

De voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20018
2500 EA DEN HAAG

Den Haag
6 juni 2005

Ons kenmerk
MLB/JZ/2005/25.612

Onderwerp
Evaluatie frequentie-uitgifte commerciële radio
2003

Bijlage(n)
Eindrapport Op de golven

Bij brief van 18 november 2003 (Kamerstukken II 2003-2004, 24095, nr. 156) en tijdens het algemeen overleg van 3 december 2003 (Kamerstukken II 2003-2004, 24095, nr. 160) heb ik, mede namens de minister van Economische Zaken, uw Kamer toegezegd de vergelijkende toets voor de verdeling van frequentieruimte voor commerciële radio 2003 te laten evalueren en de Kamer over de uitkomsten van de evaluatie te informeren. Deze evaluatie is onlangs afgerond. Hierbij bied ik u het door Berenschot, in samenwerking met Van Doorne, opgestelde eindrapport 'Op de golven' aan.

Berenschot is gevraagd te evalueren of de door de overheid beoogde doelstellingen bij de verdeling van frequentieruimte voor commerciële radio zijn bereikt en of de gehanteerde methode daartoe op een efficiënte manier heeft bijgedragen. De keuze van het toenmalige kabinet om de verdeling te laten plaats vinden door middel van een vergelijkende toets met een financieel bod dienden de onderzoekers daarbij als gegeven te beschouwen. Tevens is gevraagd aanbevelingen te doen voor toekomstige frequentieverdelingen voor commerciële omroep. Om een beter beeld te krijgen van de consequenties van de verdeling is besloten om de evaluatie niet meteen na de toezegging te laten starten, maar pas in de tweede helft van 2004.

1. (Reactie op) de evaluatie

Het rapport begint met de opmerking dat er sprake was van een moeizaam compromis waaraan hoge en ieder geval deels tegenstrijdige verwachtingen waren verbonden. Ook wordt de hoge tijdsdruk genoemd waaronder een en ander uitgevoerd diende te worden. Dat gegeven deze omstandigheden de toets tijdig is gerealiseerd, wordt door de onderzoekers als prestatie op zich beschouwd.

Het kabinet is van mening dat de vergelijkende toets er in is geslaagd om aan de verschillende belangen voldoende recht te doen. In de tot nu toe gevoerde procedures deelt de rechter die mening. Voor de radiomarkt was het belangrijk dat na jarenlange onzekerheid er voor langere tijd vergunningen zijn verleend.

Er wordt in het rapport uitgebreid ingegaan op het eenmalig bod en het risico van de 'winner's curse'. Deze 'winner's curse' kan zich volgens de onderzoekers niet alleen voordoen bij het financieel bod, maar ook bij het inhoudelijk programmatisch bod. De onderzoekers wijzen er echter op dat een marktpartij zelf verantwoordelijk is voor haar financiële en inhoudelijke bod. De onderzoekers achten het aannemelijk dat de 'winner's curse' zich heeft voorgedaan. Zij achten het goed denkbaar dat in de resterende vergunningperiode radio-omroepen hun station moeten verkopen of zelfs hun frequentie zullen moeten terug geven.

Bij allocatie van schaarse rechten, ongeacht het gehanteerde biedsysteem, wordt vaak gediscussieerd over het optreden van een 'winner's curse'. Het kabinet is zich daar bewust van geweest. In de beleidsvoornemens destijds is duidelijk uiteengezet waarom voor deze vorm van een vergelijkende toets met een financieel bod is gekozen. Daarbij is regelmatig gewaarschuwd voor het 'overbieden' op de inhoud. Door het bod onderdeel te laten zijn van het bedrijfsplan werden partijen verplicht te onderbouwen dat zij het uitgebrachte financieel bod gestand konden doen. Het is nu aan de vergunninghouders om door goed ondernemerschap (zoals de onderzoekers dat noemen) winstgevendheid te realiseren. Overigens is het in de commerciële radiomarkt zeer gebruikelijk dat stations worden gekocht en verkocht. Dat heeft zich direct na de verdeling ook nog voorgedaan en hoeft in de ogen van het kabinet geen directe relatie te hebben met de 'winner's curse'.

