publieke als bij de commerciële zenders, is de segmentering naar kijkersgroepen niet erg sterk. Er zijn wel enige verschillen in bereik te noemen. Er zijn tenminste drie segmenten waar de publieke omroepen een sterkere marktpositie hebben dan de commerciële zenders. Dat zijn de groeiende groep ouderen, een groep consumenten met sterke levensbeschouwelijke motieven en de consumenten uit hogere sociale klassen en met hogere opleidingsniveaus (zie tabel C in bijlage II).

### *Kader 3.1 Betaaltelevisie*

*In de VS wordt gemiddeld per persoon ongeveer 4,3 uur per dag TV gekeken, beduidend meer dan de 2½ uur per dag die gemiddelde Nederlander naar de TV kijkt. Van de kijktijd in de VS wordt 5% gekeken naar betaal-TV via de kabel. Dit percentage lijkt laag, vergeleken met de hoge penetratie van betaal-TV. In 1994 was 62% van de huishoudens geabonneerd op kabel-TV en 75% van die huishoudens maakt gebruik van betaal-TV diensten (pay-per-view). Hieruit is op te maken dat de groep huishoudens met beschikking over betaal-TV ruim 10% van de kijktijd besteedt aan deze vorm van televisie. De kosten zijn vrij hoog, een kabelabonnement kost gemiddeld \$22,- per maand en voor betaal-TV diensten wordt, door de gebruikers ervan, gemiddeld \$8,- per maand uitgegeven, wat overeen zal komen met enkele films op aanvraag per maand en wat de lage kijktijd verklaart (Zie US department of commerce 1995).*

*In Europese landen is de penetratie van betaal-TV veel lager dan in de VS. Differentiatie van het kabelabonnement naar verschillende pakketten en verschillende prijzen wordt in veel mindere mate aangeboden. Ook 'pay-per-view' is in Europa nog zeer beperkt mogelijk. Frankrijk is het verst gevorderd op dit gebied, met een betaal-TV abonnement voor 19% van de huishoudens. Daarna volgt het VK waar ongeveer 13% van de huishoudens een abonnement heeft op een betaal-TV zender. In Duitsland en Nederland is het bereik nog gering met ongeveer 3% tot 5% van de huishoudens. Er bestaan echter hoge verwachtingen van de groei van de betaal-diensten bij de grote Duitse mediagroepen als Bertelsman en Kirch, in samenwerking met de andere wereldwijde spelers (zie Financial Times 25-4-96) en ook op de Nederlandse markt, waar het nieuwe sportnet voorlopig als belangrijkste 'trekker' voor de opkomst van abonneetelevisie wordt gezien.*

Van de commerciële zenders blijkt ook RTL4 een hogere dan gemiddelde kijktijd onder 50+ers hebben. RTL5, Veronica en SBS6 zijn relatief sterk in de leeftijdsgroepen van 20 t/m 34 jaar en alleen Veronica is ook bij de jeugd van 13 t/m 19 jaar populairder dan gemiddeld. Bij de lagere sociale klassen en opleidingsniveaus heeft RTL4 een zeer groot kijktijdaandeel. Deze groepen kijken overigens ook meer TV dan andere groepen. In bijlage II wordt uitgebreid ingegaan op de doelgroepsegmentering.

Een belangrijk verschil tussen de commerciële en publieke zenders is dat de eerste alleen uit reclame gefinancierd worden (of uit abonnementen, zie kader 3.1), terwijl voor Nederland 1, 2 en 3 (plus de vijf publieke radiozenders) naast de inkomsten uit STER-reclame een kijkersbijdrage gevraagd wordt in de vorm van omroepbijdrage. De reclame-inkomsten bedragen ongeveer 30% van de totale inkomsten<sup>22</sup>. In de meeste andere Europese landen is ook sprake van gemengde financiering, alleen in het VK en in Zweden hebben de omroepen uitsluitend inkomsten uit omroepbijdrage<sup>23</sup>.

Het bedrag dat jaarlijks aan omroepbijdrage betaald wordt per huishouden met TV is op dit moment f 184,-, wat in vergelijking met andere landen overigens laag is<sup>24</sup>. Het ministerie verdeelt de inkomsten uit de netto omroepbijdragen plus de opbrengst van de STER-reclame (en nog eventuele rente inkomsten) over de omroepen en andere, aan de omroep gerelateerde diensten, zoals te zien is in tabel 3 van bijlage I.

Naast inkomsten uit omroepbijdragen en reclame hebben omroepen nog een eigen inkomstenbron uit hun verenigingsactiviteiten. Met name het uitgeven van programmabladen kan lucratief zijn<sup>25</sup>, omdat de omroepen nog geen concurrentie ondervinden van commerciële zenders behalve van Veronica, dat in 1995 uit het bestel stapte, inclusief programmablad. De populariteit van de programmabladen (met een oplage van zo'n 4,6 miljoen exemplaren per week (Admedia 1995)) is bijzonder groot en vertoont weinig samenhang met de marktaandeelen van de omroepen. Dit geldt ook voor Veronica, dat de grootste omroep is, met ongeveer 1 mln leden, maar zeer lage kijkdichtheden haalt.

---

<sup>22</sup> Netto Ster-inkomsten radio en televisie f 461 mln, netto omroepbijdrage f 998 mln in 1995.

<sup>23</sup> In België bestaat 20% van de inkomsten uit reclamegelden, in Denemarken 70% en in Duitsland wisselt het per net, voor de landelijke ZDF is het 40%, voor de ARD omroepen 20% (jaarverslag STER 1994). De reclame-zendtijd is in Duitsland en België echter sterker beperkt dan in Nederland.

<sup>24</sup> In guldens gemeten bedraagt de omroepbijdrage in het Verenigd Koninkrijk f 239,- per jaar, in Duitsland f 319,- en in België f 413,- (STER 1996).

<sup>25</sup> De opbrengsten van de omroepbladen waren in 1993 f 330 mln, de kosten f 241 mln (CBS). De opbrengst kan deels gebruikt worden voor verenigingsactiviteiten verder voor versterking van de programmering.

### 3.1.3 Kostenontwikkelingen publieke en commerciële televisie

Omroepen zijn aan de productkant primair organisatoren van inhoudelijke programma's. De kosten die ze maken zijn allereerst de kosten van het maken van TV; dus zelf produceren (met eigen programmamakers of free-lancers), laten produceren of herhalen van programma's en aankopen van uitzendrechten. Vervolgens zijn er kosten van het beheren van een omroep of zender. Daarnaast kunnen uitzendkosten of transmissiekosten worden onderscheiden en tot slot zullen er nog kosten zijn die betrekking hebben op andere activiteiten dan omroep, zoals het maken van programmabladen of het werven van leden. De publieke zenders hebben, ondanks de afnemende reclame-inkomsten als gevolg van een dalend marktaandeel, toch duidelijk hogere bedragen per uur zendtijd beschikbaar dan de commerciële zenders, zoals te zien in grafiek 3.2 aan het eind van dit hoofdstuk. De precieze verschillen in beschikbare uurbedragen zijn overigens niet bekend, omdat een deel van de inkomsten van de commerciële zenders uit een onbekend bedrag aan sponsoring bestaat.

Een van de achtergronden van de hogere uitgaven bij de publieke omroepen kan zijn dat zij relatief meer duurdere programmasoorten (moeten) uitzenden, zoals informatieprogramma's en kwalitatief hoogwaardige Nederlandse productie, als gevolg van de wettelijke eisen aan het programma-aanbod. Ook bij gelijke kosten per programmasoort zouden de publieke netten dan hogere uitgaven hebben. De uitwerking van dit samenstellingseffect kan globaal uitgerekend worden. Daartoe zijn de gemiddelde kosten per uur van vijf programmasoorten (kosten van de publieke omroepen, uit gegevens van Reyn, De Blaey, 1995) gewogen met de verschillende aandelen in zendtijd van deze programmasoorten voor publieke en commerciële zenders. Er komt uit naar voren dat het nadeel van het grote aandeel zendtijd aan dure informatieprogramma's dat de publieke omroep heeft, vrijwel volledig wordt gecompenseerd door het eveneens dure en grote aandeel aan 'drama' bij de commerciële omroep. Deze globale berekening geeft aan dat de pakketsamenstelling naar programmasoorten op zichzelf weinig verklaring biedt voor het kostenverschil tussen publieke en commerciële zenders. Waarschijnlijk zijn de kosten per uur uitzending van de publieke zenders hoger door hogere kwaliteitseisen aan de programma's<sup>26</sup>.

---

<sup>26</sup> Omdat er geen gegevens beschikbaar zijn over de kosten bij commerciële zenders, kan dit niet aangetoond worden. Een overzicht van de kostenstructuur van het publieke bestel is te vinden in tabel 6, bijlage I.

### *Kader 3.2 Concurrentie om 'rechten en sterren'*

*Voor zowel de publieke als de commerciële zenders geldt dat de kosten voor uitzendrechten toenemen, doordat er op de 'inkoopmarkten' van uitzendrechten wordt geconcurrereerd door publieke en commerciële omroepen, wat de prijzen sterk opdrijft. Ter illustratie: volgens de NOS (1994) zijn de prijzen van topspeelfilms uit de VS tussen 1990 en 1993 met ongeveer 65% gestegen en de prijs van een aflevering van een TV-serie met ongeveer 33%.*

*Op het gebied van sport zijn de prijsstijgingen nog veel sterker. De recente ontwikkeling rond de uitzendrechten van betaald voetbal zijn kenmerkend te noemen. Het gaat hierbij om het in kijkdichtheid belangrijkste segment. De verwachting van de NOS was dat in 1996 de uitzendrechten voor sport met f 72 mln zullen toenemen ten opzichte van het vorige jaar, mede door de olympische zomerspelen en het EK voetbal. Er is door het consortium dat de sportzender gaat beginnen f 1040 mln geboden voor 7 jaar. Dat terwijl er door de publieke omroepen in 1995 in totaal 'slechts' ongeveer f 95 mln werd uitgegeven aan sportprogramma's (Kramer, 1996). Dat de publieke omroep de slag om deze rechten niet heeft gewonnen behoeft nauwelijks verbazing te wekken. Dit hangt rechtstreeks samen met de professionalisering en commercialisering van het product 'betaald voetbal'.*

*De greep van de commerciële zenders op het evenementenaanbod krijgt ook een vervolg aan de kant van de 'sterren'. De belangrijkste evenementen kunnen worden aangeboden aan de beste presentatoren en verslaggevers. Bijkomend voordeel voor de commerciële zenders is dat ze betere financiële condities kunnen bieden aan 'top-vakmensen' en een schever loongebouw (kunnen) hanteren dan de publieke omroep. De uitstroom van 'bekende Nederlanders' richting de commerciële televisie is op vele fronten waar te nemen geweest in de achterliggende jaren. De publieke omroep lijkt er in het algemeen wel in te zijn geslaagd sterren vast te houden die al langer bij de omroep werkzaam waren en die een duidelijke affectieve band met de omroep hebben. Daarnaast geldt uiteraard dat op de specifieke domeinen van de publieke omroep (momenteel met name nieuws, zwaardere informatie, kunst, cultuur en educatie) de concurrentiepositie sterk is.*

De commerciële zenders, die over het algemeen onderdeel zijn van grote internationaal opererende media-groepen, kunnen daarnaast vaak goedkoper werken doordat ze profiteren van schaalvoordelen, in geografisch bereik en bij de aankoop en productie van programma's. Ook hebben ze meer mogelijkheden tot verticale integratie en samenwerkingsverbanden binnen de productiekolom. Een volgende deelverklaring voor hogere kosten bij het publieke bestel is te vinden in de kosten van beheer van de zenders. Deze kosten verschillen naar verwachting nogal sterk tussen publieke en private organisaties. Het ontbreken van informatie over de kostenstructuur van commerciële omroepen neemt niet weg dat de algemene vaststelling van een relatief povere (statische) efficiency per publieke zender zonder meer kan worden getrokken. Commerciële organisaties bedienen één of meerdere netten met behulp van één organisatie. Publieke omroepen kennen ongeveer 3 grote organisaties per net (plus nog vele kleine zendgemachtigden, in totaal zijn er meer dan 30 publieke omroeporganisaties). Al deze organisaties hebben een eigen bestuur en directie, inkoopafdelingen<sup>27</sup>, stafafdelingen, kijk- en luisteronderzoekers etc. Voor zover valt na te gaan is deze situatie uniek in de wereld<sup>28</sup>. Het betreft hier uiteraard een uitvloeisel van het al even unieke naoorlogse Nederlandse zuilensysteem.

### **3.2 De reclamemarkt**

De reclamezendtijd van de publieke omroepen wordt, vanaf de invoering van TV reclame in 1967, geëxploiteerd door de STER (STichting Ether Reclame). De inkomsten van de STER worden samen met de omroepbijdrage door het ministerie van OCW verdeeld over de omroepen. De zenders hebben dus geen directe prikkel om hun eigen reclame-inkomsten te optimaliseren. Bovendien zijn de publieke zenders veel beperkter in het aanbieden van reclame, aangezien programma-onderbrekende reclame over het algemeen niet en sponsoring slechts beperkt mogelijk is<sup>29</sup>, terwijl ook de maximale zendtijd beperkter is dan bij de private zenders. Wettelijk is vastgesteld dat de publieke omroepen maximaal 6½% van hun zendtijd aan reclame mogen besteden, en per uur maximaal 20%. De commerciële zenders mogen volgens Europese regelgeving maximaal 15% van hun zendtijd aan reclame besteden en eveneens maximaal 20% per uur. Met de toetreding van commerciële zenders is het aanbod van TV-reclamezendtijd

---

<sup>27</sup> De uiteindelijke inkoop gebeurt overigens wel centraal.

<sup>28</sup> Hoewel het enigszins vergelijkbaar is met de samenwerkende regionale omroepen (ARD) in Duitsland, maar daarbij gaat het om veel grotere organisaties.

<sup>29</sup> Ook commerciële zenders zijn gebonden aan restricties bij sponsoring, maar buitenlandse zenders (zoals RTL4 en 5 zijn) moeten zich houden aan de (minder strenge) regels van het land waarvandaan ze uitzenden.

zeer sterk toegenomen, evenals het aandeel van TV-reclamebestedingen in de totale advertentiebestedingen. In figuur 3.1 is te zien hoe de totale reclamebestedingen aan 'merken en diensten'<sup>30</sup> zich hebben ontwikkeld vanaf 1988.

*Figuur 3.1 Totale reclamebestedingen aan 'merken en diensten' in Nederland, 1988-1995*



Bron: BBC/VEA

De totale reclamebestedingen aan merken en diensten zijn tussen 1988 en 1995 toegenomen met 10% per jaar gemiddeld (van 1,8 mrd gulden tot 3,4 mrd gulden). De TV-reclame is toegenomen met gemiddeld 20% per jaar in deze periode, van 450 mln gulden in 1988 (24% van het totaal) tot 1 mrd gulden in 1995 (30% van het totaal)<sup>31</sup>.

