

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en
Wetenschap

>Retouradres Postbus 16375 2500 BJ Den Haag

De voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Media en Creatieve Industrie

Rijnstraat 50
Den Haag
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag
www.rijksoverheid.nl

Contactpersoon

Onze referentie

55823259

Bijlagen

1

Datum 27 november 2025

Betreft Financiering landelijke publieke omroep en rol van reclame

Vorige maand heb ik de Tweede Kamer het rapport aangeboden van het onderzoek naar de effecten van het verruimen van de mogelijkheden voor Ster-reclame op de Nederlandse advertentiemarkt. Hierbij bied ik dat rapport ook aan uw Kamer aan, inclusief de beleidsreactie op dat rapport. Dat past bij de eerder aan uw Kamer gedane toezegging over de financiering van de publieke omroep met nummer T03082.

Ik neem de volgende besluiten:

- Ik kies ervoor om de eerdere verlaging van de commerciële reclamezendtijd op de lineaire televisiekanalen naar 8% terug te draaien en per 2027 aan te passen naar 10%.
- Ik roep de Ster en de NPO op om de bestaande reclamemogelijkheden die de wet- en regelgeving bieden zo goed mogelijk te benutten.
- Deze maatregelen maken het mogelijk om het aandeel reclame-inkomsten in de financiering van de landelijke publieke omroep per 2027 te verhogen met € 11,7 miljoen, van € 153,3 miljoen naar € 165 miljoen.
- Ik kies er niet voor om reclame bij online video-aanbod op de kanalen van de landelijke publieke omroep opnieuw toe te staan.

Hieronder licht ik mijn besluiten toe aan de hand van de uitkomsten van het onderzoek.

Voor het onderzoek waren meerdere aanleidingen. De eerste aanleiding is het veranderend mediagebruik dat impact heeft op de financiering van de landelijke publieke omroep. Lineair kijken loopt terug en dat leidt tot minder reclame-inkomsten die via lineaire kanalen kunnen worden gegenereerd. Het kijkgedrag verplaatst zich naar de online en on demand kanalen, met name onder jongeren. Op dit moment is het wettelijk niet toegestaan om (commerciële) reclameboodschappen te plaatsen bij video-aanbod op de online en on demand kanalen van de landelijke publieke omroep.

De tweede aanleiding is het amendement Bontenbal c.s. dat de Tweede Kamer bij de behandeling van de onderwijsbegroting 2025 heeft aangenomen.¹ Met dat amendement wordt de rijksmediabijdrage voor de landelijke publieke omroep vanaf 2027 structureel met € 50 miljoen verlaagd. In het amendement wordt daaraan gekoppeld om de Ster en de NPO meer ruimte te geven om (online) reclame-inkomsten te genereren.

Vanaf 2027 wordt er structureel € 156,7 miljoen bezuinigd op de rijksmediabijdrage voor de landelijke publieke omroep. Naast de verlaging uit het amendement Bontenbal gaat het om een verlaging van € 106,7 miljoen die voortvloeit uit de maatregelen uit het Hoofdlijnenakkoord 2024-2028. Die verlaging wordt verwerkt in de Mediawet, ik streef ernaar dat wetsvoorstel in het eerste kwartaal van 2026 aan de Tweede Kamer aan de bieden. Op basis van artikel 2.148a van de Mediawet 2008 moet bij het begin van een nieuwe erkenningperiode of bij tussentijdse budgettaire verlagingen tijdig een nieuw minimumbudget voor de landelijke publieke omroep worden vastgesteld, inclusief de hoogte van het aandeel reclame-inkomsten in dat budget. Door de verlaging van de rijksmediabijdrage is het noodzakelijk een nieuw minimumbudget vast te stellen.

Bovenstaande aanleidingen voor het onderzoek en bepalingen in de Mediawet betekenen tezamen dat er een besluit moet worden genomen over de hoogte van de financiering van de landelijke publieke omroep per 2027 en het aandeel van de reclame-inkomsten in die financiering, en de manier waarop die inkomsten door de Ster kunnen worden gegenereerd.

Bij dat besluit spelen meerdere belangen die zorgvuldig tegen elkaar moeten worden afgewogen. De kijker en de maatschappij zijn gebaat bij een sterke landelijke publieke omroep die zijn democratische en verbindende functie in onafhankelijkheid kan vervullen.

De kijker en maatschappij zijn evengoed gebaat bij ruimte voor private mediapartijen, die samen met de publieke media kwalitatief hoogwaardig Nederlands (journalistiek) media-aanbod maken te midden van steeds meer internationale mediaspelers die zich met hun aanbod en diensten ook richten op de Nederlandse markt. Van belang is dat er een sterk en pluriform Nederlands medialandschap blijft bestaan met een aanbod dat zorgt voor verbinding en versterking van de Nederlandse taal en cultuur. Dit leidt tot een economisch sterke sector die gestut wordt door onze audiovisuele producenten en creatieve makers.

Tegen deze achtergrond heeft mijn ambtsvoorganger de onderzoekers van SEO gevraagd een impactanalyse uit te voeren naar de gevolgen van een uitbreiding van de wettelijke reclamemogelijkheden van de Ster voor de private mediapartijen en naar de verwachte impact van een uitbreiding op de hoogte van de Ster-inkomsten.

Huidige reclamemogelijkheden landelijke publieke omroep

¹ Kamerstukken II, 2024/25, 36 600, nr. 141.

De reclameregels voor de landelijke publieke omroep zijn vastgelegd in de Mediawet 2008, in lagere regelgeving, in beleidsregels van het Commissariaat voor de Media en in bindende regelingen van de NPO.² Het uitgangspunt is hierbij dat de publieke omroep reclameluw moet zijn. Daarom zijn beperkende maatregelen opgenomen over de duur en hoeveelheid van alle verschillende vormen van reclame op de verschillende kanalen van de landelijke publieke omroep. De belangrijkste daarvan zijn dat op de lineaire videokanalen maximaal 8% en op de lineaire audiokanalen maximaal 10% van de zendtijd beschikbaar is voor reclame en dat reclame in online en on demand video-aanbod en reclame rond kinderprogrammering niet is toegestaan. In de beleidsregel van het Commissariaat en de bindende regeling van de NPO worden nadere beperkingen ingevuld specifiek voor het online domein, zoals de maximale toegestane lengte van een pre-roll (een video-advertentie voorafgaand aan online of on demand video-aanbod) en de omvang en hoeveelheid van zogenaamde banners (een reclame-afbeelding op een webpagina of in apps) op nieuwssites.

Uitkomsten impactanalyse

- De impactanalyse bevestigt het beeld van veranderende consumentenvoorkeuren waarbij media-aanbod steeds meer wordt geconsumeerd via digitale platformen, met name onder jongeren. Het kijktijdaandeel van de lineaire kanalen en daarmee het bereik van reclames op die kanalen dalen juist. Het bereik van advertenties op de lineaire televisiekanalen is daardoor sinds 2016 met bijna 40% afgenomen. Die daling kan alleen worden gecompenseerd met hogere prijzen, maar daaraan zit een grens wat haalbaar en wenselijk is. De onderzoekers concluderen dat de prijzen voor lineaire televisiereclame sinds 2016 met bijna 60% zijn gestegen. Daarmee zijn de bestedingen op deze deelmarkt in nominale termen op peil gebleven. Gecorrigeerd voor inflatie is er in reële termen echter sprake van een krimpende markt. De onderzoekers stellen dat reclame op de lineaire kanalen voor bepaalde doeleinden populair zal blijven maar dat er naar verwachting wel een bodem in het bereik van de markt zit. De onderzoekers spreken geen verwachting uit op welk niveau die bodem precies ligt.
- De onderzoekers hebben in kaart gebracht op welke deelmarkten van de advertentiemarkt de Ster actief is. Dat zijn voor de Ster op dit moment met name lineaire tv en lineaire radio en in mindere mate (delen van) het online domein; waarbij het bereik op advertentiemarkt voor lineaire televisie afneemt terwijl in de deelmarkt voor online video toekomstige groei zit. SEO concludeert daarom dat additionele reclame-inkomsten voor de landelijke publieke omroep met name kunnen komen uit het online domein. Vervolgens is er een inschatting gemaakt van de mogelijke opbrengsten van een uitbreiding van de reclamemogelijkheden voor de Ster, waaronder het verruimen van de maximaal toegestane reclame op de lineaire televisiekanalen van 8% naar 10% en het opnieuw toestaan van reclame bij online video-aanbod, waar reclame nu niet is toegestaan.
- SEO concludeert dat slechts een deel van de € 50 miljoen uit het amendement Bontenbal kan worden opgevangen met een verruiming van het commerciële reclame-aanbod op de kanalen van de landelijke publieke omroep. De Ster

² In de Mediawet zijn verschillende artikelen opgenomen die de hoeveelheid reclame op lineaire kanalen van de publieke omroep beperkt (art. 2.94-2.97). In de Mediawet is daarbij opgenomen dat deze wetsartikelen zoveel als mogelijk van overeenkomstige toepassing zijn op het overige media-aanbod, waaronder op de online kanalen.

kan door de afspraken over maximale hoeveelheid en duur van de reclame op de kanalen van de landelijke publieke omroep namelijk maar een beperkte extra opbrengst realiseren via verruiming van de reclamemogelijkheden. SEO schat in, hierbij gebruikmakend van twee verschillende scenario's voor de te verwachten groei, dat in het digitale domein de omzet uit banners in 2027 ten opzichte van de huidige situatie kan toenemen met € 1 tot 3 miljoen, en de omzet uit pre-rolls bij online video-aanbod met € 9 tot 23 miljoen, afhankelijk van de mate waarin de relevante deelmarkten zich ontwikkelen. De onzekerheid bij de ontwikkeling van de deelmarkten komt tot uiting in de brede bandbreedtes bij deze schattingen. Verruiming van de mogelijkheden voor reclame bij lineaire televisie (van 8% naar 10%) kan volgens de onderzoekers € 5 tot 6 miljoen opleveren, onder de aanname dat de deelmarkt voor lineaire televisie in nominale termen stabiel blijft. Het onderzoek van SEO laat dus zien dat het niet realistisch is dat uit een verruiming van de (online) reclamemogelijkheden een bedrag van € 50 miljoen gehaald kan worden zoals het amendement Bontenbal vraagt.

- De onderzoekers concluderen dat de Ster op de deelmarkten voor lineaire televisie en voor online en on demand video-aanbod met name concurreert of zou concurreren met andere, private, Nederlandse spelers. Een uitbreiding van de Ster op deze markten heeft daarmee onvermijdelijk impact op het verdienvermogen van deze partijen. De mate waarin, is om te beginnen afhankelijk van de ontwikkeling op deze markten. Het rapport van SEO laat zien dat de advertentiemarkt voor online video een groeiende markt is. Bij uitbreiding van de mogelijkheden van de Ster op deze markt zal een deel van de groei in de toekomst naar de Ster kunnen vloeien. De precieze impact is afhankelijk van de marktontwikkeling en daarnaast van de mate waarin er door de uitbreiding van de mogelijkheden voor de Ster eigenstandige, autonome marktgroei optreedt én de mate waarin er substitutie plaatsvindt met overige (deel)advertentiemarkten, met name de advertentiemarkten waarop grote internationale streamingsdiensten en grote internationale (tech)bedrijven actief zijn. De impactanalyse laat zien dat voor die autonome marktgroei en substitutie enige ruimte is, maar dat die ruimte waarschijnlijk beperkt is en afhankelijk van (onzekere) toekomstige ontwikkelingen. Op de deelmarkt voor banners zien de onderzoekers met name substitutie op het gebied van nieuwswebsites.

Besluit verruiming reclamemogelijkheden Ster en aandeel reclame-inkomsten in financiering NPO

De impactanalyse geeft input voor de gevraagde besluitvorming en de afwegingen die daarbij moeten worden gemaakt. Het onderzoek bevestigt dat de markt voor lineaire televisie weliswaar substantiële inkomsten oplevert, maar dat het bereik op deze markt afneemt, waardoor de inkomsten tot nu alleen op peil konden blijven door stijgende prijzen. Verdere daling van het bereik op deze markt door het veranderend kijkgedrag ligt voor de hand. De impactanalyse laat zien dat het mogelijk is om het aandeel reclame-inkomsten in de financiering van de landelijke publieke omroep beperkt te verhogen als de lineaire reclameruimte wordt verruimd en als weer beperkt zou worden toegestaan dat er reclame wordt geplaatst bij online en on demand video-aanbod in de vorm van pre-rolls. Beperkt, omdat hiervoor de bestaande afspraken over duur en hoeveelheid van de reclame blijven gelden. Aan de andere kant blijkt uit het onderzoek dat zowel de

verruiming van lineaire reclameruimte als de beperkte verhoging van online reclame grotendeels ten koste gaat van de private mediapartijen.

Onze referentie
55823259

Als het gaat over het verruimen van de reclamemogelijkheden, zowel lineair als online, liggen er drie mogelijkheden op tafel. Al deze drie opties gaan over het (deels) herstellen van de reclamemogelijkheden zoals die er waren voor 2021 toen het wettelijk kader ten aanzien van de reclamemogelijkheden is aangescherpt:

- 1) Het terugdraaien van de verlaging van de commerciële reclamezendtijd op de lineaire televisiekanalen van 8% terug naar 10%.
- 2) Het terugdraaien van het verbod van het plaatsen van reclame bij kinderprogrammering.
- 3) Het terugdraaien van het verbod op commerciële reclameboodschappen bij online video-aanbod.

Ten aanzien van optie twee deel ik de principiële overwegingen die toentertijd de basis vormden voor het besluit om reclame rondom kinderprogrammering niet langer toe te staan. Het is onwenselijk als kinderen op kanalen van de publieke omroep rondom aanbod dat specifiek voor hen bestemd is, geconfronteerd worden met commerciële reclameboodschappen. Ten aanzien van de derde optie om reclame bij online video-aanbod toe te staan kom ik tot de conclusie dat ik dit fundamentele besluit niet wil nemen zonder een duidelijk mandaat van de Tweede Kamer of een nieuw kabinet. Daarvoor zijn de belangen te groot. Het aangenomen amendement-Bontenbal biedt hiervoor in mijn ogen te weinig richting, terwijl het onderzoek van SEO laat zien dat er effecten zijn op private partijen.

Het is wel duidelijk dat het amendement uitgaat van een verruiming van de mogelijkheden en van compensatie van de korting op de rijksmediabijdrage bij de landelijke publieke omroep met een hoger aandeel reclame-inkomsten. Daar wil ik zoveel als mogelijk aan tegemoet komen. Om deze reden kies ik er wel voor om optie één uit te werken en de eerdere verlaging van de commerciële reclamezendtijd op de lineaire televisiekanalen naar 8% terug te draaien en per 2027 aan te passen naar 10%. Ik zie dit als een relatief kleine stap waarmee de hoeveelheid toegestane commerciële reclame op lineaire televisiekanalen in lijn wordt gebracht met de maximaal toegestane hoeveelheid op de lineaire radiokanalen. Deze optie levert volgens SEO bij gelijkblijvende marktomstandigheden aanvullende inkomsten op van € 5 à € 6 miljoen. Ik zal hiervoor op korte termijn het Mediabesluit 2008 aanpassen waarin het maximale percentage is opgenomen.

Daarnaast roep ik de Ster en de NPO op om waar mogelijk de bestaande reclamemogelijkheden die de wet- en regelgeving bieden zo goed mogelijk te benutten. Ik denk hierbij bijvoorbeeld aan de ruimte die wet- en regelgeving biedt voor de mogelijkheden rondom online audio-aanbod (waaronder podcasts) en het beter benutten van mogelijkheden voor reclameblokken op lineaire televisiekanalen. Mijn inschatting is dat met beide sporen, het terugdraaien van de verlaging van 8% naar 10% op lineaire televisiekanalen en het beter benutten van bestaande mogelijkheden, de afdracht van de reclame-inkomsten aan de OCW begroting daarmee in 2027 op het huidige niveau van € 165 miljoen kan blijven. Dat geeft mij de mogelijkheid om het aandeel reclame-inkomsten in de

financiering van de landelijke publieke omroep per 2027 te verhogen van € 153,3 miljoen tot € 165 miljoen. Hiermee wordt in totaal een bedrag van € 11,7 miljoen gecompenseerd vanuit de verlaging van € 50 miljoen op de rijksmediabijdrage vanuit het amendement-Bontenbal.

Onze referentie
55823259

Financiering landelijke publieke omroep

Met dit besluit geef ik de noodzakelijke duidelijkheid over de financiering van de landelijke publieke omroep per 2027. Onderstaande tabel laat zien wat dat betekent voor de hoogte en de samenstelling van die financiering. Het nieuwe minimumbudget per 2027 stel ik vast op € 844,7 miljoen. Dat bedrag is inclusief de aanvullende middelen die beschikbaar zijn gesteld voor audiodescriptie en de middelen voor het Co-productiefonds Binnenlandse Omroep (CoBo), en exclusief middelen voor meerkosten voor de aankoop van rechten voor de uitzending van zogenaamde superevenementen. Dit budget geldt in ieder geval voor de resterende jaren van de huidige, verlengde, erkenningperiode, dus tot en met 2028, en bij ongewijzigd beleid en omstandigheden ook voor de volgende erkenningperiode. Ik ga dit nieuwe minimumbudget en de verhoging van het aandeel reclame-inkomsten in de financiering van de landelijke publieke omroep komende Voorjaarsnota in de Rijksbegroting verwerken.

Bedragen x € 1.000	2025	2027
Budget landelijke publieke omroep (prijsspeil 2025)*	983.823	844.703
<i>Waarvan OCW-middelen</i>	830.543	679.703
<i>Waarvan Ster-inkomsten</i>	153.280	165.000

* exclusief middelen voor meerkosten superevenementen en inclusief middelen voor audiodescriptie en CoBo.

In de tabel is te zien dat de totale besparing op het budget van de landelijke publieke omroep, inclusief toe te kennen huishoudensindex, per 2027 bijna € 140 miljoen is. Dat is meer dan de oorspronkelijke bezuiniging uit het Hoofdlijnenakkoord van € 100 miljoen. Dat betekent dat die bezuiniging afkomstig uit het Hoofdlijnenakkoord dus niet wordt opgevangen met hogere reclame-inkomsten. Daarmee past dit besluit bij de motie van de leden Martens-America en Van Zanten waarin werd verzocht om die mogelijkheid uit te sluiten.³

Vanaf 2027 zal de landelijke publieke omroep dus geconfronteerd worden met een totale besparingsopdracht van bijna € 140 miljoen euro. Zoals eerder gecommuniceerd ligt de verantwoordelijkheid voor de invulling van deze besparing bij de NPO, in gezamenlijkheid met de omroepen. Zij zijn hiervoor al plannen aan het ontwikkelen. Als uitgangspunt hierbij geldt dat de programmering zoveel mogelijk wordt ontzien, al is het bij een besparing van deze omvang onvermijdelijk dat ook de programmering wordt geraakt. Ik heb uw Kamer in de mediabegrotingsbrief 2026 nader geïnformeerd over de stand van zaken bij de uitwerking van de bezuinigingen.

³ Kamerstukken II, 2024/25, 36600-VIII, nr. 123.

Tot slot

Onze referentie
55823259

Met de impactanalyse van SEO ligt er een rapport dat inzicht biedt in de opties voor een uitbreiding van de reclamemogelijkheden van de Ster en de gevolgen hiervan op de advertentiemarkt. Het rapport is hiermee ook bruikbaar voor een volgend kabinet of de Tweede Kamer bij een eventuele wens de reclamemogelijkheden bij de landelijke publieke omroep opnieuw te bezien in het licht van mogelijke veranderingen in kijkersgedrag en op de advertentiemarkt.

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

Gouke Moes

IMPACT VAN WIJZIGING STER RECLAMEBELEID OP DE NEDERLANDSE ADVERTENTIEMARKT

RAPPORT

seo • economisch onderzoek

AUTEURS

JOOST WITTEMAN, WOUTER ELSENBURG, WHITNEY PATTINAJA, MIRKO HARTGERINK, ELINE HELDER (SEO) & JOOST POORT (IVIR)

IN OPDRACHT VAN

MINISTERIE VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Samenvatting en bevindingen

Verruiming van het commerciële aanbod van Sterreclame op de lineaire of digitale advertentiemarkt kan zorgen voor hogere inkomsten voor de Ster. De raming van de meeropbrengsten voor de Ster op basis van 2024 zou liggen tussen de 14 en 24 miljoen euro. Naar verwachting gaat dit vooral ten koste van de omzet van andere Nederlandse spelers op de advertentiemarkt.

Aanleiding en opdracht

De Stichting Etherreclame (Ster) verkoopt de reclameruimte op de media van de Nederlandse publieke omroep (NPO). De Ster draagt de inkomsten uit deze verkoop af aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW), dat deze inkomsten gebruikt om de NPO te financieren. De Ster en de NPO zijn gehouden aan een aantal regels bij deze verkoop van reclameruimte, bijvoorbeeld ten aanzien van het maximale advertentievolume dat aangeboden mag worden en het type advertenties dat rondom bepaalde programma's geplaatst mag worden. Er bestaan ook reclameregels voor adverteren op de media buiten de publieke omroep, maar deze zijn over het algemeen losser.

Momenteel loopt er een parlementaire en beleidsmatige discussie over de voorgenomen hervorming van de landelijke publieke omroep en parallel daaraan bestaan er vraagtekens bij de duurzaamheid van de huidige reclameregels. Zo is het de Ster momenteel maar beperkt toegestaan om online reclame aan te bieden aan commerciële partijen en is zij dus vooral afhankelijk van advertentie-inkomsten uit het lineaire domein. Daarnaast ligt er een amendement van de Tweede Kamer om de rijksmediabijdrage voor de landelijke publieke omroep vanaf 2027 structureel met 50 miljoen euro te verlagen, maar roept het de regering ook op om de NPO meer ruimte te geven om (online) reclameopbrengsten te genereren.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van OCW ons gevraagd om een inschatting te maken van de effecten van de reclameregels die gelden voor de Ster. Specifiek is ons gevraagd om:

1. de huidige Nederlandse advertentiemarkt in kaart te brengen;
2. een inschatting te maken van de effecten van veranderingen in de reclamezendtijdbeperkingen voor de Ster binnen het lineaire domein;
3. een inschatting te maken van de effecten van verruimen van de reclameregels voor de Ster binnen het online en on-demand domein, specifiek het ruimer toestaan van *pre-rolls*; en het ruimer toestaan van *banners* op websites en in apps; en
4. te inventariseren in welke mate de korting van 50 miljoen euro op de rijksmediabijdrage per 2027 door de NPO opgevangen kan worden door meer ruimte te hebben om (online) reclameopbrengsten te genereren.

De advertentiemarkt

Op de advertentiemarkt kopen adverteerders reclameruimte in bij aanbieders van verschillende media, zoals lineaire TV, lineaire radio of digitale media. Via deze media proberen adverteerders hun doelgroep te bereiken, waarbij adverteerders verschillende doelen kunnen nastreven. Zulke doelen kunnen bijvoorbeeld zijn het vergroten van de naamsbekendheid of het prikkelen van consumenten om een bepaalde aankoop te doen. Adverteerders maken een inschatting van welke media het best passen bij de beoogde doelen van de advertentiebestedingen en zoeken bij deze media passende aanbieders. Het belangrijkste voor de adverteerders is de verwachte effectiviteit van de reclame, zo blijkt uit de enquête in dit onderzoek. Daarbij overwegen zij verschillende factoren die daaraan bijdragen. Adverteerders hechten de grootste waarde aan het (gericht) bereiken van hun doelgroep.

In 2024 waren de netto mediabestedingen op de Nederlandse advertentiemarkt 6,4 miljard euro. Deze netto bestedingen waren in 2019 nog 4,6 miljard euro. Na een tijdelijke dip in 2020 in verband met de COVID-pandemie is er daarmee een cumulatieve groei sinds 2019 van ongeveer 40 procent. De groei verschilt wel per deelmarkt. Die deelmarkten zijn onder andere TV, radio, sponsoring, out of home en een verzamelbak die onder de digitale advertentiemarkt valt. Het grootste segment in 2024 was digitaal, met een marktomzet van 3,9 miljard euro. De twee grootste deelmarkten daarna waren TV en sponsoring, al volgden die op (ruime) afstand met respectievelijk 900 miljoen en 670 miljoen euro.

