



## Media-economie en digitalisering

**Auteur(s):**

M. van Dijk, R. Nahuis en D. Waagmeester

De auteurs zijn verbonden aan het Centraal Planbureau. Nahuis is ook verbonden aan de Utrecht School of Economics. [D.Waagmeester@cpb.nl](mailto:D.Waagmeester@cpb.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 90e jaargang, nr. 4454, pagina 92, 25 februari 2005

**Rubriek:**

Marktw erking

**Trefwoord(en):**

*De markt voorziet steeds beter in het aanbod van informatie. De overheid moet zich vooral concentreren op het aanbod van nieuws en opinievorming.*

Een economische analyse van het medialandschap vereist een analyse van de markt voor content. We kijken in dit artikel naar de productkarakteristieken van content en de marktfalens die daaruit volgen. Door technologische ontwikkelingen worden sommige marktfalens minder relevant voor een goede werking van de mediemarkt. Naarmate de markt beter werkt, voorziet zij beter in de maatschappelijke functie van de media en kan de rol van de overheid worden aangescherpt.

De overheid definieert in de mediawet haar rol volgens een viertal doelstellingen voor de publieke omroep. De publieke omroep is hierbij een instrument en geen doel op zich. Deze doelen gelden dan ook voor de gehele mediemarkt. Als eerste doelstelling dient er aandacht te zijn voor de veelheid van opinies en smaken die in de maatschappij leven (*pluriformiteit*). Ten tweede moet de informatievoorziening vrij zijn van (verborgen) politieke of commerciële invloeden (*onafhankelijkheid*). Vervolgens hanteert de overheid een *kwaliteitsdoelstelling*. Hoogwaardig aanbod, waarvan de consumptie nuttig is voor de maatschappij, moet worden gestimuleerd. Denk hierbij bijvoorbeeld aan het nut van goede nieuwsvoorziening voor het functioneren van de democratie. Laagwaardig aanbod dient te worden beperkt, bijvoorbeeld informatie die aanzet tot geweld. Ten slotte moeten alle burgers toegang hebben tot mediaproducten met een hoge nieuwsaarde en tot publiek gefinancierd aanbod (*toegankelijkheid*).

### Schaarse zenders

Het overheidsingrijpen in de informatievoorziening is goed te begrijpen vanuit de technologische ontwikkeling van televisie. Voor tv is er een structuur ontstaan waarbij verschillende groepen uit de samenleving, vertegenwoordigd door omroepverenigingen, gesubsidieerd zendtijd kregen. Voor kranten is niet iets vergelijkbaars gecreëerd. Desondanks is er voor iedere zender een eigen krant ontstaan. Waar zat dat verschil tussen kranten en omroepen in? Ten eerste was de hoeveelheid zendtijd (kanalen) op tv beperkt. Bij kranten is de fysieke ruimte voor verschillende titels eigenlijk ongelimiteerd. Ten tweede kon men mensen met een toestel moeilijk laten betalen en konden tv-bezitters dus gratis het signaal oppikken. Betalen voor een krant is altijd de standaard geweest. Ten derde was het heel erg kostbaar om een tv-programma te maken en lag het voor de hand voor heel het land *ZZn* en dezelfde uitzending te maken. Ook dit punt lag anders bij kranten. Vaak was er in economische zin ruimte voor een of twee kranten per stad, naast de landelijke kranten.<sup>1</sup>

Kranten leken bij hun opkomst op gewone goederen. Tv had daarentegen veel weg van een klassiek publiek goed; het was niet rivaal en technisch niet uitsluitbaar. Tegen deze achtergrond is de regulering van tv goed te begrijpen. Er werd van overheidswege gezorgd voor de inkomsten uit algemene middelen en later uit verplicht kijkgeld. Om de schaarse frequenties pluriform te vullen, kregen de protestanten (NCRV), katholieken (KRO), socialisten (VARA) en vrijzinnig-protestanten (VPRO) ieder hun eigen rol in de programmering. Zo kwamen de consumentenvoorkeuren indirect wel naar voren.

### Content als product

Aangezien de producteigenschappen zijn veranderd, gaan we niet uit van de institutionele structuur maar kijken we naar de eigenschappen van de, via kranten en tv, verhandelde producten. Content is het product dat verhandeld wordt op de mediemarkt, variërend van een uitzending van NOVA of een aflevering uit een soapserie tot een krantenbericht. In tegenstelling tot andere informatiemarkten (bijvoorbeeld telefonie of publieke optredens), maken de middelen in de mediemarkt informatieoverdracht mogelijk van *ZZn* zender naar vele ontvangers. Dezelfde content kan op verschillende manieren worden verpakt en via verschillende distributiekanaalen worden verspreid.