---

<sup>30</sup> Hierin wordt geen rekening gehouden met advertentie-inkomsten van personeelsadvertenties en familieberichten e.d. die voor de kranten een zeer belangrijk deel van de inkomsten uitmaken ( $\pm 40\%$ ), maar voor TV-reclame niet of nauwelijks van belang zijn.

<sup>31</sup> Omdat de BBC gegevens geen rekening houden met de kortingen die worden gegeven bij het verkopen van TV-reclame (de laatste jaren oplopend tot gemiddeld zo'n 30%) is hier en in de grafiek gebruik gemaakt van de totale netto reclame-bestedingen voor TV, exclusief kortingen, uit een andere bron (VEA; in HMI



In de volgende tabel is de verdeling van de reclame-inkomsten, na kortingen, over de STER en de commerciële reclame-aanbieders gegeven. De groei zit vooral bij de commerciële zenders, terwijl de STER haar inkomsten slechts zeer licht heeft zien toenemen. In 1991 was er zelfs sprake van een behoorlijke daling van de STER inkomsten. Van 100% van de markt in 1988 is het aandeel afgenomen tot 40% van de markt in 1995.

*Tabel 3.3 Verdeling reclame-inkomsten televisie*

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	miljoenen gulden							
STER	450	478	437	330	421	430	490	445
commercieel	-	20	180	330	370	423	506	656
totaal	450	498	617	660	791	853	996	1101

Bestedingen exclusief kortingen e.d. maar voor aftrek van 'bemiddelingskorting' van gemiddeld zo'n 15%.  
Bron: NOS 1995, HMI 1996, STER 1996 (voor cijfers 1995).

In principe zouden aandelen in reclame-inkomsten direct te koppelen moeten zijn aan kijktijdaandelen van de (op Nederland gerichte) zenders. Het blijkt echter dat het reclame-aandeel van de publieke omroepen achterblijft bij het binnenlandse marktaandeel, zoals te zien is in tabel 3.4.

*Tabel 3.4 Marktaandeel kijktijd en reclame-inkomsten publieke en commerciële zenders 1990-1995, excl. niet Nederlandse zenders*

	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	in procenten					
Publieke netten:						
kijkaandeel	77	67	66	62	60	55
reclame-aandeel	71	50	53	50	49	40
Commerciële netten:						
kijkaandeel	23	33	34	38	40	45
reclame-aandeel	29	50	47	50	51	60

Bron: tabel 3.2 en 3.3.

1996).

Deels wordt dit verschil in marktaandelen veroorzaakt door het lagere percentage reclamezendtijd van de publieke- ( $\pm 6\%$ ) ten opzichte van de commerciële zenders ( $\pm 10\%$ ). Daarnaast geeft het aan dat een 'gross rating point' (GRP= een bereik van 1% kijktijdaandeel) bij de publieke zenders minder waard is voor adverteerders dan een GRP bij de commerciële netten. Dit kan samenhangen met de waarde van de doelgroepen die bereikt worden (ouderen bij de publieke omroep en 'boodschappers' bij de commerciële zenders). Bovendien is de verhouding kijkdichtheid naar reclame ten opzichte van kijkdichtheid naar programma's bij de publieke netten slechter dan bij de commerciële zenders, die de kijker beter 'vasthouden' tijdens de reclame<sup>32</sup>.

### *Kader 3.3 Prijsniveau reclame*

*De gemiddelde prijzen van de STER en de commerciële reclame-exploitant IP komen ongeveer overeen (respectievelijk f 2506,- en f 2686,- per GRP per 30 seconden). Het prijsniveau van TV-reclame is in nominale termen met gemiddeld bijna 7% per jaar gestegen tussen 1991 en 1995. Het media instituut (1996) heeft de prijsontwikkeling per GRP tussen 1991 en 1995 gecorrigeerd voor de bevolkingsgroei en de inflatie, waarna een reële groei van gemiddeld zo'n 3% per jaar resulteert. De toename van de prijzen in de avonduren is wat sterker, gecorrigeerd komt die uit op 4% per jaar. Wanneer de ontwikkeling van de prijzen per GRP bij IP en de STER vergeleken worden, is te constateren dat de prijzen bij IP sterker zijn toegenomen in de beschouwde periode, met gemiddeld (nominaal) 8% per jaar, tegen 5% per jaar bij de STER.*

*Het lijkt een realistische aanname dat betere aansluiting op de doelgroepen en het koppelen van reclameplanning aan kenmerken van kijkers (bijvoorbeeld opleiding en inkomen) een steeds belangrijker rol spelen bij de bepaling van de hoogte van de advertentietarieven. Het feit dat de commerciële aanbieders beter in staat zijn deze koppeling met doelgroepen te maken verklaart het uiteenlopen van de prijsontwikkeling waarschijnlijk voor een belangrijk deel.*

De zendtijd die door de publieke omroepen aan reclame wordt besteed is in uren sterk

<sup>32</sup> De kijkdichtheid van reclame tov de totale kijkdichtheid is bij RTL4 89%, terwijl bij de publieke omroepen die verhouding op gemiddeld 80% ligt (HMI 1996).

toegenomen na 1989, onder andere door de opkomst van dagtelevisie. De reclame overdag is relatief gering (ongeveer 25% van de reclamezendtijd is overdag; 1994), maar de maximale 6,5% van de zendtijd bedraagt daardoor veel extra reclame-seconden die vooral 's avonds uitgezonden worden. Toch is de reclame ook nog als aandeel in de zendtijd toegenomen, van zo'n 4,6% in 1989 tot ongeveer 6% nu bij de publieke zenders. Terwijl de totale zendtijd van de drie publieke zenders is toegenomen met 4,8% per jaar, is de reclame-zendtijd tussen 1989 en 1995 ruim 2 maal zo snel toegenomen, namelijk met 9,7% per jaar. Opvallend is dat het maximale percentage van 15% reclame in de zendtijd bij de commerciële zenders niet gehaald wordt, 'slechts' 10,3% van de zendtijd wordt aan reclame besteed. In hoofdstuk 2 werd al gewezen op het feit dat de aanwezigheid van publieke omroep met weinig reclame een beperkend effect kan hebben op het reclame-aanbod van andere zenders. Van de drie HMG zenders is de reclamezendtijd bij Veronica het hoogst, met een aandeel van 14,2% van de zendtijd. RTL4 en RTL5 zitten op respectievelijk 9,8% en 10,1%. Bij SBS6 is het aandeel van reclame 11,6% in 1995.

Ondanks de afnemende reclame-inkomsten blijft de huidige inkomenspositie van de publieke omroepen gunstiger dan die van de commerciële omroepen. Dit is duidelijk te zien in de volgende figuur, waarin de inkomsten uit omroepbijdrage, Sterreclame en reclame van commerciële zenders gekoppeld worden aan de zendtijd van publieke en commerciële zenders. Wanneer kijkgeden en STER-inkomsten opgeteld worden, blijkt dat de publieke omroepen in 1994 anderhalf maal zoveel inkomsten en in 1995 zelfs twee maal zoveel inkomsten per minuut zendtijd hadden als hun concurrenten. De inkomstendaling bij de commerciële zenders in 1995 is veroorzaakt door de zwakke start van Veronica en SBS6, die de zendtijd relatief veel sterker opvoerden dan de reclame-inkomsten. In deze grafiek is sprake van een enigszins vertekend beeld, omdat de inkomsten uit sponsoring bij de commerciële zenders niet meegenomen kunnen worden. Het feitelijke inkomstenverschil is dus kleiner dan de grafiek suggereert.

*Figuur 3.2* Inkomsten per minuut zendtijd, publieke en commerciële zenders

guldens per minuut zendtijd



Afbeelding niet  
beschikbaar

Bronnen: NOS/Intomart; schattingen CPB voor zendtijd commerciële zenders 1989-1993 en voor aandeel TV in omroepbijdrage; geschat adhv Kramer 1996: omroepbijdrage excl. radio, wereldomroep en regionale omroep).

#### 4. Conclusies uit het verleden en vooruitblik naar de toekomst

Hierboven is op basis van theoretische verkenning en enig cijfermateriaal een schets gegeven van de achtergronden van de moeilijke ontwikkeling die de publieke omroep in de afgelopen acht jaar heeft doorgemaakt. Uitgaande van de expansiefase waarin de ontwikkeling van het commerciële televisie-aanbod zich voorlopig nog bevindt (zie kader 4.1), is de verwachting dat de marktverhoudingen nog belangrijk zullen veranderen. De richting en het tempo waarin dit zal plaatsvinden zijn uiteraard onzeker en zullen in belangrijke mate ook worden bepaald door ontwikkelingen in de externe omgeving.

##### 4.1 Toetreding tot de programmamarkt

Sinds eind jaren tachtig is de belangrijkste ontwikkeling het steeds toenemende aanbod van commerciële zenders, waardoor de slechts licht groeiende kijktijd (afhankelijk van bevolkingsgroei en kijktijd per persoon) over steeds meer zenders gespreid wordt. De toekomstige ontwikkeling van de publieke omroep in termen van marktaandeel en financiële positie zal in belangrijke mate afhangen van de aard en omvang van nieuwe, commerciële toetreding. Hoe groter deze toetreding, des te sterker het marktaandeel van de publieke omroep zal worden uitgedund en des te groter de financiële problemen zullen zijn.

Op korte tot middellange termijn is er toetreding te verwachten van verschillende typen aanbieders (die elkaar deels overlappen). De eerste categorie is die van de 'narrow-casters', bijvoorbeeld sterk gespecialiseerde thema- en doelgroepzenders. Een tweede categorie bestaat uit zenders die met extra programmamarkt-aanbod ook marktvergroting tot stand brengen. Hierbij kan worden gedacht aan betaaltelevisiezenders, zoals pay-per-view zenders, en ook aan regionale zenders (die een 'nieuwe' reclamemarkt voor televisie openen, concurrerend met regionale media). Een derde categorie toetreders bestaat uit internationale zenders, die op de eigen thuismarkt of op meerdere markten reeds voldoende schaal hebben om tegen zeer lage marginale kosten nieuwe markten te betreden<sup>33</sup>. Een laatste categorie zijn niet-commerciële zenders, zoals nieuwe buitenlandse publieke omroepen en mogelijk ook Europese publieke televisie-initiatieven. Dergelijke omroepen zijn niet afhankelijk van een minimale schaalomvang.

---

<sup>33</sup> Deze marginale kosten bestaan uit extra organisatiekosten, kosten voor de technische doorgifte of kosten van bijvoorbeeld produktmodificaties (bijvoorbeeld Nederlandse vertalingen, een Nederlandse omroeper ed). Door relatief zeer lage extra kosten die penetratie op de Nederlandse markt met zich meebrengt kunnen deze zenders al bij zeer bescheiden marktaandelen commercieel rendabel opereren. In sommige gevallen zullen ook extra uitzendrechten (gebonden aan aantal potentiële kijkers) aangekocht moeten worden, waardoor de kosten hoger uitkomen.

---

#### *Kader 4.1 Ontwikkelingsfase van de televisiemarkt*

*De fase waarin de televisiemarkt zich momenteel bevindt kan meer theoretisch bekeken worden met behulp van de product- of levenscyclustheorie (zie ook De Jong, 1993). Producten of markten ontwikkelen zich volgens deze theorie vanuit de introductie van het product of de markt, naar een expansiefase, gevolgd door fases van rijpheid en teruggang. Voor vele producten en markten is deze ontwikkeling in de tijd waar te nemen (geweest). De introductiefase kenmerkt zich door productvernieuwing en een gering aantal marktpartijen. De eerste volgers kenmerken zich vaak door imitatie. Naarmate het product meer bekendheid krijgt, mede door toenemende reclame-inspanningen, komt de periode van sterke marktgroei. Dit is de expansiefase, die zich kenmerkt door aanhoudende toetreding en productdifferentiatie. Prijsconcurrentie is in deze fase vaak nog beperkt van aard, de aanbieders zijn meer op zoek naar het aanboren van niches en kwaliteitsverbetering. Wanneer de marktgroei afbegint te nemen gaat de rijpheidsfase in. In deze fase neemt de (prijs)concurrentie ook vaak sterk toe. De marktwinst van ondernemingen is nu alleen te bereiken ten koste van anderen. De toetreding tot de markt stagneert en de bestaande ondernemingen herpositioneren zich. Fusies en verticale integratie zijn vaak kenmerken van een dergelijke fase. De sterkste ondernemingen blijven over, vaak ook enigszins afgeschermd van elkaar door sterke productdifferentiatie. Na verloop van tijd begint de markt te stagneren en terug te lopen door verschuivingen in consumentenvraag en door het ontstaan van nieuwe groeimarkten. In deze stagnatiefase wordt zo min mogelijk geïnvesteerd en alle inspanningen worden gericht op het incasseren van nog te behalen revenuen.*

*In dit kader bezien bevindt de televisiemarkt zich momenteel in de expansiefase. De markt groeit nog altijd snel en nieuwe toetreders betreden de markt. Nieuwe toetreding kan nog van allerlei kanten komen. Te denken valt aan (commerciële) regionale zenders, nieuwe themazenders, sterk gedifferentieerde doelgroepzenders, pay-per-view initiatieven, toetreding van grote Amerikaanse en Europese mediaconcerns en nieuwe abonnee-tv. Dergelijke toetreding en vernieuwing is een typisch fenomeen van de expansiefase.*

---

Deze nieuwe toetreders kunnen zich in principe al op zeer korte termijn aandienen.

Daarnaast is het uiteraard denkbaar dat er toetreders zijn die rechtstreeks de concurrentie aangaan in segmenten die nu door de bestaande publieke en commerciële omroepen worden bediend. Deze toetreders kunnen al bestaande commerciële omroepen tot herpositionering dwingen dan wel deze van de markt verdringen. Voor de publieke omroepen zal extra aanbod dat in hoofdzaak concurreert met bestaand commercieel aanbod minder problemen opleveren dan nieuwe commerciële toetreding in segmenten waar de publieke omroep relatief sterk is vertegenwoordigd. Wel moet in het eerste geval worden bedacht dat er dynamische effecten zullen optreden die ook de publieke omroep niet onberoerd zullen laten. Nieuwe concurrentieslagen tussen commerciële aanbieders zullen na verloop van tijd leiden tot herpositionering van commerciële aanbieders. Hierdoor zal niet alleen een verschuiving optreden in het segment waar het nieuwe commerciële aanbod zich in eerste instantie op richt, maar ook op aanpalende segmenten en uiteindelijk mogelijk zelfs op veel verder weg gelegen segmenten.