Lineaire TV en lineaire radio worden momenteel gedomineerd door Nederlandse aanbieders van advertentieruimte, maar binnen de digitale advertentiemarkt zijn buitenlandse aanbieders dominant. De NPO, DPG Media (waar RTL sinds 1 juli 2025 onderdeel van is) en Talpa Network zijn de grootste spelers op zowel de lineaire TV- als radiomarkt. Deze spelers zijn goed voor rond de 75 tot 80 procent van het Nederlandse lineaire mediagebruik. Voor de digitale advertentiemarkt is dit anders. Gemeten naar bestedingen hadden buitenlandse aanbieders op de digitale advertentiemarkt in 2024 een marktaandeel van 80 procent. Online bestaat uit een aantal sub-segmenten, zoals online video, online audio (zoals podcasts), *banners* op websites, *paid search* (betere positionering in resultaten van zoekmachines zoals Google) en advertenties via *social media*. Bij online video is er op zichzelf een verzameling van verschillende typen reclame, zoals bij online (terug)kijken van lineaire TV, (pre-rolls bij live TV kijken via internet) en bij niet-lineaire tv (zoals streaming via Videoland of videoplatforms zoals YouTube). Binnen het onlinedomein vormen *paid search*, *social media* en *online video* het leeuwendeel van de advertentiebestedingen, namelijk 82 procent. Met name Amerikaanse *tech*bedrijven trekken deze bestedingen naar zich toe.

Sinds 2019 is met name de digitale advertentiemarkt gegroeid. Gecorrigeerd voor inflatie groeide de lineaire TV-markt niet en kende de lineaire radiomarkt slechts beperkte groei in de periode 2019-2024. De onlinemarkt is in reële termen wel gegroeid. Dit is het gevolg van een aantal factoren, waaronder veranderende consumentenvoorkeuren (verschuiving van kijkgedrag van lineair naar online) en technologische vooruitgang waardoor adverteerders online (steeds) gericht specifieke doelgroepen kunnen bereiken. De verwachting is dat de trend van meer online mediabestedingen zich doorzet. Dit betekent niet dat het lineaire domein op de middellange termijn geheel opdroogt. Lineaire bestedingen blijven een (kosten)effectieve manier om een hoog bereik te behalen. Wel is de verwachting dat het aandeel van de bestedingen aan deze doelen met de tijd afneemt, en dat er geen sprake zal zijn van reële groei, hooguit van groei met inflatie. Het lineaire domein is in relatieve termen een krimpmarkt en het onlinedomein een groeimarkt.

De Ster is niet op alle deelmarkten van de advertentiemarkt actief, maar vooral op lineaire TV en radio en op dit moment in beperkte mate op de onlinemarkt. De Ster is sowieso niet actief binnen bepaalde deelmarkten, zoals sponsoring of *out of home*. De beperkte activiteiten van de Ster binnen de onlinemarkt zijn zowel het gevolg van wettelijke beperkingen als van keuzes van de Ster/afspraken tussen de Ster en de NPO. Daarnaast geldt dat binnen het onlinedomein niet-Nederlandse partijen het leeuwendeel van de bestedingen naar zich toe weten te trekken. Tot dat domein behoren ook bestedingen die niet relevant zijn (of gaan zijn) voor de Ster, bijvoorbeeld *paid search*. Van de totale bestedingen van 6,4 miljard euro in 2024 is een groot deel dus in het geheel niet relevant voor de Ster.

Als we de markt bezien die voor de Ster relevant of te beconcurreren is, was de omvang van deze markt in 2024 1,7 miljard euro. Daarvan was 744 miljoen euro lineaire TV, 231 miljoen euro lineaire radio en 742 miljoen euro verschillende marktsegmenten in de digitale markt. Dit betekent dat het grootste gedeelte van de relevante markt, bijna 1 miljard euro, lineair is. Daar domineert een drietal spelers de markt waaronder de Ster. Op de digitale advertentiemarkt geldt dat de Ster op dit moment met name meespeelt (of kan meespelen) op de marktsegmenten banners, online audio en online video. In vergelijking met de lineaire markt bezitten buitenlandse aanbieders een groot deel van de digitale markt. Binnen de online marktsegmenten geldt dat de Ster een aantrekkelijk advertentiekanaal kan zijn bij het loslaten van de commerciële restricties, mits daarmee (kosten)effectief een relevante doelgroep aangeboord kan worden (zeker wanneer die elders moeilijker of duurder te bereiken is). Het (kosten)effectief bereiken van de doelgroep hangt samen met de inzet van nieuwe technologieën, waar de grote buitenlandse tech-bedrijven een groter bereik en meer middelen hebben om dit op schaal te optimaliseren.

Beleidsanalyse

Wanneer de Ster meer lineaire zendtijd mag besteden aan commerciële reclame of online ruimer banners en pre-rolls kan aanbieden aan commerciële partijen, kan dat resulteren in omzetgroei voor de Ster. De omzetgroei hangt evenwel af van de specifieke deelmarkt die we overwegen en de beleidsopties die we doorrekenen. De doorrekening resulteert bij marktverhoudingen van 2024 in een omzetgroei van de Ster van tussen de 13 en 22 miljoen. Tabel S.1 toont de samenvatting hiervan.

Tabel S.1 Samenvatting ramingen op basis van markt 2024

Beleids optie	Basisraming bij markt 2024, euro
Verruimen commercieel aanbod lineaire TV naar 10 procent	+5 tot +6 miljoen
Commerciële banners	+1 tot +2 miljoen
Commerciële pre-rolls online video	+6 tot +12 miljoen
Commerciële pre-rolls online audio	+2 tot +4 miljoen
Totaal	+14 tot +24 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Ramingen zijn gedaan op basis van marktwwaarden van 2024.

Voor lineaire TV geldt dat in het verleden de Ster tot 10 procent van de zendtijd kon besteden aan reclame. Dit (wettelijk) maximaandeel is inmiddels afgenomen naar 8 procent. Wanneer de Ster de reclamezendtijd kan intensiveren, kan de advertentieproductie weer toenemen, maar naar verwachting wel tegen een lagere prijs. Netto kan bij de marktverhoudingen van 2024 dan een omzetgroei van tussen de +5 en +6 miljoen euro verwacht worden op basis van de 2024 markt. Voor lineaire radio geldt dat de Ster thans reeds minder dan het (wettelijk) toegestane maximum van 10 procent van de zendtijd besteedt aan reclame. Van verruiming van de reclamezendtijdbepijking voor lineaire radio verwachten we daarom geen materieel omzeteffect. Voor banners geldt dat de Ster ook banners

mag aanbieden aan commerciële adverteerders – sinds oktober 2024 doen ze dit weer nadat dat in 2021 niet meer mocht. De Ster kan met banners vermoedelijk via hogere prijzen voor commerciële partijen meer omzet generen: de betalingsbereidheid van commerciële partijen is immers groter. Herstel naar de marktverhoudingen van vóór de beperkingen voor de Ster (met bijna 1 procent marktaandeel) suggereert een potentiële omzettoename van tussen de 1 en 2 miljoen euro. Voor online video mocht de Ster vóór 2020 ook pre-rolls aan commerciële adverteerders aanbieden, zowel op eigen platforms als via derden (met name YouTube). Het marktaandeel van de Ster was in 2020 iets meer dan 2 procent. De online videomarkt is flink gegroeid sinds die tijd, waarbij in 2024 ongeveer 90 in handen was van niet-Nederlandse spelers (met name YouTube). De Ster kan enerzijds een deel van de additionele reclameomzet halen uit media-aanbod op YouTube, wat een steeds groter deel van de markt in handen heeft. Een andere deel haalt de Ster uit de online videomarkt voor Nederlandse spelers, wat relatief kleiner wordt ten opzichte van niet-Nederlandse spelers. De 2 procent moet dus met een grote mate van onzekerheid worden bekeken en gezien worden als een bovengrens. Dit resulteert in een voorzichtige bandbreedte van +6 tot 12 miljoen euro additionele reclameopbrengsten op de markt van 2024. Pre-rolls voor online lineaire TV zijn op dit moment door het Commissariaat voor de Media niet toegestaan omdat dit programmaonderbrekend is en ook de ruimte voor pre-rolls op video-items op bijvoorbeeld NOS.nl is naar verwachting beperkt. Voor online audio wordt de schatting gemaakt op basis van het huidige marktaandeel van de Ster in de lineaire markt en het verwachte aandeel in de online videomarkt voor de Nederlandse spelers (5 tot 10 procent voor de Nederlandse spelers). Door de grote mate van onzekerheid is de bandbreedte van het marktaandeel ruim genomen: 10-20 procent. Dit resulteert in een omzetgroei van tussen de +2 tot +4 miljoen euro voor audio.

Belangrijk om hierbij op te merken is dat rondom deze raming een aantal onzekerheden speelt. We zijn ervan uitgegaan dat de ruimte die Ster binnen het online segment krijgt nog steeds begrensd is. Deels komt dit door wettelijke beperkingen zoals niet-programmaonderbrekend aanbieden waardoor pre-rolls bij online live lineaire TV niet mogen. Anderzijds komt dit doordat de Ster en de NPO bindende regels hebben over de hoeveelheid advertenties en/of het karakter daarvan die het advertentieaanbod van de Ster begrenzen. Zulke beperkingen gelden ook voor pre-rolls en banners op de webkanalen van de Ster. Lossere voorschriften en/of andere keuzes hieromtrent kunnen de omzet verder opstuwten, maar dat kan ten koste gaan van het karakter van programma's bij de publieke omroep en is hier dan ook niet verder overwogen.

De groei van de advertentiebestedingen bij de Ster heeft naar verwachting neveneffecten voor andere marktpartijen, met name de Nederlandse. Binnen het lineaire domein concurreert de Ster met andere Nederlandse aanbieders van advertentieruimte. Dit geldt overwegend ook binnen het onlinedomein. Deze constatering volgt zowel uit de huidige marktverhoudingen, als uit interviews en een enquête/vignettenstudie over de voorkeuren van Nederlandse adverteerders. Daardoor zal naar verwachting een flink deel van de omzetgroei van de Ster in de beleidsscenario's ten koste gaan van andere Nederlandse aanbieders van advertentieruimte. Dit geldt zowel binnen het off- als onlinesegment. Mogelijk kan de Ster in bepaalde segmenten eigenstandig marktgroei realiseren. De mate waarin dit laatste mogelijk is, laat zich moeilijk exact ramen, maar naar verwachting is de mate waarin dit mogelijk is beperkt.

De Ster kan bij een verruiming van het commerciële reclameaanbod met de additionele reclameopbrengsten een deel van de 50 miljoen euro korting opvangen in 2027. Dit moet met name komen van de online video en audio omdat daar de groei zit richting de toekomst. Zelfs in een gunstig scenario van harde groei in het onlinedomein, een stabiele lineaire markt en onder de aanname dat Ster marktaandelen behoudt of verwerft zullen de opbrengsten maar een deel van die 50 miljoen euro dekken. In deze inschatting zitten grote onzekerheden met name gedreven door de groei van de marktsegmenten.

Tot besluit merken we op dat de Ster op dit moment het leeuwendeel van haar omzet realiseert uit lineaire TV, terwijl dit over de middellange periode een krimpmarkt lijkt. De omgekeerde variant van de vraag of de Ster met verruiming van de reclameregels per 2027 aanvullende inkomsten kan genereren, is de vraag wat de Sterinkomsten zijn per 2027 indien deze reclameregels niet verruimd worden. Dit hebben we in dit onderzoek niet exact bepaald maar een scenario doorgerekend waarin lineaire TV krimpt. Dit is het marktsegment waar de Ster nu het grootste deel van haar inkomsten uithaalt. Zelfs bij een verruiming van de reclameregels bestaat de kans dat (in elk geval in reële termen) de advertentie-opbrengsten van de Ster trendmatig zullen dalen indien dit niet opgevangen kan worden door het onlinedomein.

Inhoudsopgave

Samenvatting en bevindingen	2
Inleiding	8
Aanleiding en vraagstelling	8
Methode en leeswijzer	9
De Nederlandse advertentiemarkt	10
Introductie en leeswijzer	10
De totale Nederlandse advertentiemarkt	12
De Ster als speler in de advertentiemarkt	29
De voor de Ster relevante advertentiemarkten	32
Beleidsanalyse	34
Aanpassingen in de lineaire reclamezendtijdbeperking	34
Verruiming onlineadvertentiemogelijkheden	38
Additionele advertentieopbrengsten in 2027	42
Bijlage A Onderzoeksverantwoording	45
Bijlage A.1 Opdrachtgever en begeleidingsgroep	45
Bijlage A.2 Documenten en literatuur	45
Bijlage A.3 Interviewpartners	45
Bijlage A.4 Enquête	45
Bijlage A.5 Vignettenstudie	49

1 Inleiding

Dit onderzoek maakt een inschatting van de effecten van verandering van de reclameregels die gelden voor de Ster op de Nederlandse advertentiemarkt.

1.2 Aanleiding en vraagstelling

De Stichting Etherreclame (Ster) verkoopt de reclameruimte op de media van de Nederlandse publieke omroep (NPO). De Ster draagt de inkomsten uit deze verkoop af aan het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap (OCW), dat deze inkomsten gebruikt om de NPO te financieren. De Ster en de NPO zijn gehouden aan een aantal regels bij deze verkoop van reclameruimte, bijvoorbeeld ten aanzien van het maximale advertentievolume dat aangeboden mag worden en het type advertenties dat rondom bepaalde programma's geplaatst mag worden. Er bestaan ook reclameregels voor adverteren op de media buiten de publieke omroep, maar deze zijn over het algemeen losser.

Momenteel loopt er een parlementaire en beleidsmatige discussie over de voorgenomen hervorming van de landelijke publieke omroep en parallel daaraan bestaan er vraagtekens bij de duurzaamheid van de huidige reclameregels. Zo is het de Ster momenteel maar beperkt toegestaan om online reclame te maken en is zij dus vooral afhankelijk van advertentie-inkomsten uit het lineaire domein. Daarnaast ligt er een amendement van de Tweede Kamer om de rijksmediabijdrage voor de landelijke publieke omroep vanaf 2027 structureel met 50 miljoen euro te verlagen. Een structurele verlaging van de rijksmediabijdrage betekent dat de NPO moet bezuinigen en/of elders dekking moet vinden. Dekking elders kan bestaan uit het verruimen van de reclameregels voor de Ster vanuit de mediawet of de bindende regels met de NPO.

Tegen deze achtergrond heeft het ministerie van OCW ons gevraagd om een inschatting te maken van de effecten van de reclameregels die gelden voor de Ster. Specifiek is ons gevraagd om:

1. de huidige Nederlandse advertentiemarkt in kaart te brengen, waarbij in elk geval gekeken wordt naar
 - a. de marktomvang en de marktverhoudingen (spelers en aandelen);
 - b. de werking van de markt (o.a. mogelijkheden voor substitutie) en trends op de markt (o.a. ontwikkelingen voor de komende 5 tot 10 jaar);
2. een inschatting te maken van de effecten van veranderingen in de reclamezendtijdbeperkingen voor de Ster binnen het lineaire domein;
3. een inschatting te maken van de effecten van verruimen van de reclameregels voor de Ster binnen het online en on-demand domein, specifiek
 - a. het ruimer toestaan van *pre-rolls*; en
 - b. het ruimer toestaan van *banners* op websites en in apps;
4. te inventariseren welke opties er zijn om de korting van 50 miljoen euro op de rijksmediabijdrage per 2027 op te vangen door het veranderen van de reclameregels voor de Ster.

1.3 Methode en leeswijzer

Voor dit onderzoek hebben we gebruikgemaakt van verschillende onderzoeksmethoden. Naast bureau- en literatuuronderzoek, hebben we ook interviews afgenomen en een enquête en vignettenstudie uitgevoerd. Een uitgebreide toelichting op de inzet van de onderzoeksmethoden staat in Bijlage A.

De verschillende methoden vervullen verschillende rollen in het onderzoek. In het bijzonder:

- Het bureau- en literatuuronderzoek is vooral benut om de huidige advertentiemarkt in kaart te brengen. Daarbij is gekeken naar o.a. de marktomvang, marktverhoudingen, de werking van de markt en naar trends. Interviews hebben een vergelijkbare rol vervuld. De uitkomsten van het bureauonderzoek en de interviews zijn daarom primair geland in Hoofdstuk 2. Dat hoofdstuk biedt een overzicht van de huidige (voor de Ster relevante) advertentiemarkt, zowel in omvang, werking, als ontwikkeling;
- De enquête en vignettenstudie geven zicht op de voorkeuren van inkopers van advertentieruimte voor verschillende media en aanbieders van die media. De enquête gaat vooral in op de overwegingen die adverteerders hebben bij hun keuze voor verschillende media en aanbieders. Deze hebben we verwerkt in Hoofdstuk 2 (de analyse van de markt). Met de vignettenanalyse krijgen we daarna zicht op de mate waarin het inkoopgedrag van adverteerders afhankelijk is van de voorwaarden (in het bijzonder de prijzen) die gelden voor de verschillende media en aanbieders. De vignettenstudie laat daartoe respondenten kiezen tussen verschillende media en aanbieders, gegeven (bijvoorbeeld) een prijs per eenheid advertentiebereik. Uit de keuzes die respondenten daarbij maken, kunnen we (in dit voorbeeld) de prijsgevoeligheid van adverteerders afleiden. Deze prijsgevoeligheid helpt vervolgens bij het bepalen van de mate waarin verschillende media en/of aanbieders van media voor adverteerders substitueerbaar zijn.

Dit rapport is verder als volgt opgebouwd. Hoofdstuk 2 biedt een overzicht van de huidige advertentiemarkt en schetst daarnaast ook verwachtingen voor de verdere ontwikkeling van deze markt. Dit vormt daarmee een beantwoording van de eerste deelvraag. Hoofdstuk 3 bevat daarna de beleidsanalyse. In deze beleidsanalyse benutten we de resultaten uit de marktbeschrijving, aangevuld met een aantal resultaten uit de vignettenanalyse. Hoofdstuk 3 bevat daarmee de overige drie deelvragen.

2 De Nederlandse advertentiemarkt

In 2024 waren de totale netto advertentiebestedingen aan media-exploitanten in Nederland 6,4 miljard euro. Slechts een deel van die markt, ter grootte van 1,7 miljard euro, is voor de Ster relevant. Op dat deel had de Ster in 2024 een marktaandeel van 12 procent. Maar liefst 98 procent van de inkomsten van de Ster komt uit lineaire TV (78 procent) en radio (20 procent), terwijl over de hele markt beschouwd de groei juist in het onlinesegment zit.

2.1 Introductie en leeswijzer

Dit hoofdstuk brengt de Nederlandse advertentiemarkt in kaart. De advertentiemarkt begint simpelweg bij een adverteerder die reclame wil tonen en eindigt bij de consument die de advertentie ziet, hoort en/of leest. De adverteerders plaatsen deze reclames op ruimte die de aanbieders van advertentieruimte bieden. Dergelijke ruimte wordt aangeboden op verschillende kanalen. In dit onderzoek is de focus op de ruimte voor betaalde reclame, waarbij een adverteerder, al dan niet via een mediabureau of reclamebureau, ruimte inkoopt bij de aanbieder van reclameruimte.

De Nederlandse advertentiemarkt omvat het geheel aan activiteiten, media, platforms en financiële transacties gericht op het inkopen en verkopen van advertentieruimte en reclamemogelijkheden in Nederland. Hieronder vallen diverse kanalen zoals televisie, radio, gedrukte media (zoals kranten en magazines), online media (websites, sociale media, zoekmachines), buitenreclame (billboards, abri's) en overige reclamemiddelen. Op de markt zijn Nederlandse en niet-Nederlandse adverteerders actief, mediabedrijven, reclamebureaus en technologieplatforms, met als doel de consumenten in Nederland te bereiken voor een specifiek (marketing)doel. De omschrijving van de Nederlandse advertentiemarkt is gebaseerd op bureau- en literatuuronderzoek, beschrijvende statistieken, een enquête onder adverteerders (zie Bijlage A.4) en een groot aantal interviews met verschillende partijen (zie Bijlage A.3).

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen over hoe de advertentiemarkt eruitziet in Nederland en zoomen we in op de specifieke deelmarkten. Dit hoofdstuk start in Paragraaf 2.2 met een totaalbeeld van de advertentiemarkt over alle mediakanalen en de ontwikkelingen van 2019-2024. Hiervoor publiceert Nielsen jaarlijks de mediabestedingen van adverteerders, zowel netto als bruto. De netto bestedingen zijn de daadwerkelijke bestedingen bij Nederlandse media-exploitanten (rekening houdend met kortingen en individuele prijsafspraken). Alle bedragen in dit onderzoek zijn netto mediabestedingen.¹ Paragraaf 2.3 kijkt vervolgens naar de deelmarkten van de onderzoeksvragen. We maken hierin onderscheid tussen de lineaire markt van TV en radio, ofwel de live radio en TV, en de digitale advertentiemarkt. Dit laatste omvat onder andere video on demand. Dit zijn ook de deelmarkten waar de NPO aanwezig is en waar de Ster in principe reclame aanbiedt of kan aanbieden aan adverteerders. We kijken naar de wetmatigheden en trends binnen de deelmarkten, denk hierbij aan de substitutie tussen deelmarkten of de steeds grotere rol van niet-Nederlandse bedrijven als aanbieder van

¹ Bruto mediabestedingen gaan uit van de actuele tarieven van de media. Hierbij wordt geen rekening gehouden met kortingen en individuele prijsafspraken. Hierdoor zijn de bruto mediabestedingen hoger dan de netto mediabestedingen.

advertentieruimte. Ook geven we een indicatie per deelmarkt wat de verwachte ontwikkelingen zijn voor de komende 5-10 jaar op basis van de historische trends en interviews met experts van de advertentiemarkt.

Binnen de deelmarkten is een verdere afbakening nodig voor de Ster en van daaruit kan de positie van de Ster versus de andere Nederlandse (commerciële) partijen in kaart gebracht worden. De noodzaak tot nadere afbakening heeft verschillende oorzaken. Als eerste zijn de NPO en daarmee de Ster in het geheel niet actief op sommige marktsegmenten. Bijvoorbeeld binnen de digitale advertentiemarkt zijn *search* (zoekpagina's) of *social advertising* (advertenties via sociale mediaplatforms zoals Facebook, Instagram of TikTok) geen kanalen waar de Ster reclameruimte aanbiedt en waar tegelijkertijd veel (en steeds meer) reclamebestedingen naartoe vloeien. Ten tweede biedt de Ster niet alle vormen van advertenties aan binnen een deelmarkt. Voorbeelden zijn dat de Ster (bijna) geen non-spot type reclame² op de lineaire TV-markt aanbiedt en geen mid-rolls³ bij online video. Tot slot zijn er segmenten binnen de digitale advertentiemarkt waar de Ster nu geen (commerciële) reclameruimte mag aanbieden terwijl de NPO daar wel aanwezig is, bijvoorbeeld voor online video, lineaire streamstarts, podcasts of YouTube. Paragraaf 2.4 werkt dat verder uit tegen de achtergrond van de wettelijke kaders van de Mediawet en de bindende regels tussen de NPO en de Ster. Paragraaf 2.5 sluit het hoofdstuk af door voor deze afgebakende segmenten van de deelmarkt (lineaire TV, radio en digitaal) te tonen hoe de verhouding is tussen de (Nederlandse) commerciële mediapartijen en de landelijke publieke omroep.

Tabel 2.1 laat beknopt zien hoe de genoemde stappen leiden tot de segmenten voor de Ster waar reclame wordt aangeboden of waar mogelijkheden zijn. Hierin is te zien dat er drie voor de Ster relevante deelmarkten zijn, namelijk digitaal, TV en radio, met totale netto bestedingen in 2024 van 5,1 miljard. Dit is 79 procent van de totale Nederlandse advertentiemarkt. Daarvan is in de afgelopen 3 jaar de TV-markt met 8 procent gekrompen, terwijl radio en digitaal juist een groei doormaakten. Nadere afbakening binnen die deelmarkten geeft een voor de Ster daadwerkelijk relevante markt van 1,7 miljard, slechts 27 procent van de totale advertentiemarkt in 2024. De omzet van de Ster komt bijna geheel uit de lineaire markt, terwijl de Ster op de onlinemarkt in 2024 een zeer beperkt aandeel had.