Van het bedrijfsplan stellen de onderzoekers dat dit een waarborg voor continuïteit kan betekenen en dat daarmee de niet serieus te nemen plannen te onderscheiden zijn van de serieuze. Zij stellen echter vraagtekens bij iedere verdergaande voorspelling over de continuïteit. Als voorbeeld wordt het voorspellen van marktaandeel genoemd. Het waarderen van bedrijfsplannen met een 'plus' heeft volgens de onderzoekers een beperkt nut gehad. Bovendien heeft het volgens hen geleid tot onzekerheid bij de aanvragers. Volgens de onderzoekers is een te grote nadruk op (bepaalde onderdelen van) het bedrijfsplan gelegd.

In de vergelijkende toets stond bij de geclausuleerde kavels het programmatisch voornemen voorop. Bij die kavels lag de nadruk dus niet op het bedrijfsplan. Het kabinet meende echter dat het in de commerciële radiomarkt mogelijk moest zijn om een onderscheid aan te brengen in voldoende onderbouwde bedrijfsplannen en goed onderbouwde bedrijfsplannen. Het ging daarbij niet om de mate van juistheid van voorspellingen, dat kan immers pas achteraf worden geconstateerd, maar meer om de mate van onderbouwing. Onderling vergeleken sprongen bepaalde bedrijfsplannen er daarbij bovenuit.

Over de gevraagde integriteitsverklaring merken de onderzoekers op dat deze slechts een symbolische betekenis heeft.

Het is de keuze van het kabinet geweest om een zeker normbesef onder de aandacht van aanvragers te brengen, zonder daar meteen de consequentie van het mogelijk intrekken van de vergunning aan te

verbinden. Daarbij speelden ook grondwettelijke overwegingen met betrekking tot de vrijheid van meningsuiting en de opvattingen van uw Kamer daarover een rol.

Aan de clausulering worden diverse bespiegelingen gewijd. Bij commerciële omroep kunnen zowel zakelijke als culturele overwegingen spelen. Clausulering biedt waarborgen, maar kan volgens het rapport ook leiden tot verstarring.

Bij de uitwerking van de vergelijkende toets en de clausulering van kavels (daaronder vallen ook de kavels voor niet-landelijke commerciële radio) is op voorhand al uitgesproken dat het niet de bedoeling was de voorwaarden zodanig te omschrijven dat er geen manoeuvreer-ruimte meer was voor de vergunninghouders. De clausulering gold als minimum-eis. Voor niet-landelijke kavels werd het onderscheid gezocht in een beperkte mate van regionale programmering. De uitkomsten zijn in die zin niet onverwacht omdat vooraf al bekend was dat er verschillende programmaformules konden voldoen aan de clausuleringscriteria.

In het rapport wordt er op gewezen dat de programmavoorschriften verschillend geïnterpreteerd kunnen worden. Dat had volgens de onderzoekers voorkomen kunnen worden als de onafhankelijke adviescommissie een uitgebreidere motivering bij de beoordeling had gegeven en het Commissariaat voor de Media eerder betrokken was geweest bij de voorbereiding.

Het gaat hier met name om het toezicht dat wordt gehouden op de programmavoorschriften. Het Commissariaat heeft samen met het Agentschap Telecom en na overleg met de vergunninghouders een beleidslijn opgesteld. Daarbij is gebleken dat sommige vergunninghouders een wat andere opvatting hadden over waaraan zij moesten voldoen. In het kader van de vraag- en antwoordprocedure, die vooraf ging aan het indienen van de aanvragen, is duidelijk gemaakt dat uiteindelijk het Commissariaat/AT bepalen wat de grenzen zijn van de programmavoorschriften (die weer zijn gebaseerd op de omschrijvingen van de clausuleringen). Daarover is bij de voorbereiding en uitwerking ook overleg gevoerd met de toezichthouders. Dat dit niet uit stukken blijkt, valt te verklaren uit de tijdsdruk die op het dossier rustte.

Overigens is de motivering van de adviescommissie tot nu toe voor de rechter geen reden geweest om een motiveringsgebrek te constateren.

Ten slotte wordt nog een opmerking gemaakt over de goodwill van frequenties. Een onderwerp dat ook in discussie is geweest bij de opzet van de verdelingssystematiek. De onderzoekers constateren dat het niet zozeer om de frequentie gaat, maar om het programma.

Die constatering wordt door het kabinet onderschreven.

