



## Tien misverstanden over veilingen

**Auteur(s):**

Damme, E.E.C. van

*De auteur is verbonden aan het CentER van de Katholieke Universiteit Brabant. Dit artikel is gebaseerd op het rapport Aanbesteding en veilingmechanismen: economische theorie en toepassingen, dat geschreven werd in opdracht van het ministerie van Economische Zaken in het kader van het door OCFEB gecoördineerde project 'Marktwerking in Nederland'. Voor gedetailleerde referenties zij naar het rapport verwezen. Het dankwoord bij het rapport is ook hier van toepassing.*

**Verschenen in:**

ESB, 82e jaargang, nr. 4088, pagina 24, 8 januari 1997

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

marktwerking, regulering

*Binnenkort moet de Tweede Kamer het groene licht geven voor de veiling van een licentie voor mobiele telefonie en voor de veiling van frequenties voor commerciële radio-omroep. Geïnteresseerde marktpartijen, die vrezen op de veiling een hoge prijs te moeten betalen, betogen dat veilingen niet in het algemeen belang zijn en pogen aldus Kabinet en Kamer op andere gedachten te brengen. Hierbij worden oneigenlijke argumenten niet geschuwd. In dit artikel wordt gepoogd tien misverstanden over veilingen uit de wereld te helpen.*

**De Nederlandse overheid treedt terug ten gunste van de markt. De uitvoering van traditionele overheidstaken wordt vaker aan marktpartijen uitbesteed. Selectie van de uitvoerder kan gebeuren via aanbesteding, waarbij offertes van verschillende partijen in een soort schoonheidswedstrijd met elkaar vergeleken worden. De experimenten met het aanbesteden van openbaar vervoersnetwerken in Zeeland en Limburg laten zien dat aldus welvaartswinsten te realiseren zijn: marktwerking leidde tot 15%, resp. 30% meer buskilometers bij een gelijkblijvend kostenniveau.**

Niet alle ervaringen met aanbesteding zijn echter onverdeeld positief: de criteria die een selectiecommissie hanteert zijn niet altijd eenduidig en gepasseerde partijen zijn er niet altijd van overtuigd dat de beste offerte inderdaad geselecteerd werd. In het verleden werd de overheid dan ook na aanbestedingsprocedures geconfronteerd met diverse rechtszaken. Zo dwong Radio 538 via een procedure bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven, waarin bevestigd werd dat minister d'Ancona Radio Noordzee Nationaal en Classic FM voortrok, alsnog een frequentie op de fm-band af. Zulke nadelen zijn te ondervangen door ook de selectie van de marktpartijen aan de markt zelf over te laten. Dat kan met een veiling.

Vorig jaar heeft de Tweede Kamer ingestemd met het voornemen van het Kabinet om in de toekomst bij het toewijzen van frequenties voor omroep- en telecommunicatietoepassingen het veilinginstrument te hanteren. De ambtelijke voorbereidingen voor de veiling van één DCS 1800 licentie (mobiele telefonie) en voor de veiling van frequenties voor commerciële radio-omroep zijn afgerond en zeer binnenkort zal de Tweede Kamer het groene licht voor deze veilingen moeten geven. Het is de bedoeling dat de DCS 1800 licentie voor het einde van 1997 onder de hamer komt. Nieuwe licenties zullen niet eerder dan in 2000 geveild worden. Bij de commerciële radio-omroep gaat het om de dertien fm-frequenties waarvoor de machtiging op 1 april 1997 afloopt. Geveild wordt het recht deze frequenties voor een periode van drie jaar te gebruiken. In 2000 verlopen de concessies van de publieke omroeporganisaties, zodat op dat moment het gehele spectrum opnieuw kan worden toegewezen.

