

8 Bloed, zweet en tranen: De radiomarkt en de verdeling van de commerciële radiofrequenties*

Emiel Maasland[†], Sander Onderstal[‡] & Paul Rutten[§]

Samenvatting

In mei 2003 verleende de Nederlandse overheid radiofrequenties aan commerciële radiostations via een vergelijkende toets. In dit hoofdstuk kijken we terug op het politieke gemanoeuvreren en de lobby van de commerciële partijen die aan de verdeling voorafging. Ook analyseren we in hoeverre de vergelijkende toets heeft bijgedragen aan het borgen van publieke belangen, en of niet beter voor een ander allocatiemechanisme gekozen had kunnen worden. We komen tot de conclusie dat (1) het politieke proces vloeiender zou zijn verlopen als het debat was gegaan over de doelen van de verdeling en niet over het verdelingsmechanisme zelf, (2) het gekozen mechanisme niet alle publieke belangen heeft geborgd en (3) met eenvoudige veranderingen aan het mechanisme betere resultaten zouden kunnen zijn behaald.

8.1 Inleiding

Het is alweer meer dan twee jaar geleden dat de vergelijkende toets voor commerciële radio plaatshad. Echter, tot op de dag van vandaag houdt de toets de gemoederen in de radiosector bezig. Dit viel te verwachten: een vergelijkende toets (ook wel *beauty contest* geheten) heeft altijd iets arbitrairs in zich, in tegenstelling tot een veiling. In 1959 pleitte Nobelprijswinnaar Ronald Coase reeds om het radiospectrum te veilen.¹ Een veiling zou het schaarsteprobleem namelijk efficiënt oplossen.

* De auteurs bedanken Inge Groot, Adriaan Soeteven en de redacteurs, Wilfred Dolfma en Richard Nahuis, voor commentaar op eerdere versies. De titel is geïnspireerd op Hazes (2002).

[†] SEOR, Erasmus Universiteit Rotterdam, Postbus 1738, 3000 DR Rotterdam, tel. 010-4081513, emaasland@few.eur.nl, www.seor.nl/ecri/staff/emiel.html.

[‡] Universiteit van Amsterdam, Faculteit der Economische Wetenschappen en Econometrie, Roetersstraat 11, 1018 WB Amsterdam, tel. 020-5257161, onderstal@uva.nl, www.fee.uva.nl/pp/onderstal.

[§] Hogeschool INHOLLAND, Postbus 558, 2003 RN Haarlem, tel. 023-5412174, Paul.Rutten@INHOLLAND.nl.

¹ Zie Coase (1959).

Vlak na de toets ontstond vooral ophef omdat verliezende partijen niet begrepen waarom zij verloren hadden. Een groot aantal partijen heeft de uitkomst van de toets bij de rechter aangevochten, echter zonder succes. Later kwamen er geluiden uit de sector dat de radiostations in financieel zwaar weer terecht waren gekomen als gevolg van de toets. Deze geluiden werden versterkt door een rapport dat door KPMG in 2004 werd uitgebracht. De toets zou volgens KPMG bovendien geleid hebben tot een eenvormig radiolandschap waarin vrijwel elk station hetzelfde uitzendt. In juni dit jaar stond Slam!FM nog voor de rechter. Slam!FM zou zich namelijk niet aan de voorwaarden houden waaronder zij een frequentie in de toets verkregen heeft: slechts 7,5% van de tijd mag aan hits besteed worden. Slam!FM had bedacht dat remixen van hits geen hits waren, maar werd door de rechter in het ongelijk gesteld. Ook in juni van dit jaar publiceerden Berenschot & Van Doorne (2005a, b) een evaluatie voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Berenschot & Van Doorne concludeerden dat de vergelijkende toets niet in alle opzichten heeft geleid tot een efficiënte en effectieve verdeling van de frequenties. Daarnaast kwamen zij, net zoals KPMG, tot de conclusie dat de radiostations hoogstwaarschijnlijk teveel hebben betaald voor hun licenties.

De vraag rijst nu: Had het beter gekund? Volgens het MDW-rapport *Veilen en andere allocatiemechanismen* uit 2002 is het belangrijk dat de overheid in het politieke proces naar een verdeling toe eerst aan de hand van publieke belangen de doelen zo scherp mogelijk formuleert. Pas daarna komt de vraag aan bod wat het beste verdelingsmechanisme is.² We splitsen daarom de vraag of er verbeteringen mogelijk zijn in de verdeling van commerciële radiofrequenties op in drie onderzoeksvragen: (1) wat zijn de publieke belangen in de radiomarkt, en hoe kan de overheid ingrijpen om eventueel marktfalen op te lossen?,³ (2) hoe verliep het politieke proces dat resulteerde in de vergelijkende toets van 2003 en welke verbeteringen zijn mogelijk?,⁴ en (3) in hoeverre heeft de vergelijkende toets voor commerciële radio bijgedragen aan het borgen van publieke belangen en waar zijn hier verbeteringen mogelijk? Deze drie vragen beantwoorden we respectievelijk in paragrafen 8.2, 8.3 en 8.4. In paragraaf 8.5 doen we een aantal concrete beleidsaanbevelingen.

8.2 De radiomarkt en de publieke belangen

De radiomarkt kan het beste beschreven worden als een *two-sided market*:⁵ een radiostation is een platform waar adverteerders en luisteraars elkaar ontmoeten. De luisteraar betaalt geen prijs voor het radioprogramma waarnaar hij luistert, terwijl adverteerders wel betalen om hun reclameboodschappen uit te zenden. In

² Zie Ministerie van Economische Zaken (2002) en Janssen (2004).

³ De doelstellingen en uitgangspunten van de vergelijkende toets refereren aan publieke belangen.

⁴ Deze tweede onderzoeksvraag is met name interessant omdat deze vraag niet aan bod gekomen is in de evaluatie van Berenschot & Van Doorne (2005, a, b).

⁵ Zie bijvoorbeeld Armstrong (2004).

paragraaf 8.2.1 beschrijven we de (commerciële) radiomarkt in meer detail. In paragraaf 8.2.2 noemen we enkele publieke belangen die een rol spelen in deze markt,⁶ en geven we aan waar de markt faalt. In paragraaf 8.2.3 bespreken we mogelijk overheidsbeleid dat dit marktfalen op zou kunnen lossen.⁷

8.2.1 Beschrijving van de markt

Commerciële radiostations zijn voor de noodzakelijke revenuen direct afhankelijk van adverteerders en indirect van luisteraars. Om de opbrengsten op hun markt te optimaliseren ontwikkelen radiostations een programma-aanbod gericht op groepen luisteraars die voor adverteerders aantrekkelijk zijn. Dat zijn vooral de zogenaamde jonge boodschappers, mensen in de leeftijdsgroep van 20 tot 49 jaar. Daarnaast geldt voor radio de groep van 15 tot 19 jaar als interessant. Dat zijn luisteraars die zich goed door het medium muziekradio laten aanspreken en voor wie de keuzes voor bepaalde producten en merken nog niet vastliggen. Voor aanbieders van allerlei lifestyleproducten en -diensten die jongeren voor het eerst gaan inkopen (financiële dienstverlening, telecommunicatie) is radio dan ook een geschikt advertentiemedium. Daarentegen staan groepen die over weinig koopkracht beschikken niet hoog op het lijstje van de inkopers van reclamezendtijd, zoals weinig koopkrachtige 50-plussers. Commerciële stations die zich op deze groep toelegden met bijvoorbeeld Nederlandstalige volkse muziek bleek geen lang leven beschoren te zijn, zo laat de recente Nederlandse radiohistorie zien.

Tabel 8.1 Bruto mediabestedingen in Nederland publieke en commerciële radio 1996-2003.