2. Conclusies en aanbevelingen

De onderzoekers concluderen dat de beoogde doelen voor de verdeling slechts gedeeltelijk zijn gerealiseerd. Deze conclusie wordt gebaseerd op het nalopen van de algemene uitgangspunten die in de toelichting bij het in 2002 gewijzigde Frequentiebesluit zijn opgenomen. In de nadere uitwerking in ministeriële regelingen, die zijn vastgesteld op basis van het Frequentiebesluit, is er op enkele uitgangspunten (bv. pluriformiteit en pluraliteit) meer nadruk gelegd, dan op andere uitgangspunten

(bv. integriteit). Dat is in het eindrapport in de conclusie echter niet meegewogen. Het kabinet plaatst dan ook deze kanttekening bij de opmerking van de onderzoekers dat de vergelijkende toets niet in alle opzichten heeft geleid tot een efficiënte en effectieve verdeling van de frequenties.

Met betrekking tot de gedane aanbevelingen merkt het kabinet het volgende op.

Het eventueel optreden van een winner's curse is niet alleen afhankelijk van een mogelijk verkeerde inschatting van een aanvrager, maar vooral ook van economische ontwikkelingen die niet altijd goed te voorspellen zijn. Zie ook de discussie over de hoogte van de biedingen bij de UMTS-veiling, waar een simultane meerronde-veilingssysteem werd gehanteerd. Bij het hanteren van biedmethoden zullen de voor- en nadelen van de verschillende systemen tegen elkaar moeten worden afgewogen. Dat heeft het kabinet in dit geval ook gedaan. Het kabinet vat de aanbeveling op dit punt dan ook zodanig op dat de onderzoekers adviseren de afwegingen voor het hanteren van een bepaald biedsysteem te expliciteren. Dit zal het kabinet bij volgende verdelingen dan ook doen.

Onder punt 3 wordt ingegaan op de aanbevelingen inzake kwaliteitsdoelstellingen en de rol van het bedrijfsplan in een vergelijkende toets. In navolging van de aanbevelingen zullen de te hanteren criteria vooraf eenduidig kenbaar zijn en zich richten op bepaalde kwalitatieve aspecten uit het bedrijfsplan.

De aanbevelingen inzake voortrollende vergunningen zullen worden beoordeeld in het kader van de nieuwe Nota frequentiebeleid die in de zomer van 2005 zal worden uitgebracht.

Het voorafgaand toetsen op handhaafbaarheid door de toezichthouders is stand beleid. Zoals eerder aangegeven is dat ook bij de uitgifte in 2003 gebeurd. Gegeven de tijdsdruk is dat wellicht wat minder 'formeel' gegaan als door de onderzoekers wenselijk wordt geacht. Het gaat dan vooral over de traceerbaarheid van de afwegingen, die in dit geval werkendeweg in overleg met de toezichthouders werden gedaan.

3. Consequenties voor het TDAB-beleidsvoornemen

Bij brief van 31 maart 2005 (Kamerstukken II, 2004-2005, 24095, nr. 179) bent u geïnformeerd over het beleidsvoornemen inzake de vergunningverlening voor digitale radio (TDAB: Terrestrial Digital Audio Broadcasting). Daarbij is aangegeven dat het kabinet aanbevelingen uit het evaluatie-onderzoek die van belang zijn voor TDAB, in het kabinetsstandpunt over het evaluatie-onderzoek zichtbaar zal maken. De aanbevelingen van Berenschot bevatten een aantal goede suggesties voor de verdere uitwerking. Het kabinet meent dat de volgende elementen uit het rapport van belang zijn voor het beleidsvoornemen TDAB in aanvulling op de voornemens zoals aan uw Kamer in eerdergenoemde brief gecommuniceerd.

Rol bedrijfsplan

Het bedrijfsplan zal bij de TDAB-verdeling dienen als instrument om serieuze aanvragers van gelukszoekers te onderscheiden en is daarmee niet zozeer een toets op continuïteit. De vertreksituatie voor TDAB (markt, marktomstandigheden, allocatiedoelstellingen, tijdsdruk, uitgifte op multiplexniveau) is anders dan voor FM. Omdat het hier gaat om een startende markt, met alle onzekerheden van dien, zal er echter, anders dan bij de zero-base-verdeling, voor het totale bedrijfsplan geen waardering in de zin van voldoende of goed worden gegeven. Een bedrijfsplan moet voldoende onderbouwd zijn op basis van vooraf kenbare eenduidige criteria. Een voldoende onderbouwd bedrijfsplan is noodzakelijk voor het verkrijgen van een vergunning. In navolging van de aanbevelingen zullen de te hanteren criteria vooraf eenduidig kenbaar zijn en zich richten op bepaalde kwalitatieve aspecten uit het bedrijfsplan.