De aard van de toetreding is grotendeels afhankelijk van het consumentengedrag. Het zijn de kijkersvoorkeuren die hier een grote rol spelen. Trends als vergrijzing, individualisering, toenemende arbeidsparticipatie van vrouwen en stijging van het opleidingspeil spelen hier een rol. De zo belangrijke smaakvoorkeuren van groepen consumenten zijn evenwel niet statisch. Om deze reden is nauwelijks in te schatten welk type programma's in de toekomst relatief beter bekeken zullen worden dan thans. De effecten van verschuivingen in de vraag zijn bovendien niet altijd eenduidig. Een sterke groei van de vraag naar informatieve programma's als mogelijk gevolg van het toenemende opleidingsniveau van de bevolking, zou de publieke omroep in de kaart kunnen spelen: in dit segment staat de publieke omroep sterk. Aan de andere kant maakt een dergelijke ontwikkeling het voor commerciële aanbieders mogelijk lonend om in dit segment in te breken, waardoor de publieke omroep juist in het hart wordt getroffen. Het succes van de nieuwe toetreders met 'nieuwe producten' als pay-per-view zal eveneens sterk afhangen van sociaal-culturele trends. Wel kan worden vastgesteld dat technologische trends er toe zullen leiden dat er op dit gebied steeds meer mogelijk wordt en dat kostendaling van (digitale) decoders, schakelapparatuur en automatische betaalsystemen de vraag naar nieuwe producten zal stimuleren.

#### *Toetredingsbarrières*

De mate van toetreding tot de televisiemarkt zal mede afhangen van toetredingsbarrières in ruime zin. Er kan sprake zijn van barrières door technologische factoren, in termen van beschikbare capaciteit voor doorgifte, door regelgeving, door marktmacht aan de zijde van gevestigde bedrijven en door schaalvoordelen dan wel het bestaan van een

minimale schaalgrootte om commercieel te kunnen overleven op de markt<sup>34</sup>.

De technische toetredingsbarrières nemen in de tijd steeds sterker af en deze zullen naar verwachting binnen een periode van 5 tot 10 jaar in het geheel geen rol meer spelen. Digitale televisie opent de weg naar een vervelvoudiging van het aantal zendminuten via de ether en een nog sterkere toename via de kabel, terwijl de satelliet ook sterk in opkomst is en een verdere explosieve groei van het aantal zendminuten op technische gronden mogelijk maakt (zie kader 4.2). De richting van deze ontwikkelingen in termen van kwaliteitsverbeteringen en kostendalingen is onmiskenbaar, ook al is de precieze aard van de trends en het tempo waarin zij zich zullen manifesteren met grote onzekerheden omgeven.

De regelgeving is lange tijd een belangrijke toetredingsbarrière geweest, maar in de huidige situatie is dit nog slechts in beperkte mate het geval. Net als op vele andere markten geldt dat er steeds minder wens is tot beperking van vrije marktwerking door de overheid, waar dat niet tot marktfalen leidt. Als gevolg van technologische ontwikkelingen en internationalisering wordt een marktafscherpende regulering bovendien steeds minder effectief. De Nederlandse omroepmarkt is immers ook opengedoken door een op Nederland gerichte zender die vanuit het buitenland is gaan opereren. Doorgifte via de satelliet is niet te reguleren en de wens om dergelijke beperkingen op te leggen lijkt ook niet aanwezig bij de regelgever. Geconcludeerd wordt hier dat er vanuit de regelgeving steeds minder toetredingsbelemmeringen (kunnen) worden opgeworpen. Wanneer extra toetreding te grote marktmacht bij enkele partijen, zoals infrastructuur eigenaren of programma-exploitanten tot gevolg zou hebben, zou dat tot toetsing aan de mededingingswet moeten leiden.

Marktmacht van gevestigde ondernemingen is in beginsel een belangrijke entreebarrière. Dit speelt op verschillende markten met oligopolische markt vormen en de televisiemarkt past in dit beeld. In recente jaren zijn door fusies en samenwerkingsverbanden in Nederland en ook internationaal een aantal machtige spelers ontstaan. Zolang er tussen de grote spelers op de markt geen samenspel (collusie) ontstaat in termen van bijvoorbeeld prijsafspraken en marktverdeling, behoeft een hoge marktconcentratie niet te leiden tot verminderde efficiency of dynamiek. Voorlopig lijkt de concurrentie scherp en internationale toetreding kan dit proces versterken. Belangrijk vanuit de optiek van de publieke omroep is overigens niet zozeer wie de toetreders zijn, maar welke programma's zich op de markt aandienen. Deze kunnen van gevestigde commerciële

---

<sup>34</sup> Deze laatste factor moet dynamisch worden beschouwd, in samenhang met de marktomvang, dat is de omvang van de reclamemarkt en de waarde van een kijkersminuut reclame en de omvang van de betaaltelevisiemarkt.



#### *Kader 4.2 De technologische ontwikkeling als pervasieve trend*

*Voor de toekomst van de mediamarkt zijn technologische ontwikkelingen cruciaal. De schaarste van transmissiecapaciteit zal in de nabije toekomst zeer sterk verminderen. Hiervoor zijn 3 (technische) oorzaken te noemen. Digitalisering van informatie is daarvan de belangrijkste. Met digitale signalen kan er meer informatie tegelijkertijd over hetzelfde netwerk, de informatie kan in digitale vorm makkelijk gecomprimeerd worden. Over dezelfde etherfrequenties of kabelruimte kan zo'n 100 maal de huidige hoeveelheid gegevens verstuurd worden, dat is ongeveer 3 tot 8 maal zoveel zenders (European Commission 1994). Knelpunten zijn er op het gebied van apparatuur voor transmissie en ontvangst. Om digitale tv-beelden te ontvangen is een digitaal toestel nodig, of een (nu nog vrij kostbare) decoder om de gegevens naar analoge informatie te vertalen. Over het algemeen wordt aangenomen dat de digitalisering snel zal doorzetten, een overschakeling naar digitale media binnen 5 tot 10 jaar lijkt een redelijke verwachting.*

*De tweede oorzaak waardoor schaarste aan verzendcapaciteit kan afnemen is dat de kwaliteit van de infrastructuur beter wordt. Ook de capaciteit in de ether kan beter benut worden door technologie, omdat steeds hogere frequenties gebruikt kunnen worden.*

*De derde oorzaak is dat er steeds meer soorten infrastructuur voor verschillende diensten gebruikt kunnen worden, met name door liberalisering van infrastructuur. Zo zouden bijvoorbeeld allerlei andere vormen van (interactieve) dienstverlening via de TV-kabel geleverd kunnen worden, zoals telefonie, telewinkelen of internettoegang. Ook kunnen telefoonkabels voor bijvoorbeeld video-on-demand diensten gebruikt gaan worden. De steeds goedkopere techniek maakt het ook mogelijk voor allerlei kleine zenders om toe te treden tot lokale markten of low-budget zenders te starten. Kostendalingen bij ontvangstapparatuur (bijvoorbeeld geïntegreerde tv/pc/audio-apparatuur) maken pay-per-view, abonnee-tv en satelliet-tv goedkoper.*

aanbieders afkomstig zijn of van nieuwe toetreders. Dreiging van nieuwe toetreding kan al voldoende zijn om gevestigde commerciële ondernemingen aan te zetten om niches op te vullen of om de reclame-tarieven zodanig vast te stellen dat nieuwe toetreders

zoveel mogelijk worden geweerd. De effecten van dergelijke potentiële toetreding op de reclame-tarieven zijn voor de publieke omroep eveneens bedreigend. Wel mag worden verondersteld dat een minimum aan zelfregulering en marktafscherming een maximum aan commercieel uitnutten van alle niches in de smaakverdeling van de consument teweeg zal brengen.

Op dit vlak kan nog een belangrijke relatie met de regelgeving worden gelegd. De mededingingswetgeving in Europees en nationaal verband is respectievelijk wordt stringenter. De EU heeft recentelijk nog in het Nederlandse medialandschap ingegrepen en een nieuwe, beduidend scherpere mededingingspolitiek is in Nederland in de maak. De regelgeving speelt zodoende niet alleen een minder beperkende rol voor toetreding dan in het verleden, maar draagt door het beteugelen van marktmacht van grote conglomeraten zelfs bij aan gunstiger randvoorwaarden voor toetreding van nieuwe bedrijven. Mededingingsbeleid kan het aantal spelers beperken op de markt, maar daarmee hoeft het aantal zenders en zendminuten niet te worden beperkt. Het is de groei van het aantal zenders en zendminuten in termen van programma's en reclame die bedreigend is voor de publieke omroep.

Schaalvoordelen spelen een belangrijke rol op de televisiemarkt, zoals in eerdere hoofdstukken al aan de orde is gesteld. Er is veelal een minimale schaalomvang nodig om succesvol te kunnen toetreden en schaalvoordelen zijn evident voor producten, waarvan de kosten niet toenemen wanneer het product (door) meer (kijkers) wordt afgenomen. Op langere termijn mag worden verwacht dat de minimale schaalgrootte vooral samenhangt met de ontwikkeling van de reclametelevisiemarkt. Wanneer de reclamemarkt groeit in termen van opbrengsten per kijkminuut reclame dan zal de minimaal vereiste schaalgrootte dalen en het aantal aanbieders kunnen toenemen.

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat het proces van toetreding nog lang niet is voltooid. De toetredingsbarrières worden kleiner en zowel door bestaande als nieuwe aanbieders, door nationale en internationale partijen, door regionale zenders en door betaaltelevisie-initiatieven kunnen en zullen veranderingen in het televisielandschap optreden. Daarbij zet de verdunning van het kijkersaandeel van de publieke omroep (en overigens ook die van de bestaande commerciële zenders) door. De mate waarin dit gebeurt hangt vooral samen met de groei van de reclamemarkt voor televisie.

#### **4.2 De televisiereclamemarkt op langere termijn**

De groei van de totale reclame-uitgaven zal sterk samenhangen met de groei van de economie in het algemeen en die van de bedrijfsinvesteringen in het bijzonder. Het aandeel van reclame-uitgaven in de totale investeringen zal naar verwachting zelfs eerder toe- dan afnemen. Productcycli worden korter en toenemende concurrentie en

productdifferentiatie maken relatief sterkere reclame-inspanningen waarschijnlijk. Daarbij geldt wel dat nieuwe media in opkomst zijn en bijvoorbeeld 'electronic marketing' naar verwachting sterker zal groeien dan de bestaande printmedia en televisie-reclame. Binnen de laatste twee categorieën mag echter weer verwacht worden dat de televisie-reclamemarkt relatief het sterkst groeit. Deze ontwikkeling is ook in de achterliggende jaren te zien geweest<sup>35</sup> en hangt logisch samen met de overgang van een sterk gerespecteerde markt naar een veel liberalere televisiereclamemarkt met veel meer keuzevrijheid voor adverteerders.

De groei van de markt voor televisiereclame is nog niet ten einde: nieuwe 'narrowcasters' en steeds flexibeler mogelikheden voor adverteerders in termen van sponsoring en programma-onderbrekende reclame zetten ongetwijfeld door. Daarnaast kunnen adverteerders profiteren van internationalisatie van het programma-aanbod, waardoor internationale adverteerders 'package-deals' kunnen maken met concerns die diverse zenders in binnen- en buitenland ter beschikking hebben. Vergroting van het reclame-aanbod zal bovendien langs twee andere wegen optreden. De eerste weg is die van de reclame-intensivering bij de gemiddelde commerciële zender. De mate waarin dit kan plaatsvinden hangt af van de mate waarin gewenning aan reclame door de consument de reclame-aversie doet verminderen dan wel de inventiviteit van reclamemakers in het beperken van reclame-irritatie. De mogelijkheden voor een dergelijke intensivering zijn aanwezig, zoals eerder is betoogd, maar tevens aan beperkingen onderhevig. Het aanbod van televisiereclame kan ook toenemen doordat kijkers verschuiven van relatief reclame-extensieve zenders naar reclame-intensieve zenders. Een verschuiving van kijkers van de publieke omroep naar de commerciële omroep bewerkstelligt een dergelijk effect.

Een toename van het reclame-aanbodvolume leidt via lagere tarieven tot een grotere vraag naar televisiereclame. Bij redelijk tot sterke substitutie tussen de verschillende media zal een dergelijke ontwikkeling het marktaandeel van televisiereclame op de totale reclamemarkt positief beïnvloeden. Het reclame-aanbod wordt bepaald door het aantal kijkersminuten reclame van een bepaalde kwaliteit (kwalitatief bereik). Een groei van het aantal reclameminuten als zodanig heeft geen effect op het aanbod van reclamevolume indien dit uitsluitend leidt tot spreiding van kijkers. Er zijn dan meer reclameminuten, maar evenredig minder kijkers per reclameminuut, zodat het aantal kijkersminuten-reclame niet verandert. Het aanbod van reclamevolume kan, naast het

---

<sup>35</sup> In het recente verleden heeft de reclamemarkt voor televisie een sterke groei doorgemaakt, totdat afgelopen jaar de groei nagenoeg is stilgevallen. Deze recente ontwikkeling heeft waarschijnlijk te maken met onzekerheid van de adverteerders over marktaandelen en gedrag van zenders en moet als incidenteel worden beschouwd.

eerder genoemde aspect van `narrowcasting'<sup>36</sup> als volgt toenemen:

- door een toename van de reclamequote (reclamekijktijd/totale kijktijd)
- door een toename van de bevolking
- door een toename van het reëel inkomen van de bevolking
- door een toename van de kijktijd

Deze vier determinanten zullen naar verwachting alle toenemen op lange termijn, met uitzondering wellicht van de kijktijd die zich ook zou kunnen stabiliseren. Er is echter ook een ontwikkeling die een drukkend effect zal hebben op het reclame-aanbodvolume: de groei van betaaltelevisie. Betaaltelevisie kent doorgaans een lage reclame-intensiteit, dit geldt zeker bij pay-per-view, en een verschuiving van kijkers naar zenders met een relatief lage reclame-intensiteit drukt het reclame-aanbod weer wat. Voor de publieke omroep en de reclame-gefinancierde nationaal gerichte commerciële zenders betekent dergelijke toetreding een verlies aan kijkersminuten-reclame en daarmee aan reclame-volume. Deels zal deze ontwikkeling door een (relatief) hoger reclametarief (vanwege het dalende reclame-aanbod) worden gecompenseerd, maar uiteindelijk zorgt deze ontwikkeling voor een daling van de reclame-inkomsten. Per saldo zijn de hierboven genoemde positieve factoren op het reclame-aanbodvolume naar verwachting sterker dan het negatieve effect en zal het reclame-televisie-aanbod blijven groeien.

De groei van de reclamemarkt is voorwaardenscheppend voor de mogelijkheden voor toetreding van nieuwe zenders. Hoe harder de reclamemarkt groeit, des te sterker zal de toetreding zijn. Deze ontwikkelingen hebben tegengestelde effecten voor de publieke omroep. Toetreding van nieuwe zenders is nadelig voor het marktaandeel en de reclame-inkomsten van publieke omroepen. De groei van de reclamemarkt als zodanig komt daarentegen ook de publieke omroepen ten goede, zij het dat deze niet kunnen profiteren van alle groei op de reclamemarkt, maar alleen van dat deel dat in de opbrengst per `gross rating point' tot uiting komt ofwel van dat deel dat in de tarieven neerslaat. In termen van reclame-intensiteit zit de publieke omroep dicht tegen het maximaal toegestane niveau aan, en er is weinig reden om verdere versoepeling op dit vlak te veronderstellen na de relatief sterke uitbreiding in de achterliggende jaren. Geconcludeerd kan worden dat de groeiende reclamemarkt de publieke omroep in de kaart zal spelen, maar dat het marktaandeelverlies op de kijkersmarkt dat hiermee samenhangt gepaard zal gaan met een (meer dan evenredig) verlies aan marktaandeel voor reclame.

