



Laat de markt meer programmeren

Auteur(s):

A. E. Hogenbirk en H.L. van Kranenburg

De auteurs zijn respectievelijk werkzaam bij de Rabobank en bij de Universiteit Maastricht en het Centre for Strategy Studies.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4345, pagina 92, 1 februari 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

media

De lijst met televisie- en radioprogramma's die maatschappelijk gewenst zijn maar zonder overheid niet tot stand komen, is veel kleiner dan het huidige beleid veronderstelt. Veiling zou een betere afbakening van eigendomsrechten opleveren.

De Nederlandse media worden op dit moment beheerst door twee belangrijke discussies: de tv evenementenlijst en de veiling van radiofrequenties. De evenementenlijst is in navolging van het EU-directief 'televisie zonder grenzen' opgesteld door het parlement. Zij bevat die evenementen die voor de samenleving als geheel van belang worden geacht en daarom op het open televisienet uitgezonden dienen te worden. Op deze lijst staan onder andere interlands van het Nederlands elftal en het wereldkampioenschap schaatsen, maar ook het Prinsengrachtconcert en het Eurovisie Songfestival. De overheid wil met de evenementenlijst bewerkstelligen dat zoveel mogelijk mensen toegang tot de vertoning van deze evenementen hebben. Zij behoudt zich ook het recht voor om bijvoorbeeld het huwelijk van Willem Alexander en Máxima als evenement van specifiek nationaal belang te betitelen en daarmee exclusieve uitzending op een commerciële zender te voorkomen.

Daarnaast woedt al enige tijd een discussie over het toekennen van frequenties aan bestaande en nieuwe radiostations. Staatssecretaris Monique de Vries (VVD) van Verkeer en Waterstaat wil het merendeel van de tien beschikbare frequenties via een veiling in de verkoop doen. Een meerderheid in de Tweede Kamer is faliekant tegen zo'n veiling, waardoor een beslissing hierover wordt uitgesteld, waarschijnlijk tot 2004.

Beide discussies tonen overduidelijk aan dat er in de media nog lang geen sprake is van vrije marktwerking. Nog altijd spelen cultuurpolitieke doelstellingen een prominente rol in de ondersteuning en verdediging van het publieke omroepbestel. In dit artikel wordt ingegaan op de vraag of de interventie door de Nederlandse overheid in de media sociaal-economisch te rechtvaardigen is.

Mediatraining door Ronald Coase

Reeds in de jaren vijftig van de vorige eeuw zijn de aspecten van de verdeling van radio- en televisiefrequenties uitgebreid bestudeerd door de Nobelprijslaureaat Ronald Harry Coase (1910). Coase is vooral bekend door zijn studies *The nature of the firm* uit 1937 en *The problem of social cost* uit 1960. Veel minder bekend maar minstens even interessant zijn de mediastudies die hij verrichtte¹. In de huidige Nederlandse discussie spelen zijn ideeën echter nauwelijks een rol. Dat is jammer. Zij kunnen belangrijke inzichten verschaffen die zouden kunnen leiden tot een oplossing voor de ontstane impasse rondom de radio-frequentieveiling.

In zijn artikel *The federal communications commission* uit 1959 behandelt Coase de redenen waarom in de Verenigde Staten de toewijzing van radiofrequenties door de toen zittende overheid ongewenst was en beter aan de markt kon worden overgelaten. In de VS kon na de introductie van de radio ongelimiteerd gebruik worden gemaakt van de ether. Dit leidde tot chaos en ongewenste taferelen. Verschillende stations gingen op dezelfde frequentie zitten en verstoorde elkaars uitzendingen. In dit Wilde Westen der frequenties moest eind jaren vijftig nodig rust en orde komen. De overheid intervenieerde door frequenties te

alloceren op basis van haar voorkeuren en de lobby van belangenorganisaties en stations. Het moge duidelijk zijn dat hierbij het algemeen maatschappelijk belang niet voorop stond. Daarom kwam Coase met een betere en eerlijkere distributiemethode.