Financieel bod

Met de vergunningverlening voor TDAB beoogt het kabinet onder meer om de markt voor digitale radio in Nederland van de grond te krijgen. Het genereren van opbrengsten uit de vergunningverlening is voor het kabinet geen doelstelling. Voor het hanteren van een financieel bod is gekozen vanwege de transparante functionaliteit met als bedoeling om bij gelijk gebleken kwalitatieve geschiktheid van aanvragers de doorslag te geven.

Het financieel bod heeft in de vergelijkende toets bij TDAB daarom een ander karakter dan bij zero-base. Hierbij dient ook opgemerkt te worden dat de marktomstandigheden bij TDAB duidelijk anders zijn. Het kabinet neemt de constatering van Berenschot met betrekking tot het kunnen optreden van de 'winners curse' ter harte en wil associatie met een 'winners curse' bij TDAB zoveel mogelijk vermijden. Bij de inrichting van het financieel bod zal onder meer zoveel als mogelijk informatie aan aanvragers worden geboden om het risico van het optreden van een 'winners curse' te verkleinen.

Voortrollende vergunningen/compensatie zittende partijen

Het kabinet neemt de aanbeveling over om niet achteraf een voortrollende vergunning of verlenging van de bestaande vergunning aan de huidige vergunninghouders te verstrekken. Het gaat dan om compensatie achteraf onder introductie van een nieuwe spelregel, na uitvoering van de toets. Zoals in de brief van 31 maart 2005 aangegeven wordt wel onderzocht of het mogelijk is om te stimuleren dat de huidige FM-vergunninghouders gaan deelnemen aan de TDAB-ontwikkelingen. Zo wordt bijvoorbeeld gedacht aan een 'achterwaartse koppeling'. Die koppeling houdt in dat bestaande en nieuwe partijen die nu investeren in TDAB daarvan profiteren bij de nieuwe verdeling van FM-frequenties (in 2011).

Vorbereiding en toets op handhaafbaarheid

Bij de verdere uitwerking van het beleidsvoornemen zullen de verschillende uitvoerende instanties en/of toezichthouders (Agentschap Telecom, OPTA, NMa en Commissariaat voor de Media) worden betrokken. Op de verschillende onderdelen is of wordt advies gevraagd. Aan de adviescommissie zal advies worden gevraagd over de conceptregeling. Agentschap Telecom voert daarbij een uitvoerbaarheids- en handhaafbaarheidstoets uit, evenals het Commissariaat voor de Media indien nodig.

In het rapport zijn door de onderzoekers ook opmerkingen gemaakt over het inschakelen van een adviescommissie en het waarborgen van de integriteit van de uitzendingen van omroepen. Daarover nog het volgende.

Adviescommissie

In navolging van het MDW-rapport 'Veilen en andere allocatiemechanismen' en het kabinetsstandpunt daarover (Kamerstukken II, 2001-2002, 24036, nr. 254) wordt een onafhankelijke adviescommissie ingesteld.

Integriteit

Zoals in de brief van 31 maart 2005 aangegeven wordt onderzocht of de borging van de integriteit van TDAB-aanbieders als onderdeel van een bredere aanpak kan worden gerealiseerd. Een generieke aanpak heeft de voorkeur van het kabinet.

4. Eindconclusie

Het kabinet trekt uit de evaluatie de conclusie dat de verdeling van 2003 in voldoende mate aan de in de uitwerking geformuleerde doelstellingen heeft voldaan. Het is van groot belang geweest dat commerciële radiostations, na jarenlange onzekerheid, voor langere tijd vergunningen zijn verleend. De resultaten van het technische zero-base-onderzoek konden daardoor worden gerealiseerd, waardoor er aanzienlijk meer ruimte en demografisch bereik beschikbaar kwam voor commerciële radio.

De staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,

(mr. Medy C. van der Laan)