---

<sup>36</sup> Narrowcasters bieden een hoog gemiddeld effectief bereik aan adverteerders en kunnen een laag volume in kijktijdbereik combineren met een hoge kwaliteit en overeenkomstige hoge prijs. Het is deze hogere prijs die het mogelijk maakt om met een relatief kleine schaal commercieel succesvol te kunnen opereren.

## 5. Drie scenario's tot 2015

In 1992 publiceerde het CPB 'Nederland in Drievoud'. In deze studie werd aan de hand van drie scenario's een verkenning gemaakt van de Nederlandse economie tot 2015. De cijfermatige invullingen die werden gehanteerd zullen ook hieronder worden gebruikt en waar nodig aangevuld. Veel belangrijker dan de precieze cijfermatige invullingen is echter de filosofie die achter de scenario's steekt. Hieronder worden de scenario's eerst kort in het algemeen getypeerd, waarna vervolgens een uitwerking wordt gemaakt naar de media-sector en meer in het bijzonder naar de omroepmarkt. Voor een uitvoerige beschrijving van de scenario's van Nederland in Drievoud, zij verwezen naar de betreffende studie (CPB 1992).

### 5.1 Nederland in Drievoud

#### *Balanced Growth (BG)*

Het BG-scenario wordt gekenmerkt door een sterke economische groei, een zeer krachtige internationalisering en een dynamische technologische ontwikkeling. Internationale liberalisatie gaat hand in hand met deregulering en bevordering van marktwerking in Europa en daarmee ook in Nederland. Naast deregulering is er ook sprake van internationale regelgeving, bijvoorbeeld op het gebied van een mondiale CO<sub>2</sub> belasting. Sociaal-cultureel is sprake van een snelle individualisering en sterke groei van de arbeidsmarktparticipatie van vrouwen en een sterke vernieuwingsdrang bij burgers en bedrijven. Deze omgeving schept goede voorwaarden voor kleine, innovatieve bedrijven die de gevestigde ondernemingen onder druk zetten en succesvol weten in te breken in 'niches in de markt'. De buitenlandse concurrentie is alom sterk voelbaar, wat de facto betekent dat de concurrentie in de dienstensector een veel internationaler karakter krijgt. Marktwerking werkt ook sterker door in de inkomensverdeling, waar jonge hoog opgeleide personen relatief hoger worden beloond, terwijl anciënniteit een geringere rol speelt in de beloning. De sociale zekerheid en het belastingstelsel worden drastisch hervormd.

#### *European Renaissance (ER)*

Het ER-scenario wordt gekenmerkt door een robuuste economische groei die weliswaar iets lager ligt dan in het BG-scenario, maar nog altijd een gunstige welvaarts- en werkgelegenheidsontwikkeling mogelijk maakt. De technologische ontwikkeling is minder dynamisch dan in BG en vooral ook anders van aard. Terwijl in het BG-scenario nieuwe bedrijven en kleinschalige ondernemersactiviteit voor voortdurende vernieuwing zorgen, zijn het in ER vooral de grote Europese conglomeraten die mede dankzij verhoogde inspanningen in de sfeer van onderzoek en ontwikkeling de toon zetten. De

sterke Europese integratie in dit scenario zorgt voor schaalvoordelen op een geïntegreerde en steeds meer gestandaardiseerde markt. Het Europese beleid wordt geleidelijk steeds belangrijker en de Unie stimuleert samenwerking tussen Europese bedrijvigheid en verstrekt risico-kapitaal voor onderzoek en ontwikkeling aan dergelijke grote Europese bedrijven. Daarnaast is er in de Unie een algehele norm van gelijke toegang van (bedrijven uit) lidstaten tot elkaars markten. Sociaal-cultureel is sprake van een sterker saamhorigheidsgevoel, zowel tussen groepen binnen landen als tussen de Europese landen. Solidariteit en sociale cohesie zijn kenmerken van het ER-scenario. Naast een sterkere Europese identiteit wordt ook de lokale identiteit sterker. Het belang van de eigen regio of stad neemt toe, deels ook als tegenwicht tegen het groeiende Europese belang, dat zich immers op een hoog schaalniveau bevindt en waar groepen Nederlandse burgers maar zeer beperkt invloed kunnen uitoefenen.

#### *Global Shift (GS)*

In het GS-scenario groeit de Europese economie in een laag tempo en blijven Europa en Nederland op technologisch en economisch gebied achter bij de andere economische blokken in de wereld, die wel sterk groeien. De maatschappelijke verhoudingen kenmerken zich door antagonisme en afwentelingsgedrag. De internationale handel wordt getemperd door bureaucratische obstakels en protectionistische tendensen. Op de wereldmarkten verliest Europa terrein en afscherming van de eigen markten zorgt wel tijdelijk voor het bestendigen van posities van gevestigde nationale bedrijven, maar het gaat ten koste van vernieuwing en aanpassing aan gewijzigde omstandigheden. Het GS-scenario kenmerkt zich al met al door een weinig dynamische technologische ontwikkeling binnen Europa en beleidsmatig door een gebrek aan daadkracht om noodzakelijke stelselwijzigingen door te voeren. De problemen worden vooruitgeschoven, waarna deze rond 2005 dusdanig zijn geculmineerd dat dan alsnog de noodzakelijke aanpassingen in kort bestek worden afgedwongen. Dit gaat met hoge sociale kosten gepaard.

#### *Verschillen met Nederland in Drievoud*

De uitgangspunten van Nederland in Drievoud dienen als een globaal vertrekpunt voor de omroepscenario's. Er zijn enkele afwijkingen te noemen van deze studie in termen van de gevolgde methodiek. Een eerste afwijking is dat omroepbeleid niet endogeen wordt verondersteld, maar dat in eerste instantie wordt uitgegaan van ongewijzigd beleid. In alle drie de scenario's worden de uitkomsten bekeken bij een ongewijzigde structuur van de omroeporganisatie en bij ongewijzigde regelgeving. In een volgend stadium worden beleidsvarianten bekeken, eveneens in de drie scenario's. Een tweede verschil met Nederland in Drievoud is dat als tijdshorizon het jaar 2010 wordt

aangehouden, in plaats van 2015<sup>37</sup>.

## **5.2 Drie omroepscenario's bij ongewijzigd beleid**

### **5.2.1 Vooronderstellingen op hoofdlijnen**

Voor uitwerking van de scenario's naar de omroepmarkt is een rekenmodel opgezet dat de samenhangen weergeeft op de programma- en reclamemarkt. Een beschrijving van het model is te vinden in bijlage III. Deze paragraaf geeft de belangrijkste vooronderstellingen weer die gemaakt zijn over de ontwikkeling van marktaandelen, kostenontwikkelingen en de reclamemarkt in de drie scenario's.

#### *Marktaandelen*

Zoals uit de voorgaande hoofdstukken is gebleken, is toetreding tot de televisiemarkt een trend die in alle gevallen zal doorzetten. Voor de berekeningen zijn in eerste instantie veronderstellingen gemaakt die min of meer de uitersten aangeven voor de marktaandelen van de publieke omroepen in 2010. Aangenomen is dat de drie zenders dezelfde uitzendtijd zullen houden en ook dezelfde verdeling van de zendtijd over verschillende programmasoorten. De gemiddelde kijktijd per dag is verondersteld in BG en ER licht toe te nemen, met respectievelijk 1% per jaar en ½% per jaar. In GS is de kijktijd constant gehouden op gemiddeld 2½ uur per dag per persoon.

In de omgeving van het BG-scenario zal de toetreding het sterkst zijn, van zowel buitenlandse als Nederlandse commerciële zenders, zodat alleen al door de grotere spreiding van de kijktijd de marktaandelen per zender afnemen. Ook nieuwe mediavormen en betaaltelevisie komen in BG sterk op. Het grootste gedeelte van de 'smaakverdeling' van consumenten wordt via commerciële zenders bereikt, terwijl de publieke omroep slechts z'n relatief sterke positie vasthoudt in enkele programmasoorten die het minst commercieel aantrekkelijk zijn als kunst en religieuze programma's en daarnaast in nieuws en actualiteiten, door de (wellicht alleen gevoelsmatig) grotere betrouwbaarheid van publieke verslaggeving. Verondersteld is dat de publieke omroepen wel breed blijven programmeren (ongewijzigd beleid). Gegeven deze ontwikkelingen en de sociaal-culturele en economische omgeving van het BG-scenario, is een afname van het publieke marktaandeel naar 10% in 2010 verondersteld (zie tabel 5.1).

---

<sup>37</sup> De achtergrond hiervan ligt in het snelle tempo waarmee wijzingen in het medialandschap optreden. De horizon tot 2010 zou voor de geschetste toekomstontwikkelingen waarschijnlijk eerder te ver dan te dichtbij kunnen blijken. Bovendien is het mogelijk dat er veel meer structurele veranderingen in mediagebruik optreden dan wij kunnen voorzien.

In het GS-scenario is het andere - maximale - uiterste aangegeven. Hier geldt dat de toetreding veel minder is, dit heeft te maken met de trage economische groei die correspondeert met een zwakke groei van de reclamemarkt. Consumenten zijn minder geïnteresseerd in nieuwe media, de kosten van technologie dalen bovendien minder dan in BG zodat er ook minder toetreding mogelijk is en pay-per-view via digitale technieken niet op gang komt. Wel zal er meer dan nu abonneetelevisie zijn, via gedifferentieerde pakketten van kabel- of satellietexploitanten. Deze zenders zullen toch grotendeels uit reclame gefinancierd worden en zijn hier dus niet onder betaaltelevisie gerekend. Uitbreiding van zendtijd vindt in dit scenario vooral plaats door gevestigde bedrijven en door buitenlandse zenders. Onder deze omstandigheden is verondersteld dat het marktaandeel van de publieke zenders in 2010 nog 25% van de kijktijd is.

In het ER-scenario worden technische mogelijkheden, in tegenstelling tot bij het GS-scenario, wel optimaal benut en allerlei vormen van betaaltelevisie komen op. Het aantal te ontvangen zenders neemt sterk toe, hoewel iets minder dan in BG door de wat minder sterke economische groei. De toetreding bestaat voor een groter deel uit niet specifiek op Nederland gerichte zenders, omdat Europa meer als één markt te zien is dan in de huidige situatie en dan in de andere scenario's. Aangenomen is dat in dit scenario het marktaandeel van de publieke zenders in 2010 15% van de kijktijd is.

De volgende tabel laat zien hoe de marktaandelen van verschillende soorten zenders verondersteld zijn zich te ontwikkelen<sup>38</sup>. In een variant in de volgende paragraaf aangegeven wat verandering van de marktaandelen betekent voor de uitkomsten van het rekenmodel.

---

<sup>38</sup> Op het eerste gezicht lijken de veronderstelde afnames van het aandeel van de publieke omroepen wellicht aan de hoge kant. Daarbij moet echter bedacht worden dat het om een zeer lange periode gaat, terwijl al op korte termijn het aantal zenders dat ontvangen kan worden fors zal toenemen en dat ook betaaltelevisie al begint op te komen. Eind 1995 was het marktaandeel van de publieke netten over de hele dag gemeten 35%. De komst van het sportnet laat dat aandeel naar verwachting al binnen een paar jaar tot ongeveer 30% afnemen, zodat het marktaandeel van 25% in 2010 in het GS-scenario nog slechts een lichte afname betekent tot aan 2010. Bij de 10% marktaandeel in 2010 in het BG-scenario is een sterkere doorzetting van de huidige trend verondersteld.



Tabel 5.1 Veronderstelde marktaandeelen in 1995 en in 2010 voor drie scenario's, basisvariant

	1995 <sup>a</sup>	BG	ER	GS
	in procenten kijktijd			
Ned. publieke netten	35	10	15	25
Ned. commerciële zenders	44	70	67	60
Betaaltelevisie <sup>b</sup>	5	15	10	5
Overige zenders <sup>c</sup>	16	5	8	10
Totaal	100	100	100	100

<sup>a</sup> Marktaandeelen 1995 gelden voor eind 1995 en gemiddeld over de hele dag, waardoor het marktaandeel van de publieke omroep wat lager uitkomt dan wanneer alleen in de avonduren wordt gemeten, zoals in tabel 3.2.

<sup>b</sup> Betaaltelevisie is zonder reclame (in 1995 alleen video kijken opgenomen), vormen van betaaltv met reclame vallen onder commerciële zenders.

<sup>c</sup> 'Overig' is niet op Nederland gerichte commerciële zenders en buitenlandse publieke zenders.

### Kostenontwikkeling

De kostenontwikkeling van de omroepen wordt in hoofdzaak bepaald door de reële arbeidskosten. Het maken van televisieprogramma's is zeer arbeidsintensief en de arbeidskosten spelen dan ook een belangrijke rol. De publieke omroepen - en ook de commerciële omroepen - hebben weinig greep op de loonontwikkelingen, dit is min of meer een omgevingsvariabele. De arbeidsproductiviteit is in beginsel wel bedrijfstakspecifiek. Het is moeilijk vast te stellen wat als referentie-bedrijfstak voor de publieke omroep kan gelden. Officieel behoort de publieke omroep tot de kwartaire sector, een sector die gekenmerkt wordt door een relatief zeer trage arbeidsproductiviteitsgroei. Aan de andere kant is de publieke omroep een informatiebedrijfstak, en in deze onderdelen van de dienstensector is een hogere productiviteitsgroei te realiseren.

Bij de getalsmatige invullingen is ervoor gekozen om voor de arbeidsproductiviteit van de publieke omroep het gemiddelde te nemen van de productiviteitsgroei van bedrijven en de kwartaire sector. Deze veronderstelling is mogelijk optimistisch, gelet op het feit dat de publieke omroep geen zendtijdtoename meer kan realiseren, zodat althans de schaalvoordelen die hiermee kunnen samenhangen en ook bijvoorbeeld de productiviteitswinsten die commerciële zenders mogelijk via fusies en strategische allianties kunnen realiseren niet, of in mindere mate, door de publieke zenders zijn te realiseren. Ook op dit punt wordt het effect van een andere veronderstelling nog nader bekeken met gevoeligheidsanalyse. De volgende tabel geeft de reële kostenontwikkeling in de

scenario's weer<sup>39</sup>.