² Geen branded content en beperkte programmasponsoring binnen de Ster

³ Pre-rolls zijn reclames vóór een online video, mid-roll zijn reclames halverwege een video en post-roll na een video.

Tabel 2.1 Beknopt overzicht van de deelmarkten en segmenten binnen de deelmarkt waar de Ster reclame aanbiedt of aan kan bieden

Miljoen euro, 2024	§2.2 Adver- tentiemarkt	§2.3 Relevant deelmarkt ja/nee	§2.3 Deelmarkt (cumulatieve groei 22-24)	§2.4 Afbakening segment in deelmarkt	§2.4 Segment (cumulatieve groei 22-24)	§2.4 Omzet Ster (% van segment)
Digitaal	3.900	Ja	3.900 (16%)	Video, display, radio	746**	3 (0,4%)
TV	900	Ja	900 (-8%)	Lineaire TV spot	744 (-8%)	166 (22%)
Sponsoring (D)OOH	670	Nee Nee	- -	- -		
Radio	261	Ja	261 (16%)	Lineaire radio spot	231 (14%)	43 (19%)
Overig*	386	Nee	-	-		
Totaal	6.418	-	5.061	-	1721	212

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Nielsen Jaarrapport Netto Mediabestedingen 2024. **Digitaal splitsen we in de markten hieronder verder uit naar banners, online video en online audio.

Noot: *Overig bestaat uit print (dagbladen, folders, huis-aan-huisbladen, magazines) en bioscoopadvertenties. **De groei voor de afgebakende segmenten binnen de digitale advertentiemarkt is niet op dit niveau te bepalen omdat zowel online display als online audio in 2022 niet in de rapporten opgenomen zijn. Voor online video was de groei 21 procent.

Leeswijzer

De volgende paragrafen volgen de stappen zoals in deze introductie omschreven en duiken in de cijfers van de advertentiemarkt. De paragraaf start met de belangrijkste databron voor de cijfers en de definities van de deelmarkten. In de voetnoten en bronnen van de grafieken maken we duidelijk hoe de statistieken moeten worden gelezen.

2.2 De totale Nederlandse advertentiemarkt

Nielsen publiceert jaarlijks de netto mediabestedingen van adverteerders. De adverteerders zijn Nederlandse en niet-Nederlandse adverteerders die reclame aanbieden om de Nederlandse consumenten te bereiken. Deze mediabestedingen zijn onderverdeeld in deelmarkten die op zichzelf weer bestaan uit verschillende segmenten. Deze paragraaf volgt de definities van de deelmarkten van Nielsen. In de hierna volgende paragrafen specificeren we de deelmarkten en de onderliggende segmenten in detail.

De totale markt en de adverteerders

In 2024 waren de totale netto mediabestedingen van adverteerders op de advertentiemarkt 6,4 miljard euro (Fout! Verwijzingsbron niet gevonden., Paneel A). Er is een opwaartse trend te zien in de markt van 2019-2025, met e en dip in 2020 veroorzaakt door de COVID-pandemie.⁴ De afgebeelde periode werd echter ook gekenmerkt door hoge inflatie. In nominale termen is de totale advertentiemarkt met zo’n 40 procent gegroeid tussen 2019 en 2024

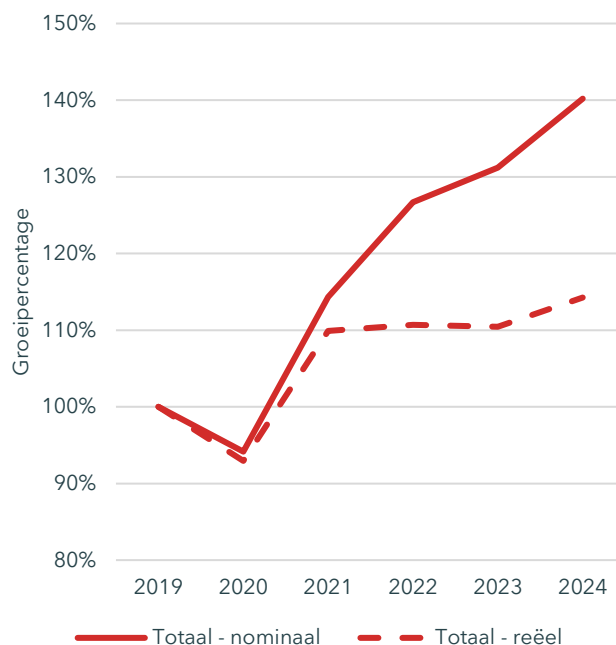
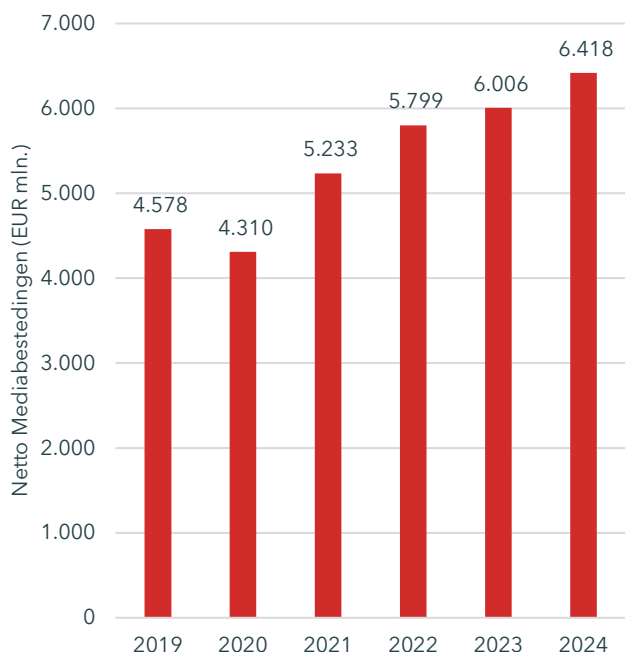
⁴ Nielsen Jaarrapport Netto Mediabestedingen 2023.

(Figuur 2.1, Paneel B). Na correctie voor inflatie blijkt de reële groei van de advertentiemarkt zo'n 15 procent (met 2019 als basisjaar). Ter verhouding, over diezelfde periode bedroeg de economische groei zo'n 8 procent.

Figuur 2.1 De markt

Paneel A Totale marktgroei 2019-2024

Paneel B Verdeling van marktsegmenten in 2024



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Nielsen Jaarrapport Netto Mediabestedingen 2024.

Noot: De berekening van nominale naar reële groei is gebeurd door de nominale groei te delen door het inflatiecijfer (op basis van inflatiecijfers van het CBS).

Adverteerders bepalen de omvang van hun advertentiebudget aan de hand van de verwachte effectiviteit en vinden daarin het (gericht) bereiken van hun doelgroep, de impact en de kwalitatieve content belangrijk.

In een enquête onder adverteerders hebben we respondenten gevraagd naar de wijze waarop zij hun advertentiebudgetten vaststellen. Tabel 2.2 laat zien dat de verwachtingen rondom effectiviteit van advertentiebestedingen hierin het meest bepalend zijn, maar dat ook inputsturing – een vast budget op basis van de omzet – betrekkelijk vaak voorkomt. Aan respondenten is gevraagd in welke mate zij belang hechten aan de verschillende kenmerken van advertentieproducten. Tabel 2.3 laat zien dat het merendeel van de respondenten een hoog bereik binnen hun doelgroep of het gericht bereiken van hun doelgroep, kwalitatieve content en impact doorgaans belangrijk vindt. In mindere mate geldt dit voor prijs. *Brand safety* en inkoopgemak vinden adverteerders doorgaans minder belangrijk.

Tabel 2.2 Het merendeel van de respondenten bepaalt het advertentiebudget o.b.v. de te verwachten effectiviteit

Wijze van het vaststellen van het advertentiebudget	Aandeel van het totale aantal respondenten
Het totale advertentiebudget wordt vastgesteld op basis van de te verwachten effectiviteit.	62%
Het advertentiebudget betreft een vast percentage van de totale omzet.	17%
Het totale advertentiebudget betreft een restpost en wordt bepaald aan de hand van de realisatie van kosten en omzet.	16%
Anders	5%

Bron: SEO Economisch Onderzoek (2025) op basis van een enquête onder 548 inkopers van advertentieruimte.

Tabel 2.3 Adverteerders kennen aan verschillende kenmerken verschillende waardes toe

	Ze er belangrijk	Belangrijk	Neutraal	Onbelangrijk	Ze er onbelangrijk	Weet ik niet
Hoog bereik binnen de doelgroep	35%	45%	16%	2%	1%	1%
Gericht bereik van een specifieke doelgroep	28%	43%	21%	5%	1%	1%
Prijs	22%	49%	21%	4%	3%	2%
Impact	27%	49%	17%	3%	1%	2%
Brand safety	15%	42%	29%	5%	2%	5%
Inkoopgemak	15%	42%	30%	8%	1%	4%
Kwalitatieve content	29%	49%	17%	2%	1%	2%

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van een enquête onder 548 inkopers van advertentieruimte.

Interviewpartners verduidelijken dat de keuzes voor verschillende typen media daarmee vooral volgen uit de doelstellingen (van awareness naar conversie) van mediabestedingen en zetten daarom in op verschillende mediatypen in hun advertentiemix. In de praktijk volgen advertentiebestedingen daarmee uit een afweging tussen het doel van de bestedingen, de mate waarin de relevante doelgroep (effectief) bereikt kan worden en de kosten die daarvoor gemaakt moeten worden. Dit bevestigt de enquêteresultaten. Het betekent dat wanneer op een nieuwe manier een doelgroep effectief bereikt kan worden (groter bereik, gericht bereik), adverteerders hun budgetten heralloceren. Dit betekent niet direct een verhoging van de bestedingen, maar kijkt naar de totale effectiviteit van de inzet van het budget.

De deelmarkten en de ontwikkeling

De grootste deelmarkten in 2024 waren digitaal⁵ (3,9 miljard euro), TV⁶ (900 miljoen euro) en sponsoring (670 miljoen euro) zoals te zien in Paneel A van Figuur 2.2. Deze deelmarkten zijn op zichzelf samenstellingen van onderliggende marktsegmenten. *Digitaal* was de grootste deelmarkt van de advertentiemarkt met een aandeel in 2024 van 61 procent van de netto mediabestedingen. De deelmarkten waar verdieping nodig is om de relevante advertentiemarkt voor de Ster af te bakenen zijn digitaal, TV en radio. Deze deelmarkten waren in totaal verantwoordelijk voor 5,1 miljard euro van de mediabestedingen in 2024, in totaal bijna 80 procent van de totale advertentiemarkt. De drie deelmarkten bestaan op zichzelf weer uit verschillende marktsegmenten. De volgende subparagrafen gaan dieper in op de verschillende deelmarkten en de onderliggende marktsegmenten, omdat op het marktsegment-niveau de afbakening voor de markten van de Ster plaatsvindt. Voor elke deelmarkt duiden we aan wat hierin valt en waar we op verdiepen. De rest van deze paragraaf toont de algemene ontwikkelingen in de advertentiemarkt.

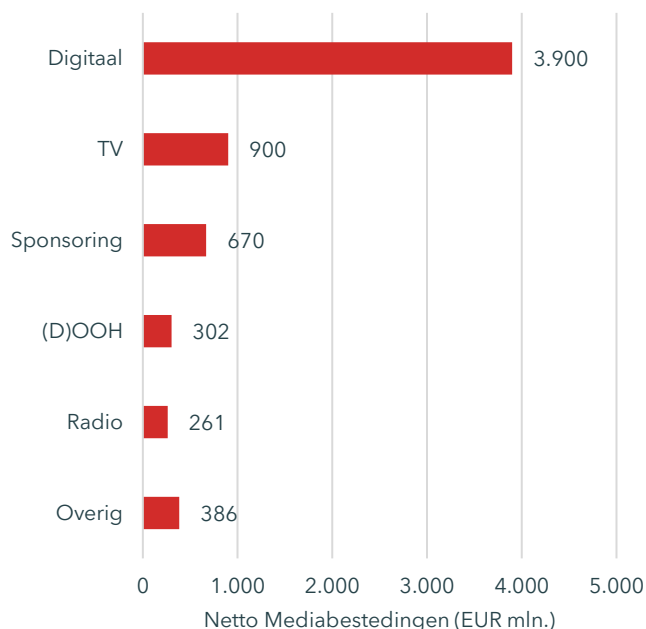
Paneel B van Figuur 2.2 laat zien dat de 15 procent reële groei van de totale advertentiemarkt uit Figuur 2.1 bijna volledig op het conto van het digitale segment komt. Hoewel alle deelmarkten nominaal groeiden in de periode 2019-2024 (2019 als basisjaar) is de groei in reële termen met name hoog voor digitaal (+51 procent). TV is juist gekrompen (-12 procent), terwijl radio een lichte reële groei liet zien (+4 procent).

⁵ Onder digitaal vallen de marktsegmenten search, display en overig in het Nielsen Jaarrapport Netto Mediabestedingen 2024. Display is exclusief online video.

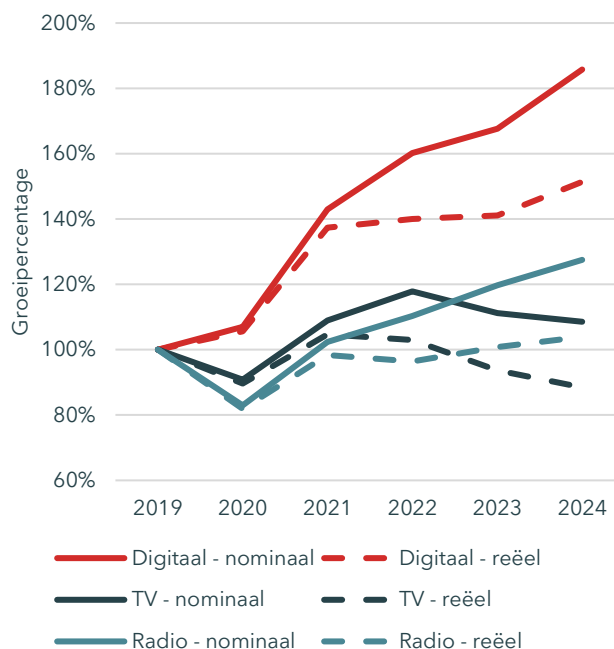
⁶ TV bevat ook online video van de lokale broadcasters. Met lokaal worden Nederlandse partijen bedoeld. Hierin wordt de terminologie van Deloitte/VIA en Nielsen gevolgd en onderscheid gemaakt tussen lokale (binnenlandse) en globale (buitenlandse) partijen.

Figuur 2.2 De markt

Paneel A Aandelen



Paneel B Groeivoeten (nominaal en reëel)



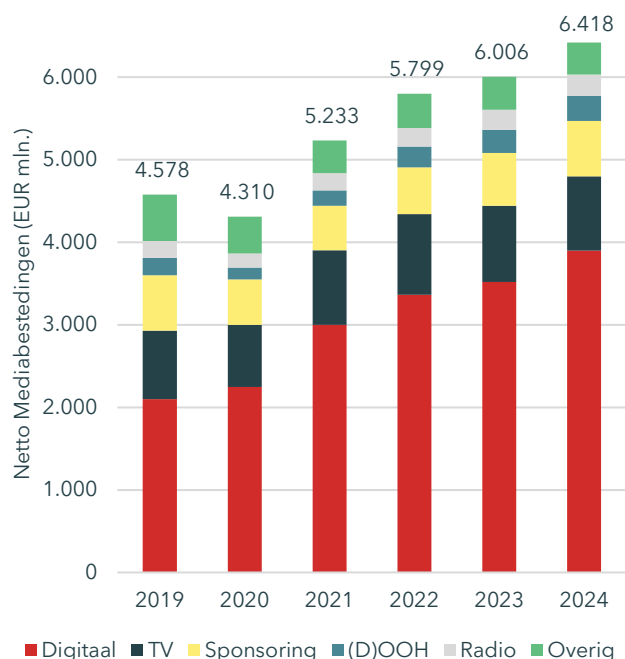
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Nielsen Jaarrapport Netto Mediabestedingen 2024 en CBS.

Noot: De berekening van nominale naar reële groei is gebeurd door de nominale groei te delen door het inflatiecijfer (op basis van inflatiecijfers van het CBS).

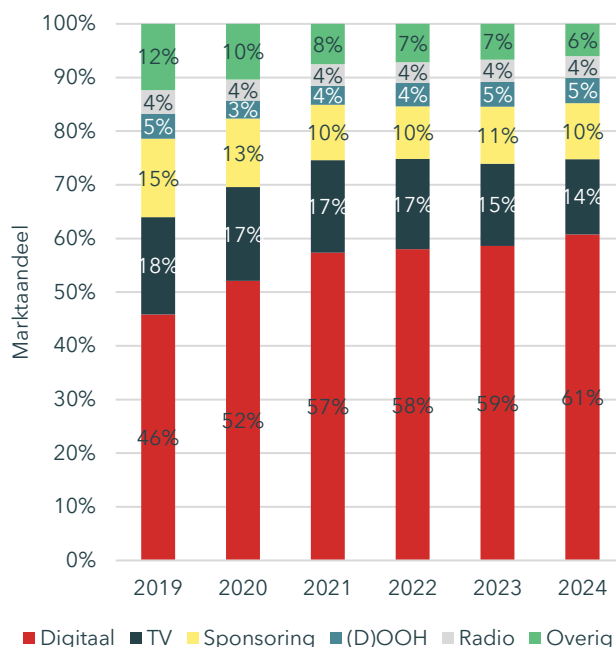
Een verdieping in de onderliggende deelmarkten toont dat digitaal over de tijd inderdaad een groter aandeel heeft gekregen van de totale advertentiemarkt. Paneel A van Figuur 2.3 **Fout! Verwijzingsbron niet gevonden.** laat zien dat met de tijd met name de digitale advertentiemarkt een forse groei heeft doorgemaakt: van 2,1 miljard euro in 2019 naar 3,9 miljard euro in 2024. Het aandeel van de digitale markt is gestegen van 46 procent in 2019 naar 61 procent in 2024 van de totale advertentiemarkt (Paneel B van Figuur 2.3). De onderlinge verhouding van de deelmarkten is verschoven van TV, sponsoring en print naar digitaal. Waar TV, sponsoring en print in 2019 samen een aandeel hadden van 45 procent van de markt, was dat in 2024 30 procent. Deze afname is in zijn geheel ten goede gekomen aan digitaal; de deelmarkten radio en (digital) out of home zijn ongeveer gelijk gebleven.

Figuur 2.3 Marktontwikkeling

Paneel A Totale marktontwikkeling 2019-2024



Paneel B Aandelen per marktsegment



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Nielsen Jaarrapport Netto Mediabestedingen 2024.

Noot: Overig bestaat uit print- (dagbladen, folders, huis-aan-huisbladen, magazines) en bioscoopadvertenties.

De ontwikkelingen in de advertentiemarkt

De toename van en verschuiving naar digitaal is in eerste instantie het gevolg van veranderende consumentenvoorkeuren. Digitaal is een aantrekkelijk kanaal voor consumenten en zij maken steeds meer gebruik van online platforms. Dit geldt zowel voor kijken, luisteren als lezen van media-aanbod zoals nieuws, series, podcasts en documentaires. Met de komst van steeds meer digitale media platforms zoals Netflix, YouTube en Spotify, hebben consumenten meer zeggenschap gekregen in hun mediaconsumptie. Ze hebben nu meer controle over het soort materiaal dat ze consumeren, wanneer ze het consumeren en hoe ze consumeren (Alzub, 2023)⁷.

Voor het kijken is dit een verschuiving van lineaire televisie naar streamingdiensten en videoplatforms die nu ook een hoog bereik weten te krijgen. Het bereik van de televisiezenders is van 2019 tot en met 2023 met 10 procent afgenomen. Deze trend geldt voor alle leeftijdsgroepen, maar voor de jongere leeftijdsgroepen (jonger dan 35 jaar) is deze trend 2 tot 3 maal zo sterk. De daling in bereik is ook terug te zien in de verhouding van de kijkminuten. Hoewel het aantal minuten kijken naar de televisie, dus niet op een laptop, iPhone of ander apparaat, sinds 2006 lijkt te schommelen rond de 190 en 200 minuten per dag, is het aandeel kijken naar lineaire televisie (live TV) afgenomen sinds 2014 van 90 procent van de tijd naar 53 procent in 2023. Dit is deels verschoven naar uitgesteld kijken⁸ waarvan het aandeel groeide van 5 procent naar 17 procent. Echter zijn de kijkminuten op TV voornamelijk verschoven naar het kijken naar aanbod zonder lineair uitzendmoment, zoals beschikbaar op

⁷ Alzub A. M., Navigating the Disruption of Digital and Conventional Media in Changing Media Consumption Landscape in Digital Era, Journal of Engineering, Technology & Applied Science

⁸ Tot uitgesteld kijken behoort het kijken naar programma's met een lineair uitzendmoment tot 7 dagen na het lineaire uitzendmoment.

streamingdiensten als Netflix, Videoland en online videoplatforms zoals YouTube⁹. Deze 'overige' groep groeide qua aandeel van 6 procent in 2014 naar 29 procent in 2023. Specifiek voor YouTube toont het Nationaal Social Media Onderzoek 2025¹⁰ dat het dagelijkse aantal gebruikers steeg van ongeveer 2 miljoen in 2018 naar bijna 5 miljoen dagelijkse gebruikers in 2025. Indien dit unieke gebruikers zijn, is dit een bereik van meer dan 30 procent van de bevolking van 18+¹¹, waarmee YouTube een massamedium begint te worden. Ook Nederlandse aanbieders zijn op dit medium actief.

Voor luisteren en lezen is deze trend hetzelfde. Voor het luisteren toont de NMO AudioMonitor¹² dat het percentage consumenten dat luistert naar podcasts (van bijna elke dag tot af en toe) gestegen is van 31 procent in 2019 naar 47 procent in 2024. Ook is er een stijging te zien van het dagbereik van de top 5 commerciële nieuwsmerken¹³. Zo steeg het bereik van nu.nl van 15 procent in 2019 naar 18 procent in 2023 en van AD.nl van 11 procent naar 15 procent in dezelfde jaren (NOS.nl werd dit jaar niet gemeten).

Naast dat digitale platforms een steeds hoger bereik lijken te behalen, is de digitale markt door de snelle verbetering in technologie steeds aantrekkelijker en effectiever voor adverteerders om ook gericht hun doelgroep te bereiken. De toepassing van digitale technologieën en online sociale netwerken heeft de manier waarop marketeers contact kunnen zoeken met consumenten veranderd (Krishen et al., 2021).¹⁴ Deze meta-analyse geeft aan dat door verschillende digitale platforms en technologische innovatie in te zetten (zoals smartphones, sociale media, mobiele apps en elektronische billboards), organisaties kunnen concurreren met meer objectieve, relationele en interactieve marketingtechnieken: consumenten worden online meer gericht en effectief bereikt. Algoritmes en aanbevelingssystemen kunnen nu op een gepersonaliseerde manier materiaal aanpassen aan de smaak en interesses van een individu. Als gevolg hiervan is de populariteit van massamedia gedaald en is de populariteit van niche-mediamarkten gestegen (Alzub, 2023).

Dit verklaart daarmee de verschuiving van netto mediabestedingen naar digitaal. De enquête toont dat adverteerders op een effectieve manier hun doelgroep willen bereiken. De doelgroep zit steeds meer op een digitaal platform waarbij sommige platforms zoals YouTube ook een steeds hoger bereik hebben. In combinatie met de inzet van steeds slimmere technologie, verhoogt de effectiviteit daarmee ook op digitale platforms. Deze constatering past bij het beeld dat interviewpartners schetsen. Zij geven aan dat digitaal met de tijd een aantrekkelijker advertentiemedium is geworden om hun doelen te bereiken. In de volgende paragraaf zullen we zien dat een groot deel van de digitale markt bij niet-Nederlandse aanbieders van advertentieruimte terechtkomt.