In diverse landen is reeds ervaring opgedaan met het veilen van frequentierechten. Het bekendst zijn de veilingen in de VS die ondertussen meer dan \$20 miljard hebben opgebracht, een bedrag groot genoeg om het overheidstekort van de VS met meer dan 1/3 te reduceren. Deze veilingen werden door alle belanghebbenden (aanbieders, overheid en consumenten/belastingbetalers) als een groot succes beschouwd. In de VS zijn ook de aanbieders van telecomdiensten enthousiast over een veiling, omdat deze duidelijkheid schept en, in tegenstelling tot bij een schoonheidswedstrijd, peperdure lobby-campagnes achterwege kunnen blijven. In Nederland daarentegen toont de bedrijfstak zich niet gelukkig met het voornemen het veilinginstrument te hanteren. In interviews wordt vaak betoogd dat het gebruik van een veiling niet in het belang van de consument is. Niet alle gebruikte argumenten zijn echter steekhoudend. In het onderstaande worden tien misverstanden besproken die herhaaldelijk in de discussie opkomen en wordt gepoogd deze uit de wereld te helpen.

### 1. De hoogste bidder wint altijd

Het eerste misverstand is dat een veiling één-dimensionaal is en dat de hoogte van het financiële bod het enige selectie criterium is. Anders gesteld, een veiling is geen flexibel instrument, in tegenstelling tot een aanbestedingsprocedure stelt het de opdrachtgever niet altijd in staat het 'beste' aanbod te selecteren; bovendien zouden met een veiling bepaalde beleidsdoelen niet gerealiseerd kunnen worden.

Dit misverstand komt voort uit een te enge definitie van het begrip veiling. Toegegeven moet worden dat de vier standaard veilingvormen (veiling bij opbod (zoals bij kunstwerken), veiling bij afslag (de Aalsmeerse bloemenveiling), veiling bij inschrijving (in de bouw) en de Vickrey-veiling (veiling bij inschrijving, de hoogste bidder wint maar betaalt een prijs gelijk aan het op een na hoogste bod) inderdaad niet veel flexibiliteit bieden, maar met deze vier basisvormen is het gehele scala van mogelijkheden nog lang niet uitgeput. De

spectrumveilingen in de VS specificerden bijvoorbeeld in detail wie gekwalificeerd was om op wat te bieden en zij bevoordeelden bidders uit minderheidsgroepen door deze een prijspreferentie toe te kennen (zo'n bidder won als zijn bod niet meer dan 40% lager was dan dat van een bidder zonder voordeel).

Er is ook geen enkele reden waarom alleen het geboden geldbedrag een rol zou spelen: vectorwaardige biedingen kunnen met behulp van een (van te voren gespecificeerde) scoringsfunctie tot scalaire rangcijfers gereduceerd worden. Concreet zou de overheid een afweging tussen geld en gehalte aan klassieke muziek kunnen specificeren.

Wat is dan het verschil tussen aanbesteding en veiling? Het verschil is dat bij een veiling vooraf een expliciete formule gegeven is waarmee elk bod ge-evalueerd wordt, terwijl bij aanbesteding het winnende bod achteraf door de opdrachtgever bepaald wordt. Het is een verschil tussen regels en willekeur. Alle harde criteria die in een aanbestedingsprocedure gebruikt worden, kunnen met expliciete wegingsfactoren ook in een veilingprocedure worden opgenomen. De zachte criteria kunnen niet worden opgenomen, maar dit schept duidelijkheid en elimineert procedures achteraf. Een veiling dwingt een opdrachtgever vooraf te specificeren wat hij wil. Daardoor concentreert de concurrentie zich ook op die aspecten die de opdrachtgever belangrijk vindt en is de kans groter dat hij uiteindelijk krijgt wat hij wil.

