



Lobbyen in de polderether

Auteur(s):

Janssen, M.C.W.

Hoogleraar micro-economie aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en medeoprichter van Erasmus Competition and Regulation Institute (ecri).

janssen@few.eur.nl**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4406, pagina 267, 13 juni 2003

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

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 kwamen als zittende partijen niet allemaal op hun oude stekkie terug, nieuwkomer rtl fm wist 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 opgevolgd¹. 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. 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 dat 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 kunnen 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 bestond uit verschillende onderdelen: een formele toets waarin onder andere de antecedenten van eenieder werden nagetrokken, een toets op de haalbaarheid van het ingediende bedrijfsplan en het financiële bod. In de praktijk telde alleen het financiële bod, aangezien vele bidders een positieve score op de formele toets en het bedrijfsplan kregen. Samen met Emiel Maasland en Vladimir Karamychev ben ik nu al maanden in mijn vrije uren aan het knobbelen hoe het optimale biedgedrag voor het gekozen ontwerp er uitziet. De eerste resultaten wijzen er op dat zo'n optimale biedregel er helemaal niet is! Het beste dat winstmaximaliserende bedrijven kunnen doen is een dubbelsteen gooien en min of meer willekeurig een bod bepalen². Dit is, enigszins eufemistisch uitgedrukt, geen wenselijke eigenschap van een verdelingsmechanisme. Een ander punt waaruit het gebrekkige ontwerp blijkt is dat een 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. Ik denk niet dat het de ambtenaren van de ministeries is 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 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 over blijft 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? Zeker voor de vrije kavels voor popzenders werd het een toets waar materieel alleen het financiële bod telde. 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 met een frequentie blijft zitten. Lobbyen in de polder...wat een gemodder.

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