Toch blijven adverteerders verschillende marketingkanalen inzetten om effectiviteit te bereiken. De literatuur toont dat de inzet van verschillende marketingkanalen een effectieve manier is om het advertentiebudget in te zetten.¹⁵ Ook eerder onderzoek bevestigt dit.¹⁶ Genoemd onderzoek toont dat adverteerders vrijwel altijd een

⁹ Commissariaat voor de Media - Mediamonitor 2024

¹⁰ Van der Veer et al., (2025). Nationaal Social Media Onderzoek 2025, Newcom Research & Consultancy onder 6437 respondenten die een vragenlijst in hebben gevuld

¹¹ Op basis van aanname unieke gebruikers van YouTube

¹² Nationaal Media Onderzoek AUDIOMONITOR 2024,

¹³ Commissariaat voor de Media - Mediamonitor 2024, NOS.nl was door een storing niet meegenomen in het onderzoek

¹⁴ Anjala S. Krishen, Yogesh K. Dwivedi, N. Bindu, K. Satheesh Kumar, A broad overview of interactive digital marketing: A bibliometric network analysis, *Journal of Business Research*, Volume 131, 2021, Pages 183-195,

¹⁵ Batra, R., & Keller, K. L. (2016). Integrating marketing communications: New findings, new lessons, and new ideas. *Journal of Marketing*, 80(6), 122-145.

¹⁶ Behrens, C., Brouwer, E., Rosenboom, N., (2018). *Productmarkt van advertentieruimte*. SEO Economisch Onderzoek in opdracht van ACM

mix aan mediakanalen inzetten om de doelgroep voor hun product of dienst te bereiken en hun reclamedoelstelling te behalen. In principe kan via elk mediakanaal de doelgroep van een adverteerder bereikt worden.

Ondanks de verschuiving naar digitaal, blijft adverteren via massamedia zoals lineaire TV of radio ook aantrekkelijk voor adverteerders De meest voorkomende reclamedoelstelling is het opbouwen van naamsbekendheid (*brand awareness*). Het onderzoek van Zhao et al., (2022)¹⁷ geeft aan dat advertenties via TV of radio daarbij een doelmatiger invulling kunnen geven van mediabestedingen dan online advertenties. Momenteel bestaat er dus duidelijk nog behoefte aan deze kanalen. Dit werd bevestigd in de interviews en blijkt ook uit de gestegen prijzen (zie voor TV hieronder).

Dat gezegd hebbende, bestaat volgens de literatuur de noodzaak voor traditionele mediapartijen om hun businessmodellen te herzien en aan te laten sluiten bij het digitale tijdperk (Alzub, 2023). Het Commissariaat voor de Media toont dat met name de jonge generatie (35 jaar en jonger) als het ware ‘opgroeit’ met een media-aanbod online en digitaal ziet als het normale mediakanaal. Daarmee ontstaat de vraag of deze groep ook in de toekomst minder lineair kijkt. Tegelijkertijd is te zien dat online streamingdiensten zoals Netflix bewegen naar een ‘lineaire vorm’ waarin een gratis abonnement afgesloten kan worden met reclame, ook live evenementen aanbieden én series hebben waar elke week een nieuwe aflevering voor komt. Deze vorm van een gratis abonnement met reclame bestaat buiten Videoland vooralsnog niet in Nederland.

De deelmarkten die dit onderzoek nader bekijkt zijn TV, radio en digitaal. In de volgende paragraaf gaan we daar dieper op in.

2.2.2 Deelmarkt TV: marktsegment lineaire TV

De deelmarkt voor advertenties op TV van 900 miljoen euro is gebaseerd op de data van Screenforce¹⁸. Voor deze deelmarkt zijn twee van de drie onderliggende segmenten relevant voor de Ster. De grootste daarvan is de *lineaire TV-spotmarkt* met een waarde van 744 miljoen euro in Nederland. Dit zijn de klassieke commercials die worden uitgezonden tijdens reclameblokken van televisiezenders als een consument live of uitgesteld televisie kijkt. Denk hierbij aan een supermarktreclame tijdens een reclameblok op NPO 1 of SBS6. Het andere relevante deel is de *online video-spotmarkt* van de Nederlandse broadcasters met een bedrag van 58 miljoen euro. Dit segment nemen we mee in de digitale markt in sectie 2.2.4¹⁹. Het niet-relevante deel is de non-spot TV-reclame met een waarde van 98 miljoen euro. Non-spotreclame is reclame buiten de reclameblokken om, bijvoorbeeld via productplaatsing of programmaparticipatie. Denk hierbij aan een TV-chef die in een kookprogramma een mixer gebruikt waarvan het merk duidelijk zichtbaar in beeld wordt gebracht. De rest van deze subparagraaf gaat over de lineaire TV-spotmarkt, vanaf nu *lineaire TV* genoemd.

Het marktsegment lineaire TV is een krimpende markt maar lifte mee op de stijgende advertentiemarkt na de coronapandemie. In Paneel A van Figuur 2.4 is te zien dat in de jaren vóór de coronapandemie de markt licht kromp, in totaal 1,4 procent, namelijk van 713 miljoen euro in 2016 naar 703 miljoen euro in 2019. Dit marktsegment lifte mee op een herstellende markt na de coronapandemie. Hierdoor lijkt het alsof de markt is gegroeid, maar de

¹⁷ Zhao, J., Butt, R. S., Murad, M., Mirza, F., & Saleh Al-Faryan, M. A. (2022). Untying the influence of advertisements on consumers buying behavior and brand loyalty through brand awareness: the moderating role of perceived quality. *Frontiers in Psychology*, 12, 803348.

¹⁸ Nielsen gebruikt de data van Screenforce voor de totale advertentiemarkt. Screenforce TV Jaarrapport 2024

¹⁹ Voor de digitale advertentiemarkt worden de data van Deloitte en VIA gebruikt. Hier valt de 58 miljoen online video van de Nederlandse broadcasters onder het segment online video.

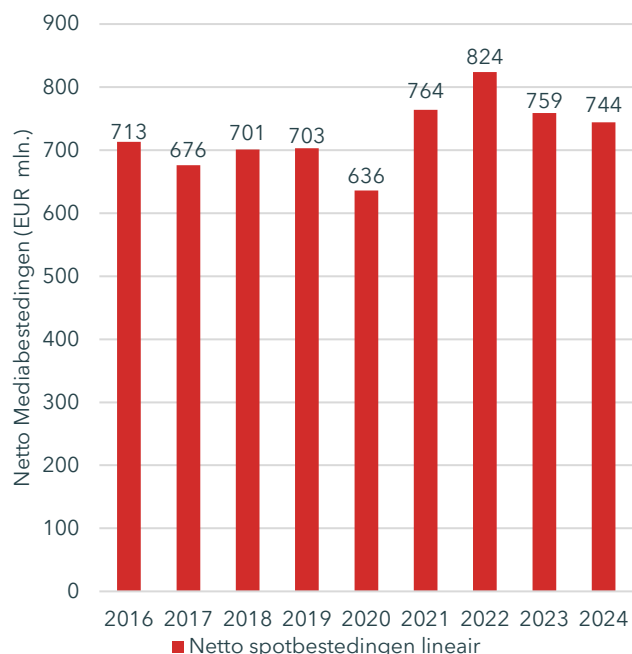
onderliggende verhouding tussen de verschillende deelmarkten is juist gelijk gebleven zoals eerder was te zien in Paneel B van Figuur 2.3²⁰. De krimp zette zich na het herstel in 2022 versneld door met een daling van bijna 10 procent van 2022 tot 2024 (een gemiddelde van 5 procent per jaar).

De krimp is toe te schrijven aan een forse daling in Gross Rating Points (GRPs), wat deels is opgevangen door een hogere prijs. In de vorige subparagraaf toonden we al dat het bereik van televisie met 10 procent was afgenomen van 2019-2023. Dit is toe te schrijven aan de verschuiving van het kijkgedrag van lineaire TV naar andere vormen van televisie kijken en naar mediaconsumptie online. De effectiviteit van reclame wordt echter niet enkel bepaald door bereik maar de combinatie van bereik en frequentie van de reclame. De maatstaf hiervoor heet Gross Rating Point. Paneel B van Figuur 2.4 laat zien dat het aantal GRP van lineaire TV fors is afgenomen van 1.631 duizend in 2016 naar 1.052 duizend in 2024. Gegeven de totale marktomvang betekent dit dat de gemiddelde GRP-prijs is toegenomen van 520 naar 855 euro per GRP.

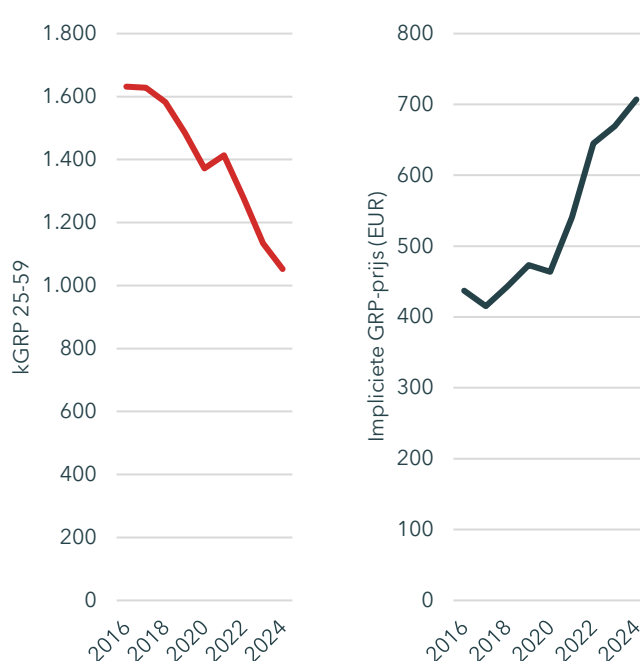
²⁰ Hier ging het wel over de totale deelmarkt TV, maar het lineaire marktsegment is daar het grootste deel van.

Figuur 2.4 De ontwikkelingen van de advertentiemarkt lineaire TV

Paneel A Totale marktgroei 2019-2024



Paneel B kGRPs en (impliciete) prijs lineaire TV spot



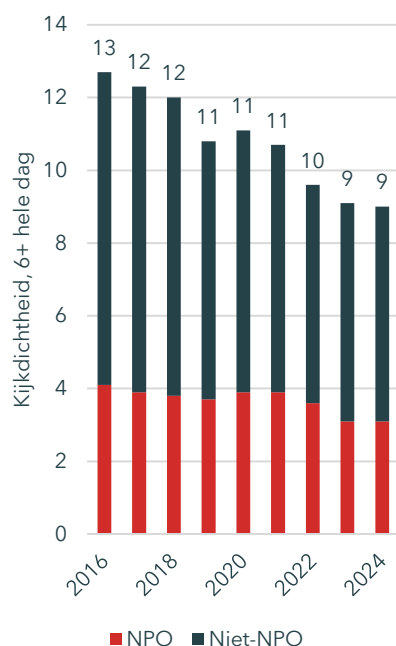
Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Screenforce TV jaarrapport 2024, Deloitte Digital Ad Spend Study 2024 en input van de Ster.

Noot: Voor Paneel A geldt dat de lineaire TV-spotmarkt berekend is door non-spot- en online-spotbestedingen van de raming van de totale TV-markt zoals gerapporteerd door Screenforce af te trekken. De online TV-spotbestedingen zijn voor 2024 bekend vanuit Screenforce, maar voor de andere jaren berekend op basis van het verschil tussen Screenforce TV-spotbestedingen die online meenemen voor hun deelnemende mediabedrijven, en de traditionele TV (lineaire TV) zoals berekend door Deloitte/VIA, die online video niet meetellen in mediabestedingen op televisie. Screenforce online voor 2024 wordt geschat op 57 miljoen euro en door de benadering (Screenforce data minus Deloitte data) is de raming 58 miljoen euro. Voor Paneel B geldt dat de impliciete GRP-prijs is berekend door de totale netto bestedingen aan lineaire spot te delen door het aantal GRP.

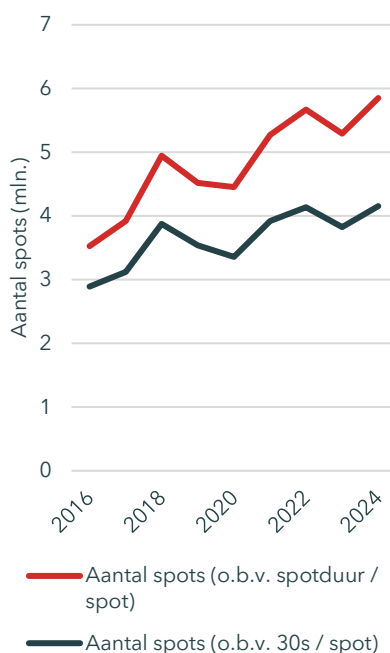
De daling van het aantal GRP in Paneel C in Figuur 2.5 hangt samen met het afnemende bereik van lineaire TV. Paneel A van Figuur 2.5 laat zien dat de kijkdichtheid van de publieke omroep en de overige lineaire zenders samen sinds 2016 is afgenomen van 12,7 naar 9,0 in 2024. De kijkdichtheid bij de NPO is over die periode afgenomen van 4,1 naar 3,1. De daling bij de niet-NPO is van 8,6 in 2016 naar 5,9 in 2024. Verkopers van advertentieruimte hebben deze daling niet volledig teruggezien in hun GRP-productie, omdat zij gelijktijdig het aantal spots hebben weten te vergroten, o.a. doordat spotjes met de tijd korter zijn geworden.

Figuur 2.5 Ontwikkelingen bereik en spotintensiteit lineaire TV

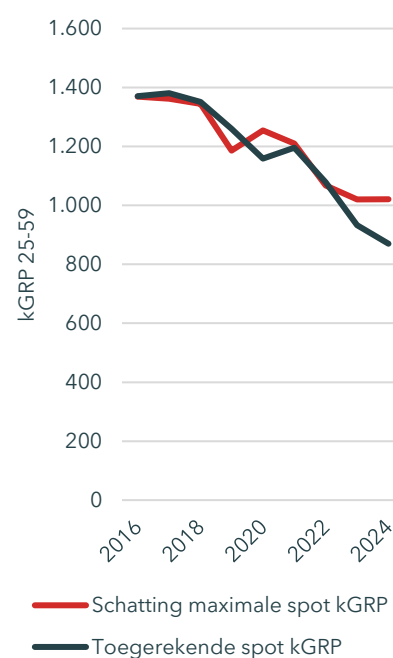
Paneel A Kijkdichtheid



Paneel B Verandering spotduur



Paneel C Inschatting GRPs



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Screenforce, NMO en CBS Statline.

Noot: Paneel C van Figuur 2.5 maakt een schatting van het maximale aantal beschikbare spot GRPs en vergelijkt dit met een inschatting van het feitelijke aantal spot GRPs. De kijkdichtheid in Paneel A is op basis van de bevolking ouder dan 6 jaar, terwijl de GRP-relevante bevolking in de Screenforcedata tussen de 25 en 59 jaar is. We rekenen daarom de kijkdichtheid in Paneel A om met een wegingsfactor die de verhouding van GRP-relevante bevolking ten opzichte van de bevolking ouder dan 6 jaar laat zien. Deze weging is tussen de 48 en 50 procent afhankelijk van het jaar. We bepalen het maximumaantal spots per jaar door de totale tijd per jaar te vermenigvuldigen met de reclamezendtijdplafonds voor de NPO en de niet-NPO en te delen door de gemiddelde spotduur. Wanneer we dit maximaal aantal spots vermenigvuldigen met de gecorrigeerde kijkdichtheid krijgen we een (ruwe) inschatting van het maximaal beschikbare aantal spot-GRPs op lineaire TV. Als we dit maximum vergelijken met een toegerekend historisch spot-GRP (aandeel spot in de bestedingen vermenigvuldigd met het totaal aantal GRPs), dan zien we dat het geschatte maximum en de toegerekende spot-GRPs elkaar nauw volgen (plusminus de benaderingsfout die ontstaat gegeven de gehanteerde schattingsmethode). We zien dit als een indicatie dat huidige spelers op de markt proberen hun GRP-productie te maximaliseren tot aan hun maximale productie bij een gegeven kijkdichtheid.

Deze trend zal zich doorzetten en op een gegeven moment afvlakken, maar wanneer dit gebeurt is moeilijk te bepalen. De vorige subparagraaf gaf aan dat er minder lineaire (live) TV wordt gekeken en dit maar in beperkte mate wordt opgevangen door uitgesteld kijkgedrag (waarin de kijker nog wel de spotreclames te zien krijgt), maar juist substitutie plaatsvindt naar andere manieren van kijken op de televisie. Desondanks blijft lineaire TV voor adverteerders een goede manier om op grote schaal hun doelgroepen te bereiken. Live televisie kijken zal voor specifieke programma's aantrekkelijk blijven (bijvoorbeeld tijdens live sportevenementen zoals het WK of Formule 1). Ook in gesprekken met betrokken partijen wordt dit bevestigd. TV is een belangrijk advertentiemedium, vanwege het nog altijd grote bereik dat lineaire televisie brengt. De gestegen prijzen hebben wel tot enige aversie geleid en enkele grote partijen zijn enige tijd gestopt met sommige TV-reclames, maar daar ook weer van teruggekomen. Opvallend is verder dat wanneer we een schatting maken van de potentiële GRP-productie en een toerekening van de (spot) GRP-productie, het erop lijkt dat deze elkaar vrij nauwgezet lijken te volgen (zie Paneel C). We zien dit als een indicatie dat huidige spelers op de markt proberen hun GRP-productie te maximaliseren tot

aan hun maximale productie bij een gegeven kijkdichtheid. Hierdoor is de verwachting dat de krimp in de markt zoals ingezet in 2022 gestaag verloopt in de komende jaren, maar dat er deels maar geen volledige vervanging zal zijn van (live) lineaire televisie kijken naar online. Er is echter zoals eerder aangegeven al een trend zichtbaar dat de online streamingdiensten steeds meer 'lineaire' vormen krijgen. Voorbeelden zijn dat het media-aanbod de planning van de lineaire TV volgt ('elke week nieuwe afleveringen') en live (sport)evenementen worden uitgezonden.

2.2.3 Deelmarkt radio: marktsegment lineaire radio

De deelmarkt voor advertenties op radio van 261 miljoen euro in 2024 is gebaseerd op de data van Audify²¹.

Voor deze deelmarkt zijn net als bij TV twee van de drie onderliggende segmenten relevant voor de Ster. De grootste daarvan is de *lineaire radio spotreclamemarkt* met een waarde van 231 miljoen euro. De spotreclamemarkt op de radio betreft wederom de klassieke commercials die luisteraars horen tijdens reclameblokken tussen programma's. Het andere relevante gedeelte is online audio met een totaalbedrag van 18 miljoen euro in 2024. Dit segment wordt meegenomen in de digitale markt in sectie 2.2.4²² en betreft onder andere reclame omtrent podcasts of reclame zoals pre-rolls bij digitale radio. Non-spotreclame met een waarde van 12 miljoen euro volgt dezelfde definitie als bij non-spotreclame van TV en is niet een marktsegment waarin de Ster een rol speelt. De rest van deze subparagraaf gaat over de lineaire radiospotmarkt, vanaf nu *lineaire radio* genoemd.

Sinds 2019 is de lineaire radiomarkt gegroeid met 22 procent. In 2019 bedroegen de netto mediabestedingen voor radio nog 189 miljoen euro en dat groeide naar 231 miljoen euro in 2024. Dit segment volgde in minder sterke mate de beweging van de totale advertentiemarkt en zag ook een dip in 2020 door de coronapandemie.

De ontwikkeling van het aantal radio-GRPs laat zich moeilijker inschatten doordat er een methodewijzing heeft plaatsgevonden in de manier waarop GRPs op de radiomarkt gemeten worden. Gemiddeld over de periode 2019-2022 was het GRP-volume (doelgroep 25-54 jaar) 1,9 miljoen. Na de methodeverandering is het gemiddelde GRP-volume (doelgroep 25-54 jaar) over de periode 2023-2024 1,1 miljoen. De impliciete GRP-prijzen zijn hiermee ook toegenomen, aangezien de totale bestedingen trendmatig zijn blijven doorgroeien (methodebreuk of niet).

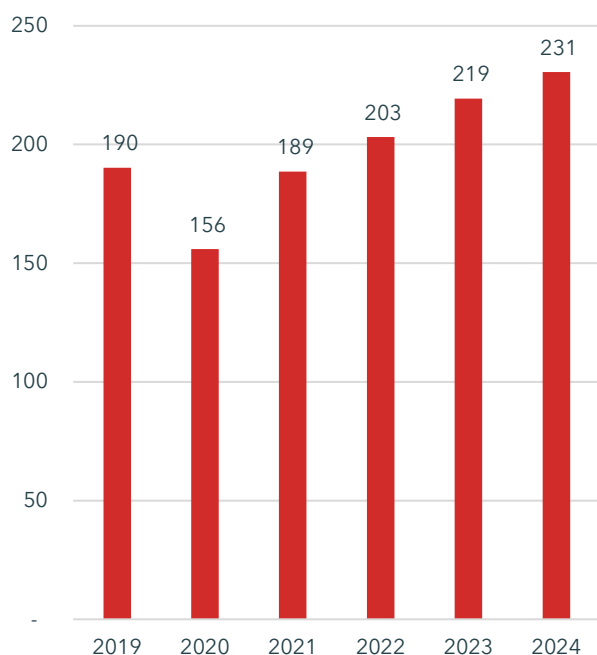
De verwachting is dat de lineaire radiomarkt nominaal blijft groeien volgens de huidige trend. Interviewpartners geven aan dat de radiomarkt groeipotentie heeft. Dit wordt in interviews bevestigd, aangezien de lineaire radiomarkt niet wordt gezien als substitutie voor het luisteren naar podcasts.

²¹ Nielsen gebruikt de data van Screenforce voor de totale advertentiemarkt.

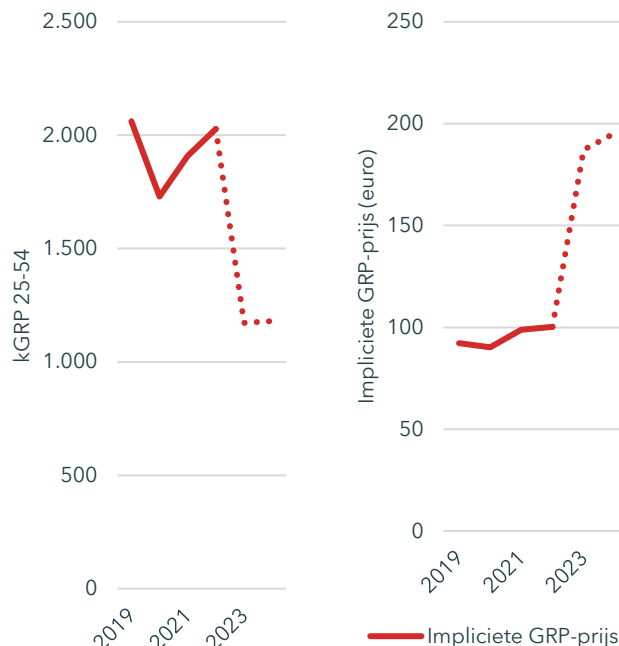
²² Voor de digitale advertentiemarkt worden de data van Deloitte en VIA gebruikt en niet die van Nielsen. Hier valt ook online radio onder die bestaat uit digitale radio en de podcasts radio. De specificaties van die onderliggende markten komen weer van Audify.

Figuur 2.6 De ontwikkelingen van de advertentiemarkt lineaire radio

Paneel A Totale marktgroei 2019-2024



Paneel B kGRPs en (impliciete) prijs



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van verschillende rapporten van Audify.

Noot: Voor Paneel B geldt dat de impliciete GRP-prijs is berekend door de totale netto bestedingen te delen door het aantal GRPs.