## 2. Het gaat alleen om de opbrengst

Het tweede misverstand is dat het belangrijkste (of enige) doel van een veiling het spekken van de schatkist zou zijn. Daar de overheid niet opbrengstmaximalisatie als doelstelling zou moeten hebben, zou een veiling geen goed toewijzingsmechanisme kunnen zijn. In de consultatieronde die het ministerie van Verkeer en Waterstaat naar aanleiding van de voorgenomen veilingen organiseerde werd door potentiële aanbidders betoogd dat de overheid kunstmatige schaarste creëerde om zo een hoge opbrengst te realiseren.

Dit argument verwacht doel met middel, of op zijn minst hoofddoel met nevendoeel. Met een veiling worden twee vliegen in een klap geslagen. Terwijl een private marktpartij in de ene vlieg geïnteresseerd is, wil de overheid juist de andere hebben. De twee vliegen zijn het creëren van waarde en het zich toeigenen van een deel van die waarde.

Een verkoper van een kunstwerk is in de tweede doelstelling, maximaliseren van de opbrengst, geïnteresseerd. Er kan bewezen worden dat een veiling deze doelstelling realiseert. Diegene die de hoogste waarde aan het kunstwerk toekent is de winnaar. Onbedoeld brengt de verkoper dus een Pareto-efficiënte toewijzing tot stand.

Voor de overheid is de doelstelling het realiseren van een efficiënte allocatie, formeel "het bevorderen van een zodanig gebruik van het frequentiespectrum dat een maximale bijdrage wordt geleverd aan de maatschappelijke, economische en culturele belangen van Nederland" (*Nota Frequentiebeleid*, Tweede Kamer 1995). Middels een veiling wordt deze doelstelling gerealiseerd, de opbrengst van de veiling is een plezierige bijkomstigheid.

Dit sluit niet uit dat andere mechanismen bestaan die ook tot een efficiënte toewijzing leiden. Echter, alleen van veilingen is de efficiëntie formeel bewezen. Daarenboven geldt dat een veiling snel en transparant is, en ook daarom de voorkeur verdient. In juni 1996 zei de heer Diris, hoofddirecteur HDTP (Hoofddirectie Telecommunicatie en Post van V en W), over de tot dan door HDTP gebruikte aanbestedingen: "We kregen één meter documentatie per partij, waar we na maanden onderzoek nauwelijks enig verschil in konden ontdekken. Die procedure heeft de bidders 2,5 à 3 miljoen gulden gekost, terwijl de uiteindelijke beslissing is gevallen op een miniem detail." (*de Volkskrant*, 22 juni 1996).

## 3. De veilingvorm doet er niet toe

In veel beleidsstukken wordt generiek over marktwerking gesproken, aldus suggererend dat de marktinstelling, of meer in het bijzonder de vorm van de veiling, er niet toe doet. In de praktijk is de veilingvorm cruciaal. Het misverstand wordt wellicht gevoed door de zogenaamde opbrengst-equivalentie stelling, die stelt dat, onder bepaalde omstandigheden, de vier eerder genoemde veilingvormen alle dezelfde winnaar hebben en dezelfde verwachte prijs, en dus voor elk van de betrokkenen hetzelfde verwachte nut opleveren.

De opbrengst-equivalentie stelling is wiskundig juist, een bewijs werd reeds geleverd in het fundamentele artikel uit 1962 waarvoor Vickrey vorig jaar de Nobelprijs economie kreeg. De stelling geldt in het zogenaamde symmetrische, onafhankelijke, private waardenmodel met risico-neutrale bidders: er komt één object onder de hamer, bidders zijn risico-neutraal en uitwisselbaar, elk kent zijn eigen waarde en beschouwt de waarden van de bidders als onafhankelijke trekkingen uit dezelfde kansverdeling. Vickrey liet echter ook zien dat equivalentie niet noodzakelijk geldt als aan deze voorwaarden niet voldaan is. Als de ene bidder naar verwachting een hogere waarde aan het object toekent dan de ander, leidt de veiling bij opbod tot een efficiënte uitkomst, maar de veiling bij afslag niet. Sindsdien zijn wetenschappers tot de conclusie gekomen dat equivalentie, en dus irrelevantie van de exacte veilingvorm, eerder uitzondering dan regel is.

