



Polderpost

Auteur(s):

Vollbergh, H.R.J.

*Ocfeb, Erasmus Universiteit Rotterdam. Met dank aan R. Aalbers voor commentaar.***Verschenen in:**

ESB, 85e jaargang, nr. 4261, pagina D23, 22 juni 2000

Rubriek:

Dossier Liberalisering van netwerksectoren

Trefwoord(en):*De post is zonder goede regulering geprivatiseerd. Kan het publieke belang van universele dienstverlening worden veilig gesteld?*

Het uiteindelijke doel van marktwerking is de verbetering van de welvaart voor de maatschappij. Als die verbetering er niet in zit, hoef je er niet aan te beginnen. In de nieuwe ronde in de discussie over marktwerking staat nu de relatie tussen liberalisering en privatisering centraal. In de notitie 'Publieke Belangen en marktordening' wordt zelfs met zoveel woorden gerept over privatisering als mogelijk sluitstuk van een traject dat start met liberalisering van de markt. Onder liberalisering verstaat men het invoeren van concurrentieprikkels. Deze liberalisering zelf lijkt echter niet ter discussie te staan. In deze optiek vergroot liberalisering kennelijk sowieso de maatschappelijke welvaart.

Dit artikel neemt dit uitgangspunt over, hoewel hier twijfels op hun plaats zijn¹. In de geest van genoemde nota wordt nagegaan in hoeverre het door de overheid gevoerde beleid ten aanzien van de postmarkt effectief en doelmatig is. Allereerst geef ik een schets van de postmarkt. Vervolgens wordt ingegaan op de publieke belangen en de manier waarop de marktordening daarop kan worden toegesneden.

De postdienst

De postdienst wordt als een netwerksector aangemerkt. Dit is ook in de Europese Unie gebruikelijk. Bij deze cruciale aanname passen enkele kanttekeningen². In beginsel is voor het leveren van een postdienst niet meer nodig dan een auto of een fiets en een persoon die het ophalen en bezorgen uitvoert. De vele verschijningsvormen van koeriersdiensten tonen dit ook aan. Anders dan bij leidinggebonden diensten, zoals de levering van elektriciteit of water, is dus geen sprake van hoge gezonken kosten voor een leidingnet en van leidinggebonden klanten.

Het transport en de verwerking van post is vooral een arbeidsintensieve dienst. Het aandeel van de kosten van kapitaal van TPG in de periode 1975-1995 bedroeg niet meer dan zo'n tien procent³. De relevantie van een postnetwerk is vooral gelegen in de behoefte aan complexe interacties voor de verzending van brieven of pakketjes van en naar willekeurige personen of bedrijven in een land. Dit vraagt om logistieke coördinatie van activiteiten als post ophalen, sorteren, vervoeren en bezorgen. Het moderne postbedrijf is daar natuurlijk in gespecialiseerd. Geautomatiseerde postsortering genereert schaalvoordelen. Ook bij de postbezorging is sprake van schaalvoordelen. Een groter aantal postdiensten per postadres is relatief goedkoper.

Toetreding

De toetreding tot de postmarkt is pas sinds 1989 expliciet gereguleerd in de zogenaamde Postwet die bij de verzelfstandiging van PTT Post van kracht is geworden. De Postwet van 1989 regelt een exclusieve dienstverlening voor TPG op de deelmarkt voor brieven en briefkaarten tot 500 gram. Dit is in feite het enige exclusieve monopolie dat aan TPG is toegekend. Deze deelmarkt is namelijk niet toegankelijk voor derden. Toetreding op de andere deelmarkten, zoals de markt voor drukwerk, is echter wel degelijk vrij.

[tabel 1](#) vat de ontwikkeling in de toetredingsregulering samen en geeft tevens een globaal beeld van de bijpassende marktaandelen van TPG. Interessant is dat op het niet-exclusieve gedeelte sprake is van een weliswaar variërend, maar soms toch aanzienlijk marktaandeel van concurrenten op specifieke deelmarkten. Zo vormt Media-Expresse inmiddels een geduchte concurrent bij de verspreiding van tijdschriften. Verder valt op dat TPG goed vertegenwoordigd is op het marktsegment 'overige dienstverlening', met daarin de meest expansieve deelmarkten zoals expresse-vervoer. Voor de verzelfstandiging in 1989 was PTT Post nog nauwelijks actief op deze deelmarkten.