Verhoudingen van de spelers op de lineaire markt

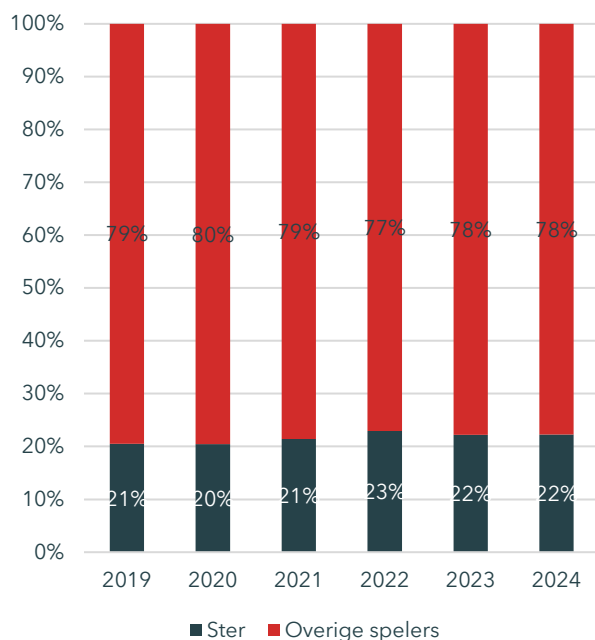
Op de lineaire TV en radiomarkt zijn verschillende spelers actief, met name de grote Nederlandse spelers spelen hier een rol. De NPO via de Ster (publiek), DPG Media (waar RTL sinds 1 juli 2025 onderdeel van is) en Talpa Network zijn de grootste spelers op zowel de lineaire TV- als radiomarkt. Deze drie grote spelers bezitten rond de 75 en 80 procent van het Nederlandse lineair mediagebruik, waar de NPO het grootste aandeel heeft (rond 34 procent) voor lineaire TV en radio in 2023. Deze positie is stabiel over de jaren heen voor de NPO.²³ Voor radio specifiek spelen ook BNR en Mediahuis Groep een grote rol op de lineaire markt. Figuur 2.7 toont de verhoudingen in termen van netto mediabestedingen tussen de Ster als de publieke speler en de commerciële spelers op de lineaire en radiomarkt.

De Ster heeft al jaren een stabiel aandeel van rond de 20 procent op de lineaire markt, waar dit voor lineaire TV een piek zag in 2022 van 23 procent. De Ster heeft al jaren een aandeel van rond de 20 procent op de lineaire markt. De piek in 2022 is gedreven doordat in dat jaar een aantal live evenementen die uitgesteld waren door de coronapandemie op de publieke omroep werd uitgezonden. Dat ging gepaard met grotere reclameopbrengsten. Hoewel de verhoudingen op de markt stabiel zijn, zullen de inkomsten op de lineaire TV door een krimpende markt voor alle partijen gestaag afnemen.

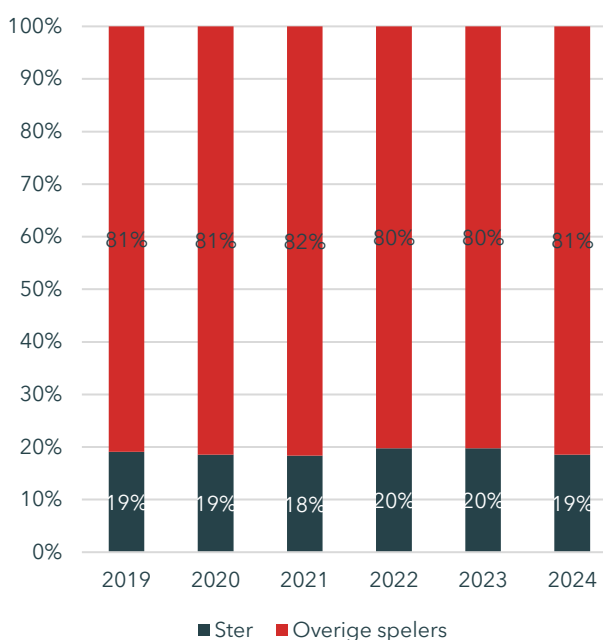
²³ Mediamonitor 2024, Commissariaat voor de Media <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2024/12/CvdM-Mediamonitor-2024.pdf>

Figuur 2.7 De verhoudingen van de spelers op de lineaire TV en radio advertentiemarkt

Paneel A Verhouding lineaire TV



Paneel B Verhouding lineaire radio



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van verschillende jaarlijkse rapporten van Audify, Screenforce en Deloitte/VIA en de jaarverslagen van de Ster met uitsplitsing per kanaal.

Noot: Voor Paneel B geldt dat de impliciete GRP-prijs is berekend door de totale netto bestedingen te delen door het aantal GRPs.

2.2.4 Digitale advertentiemarkt

De digitale advertentiemarkt is gebaseerd op de data van Deloitte en VIA (Deloitte/VIA) met totale netto mediabestedingen van 4,1 miljard euro. Dit bedrag is hoger dan de digitale markt volgens Nielsen van 3,9 miljard euro omdat Deloitte/VIA en Nielsen de onderliggende marktsegmenten anders definiëren. Bij Nielsen valt de online video spotmarkt van Nederlandse mediabedrijven (58 miljoen euro) onder de TV deelmarkt, online audio (18 miljoen euro) onder de radio deelmarkt, en digital Out of Home (173 miljoen euro) onder Out of Home deelmarkt. Deloitte/VIA laten deze segmenten allemaal vallen onder de deelmarkt 'digitaal', waardoor die ongeveer ~250 miljoen euro hoger ligt dan bij Nielsen.

De digitale advertentiemarkt heeft een groot aantal onderliggende marktsegmenten. Binnen de digitale advertentiemarkt worden de volgende hoofdcategorieën gespecificeerd door Deloitte/VIA: paid search, social advertising, content advertising, online video advertising en banners/rich media display en een restcategorie. Hier volgt een korte opsomming van die markten:

- Paid search bevat advertenties binnen zoekmachines waarbij een website bovenaan de zoekopdrachten verschijnt;
- Social advertising bevat advertenties op sociale media, zoals een gesponsorde post op LinkedIn of Instagram;
- Content advertising is de digitale equivalent van non-spot reclame. Denk hierbij aan een online artikel over een product, gesponsord door een producent van dit product;

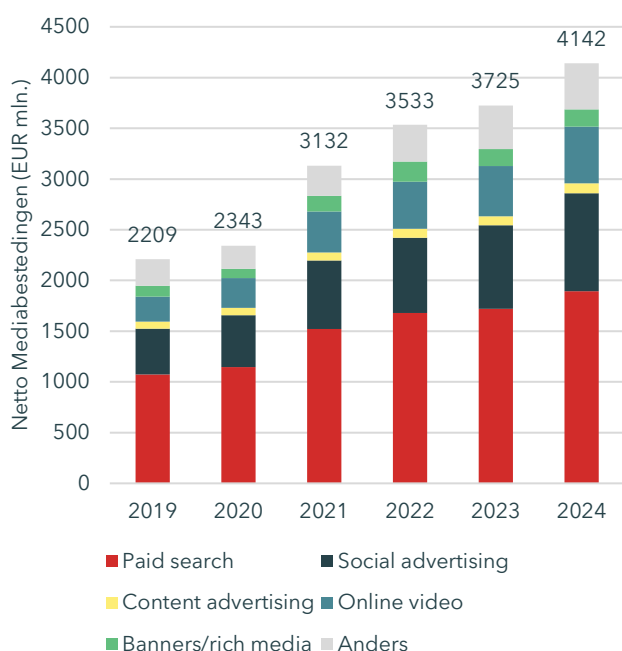
- Online video advertenties zijn wederom een verzameling van verschillende typen online videokanalen. Dit bevat alle vormen van advertenties (zoals pre-, mid-, post-rolls en in-banner video's) rondom videocontent op online platforms. Het grootste deel hiervan speelt zich af op YouTube, maar ook advertenties op streaming platforms zoals NPO Start en Videoland vallen onder online videoadvertenties. Daarnaast vallen videoadvertenties van andere online platforms hieronder, zoals nieuwswebsites (denk aan een pre-roll bij een nieuwsvideo van NU.nl). Let op dat het online videodeel van *Nederlandse* spelers bij Nielsen onder de deelmarkt TV viel. De netto mediabestedingen gaan over de advertentiemarkt op de online videoplatforms en zijn exclusief de abonnementsvormen, zoals NPO plus of YouTube premium;
- Banners en rich media display (vanaf nu marktsegment 'banners') zijn statische of interactieve online banners op websites of in apps;
- Alle resterende vormen van digitale advertenties vallen in de restcategorie. Vermeldenswaardig is de online audiomarkt. Deze bestaat uit digitale radio (pre-rolls bij het luisteren van digitale radio) en podcasts.

Het segment met het grootste aandeel in de netto mediabestedingen van de digitale advertentiemarkt is paid search. Paneel A in Figuur 2.8 toont de continue (nominale) groei van de markt verdeeld in de verschillende marktsegmenten. Paid search, online video en social advertising beslaan samen ruim 82 procent van de Nederlandse digitale advertentiemarkt in 2024. Ondanks een nominale groei, is het aandeel van paid search in de jaren 2018-2024 licht gedaald van 48 procent in 2018 naar 46 procent in 2024, terwijl de aandelen voor online video en voor social zijn gegroeid van 2018 tot 2024, respectievelijk van 20 procent naar 22 procent van de markt en van 10 procent naar 13 procent van de markt. Deloitte/VIA geven in hun rapport aan dat ze verwachten dat de digitale advertentiemarkt richting 2025 met 11 procent verder groeit.

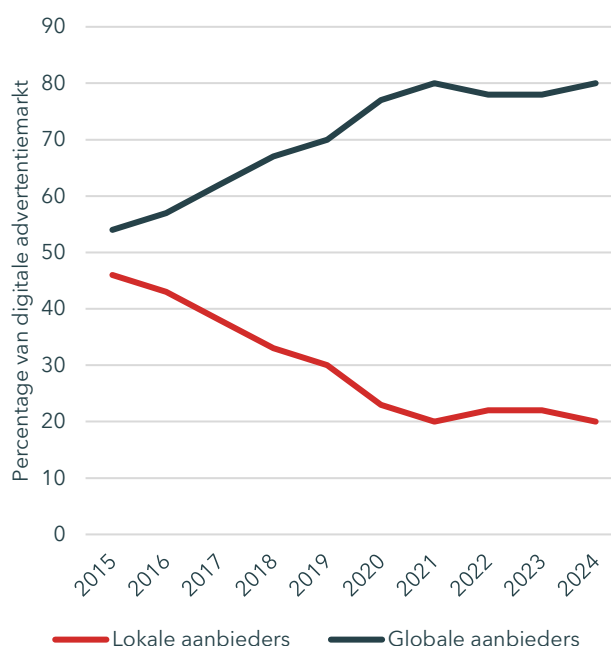
Anders dan voor de marktsegmenten lineaire TV en lineaire radio is al sinds 2016 meer dan de helft van de digitale advertentiemarkt in handen van niet-Nederlandse aanbieders van advertentieruimte en blijft dit doorgroeien. In 2016 was enkel nog 54 procent van de markt in handen van buitenlandse aanbieders (Paneel B) met een marktwaarde van 909 miljoen euro. Nederlandse aanbieders hadden 774 miljoen euro van de digitale advertentiemarkt in handen. Het aandeel van de buitenlandse aanbieders groeide naar 80 procent van de digitale advertentiemarkt in 2024. Dit vertaalt zich in een marktwaarde van 3.314 miljoen euro voor de buitenlandse aanbieders tegenover een marktwaarde van 828 voor de Nederlandse aanbieders.

Figuur 2.8 Ontwikkelingen en trends op de onlinemarkt

Paneel A Totale marktgroei 2016-2024



Paneel B Bestedingen naar herkomst aanbieder



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Deloitte/VIA Digital Ad Spend study 2024

Noot: Paneel A is op basis van verschillende jaargangen van de *Digital Ad Spend* onderzoeken van Deloitte. De categorie banners/rich media is de restpost binnen display en berekend aan de hand van de andere marktsegmenten.

De marktsegmenten waar de Ster op dit moment een rol speelt of kan spelen zijn online video, banners en online audio. De Ster speelt nu geen rol op paid search, social advertising en content advertising en kan enkel op online audio van het restgedeelte van de markt een rol spelen (457 miljoen euro). Dit betekent dat een groot deel van de digitale markt niet relevant is voor de Ster. Deloitte/VIA voorspellen dat de groei van de totale digitale advertentiemarkt het komende jaar rond de 10 procent ligt.

Online video is in 2024 een markt van 559 miljoen euro in Nederland en is bijna verdrievoudigd sinds 2019.

Opvallend is dat dit segment in alle jaren van 2018-2024 harder groeide dan de totale digitale markt én zelfs in het coronajaar van 2020 een groei liet zien van 20 procent ten opzichte van het vorige jaar. Na een flinke stijging in 2021 zwakte de groei af naar een jaarlijkse groei schommelend rond de 10 procent nominaal per jaar. Screenforce neemt voor bepaalde spelers in het Nederlandse domein, waaronder alle Nederlandse spelers, sinds 2016 ook het gedeelte van online video mee voor online videoplatforms²⁴. In 2024 komt deze schatting voor de Nederlandse spelers neer op 57 miljoen euro²⁵. Omdat een groot deel van de niet-Nederlandse spelers op dit moment met name abonnementsvormen aanbiedt, is dit bedrag voor het grootste gedeelte toe te kennen aan de reclame-inkomsten uit online video van Nederlandse spelers. Als de andere streamingdiensten in Nederland ook reclame aan gaan

²⁴ De deelnemers van Screenforce zijn Ad Alliance (RTL Nederland), Talpa Media (Talpa Network), STER (NPO), Paramount Global, Hearst Networks EMEA (History en Crime+Investigation), NBCUniversal (DreamWorks, E!, CNBC en Sky News) AT5, BBC Studios (BBC First), Walt Disney Company, Warner Bros. Discovery, VodafoneZiggo (Ziggo Sport) en Xite.

²⁵ Screenforce TV jaarrapport 2024, 2025. Rapporteerde dat 7 procent van de TV spotmarkt kwam van advertenties op online video platforms van hun deelnemers. De niet-Nederlandse deelnemers van Screenforce bieden op dit moment met name abonnementsvormen aan op hun online streaming platforms.

bieden op hun platform, zal dit volgens Deloitte/VIA nog een groei-impuls geven aan de online videomarkt. Momenteel is dit marktsegment voor 90 procent in handen van niet-Nederlandse spelers (wat meer is dan de 80 procent op de totale digitale markt). Deloitte/VIA geven in hun Digital Ad Spend rapport ook aan dat YouTube het grootste aandeel heeft in dit marktsegment. Dit komt doordat YouTube een combinatie aanbiedt van een groot bereik (5 miljoen zoals eerder aangegeven) met een aantrekkelijke prijs. YouTube biedt bijvoorbeeld meerdere advertentiemodellen waardoor adverteerders met een klein budget ook hun doelen kunnen bereiken²⁶. Een voorbeeld is het model Click-per-View waarbij de adverteerder betaalt voor elke keer dat een kijker de video bekijkt of er interactie mee heeft. Door het globale bereik kan YouTube ook op een snelle en schaalbare manier met de nieuwste technologieën aanbod (en daarmee reclame) tonen dat de kijker aantrekt²⁷. Ook verdienen de aanbieders van content aan advertenties die op YouTube geplaatst worden.

De bannermarkt groeide ook in nominale termen van 2019-2024, maar in reële termen lijkt dit een krimpende markt sinds 2022. Deloitte/VIA gaven in een interview aan dat in de restcategorie van 'display' in de digitale markt voornamelijk bestaat uit banners en rich media (ofwel interactieve banners). Deze markt fluctueert enorm met – net als de andere marktsegmenten – een piek in 2022 van 200 miljoen. Na 2022 lijkt deze markt te krimpen. De gemiddelde jaarlijkse krimp van 2022-2024 was -8 procent.

Online audio is een groeiende markt maar op dit moment van beperkte omvang. Het marktsegment online audio bestaat uit digitale radio en podcasts. De totale waarde is 18 miljoen euro in 2024 gebaseerd op het rapport van Audify in 2024. In de 18 miljoen euro zijn pas sinds 2024 podcasts meegenomen met een waarde van 4 miljoen euro. In de digitale advertentiemarkt is dit segment een zeer klein gedeelte. Audify geeft aan dat de bestedingen op het Spotify-platform niet meegenomen worden in de podcastmarkt van 4 miljoen, terwijl Spotify wel een steeds groter aandeel van zijn inkomsten uit advertenties lijkt te halen.²⁸ Hierdoor is aannemelijk dat de podcastmarkt groter is dan de 4 miljoen. Enkel kijkend naar de digitale radiomarkt lijkt dit ook een markt te zijn die harder is gegroeid dan de totale digitale markt na 2022. Ook richting 2025 voorspellen Deloitte/VIA een verdere groei in deze markt van 22 procent.

Zoals eerder aangegeven spelen niet-Nederlandse, met name Big Tech, bedrijven een dominante rol op de digitale advertentiemarkt. Voor de digitale markt algemeen is dit 80 procent volgens Deloitte en VIA en voor de online video is de schatting dat dit zelfs 90 procent betreft. Dit impliceert dat een relatief klein gedeelte van de markt inkomsten zijn voor de Nederlandse spelers. De publieke omroep speelt door de commerciële restricties vanaf 2021 een kleine rol op deze markt. Voor online video is deze dip prominent terug te zien in Figuur 2.9: het marktaandeel daalde na 2021 van 2,2 procent van de markt naar rond de 0,5 procent in de jaren erna. Voor de banners is dit ook duidelijk te zien. Het marktaandeel van de Ster op de banners advertentiemarkt was op de 'piek' 0,6 procent en daalde daarna naar 0,1 procent in de jaren erna. Specifiek voor de bannermarkt toont het Commissariaat voor de Media dat in de Nederlandse commerciële markt DPG Media een aandeel van 64 procent had op basis van de online bestede tijd aan nieuwssites en -apps (door NU.nl en AD.nl) gevolgd door Mediahuis met een aandeel van 28 procent.²⁹

²⁶ <https://www.uptmz.com/nl/post/youtube-ads#>

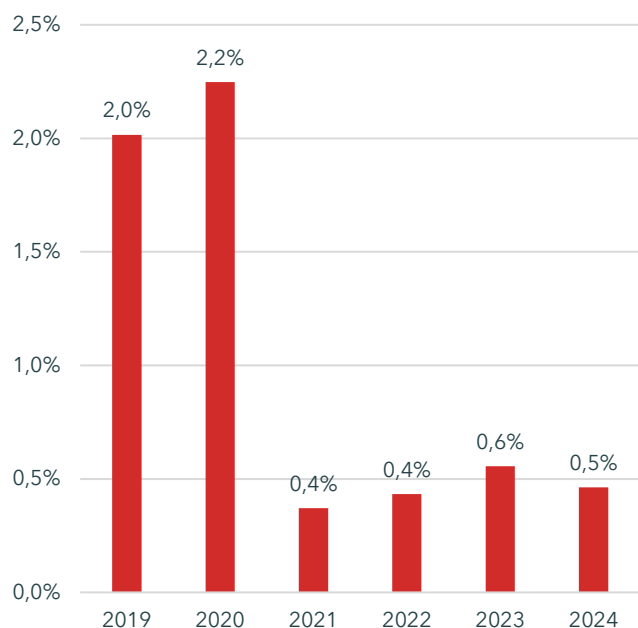
²⁷ Deloitte/VIA Digital Ad Spend Study 2024

²⁸ <https://ppc.land/spotify-ad-revenue-grew-14-in-q4-last-year-fueled-by-podcasts/>

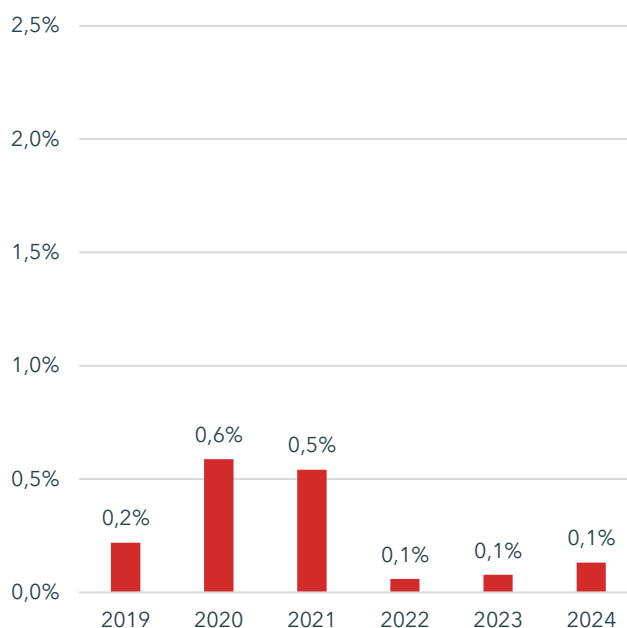
²⁹ Mediamonitor 2024, Commissariaat voor de Media (p8), helaas was de NOS niet meegenomen omdat daar een technische storing was. <https://www.cvdM.nl/wp-content/uploads/2024/12/CvdM-Mediamonitor-2024.pdf>

Figuur 2.9 Het aandeel van de Ster op de marktsegmenten online video en banners

Paneel A Aandeel online video



Paneel B Aandeel banners



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van jaarlijkse rapporten van Deloitte/VIA en de jaarverslagen van de Ster met uitsplitsing per kanaal.

Noot: De categorie banners/rich media is de restpost binnen display en berekend aan de hand van de andere marktsegmenten. Online audio wordt niet getoond, omdat de Ster daar geen reclame-inkomsten genereert.

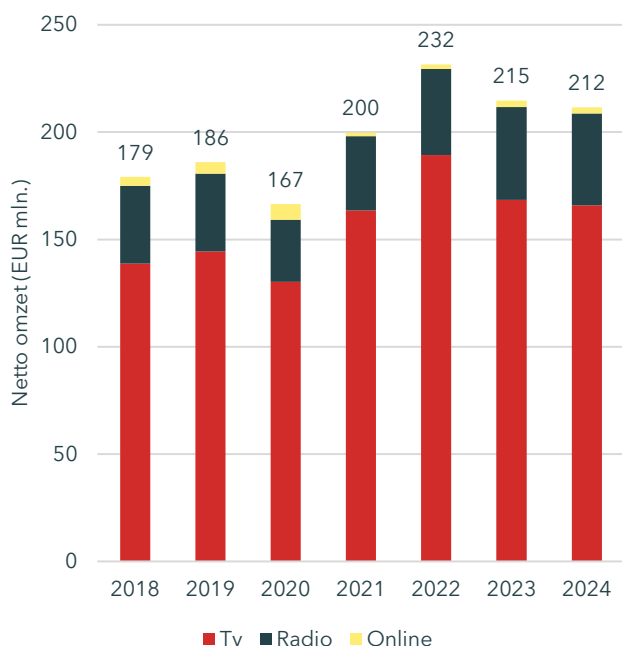
2.3 De Ster als speler in de advertentiemarkt

Momenteel is de Ster op drie deelmarkten actief: lineaire TV, lineaire radio en op een aantal marktsegmenten van de digitale advertentiemarkt. In 2024 was de netto advertentieomzet voor de Ster uit activiteiten op deze deelmarkten 212 miljoen euro. Ook de Ster zag een dip in de inkomsten tijdens de eerste golf van de coronapandemie in 2020. De omzet steeg echter nominaal naar een piek van 232 miljoen euro in 2022. Tussen de 77 en 82 procent van deze advertentieopbrengst komt (afhankelijk van het jaar) uit lineaire TV en nog eens tussen de 17 en 20 procent uit lineaire radio. Online is voor de Ster alles wat geen lineaire TV en -radio is. Online plaatst de Ster pre-rolls bij online video's op de kanalen van de NPO en banners op apps en websites. De relatieve bijdrage van online aan de omzet van de Ster is klein (tussen de 1 en 4 procent, afhankelijk van het jaar).

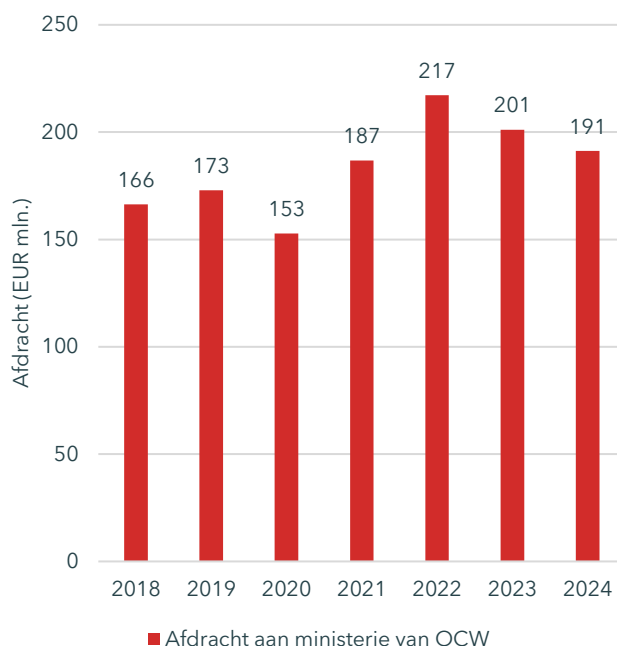
Op basis van ramingen van de Ster stelt OCW het aandeel reclame-inkomsten in de financiering van de NPO vast. In 2024 was dat aandeel 129 miljoen euro, voor 2025 is dat 153,3 miljoen euro. Hogere inkomsten van de Ster dan nodig voor die financiering worden gedoteerd aan de Algemene Mediareserve. Van de totale netto advertentieopbrengst wordt tussen de 90 en 94 procent afgedragen aan het ministerie van OCW. In 2024 betrof deze afdracht 192 miljoen euro. De afdracht is geen 100 procent omdat de Ster voor hun bedrijfsvoering kosten maakt.