De praktijk wijst uit dat de veilingvorm in het bijzonder cruciaal is als meerdere goederen, die gedeeltelijk substituten en gedeeltelijk complementen zijn, tegelijk geveild worden. Dit is bijvoorbeeld het geval met de radio-frequenties. Twee frequenties, RA en RB, die beide de Randstad bedienen zijn substituten; een frequentie N die Noord-Nederland bereikt is complementair met Z, die Zuid-Nederland als doelgroep heeft. Om een veiling met dergelijke goederen tot een succes te maken, moet de veilingvorm flexibel zijn: een bidder moet van RA naar RB kunnen overstappen als RA te duur wordt, en hij moet zich terug kunnen trekken van N op het moment dat hij zich realiseert dat Z voor hem onbereikbaar is. In de VS werd een nieuwe veilingvorm ontworpen die deze eigenschappen heeft. Bidders kunnen in meerdere rondes op alle frequenties tegelijk bieden en de veiling stopt pas als geen enkel bod meer verhoogd wordt. In de praktijk bleek deze vorm prima te voldoen, de veiling verliep ordelijk en redelijk snel, en de belanghebbenden waren tevreden. In de VS werd ook geëxperimenteerd met een sequentiële veiling (de licenties komen één voor één onder de hamer) die veel minder bleek te voldoen. In Nieuw-Zeeland en Australië werd gebruik gemaakt van een simultane inschrijfprocedure met één ronde, deze veilingvorm bleek ongeschikt te zijn. Hieruit zijn voor de Nederlandse situatie belangrijke lessen te trekken.

## 4. De Vickrey-veiling is te moeilijk

De Vickrey veiling is met veel misverstanden omgeven. Deze veilingvorm, waarbij in verzegelde envelop (gesloten bod) biedingen worden uitgebracht en de hoogsteieder wint, maar een prijs betaalt gelijk aan het op een na hoogste bod, werd door Vickrey in zijn artikel uit 1962 ingevoerd. De belangrijkste reden was dat deze veiling de zeer mooie eigenschap heeft dat zij simpel te spelen is. Het optimale bod is een bod gelijk aan de waarde die deieder aan het object toekent.

Dit laatste resultaat is eenvoudig in te zien. Stel het hoogste bod van de anderen op  $b$  en mijn waarde op  $v$ . Stel eerst  $b < v$ . Als ik  $v$  bied win ik het object en betaal ik  $b$ . Als ik iets anders bied win ik het object ofwel voor dezelfde prijs, ofwel win ik het object niet. Een alternatief bod kan dus nooit beter zijn in dit geval. Een analoge redenering laat zien dat dat ook nooit beter kan zijn als  $b > v$ . Het optimale bod komt dus overeen met het openbaren van de waarheid, strategisch handelen loont niet. In het licht van deze eenvoud is de constatering in *De Volkskrant*, in het artikel over het toekennen van de Nobelprijs aan Vickrey en Mirrlees, dat Vickrey's veiling in de praktijk bijna niet gebruikt wordt omdat deze voor bidders te ingewikkeld wordt geacht enigszins verrassend. Tot voor kort was bij V en W zelfs onduidelijk wat de Vickrey-veiling eigenlijk is. Op blz. 39 van *Frequentiebeleid in Nederland* (een uitgave van het ministerie van V en W uit 1993) lezen we: "Bij [de Vickrey veiling] verkrijgt diegene die het op één na hoogste bod heeft gedaan de kavel. Dit voorkomt buitensporige biedingen".

