



De kijker de baas bij de publieke omroep

Auteur(s):

A.C. Meijdam en R. Nahuis

Meijdam is verbonden aan de Universiteit van Tilburg, Nahuis is verbonden aan het Centraal Planbureau en de Utrecht School of Economics. Met dank aan Marcel Canoy, Jacques CrZmer, Casper van Ewijk en Danil Waagmeester voor discussie en opmerkingen

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4459, pagina 208, 6 mei 2005

Rubriek:

Media

Trefwoord(en):

Hoe zorgt de publieke omroep ervoor dat de programma's aansluiten op de voorkeuren van kijkers? Kijkcijfers zeggen immers niet alles over de intensiteit van preferenties. Juist het bedienen van nichemarkten is ŽŽn van de functies van de publieke omroep.

De publieke omroep staat permanent in de belangstelling van de politiek en de media. Dit jaar vormt een nieuw hoogtepunt in de aandacht voor de publieke radio en televisie. Nieuwe omroepen staan te trappelen om toe te treden tot het publieke bestel, voor BNN worden toetredingsregels aangepast en ook bestaande omroepen maken zich op voor de uitgifte van de nieuwe licenties. In 2005 zal ook het kabinet haar visie op de publieke omroep naar buiten brengen. Als opmaat naar dit alles hebben dit jaar en in 2004 een aantal invloedrijke rapporten van diverse commissies het licht gezien. Het rapport 'Omzien naar de omroep' van de visitatiecommissie Landelijke Publieke Omroep onder voorzitterschap van Rinnooy Kan richt zich op het verbeteren van de bestuurlijke structuur. Het Wetenschappelijk Instituut (WI) van het CDA besteedt in het rapport 'Afstemmen op het publiek' eveneens uitgebreid aandacht aan de bestuurlijke structuur. Zij stellen voor de rol van de omroepverenigingen verder te versterken. Ten slotte heeft de WRR (2005) een meer economische en structurele analyse uitgevoerd.

In dit artikel staan de kijkers centraal. Vanuit de economische theorie proberen we de vraag te beantwoorden hoe het aanbod van de publieke omroep het best afgestemd kan worden op de voorkeuren van de kijkers. De publieke omroep moet programma's aanbieden waar behoefte aan is en die niet snel door de markt aangeboden zullen worden.¹

Waarom publieke omroep?

De eerste vraag die beantwoord moet worden: is er wel grond voor overheidsingrijpen op de televisiemarkt (middels een publieke omroep)? Er zijn in het algemeen drie mogelijke redenen voor overheid om in te grijpen: marktfalen, hervreiding en paternalisme. In het laatste geval denkt de overheid beter te weten wat goed is voor de consumenten dan die consumenten zelf. Hoewel dit zeker een rol speelt bij de politieke besluitvorming over de publieke omroep, laten we dit argument hier verder buiten beschouwing. Ook aan hervreiding als reden voor overheidsbemoeienis besteden we geen aandacht, al zou dit gezien de doelstelling van toegankelijkheid een rol kunnen spelen als betaal-tv een grote vlucht neemt. We concentreren ons op de vraag of er sprake is van een inefficiënte allocatie.²

De omroepmarkt heeft twee kenmerken die kunnen leiden tot marktfalen. Ten eerste hebben veel programma's hoge vaste kosten, maar zijn de marginale kosten van een extra kijker ongeveer nul. Bovendien is het product niet uitsluitbaar. Televisieprogramma's hebben in bepaalde mate het karakter van een publiek goed. Over het algemeen brengt de markt niet goed de optimale hoeveelheden van dit type goederen voort. Betaal-tv lijkt dit probleem te kunnen doorbreken. Een niet-betalende kijker kan dan immers het kijken onmogelijk worden gemaakt. Toch betekent ook de invoering van betaal-tv niet dat het wenselijk aanbod van programma's vanzelf tot stand komt. Het probleem is dat het mogelijk is dat een sociaal efficiënt programma, dat wil zeggen een programma waarvan de totale baten voor de kijkers groter zijn dan de productiekosten, niet wordt aangeboden omdat producenten een onvoldoende groot deel van de baten naar zich toe kunnen trekken.³ Daarnaast is het niet mogelijk de prijs gelijk aan de marginale kosten te zetten en nog winst te maken (de marginale kosten zijn immers ongeveer nul).