Figuur 2.10 Ontwikkeling van de netto advertentieomzet van de Ster en afdrachten aan OCW / NPO

Paneel A Netto advertentieomzet de Ster



Paneel B Afdracht Ster aan OCW



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van jaarverslagen van de Ster 2018-2024 en OCW-systematiek van Ster-inkomsten.

Noot: TV en radio zijn lineaire TV en radio (alle "live" kanalen); online zijn online video's (pre-rolls) en banners op websites en apps. Voor de afdrachten worden voor 2018-2021 de cijfers uit de jaarverslagen van de Ster gebruikt en voor de jaren 2022-2024 de cijfers van OCW.

Het reclameaanbod van de Ster is gebonden aan regelgeving volgens de Mediawet en additionele beleidsregels rondom reclame van publieke media-instellingen, alsook de uitgangspunten en geldende afspraken die zijn gemaakt tussen de Ster en de NPO. De Ster moet als aanbieder van reclame op de publieke omroep volgens de Mediawet en additionele beleidsregels (zoals Beleidsmaatregelen reclame publieke media-instellingen 2019)³⁰ voldoen aan specifieke regelgeving. Voorbeelden hiervan zijn een maximumpercentage van de totale zendtijd aan reclame op het lineaire domein, geen programmaonderbreking, geen reclame over medische behandelingen of alcoholhoudende dranken tussen 06:00 – 21:00 en/of geen reclame tijdens zendtijd rondom kinderprogrammering.³¹ Additioneel hebben de Ster en de NPO afspraken met elkaar over het reclameaanbod waarin onder andere een maximaal aantal banners per website of applicatie wordt vastgesteld, alsook de voorwaarden, het aantal en de duur van het uitzenden van een pre-roll.³² Zulke afspraken zorgen ervoor dat de Ster en de NPO onderscheidend zijn ten opzichte van andere aanbieders van advertentieruimte in advertentiedichtheid omdat de advertenties beperkter aanwezig zijn.

³⁰ Beleidsregels reclame publieke media-instellingen 2019 van de Commissariaat voor de Media <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042161/2019-05-01>

³¹ Mediawet 2008, geldend van 01-01-2024 t/m heden, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0025028/2024-01-01>

³² Bindende regeling Ster-reclame op internet, https://media.prod.cc.bijnpn.nl/2019_Bindende_regeling_Ster_reclame_op_internet_f1188fadee.pdf

Binnen de TV-reclamemarkt heeft de Ster een iets andere rol dan andere aanbieders. Ten eerste zijn de tarieven van de Ster vaak het hoogst. Dit geldt vooral voor de grotere partijen. Dit komt doordat de Ster geen grotere kortingen geeft voor partijen die veel advertenties plaatsen. Voor kleinere partijen zijn andere aanbieders soms duurder dan de Ster. Ten tweede werkt de Ster niet met reclamebureaus. Dit zijn bureaus die namens adverteerders advertenties plaatsen bij verschillende media. Voor de commerciële TV-zenders zijn deze bureaus juist een belangrijke intermediair in de markt.

Vanaf 2021 is het aanbod van reclametijd op de lineaire TV verminderd van 10 procent maximale zendtijd naar 8 procent en mocht ook online reclame enkel voor algemeen nut dienen. Het beperken van het aanbieden van commerciële reclame op de online kanalen zorgde voor een daling van online inkomsten van 7,4 miljoen euro in 2020 naar 1,6 miljoen in 2021. Dit verklaart ook het kleine aandeel van online in de omzet van de Ster (slechts 1 procent in 2021). Vanaf 1 oktober 2024 geeft de Ster aan weer banners aan commerciële adverteerders aan te kunnen bieden³³ en groeide de omzet van 222 duizend euro naar 351 duizend euro, maar niet voor pre-rolls bij online video's. De Ster moest vanaf 2021 ook het maximumpercentage commerciële reclametijd op de lineaire TV afbouwen van 10 procent in 2021 naar 5 procent in 2026 met elk jaar een procentpunt minder. Dit is echter gestopt op het percentage van 8 procent en anno 2025 is dit nog altijd het maximumpercentage reclameaanbod van de Ster op lineaire TV. Na 2020 is voor TV juist een stijging te zien in omzet, namelijk van 130 miljoen euro in 2020 naar 163 miljoen euro in 2021 en 189 miljoen euro in 2022. Dit is enerzijds te verklaren door de piek die in 2021 en 2022 te zien is in de totale netto mediabestedingen na de coronapandemie en anderzijds doordat er in die jaren grote live sportevenementen waren waar de NPO de uitzendrechten voor had. In 2021 waren dit het EK voetbal en in 2022 het WK en de Olympische Winterspelen. Ook hebben we hierboven reeds gezien dat de Ster de prijzen heeft kunnen verhogen, mede door de grotere schaarste aan lineaire reclamezendtijd.

De Ster gaf in interviews aan dat vóór 2021 de volledige 10 procent commerciële reclamezendtijd op lineaire TV en radio niet volledig benut werd doordat het aanbod gebonden is aan strengere regelgeving ten opzichte van de commerciële partijen. De Ster gaf in interviews aan dat vóór de beleidswijziging in 2021 de commerciële reclamezendtijd voor lineaire TV op ongeveer 9 procent lag. De voornaamste reden dat de ruimte niet geheel gevuld kon worden, is de regelgeving waar de Ster aan onderhevig is, zoals het niet-programmaonderbrekend mogen zijn. Het kijkgedrag op de televisie is zoals gezegd meer en meer aan het verschuiven van lineaire (live) TV naar uitgesteld kijken en het kijken naar streamingdiensten en online videoplatforms zoals Netflix, NPO Start, Videoland en YouTube³⁴, waardoor het vullen van de commerciële reclametijd moeilijker wordt. Voor lineaire radio is er geen beleidswijziging geweest en het maximum aan commerciële reclamezendtijd is daar nog altijd 10 procent. De Ster gaf aan dat voor radio in 2024 per zender de gemiddelde commerciële reclamezendtijd op 5 procent lag, dus ruim onder het toegestane maximum.

De digitale advertentiemarkt groeit maar daar is de Ster op dit moment zeer beperkt aanwezig. Op dit moment mag de Ster bij online video's dus enkel reclame van algemeen nut aanbieden waarvoor de prijzen lager liggen dan voor commerciële partijen. Bovendien gebruikt de Ster 10 procent van deze pre-rolls voor promotie voor (media van) de NPO. Voor banners (die sinds 1 oktober 2024 wel weer commercieel mogen) ligt de CPM-prijs voor commerciële partijen 50 procent tot 67 procent hoger³⁵.

³³ <https://www.ster.nl/online-reclame-bij-ster/>

³⁴ Commissariaat voor de Media – Mediamonitor 2024

³⁵ <https://www.ster.nl/kosten-online-reclame/>

Daarbovenop is het online aanbod van de Ster voor zowel video's als banners beperkter dan van andere marktpartijen. In de bindende regeling Ster-reclame op internet uit 2019³⁶ staat dat er geen pre-rolls geplaatst mogen worden bij video- of audiofragmenten korter dan 2 minuten. Fragmenten van langer dan 2 minuten en korter dan 10 minuten mogen maximaal 1 pre-roll hebben van maximaal 20 seconden en langere fragmenten mogen maximaal twee pre-rolls hebben met een gezamenlijke maximale duur van 36 seconden. Mid- en post-rolls zijn niet toegestaan. Andere adverteerders op bijvoorbeeld YouTube hebben meerdere en langere pre-rolls als advertentiemogelijkheid (bij een video van 4 minuten 2 advertenties met totale tijd van 45 seconden), maar ook mid-rolls, in-stream video advertenties (banners tijdens het afspelen van het filmpje) en banners op de websites. Naast *pre-rolls* plaatst Ster ook *banners* op enkele websites van de publieke omroep. De geldende afspraak voor banners is dat maximaal 1 banner per afzonderlijke pagina van een website of app toegestaan is, met een maximum van 20 websites en 5 apps met een bannerpositie. Ter illustratie biedt nu.nl 7 advertenties aan op de website, terwijl nos.nl één Sterreclame toont. Dit verklaart waarom de Ster hiermee op dit moment (mede door regelgeving) minder omzet genereert dan andere partijen.

De beperking komt ook doordat (nog) niet op alle online mediakanalen nu reclameaanbod wordt of kan worden ingezet. Zo biedt de Ster geen (commerciële) pre-rolls aan bij online lineaire TV, NPO videokanalen op YouTube, (nieuws)websites en de digitale radiomarkt (online audio en podcasts). Op dit moment biedt de Ster geen pre-rolls aan bij online (live) TV kijken ofwel lineair televisie kijken via internet, denk aan live de Tour de France starten via NOS.nl of door de lineaire stream van NPO 1 aan te klikken op NPO Start. Dit is niet toegestaan volgens de regels van het Commissariaat voor de Media omdat zij dit beschouwen als programmaonderbrekend³⁷. Ondanks dat het niet wettelijk verboden is, biedt de Ster nu ook geen pre-rolls van algemeen nut aan bij video's op hun YouTube-kanalen omdat YouTube daar geen mogelijkheden toe biedt. Enkel vanaf oktober 2019 mocht de Ster op YouTube commerciële reclame aanbieden³⁸, maar dat is na de restricties van eind 2020 ook niet meer mogelijk. Ook op de advertentiemarkt van digitale audio speelt de Ster nu geen rol. Voor deze marktsegmenten zullen de pre-rolls ook onderhevig zijn aan de bindende regels zoals in de vorige alinea is uitgelegd.

2.4 De voor de Ster relevante advertentiemarkten

Het is duidelijk dat voor de Ster relevante advertentiemarkten maar een beperkt deel van de totale advertentiemarkt vormen. Paneel A van Figuur 2.11 toont dat de voor de Ster relevante advertentiemarkt in 2024 1.721 miljoen euro was. Dit is slechts 27 procent van de totale advertentiemarkt van 6,4 miljard euro. Hieronder vallen de marktsegmenten lineaire TV, lineaire radio, online video, banners (waaronder banners en rich media zitten) en online audio (waaronder digitale radio en podcasts) zoals besproken in de vorige paragrafen. Wat opvalt in Paneel B is dat lineaire TV in 2024 het grootste marktsegment bleef voor de Ster. Bijna de helft (43 procent) van de voor de Ster relevante markt blijft de lineaire TV-markt, daarna volgt online video (33 procent). De twee zijn tegenovergestelde markten qua groei omdat de kijker verplaatst van lineair naar online. Waar lineaire TV krimpt, groeit online video. Daarbij moet opgemerkt worden dat de groei met name in handen komt van niet-Nederlandse spelers.

³⁶ Bindende regeling Ster-reclame op internet, https://media.prod.cc.bijnpo.nl/2019_Bindende_regeling_Ster_reclame_op_internet_2019_f1188fadee.pdf

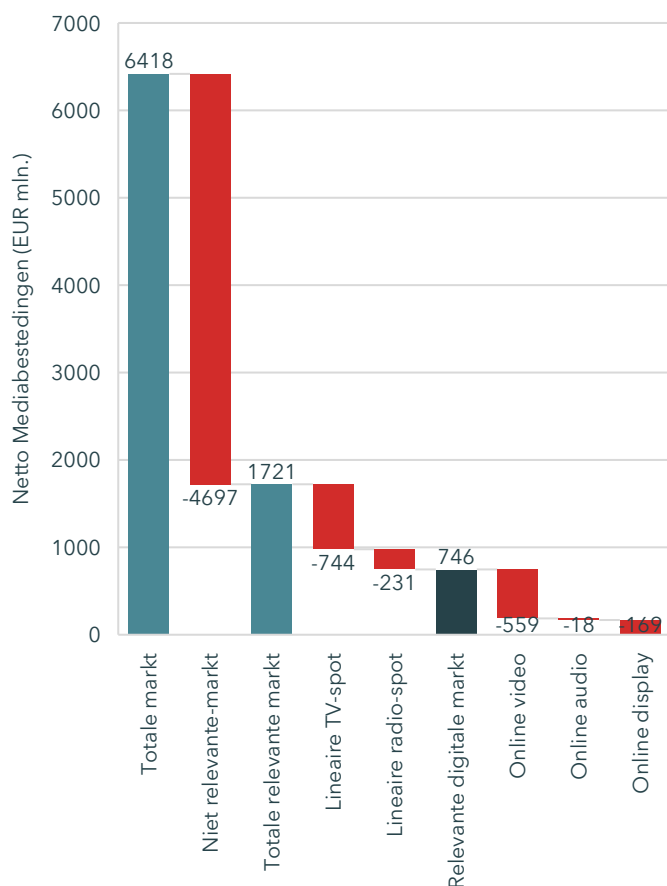
³⁷ Beleidsregel reclame publieke media-instellingen 2024, Commissariaat voor de Media, <https://www.cvdm.nl/wp-content/uploads/2024/07/Beleidsregel-reclame-publieke-media-instellingen-2024-voor-consultatie.pdf>

³⁸ <https://www.emerge.nl/nieuws/ster-mag-oktober-reclame-verkopen-youtube>

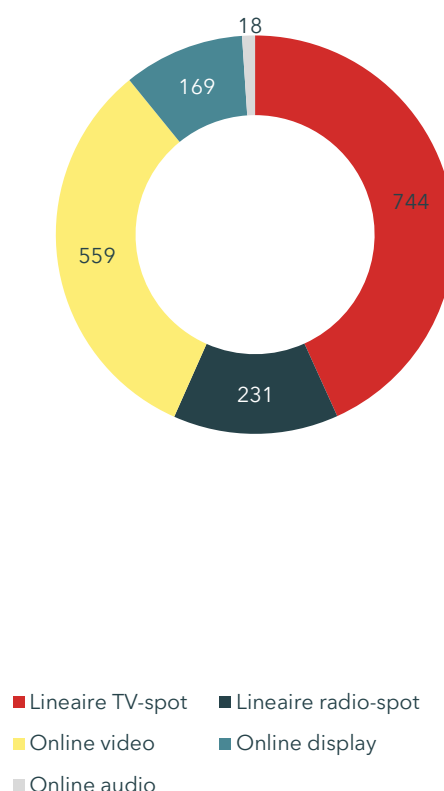
De Ster heeft een omzet van 212 miljoen euro van deze marktsegmenten, wat een marktaandeel betekent van 12 procent van de totale relevante markt van 1,7 miljard euro. Het grootste gedeelte van deze omzet komt uit lineaire TV en radio en een beperkt gedeelte uit de online marktsegmenten. De beleidsanalyse in de volgende paragraaf gebruikt de situatie in 2024 als startpunt voor de raming van de beleidsopties.

Figuur 2.11 De relevante markt van de Ster is minder dan een derde van de markt

Paneel A De relevante advertentiemarkt



Paneel B De relevante segmenten



Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van Nielsen Nettomediabestedingen 2024, Audify Audiojaarrapport 2024, Screenforce TV jaarrapport 2024 en Deloitte/VIA Digital Ad Spend study 2024

Noot: Panelen A en B gebruiken in de basis Nielsen 2024 Nettomediabestedingen voor de totalen en voor de onderliggende markten de bestedingen van Screenforce voor TV, Audify voor radio en digitale radio en podcasts en Deloitte voor de advertentiemarkt van banners en online video.

3 Beleidsanalyse

De hier overwogen beleidsaanpassingen van de reclameregels voor de Ster hebben vooral gevolgen voor de Ster en de Nederlandse concurrenten van de Ster. De effecten van de beleidsopties zijn in verhouding met de totale advertentiemarkt betrekkelijk klein. De beleidsopties leveren geen 50 miljoen euro op.

Dit hoofdstuk bevat de uitkomsten van de beleidsanalyse. Ons is gevraagd om in te gaan op een aantal beleidsvarianten. Dit zijn:

1. aanpassingen in de lineaire reclamezendtijdbeperking (zowel op TV als op de radio); en
2. verruiming van de onlinereclamemogelijkheden, specifiek
 - a. het ruimer toestaan van *pre-rolls*; en
 - b. het ruimer toestaan van *banners* op websites en in apps.

Daarnaast is ons gevraagd om te bezien in welke mate deze aanpassingen in de reclameregels het mogelijk maken dat de voorgenomen korting op de rijksmediabijdrage van 50 miljoen euro per 2027 via uitbreiding van de reclamemogelijkheden kan worden opgevangen. We kijken hier primair naar de mate waarin de Ster een aanvullende omzet van 50 miljoen euro kan realiseren.³⁹

Hieronder bespreken we de impact van de beleidsopties. Dit doen we eerst op basis van de thans beschikbare data voor het jaar 2024, zowel voor de lineaire als online advertentiemogelijkheden. Daarna extrapoleren we deze bevindingen naar 2027 door de groei van de huidige deelmarkten door te zetten. Hierdoor kunnen we een uitspraak doen over de mogelijkheden om de voorgenomen bezuiniging op te vangen. Deze tweetrapsmethode zorgt ervoor dat we zo feitelijk mogelijk kunnen zijn, doordat we voor de eerste trap in de methode feitelijke marktuitskomsten en huidige voorkeuren van adverteerders kunnen benutten. De raming bevat een grote mate van onzekerheid doordat we de toekomstige voorkeuren van adverteerders niet cijfermatig kennen en kwantificering van toekomstige marktomstandigheden onzekerheden kent.

3.1 Aanpassingen in de lineaire reclamezendtijdbeperking

Het ministerie van OCW heeft ons gevraagd om een inschatting te maken van de gevolgen van het aanpassen van de lineaire reclamezendtijdbeperking, in het bijzonder met betrekking tot de volgende varianten:

1. een verruiming van de commerciële reclamezendtijdbeperking voor de publieke omroep naar het niveau van voor 2021 – i.e. naar 10 procent; en
2. twee varianten van beperking, namelijk vermindering van de commerciële reclamezendtijd naar 5 en 0 procent.

³⁹ Het voor de NPO beschikbare resultaat van deze omzet hangt af van o.a. de kosten van de Ster en de mate waarin het resultaat van de Ster uiteindelijk ten baat valt aan de NPO. Hiervan abstraheren we in de analyse die hieronder volgt.

3.1.1 Verruiming naar 10 procent

De verruiming van de commerciële reclamezendtijd (terug) naar 10 procent heeft alleen gevolgen voor lineaire TV en niet voor radio. Op dit moment is de maximale reclamezendtijd van de Ster op lineaire TV 8 procent van de totale zendtijd. Vóór 2021 lag dit op 10 procent. Statistieken uit de marktanalyse en interviewpartners geven aan dat bij de 10 procent reclamezendtijd de volumes van de Ster hoger waren dan nu, maar wel tegen een lagere prijs. De beperking naar 8 procent vanaf 2021 lijkt meer en meer te zijn gaan knellen, wat voor stijgende prijzen heeft gezorgd (zie Figuur 2.5). De (eigen)prijselasticiteiten uit de vignetten zijn consistent met deze ontwikkeling. Wanneer het de Ster weer lukt om haar reclamezendtijd te verruimen naar 10 procent en deze dan volledig kan vullen, groeit de advertentieproductie met +13 tot +25 procent. Hierbij geldt wel dat de Ster in het verleden de 10 procent reclamezendtijd niet volledig met commerciële reclame wist te vullen. Daarom ligt de verwachte toename in de advertentieproductie eerder aan de onderkant van deze bandbreedte dan aan de bovenkant. De vraag is vervolgens welke effecten gelijktijdig optreden wanneer de Ster haar productie met +13 tot +25 procent weet te verhogen.

De vignettenstudie helpt bij het inschatten van de gevolgen van de verruiming naar 10 procent, maar kent ook beperkingen. In de vignettenstudie is aan respondenten gevraagd hun volledige advertentiebudget voor de relevante advertentiekkanalen te verdelen over verschillende advertentieproducten met hypothetische prijzen. Zoals verder toegelicht in Bijlage A kunnen respondenten kiezen tussen twaalf verschillende advertentieproducten. Deze twaalf verschillende advertentieproducten zijn in te delen als advertentieproducten in vier kanalen: lineaire televisie, lineaire radio, online video en online display. Respondenten krijgen daarbij zes verschillende keuzesituaties voorgelegd waarbij de prijzen voor de verschillende advertentieproducten variëren. Uit deze keuzes kunnen we de prijsgevoeligheid van inkopers voor advertentieruimte afleiden. Het gaat hier om gecompenseerde elasticiteiten die de prijsgevoeligheid puur op basis van substitutie meten en om ongecompenseerde elasticiteiten. Ongecompenseerde elasticiteiten staan ook toe dat lagere prijzen ervoor zorgen dat ook meer gekocht kan worden (het inkomenseffect). In totaal hebben 548 respondenten de vignettenstudie doorlopen. Het aantal respondenten met bruikbare antwoorden voor de vignettenstudie bedraagt daarentegen 290. De reden hiervoor is dat voor een groot gedeelte van deze respondenten getwijfeld kan worden aan de mate waarin zij hun antwoorden serieus hebben doorgegeven.⁴⁰

⁴⁰ De complexiteit van de keuzesituaties kan ertoe leiden dat respondenten geen 'serieuze' keuzes maken. Om die reden hebben we de respons voor de vignettenstudie beperkt tot respondenten die in minstens twee van de keuzesituaties een andere keuze hebben gemaakt. Doordat de relatieve prijs van advertentieproducten tussen de verschillende keuzesituaties sterk verschilt, mag op basis van economische theorie worden verwacht dat dit leidt tot een verandering in bestedingen. De elasticiteiten zijn ook berekend inclusief de groep respondenten die uit de responsgroep verwijderd is. Het toch meenemen van deze groep respondenten verandert het beeld van de vignettenanalyse niet. Tevens hebben we respondenten die de volledige vragenlijst in minder dan vijf minuten hebben afgerond verwijderd uit de respons omdat we gegeven de complexiteit van de keuzesituaties het niet realistisch achten dat respondenten binnen deze tijd overwogen keuzes hebben kunnen maken.

De vignettenstudie resulteert in elasticiteiten geschat op basis van een 'Almost Ideal Demand System' (AIDS). Het AIDS-model is ontwikkeld door Deaton en Muellbauer (1980) en relateert prijzen aan budgetallocaties. Het AIDS-model is daarbij geschikt om de vraag naar producten te modelleren wanneer adverteerders doorgaans meerdere advertentieproducten afnemen en in verschillende hoeveelheden advertentieproducten afnemen. Dit verschilt van een discrete keuze raamwerk waarbij wordt verondersteld dat respondenten hoogstens één product consumeren. Hierdoor staan we de mogelijkheid toe dat producten niet enkel substituten van elkaar zijn, maar ook complementair aan elkaar kunnen zijn. Het AIDS-model kent enkele beperkingen die van invloed zijn op de te schatten elasticiteiten en daarmee een voorzichtige interpretatie vereisen. Het AIDS-model kent zoals ieder model enkele beperkingen. In de context van dit rapport houdt dit in dat het AIDS-model strikt genomen veronderstelt dat alle producten binnen een keuzesituatie gekozen worden. Dit maakt dat enkel voorzichtige conclusies mogelijk zijn op basis van de te schatten elasticiteiten.

