

Lobbyen in de polderether

Het is volbracht. Dat moeten ambtenaren van de betrokken ministeries hebben gedacht toen ze eind mei de nieuwe verdeling van de etherfrequenties bekend konden maken. Politiek en rechters hadden hen al veel werk voor niks laten doen. Toen iedereen de hoop op een oplossing leek te hebben opgegeven, kwam daar dan toch nog een verdeling uit de bus. En op het eerste gezicht is er ook nog weinig reden tot klagen: de grote popzenders hebben elkaar flink beconcurrereerd op elkaars oude FM-frequenties, in tegenstelling tot wat vooraf gevreesd werd wisten nieuwkomers (zoals ID&T Radio) wel een frequentie te bemachtigen, en de financiële opbrengst van 323 euro-miljoenen viel ook niet tegen. Is het dan inderdaad eind goed, al goed, zoals ex-staatssecretaris Van Leeuwen op zijn laatste werkdag aangaf?

Zoals zo vaak in de Nederlandse politiek, is het antwoord op deze eenvoudige vraag eigenlijk niet te geven. Het advies van de MDW-werkgroep ‘Veilen en andere allocatiemechanismen’ om toch vooral de doelstelling van de verdelingsoperatie duidelijk te maken is niet opgevolgd.¹ In plaats van te discussiëren over de doelstellingen van het mediabeleid, en dan vooral over de vraag wat de goede verhouding van commerciële en niet-commerciële media zou moeten zijn, boog de politiek zich vooral over een vraag die eerder door de specialisten beantwoord zou moeten worden: veilen of een vergelijkende toets?

Zonder te weten wat de doelstelling van de verdelingsoperatie is, kan zo’n discussie natuurlijk alleen maar verzanden in oneigenlijke argumenten. Dat is dan ook gebeurd. Veilen zou leiden tot situaties waar alleen de grootte van de portemonnee zou tellen; cultuurpolitiek zou alleen via een vergelijkende toets gevoerd kunnen worden.² Volgens de commerciële partijen zou een veiling slechts tot veel ruis (in plaats van muziek) op de radio leiden. Toen de keuze min of meer op een toets was gevallen, en de ambtenaren al een ontwerp voor een voorlopige toets hadden ontworpen en de toets bovendien vrijwel tot een verdeling had geleid, kwam de rechter tussen de partijen staan met het oordeel dat er toch geveild moest worden, en wel voor 1 juni. Het kabinet Balkenende-I rangeerde via een handige juridische truc het dossier toch weer op het spoor van een toets. Maar nu waren commerciële partijen opeens weer bang dat ze het slachtoffer van bureaucratische willekeur zouden worden.

Resultaat van al het gehannes is dat er een verdelingsmechanisme gekozen is waar niemand ooit ervaring mee heeft opgedaan en waarvan de eigenschappen zowel theoretisch als experimenteel volstrekt onduidelijk zijn. Het mechanisme voor de vrije kavels³ bestond uit verschillende onderdelen: een formele toets waarin onder andere de antecedenten van een bieder werden nagetrokken (hieraan moest voldaan worden om tot de toets toegelaten te worden), een toets op haalbaarheid van het ingediende

¹ Zie Ministerie van Economische Zaken, *MDW-veilen en andere allocatiemechanismen*, Den Haag, maart 2002; en M.C.W. Janssen (red.), *Auctioning public assets. Analysis and alternatives*, Cambridge University Press, 2003, te verschijnen.

² Cultuurpolitiek kan ook heel goed op een andere manier gevoerd worden. Als de overheid vindt dat er een station voor klassieke muziek, of een station voor minderheidsgroepen moet komen (en indien deze stations zonder maatregelen van overheidswege geen kans zouden maken een frequentie te winnen) kan zij dit eenvoudig bewerkstelligen met een zogenaamde “gekleurde veiling”. In zo’n veiling worden één of meer frequenties gereserveerd voor een specifiek type van radioprogramma’s.