Het fundament hiervan wordt gevormd door de noodzaak en mogelijkheid van het toekennen van eigendomsrechten op frequenties. Deze rechten stellen de bezitter in staat om binnen het gestelde wettelijke kader het eigendom te gebruiken, anderen uit te sluiten van het gebruik van de frequentie en de rechten te verkopen. Het toekennen van eigendomsrechten op frequenties geschiedt door de overheid of een onafhankelijke instantie. Daarna kunnen die rechten vrij verhandeld worden op de markt. Het aanbod en de vraag op die markt zorgen dan voor een allocatie die leidt tot de hoogste waarde voor de maatschappij. De overheid heeft hierin verder geen rol. Dit is precies wat bekend is geworden als het theorema van Coase. De demarcatie van de eigendomsrechten is een noodzakelijke stap voorafgaand aan markttransacties. De uiteindelijke allocatie komt daarna onafhankelijk van de wet of overheidsingrijpen tot stand.

Reeds in 1959 adviseerde Coase aan de Amerikaanse overheid het prijsmechanisme te laten werken bij de distributie van uitzendfrequenties. Hij had hiervoor een aantal belangrijke argumenten. In de eerste plaats legt het toekennen van frequenties een enorme tijds- en kostenclaim op de overheid. Ook in de Nederlandse situatie is al heel wat tijd en geld besteed aan dit probleem. Verder kan het marktmechanisme inefficiënt gebruik van de frequenties voorkomen. Mocht er onverhoopt onvoldoende belangstelling zijn voor bijvoorbeeld een nieuwszender of een station dat enkel countrymuziek wil draaien en er ook geen luisteraars of kijkers zijn die hiervoor

willen betalen, dan hebben deze zenders geen bestaansrecht en zullen zij verdwijnen. Bovendien kunnen zo monopoliewinsten bij de televisie- en radiostations worden voorkomen.

Rol van de overheid

Coase legt dus grote nadruk op het marktmechanisme. Daarom wordt vaak aangenomen dat zijn gedachtegoed anti-overheid is. Uit zorgvuldige nadere bestudering van zijn ideeën blijkt echter dat hij in bepaalde gevallen overheids-ingrijpen wel degelijk goedkeurt, namelijk bij *merit goods*. Dit zijn publiek noodzakelijke goederen of diensten die door de hoge transactiekosten onvoldoende of zelfs in het geheel niet door private ondernemingen worden aangeboden. Zo heeft in Groot-Brittannië het overheidsingrijpen in de media ertoe geleid dat in het verlengde van de radioactiviteiten van de BBC (een staatsbedrijf) ook televisie-

programma's werden ontwikkeld als additionele informatievoorziening. In de VS verliep de ontwikkeling van televisie aanzienlijk langzamer omdat private ondernemingen niet het financiële risico voor het maken van programma's konden en wilden lopen, daar de televisiemarkt in het begin werd gekenmerkt door een hoge acceptatie-onzekerheid.

In navolging van Coase kan overheidsingrijpen in het omroepsysteem worden gerechtvaardigd op basis van normatieve motieven. Hierbij wordt uitgegaan van dwingende sociaal-economische redenen voor regulering, zoals het falen van de marktwerking of het beschermen van de eigen nationale cultuur of de belangen van minderheden. Dit zijn ook de argumenten die worden gebruikt bij het opstellen van de evenementenlijst. De rechtvaardiging om de uitzendrechten van een bepaald programma aan de publieke zenders in plaats aan de commerciële partijen toe te kennen, kan op basis van sociaal-economische gronden worden getoetst ².