SEO toonde in een eerdere vignettenstudie in 2020 aan dat elk mediakanaal als aparte productmarkt voor advertentieruimte gedefinieerd kan worden.⁴¹ Om zicht te krijgen op de productmarkt voor advertentieruimte voerde SEO in 2020 een vignettenstudie uit. Die analyse liet zien dat de mediakanalen TV, radio, digitaal, out of home en print elk als aparte markt gedefinieerd kunnen worden. De eigenprijselasticiteit voor elk van deze mediakanalen ligt tussen de 0 en -1, waarmee de vraag naar reclameruimte per kanaal inelastisch is. Ook waren de kruisprijselasticiteiten (de mate waarin prijsveranderingen voor één van de mediakanalen zorgt voor verschuiving naar andere mediakanalen) bescheiden. De lage prijselasticiteiten zorgen ervoor dat prijsstijgingen maar voor een beperkt omzetverlies zorgen omdat er maar weinig vraaguitval optreedt. Economisch wijst dit erop dat elk mediakanaal z'n eigen markt vormt: prijzen op de ene markt hebben immers maar beperkte gevolgen voor de vraag op de andere. De marktomschrijving in dit onderzoek gaat uit van dezelfde productmarkten (TV, radio, digitaal, out-of-home, print), waardoor we ook hier kunnen aannemen dat de mediakanalen primair een eigen markt vormen. De ACM heeft recent marktonderzoek verricht (naar aanleiding van de overname van RTL Nederland door DPG Media) en ook dat onderzoek toont dat verschillende mediakanalen niet direct met elkaar concurreren.⁴²

Als verschillende mediakanalen primair elk hun eigen markt zijn, is daarna met name bepalend hoe de concurrentieverhoudingen binnen deze markt zijn. 0 rapporteert de gecompenseerde prijselasticiteiten van lineaire televisie die we in het kader van het huidige onderzoek uitgevraagd en geschat hebben. In de vignettenstudie kunnen respondenten ervoor kiezen hun advertentiebudget te besteden aan drie advertentieproducten. Dit zijn een spot op de lineaire televisie met een duur van 30 seconden via de Ster, Ad Alliance of Talpa TV. De prijselasticiteiten zijn vervolgens berekend met gegevens over marktaandelen, prijzen en budgetten. De veronderstelde parameterwaarden staan beschreven in Bijlage A.

Op basis van deze resultaten in 0 kunnen we concluderen dat de producten substituten van elkaar zijn. 0 rapporteert zowel gecompenseerde als ongecompenseerde prijselasticiteiten. De gecompenseerde elasticiteiten laten het pure substitutie-effect zien als gevolg van een prijsverandering, terwijl de ongecompenseerde elasticiteiten ook het inkomenseffect bevatten (e.g. bij lagere prijzen neemt ook de koopkracht toe). Voor het bepalen van de concurrentie tussen verschillende spelers is de gecompenseerde elasticiteit handig, terwijl voor het berekenen van totaaleffecten de ongecompenseerde elasticiteit het meest geschikt is. De gecompenseerde elasticiteiten in 0 wijzen op substitutiepatronen. Voor elk product geldt dat zodra de prijs omhoog gaat, de vraag naar de overige producten toeneemt. Als de prijs van de Ster bijvoorbeeld met 1 procent omhoog gaat, resulteert dit in een vraagstijging bij Ad Alliance van 0,25 procent (adverteren bij Ad Alliance wordt op dat moment aantrekkelijker doordat de relatieve prijzen voor advertenties bij Ad Alliance lager zijn geworden). Het bereik waarin de kruisprijselasticiteiten zich bevinden, suggereert dat de producten gedifferentieerd zijn. De ongecompenseerde elasticiteiten laten verder zien dat de eigenprijselasticiteit van de Ster elastisch is. Ofwel een verhoging in prijs van de Ster resulteert in een grotere afname van de vraag bij de Ster, te zien aan de eigenprijselasticiteiten die een waarde minder dan -1 vertegenwoordigen. Dat impliceert dat de Ster zijn omzet niet kan vergroten door eenzijdig zijn prijzen te verhogen. Merk voor de verhouding tussen de elasticiteiten voor de Ster en de andere spelers op dat elasticiteiten niet constant zijn, maar afhangen van marktaandelen en prijzen. Deze verschillen tussen de spelers op de markt en daarmee ook tussen de elasticiteiten.

⁴¹ Brouwers, E., Behrens, C., Roseboom, N., 2020. Productmarkt van advertentieruimte, SEO Economisch Onderzoek. <https://www.seo.nl/publicaties/productmarkt-van-advertentieruimte/>

⁴² <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-stelt-strengere-voorwaarden-aan-overname-rtl-nederland-door-dpg-media> en https://www.acm.nl/system/files/documents/samenvatting-besluit-rtl-dpg_0.pdf

Tabel 3.1 Elasticiteiten op basis van de vignettenstudie

Gecompenseerde elasticiteiten

	Ster	Ad Alliance	Talpa TV
<i>Ster</i>	-1,24	0,50	0,74
<i>Ad Alliance</i>	0,25	-0,66	0,41
<i>Talpa TV</i>	0,37	0,41	-0,79

Ongecompenseerde elasticiteiten

	Ster	Ad Alliance	Talpa TV
<i>Ster</i>	-1,44	0,10	0,34
<i>Ad Alliance</i>	0,05	-1,06	0,01
<i>Talpa TV</i>	0,17	0,01	-1,18

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van een enquête onder 548 inkopers van advertentieruimte.

Noot: De tabel geeft het effect weer van een procentuele prijsverandering in de kolom op het volume in de rij. In de tabel met gecompenseerde elasticiteiten geldt bijvoorbeeld dat een procentuele stijging van de prijs bij de Ster leidt tot een toename van de vraag van 0,25 procent bij Ad Alliance bij een gelijkblijvend nutsniveau.

Wanneer de Ster haar productie met +13 tot +25 procent weet te verhogen en dit gepaard gaat met prijsveranderingen zoals volgt uit de elasticiteiten, dan volgt voor de Ster op basis van de omzet in 2024 een omzetimpuls van ongeveer +5 tot +6 miljoen euro. Op basis van de marktbeschrijving en de resultaten uit de vignettenstudie lijkt voorstelbaar dat een (meren)deel van deze groei bij de Ster substitutie van commerciële aanbieders naar de Ster betreft. Dit past ook bij het beeld uit de marktanalyse en eerder onderzoek dat erop wijst dat de markt voor lineaire advertentieruimte op TV grotendeels een gescheiden markt van andere media is. Belangwekkend hier is ook dat de markt voor lineaire TV een krimpmarkt is. Substitutie lijkt ook daarmee waarschijnlijker dan een eigenstandig door de Ster gerealiseerde marktgroei.

3.1.2 De beperking naar 5 procent

De beperking naar 5 procent commerciële reclamezendtijd heeft primair gevolgen voor lineaire TV. Dit komt doordat het lineaire radioreclame-aanbod van de Ster thans reeds rond de 5 procent van de zendtijd hangt. Deze aanpassing van de reclameregels heeft dan maar beperkte gevolgen op de radiomarkt aangezien de aanpassing samenvalt met de huidige praktijk.

De werking van de beperking naar 5 procent is analoog aan die van de verruiming naar 10 procent. Volumebeperkingen voor de Ster drukken de advertentieopbrengst, waar tegendruk kan worden geboden door prijsverhogingen. Eenzelfde doorrekening als hierboven bij verruiming duidt op een omzetsdaling voor de Ster van -35 miljoen euro op basis van 2024. Dit komt vooral ten gunste van de andere (commerciële) aanbieders van lineaire advertentieruimte op TV. Net zoals bij verruiming past dit bij het beeld van overwegend gescheiden markten, al kan de beperking naar 5 procent in een beperkt 'weglekeffect' naar andere markten resulteren, bijvoorbeeld wanneer adverteerders maar een beperkte extra vraag hebben naar advertentieruimte bij de andere aanbieders.

3.1.3 De beperking naar 0 procent

De beperking naar 0 procent, ofwel de Ster mag geen commerciële reclamezendtijd meer uitzenden, is (gezien voorgaande) relevant voor zowel lineaire radio als TV. In dit scenario maakt de Ster in het geheel geen reclame meer, behalve online. Wanneer de reclameregels voor online gelijk blijven, betekent dit dat de advertentieopbrengsten van de Ster in 2024 zouden dalen van 212 naar 3 miljoen euro. Analoog aan de voorgaande beperking zou een deel van deze bestedingen 'weglekken' naar het niet-lineaire domein, maar een deel ook naar de resterende aanbieders van lineaire advertentieruimte. Voorstelbaar is dat dit tweede effect domineert, maar dit is niet precies in te schatten doordat een marktsituatie met geen advertenties bij de Ster sterk anders is dan de huidige situatie. Er kan bijvoorbeeld 'verzadiging' van bestedingen optreden bij de aanbieders van advertentieruimte anders dan de Ster en ook kan het voorkomen dat reclamevrij kijken bij de NPO relatief veel kijkers wegtrekt bij de commerciële. Deze effecten kunnen we hier niet precies inschatten, maar in de rede lijkt te liggen dat de commerciële partijen hun advertentieopbrengsten met enkele tientallen miljoenen euro's zien groeien.

3.2 Verruiming onlineadvertentiemogelijkheden

Het ministerie van OCW heeft ons gevraagd om een inschatting te maken van de gevolgen van het verruimen van de onlineadvertentiemogelijkheden voor de Ster, in het bijzonder voor:

1. het verruimen van de mogelijkheden voor advertenties via banners e.d. (op sites en apps van de NPO); en
2. het verruimen van de mogelijkheden voor pre-rolls (zowel bij video als audio) door de Ster (op eigen platforms of op platforms van derden).

3.2.1 Banners

De Ster mag vanaf 1 oktober 2024 weer banners aanbieden aan commerciële partijen. In het verleden mocht de Ster dit ook, maar een tijd lang is dit alleen mogelijk geweest voor niet-commerciële advertenties. Dit was overigens niet het gevolg van een verandering in de wettelijke kaders, maar van keuzes en afspraken die de NPO en de Ster gemaakt hebben. Voor bannerreclame bij de Ster gelden evenwel nog altijd aanbodbeperkingen via de *Bindende regels*. Deze afspraken staan maximaal 1 banner per afzonderlijke pagina van een website of app toe, met een maximumaantal van 20 websites en 5 apps met een bannerpositie. In 2024 bedroeg de opbrengst van onlineadvertenties bij Ster gezamenlijk ongeveer 3 miljoen. Banners zijn hier maar een klein onderdeel van, namelijk slechts minder dan 10 procent.

De totale bannermarkt in 2024 was 169 miljoen euro en groeit weinig. De Ster had in 2024 een verwaarloosbaar marktaandeel (0,3 miljoen euro op de 169 miljoen euro) gedreven door de restricties om commerciële reclame online aan te bieden en de beperking door de *Bindende Regels*. In de jaren dat de Ster banners mocht aanbieden aan commerciële partijen, was dit marktaandeel iets groter maar nog altijd zeer beperkt, namelijk 0,6 procent. Destijds golden vergelijkbare bindende regels voor het volume aan banners dat aangeboden mocht worden, dus de krimp van de opbrengst lijkt vooral een prijseffect als gevolg van het uitsluiten van commerciële adverteerders. De commerciële partijen kunnen of willen meer betalen voor banners dan de algemeen nut partijen die nu de banners vullen. Door de Bindende Regels zal de Ster ondanks enige verruiming beperkt blijven in het commerciële aanbod van banners, waardoor ze naar verwachting niet meer dan 1 procent van de bannermarkt kunnen veroveren. Dit levert naar schatting in de markt van 2024 ongeveer tussen de +1 en +2 miljoen op. De totale bannermarkt heeft van 2023 tot 2024 een zeer beperkte groei gehad van 0,6 procent, na een dip van 2022 naar 2023.

De vignettenstudie maakt aannemelijk dat de groei van de Ster in banners vooral ten koste gaat van andere Nederlandse aanbieders van (banner)advertentieruimte. Tabel 3.2 rapporteert wederom gecompenseerde en ongecompenseerde prijselasticiteiten, maar ditmaal voor de online advertentiemarkt. Daarbij is gekeken naar zowel online video als banners. Voor de bannermarkt zijn twee vignetten opgenomen, namelijk adverteren bij de NOS met een banner en adverteren met een banner op Nederlandse nieuwswebsites. De eigenprijselasticiteiten in Tabel 3.2 laten zien dat de vraag naar zulke advertentieruimte elastisch is, ofwel een verhoging in prijs door een individuele aanbieder resulteert in een grotere afname van de vraag, te zien aan de eigenprijselasticiteiten die een waarde minder dan -1 hebben voor de twee vignetten. Geen enkele aanbieder is volgens deze uitkomsten in staat om winstgevend (eenzijdig) zijn prijs te verhogen. Daarnaast valt op dat de kruisprijselasticiteiten met name wijzen op substitutiemogelijkheden tussen banners bij Ster en banners op nieuwswebsites. Met name de kruisprijselasticiteit voor nieuwswebsites ten opzichte van Ster is relatief groot ten opzichte van de andere kruisprijselasticiteit. Dit impliceert dat hier prijsveranderingen voor betrekkelijk veel substitutie zorgen.

Tabel 3.2 Elasticiteiten voor pre-rolls in de online video markt en banners

Gecompenseerde prijselasticiteiten

	Pre-roll online video				Banners	
	Ster NPO Start	Ad Alliance	YouTube (Google)	Netflix*	Ster NOS	Nieuws
<i>Ster NPO Start</i>	-1,16	0,23	0,45	0,18	0,22	0,17
<i>Ad Alliance</i>	0,20	-1,19	0,94	-0,14	0,10	0,18
<i>YouTube (Google)</i>	0,03	0,05	-0,25	0,16	0,02	0,09
<i>Netflix*</i>	0,06	-0,05	0,89	-0,94	0,02	0,11
<i>Ster NOS</i>	0,47	0,29	0,52	0,16	-1,96	0,58
<i>Nieuws</i>	0,08	0,11	0,84	0,19	0,13	-1,27

Ongecompenseerde prijselasticiteiten

	Pre-roll online video				Banner	
	Ster NPO Start	Ad Alliance	YouTube (Google)	Netflix*	Ster NOS	Nieuws
<i>Ster NPO Start</i>	-1,19	0,19	-0,20	0,06	0,20	0,10
<i>Ad Alliance</i>	0,15	-1,24	0,09	-0,29	0,08	0,09
<i>YouTube (Google)</i>	-0,02	0,01	-1,02	0,02	0,00	0,01
<i>Netflix*</i>	0,01	-0,10	0,11	-1,08	0,00	0,03
<i>Ster NOS</i>	0,44	0,25	-0,02	0,07	-1,98	0,53
<i>Nieuws</i>	0,04	0,06	0,06	0,06	0,11	-1,35

Bron: SEO Economisch Onderzoek op basis van een enquête onder 548 inkopers van advertentieruimte. *Op dit moment biedt Netflix enkel een reclamevrije abonnementsvorm aan in Nederland. De vignetten vragen naar het hypothetische scenario dat Netflix een pre-roll aanbiedt voor het starten van een video. Dit is vooralsnog in Nederland niet mogelijk, maar in een aantal andere landen wel.

3.2.2 Pre-rolls

De Ster speelt per 2024 een kleine rol in de advertentiemarkt voor pre-rolls bij online video en audio. De markt voor online video was in 2024 559 miljoen euro, waar de Ster op dit moment minder dan 3 miljoen aan omzet genereert door reclame van algemeen nut bedrijven (een aandeel van 0,5 procent). Dit kleine aandeel komt met name door het wettelijke verbod op online reclame-aanbod aan commerciële partijen en de *Bindende regels* voor online video. Vóór 2021 mocht de Ster wél reclame aanbieden aan commerciële partijen wat ook terug te zien is in een grotere opbrengst in 2020 van ruim 6,5 miljoen euro. Online audio en podcasts was verder in 2024 een markt van 18 miljoen euro, waarbinnen podcasts zo'n 4 miljoen euro. De Ster biedt nu geen reclame aan op deze markt, hoewel dat wettelijk wel is toegestaan.

Voor het loslaten van de commerciële restricties op online pre-rolls is de inschatting ongeveer +6 tot +12 miljoen euro met als startpunt de situatie in 2020. Dit was het jaar waarin de advertentiemarkt een dip onderging als gevolg van de coronapandemie, maar de marktanalyse toont dat de online video-advertentiemarkt ook dat jaar een groei van bijna 20 procent noteerde. De marktanalyse toont dat in 2020 de Ster een aandeel had van 2,2 procent waarbij de Ster zowel commerciële pre-rolls aanbood op hun eigen videoplatforms en op YouTube (platforms van derden). Teruggaan naar dit marktaandeel zou resulteren in een omzet van +12 miljoen euro anno 2024. Een deel daarvan komt van opbrengsten die de Ster kan genereren op YouTube dat een steeds groter aandeel kreeg in de online videomarkt. Uit de marktanalyse bleek dat het aandeel van de Ster in 2020 groeide met 0,2 procent toen de Ster ook commerciële reclame via YouTube kon aanbieden. In de huidige markt zou dat +1 tot 2 miljoen euro van de +12 miljoen euro additionele opbrengsten zijn. Dit kan dus met de grotere rol van YouTube ook hoger liggen dan in 2020 voor de Ster. De grote rol van YouTube op de online videomarkt ging gepaard met een steeds kleiner deel van deze markt dat in handen lag van de Nederlandse spelers (slechts 10 procent van de totale markt in 2024). Dit heeft naar verwachting een negatief effect op het marktaandeel van de Ster (via NPO Start) wat de stijging op YouTube-kanalen compenseert. Adverteerders geven in interviews aan dat zij hun allocatie van de budgetten heroverwegen op basis van het bereik en de effectiviteit van de online video's op het media-aanbod van de NPO. De verwachting is dat de +12 miljoen euro daarmee een bovengrens is van de additionele opbrengsten uit online video.

Een tweede benadering voor de additionele opbrengsten kijkt naar de rol van de Ster vergeleken met de Nederlandse spelers (dus exclusief inkomsten uit YouTube). In de jaren dat de Ster ook aan commerciële partijen pre-rolls mocht verkopen, lag het marktaandeel naar verwachting op de online video deelmarkt voor *Nederlandse* aanbieders ruim genomen tussen de 10 en 20 procent (exclusief YouTube-opbrengsten). Deze deelmarkt is voor 2024 door Screenforce geschat op 57 miljoen euro. Bij een marktaandeel van 10 tot 20 procent, resulteert dat in additionele opbrengsten van +6 tot +12 miljoen euro. Deze raming gaat over het online video-aanbod dat de Ster nu aanbiedt via met name NPO Start aan algemeen nut partijen. Bij het loslaten van de wettelijke restrictie kan de Ster de pre-rolls bij NPO Start namelijk aanbieden aan commerciële partijen voor hogere prijzen.

In theorie kan de Ster haar commerciële aanbod verder verruimen door ook pre-rolls aan te bieden op online videokanalen waar zij (nog) niet actief is. De twee vormen zijn pre-rolls bij het online lineaire TV-kijken (lineaire televisie kijken via internet) en aanbieden van pre-rolls bij video's op nieuwswebsites. De eerste vorm is echter wettelijk niet mogelijk omdat dit als programmaonderbrekend wordt gezien volgens de beleidsregel 2024 van het Commissariaat voor de Media. Zolang dat zo is, ligt er voor deze vorm geen ruimte voor extra inkomsten. De tweede vorm zal onderhevig zijn aan de bindende regels tussen de Ster en de NPO. Hierin staat dat online video's korter dan 2 minuten geen pre-rolls mogen hebben, wat de bulk is van online video's op bijvoorbeeld NOS.nl. Zolang

deze regel in stand blijft en er voornamelijk korte video's geplaatst blijven worden, begrenst dit de mogelijkheden voor extra omzetgroei.

Gegeven de onzekerheid van deze inschatting is het verstandig om te spreken van een raming met een ruime bandbreedte van +6 tot +12 miljoen euro aan additionele advertentieopbrengsten. Een deel van deze markt is gedreven door het aanbod op YouTube (naar schatting +2 miljoen euro), maar op het grootste gedeelte zullen de Ster en de NPO concurreren met andere Nederlandse partijen. De online videomarkt groeit tussen 2022-2024 met ongeveer 10 procent per jaar, waardoor dit bedrag kan groeien over de tijd. Ook hier zal een wisselwerking ontstaan tussen meer inkomsten voor de Ster via YouTube als dominante speler op deze markt en mogelijk minder inkomsten door de concurrentie met de Nederlandse spelers.

Voor online audio is geen vergelijking te maken met een situatie in het verleden, maar dit volgt het marktaandeel op de lineaire radiomarkt en het verwachte marktaandeel op online video. Bij marktaandelen van tussen de 10 en 20 procent voor de Ster van de totale markt van 18 miljoen, resulteert dit per 2024 voor de Ster in tussen de +2 en +4 miljoen euro aan extra omzet. Let op dat hier nog geen Spotify in wordt meegenomen. Voor Spotify kan net als bij YouTube de redenering gebruikt worden dat de Ster hier ook additionele opbrengsten haalt die niet concurreren met de Nederlandse spelers. Dit is echter op dit moment moeilijk te schatten. Voor het aanbod van pre-rolls in dit marktsegment, geldt wel dat de Ster weer grotere beperkingen kent in het onlinedomein dan de commerciële concurrenten (o.a. enkel *pre-rolls*, en geen *mid-* en *end-rolls*). Zulke beperkingen zullen ervoor zorgen dat de Ster eerder aan de onderkant van bovenstaande bandbreedte uitkomt, dan aan de bovenkant. De groei van de online audiomarkt was 22 procent van 2023 naar 2024 en de verwachting volgens Deloitte/VIA is dat dit zich zal doorzetten in Nederland, waar deze markt nu nog in de kinderschoenen staat.

De ongecompenseerde elasticiteiten in de vignettenanalyse duiden op een verschil in concurrentie tussen de Nederlandse en niet-Nederlandse spelers. 0 laat ook prijselasticiteiten zien voor online video. Hier valt op dat de ongecompenseerde kruisprijselasticiteit tussen de Ster en Ad Alliance op het online domein hoger ligt dan dezelfde kruisprijselasticiteit op de lineaire televisie (zoals in 0). Daarnaast valt op dat de kruisprijselasticiteit tussen de Ster en de grote spelers als YouTube (via Google Ads) en (een potentiële aanbieder van reclame) als Netflix beduidend lager is. Dit suggereert dat tussen de Ster en deze spelers maar beperkt substitutie kan plaatsvinden. Hier is een aantal mogelijke verklaringen voor. Adverteerders kunnen bijvoorbeeld verschillen zien in het aanbod wat zij via de verschillende spelers kunnen doen. Mogelijk worden NPO Start of Videoland geassocieerd met het aanbod dat via de lineaire kanalen van de Ster of Ad Alliance gedaan kan worden. Ook het contentaanbod verschilt tussen de verschillende kanalen (Netflix is bijvoorbeeld internationaler). Hierbij geldt ook dat een deel van het aanbod van Ad Alliance via Videoland en het aanbod van de NPO via NPO Start ook lineair wordt uitgezonden. Videoland en NPO Start zijn daarmee ook platforms om lineair media-aanbod "uitgesteld" te kijken (bijvoorbeeld het uitgesteld kijkgedrag van een programma als "Boer zoekt Vrouw" op NPO Start of het programma "Temptation Island" op Videoland). Het media-aanbod van Netflix is hierin anders en bedient derhalve (deels) andere doelgroepen. Een andere verklaring is meer technisch van aard. Op dit moment biedt Netflix enkel een reclame-vrije abonnementsvorm aan aan kijkers in Nederland, waardoor adverteerders dit mogelijk niet als optie zien. De ruimte voor substitutie van advertentiebestedingen tussen buitenlandse en binnenlandse aanbieders lijkt thans beperkt. Als laatste valt in Tabel 3.2 op dat de vraag naar advertenties via YouTube ondanks een verondersteld groot marktaandeel sterk inelastisch is. Een mogelijke verklaring is dat YouTube, zoals omschreven in de online markt, verschillende typen modellen aanbiedt aan adverteerders waardoor zelfs bij een laag budget een bepaald marketingdoel bereikt kan worden.

De vignetten ondersteunen hiermee de stelling dat de Ster voor de online videoadvertentiemarkt met name lijkt te concurreren met Nederlandse aanbieders. De vignetten suggereren dat de voornaamste concurrenten van de Ster op de online markt andere Nederlandse aanbieders van advertentieruimte zijn. Het lijkt daarmee in de rede te liggen dat de eventuele groei van de Ster op de onlinemarkt vooral ten koste zou gaan van de andere Nederlandse aanbieders.