³ De programmering van de radiostations die deze kavels zouden winnen hoefde niet aan een bepaald profiel te voldoen.

bedrijfsplan (hierop kon een '0' of een '+' gescoord worden) en het financiële bod (op elk kavel kon een ander geldbedrag worden uitgebracht). Voor de geclausuleerde kavels werd nog extra getoetst op programmatische voornemens. De bidders mochten ten hoogste één vrij en één geclausuleerd kavel winnen en zij moesten vooraf hun preferentieschema opgeven. De toets was zodanig opgezet dat de aanvragers van wie het bedrijfsplan met een '+' beoordeeld zou worden hoger in rangorde zouden eindigen dan de aanvragers die met een '0' beoordeeld zouden worden, ongeacht de hoogte van de financiële biedingen. Bij gelijke score op het bedrijfsplan zou de speler met het hoogste financiële bod als hoogste in rangorde beoordeeld worden. De toewijzingsprocedure bestond uit verschillende rondes. In de eerste ronde werd voor alle kavels bepaald of de hoogst in rang geëindigde speler aan dat kavel zijn eerste voorkeur had gegeven. Zo ja, dan werd de speler en het kavel uit de procedure gehaald. Zo nee, dan werd de speler en het kavel in de procedure gelaten. In de tweede ronde werd voor elk overgebleven kavel opnieuw de rangorde tussen de (nog in de procedure zijnde) spelers vastgesteld. De spelers die in deze ronde op een kavel als hoogste geëindigd waren kregen dit kavel toebedeeld mits zij hieraan een eerste of tweede voorkeur hadden gegeven. Deze spelers werden vervolgens uit de procedure gehaald. De derde en verdere rondes waren identiek aan de tweede, met dit verschil dat de minimale vereiste voorkeur iedere ronde met één voorkeursnummer werd verhoogd. Dus in de derde ronde moest een hoogst in rang geëindigde speler minimaal een derde voorkeur aan het betreffende kavel hebben gegeven om het kavel toegewezen te krijgen. De procedure eindigde als verdere verdeling niet meer mogelijk was.

Samen met Vladimir Karamychev zijn wij nu al maanden aan het knobbelen hoe het optimale biedgedrag voor het gekozen ontwerp er uitziet. Wij hebben hierbij aangenomen dat voor de vrije kavels materieel alleen het financiële bod telt.⁴ De eerste resultaten wijzen er op dat zo'n optimale biedregel er helemaal niet is!⁵ Het beste dat winstmaximaliserende bedrijven kunnen doen is een dobbelsteen gooien en min of meer willekeurig een bod bepalen.⁶ Dit is, enigszins eufemistisch uitgedrukt, geen wenselijke eigenschap van een verdelingsmechanisme.

⁴ Onder de aanname dat de condities duidelijk zijn waaronder een bedrijfsplan met een '+' beoordeeld wordt, moet het schrijven van een goed bedrijfsplan voor de grote popstations geen probleem zijn; zij hebben immers de financiële middelen om een goed accountantsbureau in de arm te nemen.

⁵ Dit geldt, niet alleen gegeven de regels zoals die voor deze toets golden, maar ook meer in het algemeen. Cruciaal voor het resultaat is niet zozeer de gekozen allocatieregels, maar veeleer het feit dat meerdere kavels tegelijkertijd verdeeld worden via een gesloten-bod procedure, de bidders slechts één kavel mogen winnen en de winnaars hun eigen bod moeten betalen.

⁶ In speltheoretische termen: er bestaat geen evenwicht in zuivere strategieën.

Het door de overheid gehanteerde mechanisme kan bovendien tot inefficiënties leiden. De belangrijkste reden voor inefficiëntie is hierin gelegen dat voorkeuren een ordinale grootheid zijn, terwijl *willingness to pay* (waardering)⁷ en bod cardinale grootheden zijn.⁸ Door efficiëntie op een ordinale schaal te bereiken hoef je zeker nog geen efficiëntie op een cardinale schaal te bereiken.