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Totaal (€mln.)	148	191	217	246	309	293	328	386
Commerciële Radio	69	113	135	147	195	190	216	256
Aandeel Commercie (%)	46,6	59,2	62,2	59,8	63,1	64,8	65,9	66,3

Bron: BBC De Media en Reclame Bank, in Berenschot & Van Doorne (2005a).

Volgens Tabel 8.1 heeft de advertentiemarkt voor radio zich in het voorbije decennium voorspoedig en gestaag ontwikkeld, waarbij het aandeel van de commerciële aanbieders aanmerkelijk is toegenomen. Het totale volume van de radio-advertentiemarkt in 2003 is groot en groeiend: €386 miljoen in 2003, bijna

⁶ Zie WRR (2005) voor een uitgebreider overzicht van publieke doelen in mediamarkten.

⁷ Zie ook Canoy et al. (2005).

een verdriedubbeling sinds 1996. Dat maakt het aantrekkelijk om tot de radiomarkt toe te treden. Er zijn bovendien veel enthousiastelingen die wel iets zien in een carrière als radiomaker. Dat uitte zich in het verleden in de grote aantallen piratenstations die illegaal uitzendingen verzorgden omdat ze geen formele toestemming voor het gebruik van etherfrequenties bezaten. Momenteel zijn er ettelijke honderden lokale publieke en enkele tientallen lokale commerciële stations in Nederland actief. Potentiële nieuwe partijen ondervinden echter toetredingsbarrières. Die zitten hem niet in de initiële kosten voor een radiostation: deze zijn zeer bescheiden en nemen alleen maar af door de ontwikkeling van technologie. De grootste barrière die startende bedrijven op de radiomarkt moeten overwinnen is het verkrijgen van toegang tot de ether. Immers, slechts wanneer radiostations op die wijze te beluisteren zijn, kunnen ze een respectabel aantal luisteraars bereiken. De overheid moet dus een manier vinden om de schaarse frequenties te verdelen over het grote aantal (potentiële) aanbieders.

De radiomarkt kent verder grote onzekerheid over welke nieuwe producten zullen aanslaan: het *nobody knows*-principe (Caves, 2000). Om de onzekerheid te reduceren zoeken radio-exploitanten naar formats die hun succes hebben bewezen en naar presentatoren van wie bekend is dat ze een groot publiek aanspreken. In weerwil van deze strategieën gericht op het reduceren van onzekerheid blijft het moeilijk, in het bijzonder voor nieuwkomers, om de mate van succes te voorspellen. Dat maakt het rationeel bieden in een procedure waarin frequenties verdeeld worden moeilijk. Berenschot & Van Doorne (2005a) beargumenteren dat over de gehele linie de economische realiteit minder rooskleurig blijkt dan verschillende radio-exploitanten in hun ingediende businessplannen hebben aangegeven.⁸

Om de risico's die voortvloeien uit het *nobody knows*-principe te spreiden, volgen verschillende commerciële radiostations een *cross media*-strategie: Concerns nemen radio op als één van de media- en entertainmentmarkten die ze bedienen.⁹ Dat geldt in Nederland onder andere duidelijk voor Bertelsmann/RTL (radio¹⁰ en TV), Talpa (radio¹¹, TV en muziekitgeverij) en Financieel Dagblad (radio¹² en kranten). Ook nichespeler Slam!FM is onderdeel van de bredere portfolio van moederbedrijf ID&T dat actief is binnen de dancemuziek met onder meer de organisatie van mega-evenementen en het uitbrengen van muziek op geluidsdragers. De waarde die met radiostations wordt gecreëerd bestaat dus niet louter uit de opbrengsten uit reclame, maar ook uit de synergie die gecreëerd wordt binnen een *cross media*-strategie. Zo kan naast het spreiden van risico's

⁸ Het kan echter ook zo zijn dat bieders om strategische redenen de toekomst rooskleurig hebben voorgesteld: optimistische bedrijfsplannen hadden een grote kans een kavel in de wacht te slepen. Zie ook paragraaf 8.4.

⁹ Zie Dolfsma (2005).

¹⁰ Yorin FM en RTL FM.

¹¹ Radio 538 en Radio 10 Gold.

¹² BNR Nieuwsradio.

radio nuttig zijn om merkwaaarde te genereren die in een bredere context door de eigenaren te gelde gemaakt kan worden op andere markten.

8.2.2 *Publieke belangen*

De overheid kan ingrijpen in de radiomarkt om publieke belangen te borgen. In de Mediawet zijn de publieke belangen voor wat betreft de omroep op verschillende manieren belegd. Conform artikel 13c van de Mediawet heeft de publieke omroep de taak om een pluriform en kwalitatief hoogstaand aanbod voor programma's te verzorgen. Ook moet hij zich richten op een breed en algemeen publiek. In artikel 71 van diezelfde Mediawet wordt de commerciële omroep aangesproken. Anders dan bij de publieke omroep zijn de taken die geassocieerd kunnen worden met het dienen van publieke belangen voor de commerciële omroep niet expliciet geformuleerd. Daarentegen zijn er wel concrete voorschriften ten aanzien van programma's. Dat geldt bijvoorbeeld voor de eis dat het uitgezonden programma voor ten minste veertig procent uit oorspronkelijk Nederlands- of Friestalige programmaonderdelen bestaat. Ook is het aandeel van reclame in de programma's, en daarbinnen de hoeveelheid telewinkelen, streng geregeld.

Het is echter niet eenvoudig om uit bestaande wet- en regelgeving af te leiden welke publieke belangen er in de radiomarkt spelen die overheidsingrijpen rechtvaardigen. We zetten daarom een aantal mogelijk publieke belangen op een rij.

Pluriformiteit

Pluriformiteit houdt in dat de radiomarkt een groot deel van de smaken bedient en dat verschillende invalshoeken en opinies aan bod komen. De 'vrije markt' garandeert niet per definitie dat het aanbod pluriform genoeg is. De markt faalt als populaire formats worden gedupliceerd (Steiner, 1952) terwijl formats die een kleine doelgroep bedienen niet worden aangeboden (Spence & Owen, 1977). Denk, ter illustratie, aan een radiomarkt met twee aanbieders waar 80% van de luisteraars van popmuziek houdt, en 20% van klassieke muziek. Omdat de aantallen luisteraars de advertentie-inkomsten bepalen, zullen beide aanbieders popmuziek aanbieden, terwijl het sociaal optimaal is als één van hen klassieke muziek draait. Analoog merken Anderson & Coate (2005) op dat er marktfalen kan ontstaan als de advertentiewaarde van een luisteraar niet overeenkomt met de sociale waarde.¹³ Eerder gaven we aan dat niet-kapitaalkrachtige 50-plussers een weinig interessante doelgroep zijn voor adverteerders. Formats die alleen aantrekkelijk voor deze groep zijn (zoals Nederlandstalige volkse muziek) zullen

¹³ Zie ook Meijdam & Nahuis (2005).

daarmee niet worden aangeboden, hoewel dat vanuit welvaartsoptiek wel wenselijk kan zijn.

Kwaliteit

Waar pluriformiteit vooral gaat over horizontale kwaliteit ('smaken verschillen') bespreken we hier verticale kwaliteit ('hoe meer hoe beter'): accurate fileberichten, betrouwbaar nieuws, goede geluidskwaliteit, enz. Verticale kwaliteit hangt nauw samen met 'pluraliteit': een groot aantal concurrerende radiostations. Een monopolist heeft weinig redenen om een hoge kwaliteit aan te bieden: Zijn luisteraars kunnen niet wegzappen naar een concurrent, in tegenstelling tot een radiostation in een competitieve markt.¹⁴ Hierbij zij opgemerkt dat pluraliteit (van de aanbieders) geen pluriformiteit (van het aanbod) genereert. Het is eerder omgekeerd: een monopolistische aanbieder zal een grotere productdiversiteit realiseren omdat hij geen marktaandeel op zijn populaire zender verliest als hij een niche bedient. In het bovenstaande voorbeeld zullen twee oligopolisten popmuziek uitzenden om zo 40% van het publiek te bedienen, terwijl een monopolist 100% van de markt bereikt als hij zowel pop als klassiek aanbiedt.