Tot slot is het op voorhand denkbaar dat de Ster met het loslaten van de commerciële restricties nieuwe advertentiestromen naar zich toetrekt, maar dit effect is waarschijnlijk beperkt. Er kunnen nu adverteerders zijn die graag (primair) bij de Ster zouden adverteren, maar dat door de huidige reclameregels niet kunnen. Door het loslaten van de restricties zou daarmee ook enige marktontwikkeling kunnen plaatsvinden. Gelet op alle andere mogelijkheden op de onlinemarkt moet dit potentiële effect vermoedelijk echter niet overschat worden, waarbij wel geldt dat adverteerders meer advertentiemogelijkheden hoe dan ook aantrekkelijk vinden. Meest aannemelijk, zoals ook aangegeven bij online video, is de herallocatie van de advertentiebudgetten naar de kanalen die het meest effectief de doelgroepen bereiken en dat is in hoge mate online. Dit laatste is onderhevig aan de online capaciteiten en de mate van toepassen van de technologieën van de aanbieder van de advertentieruimte.

3.3 Additionele advertentieopbrengsten in 2027

Het ministerie van OCW heeft ons gevraagd in welke mate de aanpassing van de beleidsregels voor het reclameaanbod van de Ster de voorgenomen vermindering van de rijksmediabijdrage van 50 miljoen euro per 2027 op te kunnen vangen. Tabel 3.3 bevat een samenvatting van de financiële gevolgen voor de Ster van de hierboven besproken beleidsopties waarin het commerciële reclameaanbod verruimd wordt voor alle marktsegmenten (lineaire TV, banners, online video en online audio).

Tabel 3.3 Samenvatting ramingen op basis van markt 2024

Beleids optie	Basisraming bij markt 2024, euro
Verruimen commercieel aanbod lineaire TV naar 10 procent	+5 tot +6 miljoen
Commerciële banners	+1 tot +2 miljoen
Commerciële pre-rolls online video	+6 tot +12 miljoen
Commerciële pre-rolls online audio	+2 tot +4 miljoen
Totaal	+14 tot +24 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek. Verwachte groei is op basis van de jaarlijkse gemiddelde groei in de afgelopen 1 of 2 jaar indien bekend. Voor banners is dit getal enkel bekend van 2023 naar 2024. Online audio is op basis van het Deloitte/VIA Digital Ad Spend rapport.

Indien alle beleidsopties van verruiming van het commerciële reclameaanbod van de Ster worden doorgevoerd bij de marktverhoudingen van 2024 zou een plus voor de Ster resulteren van tussen de +14 en +24 miljoen euro. Gegeven de bespreking hierboven zou deze baat voor de Ster overwegend ten koste gaan van andere Nederlandse aanbieders van advertentieruimte op alle marktsegmenten. Op de lineaire TV markt zijn met name Nederlandse partijen actief. Ook de vignettenanalyse toont dat voor het onlinedomein de concurrentie plaatsvindt tussen de Nederlandse spelers. Enkel voor pre-rolls bij online video en online audio bestaat de mogelijkheid om via derden (YouTube of Spotify) een deel van de additionele inkomsten te genereren. De grootste effecten bestaan op het marktsegment online video waar de Ster terug kan keren naar de situatie van vóór de restricties. Ook lineaire TV speelt een belangrijke rol, omdat dit nog altijd een grote markt is voor de Ster.

Voor de invulling van de beleidsopties die staan samengevat in Tabel 3.3 is een aantal (beleids)parameters constant gehouden. Deze zien met name op de onlinemarkt. Tabel 3.3 laat zien dat de eventuele omzetgroei van de Ster vooral moet komen uit het onlinesegment. Dit past bij de trend dat adverteerders meer van hun advertentiebudget in dit segment alloceren, mede doordat zulke bestedingen als effectiever c.q. gericht worden gezien en doordat de voor adverteerders relevante doelgroepen meer en meer van hun mediaconsumptie binnen het onlinedomein doen. De ramingen in Tabel 3.3 gaan thans uit van handhaving van de *Bindende regels* voor *banners* en ook geldt dat de overwogen beleidsopties buiten banners vooral zien op *pre-rolls*. Wanneer de *Bindende regels* zouden toestaan dat het bannervolume materieel zou toenemen en/of het de Ster ook toegestaan zou worden ook om *mid-* en/of *end-rolls* aan te bieden, kunnen de advertentieopbrengsten van de Ster mogelijk sneller toenemen dan is weerspiegeld in Tabel 3.3. Dit is nu uitgesloten in het wettelijke kader. Wel geldt dat bij dergelijke aanpassingen van het wettelijke kader effecten kunnen optreden die we in dit onderzoek niet goed kunnen kwantificeren. Wanneer met het losser maken van de *Bindende regels* kanalen van de NPO qua reclame-intensiteit meer gaan lijken op commerciële kanalen kan dat bijvoorbeeld ook consumenten afstoten omdat deze juist aangetrokken worden door minder reclame bij de publieke omroep. Dit kan zowel prijs- als volume-effecten hebben voor zowel de Ster als andere aanbieders van advertentieruimte. Deze effecten zijn in dit onderzoek niet in kaart gebracht.

Richting 2027 is de verwachting dat een aantal trends zich voortzet, maar de daadwerkelijke groei is lastig te voorspellen. Het rapport van Deloitte/VIA voorspelt dat de digitale advertentiemarkt groeit met 11 procent in 2025, maar geeft ook aan dat deze voorspelling in grote mate onzeker is. De marktanalyse en interviewpartners bevestigen wel dat de verschuiving van lineair naar online video zal continueren. De groeicijfers van de laatste twee jaar bevestigen dit patroon waarin lineaire TV een gemiddelde nominale krimp van -5 procent laat zien en online video een groei van 11 procent. De groeicijfers over een langere periode geven echter een ander beeld: lineaire TV laat nominaal een stabiele markt zien (reëel krimpend) en de nominale groei van online video ligt een stuk hoger, namelijk op 25 procent per jaar. Verder kunnen in de toekomst mogelijke nieuwe reclamemodellen (bijvoorbeeld rondom streamingdiensten) in de markt gezet worden. Voor de bannermarkt is de jaarlijkse nominale groei over deze twee perioden weer anders, namelijk van 2019-2024 is dit een jaarlijkse nominale groei van bijna 12 procent versus een krimp van -8% kijkend naar 2022-2024. Wel is duidelijk dat de reële en nominale groei van banners over de periode 2019-2024 lager is dan de groei van de totale digitale advertentiemarkt. De digitale audiomarkt is op dit moment klein maar groeit fors met 22 procent van 2023 naar 2024. Dit zet zich volgens experts in het Deloitte/VIA rapport voort. In Tabel 3.4 tonen we een tweetal scenario's om de grote mate van onzekerheid en de impact op de advertentieopbrengsten voor de Ster richting 2027 te tonen.

Tabel 3.4 Een tweetal scenario's voor de voor de Ster relevante marktsegmenten

Marktsegment	Scenario 1:	Additionele opbrengsten in 2027 tov 2024 vóór beleidsopties	Scenario 2:	Additionele opbrengsten 2027 tov 2024 vóór beleidsopties
	Markontwikkeling richting 2027		Markontwikkeling richting 2027	
Lineaire TV	Stabiel volgens groei 2019-2024, geen groei	+5 tot +6 miljoen	Krimpens volgens 22-24, -5%	-20 tot -21 miljoen
Banners	Groeiend net als digitale markt volgens groei 19-24, 11%	+1 tot +3 miljoen	Stabiel volgens 23-24, geen groei	+1 tot +2 miljoen
Online video	Groeit harder dan digitale markt volgens groei 19-24, 25%	+12 tot +23 miljoen	Groeiend volgens digitale markt 22-24, 11%	+9 tot +17 miljoen
Online audio	Groeiend volgens Deloitte/VIA, 22%	+3 tot +7 miljoen	Groeiend volgens Deloitte/VIA, 22%	+3 tot +7 miljoen
Totaal		+22 tot +38 miljoen		-7 tot +6 miljoen

Bron: SEO Economisch Onderzoek. De groeicijfers zijn jaarlijkse nominale groeicijfers op basis van de aangegeven periode of de bron. De voorspelling gaan uit van de Ster-marktaandeelen bij invoering van de beleidsopties om het commerciële aanbod te verruimen, ofwel het aandeel van de Ster in 2024 inclusief de additionele omzet uit 2024 door de beleidsopties.

Hieruit kan worden afgeleid dat er een grote mate van onzekerheid zit in de toekomstige uitwerking van de verruiming van het reclameaanbod en dit niet genoeg is om de korting van 50 miljoen euro in 2027 te volledig dekken. Uitgaande van dezelfde marktaandeelen van de Ster binnen de relevante marktsegmenten, na invoering van de beleidsopties zoals in Tabel 3.3, zullen de extra opbrengsten van de Ster niet volledig de 50 miljoen euro dichten. Scenario 1 toont het scenario waarin lineaire TV stabiel blijft, het onlinedomein blijft groeien zoals dat is voorspeld én online video en online audio harder groeien dan de totale digitale advertentiemarkt. Dit zou een ideaal scenario zijn waarbij naar verwachting tussen de +22 en +38 miljoen euro aan additionele opbrengsten in 2027 behaald zouden kunnen worden. In het andere scenario zet de krimp van lineaire TV zich door, groeit de bannermarkt niet en groeit online video minder hard (zoals in de afgelopen 2 jaren het geval was). De groei van online audio blijft gelijk. Uit dit scenario is duidelijk te zien dat de inkomsten van de Ster uit lineaire TV lager zijn dan nu het geval is, en dat het onlinedomein dit verlies in dit scenario moet 'opvangen'. Deze scenario's zijn zelf onderhevig aan onzekerheden over de markt, maar tonen het risico van de krimpende lineaire TV-markt en de mate waarin het online segment dit kan opvangen. Dit gaat er tevens vanuit dat de Ster zijn marktpositie zoals die in de raming voor 2024 wordt verwacht kan behouden in het onlinedomein.

Bijlage A Onderzoeksverantwoording

Bijlage A.1 Opdrachtgever en begeleidingsgroep

De opdrachtgever voor dit onderzoek is het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap. Een aantal vertegenwoordigers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap zijn de begeleidingsgroep voor dit onderzoek geweest.

Bijlage A.2 Documenten en literatuur

Deze zijn aangegeven in alle voetnoten en/of noten van de grafieken wanneer deze zijn gebruikt.

Bijlage A.3 Interviewpartners

Tijdens de uitvoering van dit onderzoek is (meermaals) gesproken met vertegenwoordigers van het ministerie van Onderwijs, Cultuur & Wetenschap, Ster, Talpa, RTL, GroupM, Ebiquity, DPG Media, Nielsen, Screenforce, Audify, Deloitte, VIA, ACM, Mediahuis Radio, Mediahuis, NPO, Jumbo, Albert Heijn, Warner Bros. Discovery, Disney en VCO.

Bijlage A.4 Enquête

Vragenlijst

Welkom bij deze vragenlijst

Hartelijk dank voor uw bereidheid om deel te nemen aan deze vragenlijst. Deze vragenlijst richt zich op het in kaart brengen van het Nederlandse advertentielandschap.

Deze vragenlijst bestaat uit twee delen. In het eerste gedeelte wordt u gevraagd antwoord te geven op vragen over het Nederlandse advertentielandschap. In het tweede gedeelte wordt u gevraagd keuzes te maken over het verdelen van een advertentiebudget. Al uw gegevens worden door SEO Economisch Onderzoek vertrouwelijk behandeld.

Indien u tijdens het invullen de vragenlijst vragen heeft, kunt u deze vragen sturen naar advertentiemarkt@seo.nl.

1. Bent u werkzaam bij een mediabureau?
 - a. Ja [terminate]
 - b. Nee
2. In welke mate bent u (in de afgelopen 12 maanden) betrokken geweest bij de keuze tussen verschillende advertentiemogelijkheden?
 - a. Ik ben niet betrokken geweest bij de keuze tussen verschillende advertentiemogelijkheden [terminate]
 - b. Ik ben nauwelijks betrokken geweest bij de keuze tussen verschillende advertentiemogelijkheden [terminate]
 - c. Ik heb geadviseerd over de keuze tussen verschillende advertentiemogelijkheden
 - d. Ik ben (mede) beslisser geweest bij de keuze tussen de verschillende advertentiemogelijkheden

[Tekst]

Er volgt een aantal vragen naar uw organisatie en de advertentiestrategie van uw organisatie. Voor gevoelige informatie heeft u altijd de mogelijkheid om geen informatie door te geven.

3. Kunt u aangeven hoeveel mensen er werkzaam (fte) zijn bij uw organisatie?
(Toelichting: fte staat voor voltijdsequivalent en geeft het aantal banen weer indien iedereen binnen uw organisatie voltijds werkt.)
- 1 werkzame persoon of minder
 - 2 tot 10 werkzame personen
 - 10 tot 50 werkzame personen
 - 50 tot 250 werkzame personen
 - 250 werkzame personen
 - Weet ik niet / wil ik niet zeggen
4. In welke sector is uw onderneming actief?
- Retail
 - Voedings- en Genotmiddelen
 - Horeca, Toerisme, Recreatie
 - Media
 - Transport
 - Financiële dienstverlening
 - Overheid, educatie en non-profit
 - Overige producten en diensten
 - Telecom, ICT
 - Persoonlijke verzorging
 - Was- en reinigingsmiddelen
 - Zakelijke dienstverlening
 - Brandstof, energie, (petro)chemie
 - Huis en tuin
 - Consumentenelektronica
 - Mode
 - Medisch
 - Bouw en onroerend goed
 - Producten professioneel gebruik
 - Agrarisch
 - Overige reclame-uitingen
 - Anders: [tekst, open]
5. Kunt u de omvang van uw distributiekosten van advertenties (uitzetten/plaatsen) van uw organisatie in 2024 in euro's aangeven?
(Toelichting: onder distributiekosten verstaan we de kosten die u maakt voor het inkopen van advertentieruimte. Kosten die zijn verbonden aan het ontwikkelen van de advertenties dient u buiten beschouwing te laten.)
- In euro's: [numeriek]

6. U heeft aangegeven dat u [V5] euro aan distributiekosten heeft besteed. Kunt u aangeven hoe uw distributiekosten in 2024 over de onderstaande kanalen in percentages zijn verdeeld? *(Toelichting: uw antwoorden dienen tot 100 procent op te tellen.)*
- Televisie
 - Radio
 - Online
 - Out-of-home
 - Print
7. [Als V6c != 0] U heeft aangegeven dat een gedeelte van uw distributiekosten bestaat uit het uitzetten van online-advertenties. Kunt u deze distributiekosten in percentages verdelen over de onderstaande categorieën? *(Toelichting: uw antwoorden dienen op te tellen tot 100 procent.)*
- Online display (excl. Nieuws & Opinie)
 - Online display op 'Nieuws & Opinie'
 - Online video
 - Betaalde zoekadvertenties (paid search)
8. Kunt u aangeven hoe het budget voor het uitzetten van advertenties (distributiekosten) binnen uw organisatie wordt vastgesteld?
- Het advertentiebudget betreft een vast percentage van de totale omzet.
 - Het totale advertentiebudget wordt vastgesteld op basis van de te verwachten effectiviteit.
 - Het totale advertentiebudget betreft een restpost, het wordt bepaald aan de hand van de realisatie van kosten en omzet.
 - Anders, namelijk: [tekst, open]
9. Kunt u aangeven welke uitgangspunten het belangrijkste zijn voor uw advertentiestrategie? *(Toelichting: u kunt de antwoordopties van "1", "meest belangrijk" tot "3" minst belangrijk" slepen.)*
- Het vergroten van de zichtbaarheid van het merk/product
 - Mensen mijn merk/product laten overwegen
 - Mensen te overtuigen mijn product te kopen

[TEKST]

Er volgt een aantal vragen over het Nederlandse advertentielandschap. Het doel van deze vragen is om te bepalen of u bekend bent met de aanbieders van advertentieruimte binnen deze markten.

10. Kunt u voor elk van de onderstaande opties aangeven of u bekend bent met deze aanbieder van advertentieruimte? [Zeer bekend / bekend / Enigszins bekend / Onbekend]
- STER
 - Ad Alliance
 - Talpa TV
 - One Media Sales
 - DPG Media
 - FD Media Groep
 - E-Power Radio Sales
 - Google

- i. YouTube
 - j. Facebook
 - k. Instagram
 - l. Amazon
 - m. Anders (optioneel):
11. Kunt u voor elk van de onderstaande bedrijven aangeven welk percentage van uw distributiekosten uw organisatie heeft besteed aan deze marktpartijen?
(Toelichting: een inschatting volstaat. Uw antwoorden dienen op te tellen tot 100 procent)
- a. STER
 - b. Ad Alliance
 - c. Talpa TV
 - d. One Media Sales
 - e. DPG Media
 - f. FD Media Groep
 - g. E-Power Radio Sales
 - h. Google
 - i. YouTube
 - j. Facebook
 - k. Instagram
 - l. Amazon
 - m. Anders (optioneel):
12. [Als V11 a > 0] Kunt u nader toelichten hoe uw bestedingen voor STER-reclame in percentages verdeeld zijn over de volgende kanalen?
- a. Lineaire televisie
 - b. Lineaire radio
 - c. Online (bijv. NPO Start)
13. [Als V11 b > 0] Kunt u nader toelichten hoe uw bestedingen voor Ad Alliance-reclame in percentages verdeeld zijn over de volgende kanalen?
- a. Lineaire televisie
 - b. Online (bijv. Videoland)
14. [Als V11 e > 0] Kunt u nader toelichten hoe uw bestedingen voor DPG Media-reclame in percentages verdeeld zijn over de volgende kanalen?
- a. Lineaire radio
 - b. Print
15. [Als V11 f > 0] Kunt u nader toelichten hoe uw bestedingen voor FD Media Groep-reclame in percentages verdeeld zijn over de volgende kanalen?
- a. Lineaire radio
 - b. Print
16. U heeft aangegeven dat u in 2024 aan onderstaande bedrijven advertentiebudget heeft uitgegeven. Kunt u voor elk van de onderstaande opties aangeven welke prijs u hier (gemiddeld) voor heeft betaald?

(Toelichting: een inschatting volstaat, indien u het antwoord niet weet kunt u '-1' invullen. Beweeg uw muis over de dikgedrukte begrippen voor een toelichting.)

	Prijs per GRP/CPM	Spotlengte in seconden
STER - Lineaire televisie	[]	[]
STER - Lineaire radio	[]	[]
STER - Online (NPO start)	[]	[]
Ad Alliance - Lineaire televisie	[]	[]
Ad Alliance - Online (Videoland)	[]	[]
Talpa TV	[]	[]
One Media Sales	[]	[]
DPG Media - Lineaire radio	[]	[]
FD Media Groep - Lineaire radio	[]	[]
E-Power Radio Sales	[]	[]
YouTube Ads	[]	[]

17. Kunt u aangeven op welke doelgroep u uw advertenties richt?
(Toelichting: meerdere antwoordopties mogelijk)

	Man	Vrouw	Beiden	Maakt geen onderdeel uit van onze doelgroep
13-24 jaar				
25-39 jaar				
40-54 jaar				
55-67 jaar				
67+ jaar				

18. Kunt u voor elk van de onderstaande factoren aangeven hoe belangrijk u deze factoren acht voor uw advertentiestrategie? [Zeer belangrijk / belangrijk / neutraal / onbelangrijk / zeer onbelangrijk / weet ik niet]
- Hoog bereik binnen de doelgroep
 - Gericht bereik van een specifieke doelgroep
 - Prijs
 - Impact
 - Brand safety
 - Inkoopgemak
 - Kwalitatieve content

Bijlage A.5 Vignettenstudie

Vragenlijst

[Tekst]

Er volgt een aantal vragen waarbij u gevraagd wordt advertentiebudget (distributiekosten) te verdelen over verschillende advertentiemogelijkheden.

U heeft de mogelijkheid te kiezen tussen **twaalf producten**. Het kan zijn dat enkele van deze producten momenteel

nog niet op de markt zijn. U wordt gevraagd in te beelden hoe u uw advertentiebudget zou verdelen indien deze producten wel op de markt zouden zijn.

Bij iedere keuzesituatie blijven de producten telkens hetzelfde, maar **verandert de prijs** voor de verschillende producten.

Er volgt eerst een testvraag waar u kennis maakt met de vraagstelling.

[Vignet met hypothetisch bedrag van 10.000 euro]

1. U heeft zojuist de voorgelegde keuze ingevuld. Kunt u bevestigen dat u de vraagstelling begrijpt?
 - a. Ja
 - b. Nee [skip, naar de testkeuze]

U heeft aangegeven de vraagstelling te begrijpen. Er volgen hieronder 6 soortgelijke vragen. Na het invullen van deze 6 vragen eindigt de vragenlijst.

[Tekst]

Bij elk van deze vragen is het belangrijk dat u zich voorstelt dat u uw volledige advertentiebudget (distributiekosten) ter hoogte van **[Budget*{Antwoorden vraag 6 en vraag 7}] euro** kan uitgeven. Houd hierbij de doelstelling en doelgroep van uw advertentiestrategie in gedachten.

Wij vragen u welke keuzes u zou maken indien de werkelijkheid de voorgestelde alternatieven bevat. Het is belangrijk dat u iedere optie goed doorneemt om uw budget te verdelen.

Complexiteit van de vraag

Het verdelen van uw advertentiebudget kan complex zijn. Wij adviseren u om daarom uw huidige verdeling van uw advertentiebudget als uitgangspunt te nemen. Vervolgens kunt u deze verdeling bijstellen op basis van de prijzen die u voorgelegd krijgt. Verschilt de prijs in de voorgelegde situatie van de prijs die u normaliter betaalt? Dan kunt u het aandeel van uw advertentiebudget hierop aanpassen. Tevens kunt u de verdeling aanpassen door opties te kiezen die u nog niet eerder heeft verkend.

[Voorbeeld keuzesituatie]

U heeft dit jaar **17500** euro aan distributiekosten te verdelen. Gegeven uw advertentiestrategie, hoe zou u dit advertentiebudget in percentages verdelen over de onderstaande opties?

Spot van 30 seconden op lineaire televisie bij STER. € 500 per GRP  %	Spot van 30 seconden op lineaire radio bij STER. € 200 per GRP  %	Pre-roll van 30 seconden via STER op NPO Start. € 10 per CPM  %	Displaybanner via de STER bij nieuwswebsites onderdeel van de NPO € 7,50 per CPM  %
Spot van 30 seconden op lineaire televisie bij Ad Alliance. € 1100 per GRP  %	Pre-roll van 30 seconden via Ad Alliance op Videoland. € 5 per CPM  %	Spot van 30 seconden op lineaire radio bij DPG Media. € 300 per GRP  %	Spot van 30 seconden op lineaire televisie bij Talpa Media Solutions. € 500 per GRP  %
Spot van 30 seconden op lineaire radio bij OMS. € 250 per GRP  %	Pre-roll van 30 seconden via Google Ads op Youtube. € 10 per CPM  %	Pre-roll van 30 seconden bij Netflix € 25 per CPM  %	Displaybanner bij Nederlandse nieuwswebsites met landelijk bereik € 5 per CPM  %

Totaal: 0

(1 van 6)



“De wetenschap dat het goed is.”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winstoogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport 2025-122
ISBN 978-90-5220-566-3

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2025 SEO Amsterdam.

Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl.

Roetersstraat 29
1018 WB Amsterdam

+31 20 399 1255
secretariaat@seo.nl
www.seo.nl



nota

TER ONDERTEKENING

Aan: MOCW

Media en Creatieve Industrie

Van

Persoonsgegevens

Datum

26 november 2025

Referentie

55823262

Bijlagen

1. Rapport impactanalyse
2. Brief financiering landelijke publieke omroep en rol reclame

Brief financiering landelijke publieke omroep en rol
reclame sturen aan Eerste Kamer

Aanleiding

U heeft vorige week de brief over financiering van de landelijke publieke omroep aan de Tweede Kamer verzonden. De brief en het bijbehorende rapport worden ook aan de Eerste Kamer gestuurd.

Geadviseerd besluit

Ondertekenen van de bijgevoegde brief aan de Eerste Kamer.

Toelichting

- Verzending van de brief en het rapport aan de Eerste Kamer past bij een eerder door toenmalig minister Slob gedane toezegging om de Eerste Kamer te informeren over onderzoek naar de financiering van de landelijke publieke omroep.
- De brief is waar nodig aangepast om hem daarmee aan de Eerste Kamer te richten. Dat is met name in de aanleiding.