Er is een aantal redenen aan te geven waarom Vickrey veilingen in de praktijk weinig voorkomen. Ten eerste gelden de mooie eigenschappen van de Vickrey veiling alleen in het onafhankelijke, private waarden geval. Men kan alleen de eigen waarde bieden als men deze ook kent. Ten tweede geldt dat bidders goede redenen kunnen hebben om de waarheid te verbergen. Zij kunnen terecht vrezen dat deze informatie in andere, gerelateerde situaties uitgebuit kan worden. De regering van Nieuw-Zeeland maakte gebruik van de Vickrey methode bij haar veiling van etherfrequenties en ontdekte ook dat het beter kan zijn niet teveel te weten. Bij veel kavels was namelijk het hoogste bod substantieel hoger dan het op een na hoogste bod. In één geval kreeg de winnaar het kavel voor NZ\$ 6 terwijl hij meer dan NZ\$ 100.000 geboden had. Het publiek concludeerde (al dan niet terecht) dat de winnaars substantiële winsten maakten en dat de veiling meer had kunnen opbrengen, en de verantwoordelijke minister kwam in grote politieke moeilijkheden.

## 5. De winnaar betaalt teveel

Een vijfde misverstand is dat de vloek van de winnaar ('winner's curse') een probleem vormt voor de bidders in de veiling, en in het bijzonder voor de winnaar. Dit gezichtspunt doet in het bijzonder opgeld in Nederlandse beleidsstukken. De overheid toont zich bezorgd dat de winnaar niet rationeel is en teveel voor het geveilde object zal betalen. (Zie ook bovenstaand citaat uit *Frequentiebeleid in Nederland*.)

De vloek van de winnaar is het fenomeen dat de winnaar van een veiling diegene is die de waarde van het geveilde object het meest overschat heeft. Immers, hoe hoger de verwachte waarde des te hoger het bod, zodat de winnaar (met het hoogste bod) ook diegene is met de hoogst ingeschatte waarde. Het winnen van een veiling betekent dus slecht nieuws: alle andere bidders hadden de waarde lager geschat en dus is de kans reëel dat de inschatting van de winnaar te optimistisch was. De waarde van een kavel, gegeven dat men deze kavel op de veiling gewonnen heeft is kleiner dan de aanvankelijke inschatting van de waarde. De ex post inschatting is des te lager naarmate er meer concurrenten bieden. Dan is het nieuws dat men gewonnen heeft immers des te slechter. Een rationeleieder houdt met dit alles natuurlijk van te voren rekening en mindert zijn bod overeenkomstig.

Mij lijkt de bezorgdheid van de overheid over de rationaliteit van bidders misplaatst; marktpartijen die winst willen maken zullen niet snel teveel bieden. De vloek van de winnaar is veeleer een probleem voor de verkoper. Hij moet de veiling zodanig ontwerpen dat de bidders er zo min mogelijk door gehinderd worden. Dan kunnen zij agressiever bieden en is de opbrengst van de veiling hoger. Als de waarde-inschatting verre van perfect is ligt de vloek van de winnaar op de loer en dus biedt zo'nieder dan voorzichtig. De verkoper draagt de consequenties: de opbrengst is laag.

De remedie is duidelijk: stel de bidders in staat betere waarde-inschattingen te maken. Dit kan door een geschikte veilingvorm te kiezen, bijvoorbeeld een (Engelse) veiling bij opbod in plaats van een veiling bij inschrijving met één ronde. In de veiling bij opbod leert eenieder immers ook iets over hoeveel andere bidders bereid zijn te betalen, en dus leert hij indirect iets over hun waarde-inschattingen. Dit leidt tot betere informatie, tot intenser competitie en tot een hogere prijs.

## 6. Veiling sluit een heffing uit

Een zesde misverstand is dat een veiling (betaling ex ante) niet te combineren zou zijn met een regulerende heffing (betaling ex post). Deze misvatting vinden we bijvoorbeeld in de nota *Frequentiebeleid in Nederland* waarin op blz. 41 te lezen is: "Een regulerende heffing combineren met een veiling of aanbestedingsscenario is echter niet logisch. In die gevallen waarbij frequenties via een veiling of aanbestedingsprocedure worden toegewezen is het dan ook niet wenselijk om bovenop de marktprijs nog een extra heffing te leggen."