Kostenefficiëntie

Een andere doelstelling is kostenefficiëntie, d.w.z., de aanbieders opereren tegen zo laag mogelijke kosten. De markt kan ook hier falen als er te weinig concurrentiedruk is, of als frequenties in handen komen van kosteninefficiënte partijen.

Overdracht van winsten

Het is van belang dat de radioaanbieders een deel van hun winsten overdragen aan de overheid. Als dat gebeurt via een lumpsumbetaling in bijvoorbeeld een veiling, dan hoeft de overheid minder verstorende belastingen te heffen om haar beleid te volbrengen. Ballard et al. (1985) schatten dat elke euro belastinggeld die de overheid heft, een welvaartsverlies van tussen de 17 en 56 eurocent impliceert.

8.2.3 Overheidsbeleid

¹⁴ Canoy & Onderstal (2003).

Op alle bovenstaande publieke belangen kan de markt falen. Welk overheidsbeleid kan het marktfalen oplossen?

Publieke omroep

De overheid kan een deel van de radiofrequenties in eigen hand houden als de markt een te weinig pluriform aanbod genereert. Binnen het bestek en de probleemstelling van deze bijdrage past echter geen weging van wat een publieke omroep zou moeten doen en wat commerciële radiostations. We nemen de bestaande verhouding tussen publieke en commerciële radio als gegeven.

Formats definiëren

Als de vrije markt te weinig pluriformiteit opbrengt, kan de overheid commerciële zenders clausuleren zodat ook bepaalde niches worden bediend. Dat is in de vergelijkende toets van 2003 gebeurd. Overigens kan de overheid ook falen wanneer ze formats definieert. Ten eerste is het de vraag of de overheid voldoende expertise in huis heeft om de maatschappelijk meest wenselijke formats te kiezen. Ten tweede kan het kostbaar zijn om het format van radiostations te monitoren. Tot slot kan clausulering innovatie belemmeren: Volgens De Bijl (2005) prikkelt vrije toegang bedrijven veel meer tot effectief en slim gebruik van het spectrum.

Marktmacht inperken

We zagen dat te weinig concurrentie kan leiden tot lage kwaliteit. Hoewel volgens de Mededingingswet misbruik van marktmacht verboden is, is het beter om te voorkomen dat partijen marktmacht krijgen.¹⁵ In de vergelijkende toets van 2003 heeft de overheid dat gedaan door te eisen dat elke partij ten hoogste één vrij en één geclausuleerd kavel in de wacht mag slepen.

Een efficiënt allocatiemechanisme

Een allocatiemechanisme is efficiënt als de kavels in handen komen van de bidders die er het meest voor over hebben. In de radiomarkt is efficiëntie een

¹⁵ Canoy & Onderstal (2003) en Motta (2004).

nastrevenswaardig doel. Ten eerste is de bieder die het meest voor een kavel overheeft degene die de meeste reclame-inkomsten verwacht te werven, en hij kan deze reclame-inkomsten alleen aantrekken als zijn radiozender een grote groep luisteraars weet te boeien. Bovendien is de betalingsbereidheid het hoogst bij de meest kostenefficiënte bedrijven. Een randvoorwaarde is wel dat er voldoende concurrentie in de radiomarkt is, omdat een bieder ook bereid kan zijn veel te betalen enkel en alleen om marktmacht in stand te houden, wat ongewenst is.¹⁶

Een allocatiemechanisme met een financieel bod

Om twee redenen is het voor de overheid van belang dat een verdelingsmechanisme geld in de schatkist brengt. Ten eerste hoeft de overheid, zoals gezegd, minder versturende belastingen te heffen. Ten tweede dwingt een financieel bod een bieder 'to put his money where his mouth is', zodat het bod een afspiegeling is van zijn waarde, waarmee de kans op een efficiënte allocatie groot is.¹⁷

Een allocatiemechanisme dat niet gevoelig is voor de 'winner's curse'

De *winner's curse* (de vloek van de winnaar) treedt op als een bieder meer voor een kavel betaalt dan wat het achteraf waard blijkt. De *winner's curse* kan bijvoorbeeld optreden in een nieuwe markt die met veel onzekerheid is omgeven. Zo menen verschillende analisten dat in een aantal landen telecombedrijven meer voor UMTS-licenties hebben betaald dan dat ze uiteindelijk zullen opleveren. Het is onduidelijk of de radiomarkt veel onzekerheid kent. In ieder geval verschuiven marktaandelen van het ene op het andere jaar nauwelijks¹⁸ en groeien de advertentie-inkomsten stabiel (zie Tabel 8.1). Toch is de kans op de *winner's curse* aanwezig. Een bedrijf weet immers niet wie zijn concurrenten uiteindelijk gaan worden, zeker omdat ongeclausuleerde kavels kunnen veranderen in vrije kavels. Verder bevatten sommige geclausuleerde kavels een nieuwe radioformule (zoals recente bijzondere muziek), zodat het voor bidders gissen is naar de winstgevendheid ervan (het *nobody knows*-principe).¹⁹

Het voorkomen van de *winner's curse* kan in de eerste plaats van belang zijn omdat een bedrijf failliet kan gaan, wat de ongewenste situatie kan opleveren dat een zender voor een aanzienlijke tijd uit de lucht is en een frequentiepakket onbezet blijft. Ten tweede kunnen winnaars pogingen gaan ondernemen om te heronderhandelen met de overheid, of naar de rechter stappen om de uitkomst

¹⁶ Canoy & Onderstal (2003) en Hoppe, et al. (2005).

¹⁷ Ausubel & Cramton (1999).

¹⁸ Berenschot & Van Doorne (2005a).

¹⁹ Dat was het mogelijke gevolg van de toets die we in paragraaf 8.4 nader bespreken.

van het allocatiemechanisme aan te vechten zoals Slam!FM dat de beslissing aanvocht dat remixen van hits geen hits zouden zijn. Merk op dat er een spanning kan zijn tussen het doel van een hoge opbrengst van het verdelingsmechanisme en het voorkomen van de *winner's curse*.²⁰

²⁰ Zie ook Bennett & Canoy (2000) voor de gevolgen van overbieden.

8.3 Struikelgang naar de ‘vergelijkende toets’

Economen hebben twee theorieën over overheidsingrijpen: de *public interest*-theorie en de *private interest*-theorie.²¹ De eerste theorie geeft aan dat de overheid datgene doet wat maatschappelijk wenselijk is (ze lost bijvoorbeeld marktfalen op, zoals we in de vorige paragraaf zagen). Volgens de *private interest*-theorie doet de overheid vooral wat belangengroepen haar influisteren. Bij de radioveiling lijken beide theorieën op te gaan: De eis dat elk bedrijf maar één vrij kavel mag winnen is waarschijnlijk maatschappelijk wenselijk, terwijl de overheid ook oor lijkt te hebben gehad voor de belangen van de zittende partijen in tegenstelling tot die van diffusere belangengroepen zoals luisteraars, adverteerders en potentiële nieuwkomers.²² In deze paragraaf bekijken we hoe de vergelijkende toets van 2003 tot stand is gekomen, welke rol belangengroepen daarbij hebben gespeeld en hoe de toets geëvalueerd is.