Content als product wijkt op vier karakteristieken af van normale goederen. Ten eerste wordt de aanbodzijde van de markt gekenmerkt door hoge vaste kosten gecombineerd met lage marginale kosten, wat in feite neerkomt op non-rivaliteit in consumptie. Daarnaast geldt voor een flink deel van het aanbod van content dat consumenten niet kunnen worden uitgesloten van het gebruik ervan. Deze beide karakteristieken kunnen potentieel leiden tot onderaanbod of tot zogenaamde *missing markets*.

Bovendien kenmerkt de consumptie van sommige mediaproducten zich door externe effecten. Negatieve externe effecten, bijvoorbeeld wanneer door het kijken naar gewelddadige programma's er een toename van agressie ontstaat. Aan sommige vormen van content zijn positieve externe effecten verbonden. Denk aan de rol die de media spelen in het democratisch proces als platform van debat en

informatiebron voor de kiezer. Tot slot is content een typisch ervaringsgoed: een consument kan moeilijk voorafgaand aan de consumptiebeslissing zijn waardering voor een goed bepalen.

Meer algemeen geldt dat het vaak moeilijk is de kwaliteit van content te beoordelen. Dit is niet alleen het geval van consumptie, maar veelal ook daarna. De consument is maar beperkt in staat om te beoordelen of het nieuws dat hij krijgt alle relevante dimensies van een nieuwsitem weergeeft (Mullainathan & Shleifer, 2005).<sup>2</sup> Daarnaast is het vaak moeilijk te beoordelen of informatie zo objectief mogelijk gebracht wordt, of dat het gestuurd wordt door een adverteerder die op de achtergrond blijft. Er is, kortom, sprake van asymmetrische informatie.

Deze karakteristieken kunnen leiden tot marktfalen waardoor de markt voor content niet per definitie goed werkt. De overheidsdoelstellingen zijn haast *ŽŽn-op-ŽŽn* aan het marktfalen te koppelen. *Onafhankelijkheid* is het meest direct te koppelen aan het probleem als gevolg van asymmetrische informatie. Wanneer consumenten geen informatieachterstand zouden hebben, is een doelstelling van onafhankelijkheid niet nodig indien consumenten onafhankelijkheid als kenmerk waarderen. De economische motivatie van de doelstelling voor *pluriformiteit* (en verscheidenheid) zit in het bestaan van niet goed werkende of zelfs ontbrekende markten vanwege schaalvoordelen en niet-uitsluitbaarheid. De doelstelling van kwaliteit hangt sterk samen met externe effecten van productie en consumptie.

*Toegankelijkheid* is voornamelijk gebaseerd op herverdelingsoverwegingen en is niet direct gekoppeld aan marktfalen. De directe koppeling tussen marktfalen en overheidsdoelstelling maakt dat een verandering van productkarakteristieken van invloed is op de actuele relevantie van de overheidsdoelstellingen.

## Veranderde productkarakteristieken

De meest invloedrijke trend in het medialandschap is de digitalisering. De duidelijkste uitingen hiervan zijn de opkomst van internet en het sterk reduceren van capaciteitsrestricties op bestaande netwerken zoals de kabel. Daarnaast is het technologisch mogelijk om televisieconsumenten individueel te onderscheiden en te bedienen. Uitsluitbaarheid en individuele beprijzing zijn daarmee mogelijk voor televisie.<sup>3</sup> Uitsluitbaarheid maakt het product geschikt voor het creëren van een markt. De marginale kosten zijn nog steeds laag. De marktallocatie is daarmee niet altijd efficiënt, maar in ieder geval kan aanbod tot stand komen.<sup>4</sup>

Het verschil in economische karakteristieken tussen bijvoorbeeld kranten en televisie wordt kleiner en distributiekanaal groeien naar elkaar toe. De consument gaat verschillende distributiekanaal daardoor meer als substituten zien. Zo wordt bijvoorbeeld zowel tv als krant via internet aangeboden. Anders gezegd wordt de markt voor mediaproducten steeds meer een normale markt, waarbij de keuzeruimte voor de consument toeneemt.