We zullen dit probleem illustreren met een zo eenvoudig mogelijk voorbeeld. Stel eens dat alle partijen (S1 t/m S4) dezelfde ordinale waardering hebben: kavel A wordt meer gewaardeerd, dan kavel B, etc. Stel bovendien eens dat alle partijen de helft van hun waardering bieden op alle kavels. Dit betekent dat de biedingen en de winstmarges (surplussen) aan elkaar gelijk zijn, namelijk beiden gelijk aan de helft van de waarderingen. Dit is in een voorbeeld in onderstaande tabellen weergegeven.⁹

Tabel 1: waarderingmatrix

| | S1 | S2 | S3 | S4 |
|---|-----|-----|-----|-----|
| A | 200 | 180 | 170 | 160 |
| B | 190 | 160 | 140 | 120 |
| C | 180 | 140 | 110 | 80 |
| D | 170 | 120 | 80 | 40 |

Tabel 2: bied- en winstmargematrix

| | S1 | S2 | S3 | S4 |
|---|-----|----|----|----|
| A | 100 | 90 | 85 | 80 |
| B | 95 | 80 | 70 | 60 |
| C | 90 | 70 | 55 | 40 |
| D | 85 | 60 | 40 | 20 |

Als we nu de door de overheid gekozen procedure volgen, dan komt de volgende toewijzing tot stand: partij 1 krijgt kavel A tegen een prijs van 100 (en heeft een surplus van 100), etc. (zie onderstaande tabel).

⁷ Met waardering worden de winsten bedoeld die een radio-station gedurende de licentieperiode verwacht te maken. Deze winsten worden voor een belangrijk deel bepaald door de verwachte reclame-inkomsten. De waardering geeft aan hoeveel een station maximaal bereid is voor een kavel te betalen.

⁸ Bij het vergelijken van ordinale grootheden telt alleen wie groter is en wie kleiner. Het verschil tussen of de som van twee ordinale grootheden heeft geen specifieke betekenis. Een voorbeeld is temperatuur: je kunt wel zeggen of iets warmer of kouder is, maar aangezien temperatuur in Celsius of Fahrenheit gemeten kan worden betekent dat 1 graad meer of minder geen echte betekenis heeft. Cardinale grootheden zijn grootheden waar het verschil tussen en de som van grootheden wel degelijk een betekenis heeft.

⁹ De gebruikte getallen zijn fictief (maar op voorhand niet onrealistisch) en zijn alleen bedoeld om ons punt te maken. De precieze getallen zijn niet zozeer van belang. Ook met andere getallenvoorbeelden kan ons punt gemaakt worden.

Tabel 3: toewijzingsmatrix met bod en (identieke) winstmarge

| | S1 | S2 | S3 | S4 |
|---|-----|----|----|----|
| A | 100 | | | |
| B | | 80 | | |
| C | | | 55 | |
| D | | | | 20 |

Het totale surplus wat zo ontstaat is: $100+80+55+20 = 255$ en dit is ook de totale opbrengst. Deze toewijzing is echter inefficiënt. Stel dat we de kavels verdelen volgens onderstaande tabel (tegen een prijs die in de desbetreffende cel van tabel 4 vermeld staat):

Tabel 4: toewijzingsmatrix met bod

| | S1 | S2 | S3 | S4 |
|---|----|----|----|-----|
| A | | | | 130 |
| B | | | 75 | |
| C | | 50 | | |
| D | 60 | | | |

Het is eenvoudig in te zien dat alle spelers deze toewijzing met bijbehorende prijzen prefereren boven de eerdere toewijzing. Immers, iedere speler krijgt een surplus dat 10 hoger is dan het surplus volgens de vorige allocatie. De totale opbrengst voor de overheid is ook hoger, namelijk 315.