De opmaat naar de verdeling van etherfrequenties in 2003 is bijzonder lang geweest. Na een aantal experimentele vergunningen voor het gebruik van etherfrequenties door enkele commerciële radiostations verdeelde het toenmalige Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur in 1993 een beperkt aantal frequenties via een vergelijkende toets. Een tweetal pakketten voor FM-omroep (Radio Noordzee en Classic FM) en een drietal voor AM-omroep (Radio 10 Gold, Holland FM en AM Nieuwsbeheer) komt in 1993 terecht bij een vijftal verschillende aanbieders. Een aantal stations dat achter het net viste bij de verdeling (Sky Radio en Radio 538) vocht de uitkomst met succes bij de rechter aan en verschaftte zich op die wijze alsnog toegang tot de ether. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat zag zich voor de taak geplaatst frequenties vrij te maken om deze stations te faciliteren.

De nare ervaringen met de vergelijkende toets en de succesvolle veiling van GSM-frequenties waren voor de overheid aanleiding om voor de aanstaande herverdeling van omroepfrequenties naar het veilinginstrument te grijpen. De goed georganiseerde lobby van de commerciële radiosector zorgde echter telkens voor uitstel.²³ Daarmee openbaarde zich een tweespalt in de Nederlandse radiosector. De gevestigde partijen die over een frequentie beschikt en die baat hadden bij verder uitstel van een verdeling stonden tegenover een aantal nieuwkomers zonder FM-frequentie, die zich met het vorderen van de tijd steeds meer op achterstand geplaatst zagen. De commerciële radiosector stelde bijvoorbeeld de voorwaarde dat de overheid het spectrum efficiënter zou moeten indelen. Gedurende het jaren durende *zero base* onderzoek behielden de zittende partijen hun frequentie. Uit dat onderzoek kwam inderdaad naar voren dat de ethercapaciteit aanzienlijk kon worden uitgebreid: naar negen pakketten voor

²¹ Zie bijvoorbeeld Viscusi et al. (2005).

²² Zie ook Van Damme (2003).

²³ Zie onder meer Rutten et al. (1997).

landelijke commerciële radio en een groot aantal voor niet-landelijke commerciële radio.

De sector bleef echter proberen de veiling van tafel te krijgen. Ze riep haar luisteraars op het politieke proces te verstoren door kamerleden en ministers veelvuldig te bestoken met e-mail en telefoontjes. Deze strategie werkte: De frequenties werden in 2003 niet in een veiling verdeeld maar in een vergelijkende toets, overigens tot ongenoegen van de zittende radiopartijen die hun frequenties wilden behouden. Tezelfdertijd ontbrak het bij het kabinet aan een inhoudelijke visie op toetsingscriteria die het predikaat 'vergelijkende toets' verdienden. Dit heeft uiteindelijk geleid tot een verdeling die voor een belangrijk deel het karakter heeft gehad van een éénrondeveiling (zie paragraaf 8.4). Ook bereikten de bestaande partijen dat het maximum toegestane aantal landelijke kavels per bedrijf van één naar twee werd verhoogd.

In de gehele procedure in aanloop naar de verdeling van 2003 beschikte de overheid over onvoldoende expertise om een succesvolle verdeling te kunnen realiseren. Mede daardoor werden haar argumenten overvleugeld door die van de sector die er keer op keer in slaagde via een sterke lobby de overheidsstrategie te doen stranden. Een niet geringe handicap van overheidswege vormden ook de voortdurende belangentegenstellingen tussen de betrokken departementen, waarvan de sector dankbaar gebruik heeft kunnen maken. Wat opvalt is dat in het gehele politieke proces de keuze voor het verdelingsmechanisme centraal stond; het debat over de doelstellingen van het frequentiebeleid werd niet gevoerd.

Twee jaar na de vergelijkende toets publiceerden Berenschot en Van Doorne (2005a,b) een evaluatie van de toets in opdracht van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. De evaluatie had echter uitsluitend betrekking op de directe voorgeschiedenis, uitvoering en resultaten van de vergelijkende toets.²⁴ De gebruikte vergelijkende toets is bijvoorbeeld niet vergeleken met andere allocatiemechanismen zoals veilingen.

8.4 De vergelijkende toets vergeleken

Zoals gezegd, besloot de overheid de frequenties te verdelen via een vergelijkende toets. In deze paragraaf geven we een analyse van die toets, en vergelijken we deze met verschillende veilingen. Zowel in een vergelijkende toets als in een veiling wijst de overheid de frequenties toe aan bedrijven op basis van hun biedingen. Het verschil tussen beide mechanismen is dat de biedingen in een veiling alleen plaatsvinden op objectieve dimensies (meestal de prijs), terwijl in een vergelijkende toets ook subjectieve elementen meetellen (zoals een indicatie van het programma dat het bedrijf gaat uitzenden). In paragrafen 8.4.1 en 8.4.2 bespreken we respectievelijk de regels en de uitkomst van de vergelijkende toets. In paragraaf 8.4.3 vergelijken we de toets met vier

²⁴ Verder reikte de onderzoeksopdracht van het ministerie niet.

veilingen op basis van (1) pluriformiteit (van het aanbod), (2) pluraliteit (van de aanbieders), (3) efficiëntie, (4) geldopbrengst en (5) de *winner's curse*.

8.4.1 De regels van het spel

We beschrijven alleen de regels voor de landelijke FM-kavels.²⁵ De overheid bood negen landelijke kavels aan met een vergunningenduur van acht jaar (en drie maanden), waarvan vijf geclausuleerde (nieuws, klassiek/jazz, Nederlandstalig, niet-recente bijzondere muziek ('Gouwe Ouwe'), en recente bijzondere muziek).²⁶ De vergelijkende toets bestaat uit een ontvankelijkheidstoets en een biedfase. In de ontvankelijkheidstoets worden de antecedenenten van iedere bidder nagetrokken. Een bidder die niet door deze toets heen komt, wordt niet toegelaten tot de biedfase. De toegelaten bidders kunnen in de biedfase op elk kavel een bod uitbrengen aan de hand van de volgende dimensies:

- Voornemens voor het uit te zenden programma (alleen voor de geclausuleerde kavels);
- Een bedrijfsplan; en
- Een financieel bod.

Hoewel bidders ten hoogste één vrij en één geclausuleerd kavel kunnen winnen, mogen ze op elk kavel een bod uitbrengen. Indien de bidders op meer dan één vrij kavel een bod uitbrengen dan moeten zij een voorkeurranglijst van deze kavels opgeven. Hetzelfde geldt voor de geclausuleerde kavels.

De uitkomst van de toets wordt als volgt bepaald. Bij het bedrijfsplan en het programma krijgt elk bod een '+' als het boven het gemiddelde uitsteekt en een '0' in andere gevallen. Een bidder wint een kavel als hij de enige is met een '+' voor het programma (ongeacht wat zijn bod is op de andere twee dimensies). Wanneer meer bidders een '+' scoren op het programma, dan telt het bedrijfsplan als beslissend criterium. Als verschillende bidders een '+' scoren op zowel het programma als het bedrijfsplan, dan geeft het financiële bod de doorslag. Bij gelijke biedingen beslist het lot. Met andere woorden, de veilingmeester maakt een rangorde van alle biedingen door deze 'lexicografisch' te ordenen op respectievelijk het programma, het bedrijfsplan en het financiële bod.

De allocatieregels bepalen vervolgens welke speler welk kavel wint. De allocatie wordt achtereenvolgens toegepast op de geclausuleerde en vrije kavels.²⁷ In stap

²⁵ Zie Staatscourant (2003).

²⁶ Naast deze 9 landelijke FM-frequenties werden er 26 niet-landelijke FM-frequenties en 12 AM-frequenties verdeeld.

²⁷ Als een geclausuleerd kavel onverdeeld blijft dan wijzigt de bestemming van dit kavel naar ongeclausuleerd en wordt het in de verdelingsprocedure voor de vrije kavels opgenomen. Partijen konden vooraf op een eventueel vrijvallend geclausuleerd kavel een bod uitbrengen.