Een tweede kenmerk van de omroepmarkt is dat veel programma's kosteloos worden aangeboden en worden betaald uit reclameopbrengsten. De reclameopbrengst is ruwweg het aantal kijkers vermenigvuldigd met de waarde die een kijker heeft voor de reclamemaker. Dit functioneert anders dan het prijsmechanisme. In de prijs komt immers de waardering voor het programma tot uitdrukking. Formele analyses (zie bijvoorbeeld Anderson & Coate, 2005) laten dan ook zien dat de markt niet noodzakelijk het optimale aanbod genereert. De overheid heeft dan een rol, mits zij in staat is tegen aanvaarbare kosten het aanbod aan te vullen via de publieke omroep, zodat het dichterbij het optimum komt.

Hoe weet de overheid welk aanbod er zou moeten zijn dat niet door de markt geleverd wordt? Het tegenwoordige systeem van publieke omroepen haalt maar heel beperkt informatie over kijkervoorkeuren naar boven. Hieronder worden enkele mechanismen besproken waarin de kijkers de baas zijn.

Het aansturen van de publieke omroep

Er is een aantal mogelijkheden om kijkers meer directe invloed op de programmering uit te laten oefenen. Laten we als eerste de voorstellen van het WI van het CDA tegen het licht houden. Dat zijn er eigenlijk twee: de hoeveelheid zendtijd wordt sterker afhankelijk van het aantal leden en lidmaatschap en omroepblad worden sterker aan elkaar gekoppeld en omroepverenigingen mogen daarnaast ook andere activiteiten ontwikkelen om leden aan zich te binden.

Het relateren van de zendtijd van een omroep aan het ledenaantal kan onder twee regimes: een duur en een goedkoop lidmaatschap. Hoge lidmaatschapsprijzen leiden tot 'liftersgedrag': burgers zijn niet bereid een hoge bijdrage te betalen, omdat ze toch wel naar de omroepen kunnen kijken. Een door Maxime Verhagen voorgestelde prijs van $\text{€}1$ lijkt op een referendum. Het is eenvoudig aan te tonen dat de uitkomst van een dergelijk 'referendum' niet efficiënt is, omdat informatie over de intensiteit van de voorkeuren verloren gaat. Waarschijnlijk zou een referendum leiden tot een aanbod op de publieke omroep dat vergelijkbaar is met dat van de commerciële televisie; ook daar geldt immers een € -persoon- € -stem-systeem.⁴ De publieke omroep voegt dan nauwelijks iets toe en kan evengoed worden afgeschaft.

Het tweede voorstel van het CDA is om het lidmaatschap van omroepverenigingen te koppelen aan de omroepbladen en andere activiteiten. Dit is waarschijnlijk ingegeven, doordat het steeds moeilijker wordt mensen te bewegen om lid te worden van een omroepvereniging. Deze oplossing om het 'liftersgedrag' te beperken dat bij het publiek-goedkarakter van de publieke omroep hoort, leidt echter niet tot de gewenste oplossing. Het probleem is immers de voorkeuren van de bevolking te achterhalen aangaande de programmering. Het zicht op de voorkeuren van het publiek voor televisieprogramma's wordt niet verbeterd door de voorkeuren voor een omroepgids en allerlei andere 'leuke dingen' als leidraad te nemen. Een omroepvereniging met een goed programmablad maakt niet per se de programma's die de voorkeur van het publiek genieten.

Groves-Clark mechanisme

Bestaat er dan geen systeem dat aan de bovengenoemde bezwaren tegemoet komt? Wij zijn op zoek gegaan naar een methode die relatief eenvoudig en tegen beperkte kosten een representatief beeld kan geven van de werkelijke voorkeuren voor het programma-aanbod van de publieke omroep. Ons voorstel behelst een combinatie van het vormen van een a-select panel in combinatie met een verdelingsmechanisme dat bekend staat als het Groves-Clark mechanisme. Dit werkt als volgt. Eerst wordt de omroepverenigingen gevraagd een programmaprofiel op te stellen. Vervolgens spreekt een kleine steekproef van de bevolking zijn waardering uit voor deze profielen, waarbij van tevoren duidelijk is dat ze een bijdrage moeten betalen die op een speciale manier afhankelijk is van hun voorkeur en het gekozen programma-aanbod. Het is theoretisch aangetoond dat dit mechanisme de optimale allocatie tot stand brengt. Zonder externaliteiten leidt dit tot een Pareto-optimale allocatie. Het volgende voorbeeld illustreert de werking van het Groves-Clark mechanisme.