Tabel 1. Overzicht toetredings regulering postmarkt

Deelmarkt	postwet 2000	eisen	marktaandelen TPG (%) 1996
-----------	--------------	-------	-------------------------------

exclusieve dienst TPG
» leveringsplicht met

		overeenkomstduur 24 uur	
		» onderhouden netwerk brievenbussen aan de openbare weg	95 - 100
briefpost ₁	» exclusieve dienst TPG tot 100 gram	» geografische uniforme tarieven TPG voor dezelfde dienst	
		» tariefbeheersingssysteem TPG (o.b.v. loonsom per werknemer bedrijven)	
		opgedragen dienst TPG	
	» opgedragen dienst TPG (incl. aangetekende post)	» leveringsplicht TPG (incl. internationaal vervoer)	
overige postzendingen tot 10 kilogram	tegen eenheidstarief ₂	» tariefbeheersingssysteem TPG (o.b.v. loonsom per werknemer bedrijven)	40 - 90
	» vrije toetreding	andere aanbieders: vrij	
		eisen TPG	
		» geen kruissubsidiëring concessie en niet-concessie	40 - 60
overige dienstverlening	» vrije toetreding	andere aanbieders: » minimumtarieven	

1. Het betreft hier een geadresseerd bericht (brieven en briefkaarten) met een gewicht minder dan 100 gram; hieronder valt dus niet (on)geadresseerd drukwerk, zoals direct mail.
2. Dat wil zeggen excl. met korting aangeboden volumes.

Concurrenten van TPG blijken in staat om specifieke diensten te leveren tegen prijzen die tot de helft lager zijn dan die van TPG⁴. Dit zijn dan echter diensten van een andere kwaliteit (bezorging één of twee keer per week). En opvallend is ook dat voor relatief dunbevolkte gebieden gebruik wordt gemaakt van het netwerk van TPG. VNU/Media-Expresse bestrijkt met haar eigen netwerk weliswaar 95 procent van haar totale tijdschriftenbezorging, maar laat de overige vijf procent over aan TPG⁵! Dit geeft een aardige indicatie van de kosten die voor deze perifere regio's moeten worden gemaakt.

Op een geliberaliseerde markt is het overigens geenszins vanzelfsprekend, dat meerdere levensvatbare ondernemingen binnen één (deel)markt actief zullen zijn. Voor een gezonde markt is dit overigens ook geenszins noodzakelijk, zeker wanneer de toetredingsbarrières beperkt zijn. Bij verschillende postdiensten is dit in beginsel het geval, zoals eerder besproken.

Publieke belangen op de postmarkt

Wat zijn nu de relevante publieke belangen op de postmarkt? Volgens de notitie van het kabinet (blz. 7) gaat het hier om universele dienstverlening, bescherming van de gebonden afnemer, leveringszekerheid, de samenhangende reeks kwaliteit-milieu-veiligheid-volksgezondheid, en een doelmatige marktordening en doelmatig toezicht. Afgezien van het feit dat deze aandachtspunten relevant zijn voor alle productiesectoren en niet alleen voor netwerksectoren, lopen hier doeleinden en instrumenten door elkaar. Publieke belangen hebben immers betrekking op doeleinden - wat willen we? - terwijl de marktordening - hoe bereiken we dat op efficiënte en effectieve wijze? - daarvan een afgeleide moet zijn en geen doel op zich.

Zodoende is *universele dienstverlening* een echt publiek belang, tenminste indien men aanneemt dat dit ook door de burgers in het land wordt gewenst. De *bescherming van de gebonden afnemer* is van belang indien men ervan uitgaat dat er een exclusief recht is toegekend om een bepaalde postdienst te verzorgen aan één onderneming, zodat er geen uitwijkmogelijkheid bestaat naar een andere onderneming. In verband met de postdienst valt verder alleen nog aan de *leveringszekerheid* een specifiek publiek belang toe te kennen, en wel in verband met het briefgeheim. Dit briefgeheim houdt ook in dat brieven niet kwijt mogen raken, en in beginsel op de plaats van bestemming dienen aan te komen. Van oudsher neemt TPG deze taak zeer serieus door onjuist geadresseerde post zoveel mogelijk te traceren.