één van het allocatieproces wordt voor alle kavels bepaald of de hoogst in rang geëindigde speler aan dat kavel zijn eerste voorkeur heeft gegeven. Zo ja, dan wordt (worden) deze speler(s) en de betreffende kavel(s) uit de procedure gehaald. In stap twee wordt 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 in rangorde eindigen krijgen dit kavel toegewezen, mits zij hieraan een eerste of tweede voorkeur hebben gegeven. Deze spelers worden vervolgens uit de procedure gehaald. Dit proces herhaalt zich totdat alle kavels zijn toegewezen. Daarbij wordt in elke stap de minimaal vereiste voorkeur met één verhoogd. De winnaars betalen in acht jaarlijkse termijnen éénachtste van hun financiële bod.

Een voorbeeld verheldert de allocatieregel.²⁸ Stel er zijn vier bedrijven (1 t/m 4) die bieden op drie kavels (A, B en C). Voor het gemak nemen we aan dat alle kavels ongeclausuleerd zijn en dat alle bedrijven op alle kavels een ‘+’ scoren op het bedrijfsplan (of een ‘0’, dat is equivalent). Het financiële bod geeft daarmee de doorslag. De biedingen zijn als volgt:

Tabel 8.2 Biedmatrix

	Bedrijf 1	Bedrijf 2	Bedrijf 3	Bedrijf 4
Kavel A	21	19	17	9
Kavel B	20	17	14	8
Kavel C	19	15	11	7

Alle bedrijven bieden dus het hoogst op kavel A, het laagst op kavel C, en kavel B zit er tussenin. Laten we aannemen dat alle bidders kavel A (B) [C] ook als eerste (tweede) [derde] voorkeur hebben opgegeven. In de eerste iteratie van de allocatieregel wordt voor alle kavels bepaald welk bedrijf het hoogst in rang geëindigd is (in dit geval het hoogste bod heeft uitgebracht). Bedrijf 1 heeft van alle bedrijven voor alle kavels het hoogste bod uitgebracht. Omdat bedrijf 1 aan kavel A de hoogste voorkeur heeft gegeven, wint dit bedrijf kavel A. Bedrijf 1 en kavel A worden vervolgens uit de procedure gehaald. Eenvoudig is in te zien dat bedrijven 2 en 3 respectievelijk kavels B en C in de wacht slepen in respectievelijk de tweede en derde iteratie.

²⁸ Dit voorbeeld is gebaseerd op Janssen & Maasland (2003).

8.4.2 De uitkomst

Onderstaande tabel geeft aan welke kavels aan welke bedrijven zijn toegewezen.

Kavel	Kleur'	Winnaar	Zender	Opbrengst (€ mln.)
A1	Ongeclausuleerd	Sky Radio Ltd. ¹	Sky Radio 101 FM	56,025
A3	Ongeclausuleerd	Publimusic B.V. ²	Noordzee FM ³	80,400
A6	Ongeclausuleerd	VRON B.V.	Radio 538 ⁴	57,000
A7	Ongeclausuleerd	Yorin FM B.V.	Yorin FM ⁵	32,892
A2	Niet-recente bijzondere muziek	Sky Radio Ltd.	Gouwe Ouwe Zender ⁶	33,600
A4	Nieuws	BNR Nieuwsradio B.V.	BNR Nieuwsradio	1,320
A5	Recente bijzon- dere muziek	<i>ID&T Radio B.V.</i>	ID&T Radio ⁷	2,500
A8 ⁸	Klassieke muziek of jazz-muziek	<i>Arrow Classic Rock Radio B.V.</i>	Arrow Smooth Jazz ⁹	8,000
A9	Nederlandstalige muziek	Holland FM B.V.	RTL FM ¹⁰	22,936

¹ Sky Radio Ltd. maakt deel uit van Rupert Murdochs News Corporation.

² Ten tijde van de verdeling was Publimusic B.V. in handen van Talpa Management B.V.

³ Inmiddels verkocht aan de Belgische onderneming De Persgroep.

⁴ Inmiddels verkocht aan Talpa Radio Nederland B.V. van John de Mol.

⁵ Yorin FM maakt deel uit van de Holland Media Groep (nu: RTL Nederland), een dochterbedrijf van het Duitse Bertelsmann.

⁶ Dit station is gestart onder de naam Radio 103. Vanaf 31 augustus 2003 zendt dit station uit als Radio Veronica.

⁷ ID&T Radio heet sinds februari 2005 Slam!FM.

⁸ Dit kavel is in de vergelijkende toets onverdeeld gebleven. In een aanvullende vergelijkende toets in november 2003 kwam dit kavel uiteindelijk in handen van Arrow Classic Rock Radio B.V.

⁹ Deze zender heet tegenwoordig Arrow Jazz FM.

¹⁰ RTL FM maakt deel uit van de Holland Media Groep (nu: RTL Nederland), een dochterbedrijf van het Duitse Bertelsmann.

De cursief gedrukte winnaars zijn nieuwkomers die voorheen nog geen FM-frequentie hadden.²⁹ Zes bedrijven (Samoma Uitgevers Digitaal Ontwikkeling B.V., NRG Nederlandse Radio Groep B.V., Radio 10 B.V., Sport Radio Frequentie B.V., Distrined B.V. en FinnPage Oy) vielen voor wat betreft deze landelijke FM-frequentiepakketten buiten de prijzen. De totale opbrengst was €332 miljoen.³⁰ Dit bedrag ligt iets boven de jaarlijkse advertentie-inkomsten voor commerciële radio (€256 miljoen in 2003).³¹

8.4.3 Analyse

Naar aanleiding van de publieke belangen die we in paragraaf 8.2 bespraken, concentreren we ons op de volgende doelstellingen voor het verdelingsmechanisme van de radiofrequenties: (1) pluriformiteit (van het aanbod), (2) pluraliteit (van de aanbieders), (3) efficiëntie, (4) geldopbrengst en (5) het voorkomen van de *winner's curse*. In deze analyse leggen we de vergelijkende toets naast vier 'gekleurde' veilingen.³² In een gekleurde veiling wijst de overheid de kavels alleen toe op basis van een financieel bod, al kan ze wel eisen stellen aan ieder kavel ('de kleur'). We nemen aan dat dit de minimumeisen zijn die de overheid in de vergelijkende toets van 2003 heeft opgelegd. Verder blijft de restrictie in stand dat elke partij maar één vrij en één geclausuleerd kavel in de wacht mag slepen. We beschouwen vier veilingtypen:

- Een veiling met dezelfde regels als de vergelijkende toets waarbij niet op programma en bedrijfsplan geboden kan worden;
- De simultane meerrondeveiling. In deze veiling kunnen gegadigden in verschillende ronden simultaan bieden op alle kavels met de restrictie dat zij in iedere ronde ten hoogste op één vrij en één geclausuleerd kavel een bod uitbrengen. De bidders drijven de prijzen van de kavels op, totdat op geen van de kavels een hoger bod wordt uitgebracht;³³

²⁹ Merk op dat de vier ongeclausuleerde kavels terechtgekomen zijn bij de bestaande partijen. De partijen zijn echter onderling wel van frequentie gewisseld. Van de winnaars van de geclausuleerde kavels zijn Business Nieuwsradio B.V., Sky Radio Ltd. en Holland FM B.V. bestaande partijen. Business Nieuwsradio B.V. is als nieuwszender teruggekeerd. Sky Radio Ltd. zendt nu 'Gouwe Ouwe'-nummers uit via Radio Veronica (in plaats van klassieke muziek via Classic FM). Holland FM B.V. (nu RTL Nederland) heeft er (naast Yorin FM) middels RTL FM een landelijke FM-frequentie bij gekregen en is dus ook een bestaande partij. ID&T Radio B.V. en Arrow Classic Rock Radio B.V. zijn nieuwkomers.