Een ander punt waaruit het gebrekkige ontwerp blijkt is dat één van de kavels (de frequentie bestemd voor klassieke muziek) onverdeeld is gebleven. Als er iets van de doelstellingen duidelijk is geworden in de loop der tijd, dan is het wel dat de overheid de beschikbare frequenties zo goed mogelijk wilde gebruiken. Dit was één van de hoofdredenen om de ether opnieuw in te delen.

Mogelijk zijn er ook inefficiënties opgetreden vanwege het feit dat de overheid vooraf niet precies duidelijk had gemaakt wanneer een bedrijf een '0' en wanneer een '+' op het bedrijfsplan zou scoren. Zo kon het gebeuren dat Sky Radio met een lager financieel bod dan Radio 538 (maar met een hogere score op het bedrijfsplan) de oude FM-frequentie van Radio 538 inpikte nadat het haar eigen oude FM-frequentie had verloren aan Noordzee FM. Hetzelfde overkwam Radio 10 FM. Hoewel het meer dan Sky Radio had geboden op het kavel bestemd voor niet-recente bijzondere muziek (de 'Gouwe Ouwe' zender) zag zij deze frequentie toch aan haar neus voorbij gaan, omdat het 'slechts' een '0' had gescoord op het bedrijfsplan terwijl Sky met een '+' werd beoordeeld. Indien vooraf duidelijker was geweest onder welke condities een '+' gescoord zou worden op het bedrijfsplan, dan zou Radio 538 mogelijk haar oude FM-frequentie hebben behouden en zou Radio 10 FM mogelijk wel in de prijzen gevallen zijn. Beide bedrijven zouden namelijk een beter bedrijfsplan geschreven hebben. De toets op de haalbaarheid van het ingediende bedrijfsplan blijft overigens altijd iets arbitrairs houden.

Het is de ambtenaren van de ministeries overigens niet geheel aan te rekenen dat dit ontwerp er uiteindelijk is uitgekomen. Immers, na al het politieke gemanoeuvreren en het lobbyen van de commerciële partijen, moest en zou er een vergelijkende toets (een schoonheidswedstrijd) komen. Als je dan pas na gaat nadenken over de criteria waarop getoetst moet worden, kom je al gauw tot de ontdekking dat (zeker voor de felbegeerde popzenders) er weinig anders overblijft dan het financiële bod: immers, wie is de overheid om te bepalen dat Sky Radio mooiere muziek uitzendt dan Radio 538 of Yorin, of omgekeerd? Omdat het verdelingsmechanisme toch zoveel mogelijk op een toets moest lijken (daar was het lobbyproces uiteindelijk op uitgekomen), moesten de financiële biedingen tegelijkertijd binnen zijn met alle andere ingevulde documenten. Hierdoor ontstond voor de commerciële partijen een mechanisme waarin een optimaal bod haast onmogelijk is vast te stellen en voor de overheid een uitkomst waarin ze vooralsnog met een frequentie blijft zitten.¹⁰

Lobbyen in de polder...wat een gemodder.

Maarten Janssen is hoogleraar Micro-economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en medeoprichter van Erasmus Competition and Regulation Institute (ECRI), Emiel Maasland is als onderzoeker verbonden aan ECRI.

janssen@few.eur.nl

emaasland@few.eur.nl

¹⁰ De overheid heeft inmiddels een nieuwe verdelingsprocedure uitgeschreven voor het klassieke kavel. Het is niet verrassend dat Talpa Radio International (het radiobedrijf van John de Mol dat eigenaar is van Noordzee FM en Radio 10 FM) en VRON BV (het moederbedrijf van Radio 538) nu wel opeens interesse getoond hebben voor dit kavel. Beide bedrijven (Talpa met North Sea Jazz FM en VRON met Classic4U) willen namelijk voorkomen dat zij een concurrent voor hun popzenders erbij krijgen. De overheid heeft namelijk bepaald dat, indien er onvoldoende gekwalificeerde belangstelling voor geclausuleerd gebruik bestaat, het kavel alsnog voor ongeclausuleerd gebruik bestemd zal worden.