*Tabel 5.2 Reële kostenontwikkeling in de scenario's, gemiddeld per jaar 1995-2010*

	BG	ER	GS
	in procenten		
Loonkosten publieke omroep	5,5	5,6	8,3
Arbeidsproductiviteit publieke omroep	2,0	1,5	1,0
Consumptieprijs	3,1	3,4	6,1
Reële kosten publieke omroep	0,4	0,7	1,2

Bron: Nederland in Drievoud, CPB 1992.

Naast de reële arbeidskosten zijn er kosten die samenhangen met de techniek, kosten van apparatuur, voor doorgifte van programma's, en voor `rechten en sterren'. De technische kosten voor apparatuur en doorgifte zullen naar verwachting achterblijven bij de algemene kostenontwikkeling, terwijl de kosten voor `rechten en sterren' sterk zullen blijven toenemen in reactie op de sterk groeiende programmamarkt. Per saldo zal het opwaartse kosteneffect sterker zijn dan het neerwaartse effect, zoals ook in de achterliggende periode duidelijk zichtbaar was. Hierbij kan wel worden aangetekend dat de publieke omroepen bij de slag om de sterren en rechten een zwakke positie innemen in vergelijking met de commercie. Dit zal naar voren komen in termen van marktaandeelverlies, maar de verloren gegane rechten betekenen uiteraard dat hier nu ook de (hogere) prijs niet voor hoeft te worden betaald. Wel ligt het voor de hand dat kostenverhogingen voor de topevenementen en de grote sterren ook - in gematigder vorm - doorwerken in een hoger algemeen kostenniveau van rechten en sterren. Deze tegen elkaar inwerkende factoren, die kwantitatief minder zwaar wegen dan de reële arbeidskosten, zijn om soberheidsredenen niet verder uitgewerkt. De reële arbeidskostenstijging is als gemiddelde kostenontwikkeling genomen voor alle kosten.

#### *Reclamemarkt*

De reclamevraag van adverteerders zal zich aan het aanbod van exploitanten aanpassen via de prijs. Wanneer het aanbod boven de vraag uitgaat dan zal een prijsdaling nodig zijn om vraag en aanbod in evenwicht te brengen. De vraag naar televisiereclame kan op middellange termijn naar verwachting uitgaan boven de investeringsgroei. Met name rond prime time lijkt nog sprake van een zekere rantsoenering, terwijl ook internationaal bezien het Nederlandse aandeel van televisie in de totale reclame-uitgaven niet hoog is.

<sup>39</sup> Waarbij de macro-consumptieprijs uit de scenario's gebruikt is om de kosten te defleren.

Dergelijke internationale vergelijkingen moeten wel terughoudend worden geïnterpreteerd: er zijn vele verschillen tussen landen in termen van totale marktomvang, sociaal-culturele preferenties en in consumentengedrag. Op langere termijn (de periode 2000-2010) lijkt een gelijk opgaan van de televisiereclamevraag met de investeringsgroei van bedrijven de meest plausibele veronderstelling (zie ook Driehuis 1987). Voorzover het aanbod hier bovenuit gaat en er sprake is van een redelijk tot sterke prijsgevoeligheid van de reclamevraag, dan kunnen de reclamebestedingen nog altijd uitgaan boven de investeringsgroei en kan het marktaandeel van televisiereclame binnen de totale reclamebestedingen toenemen (zie verder bijlage III).

Zoals in de vorige paragraaf is beschreven kan de publieke omroep profiteren van de groei van de reclamemarkt via de stijging van de reclame-tarieven. De beperkingen die de publieke omroep heeft in vergelijking met commerciële zenders bij het bedienen van de adverteerders zorgt er wel voor dat het reclame-marktaandeel van de publieke omroep ook in de toekomst sneller zal teruglopen dan het kijkersaandeel. Hierin weerspiegelt zich de ook historisch waarneembare ontwikkeling dat de publieke omroep eenvoudig minder reclamegericht kan en wil opereren dan de commerciële zenders. Narrowcasting, waarmee betere effectiviteit van reclameboodschappen (en een hogere prijs) is te realiseren, is evenmin een logische route voor de publieke omroepen. Het ligt dan in de rede dat de GRP-prijs van de publieke zenders die van de commerciële zenders niet volledig volgt. Dit speelt het sterkst in het BG-scenario en het minst in het GS-scenario. Verondersteld is dat de publieke zenders 75% van de prijsontwikkeling volgen in BG, 90% in ER en 100% in GS. Daarbij is nog geen rekening gehouden met nadelige schaafeffecten voor de publieke omroep. De marktmacht van de publieke zenders daalt in alle scenario's en vooral in het BG-scenario. Het bereik dat de adverteerders kan worden geboden door een afzonderlijke reclame-exploitant heeft in beginsel een positieve relatie met de prijs van de reclamezendtijd. In dit licht bezien zijn de veronderstellingen omtrent de prijzen op het publieke deel van de reclamemarkt waarschijnlijk vrij optimistisch ingezet.

De volgende tabel geeft aan hoe de totale Nederlandse televisiereclamebestedingen zich ontwikkelen in de scenario's. Er wordt onderscheid gemaakt naar de volume-ontwikkeling (afhankelijk van de vraag van bedrijven: volumegroei van de investeringen en van het aanbod: consumptievolume en reclamekijktijd) en de prijsontwikkeling per bereikte kijkerminuut, ofwel de prijs per 'gross rating point'.

*Tabel 5.3 Ontwikkeling volume en GRP-prijs op de televisiereclamemarkt in de scenario's, gemiddelde groei per jaar 1995-2010*

	BG	ER	GS
	in procenten per jaar		
Volume groei reclame-inkomsten zenders	3,4	2,3	1,2
Prijs per GRP	5,4	5,8	7,1
Totale nominale groei reclamebestedingen	8,8	8,1	8,3
Consumptieprijs	3,1	3,4	6,1
Reële groei reclamebestedingen	5,7	4,7	2,2

### **5.2.2 Uitkomsten bij ongewijzigd beleid**

Gegeven de veronderstellingen uit de vorige paragraaf, zijn met het rekenmodel uitspraken te doen over de marktaandelen van de publieke en commerciële zenders op de totale reclamemarkt voor televisie. Bij de publieke omroepen bestaan de inkomsten zoals bekend uit reclame-inkomsten en kijkgeld<sup>40</sup>. Gegeven de kostenontwikkeling per scenario en de berekende reclame-opbrengst, wordt het kijkgeld als sluitpost opgenomen. Aangegeven kan worden hoe de kijkgelden zich in reële termen zullen ontwikkelen in de scenario's. In de volgende tabel zijn de belangrijkste uitkomsten voor de reclamemarkt en de kijkgelden te zien.

<sup>40</sup> De omvang van het kijkgeld is bepaald als het deel van de totale omroepbijdrage dat voor televisie bedoeld is, dus exclusief het budget voor radio, wereldomroep, regionale omroep, muziekcentrum van de omroep en dotaties en bijdragen.

*Tabel 5.4 Uitkomsten 'basisvariant', voor reclamemarktaandelen en kijkelden.*

	1995	BG	ER	GS
	aandelen van het totaal			
TV-reclamemarkt		2010	2010	2010
aandeel publieke zenders	40	8	14	25
aandeel commerciële zenders	60	92	86	75
	in procenten per jaar			
Volumegroei reclame-inkomsten	1995-2010	1995-2010	1995-2010	1995-2010
publieke zenders		-6,2	-4,1	-1,7
commerciële zenders		6,1	4,7	2,6
Prijzontwikkeling per GRP				
publieke zenders		4,0	5,2	7,1
commerciële zenders		5,7	6,0	7,1
Totale groei reclamebestedingen				
publieke zenders		-2,2	1,1	5,4
commerciële zenders		11,8	10,7	9,7
Toename kijkelden	in procenten			
reële kijkelden		40,8	33,8	33,5
idem, per huishouden		21,3	17,0	16,7

Uit de tabel komt naar voren dat het in stand houden van de publieke omroepen in de huidige vorm en bij ongewijzigd beleid in alle gevallen leidt tot een sterk dalend marktaandeel voor de STER op de reclamemarkt. In GS is de positie van de publieke omroepen het sterkst met een reclamemarktaandeel van 25%, tegen 40% in 1995. In BG en ER liggen de aandelen met 8% en 14% net onder de kijktijdaandelen (respectievelijk 10 en 15%) van de publieke zenders. Dit is het gevolg van de in deze scenario's achterblijvende prijsontwikkeling per 'gross rating point' ten opzichte van de commerciële zenders.

Ervan uitgaande dat de kosten van het publieke bestel toenemen met de reële arbeidskosten (zoals in paragraaf 5.2 beschreven) en er geen structurele bezuinigingen optreden (ongewijzigd beleid), moet de zwakke ontwikkeling van de STER-inkomsten opgevangen worden met een toename van de kijkelden. In de tabel is te zien dat in reële termen de kijkelden dan met ongeveer 30% tot 40% moeten toenemen, over de hele periode gemeten. Omdat ook het aantal huishoudens toeneemt, als gevolg van

bevolkingsgroei en vooral gezinsverdunding<sup>41</sup>, is de reële toename per huishouden lager, namelijk ongeveer tussen 15% in ER en GS en 20% in BG. Gemiddeld per jaar gezien gaat het om een reële toename van 1 tot 1,3% per huishouden in de drie scenario's<sup>42</sup>. De doorzettende individualisering waardoor de gezinsgrootte afneemt verzekert de publieke omroepen dus van een relatief grotere inkomstenbron uit omroepbijdrage en zorgt voor een relatief hoger bedrag aan omroepbijdrage per persoon.

### 5.3 Onzekerheidsvarianten

De veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de berekeningen hebben een bepaalde onderlinge samenhang, die maakt dat ze niet zonder meer uitwisselbaar zijn. Vanuit het perspectief van de financiële positie van de publieke omroep zijn er tegengestelde krachten in het geding. Een hoge economische groei hangt samen met sterke groei van de reclamemarkt en daarmee met relatief veel toetreding van nieuwe zenders. Daarnaast geldt bij hoge groei dat ook de arbeidsproductiviteitsontwikkeling sterk zal zijn, zodat de kostenstijging relatief laag blijft. Hoge groei komt dus neer op veel toetreding, relatief sterk dalende marktaandelen voor de publieke zenders en een beheerste kostenontwikkeling. Lage economische groei gaat omgekeerd gepaard met relatief weinig toetreding en een naar verhouding hoog marktaandeel voor publieke zenders bij een wat ongunstiger kostenontwikkeling.

Terwijl er een logische samenhang is tussen de belangrijkste verklarende factoren, is daarmee nog niet gezegd dat de getalsmatige 'mix' van vooronderstellingen de juiste is. De vooronderstellingen omtrent de variabelen en coëfficiënten die de uitkomsten het sterkst beïnvloeden zijn in enkele onzekerheidsvarianten aangepast, zodat de gevoeligheid van de uitkomsten voor deze inputs aangegeven kan worden. Met de uitkomsten van deze onzekerheidsvarianten kunnen bandbreedtes worden aangegeven waarbinnen de reclamemarktaandelen en de kijkgeldtoename zullen liggen, in het geval van ongewijzigd beleid. De belangrijkste effecten op de uitkomsten zijn te zien bij de veronderstellingen over marktaandelen van de publieke omroepen, de reële kostenontwikkeling en de prijsvorming op de reclamemarkt. Ook de andere aannames zijn betrokken in de gevoeligheidsanalyse, veranderingen daarin bleken echter van relatief weinig belang voor de uiteindelijk uitkomsten. In tabel 5.5 zijn de uitkomsten te zien.

---

<sup>41</sup> De huishoudensgroei bedraagt gemiddeld 1% per jaar in BG en 0,9% per jaar in ER en GS in de periode 1995-2010.

<sup>42</sup> De toename van de reële kijkgelden zou per gekeken minuut uitkomen op 9,0% per jaar in BG, 6,4% per jaar in ER en 3,3% per jaar in GS.

Vooral de aannames over de veranderingen in marktaandelen van de publieke omroepen zijn met veel onzekerheden omgeven. Eerder is opgemerkt dat de marktaandelen in BG als min of meer minimaal en die in GS als min of meer maximaal moeten worden opgevat. Het is denkbaar dat bij dezelfde ontwikkeling van de verschillende markten de publieke omroep een wat hoger marktaandeel behoudt in BG en wat lager in GS. Wanneer het marktaandeel van de publieke omroepen in BG 5% hoger zou zijn dan in de basisvariant (dus 15% ipv 10%) en in GS 5% lager (20% ipv 25%), heeft dat als gevolg dat de reële toename van het kijkgeld per huishouden 10% wordt in BG en 26% in GS. In het basisscenario ging het om een toename van respectievelijk 21% en 17%.

Er is in de basisvariant gekozen voor een tijdshorizon van 15 jaar, waarin de ontwikkeling verondersteld zijn plaats te vinden. Het is echter niet ondenkbaar dat de ontwikkelingen op de markt zich veel sneller zullen voordoen. De snelheid is met name afhankelijk van de mate waarin nieuwe technologieën worden toegepast en door de consumenten geaccepteerd. Een belangrijke factor is bijvoorbeeld hoe snel de digitale decoders of digitale ontvangsttoestellen een hoge penetratie zullen hebben. In een variant is bekeken wat de gevolgen zijn wanneer de veronderstelde marktaandeeldaling voor de publieke omroep niet in 2010 maar al in 2005 verwezenlijkt zou zijn. De reclamemarkt is dan ten opzichte van het aantal zenders kleiner dan in 2010, zodat er een groter deel van de kosten op andere manieren gefinancierd zal moeten worden, bijvoorbeeld uit abonnementsgelden bij de commerciële zenders of extra omroepbijdrage bij de publieke omroep. De reële kijkgelden per huishouden zullen in dit geval in 2005 toegenomen moeten zijn met ongeveer 22% in ER, 27% in BG en 16% in GS. In GS betekent dat ongeveer dezelfde toename als in de basisvariant. In ER en BG is een duidelijke verhoging nodig (+ 5% in ER en + 6% in BG), die in een kortere periode gerealiseerd moet worden. Een snellere ontwikkeling in toetreding en marktaandeelverlies zal de financiële problemen dus in het algemeen versterken.

Om de effecten van veranderingen in de kosten voor de publieke omroep te meten, is in een variant een kostenstijging ingezet van 5% van de kosten in het eindjaar in alle scenario's. Deze stijging kan optreden wanneer de toename van de kosten van uitzendrechten en de loonkosten van 'sterren' sterker is dan aangenomen, terwijl aan de andere kant de veronderstelde kostendaling op het gebied van technologische kosten minder groot kan zijn. Dit betekent dat het percentage waarmee de kijkgelden moeten toenemen aanzienlijk groter wordt, namelijk 29% (over de totale periode) in BG (was 21%) en 25% in ER en GS (was 17%). Andersom geldt dat een kostendaling de kijkgeldtoename kan doen afnemen in dezelfde verhoudingen.