³⁰ Dat is inclusief de opbrengst voor de niet-landelijke kavels, voor de AM-frequenties en de opbrengst van de aanvullende vergelijkende toets (onder meer het bedrag dat Arrow Classic Rock B.V. betaalde voor het overgebleven landelijke kavel). Merk op dat het geclausuleerde kavel A2 meer heeft opgeleverd dan het vrije kavel A7.

³¹ Berenschot & Van Doorne (2005a).

³² In zijn hoedanigheid van staatssecretaris van Cultuur en Media stelde Rick van der Ploeg een gekleurde veiling voor.

³³ Cramton (2006) beschrijft en analyseert deze regels in meer detail.

- Een *right to choose*-veiling. De kavels worden in een serie van veilingen verkocht. De winnaar van elke veiling heeft het recht te kiezen uit de overgebleven kavels;³⁴
- Een combinatorische veiling. Bieders kunnen niet alleen bieden op individuele kavels maar ook op de combinatie van een vrij en een geclausuleerd kavel. Een bidder kan bijvoorbeeld een bod van €10 miljoen uitbrengen op het pakket {A1, A2}.³⁵

Aan de hand van het voorbeeld uit Tabel 8.2 vergelijken we eerst de toets van 2003 met een simultane meerrondeveiling. De eigenschappen van de toets zijn niet bekend (praktisch, theoretisch, of in laboratoriumexperimenten), maar laten we aannemen dat alle bedrijven op alle kavels de helft van hun waarde bieden.

De waardematrix is daarmee:

	Bedrijf 1	Bedrijf 2	Bedrijf 3	Bedrijf 4
Kavel A	42	38	34	18
Kavel B	40	34	28	16
Kavel C	38	30	22	14

De uitkomst van de toets kan als volgt worden weergegeven:

	Bedrijf 1	Bedrijf 2	Bedrijf 3
Kavel A	21 (21)		
Kavel B		17 (17)	
Kavel C			11 (11)

De kavels worden toegewezen aan de bedrijven waarbij in de kolom getallen staan. Het eerste getal geeft aan hoeveel de winnaar betaalt, het tweede de winst voor een bidder.

Een simultane meerrondeveiling levert de volgende allocatie op:³⁶

	Bedrijf 1	Bedrijf 2	Bedrijf 3
Kavel A			20 (14)
Kavel B		16 (18)	
Kavel C	14 (24)		

³⁴ Goeree, et al. (2004) beschrijven en analyseren deze veiling in meer detail.

³⁵ Cramton, et al. (2006) beschrijven en analyseren deze veiling in meer detail.

³⁶ We zijn uitgegaan van 'straightforward bidding'. Zie Börgers & Dustmann (2005).

'Straightforward bidding' houdt in dat een bidder in iedere ronde op dat kavel biedt waarvoor het verschil tussen de waarde van het betreffende kavel voor deze bidder en de dan geldende prijs het grootst is.

Zowel de totale opbrengst (50) als de winst voor de bieders (56) en het gerealiseerde totale surplus (106) is hoger in de simultane meerrondeveilingen dan in de gebruikte systematiek (49, 49 en 98).

Tabel 8.3 breidt de analyse uit naar alle vier de gekleurde veilingen en alle vijf bovengenoemde doelstellingen. Hoe meer plussen (minnen), hoe beter (slechter) het allocatiemechanisme scoort in vergelijking met de toets van 2003. Een '0' geeft een gelijke score aan. Scores tussen () en [] hebben respectievelijk betrekking op een situatie met weinig concurrentie om de kavels en veel synergieën tussen de kavels.

Tabel 8.3 Evaluatie allocatiemechanismen.

	Pluriformiteit	Pluraliteit	Efficiëntie	Opbrengsten	Voorkomen <i>winner's curse</i>
Toets van 2003	0	0	0 (0) [0]	0 (0) [0]	0
Toets van 2003 zonder subjectieve elementen	-	0	+ (+) [+]	+ (+) [+]	?
Simultane meerrondeveiling	-	0	+++ (++) [++]	+++ (-) [++]	?
<i>Right to choose</i> -veiling	-	0	++ (++) [++]	++ (++) [+]	?
Combinatorische veiling	-	-	++ (++) [+++]	++ (++) [+++]	?

Hieronder gaan we dieper op de resultaten van deze tabel in.

Pluriformiteit (van het aanbod)

De pluriformiteit lijkt toegenomen te zijn na de toets van 2003. Tegenover het verlies van een klassieke zender (Classic FM heeft geen kavel gewonnen) staat er een nieuwe jazz-zender (Arrow Smooth Jazz) en een zender met dance- en clubmuziek (ID&T Radio). Ook Berenschot & Van Doorne (2005a) komen tot deze conclusie op basis van een classificatie van formats die eerder door Rutten & Van Bockxmeer (2002) is toegepast. Het allocatiemechanisme draagt echter weinig bij aan de pluriformiteit: In een gekleurde veiling zou de verscheidenheid hooguit iets minder groot zijn geweest als de overheid dezelfde kavelindeling had gehanteerd. Ook is het aantal frequenties voor commerciële radio-omroep ten opzichte van de oude situatie toegenomen.

Pluraliteit (van de aanbieders)

Het impliciete doel om marktmacht te voorkomen c.q. concurrentie te bevorderen is in 2003 in die zin gehaald omdat er toetreding is geweest, al kan het wel zo zijn dat Sky Radio en HMG de concurrentie beperkt hebben door uit *pre-emption*-motieven een geclausuleerd kavel te kopen om zo te voorkomen dat een andere partij een vrij kavel wint.³⁷ Op voorhand scoren alle gekleurde veilingen even goed als de toets van 2003, met uitzondering van een combinatorische veiling. Een combinatorische veiling maakt het bieders makkelijker synergieën tussen kavels te realiseren wat ten koste kan gaan van pluraliteit. Een combinatorische veiling maakt het immers eenvoudiger om *pre-emptively* een geclausuleerd kavel te kopen.

Efficiëntie

Het is twijfelachtig of de toets van 2003 het meest efficiënte mechanisme is. Om te beginnen verstoren de subjectieve elementen (programma en bedrijfsplan) de efficiëntie aanzienlijk. Omdat vooraf niet helder was wanneer bidders voor deze onderdelen een '+' of een '0' zouden scoren, was de toets weinig transparant,³⁸ zodat de kans dat het meest efficiënte bedrijf zou winnen klein was. Zo pikte Sky Radio de oude FM-frequentie van Radio 538 (kavel A1) in nadat het haar eigen oude FM-frequentie (kavel A3) had verloren aan Noordzee FM. De allocatie is mogelijk inefficiënt omdat een 'zittende partij' waarschijnlijk meer voor zijn eigen frequentie overheeft dan een ander.³⁹ Een uitzondering op deze regel vormt een nieuwe partij die een *cross media*-strategie volgt (zie paragraaf 8.2) en die er veel voor overheeft om op de radiozender reclame te maken voor zijn overige media-activiteiten. Ook zag Radio 10 FM het 'Gouwe Ouwe'-kavel aan haar neus voorbij gaan ondanks het feit dat zij een hoger financieel bod had uitgebracht dan Sky Radio. Radio 10 FM had echter 'slechts' een '0' gescoord op het programmatische voornemen terwijl Sky Radio met een '+' werd beoordeeld. Indien vooraf duidelijker was geweest onder welke condities een '+' gescoord zou worden op het programmatische voornemen en het bedrijfsplan, dan zou Radio 538 mogelijk haar oude FM-frequentie hebben behouden en zou Radio 10 FM wel in de prijzen gevallen zijn. Radio 538 en Radio 10 FM zouden namelijk een beter programmatisch plan/bedrijfsplan geschreven hebben.