De marktordening getoetst

Hoe kan de overheidsregulering met betrekking tot de postmarkt worden beoordeeld in het licht van de nota 'Publieke Belangen en Marktordening'? Allereerst geldt dat in strijd met de voorstellen van deze notitie wel degelijk het oorspronkelijke nutsbedrijf, nu TPG, is geprivatiseerd alvorens de markt is geliberaliseerd. Zeker zo opmerkelijk is dat de dubbele petten problematiek, toezicht én eigendom in dezelfde hand, niet door de verzelfstandiging en latere privatisering is verminderd. Als enige, en later als grootste, aandeelhouder heeft de Nederlandse overheid nooit echt belang gehad bij een stringent toezicht op de rol van TPG op de postmarkt.

Het lijkt er inderdaad sterk op dat in Nederland geen sprake is van wat de nota 'effectief toezicht' noemt. Men kan althans eenvoudig constateren dat hier slechts zeer voorzichtig gebruik wordt gemaakt van reguleringsinstrumenten die in landen met een langere privatiseringstraditie worden toegepast, zoals het Verenigd Koninkrijk (VK) en de Verenigde Staten (VS). Voor ondernemingen met een specifieke nutstaak gelden daar veel strengere eisen met betrekking tot de vormgeving van bijvoorbeeld de prijsregulering en publieke informatieverschaffing.

In het VK worden efficiëntiewinsten als gevolg van technologische ontwikkeling direct in de prijsregulering tot uitdrukking gebracht. Voor de regulering van TPG is echter gekozen voor een vorm van prijsregulering die niet eens de prijsindex volgt, maar die van de

nominale loonontwikkeling. Dit schept additionele ruimte voor prijsverhogingen in tijden van reële loonsverbeteringen (zij het minder ruimte in tijden van reële loonsverslechteringen). In Nederland is deze regulering nooit bindend geweest⁶. Het is slechts aan de prijsstrategie van TPG te danken dat consumenten nog enigszins hebben geprofiteerd van de verzelfstandiging en de latere privatisering. Al bijna tien jaar is immers de prijs van een standaardbrief constant, en dus in reële termen gedaald. Overigens zegt dit nog niets over de vraag of een consument daarvoor niet al teveel betaalde, noch over de vraag of hij voldoende heeft geprofiteerd van eventueel behaalde efficiëntiewinsten.

De afwijking van de voorkeursvolgorde, eerst liberaliseren en dan privatiseren, wordt door de kabinetsnotitie gelegitimeerd met een beroep op het leerproces van de regulator. Deze zou ervaring op moeten doen met het verkrijgen van de juiste gegevens voor zijn beleid (blz. 17). Afgezien van het feit dat over deze taak reeds veel bekend is (en was⁷), is het beste middel tegen asymmetrische informatie de eis op publieke informatieverschaffing van relevante gegevens over de nutstaak (in het bijzonder de exclusieve dienst). Dat wil zeggen, het bedrijf krijgt een publieke verantwoordingsplicht voor de kosten en baten die daarmee gemoeid zijn, en niet zoals nu het voorstel is, alleen dan indien het geen bedrijfsgevoelige informatie betreft⁸. Van een bedrijf dat exclusieve rechten verkrijgt ten bate van de gemeenschap, mag men eisen dat het zich daarvoor ook publiekelijk verantwoordt in plaats van in achterkamertjes, zoals nu het geval is.

De conform de EU-richtlijn vereiste opsplitsing van de verantwoordingsplicht naar exclusieve, opgedragen en overige dienst, is een verbetering ten opzichte van de bestaande situatie, maar nog steeds volstrekt onvoldoende. Nodig is informatie over kosten én opbrengsten die met de universele dienstverlening verbonden zijn, opgesplitst naar relevante deelmarkt. Zo betekent nu eenmaal het feit dat TPG volgens de huidige concessierapportage winst maakt op het concessiegedeelte, en verlies op het niet-concessiegedeelte, niet noodzakelijk dat sprake is van ongeoorloofde vormen van kruissubsidiëring. Het toont slechts aan dat deze delen van de markt goede winstmakers zijn bij de bestaande productietechnologie van TPG. Om te kunnen beoordelen of sprake is van onterechte kruissubsidiëring, is informatie nodig over de relatie tussen de kosten en tarieven van specifieke diensten. Het probleem is echter dat dat nu juist wordt bemoeilijkt door het feit dat 'kruissubsidiëring' tussen deelmarkten inherent is aan het behalen van schaal- en synergievoordelen, zoals hiervoor reeds is betoogd.