In een volgende variant is bekeken wat het gevolg is van het opheffen van het prijsverschil in 'gross rating points' tussen de commerciële en publieke zenders. In de basisvariant is bij ER en BG verondersteld dat de GRP's bij publieke omroepen

achterblijven bij die van de commerciële zenders. Zonder prijsverschil wordt aangenomen dat bij de publieke zenders het bereik van de reclame en de 'match' met doelgroepen even goed is als bij commerciële zenders. In de uitkomsten betekent dit dat de waarde van de publieke reclame-inkomsten toeneemt ten opzichte van de basisvariant. De kijkgeden hoeven dan in BG met 6% minder toe te nemen dan in de basisvariant en in ER met 3% minder.

*Tabel 5.5 Uitkomsten onzekerheidsvarianten voor de toename van de reële kijkgeden per huishouden, in afwijking van de basisvariant*

	BG	ER	GS
	toename kijkgeld in procenten		
Basis	21	17	17
Varianten:	tov basisvariant		
Marktaandeel BG +5%, GS -5%	-11	0	+9
Tijdspad tot 2005 ipv 2010 <sup>a</sup>	+6	+5	-1
Kosten +5% in 2010	+7	+8	+8
Geen prijsverschil GRP's	-6	-3	0

<sup>a</sup> Het gaat om de toename tussen 1995 en 2005, ten opzichte van de toename tussen 1995 en 2010 van de basisvariant.

De algehele conclusie is dat er een stijging van de reële kijkgeden per huishouden zal moeten optreden in het geval van ongewijzigd beleid. De omvang van deze stijging is met flinke onzekerheden omgeven, maar duidelijk is in ieder geval dat het om een niet verwaarloosbaar effect gaat. De varianten impliceren dat de uitkomsten in termen van kijkgeldtoename wat verder uit elkaar komen te liggen dan in de basisvariant, maar het totale beeld verandert slechts beperkt. In plaats van met bandbreedtes tussen 15% en 20% moet rekening worden gehouden met bandbreedtes tussen 10% en 30%.



## 6. Oplossingsrichtingen voor de toekomst

In het vorige hoofdstuk is een eerste oplossingsrichting aangegeven voor de verzwakende financiële positie van de publieke omroepen, namelijk het verhogen van de kijkgeden. In dit hoofdstuk worden nog enkele andere oplossingsrichtingen bekeken. De eerste is een kostenverlaging door efficiencyvergroting. De tweede is het doorvoeren van een kostenbesparing door het terugbrengen van het aantal publieke zenders van drie naar twee vanaf 2000. Dit zijn net als de verhoging van de kijkgeden oplossingsrichtingen die naar de financierbaarheid van de publieke omroep kijken. De uitkomsten van deze oplossingsrichtingen zijn samengevat in tabel 6.1 op pagina 68. Vervolgens wordt ingegaan op twee alternatieven die naar de wijze van financiering kijken, programmafinanciering en financiering uit de algemene middelen. Deze laatste twee alternatieven zullen kort en alleen in kwalitatieve termen worden uitgewerkt.

### 6.1 Verhoogde kostenefficiency

In het voorstel van de Commissie Ververs wordt ervan uitgegaan dat de nieuwe organisatievorm voldoende kostendalingen met zich mee zal brengen om de kijkgeden per huishouden in reële termen constant te kunnen houden na 2000. Er worden verschillende terreinen aangegeven waarop kostenreducties kunnen plaatsvinden, zoals betere samenwerking tussen omroepen, beter netbeheer, betere afstemming met de STER bij de programmering. Daarnaast wordt aangegeven dat op het vlak van de technische kosten belangrijke besparingen kunnen plaatsvinden en dat er verschillende "oneigenlijke posten" uit de omroepbegroting kunnen verdwijnen (in onze berekeningen zijn deze posten buiten beschouwing gelaten). Voor de STER-inkomsten tot 2000 maakt de Commissie een statische inschatting van de daling die in nominale bedragen zal optreden (75 tot 100 mln gulden), zonder aan te geven welke veronderstellingen hieraan ten grondslag liggen voor de groei van de totale reclamemarkt en het marktaandeel daarbinnen van de STER. De uiteindelijk benodigde omvang van de kostendalingen moet volgens de Commissie Ververs ongeveer op dit bedrag uitkomen (kostendaling van 7,5% tot 10%). Dit zijn kostendalingen die nodig zijn om de veranderingen die tot 2000 optreden op te vangen, op de situatie na dat jaar, wanneer de veranderingen in het beleid zullen worden doorgevoerd, gaat het rapport niet in kwantitatieve termen in.

Omdat het inderdaad lastig is precies inzicht te krijgen in de mogelijke besparingen door bijvoorbeeld samenwerking van omroepen en de mate van efficiencyvergroting die de omroepen kunnen doorvoeren, is er voor gekozen met het rekenmodel te bekijken hoe groot de kostendaling zou moeten zijn in de drie scenario's om de reële kijkgeden per huishouden constant te houden (door de huishoudensgroei blijven de inkomsten uit omroepbijdrage overigens nog licht groeien). Onder de veronderstellingen van de basisvariant, gaat het om een benodigde totale kostenreductie van 15% in BG, 11% in

ER en 10% in GS, over de hele periode tot 2010<sup>43</sup>. Voor de omroepen is van belang dat zij een deel van de kosten niet zelf kunnen beïnvloeden, zoals uitzendrechten en andere vaste kostencategorieën. Wanneer ook op langere termijn alleen variabele programma-kosten gereduceerd kunnen worden, bijvoorbeeld omdat alle omroeporganisaties in stand blijven, dan is met een vermindering van 15% van de totale kosten sprake van een omvangrijke taakstelling.

## 6.2 Van drie naar twee publieke zenders

Een andere mogelijkheid om kosten te besparen is het verkleinen van de omvang van het publieke bestel door het afstoten van 1 publiek net vanaf 2000. Bij deze oplossingsrichting is aangenomen dat het publieke bestel proportioneel met een derde verkleind wordt. Zowel de zendtijd, de vaste en variabele kosten, het aantal omroeporganisaties en de werkgelegenheid nemen met een derde af<sup>44</sup>. Overigens kunnen deze kostenreducties ook op andere manieren ontstaan, bijvoorbeeld als gevolg van fusies of samenwerking tussen omroepen in plaats van opheffing. Verder wordt aangenomen dat er geen verandering in programmering optreedt, dat wil zeggen dat er geen kwaliteitsverandering verondersteld wordt, geen verschuiving in de verhouding tussen eigen producties en aankopen en dat het aandeel van herhalingsprogrammering gelijk blijft.

Het verdwijnen van een zender zorgt voor marktaandeelverlies op de reclamemarkt dat iets minder is dan evenredig, doordat het marktaandeel op de kijkersmarkt iets minder dan evenredig zal afnemen<sup>45</sup>. Net als bij de basisvariant is geen rekening gehouden met het feit dat de reclame-inkomsten vanuit een negatief schaaffect sterker kunnen afnemen. Omdat de kostendaling, zeker op langere termijn, duidelijk groter is dan de daling van de STER-inkomsten (die immers al sterk afnemen als gevolg van het verlies aan marktaandeel), kunnen de kijkgelden in deze variant duidelijk afnemen. In plaats

---

<sup>43</sup> Wanneer met de onzekerheidsvarianten uit het vorige hoofdstuk rekening wordt gehouden kan de benodigde kostendaling uiteenlopen van ongeveer 7% tot 20%.

<sup>44</sup> Toen in 1988 Nederland 3 werd geïntroduceerd, zijn de kosten met veel minder dan een derde toegenomen. Dit heeft verschillende oorzaken, ten eerste werd er de eerste periode nog geen sprake van een 'volwaardige' programmering, er waren veel herhalingen, bestaande programma's werden, met geringe extra kosten, uitgebreider geprogrammeerd (bijv. sport) en de zendtijd was nog gering. Geleidelijk is de programmering volwaardiger geworden. Dit kon vooral gefinancierd worden uit 'incidentele' inkomsten, zoals de extra bijdragen uit het omroepfonds (door minder eigen bijdrage af te staan), doordat er fors bezuinigd is bij de NOS en de facilitaire diensten en doordat de reclamezendtijd in die periode zeer sterk is opgevoerd, zoals eerder beschreven.

<sup>45</sup> Het marktaandeel van het opgeheven net wordt evenredig verdeeld over de rest van de zenders.

van een toename van 17% tot 21% in de basisvariant, kunnen de reële kijkgeldten per huishouden nu afnemen met 24% in BG tot 27% in ER en 29% in GS. In tabel 6.1 zijn de uitkomsten te zien.

#### *Onzekerheidsvarianten bij 2 publieke zenders*

In bovenstaande berekeningen is aangenomen dat bij het opheffen van een zender ook het aantal omroeporganisaties evenredig zou verminderen. In een subvariant is gekeken wat de gevolgen zijn wanneer dit niet het geval is. De zendtijd wordt nog steeds met een derde verminderd, evenals de variabele kosten, maar de vaste kosten kunnen niet afnemen en worden verdeeld over de twee overblijvende zenders. Op basis van (overigens slechts beperkt beschikbare) gegevens over kostenstructuren van de omroepen, is de inschatting gemaakt dat de vaste kosten zo'n 30% van de totale kosten uitmaken. Het gaat dan om niet-programmakosten plus vaste elementen van de programmakosten, zoals bijvoorbeeld uitzendrechten en een groot deel van de kosten van de NOS. De reële kijkgeldten per huishouden kunnen in dit geval minder sterk afnemen dan wanneer alle kosten met een derde dalen, maar een duidelijke afname blijft nog steeds mogelijk. De reële kijkgeldten per huishouden kunnen in deze variant dalen met 10% in ER, 8% in BG en 12% in GS.

Een tweede subvariant betreft de veronderstelling over kijkgedrag van de kijkers naar publieke televisie. In eerste instantie is aangenomen dat zij bij het opheffen van een net hun kijkgedrag evenredig over alle overblijvende netten spreiden. Echter, juist in een situatie waarin het publieke bestel nog maar een klein marktaandeel heeft zoals in BG, is het te verwachten dat er voor kijkers naar publieke netten een zwakke substitutie is met commerciële televisie. Bij het opheffen van een publiek net, zullen de kijkers naar dat net grotendeels overstappen naar de overblijvende publieke netten. In BG is dit effect het sterkst, publieke omroep onderscheidt zich in dat scenario het sterkst van de andere omroepen en in GS is het effect het kleinst. De terugkoppelingscoëfficiënten zijn ingezet op 0,75 in BG, 0,5 in ER en 0,25 in GS. Deze subvariant heeft tot gevolg dat de marktaandelen van de publieke netten relatief hoog blijven, zodat ook de reclame-inkomsten beter vastgehouden worden. Voor de reële kijkgeldten per huishouden is onder deze veronderstellingen een zeer substantiële verlaging mogelijk van rond de 30% in alle scenario's. Deze subvariant zouden ook gecombineerd bekeken kunnen worden met de vorige, wat een gematigder beeld oplevert, omdat de kosten dan minder afnemen.

In financiële termen heeft deze oplossingsrichting grote voordelen. Ook als de ontwikkelingen minder positief zullen uitwerken in de toekomst dan hier aangenomen, blijft het publieke bestel in deze vorm financierbaar. Eventueel kan ervoor worden gekozen de financiële ruimte niet voor kijkgeldverlaging maar (gedeeltelijk) voor kwaliteitsverbetering in te zetten, bijvoorbeeld door minder te herhalen en meer nieuwe

producties te programmeren. Een ander voordeel is dat de afhankelijkheid van reclamegelden minder is dan bij drie publieke netten. De kijkgelden bepalen een groter deel van de totale inkomsten, het voordeel daarvan is dat er sprake is van een stabiele en voorspelbare inkomstenstroom, wat voor de bedrijfsvoering van de omroepen positief is<sup>46</sup>. De nadelen waarmee rekening mee gehouden moet worden zijn het afnemen van de publieke zendtijd en het verminderen van de pluriformiteit van het publieke bestel, door de afname van het aantal omroeporganisaties.

*Tabel 6.1 Uitkomsten oplossingsrichtingen*

	BG	ER	GS
	toename kijkgeld in procenten		
Basisvariant	+21	+17	+17
Terug naar 2 publieke zenders	-24	-27	-29
2 zenders, zonder daling vaste kosten	-8	-10	-12
2 zenders, met terugkoppeling kijkers	-29	-32	-31
	benodigde kostendaling in procenten		
Grotere kostenefficiency	-15	-11	-10

### 6.3 Andere financieringsvormen

De omroepen worden gefinancierd via budgetten, die elk jaar vooraf worden vastgesteld aan de hand van ramingen van de inkomsten uit reclame en omroepbijdrage (de omroepen moeten met deze budgetten een minimaal aantal uren uitzenden, maar mogen daar ook boventuit gaan). Aan deze budgetfinanciering zijn nadelen verbonden, die ook in het rapport van de Commissie Ververs worden aangestipt. Het belangrijkste nadeel is dat de impuls om zo efficiënt mogelijk te werken relatief klein is. Een voordeel is echter dat de omroepen in staat gesteld worden zelf hun prioriteiten te kiezen en meer vrijheid hebben in de productie dan bij alternatieve financieringsvormen. Programmafinanciering is zo'n alternatieve vorm van financiering, waarbij er budgetten zijn voor het produceren van bepaalde soorten programma's, waarvoor de omroepen onderling zouden moeten concurreren. Een 'programmaraad' speelt dan een belangrijke rol bij de beoordeling van bijvoorbeeld kwaliteitseisen. Programmafinanciering is denkbaar in verschillende vormen, die een meer of minder grote mate van vrijheid voor de producent

<sup>46</sup> Dit argument geldt nog sterker in het geval van een "BBC-model", waarin helemaal geen reclame wordt uitgezonden. In zo'n BBC-model is de publieke omroep bij de programmering helemaal onafhankelijk van de commercie en hebben kijkers geen last van storende reclameboodschappen. Het nadeel is uiteraard dat de kosten voor de kijker hoger worden, wat moet worden afgewogen tegen de extra kwaliteit die televisie zonder reclame zou kunnen verschaffen.

bieden. Momenteel wordt dit instrument al toegepast, maar in beperkte mate, onder andere met het geld van het stimuleringsfonds culturele omroepproducties. De belangrijkste argumenten voor het vergroten van het aandeel van programmafinanciering zijn de betere mogelijkheid tot kwaliteitscontrole en kwaliteitsverbetering van publieke programmering.

Tot slot wordt hier nog kort ingegaan op financiering van het publieke bestel via de algemene middelen, in plaats van via de omroepbijdrage. De verplichte omroepbijdrage voor bezitters van een radio en later televisie is geïntroduceerd in de jaren veertig, tijdens de oorlog. Het feit dat het bezit van radio- en televisietoestellen niet voor iedereen was weggelegd, maakte het logisch dat het gebruik van de diensten ervan niet hoofdelijk werd omgeslagen. Tegenwoordig is er gemiddeld per huishouden meer dan één televisietoestel aanwezig en is het aantal huishoudens zonder televisie zeer gering. Hierdoor ligt het innen van kijk- en luistergeld via algemene belastingbetaling steeds meer voor de hand. Dit levert bovendien een kostenbesparing op doordat de relatief hoge inningskosten kunnen afnemen. Het gaat om een bedrag van 56 mln gulden in 1995, op een 'bruto' omroepbijdrage van 1053 mln. Het probleem van de 'zwartkijkers' is daarmee ook grotendeels opgelost. Voor een deel van de kijk- en luistergelden wordt deze suggestie ook door de Commissie Ververs gedaan, namelijk de onderdelen die niet direct met publieke omroep te maken hebben, zoals een deel van het budget van de wereldomroep.