De economische theorie suggereert dat zo'n combinatie juist wel logisch en wenselijk is wanneer achteraf informatie beschikbaar komt over de waarde die met de frequentie gerealiseerd wordt. Natuurlijk dwingt de veiling wel om zich van te voren te binden aan de hoogte van de heffing, dit om het probleem van tijdsinconsistentie te vermijden. Naarmate de ex post informatie over de waarde beter is, neemt het relatieve belang van heffingen toe. In het extreme geval van perfecte ex post informatie wordt de maximale opbrengst uitsluitend via een heffing gerealiseerd. In de praktijk komt de combinatie van veiling en heffing ook veelvuldig voor, zo concurreren uitgeverij voor manuscripten van schrijvers via contracten die een voorschot en een royalty-rate specificeren. Dat de Nederlandse overheid de winst van de NAM afroemt via een heffing, en niet via een veiling, lijkt in overeenstemming met de economische theorie te zijn.

## 7. Veiling maakt regulering overbodig

Een zevende misverstand is dat een veiling regulering van de markt overbodig maakt. Dit misverstand vindt vermoedelijk zijn oorsprong in het fundamentele artikel "Why regulate utilities?" waarin de Chicago econoom Harold Demsetz betoogde dat het niet nodig is een natuurlijk monopolie te reguleren. Een veiling van het exploitatierecht zou automatisch tot een welvaartsoptimale allocatie leiden.

Demsetz's argument bevat een kern van waarheid, in bepaalde omstandigheden maakt 'franchise bidding' regulering overbodig. Demsetz zelf geeft het (hypothetische) voorbeeld waarin automobilisten elk jaar nieuwe nummerborden moeten kopen en waarbij de productie

daarvan verbonden is met toenemende schaalopbrengsten. Er zijn minstens twee bedrijven die toegang hebben tot de productietechnologie en er wordt verondersteld dat deze niet samenspannen. De overheid kan nu een veiling organiseren waarbij dat bedrijf dat de laagste prijs per nummerbord vraagt het recht krijgt de markt tegen die prijs te bedienen. In deze veiling resulteert een prijs gelijk aan de minimale gemiddelde kosten zodat regulering inderdaad niet nodig is. Bovenop de aanname dat samenspanning uitgesloten kan worden, zijn twee veronderstellingen essentieel in Demsetz's voorbeeld: (i) de bedrijven zijn perfect symmetrisch, (ii) concurrentie vindt plaats door middel van volledige contracten, d.w.z. alle relevante variabelen kunnen door de consument vergeleken worden (in het voorbeeld is alleen de prijs relevant). Alleen als aan deze voorwaarden voldaan is, kan 'franchise bidding' regulering overbodig maken. Zelfs in dat geval is juiste vormgeving van de veiling nog essentieel.

## 8. Veiling leidt tot een hogere prijs

Een achtste misverstand is dat een veiling tot een hogere prijs voor de consument zou leiden, een argument dat vooral door aanbieders gebruikt wordt. Zo stelt KPN bestuursvoorzitter Dik: "Een kabelexploitant die een net koopt (...) zal de kosten moeten terugverdienen. Uiteindelijk is het dus de klant, de inwoner van de gemeente, die dit betaalt. Hoe hoger de prijs van het net, hoe hoger de abonnementsprijzen zullen moeten worden" (*NRC Handelsblad*, 7 november 1995). Europees mededingings-commissaris Van Miert liet zich overeenkomstig uit: "De vergoeding wordt in laatste instantie betaald door de consument en betekent een ontrading voor het gebruik van nieuwe technologieën" (*De Standaard*, 20 september 1995).