Hoe dan ook, er lijkt van een goede afweging met betrekking tot de volgtijdelijkheid in het geval van de postmarkt geen sprake te zijn geweest, laat staan dat sprake is van effectief toezicht.

Universele dienstverlening

Voor de bezorging van briefpost geldt het uitgangspunt van universele dienstverlening (UDV). Met universele dienstverlening wordt bedoeld dat iedereen tegen gelijke voorwaarden van de diensten van PTT-Post gebruik kan maken. Een UDV met uniforme prijsstelling vereist kruissubsidiëring tussen geografische gebieden. De kosten van een binnen de stadsgrenzen geposte en bezorgde brief zijn nu eenmaal veel lager dan die vanuit het ene perifeer gelegen gebied naar het andere. Door de verplichte 'geografische kruissubsidiëring' is postbezorging een specifiek soort markt. De monopoliepositie van TPG op deze markt hangt samen met de verdelingseisen van de overheid. Ook andere vormen van dienstverlening waren denkbaar geweest, zoals productdifferentiatie op basis van kostenverschillen.

Het probleem op de postmarkt is dat de in het kader van de UDV aangeboden diensten nadrukkelijk interfereren met andere postdiensten. Een brief die onder de UDV valt en drukwerk dat daarbuiten valt, wordt immers door dezelfde machine gesorteerd (beneden een bepaald gewicht) en door dezelfde postbode besteld. Zo worden immers schaal- en synergievoordelen bereikt waarvan iedereen profiteert. Dit maakt duidelijk dat de discussie over onredelijke kruissubsidiëring in de huidige situatie even onvermijdelijk, als heilloos is. Heilloos omdat er nu eenmaal geen 'ideale' kostentoe rekeningsmethodiek bestaat bij verbonden productie. Laat staan dat daarbij rekening kan worden gehouden met eventueel in het verleden opgebouwde kennis- en technologie dankzij het monopolie op het UDV-deel.

De enige manier om een einde aan deze discussie te maken, lijkt een scheiding van de postmarkt in een UDV-postdienst en een overige postdienst. De winst in transparantie staat dan tegenover een mogelijk verlies aan schaalvoordelen⁹. Indien men een dergelijke splitsing geen optie vindt, resteren nog tal van mogelijkheden voor regulering van het UDV-gedeelte, zij het dat dit waarschijnlijk minder effectief zal zijn.

Veel meer dan het kort aanstippen van enkele opties is hier niet mogelijk¹⁰. Zo kan de UDV-concessie worden aanbesteed indien ook andere ondernemingen hiervoor interesse zouden hebben (Deutsche Post of Royal Mail). Verder is het denkbaar om stringenter vormen van prijsregulering of op kosten gebaseerde regelgeving tegen ongewenste kruissubsidiëring te ontwerpen. Daarvoor is echter wel de reeds genoemde verdergaande publieke informatieverplichting een vereiste. Voor dat laatste wordt nu juist weer niet gekozen voor de korte termijn.

In Europa woedt er een discussie over de noodzaak tot handhaving van de UDV. Voor de lange termijn lijken de voorstellen van EU-commissaris Bolkestein te mikken op het loslaten van de UDV. Opheffen van UDV is de meeste extreme oplossing van de problematiek van kruissubsidiëring en maakt verdergaande regelgeving hierover overbodig. In dat geval volstaat Mededingingstoezicht, en is in de overgangperiode de vraag aan de orde hoe het beste een vanuit mededingings-technische optiek een goed werkende markt ('level playing field') kan worden gecreëerd. Zolang men het echter in Europa politiek ongewenst vindt om de UDV op te heffen, vanwege het risico dat dan in perifeer gelegen gebieden slechts twee keer per week 'standaard'-post wordt bezorgd, blijft aanvullende regulering noodzakelijk.