**Bijlage I Tabellen***Tabel 1 Verdeling zendtijd en kijkdichtheid naar programmasoort en commerciële/publieke omroepen, 1995*

	zendtijd in % totaal		gem. kijkdichtheid	
	publiek	commercieel	publiek	commercieel
Informatie	43,3	27,7	2,2	3,1
wv godsdienst	2,7	0,0	0,8	0,0
zware info	10,7	3,4	1,9	4,0
actualiteiten	3,9	0,7	4,8	0,5
journaal	4,1	4,5	5,2	3,9
natuur/reis	1,6	0,6	1,9	1,5
lichte info	12,2	18,4	2,2	2,9
kleine zendgem.	8,2	0,0	0,7	0,0
Kunst	5,8	0,1	1,0	1,7
wv kunstrubriek	3,5	0,1	1,1	1,8
ernstige muziek	2,2	0,0	0,8	0,1
moderne kunst	0,1	0,0	0,9	0,0
Drama	15,5	38,8	2,9	2,8
wv btl. film	5,3	11,5	2,9	3,3
ned. film	0,5	0,1	2,8	1,9
ned. serie	2,0	3,4	5,0	5,7
btl. av serie	2,9	9,5	3,0	2,2
over. btl serie	4,7	14,4	2,1	2,0
Amusement	9,3	6,9	4,1	5,6
wv ned. muziek	0,5	0,1	2,8	3,6
ned. amusement	7,4	6,4	4,1	5,7
ned. cabaret/satire	1,0	0,1	5,9	6,4
btl. amusement	0,5	0,3	1,8	2,2
Sport	8,8	3,7	5,9	2,9
wv sportrubriek	4,0	1,4	6,6	2,8
voetbal rep.	0,8	0,4	17,1	11,0
ov. sport rep.	4,0	1,9	3,1	1,6
Jeugd	11,3	12,4	1,2	1,5
wv kinderprogr.	9,3	10,6	1,2	1,5
tiener/twen.	2,0	1,8	1,3	1,3
Reclame	6,0	10,4	3,0	3,1
Totaal minuten	697712	653399	2,7	2,9

Gemiddelde kijkdichtheid = minuten kijktijd/minuten zendtijd \*100

Bron: KLO NOS/Intomart 1996.

*Tabel 2 Uitzendingen naar programmacategorie bij de publieke omroepen (alleen grote zendingemachtigden), 1980-1994*

	1980	1989	1991	1993	1994
	in procenten v.h. totaal				
informatie	44	34	35	34	35
wv. zware info		6	6	8	9
actualiteiten		3	4	4	4
journaal		5	6	5	5
overig info		20	19	17	17
amusement	30	36	33	35	32
wv. ned. series	2	2	2	3	3
ned. overig	9	9	9	12	12
btl. aandeel	19	25	22	20	17
cultuur	4	6	6	6	6
sport	9	8	11	11	13
jeugd	12	16	15	14	14
tot. uren p.dag p.net <sup>a</sup>	6,0	6,5	6,8	7,8	9,5

<sup>a</sup> In 1980 alleen Nederland 1 en 2, daarna 3 netten.

Bron: 1980: Te Nuyl (1982), 1989 t/m 1994: Ministerie OCW (=exclusief zendtijd reclame en kleine zendingemachtigden).

*Tabel 3 Verdeling omroepbijdrage en STER inkomsten naar bestemming, 1995*

	1995
	in miljoenen
binnenlandse omroep	1128
wereldomroep	81
regionale omroep	24
beheertaken NOB	56
muziekcentrum van de omroep	58
dotatie stimuleringsfonds culturele omroepproducties	28
dotatie algemene omroepreserve	0
overige dotaties en bijdragen	53
totaal	1428

Bron: begroting OCW 1995, pag 132.

*Volume- en prijsontwikkeling reclamebestedingen*

Het grotere aanbod van reclame, bij een geringe kijktijdtoename per persoon en een geringe bevolkingsgroei heeft 'kwaliteitsverlies' van de reclame-zendtijd tot gevolg. In tabel 4 is de ontwikkeling van de advertentie-inkomsten in dagbladen, die een matige groei laten zien, vergeleken met de ontwikkeling van de TV-reclamebestedingen, onderverdeeld in een prijs- en volume-ontwikkeling. Voor de prijsontwikkeling is gebruik gemaakt van de prijzen per 'GRP'-bereik. Er resulteert een volumetoename van 54 procentpunten tussen 1988 en 1994. Wanneer voor de volume-ontwikkeling de zendtijd van reclame was gebruikt (zoals Driehuis (1987) voor de ontwikkeling tussen 1976 en 1985 heeft gedaan, zie tabel 5), was het indexcijfer 320 geweest tov 1988. Het verschil geeft het kwaliteitsverlies van een minuut zendtijd aan, ofwel het kleinere bereik per commercial.

*Tabel 4* Volume- en prijsontwikkeling reclame-bestedingen voor merken en diensten bij dagbladen en TV-reclame, 1988-1994

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	indexcijfers, 1988 = 100					
Dagbladen						
volume	101	101	102	102	103	104
prijs	101	101	105	106	104	112
waarde	102	102	108	108	108	116
TV reclame						
volume	95	90	121	128	140	154
prijs	116	155	120	138	137	146
waarde	111	139	145	176	192	225

Bronnen: waarde ontwikkeling dagbladen; BBC, volume-ontw dagbladen (oplage) CBS, TV-reclame bestedingen; VEA, TV-reclame prijzen; HMI 1996.



*Tabel 5 Volume- en prijsontwikkeling reclamebestedingen voor merken en diensten bij dagbladen tijdschriften en STER-TV, 1967-1985*

	1970	1975	1980	1984	1985
	indexcijfers, 1967 = 100				
dagbladen					
volume	98	81	100	102	99
prijs	111	196	282	331	343
waarde	109	158	282	336	340
tijdschriften					
volume	117	96	146	126	132
prijs	105	172	227	256	257
waarde	123	165	331	322	339
STER-TV					
volume	171	190	191	190	227
prijs	109	143	208	278	250
waarde	186	272	397	528	568

Bron: Driehuis 1987.

*Tabel 6 Uitgaven naar kostensoort publieke omroepen, TV*

	1993	1994	1995
	in %		
faciliteiten	29	28	33
directe personeelskn.	17	18	17
overige progr. kn.	40	40	34
directe niet toer. kn.	3	3	5
indirecte kn.	12	11	11
	mln guldens		
totaal	827	872	937

Bron: NOS meerjarenplan 1996.

## Bijlage II Segmentatie en profilering

Er is een segmentatie van de kijkersmarkt mogelijk naar verschillende publieksgroepen. Tabel IIA geeft het marktaandeel van zenders in een bepaalde publieksgroep weer, en zegt dus iets over de spreiding van publieksgroepen over de zenders. Het geeft inzicht in de mate waarin zenders publieksgroepen aan zich weten te binden.

*Tabel IIA Marktaandelen van Nederlandse zenders per publieksgroep*

	Ne1	Ne2	Ne3	RTL4	RTL5	Veronica	SBS6
leeftijd							
6-12 jaar	13,6	13,7	15,9	31,7	8,4	11,7	4,9
13-19	11,6	15,7	9,1	27,6	9,3	19,0	7,7
20-34	13,4	17,0	11,0	28,9	9,1	13,6	7,1
35-49	15,3	18,2	13,0	30,0	7,4	10,1	6,1
50+	19,2	20,0	15,8	31,3	4,5	5,5	3,7
sociale klasse <sup>a</sup>							
A+B1	18,5	19,1	15,6	23,1	7,4	10,6	5,9
B2	17,1	20,1	14,2	27,8	6,2	9,2	5,4
C	14,7	17,6	12,2	34,5	6,5	9,2	5,3
D	14,3	17,5	10,4	41,9	5,6	6,4	4,0
opleiding							
lager	17,2	20,2	13,3	35,6	4,4	6,5	2,8
lager beroeps	14,5	18,2	11,7	33,8	6,9	10,0	4,9
middelbaar	16,6	18,4	13,5	28,5	7,1	10,2	5,6
hoger/academisch	19,5	20,1	17,6	19,2	7,5	10,9	5,2
politieke affiniteit							
laag	14,4	16,6	10,5	34,8	7,5	11,1	5,1
midden	17,9	20,2	14,5	26,5	6,4	9,5	4,9
hoog	20,1	22,8	21,7	19,5	5,5	6,3	4,1
culturele affiniteit							
zeer laag	13,5	18,8	10,7	35,6	6,9	9,9	4,8
laag	15,6	18,6	12,7	29,5	7,0	11,0	5,5
midden	19,7	19,5	16,6	24,1	6,5	9,1	4,6
hoog	23,4	19,5	21,1	18,6	6,2	7,1	4,1

a: Sociale klasse A+B1 = hoog, D = laag

Marktaandeel = kijktijd naar een zender als aandeel van de totale kijktijd per groep.

De categorieën sociale klasse, opleidingsniveau, politieke en culturele affiniteit bevatten alleen de bevolking van 13 jaar en ouder.

Uit tabel IIA blijkt, dat het marktaandeel van de afzonderlijke publieke zenders bij alle kijkersgroepen onder de 25% blijft. Bij alle drie de publieke zenders neemt het marktaandeel toe met de leeftijd, sociale klasse, politieke- en culturele affiniteit en opleidingsniveau. Ne2 is een uitzondering, deze zender haalt een relatief groot marktaandeel in de lagere sociale klasse en bij laag opgeleiden. Het feit dat de marktaandelen van de publieke zenders met betrekking tot de verschillende groepen zeer dicht bij elkaar liggen, geeft aan dat er weinig segmentatie is.

De publieke omroepen behalen gezamenlijk 55% marktaandeel in de 55+-groep, 53% in de hoogste sociale klasse, 57% in de groep hoog opgeleiden, 65% in de publieksgroep met hoge politieke affiniteit en 64% in de groep met hoge culturele affiniteit. In deze groepen zijn ze in staat de meeste mensen aan zich te binden, hoewel de publieke zenders afzonderlijk slechts marktleider zijn met betrekking tot drie publieksgroepen. Ne1 is marktleider in de groep met de hoogste culturele affiniteit en Ne2 in de publieksgroepen met hoge politieke affiniteit en de hoger opgeleiden. RTL4 is in alle andere segmenten marktleider. Deze zender is vooral populair bij (eveneens) 50+ers, lage sociale klassen, laag opgeleiden en bij mensen met lage politieke- en culturele affiniteit. De overige Nederlandse algemene commerciële zenders (RTL5, Veronica, SBS6) behalen relatief lage marktaandelen. Waar RTL4 marktaandelen haalt van tussen de 19% en 42%, halen deze zenders aandelen tussen de 3% en 11%. Een uitschieter is Veronica, dat een marktaandeel heeft van 19% in de leeftijdsgroep 13-19 jarigen. De overige commerciële zenders blijken grotendeels hetzelfde profiel te hebben en zijn relatief aantrekkelijk voor 13 tot 34 jarigen, hoge sociale klassen, hoog opleidingsniveau, lage politieke affiniteit en lage culturele affiniteit.

De sterke positie die zenders binnen een kijkersgroep hebben, hoeft zich niet te vertalen in het marktaandeel per zender, door de verschillen in absolute omvang van de groepen en door de verschillen in kijkdichtheid per groep. Tabel IIB laat zien dat er relatief veel televisie wordt gekeken door ouderen, lagere sociale klassen en lager opgeleiden.

*Tabel IIB Gemiddelde kijkdichtheid per publieksgroep*

leeftijd	gem.	sociale klasse	gem.	opleiding	gem.	politieke affiniteit	gem.	culturele affiniteit	gem.
6-12	2,2	A+B1	3,6	lager	5,9	laag	4,0	zeer laag	4,4
13-19	2,3	B2	3,8	lager beroeps	4,6	midden	4,1	laag	3,9
20-34	3,2	C	4,5	middelbaar	3,9	hoog	4,4	midden	4,0
35-49	4,1	D	5,6	hoger/academ.	3,1			hoog	4,0
50+	5,6								

Kijkdichtheid is percentage kijkers binnen een publieksgroep per minuut zendtijd.

Tabel IIC geeft inzicht in de relatieve kijkdichtheid van verschillende publieksgroepen per zender. Een index-cijfer boven de 100 betekent dat de kijkdichtheid in een publieksgroep boven de gemiddelde kijkdichtheid van de zender ligt. De relatieve kijkdichtheid is afhankelijk van waardering van de programma's van een zender en van verschillen in gemiddelde kijktijd van de verschillende publieksgroepen. De tabel laat zien dat dat vijftig plussers, mensen uit lage sociale klasse, mensen met hoge politieke- en culturele affiniteit en laag opgeleiden, het meeste kijken naar de publieke omroepen vergeleken met de andere groepen. Op Ne2 is de kijkdichtheid van mensen met een lage culturele affiniteit ook boven het gemiddelde.

*Tabel IIC De relatieve kijkdichtheden van publieksgroepen per zender (index-cijfers, gemiddelde per zender = 100)*

	Ne1	Ne2	Ne3	RTL4	RTL5	VOO	SBS6
leeftijd							
6-12	45	40	62	56	67	66	50
13-19	40	48	37	51	78	112	82
20-34	65	73	63	75	107	112	105
35-49	96	101	96	101	112	108	118
50+	163	150	158	142	92	79	95
soc.klasse 13+							
A+B1	102	93	101	68	98	99	99
B2	100	104	98	87	87	92	96
C	101	107	99	127	108	108	111
D	121	131	104	190	114	93	101
opleiding 13+							
lager	155	161	142	172	97	100	77
lager beroeps	101	112	96	126	116	119	104
middelbaar	99	97	95	91	102	104	103
hoger/academisch	91	83	97	48	85	87	75
politieke affiniteit 13+							
laag	88	68	76	114	111	116	96
midden	111	111	106	88	96	100	94
hoog	135	135	172	70	89	72	84
culturele affiniteit 13+							
zeer laag	90	111	84	127	111	112	98
laag	93	98	89	94	101	112	101
midden	121	106	120	79	96	95	87
hoog	141	104	150	60	91	73	76
gemiddeld	4,6	5,2	3,9	8,6	1,9	2,7	1,5

In tabel IID is bij de categorieën leeftijd en sociale klasse ook de omvang van de groep meegenomen in de marktaandelen. Hieruit komt naar voren dat de ouderen, ook in absolute zin, bij de publieke omroepen veruit de grootste kijkersgroep zijn. Ook vergeleken met de andere zenders zijn de ouderen sterker vertegenwoordigd bij de publieke omroepen. De groep 6 tot 12 jarigen heeft een lage relatieve kijkdichtheid en een kleine omvang. Dit zorgt ervoor dat deze groep minder dan 4,5% marktaandeel vertegenwoordigt op de publieke netten. Deze leeftijdscategorie is vergeleken met de andere zenders het slechtst vertegenwoordigd bij de publieke omroepen. Eveneens als gevolg van verschillen in omvang van de groepen, is de hoogste sociale klasse bij alle zenders het best vertegenwoordigd. De (in omvang relatief kleine) laagste sociale klasse vertegenwoordigt slechts 10% van het marktaandeel van de publieke omroepen, hoewel de relatieve kijkdichtheid bij deze groep het hoogst is.