De denkfout (?) die hier gemaakt wordt is dat vaste, verzonken kosten met marginale kosten verward worden. De kosten gemaakt om de licentie te verwerven zijn verzonken kosten en zijn dus irrelevant voor de prijsstelling van op winst gerichte ondernemingen op de markt. De prijs op de markt wordt gedictieerd door de condities op de markt: de intensiteit van de concurrentie, de vraag (en dus de beschikbaarheid van substituu-producten) en de marginale kosten van de aanbieders. Aannemende dat van een heffing wordt afgezien, is het veilingbedrag een niet-verstorende 'lump sum' overdracht van het bedrijf naar de overheid. Een veiling leidt tot lagere winst, en dus tot een lagere prijs van de aandelen van het winnende bedrijf, niet tot een hogere consumentenprijs. Een veiling stimuleert de competitie en selecteert de meest efficiënte aanbieder. Verwacht mag dus worden dat een veiling daarom juist tot lagere consumentenprijzen leidt.

## 9. Veiling vertraagt innovatie

Een gerelateerd misverstand is dat een veiling de investeringsruimte van bedrijven reduceert en daarmee de opmars van nieuwe technologieën vertraagt. Zo stelt de heer Dik dat gemeenten die hun kabelnet veilen in strijd met het algemeen belang handelen: "Door veiling van het netwerk drijven ze de prijs per aansluiting zozeer op dat dit een bedreiging vormt voor de snelle totstandkoming van de elektronische snelweg in Nederland" (*NRC Handelsblad*, 7 november 1995). De directeur van Nokia Nederland, de heer Kamppinen, laat zich overeenkomstig uit: "Veilen DCS 1800 vergunning is rem op mobiele telefonie" (*NRC Handelsblad*, 27 juni 1996).

Ook hier worden vaste en variabele kosten door elkaar gehaald. Daarnaast wordt gesuggereerd dat de investeringsruimte gegeven is en begrensd wordt door de gemaakte winst. Dit laatste veronderstelt een zeer imperfecte kapitaalmarkt, en dat de marginale kosten van investeringen betaald uit ingehouden winsten veel lager zijn dan de kosten van investeringen die met vreemd vermogen gefinancierd worden. Bij dit alles zijn vraagtekens te plaatsen.

Een veiling kan zelfs de penetratie van een nieuwe technologie versnellen. Voor een bedrijf dat de nieuwe technologie eerder operationeel kan maken is de waarde van de licentie groter; zo'n bedrijf heeft een grotere kans de veiling te winnen. Ten tweede kan, zoals in de VS, een veiling als stok achter de deur functioneren. Pioniers van nieuwe technologieën verkregen daar licenties met substantiële korting. Zonder veiling is geen korting op de veilingprijs mogelijk en dus is dan een geringere prikkel tot innovatie aanwezig.

## 10. Veiling is een wondermiddel

Een laatste misverstand is dat het altijd verstandig is een veiling te organiseren, of meer algemeen de partijen aan de andere kant van de markt tegen elkaar uit te spelen. Als marktwerking goed is dan betekent dat nog niet dat meer markt beter is. Een monopsonistische koper kan er de voorkeur aan geven een exclusieve relatie met één aanbieder aan te gaan. Goedkoop kan duurkoop zijn, intenser competitie kan tot (ongewenste) lagere kwaliteit leiden.

In het bovenstaande werd reeds aangegeven dat een veiling niet noodzakelijk één-dimensionaal is. In een veiling van het recht taxidiensten te exploiteren kan de overheid bijvoorbeeld de gewenste prijs/kwaliteitsverhouding specificeren. Veronderstel nu echter eens dat de kwaliteit niet waarneembaar (meetbaar) zou zijn en dat concurrentie alleen op prijs kan plaatsvinden. In dit geval dreigt averechtse selectie. Een taxibedrijf met slechtere auto's kan met een lagere prijs genoeg nemen. Een veiling waarbij het recht wordt toegewezen aan de goedkoopste inschrijver wordt gewonnen door het bedrijf dat de laagste kwaliteit biedt. Men betaalt weliswaar weinig, maar krijgt daar ook weinig voor terug. Als de kwaliteit sterk genoeg stijgt met de prijs dan kan het beter zijn helemaal geen concurrentie te hebben: men selecteert willekeurig een aanbieder en betaalt die een hoge prijs in de hoop toevallig een chauffeur te treffen die kwaliteit op Mercedes-niveau aanbiedt. De boodschap dat concurrentie die geconcentreerd is op een enkele variabele ten koste kan gaan van andere variabelen, is algemeen geldig. Een veiling is alleen dan attractief als de meest relevante variabelen meegenomen kunnen worden.