Conclusie

Uit de analyse van de postmarkt in relatie tot de notitie 'Publieke belangen en Marktordening' kunnen een aantal conclusies worden getrokken. Allereerst is de voorkeursvolgorde eerst liberaliseren, dan privatiseren in het geval van de postmarkt niet gevolgd. De Nederlandse overheid is er kennelijk veel aan gelegen geweest om van TPG een sterk postbedrijf te maken, zonder zich daarbij al te zeer te bekommeren om de Nederlandse consument. Zoals eerder al eens is geconstateerd, zijn het met name de aandeelhouders (lange tijd alleen, maar nog steeds de Nederlandse staat) die van deze situatie hebben geprofiteerd, en in veel mindere mate de werknemers van TPG en de consument¹¹. Wel is het hierdoor gelukt om een geduchte speler op de internationale postmarkt te creëren, maar het lijkt niet implausibel dat het consumentensurplus minder is toegenomen dan anders mogelijk zou zijn geweest.

Een verdere constatering is dat in de nota ten onrechte niet expliciet rekening wordt gehouden met de interactie tussen UDV en de productiestructuur binnen een bepaalde sector, en de gevolgen die dat weer heeft voor de wijze waarop de optimale marktordening kan worden vastgesteld. De relevantie van deze kwestie blijft ook voor de postmarkt bestaan zolang tenminste deze UDV niet wordt opgegeven. In dat laatste geval resteert inderdaad alleen nog maar de vraag naar toetredingsbarrières, zoals de toegankelijkheid van postbussen. In alle andere gevallen valt niet goed te begrijpen waarom Nederland niet voor een veel scherper toezicht kiest zoals in de Angelsaksische landen gebruikelijk is.

Tot slot, maakt de analyse van de postmarkt duidelijk dat een goede afweging van publieke belangen en publieke verschaffing van diensten zonder meer valt toe te juichen. Dit betekent echter geenszins dat de balans zonder meer positief uitvalt voor liberalisering en privatisering, een onderscheid dat overigens niet altijd even helder wordt gemaakt¹². De suggestie dat liberalisering en, in mindere mate, privatisering gewenst is, berust op de aanname dat de maatschappelijke welvaart door deze beleidsinterventie altijd toe zal nemen. Het poldermodel biedt in dit verband niet voldoende garanties, zo maakt de recente geschiedenis rond de postmarkt duidelijk.

Zie ook A. van Witteloostuijn, [Post voor en van iedereen](#), *ESB* dossier, 22 juni 2000, blz 2

1 Zie voor een achtergrondbespreking van relevante literatuur H.R.J. Vollebergh, *Natuurlijke monopolies en maatschappelijke welvaart*, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 1997, blz.57-77.

2 Voor een uitgebreide bespreking van de karakteristieken van postdiensten zie M.M.A. Ramselaar en H.R.J. Vollebergh, *Hoe natuurlijk is het monopolie van PTT-Post?*, *ESB*, 15 november 1995, blz.1020-1025.

3 H.R.J. Vollebergh en W. de Haart, *Tante Pos gaat privaat*, Ministerie van EZ, 1998, blz. 44.

4 H.R.J. Vollebergh en W. de Haart, op.cit., blz.58.

5 Werkgroep Markt en Overheidstoets postmarkt, op.cit. blz. 17.

6 Dit zou zelfs hebben gegolden in zo'n periode van reële loonsverslechtering. Zie daarvoor Vollebergh en De Haart, op.cit., blz. 57.

7 Zie bijvoorbeeld J. Vickers and G. Yarrow, *Privatization: an economic analysis*, The MIT Press, Cambridge, 1989.

8 Vergelijk Werkgroep Markt en Overheidstoets Postmarkt, *Eindrapportage*, Utrecht, 1999, blz. 85; alsook de begeleidende brief van de Staatssecretaris van 11 oktober 1999.

9 Het is een interessante, zij het hypothetische vraag in hoeverre de huidige benutting van schaafeffecten mogelijk zou zijn geweest in een situatie zonder een wettelijk beschermd monopolie.

10 Zie E.E.C. van Damme e.a., *Universele dienstverlening*, Ministerie van EZ, maart 1998, blz. 35-55, in het bijzonder de bespreking van het op de markt brengen van een post UDV op blz. 52-53; zie ook

11 Zie met name Vollebergh en De Haart, op.cit., blz. 45-59.

12 Zie bijvoorbeeld A.L. Bovenberg en C.N. Teulings, *De economie van privatisering*, *ESB*, 14 april 2000, blz. 304-308.