*Tabel IID Marktaandelen van publieksgroepen in totale kijktijd per zender*

	Ne1	Ne2	Ne3	RTL4	RTL5	Veronica	SBS6
leeftijd							
6-12	4,1	3,7	4,3	5,2	6,2	6,1	4,6
13-19	3,7	4,4	28,3	4,7	7,2	10,4	7,5
20-34	17,9	20,1	13,0	20,7	29,6	31,2	28,9
35-49	24,5	25,8	18,3	25,8	28,7	27,9	30,0
50+	49,9	46,0	36,2	43,6	28,3	24,4	29,0
sociale klasse							
A+B1	41,2	37,6	42,0	28,0	40,5	41,1	40,2
B2	17,3	18,0	17,5	15,4	15,4	16,4	16,7
C	31,1	33,0	31,3	39,9	34,0	34,2	34,3
D	10,5	11,4	9,3	16,8	10,1	8,3	8,8

Bron alle tabellen: NOS/Intomart 1996

Op basis van het voorafgaande zijn drie conclusies te trekken met betrekking tot de publieke netten. Ten eerste blijkt dat de gemiddelde kijkdichtheid van publieksgroepen in belangrijke mate de relatieve kijkdichtheden binnen de publieke zenders bepaalt. Ten tweede is de segmentatie tussen de publieke- en commerciële zenders klein. RTL4 behaalt bij bijna elke publieksgroep de hoogste relatieve kijkdichtheid en Ne2 komt bijna altijd op de tweede plaats. De verschillende publieksgroepen hebben dus over het algemeen dezelfde zendervoorkeuren. De kijkdichtheidspatronen zijn hetzelfde zowel bij de kleine commerciële zenders als bij de drie publieke netten. Een derde conclusie heeft betrekking op de publieke functie van Ne1, 2 en 3. De kijkdichtheid ligt bij zowel Ne1, Ne2 als Ne3 voor de verschillende publieksgroepen vrijwel altijd boven het gemiddelde. Dit betekent dat de publieke omroep voor elke publieksgroep relatief

aantrekkelijk is, zodat ze aan dat deel van hun doelstelling nog steeds voldoen.

### **Bijlage III Beschrijving Nederlands Omroep model**

#### **Hoe ziet het model eruit?**

De opzet is eenvoudig. De belangrijkste exogene informatie zijn de marktaandelen (kijktijd) van de onderscheiden zenders. Voor de drie scenario's worden hiervoor aparte aannames gemaakt. Verder zijn een aantal algemene exogenen uit de 'Nederland in Drievoud'-scenario's opgenomen.

#### *Aantal zenders:*

Er worden 5 zenders onderscheiden: Nederland 1 (N1), Nederland 2 (N2), Nederland 3 (N3), voor Nederlandse reclamemarkt relevante commerciële zenders (COM), Pay per view en video (PAY) en overige (buitenlandse) zenders (OV).

#### *Kijktijdaandelen:*

Zoals gezegd wordt uitgegaan van per zender opgelegde kijktijdaandelen van de Nederlandse kijkers. Het aantal bekeken minuten in 1995 dient hiervoor als uitgangspunt. Voor 1997, 2005 en 2015 worden per scenario de marktaandelen gegeven. Voor de marktaandelen in de tussengelegen jaren wordt een lineaire interpolatie genomen. De marktaandelen van de onderscheiden zenders sommeren per jaar tot 1.

#### *Aandeel reclametijd in de totale zendtijd:*

Naast de kijktijdaandelen moet ook een veronderstelling worden gemaakt over de ontwikkeling van het aandeel reclametijd in de totale zendtijd. Dit gebeurt alleen voor de Nederlandse reclamemarkt relevante zenders (N1 t/m N3 + COM) en niet voor de overige zenders omdat deze immers niet voor de Nederlandse reclamemarkt relevant zijn. Voor de publieke omroepen geldt dat deze - bij wet - aan een stricter maximum onderhevig zijn (6½%), dan de commerciële zenders (15%). Verder wordt aangenomen dat er verschillen tussen de scenario's zijn voor het aandeel reclametijd van de overige zenders (gemiddelde oplopend van 12% tot 14% van de zendtijd).

#### *Volume-ontwikkeling reclamekijktijd*

Verondersteld wordt dat per zender de reclamekijktijd zich evenredig verhoudt tot de totale kijktijd. Wel geldt dat de het aandeel reclametijd van de totale zendtijd tussen de zenders verschilt. Het aandeel van de reclamekijktijden laat zich dan als volgt berekenen:

$$\hat{K}r_j = \frac{Kt_j * rq_j}{\sum_{i=1}^N Kt_i * rq_i} + \hat{i}$$

met:  $Kr_j$  volumemutatie reclamekijktijd van zender j  
 $Kt_j$  kijktijdaandeel van zender j  
 $rq_j$  aandeel reclame tijd in totale zendtijd van zender j  
 $\hat{i}$  mutatie totale kijktijd per kijker

#### *Reclame-opbrengsten:*

De reclameopbrengsten per zender zijn voor 1995 bekend. Deze opbrengst per reclamekijktijd verschilt tussen de zenders, m.a.w. er is sprake van een door de adverteerders tussen de zenders verschillende waardering van een minuut reclamezendtijd.

Het model onderscheidt voor de totale Nederlandse televisie relevante reclamemarkt een aanbod- en een vraagzijde. Het aanbod van deze reclamebestedingen wordt bepaald door de ontwikkelingen van het consumptievolume en de reclamekijktijd. Hoe meer mensen consumeren des te groter ook het belang van de reclame om deze mensen te bereiken. Anderzijds betekent een grotere reclamekijktijd een groter bereik van het medium en daarmee een hogere waardering voor reclame van dit medium.

$$\hat{P}_{aanbod} = \hat{\epsilon} + \hat{K}r_{totaal}$$

met:  $\hat{P}_{aanbod}$  volumemutatie aanbod totale TV-reclamebestedingen  
 $\hat{\epsilon}$  volumemutatie consumptie

De vraagzijde wordt bepaald door de budgetmogelijkheden van bedrijven om van TV-reclame gebruik te maken. De eerste term bestaat uit een elasticiteit op bedrijfsinvesteringen. Hierbij wordt aangesloten bij de literatuur, waarbij reclameuitgaven als investeringen worden gezien. De elasticiteit heeft na 2000 de waarde 1, maar omdat de huidige reclamemarkt nog gerestricteerd is, wordt tot 2000 een inhaalslag verondersteld met een elasticiteit van 1,5. De tweede term bestaat uit de relatieve prijs van de reclamebestedingen.

$$\hat{P}_{vraag} = \alpha \hat{i} - 2 (\hat{P}_r - \hat{P}_c)$$

met:  $\hat{P}_{vraag}$  volumemutatie vraag totale TV-reclamebestedingen



$\hat{i}$	volumemutatie bedrijfsinvesteringen
$\hat{P}_r$	prijsmutatie reclamebestedingen
$\hat{P}_c$	prijsmutatie consumptie

Door vraag en aanbod aan elkaar gelijk te stellen volgt de totale omvang van de op Nederland gerichte TV-reclamebestedingen:

$$\hat{R}_{totaal} = \frac{\hat{\epsilon} + \hat{K}r_{totaal} + \alpha \hat{i}}{2}$$

met:  $\hat{R}_{totaal}$  mutatie totale nominale reclamebestedingen

#### *Verdeling reclame-inkomsten over de zenders*

Om de reclame-inkomsten per zender te berekenen is een correctie nodig omdat de reclame kijktijdaandelen niet overeenkomen met de reclame-inkomsten van de zenders. Om de totale markt evenredig met de reclamekijktijduitbreiding te laten groeien is derhalve per zender eenzelfde correctie toegepast:

$$\hat{r}_j = \hat{K}r_j + \left( \hat{K}r_{totaal} - \frac{\sum_{i=1}^N R_{j,t-1} \hat{K}r_j}{\sum_{i=1}^N R_{j,t-1}} \right)$$

met:  $\hat{r}_j$  volumemutatie reclame-inkomsten van zender j

Doordat zowel de totale reclamebestedingen als de volumeontwikkelingen per zender bekend zijn, is de gemiddelde prijsontwikkeling per bereikte kijker (GRP) te berekenen. Voor de publieke omroepen wordt echter aangenomen dat door de beperkte mogelijkheden de aansluiting aan de wensen van de reclamemakers kleiner is dan die van de commerciële zenders. Derhalve wordt - per scenario uiteenlopend - aangenomen dat de betaalde prijs per bereikte kijker voor de publieke zenders de gemiddelde prijs slechts

$$\hat{P}r_j = \beta (\hat{R}_{totaal} - \hat{r}_{totaal})$$

ten dele volgt. De prijsontwikkeling per bereikte kijker is voor de commerciële zenders als restpost te berekenen.

$$\mathring{R}_j = \mathring{r}_j + \mathring{P}r_j$$

Uit bovenstaande volgt de verdeling van de nominale reclamebestedingen over de zenders.

*Kostenontwikkeling van de zenders:*

Hierbij worden alleen de Nederlandse publieke zenders N1, N2 & N3 onderscheiden. Voor 1995 is verondersteld dat de reclame-opbrengsten en de kijkgeden per zender kostendekkend waren en er dus geen winst of verlies is gemaakt. Het kostenniveau voor 1995 kan m.b.v. deze veronderstelling worden berekend. De kostenontwikkeling van de drie zenders wordt in het model afhankelijk gemaakt van de lonen, arbeidsproductiviteit (per scenario verschillend). In varianten wordt tevens een efficiency-correctie op de kostenontwikkeling toegepast.

$$C_j = C_{j, \text{jaar}-1} * \frac{(1 + \frac{\mathring{l}}{100})}{(1 + \frac{\mathring{h}}{100}) * (1 + \frac{\mathring{x}}{100})}$$

met: $C_{j,t}$	kosten van zender j in jaar t
$\mathring{l}$	loonvoetontwikkeling
$\mathring{h}$	arbeidsproductiviteitsontwikkeling
$\mathring{x}$	efficiencyverbetering

Omdat de totale zendtijden van de drie publieke zenders gelijk blijven hoeven de kosten niet voor zendtijdverandering te worden aangepast.

*Kijkgeden:*

De nominale hoogte van de kijkgeden wordt zodanig vastgesteld dat de totale opbrengsten (reclame en kijkgeden) kostendekkend zijn:

$$KG_j = C_j - R_j$$

met: $KG_j$	Kijkgeldinkomsten voor zender j
-------------	---------------------------------

*Indicatoren:*

In een nabewerkingsfase worden vier indicatoren berekend: (1) aandeel reclameopbrengst van de publieke netten in de totale televisiereclamebestedingen, (2) ontwikkeling reële kijkgeden (geïndexeerd met consumptieprijs scenario's), (3) ontwikkeling reële kijkgeden per huishouden en (4) ontwikkeling reële kijkgeden per huishouden gekeken kijktijd (correctie huishoudensgroei en kijktijdaandeel).

**Abstract**

Since the introduction of commercial television in 1989, public broadcasting stations suffer from declining market shares in viewers and advertising income. This report looks at the long term financial consequences of retaining the current public system and at several policy-models that could improve the financial situation. The possible future developments of the television market are placed in three different long-term CPB-scenario's, so that the uncertain future of the media market can be taken into account. A simple model is developed to look at developments of advertising-income and television licence fees, under different assumptions and against the background of the three scenario's until the year 2010.

## Literatuur

BBC, Registratie mediabestedingen (1995), Reclame in cijfers 1995.

S. Berry, J. Waldfogel (1996), Free entry and social inefficiency in radio broadcasting, NBER working paper series, Working Paper 5528, Cambridge.

J. van den Beukel (1995a), Toegang tot de televisiemarkt, overheidsbeperkingen van de toetreding van programma-aanbieders in Nederland, Groot-Brittannië en Duitsland in het licht van het EG-recht, proefschrift U.V.A., Kluwer.

J. van den Beukel (1995b), De ontketende mediasector, ESB 05-04-1995, pag. 324-328

H. Bouwman, K. Brants (1992), Omroep: de groei, het geld en de consumptie, Informatie en informatiebeleid, 1992-1 pag. 13-23.

M. Cave, P. Williamson (1995), The reregulation of British broadcasting, in; M. Bishop, J. Kay, C. Mayer (ed.) The regulatory challenge, Oxford university press.

Centraal Planbureau (1992), Nederland in drievoud, een scenariostudie van de Nederlandse economie, 1990-2015, SDU, Den Haag.

Commissie Publieke Omroep (1996), Terug naar het publiek, rapport van de Commissie Publieke Omroep, Den Haag, 27 juni 1996 ("Commissie Ververs").

W. Driehuis (1987), De uitbreiding van etherreclame en de financiële gevolgen voor de persmedia, 1987-1990, W. Driehuis, Amersfoort, rapport nr. 8701.

European Commission (1994), Panorama of EU industry 1994, ECSC-EC-EAEC, Brussel 1994, Audio-Visual Services.

H. Glimmerveen (1993), Omroepen in Duitsland, NOS.

HMI (1996)/Het Media Instituut B.V., TV in beeld, 1995-1996, HMI Amsterdam.

H.W. de Jong, ed. (1993), The structure of European industry, Studies in industrial organization vol 18, Kluwer Academic Publishers.

H.Y. Kramer (1996), De bekostiging van de publieke omroep, in: C.Sips, P.H.J.Vrancan red., De bekostiging van de publieke omroep, IOO werkdocument 50.

NOS (1995), Meerjarenplan Landelijke Publieke Omroepinstellingen 1996-1999, NOS.

NOS/Intomart, Kijk en Luisteronderzoek, meerdere exemplaren.

J.C. van Ours (1982), Mediaconsumptie, Een analyse van het verleden, een verkenning van de toekomst, WRR voorstudies en achtergronden mediabeleid, WRR.

H. Ouwersloot, M.J. van Fulpen, W.J. van Wijmen (1995), De kabeltelevisiemarkt in Nederland, ESB 27-09-1995, pag 852-856.

STER (1995 en 1996), jaarverslagen

US Department of Commerce (1995), Statistical abstract of the United States 1995, The national data book, Bureau of the Census.