Verder levert het 'alles of niets'-karakter van de score een te ongenueanceerd beeld op van het bod op beide dimensies. Het kan immers efficiënter zijn dat een bedrijf wint met een hoog financieel bod en een '0'-score voor een behoorlijk goed programma dan een bedrijf met een erg laag financieel bod en een

³⁷ Een geclausuleerd kavel kon vrijvallen als er niet op geboden werd.

³⁸ Janssen & Maasland (2003), Berenschot & Van Doorne (2005a).

³⁹ Achteraf gezien lijkt de waarde van een specifieke frequentie echter niet al te groot te zijn. De luisteraars blijken namelijk de zender te volgen en niet de frequentie.

programma dat net een ‘+’ scoort. Een verbetering is bijvoorbeeld mogelijk door bedrijven bonuspunten te laten scoren voor de kwaliteit van hun programma. Tegenover elk bonuspunt staat een verlaging van het bedrag dat de winnaar voor het kavel betaalt. Daarnaast geven Berenschot & Van Doorne (2005a) aan dat er “bedrijfsplannen [zijn] beoordeeld met een ‘plus’ waarvan [...] het verwachte marktaandeel uit het bedrijfsplan ver achterblijft bij het tot dusver gerealiseerde marktaandeel [...]” De dimensie ‘bedrijfsplan’ levert dus vooral *cheap talk* en draagt daarmee niet bij aan een efficiënte toewijzing van de kavels.

Ook uit het gedrag van de bidders tijdens en na de veiling blijkt dat de allocatie niet efficiënt was. Zo bleef een kavel in eerste instantie onverdeeld en werden kavels aan derden doorverkocht.⁴⁰ Een andere indicatie van inefficiëntie is dat het geclausuleerde kavel A2 voor een hoger bedrag van de hand is gegaan dan het vrije kavel A7.

Volgens de literatuur is een simultane meerrondeveiling van alle verdelingsmechanismen het meest efficiënt onder de voorwaarde dat (1) er voldoende concurrentie om de kavels is en (2) er geen sterke synergieën tussen de kavels bestaan.⁴¹ Wanneer voorwaarde (1) niet geldig is, kan een *right to choose*-veiling te prefereren zijn, terwijl een combinatorische veiling een geschikt mechanisme is als aan voorwaarde (2) niet voldaan is. Het is inderdaad mogelijk dat er weinig concurrentie om (een deel van) de kavels is. Zittende partijen zouden dan bijvoorbeeld stilzwijgend kunnen afspreken alleen op de kavels te bieden die ze in de vorige periode in handen hadden. Een *right to choose*-veiling maakt een dergelijke stilzwijgende overeenkomst instabiel, omdat er op elk kavel slechts eenmalig een bod wordt uitgebracht, in tegenstelling tot een simultane meerrondeveiling. Een combinatorische veiling ligt voor de hand wanneer er sprake is van sterke synergieën tussen de kavels. Een bedrijf met twee zenders zou bijvoorbeeld meer adverteerders kunnen aantrekken doordat zij adverteerders combinatiekorting kan geven wanneer zij op beide zenders adverteren.

Opbrengsten

Vanwege de nauwe relatie tussen efficiëntie en veilingopbrengsten is de simultane meerrondeveiling de veilingvorm die over het algemeen de hoogste opbrengst zal garanderen. Uitzonderingen zijn wederom sterke synergieën tussen de kavels (dan ligt een combinatorische veiling voor de hand) en weinig concurrentie om de kavels (dan kan een *right to choose*-veiling beter zijn). Bij weinig concurrentie kan de opbrengst in een simultane meerrondeveiling juist

⁴⁰ Het feit dat een kavel in eerste instantie onverdeeld bleef lag overigens ook aan het irrationale biedgedrag van de bedrijven. De regels van het spel bleken blijkbaar te ingewikkeld.

⁴¹ Cramton (2006).

zeer laag zijn. Zo betaalden in verschillende UMTS-veilingen in Europa de winnaars niet veel meer dan de minimumprijs.⁴²

De winner's curse

Onduidelijk is of het *first price*-karakter van de toets van 2003 de kans op de *winner's curse* vergroot ten opzichte van een simultane meerrondeveiling. Berenschot & Van Doorne (2005a) geven aan dat *first price*-veilingen gevoelig zijn voor de *winner's curse* omdat bidders geen informatie kunnen onttrekken aan de biedingen van anderen (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de simultane meerrondeveiling). Echter, in hun biedgedrag zullen rationele bidders daar rekening mee houden en voorzichtig bieden zodat de kans op overbieden juist klein is. In een laboratoriumexperiment observeren Goeree, et al.(2005) in ieder geval dat *first price*-veilingen minder gevoelig zijn voor de *winner's curse* dan een simultane meerrondeveiling. Verder onderzoek moet uitwijzen hoe robuust dit resultaat is. Zijn bidders in de toets van 2003 ten prooi gevallen aan de *winner's curse*, zoals KPMG (2004) en Berenschot & Van Doorne (2005a) aangeven? Helemaal overtuigend is hun analyse niet. Ze baseren zich slechts op interviews met radiostations, zonder met concrete winst- of verliescijfers te komen.

8.5 Conclusies en beleidsaanbevelingen

In deze paragraaf trekken we lessen voor de radiomarkt, het politieke proces en het allocatiemechanisme. Deze lessen volgen respectievelijk uit paragrafen 8.2, 8.3 en 8.4.

Met betrekking tot de radiomarkt leren we het volgende. Een debat over de publieke belangen in de radiomarkt kan verhelderend werken. Uit zo'n debat zou naar voren moeten komen welke doelen zouden moeten gelden voor publieke en welke voor commerciële radio. Uit bestaande wet- en regelgeving valt dit niet af te leiden. Wanneer de doelen helder zijn, ligt een kosten-batenanalyse van de publieke radio voor de hand. Een eventuele conclusie dat de publieke omroep kleiner gemaakt zou moeten worden zou de problemen rondom de verdeling van commerciële radiofrequenties voor een groot deel op kunnen lossen: er zal immers minder schaarste aan commerciële radiofrequenties zijn.

Een goed politiek proces vertaalt vervolgens de conclusies van het debat in verstandig beleid. Concreet kent het politieke proces de volgende aandachtspunten. Het is beter wanneer de overheid zich vooral bezig zou houden met de vraag welke publieke belangen zij met de verdeling wil borgen. Ze kan

⁴² Zie bijvoorbeeld Van Damme (2002).

zich vervolgens laten adviseren door specialisten over de vraag welk verdelingsmechanisme de publieke belangen het beste borgt. Op deze manier is het best te voorkomen dat het publieke debat verzandt in oneigenlijke argumenten. Alleen met een heldere visie kan een sterke lobby vanuit de sector gecounterd worden. Dit heeft als positief gevolg dat meer tijd aan het ontwerp van het uiteindelijke verdelingsmechanisme (inclusief experimentele toetsing daarvan) besteed kan worden. Van belang is verder dat de overheid de lessen die uit voorgaande evaluaties naar voren zijn gekomen, ter harte neemt.⁴³

Uit onze evaluatie van het allocatiemechanisme zijn de volgende lessen te leren. Om te beginnen kan de dimensie 'bedrijfsplan' beter naar de ontvankelijkheidstoets worden verplaatst, zodat alleen financieel gezonde bedrijven tot de biedfase worden toegelaten. In plaats van bedrijven een bod te laten doen op deze dimensie, kan een bankgarantie voldoende zijn. Daarnaast kan het element 'programma' een betere rol spelen als bedrijven bonuspunten kunnen scoren waarbij tegenover elk bonuspunt een verlaging van het bedrag zou staan dat de winnaar voor het kavel zou betalen. Het kan echter ook voldoende zijn voor de geclausuleerde kavels minimumeisen op te stellen om vervolgens een gekleurde veiling te organiseren. Dit verhoogt de transparantie van het allocatiemechanisme aanzienlijk, zodat de kans op een efficiënte allocatie toeneemt. Een simultane meerrondeveiling ligt dan het meest voor de hand, mits er voldoende concurrentie om de kavels is (anders is een *right to choose*-veiling beter) en er geen sterke synergieën tussen de kavels zijn (anders heeft een combinatorische veiling de voorkeur). Nader onderzoek moet uitwijzen of aan deze voorwaarden voldaan is. *Last, but not least*, de eigenschappen van de vergelijkende toets van 2003 waren niet bekend (praktisch, theoretisch, of in laboratoriumexperimenten). Dit levert voor zowel de overheid als de bidders onnodige risico's op. Het verdient aanbeveling om het mechanisme uitvoerig te bestuderen alvorens het in te zetten.