Stel er is € kanaal en er zijn twee omroepverenigingen. De ene omroep heeft een sportprofiel en de ander een dramaprofiel. Beide kosten evenveel: 20. Er zijn vijf kijkers waarvan er drie het liefst sport willen zien op het publieke kanaal (hun waardering is 8) en twee die Nederlands drama prefereren (hun waardering is respectievelijk 19 en 9). Het is duidelijk dat in dit voorbeeld drama getoond moet worden: de programma's kosten evenveel en de totale waardering bij sport is 24, terwijl die bij drama 28 is. Een referendum zou er in dit geval toe leiden dat er sport wordt getoond. Binnen het Groves-Clark mechanisme moet iedere kijker zijn voorkeur aangeven, waarbij hij een bedrag moet betalen dat gelijk is aan de verandering in de totale welvaart voor de anderen als hij er niet zou zijn. Deze bedragen van dit voorbeeld staan in de derde kolom van tabel 1. De totale waardering voor drama is hoger dan voor sport, dus wordt drama aangeboden door de publieke omroep. Deze uitkomst zou niet veranderen als individu S1 er niet was. Daarom hoeft hij niets te betalen. Hetzelfde geldt voor S2 en S3. Voor D1 ligt dat anders. Als hij er niet was zou er sport uitgezonden worden. S1, S2 en S3 zouden er dan 8 op vooruit gaan, maar D2 zou 9 slechter af zijn. De verandering in totale welvaart is in dat geval $3 \cdot 8 - 9 = 15$, dus dat is het bedrag wat D1 dient te betalen. Analoog betaalt D2 5. De totale opbrengst is hier toevallig gelijk aan de kosten (20). [tabel 1](#)

Tabel 1. Illustratie Groves-Clark mechanisme

Individue	waardering voor sport	waardering voor drama	te betalen bij leugen	te betalen
S1	8 (15)	0	0	$28 - 16 = 12$
S2	8	0	0	$28 - 23 = 5$
S3	8	0	0	$28 - 23 = 5$
D1	0	19	15	0
D2	0	9	5	0
Totaal	24 (31)	28	20	

Een belangrijke eigenschap van dit mechanisme is dat het er voor zorgt dat iedereen de werkelijke 'betalingsbereidheid' voor zijn preferentie aangeeft. Stel bijvoorbeeld dat S1 zou zeggen dat zijn waardering voor sport 15 is in plaats van de werkelijke voorkeur van 8. In dat geval zou er sport worden uitgezonden. Het resultaat zou dan zijn dat S1 12 betaalt (zie de getallen in de laatste kolom). Dat is meer dan zijn echte waardering, zodat hij er uiteindelijk 4 op achteruit gaat.

Een tweede voordeel van dit mechanisme is dat het inzicht verschaft in de totale waardering voor de publieke omroep. Door deze te vergelijken met de kosten, krijgen we inzicht in de vraag hoe groot de publieke omroep zou moeten zijn: als de totale waardering lager is dan de kosten ligt het voor de hand de omvang van de publieke omroep te reduceren.

Hylland-Zeckhauser point voting

Een probleem van het Groves-Clark mechanisme is dat een willekeurige groep mensen moet worden uitgenodigd en dat sommigen van hen geld moeten afdragen aan de overheid. Twee problemen ontstaan hierdoor: het resultaat hangt af van de inkomensverdeling van de participanten, en er is een belastingopbrengst waarvan de besteding ook het resultaat van het proces kan beïnvloeden. Er bestaat ook een alternatief mechanisme waarbij geen betaling nodig is; dit staat bekend onder de naam Hylland-Zeckhauser *point voting*. Dit

mechanisme begint met een allocatie: bijvoorbeeld de programmering in het afgelopen jaar. Mensen krijgen punten die ze positief of negatief mogen verdelen over alternatieven. Dan volgt een nieuwe allocatie en begint het proces opnieuw, net zolang tot de allocatie niet meer verandert. Het probleem met zo'n systeem is, normaal gesproken, dat mensen hun echte voorkeuren niet weergeven. Immers, punten weggeven doet geen echte pijn. Het Hylland-Zeckhauser systeem heeft echter een slimme weegprocedure van de stemmen die maakt mensen hun echte voorkeuren weergeven.