## Besluit: aanbeveling

Binnenkort zal de Tweede Kamer moeten besluiten over de toewijzing van de DCS 1800 licentie en de gebruiksrechten voor de frequenties voor commerciële radio omroep. Twee vragen zijn aan de orde. Moet toewijzing geschieden via een veiling of via een schoonheidswedstrijd? Als voor een veiling gekozen wordt, welke veilingvorm moet dan gehanteerd worden?

Vooraf de reeds in Nederland gevestigde potentiële aanbieders maken zich sterk voor een schoonheidswedstrijd. Dit is niet verbazingwekkend, deze strategie heeft tot nu toe geen windeieren gelegd. In de meest recente aanbesteding, waar twee telecomlicenties op het spel stonden, werd de enige potentiële concurrent zonder Nederlandse inbreng, Global One (een joint venture van Deutsche Telekom, France Télécom en het Amerikaanse Sprint) uitgesloten omdat het niet aan formalistische solvabiliteitscriteria kon voldoen! Een veiling is transparanter, verwacht mag worden dat buitenstaanders zich er beter in kunnen meten. Iedereieder weet immers waar hij aan

toe is en wat belangrijk is. Bij een veiling is sprake van een gelijk spelveld, de competitie is intenser en kan een voor de consumenten en overheid aantrekkelijker aanbod tot stand komen. In de twee onderhavige toepassingen is het gevaar van averechtse selectie niet aanwezig en zoals betoogd leidt een veiling niet tot een verhoogde consumentenprijs en niet tot een vertraagde innovatie. Een veiling is bijgevolg boven een schoonheidswedstrijd te prefereren.

Over de vorm van de veilingen is veel te leren uit de ervaringen die elders, met name in de VS, Australië en Nieuw-Zeeland, zijn opgedaan. Bij DCS 1800 gaat het om één licentie zodat met een van de standaardveilingen volstaan kan worden. De les uit Nieuw-Zeeland leert dat de Vickrey veiling minder geschikt is. Om problemen met de 'winner's curse' te vermijden ligt het voor de hand een gewone veiling bij opbod (met meer rondes) te houden. Dan komt tijdens het biedproces de meeste informatie vrij. Deze veiling is ook eenvoudig te spelen. Alleen grote angst voor mogelijke samenspanning tussen deelnemers zou een argument kunnen zijn niet voor deze vorm te kiezen. In dat geval is een gewone (eerste prijs) veiling bij inschrijving een alternatief.

De veiling voor commerciële radio frequenties is gecompliceerder omdat het hier om meerdere kavels handelt. Het leidende principe moet ook hier zijn dat die veilingvorm gekozen wordt die zo eenvoudig mogelijk te spelen is, zodat de competitie optimaal tot zijn recht kan komen. Dit betekent dat veilingen die uit slechts één ronde bestaan of waarbij de frequenties sequentieel geveild worden afvallen. Hiermee valt ook het doek voor combinatorische veilingen waarbij op combinaties van frequenties geboden kan worden. De in de VS gebruikte simultane veiling met meerdere rondes heeft in de praktijk voor een vergelijkbare situatie zijn waarde reeds bewezen. Het ligt daarom voor de hand in Nederland van deze veilingprocedure gebruik te maken.