⁴³ Dit lijkt de overheid voornamelijk niet te doen. Het kabinet concludeert uit de evaluatie van Berenschot & Van Doorne (2005a,b) dat de verdeling van 2003 *in voldoende mate* aan de in de uitwerking geformuleerde doelstellingen heeft voldaan (zie Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2005, p. 6), daar waar Berenschot & Van Doorne zelf tot de conclusie komen dat de vergelijkende toets *niet in alle opzichten* heeft geleid tot een efficiënte en effectieve verdeling van de frequenties.

Referenties

- Anderson, S.P. & S. Coate (2005), "Market Provision of Broadcasting: A Welfare Analysis", *Review of Economic Studies* (te verschijnen).
- Armstrong, M. (2004), "Two-Sided Markets: Economic Theory and Policy Implications", ENCORE position paper, te downloaden via www.encore.nl/publications.php?single=true&id=25.
- Ausubel, L.M. & P. Cramton (1999), "The Optimality of Being Efficient", Working paper, University of Maryland.
- Ballard, C.L., J.B. Shoven & J. Whalley (1985), "General Equilibrium Computations of the Marginal Welfare Costs of Taxes in the United States", *American Economic Review*, 75, 128-138.
- Bennett, M. & M. Canoy (2000), "Auctions and Precautions: Overbidding in Spectrum Auctions and its Possible Impact", CPB Werkdocument 127, Den Haag.
- Berenschot & Van Doorne (2005a), "Op de golven: Evaluatie uitgifte van radiofrequenties voor commerciële radio in 2003", [Eindrapport]. Rapport voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, Utrecht, 8 februari 2005.
- Berenschot & Van Doorne (2005b), "Op de golven: Evaluatie uitgifte van radiofrequenties voor commerciële radio in 2003", [Bijlagen]. Rapport voor het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht, 8 februari 2005.
- Bijl, P.W.J. de (2005), "Radiospectrum zonder schaarste", *Economisch Statistische Berichten*, 90, 4460, 230-231, 20 mei 2005.
- Börgers, T., & C. Dustmann (2005), "Strange Bids: Bidding Behaviour in the United Kingdom's Third Generation Spectrum Auction", *Economic Journal*, 115, 551-578.
- Canoy, M., R. Nahuis & D. Waagmeester (2005), "De creativiteit van de markt; verkenning van de rol van de overheid bij creatieve industrieën". CPB Document 90, Den Haag.
- Canoy, M. & S. Onderstal (2003), "Tight Oligopolies: In Search of Proportionate Remedies", CPB Document 29, Den Haag.
- Caves, R.E. (2000), *Creative industries: contracts between art and commerce*, Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- Coase, R. (1959), "The Federal Communications Commission", *Journal of Law and Economics*, 2, 1-40.
- Cramton P. (2006), "Simultaneous Ascending Auctions", Cramton, P., Y. Shoman & R. Steinberg (ed.) (2006), *Combinatorial Auctions*, Cambridge, Mass.: MIT Press (te verschijnen).
- Cramton, P., Y. Shoman & R. Steinberg (ed.) (2006), *Combinatorial Auctions*. Cambridge, Mass.: MIT Press (te verschijnen).
- Damme, E.E.C. van (2002), "The European UMTS-Auctions", *European Economic Review*, 46, 846-869.
- Damme, E.E.C. van (2003), "Radiostilte", Column in *Het Algemeen Dagblad*, 29 maart 2003.

- Dolfsma, W. (2005), "Some Economics of Internet Content", in Soete, L. & B. ter Weel (ed.), *The Economics of the Digital Society*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Goeree, J.K., T. Offerman & A. Schram (2005), "Using First-Price Auctions to Sell Heterogeneous Licenses", *International Journal of Industrial Organization* (te verschijnen).
- Goeree, J.K., C.R. Plott & J. Wooders (2004), "Bidders' Choice Auctions: Raising Revenues through the Right to Choose", *Journal of the European Economic Association*, 2, 504-515.
- Hazes, A. (2002), "Zij gelooft in mij", in Hazes, A. (ed.) *Strijdlustig*, EMI re-ords.
- Hoppe, H., P. Jehiel & B. Moldovanu (2005), "License Auctions and Market Structure", *Journal of Economics and Management Strategy* (te verschijnen).
- Janssen, M.C.W. (ed.) (2004), *Auctioning Public Assets: Analysis and Alternatives*, Cambridge, UK; New York: Cambridge University Press.
- Janssen, M.C.W. & E. Maasland (2003), "Lobbyen in de ether", *I&I: Nieuwe Media in Perspectief*, 21, 5, 18-21.
- KPMG (2004), "Tijd om te kiezen: Een verkenning van het Nederlandse radiolandschap een jaar na de frequentieverdeling". Amstelveen, oktober 2004.
- Mediawet per 1 januari 2004 (Stb. 1987, 249) (laatstelijk gewijzigd bij wet van 23 februari 2004 (Stb. 94) in verband met verlaging van de rijksomroepbijdrage).
- Meijdam, A.C., & R. Nahuis (2005), "De kijker de baas bij de publieke omroep", *Economisch Statistische Berichten*, 90, 4459, 208-210, 6 mei 2005.
- Ministerie van Economische Zaken (2002), "MDW-veilen en andere allocatie mechanismen", Den Haag, maart 2002.
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2005), Brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal betreffende evaluatie frequentie-uitgifte commerciële radio 2003, Den Haag, 6 juni 2005.
- Motta, M. (2004), *Competition Policy*, Cambridge; New York: Cambridge University Press.
- Rutten, P. & H. van Bockxmeer (2002), Notitie betreffende de inhoudelijke invulling van de bestemmingen voor landelijke FM-frequentiepakketten en criteria voor de differentiatie van aanvragen, Delft: TNO Strategie, Technologie en Beleid.
- Rutten, P., S. Maltha & A. van Stralen (1997), "De Nederlandse commerciële radio en de strijd om de ether", *Tijdschrift voor Communicatiewetenschap*, 25, 175-201.
- Spence, M. & B. Owen (1977), "Television Programming, Monopolistic Competition and Welfare", *Quarterly Journal of Economics*, 91, 103-126.
- Staatscourant (2003), "Regeling aanvraag en vergelijkende toets vergunningen commerciële radio-omroep 2003", 40, 19, 24 februari 2003.

- Steiner, P. (1952), "Program Patterns and Preferences, and the Workability of Competition in Radio Broadcasting", *Quarterly Journal of Economics*, 66, 194-223.
- Viscusi, W.K., J.E. Harrington & J.M. Vernon (2005), *Economics of Regulation and Antitrust*, Fourth Edition, Cambridge, Mass: MIT Press.
- WRR (2005), "Focus op functies: uitdagingen voor een toekomstbestendig mediabeleid", Rapport 71, Den Haag, Amsterdam: Amsterdam University Press.