Radio- en televisierechten als publiek goed

Commerciële omroepbedrijven, zoals sbs en de Holland Media Groep, halen hun opbrengsten enkel uit advertentie-inkomsten. Zij richten zich daarom op een zo groot mogelijk aantal kijkers en luisteraars en zullen geen programma's produceren en uitzenden die onvoldoende renderen. Het gevaar is dan aanwezig dat bepaalde programma's, zoals de zendtijd voor politieke partijen of kunstprogramma's, niet meer gemaakt worden en de amusementprogramma's de overhand krijgen ³. Om te garanderen dat elke Nederlander toegang tot cruciale informatie (bijvoorbeeld het nieuws) blijft houden, kan de overheid besluiten een programma het etiket *merit good* te geven en uitzending via het publiek bestel te gebied.

Voor een aantal van deze programma's zou de markt echter een oplossing kunnen bieden in de vorm van betaaltelevisie en -radio. Als een kleine groep individuen een grote bereidheid tot betalen heeft, en dus bereid is de prijs voor het consumeren van het door haar gewenste product te betalen, is het mogelijk dat deze groep toch kan beschikken over kanalen waarop de bewuste programma's worden uitgezonden. Zoniet, dan heeft de desbetreffende zender geen bestaansrecht. Betaaltelevisie begint in Nederland langzaam vorm te krijgen door Canal+ en Mr. Zapp. Op dit moment is goede prijsdiscriminatie voor betaaltelevisie technisch echter nog niet mogelijk, hoewel de huidige ontwikkelingen voor gedifferentieerde prijzen zeer positief zijn.

Gelijkheidsbeginsel

In de overweging voor ingrijpen kan ook de financiële toegangsdrempel worden meegenomen. Indien bepaalde invloedrijke evenementen of noodzakelijke informatie zoals spotjes van Postbus 51, het nieuws of verkiezings-debatten achter een decoder verdwijnen of in een te duur pakket worden geplaatst, worden de mensen die zich dit financieel niet kunnen veroorloven benadeeld. De kans bestaat dan dat deze groep wegens het mislopen van belangrijke informatie nog verder in de maatschappelijke verdrukking komt. De overheid zal dan in moeten grijpen om te zorgen dat deze negatieve spiraal gestopt wordt.

Sociale externaliteiten

Een laatste rechtvaardiging voor overheidsingrijpen is het sociale aspect van radio en televisie. Nederlanders kunnen niet alleen veel plezier halen uit het luisteren naar de radio en het kijken naar een televisieprogramma, maar ook uit het feit dat ze iets gezamenlijks kunnen delen met de medemens. Door te kunnen participeren in het publieke debat over de inhoud van een programma, wordt er waarde toegevoegd aan het sociale netwerk van de luisteraar of kijker. Zo keken bijna vier miljoen Nederlanders ouder dan zes jaar (een kwart van de totale bevolking) op 18 januari naar het interview van Maartje van Weegen en Paul Witteman met kroonprins Willem-Alexander en zijn verloofde Máxima. De perikelen rondom het aanstaande huwelijk houden de gemoederen van de Nederlanders al wekenlang bezig. Hoewel de commerciële zenders ook in zo'n programma zouden kunnen voorzien, bestaat het risico dat minder Nederlanders er dan toegang toe zouden hebben, met name wanneer het achter een decoder of in een duur pakket verdwijnt. Omdat veel minder Nederlanders hier toegang toe hebben en erover na zouden kunnen praten, verdwijnen de positieve sociale externaliteiten gedeeltelijk.

De markt

Er is een wettelijk basispakket van 15 televisiezenders en 25 radiozenders geïntroduceerd om de toegankelijkheid en betaalbaarheid voor de consumenten te garanderen. Een aantal nationale en internationale publieke zenders moet altijd in het basispakket zitten. Lokale programmaraden bepalen de verdere samenstelling van het basispakket. Hierdoor garandeert de overheid voldoende aanbod. Nu kan men zich afvragen of de overheid programma's waarvan ze wil dat iedereen ze kan bekijken, ook daadwerkelijk zelf moet verzorgen. Een blik op het medialandschap illustreert dit.