Dit mechanisme gaat uit van een gegeven budget voor het publieke goed. Met het mechanisme achterhaal je dus wel de relatieve waarderingen van mensen, maar niet de absolute waardering. Daarmee krijg je geen inzicht in de vraag hoe groot de publieke omroep moet zijn.

Slot

Een van de praktische bezwaren tegen Groves-Clark is dat het systeem alleen werkt als er ook commitment is om de uitkomst werkelijk in te voeren, anders zullen mensen hun werkelijke voorkeuren niet laten zien. Een ander probleem is dat het moeilijk is voor mensen om zich voor te stellen hoe de commerciële omroep eruitziet wanneer de publieke omroep een andere vorm krijgt (de commerciële omroepen zullen daar immers op reageren). Het is echter plausibel dat dit probleem minder zwaarwegend wordt als het mechanisme langer bestaat. Het grootste probleem is wellicht dat er weinig ervaring is met het uitvoeren van dergelijke mechanismen. Om ervaring op te doen met zo'n systeem, zou je kunnen beginnen op *ZZN* kanaal een aantal uren te vullen. En dat zou je ieder half jaar kunnen herhalen en bij succes langzaam uitbreiden. Als we echt het aanbod willen afstemmen op het publiek, kunnen we maar beter proberen er achter te komen wat het publiek echt wil.

Lex Meijdam en Richard Nahuis

Literatuur

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

CDA Wetenschappelijk Instituut (2004) *Afstemmen op het publiek. De maatschappelijke verankering van de publieke omroep.*

Dijk, M. van, R. Nahuis & D. Waagmeester (2005) Media-economie en digitalisering. *ESB*, 25 februari, 92-93.

Nahuis, R., M. Appelman, M. van Dijk, B. Vollaard, & D. Waagmeester (2005) *Onderweg naar morgen; Een economische analyse van het digitaliserende Medialandschap.* CPB Document, 78.

WRR (2005) *Focus op functies: een agenda voor een nieuw toekomstbestendig mediabeleid.* Amsterdam: Amsterdam University Press.

1 De overheid heeft een aantal specifieke doelstellingen voor het mediabeleid geformuleerd. Deze zijn samen te vatten in vier kernwoorden: onafhankelijkheid, kwaliteit, toegankelijkheid en pluriformiteit. Een belangrijke randvoorwaarde is dat de overheid deze doelstellingen tegen geringe kosten wil realiseren. Door technologische ontwikkelingen is betaal-tv mogelijk geworden. Deze ontwikkeling maakt de zorgen over pluriformiteit minder prangend dan in het verleden. Voor een uitgebreide beschouwing over dit aspect, zie Nahuis et al. (2005).

2 Daarbij kijken we ook niet zozeer naar externaliteiten, maar vooral naar de werking van het 'prijsmechanisme'. Ook onvolledige informatie laten we buiten beschouwing (kan de consument immers van tevoren of zelfs achteraf de kwaliteit van het gebodene beoordelen?). Voor een brede beschouwing, zie Nahuis et al. (2005).

3 Producenten kunnen dat wel wanneer ze perfecte prijsdiscriminatie kunnen toepassen. Prijsdiscriminatie wordt door de opkomst van betaal-tv makkelijker. Door middel van bundeling kunnen aanbieders de heterogeniteit van de vraag verminderen, wat leidt tot een minder sterk dalende vraagcurve voor de bundel dan voor de individuele goederen. Daardoor kunnen ze een groter deel van het surplus naar zich toetrekken.

4 Bij commerciële televisie geldt het principe *ZZN*-kijker-*ZZN*-stem niet helemaal: hoe meer men kijkt en hoe groter het te besteden budget, hoe groter de invloed op de programmering.