Dit leidt ook tot het gedeeltelijk opheffen van het probleem van onderaanbod doordat advertentiefinanciering kan worden aangevuld met (of vervangen door) directe betaling. Waar advertentiefinanciering slechts aanbod oplevert, dat is geoptimaliseerd over het *aantal* consumenten, kan de aanbieder bij betaald aanbod ook in ogenschouw nemen hoe zeer de consument het mediaproduct waardeert. Naast content voor een groot publiek zoals dat kan worden gefinancierd met advertenties, ontstaat een markt voor content met een relatief klein publiek met hoge waardering en directe betalingsbereidheid (Spence & Owen, 1977).

## Resterend marktfalen

Voor een belangrijk deel zal de markt voor content in de overheidsdoelstellingen voorzien. Zo wordt de pluriformiteit beter bediend in de nieuwe mediamaarkt, omdat de waardering van consumenten een grotere rol gaat spelen en omdat de capaciteitsrestrictie tot het verleden behoort. De toegankelijkheid blijft een herverdelingskwestie (hoeveel betaal je voor informatie?), maar is ook een zaak van effectieve mededinging om monopolieprijzen te voorkomen.

De effecten op het kwaliteitsniveau en de onafhankelijkheid zijn minder vanzelfsprekend. Als de consument deze eigenschappen waardeert, zal het aanbod vanzelf tot stand komen. Externe effecten en het feit dat de consument de karakteristieken niet meteen herkent (informatie-asymmetrie) zijn echter een belangrijke motivatie om op deze twee dimensies beleid te ontwikkelen. Naar verwachting zal het reputatiemechanisme, de marktoplossing voor informatie-asymmetrie, worden versterkt als het aanbod marktconform tot stand komt. Wederom is mededingingsbeleid van belang om (een deel van) de zorg om onafhankelijkheid weg te nemen.

Vanwege externe effecten zal de markt niet noodzakelijkerwijs de sociaal optimale kwaliteit produceren. Externe effecten spelen voor een belangrijk deel van het media-aanbod geen rol. Denk hierbij aan amusement zoals spelletjesprogramma's. Voor dat deel van het aanbod hoeft geen publieke inmenging plaats te vinden. Voor het aanbod dat zich concentreert in nieuws en opinievorming, ligt het meer voor de hand dat de overheid haar zorgen omzet in beleid. Het is echter de vraag of de publieke omroep hiertoe het meest geïngende middel is. Subsidie van private aanbieders van nieuws en opinie is een denkbaar alternatief.

## Conclusie

Naarmate de convergentie en de opkomst van tv-beprijzingsmogelijkheden in de mediamaarkt voortschrijdt, is de markt beter in staat te voorzien in een deel van de overheidsdoelstellingen, met name pluriformiteit. De rol van de overheid zou zich daaraan moeten aanpassen. Dit heeft gevolgen voor de legitimering van de publieke omroep. Een aantal zorgen blijft echter overeind, omdat die gebonden zijn aan productkarakteristieken van content die niet veranderen onder invloed van digitalisering en convergentie. Het gaat hierbij met name om externe effecten, die relevant zijn voor de kwaliteit van vooral nieuws en opinie.

In de huidige markt is de convergentie van verschillende media niet volledig en is betaal-tv nog niet wijdverbreid. Voorlopig leven we in een wereld die gedomineerd wordt door 'gratis' televisie. Publiek omroepbeleid is op dit moment geen slechte keuze. De uitdaging aan een publieke omroep om haar bestaansrecht te bevestigen, is zichzelf scherp te profileren en de consument te bereiken met programma's die bijdragen aan het verwezenlijken van de vier overheidsdoelstellingen.

*Literatuur*

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

Dijk, M. van, R. Nahuis & D. Waagmeester (2004) De leugen waar de consument om vraagt? *ESB*, 14 mei, 235.

Mullainathan, S. & A. Shleifer (2003) The market for news. *American Economic Review*, te verschijnen, 2005, <http://post.economics.harvard.edu/faculty/shleifer/papers.html>.

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

Pfann, G. & H. van Kranenburg (2003) Tax Policy, Location Choices, and Market Structure. *Journal of Law and Economics*, 46, 1, 61-83

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

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

---

**1** Zie Pfann & Van Kranenburg (2003) voor de historie van de krant.

**2** Voor een beschouwing van dit artikel, zie Van Dijk et al. (2004).

**3** Hetzelfde geldt in principe voor het internet, ware het niet dat piraterij in de vorm van illegaal kopiëren daar een deel van de uitsluitbaarheid weer opheft.

**4** Windowing en bundeling maken een redelijk efficiënte allocatie wel mogelijk. Voor een toelichting over bundeling zie Bakos & Brynjolfsson (1999).