Jarenlang waren commerciële zenders in Nederland niet toegestaan door de overheid. Ook ontbraken alternatieve verspreidingssystemen, zoals de satelliet, waardoor concurrentie van zenders uit andere landen beperkt bleef. Door technologische ontwikkelingen is deze situatie de afgelopen tien jaar sterk veranderd. Maar liefst 97 procent van de huishoudens in Nederland heeft op dit moment aansluiting op de kabel. Nederland behoort daarmee tot de dichtst bekebelde landen van Europa. Hierdoor is de concurrentie sterk toegenomen, zoals blijkt uit de marktaandelen zoals vermeld in [tabel 1](#).

Tabel 1. Gemiddelde marktaandeelen van televisie- en radiozenders

televisiezender	marktaandeel
publieke zenders	39,2%
Holland Media groep	25,3%
SBS Broadcasting	14,6%
regionale zenders	2,0%
overige zenders	18,9%
radiozender	marktaandeel
Radio 1	9,7%
Radio 2	9,5%
Radio 3 FM	10,0%
Radio 4	1,5%
Sky Radio 100,7 FM	14,4%
Radio 10 FM	7,7%
Radio 538	8,3%
Noordzee FM	4,7%
Yorin FM	4,3%
Classic FM	2,5%
regionale radio	16,4%
overige zenders	11,5%

Bron: website Intomart, 24 oktober 2001 (televisie) respectievelijk 3 januari 2002 (radio).

Ook inhoudelijk zijn er bezwaren tegen onnodige reguleringsdrift. Programma's als het voetbal of het Songfestival zullen ook worden uitgezonden zonder overheidsinmenging. Regulering op basis van politieke motieven werkt verlamdend op de concurrentie.

In Nederland kunnen en moeten de rechten van het maken en uitzenden van programma's worden overgelaten aan de markt. Dit is al jaren geleden aangetoond door Coase.

Slot

Het moge duidelijk zijn dat overheidsingrijpen in het omroepbestel slechts in een klein aantal gevallen te rechtvaardigen is. Een grote evenementenlijst is niet in het belang van de samenleving. Op basis van sociaal-economische motieven kan de overheid een selectie maken van de maatschappelijk noodzakelijke programma's die op het open televisienet te zien moeten blijven. De selectieprocedure moet echter rekening houden met de vraag of de boodschap of het culturele erfgoed wellicht ook via de markt kan worden uitgezonden.

Op de markt moet een onafhankelijke scheidsrechter aanwezig zijn. In Nederland hebben we daarvoor het Commissariaat voor de Media. Deze instelling, en niet de overheid, zal moeten waken voor misbruik van met name exclusieve uitzendrechten.

Ook de verdeling van de radiofrequenties moet grotendeels aan de markt worden overgelaten. Het Commissariaat voor de Media zou ook hier als onafhankelijk toezichthouder kunnen opereren. Enkel als de overheid kan aantonen dat een bepaalde frequentie als *merit good* zou moeten worden aangemerkt, is het vergeven van één of meerdere frequenties aan bestaande en nieuwe partijen gerechtvaardigd. Een optie die serieus overwogen moet worden, is te kiezen voor één publieke omroep met duidelijk afgebakende taken. De rest stort zich in een commercieel avontuur waarbij de markt vrij spel krijgt

¹ Zie voor een compleet overzicht van deze studies S.G. Medema, *The legacy of Ronald Coase in economic analysis*, deel 1 en 2, Edward Elgar, Aldershot, 1995.

² A.E. Boardman en S.P. Hargreaves-Heap, Network externalities and government restrictions on satellite broadcasting of key sporting events, *Journal of Cultural Economics*, 1999, blz. 167-181.

³ Vooral het maken van een televisieprogramma gaat gepaard met hoge vaste kosten, terwijl de marginale kosten van verspreiding naar een ander kanaal of naar een extra kijker of luisteraar zeer laag zijn. Deze vaste kosten moeten door commerciële televisiestations worden terugverdiend met advertentie-inkomsten.