



PTT en privatisering

DRS. P. J. M. WILMS

Inleiding

Medio 1981 stelde de toenmalige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat een commissie in die als opdracht kreeg advies te verlenen over de rol die de PTT kan vervullen bij de te verwachten ontwikkeling van de informatie- en communicatietechnologie. Deze naar haar voorzitter genoemde commissie-Swarttouw heeft inmiddels de bevindingen van haar onderzoek neergelegd in een rapport dat is aangeboden aan de staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat 1). De belangrijkste conclusies uit het rapport zijn de aanbeveling om de PTT een meer zelfstandige positie te geven met een grotere afstand tot de overheid, alsmede het advies om het PTT-monopolie op het gebied van de telecommunicatierandapparatuur te doorbreken. De infrastructuur moet evenwel met uitsluiting van anderen in handen blijven van de PTT. Momenteel werkt het departement van Verkeer en Waterstaat aan een reactie op het rapport ten behoeve van het parlement. De vorige staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat heeft bij de publikatie van het rapport in een eerste en voorlopige reactie niet onder stoelen of banken gestoken dat hij op belangrijke onderdelen fundamenteel van mening verschilt met de commissie.

In dit artikel zullen wij dieper ingaan op de taak en functie van de PTT in het zogenaamde informatietijdperk. Daartoe zullen we allereerst beschrijven welke overwegingen aanleiding zijn geweest om de PTT de status van overheidsbedrijf te verlenen met een monopoliepositie in de telecommunicatie. Vervolgens bezien we of de validiteit en de intensiteit van de genoemde argumenten worden beïnvloed als gevolg van gewijzigde omstandigheden. Ten einde dit te onderzoeken, zullen we trachten aan te geven welke argumenten zijn aan te dragen voor een meer verzelfstandigde positie van de PTT. Daartoe sluiten we aan bij de overwegingen van economische en bestuurlijke aard die in de literatuur worden gegeven ten aanzien van privatisering. Ten slotte plaatsen we de opvattingen van de commissie-Swarttouw tegen de achtergrond van deze inzichten.

Staatsmonopolie

In grote lijnen komt de situatie in Nederland erop neer dat het staatsbedrijf der PTT een monopolie bezit op het gebied van de telecommunicatie. Door middel van de telegraaf- en telefoonwet is in Nederland de openbare, algemeen toegankelijke, telecommunicatie exclusief in handen gelegd van de PTT. Gesloten mobilifoonnetten en lokale kabeltelevisienetten zijn de uitzonderingen op dit monopolie. Het PTT-monopolie voor de randapparatuur omvat mede de telefoontoestellen en bedrijfstelefooninstallaties. Voor de aansluiting van telexapparatuur gelden minder stringente voorwaarden. Geen monopolie bezit de PTT ten aanzien van de randapparatuur van het datanet. Wel dient voor aansluiting op dit net voldaan te zijn aan bepaalde door de PTT gestelde voorwaarden.

De argumenten die in Nederland traditioneel door de overheid zijn aangevoerd ter verdediging van haar monopolie op het gebied van de telecommunicatie kunnen als volgt worden samengevat 2).

In de eerste plaats werd telecommunicatie bestempeld als een natuurlijk monopolie. Het productieproces in de telecommunicatie kenmerkt zich door dermate hoge vaste kosten dat een winstgevend productie alleen kan worden gerealiseerd wanneer één onderneming de gehele markt kan bestrijken. Overheidscontrole moet voorkomen dat misbruik wordt gemaakt van de monopoliepositie. Regulering kan geschieden in de vorm van een concessieverlening aan een particuliere exploitant met toezicht op de prijsvorming, maar ook via eigen exploitatie van de overheid. In Nederland is na verloop van tijd voor deze laatste constructie gekozen. Samenhangend met dit natuurlijk-monopolieargument zijn de overwegingen betreffende het strategisch belang van het telecommunicatienetwerk, alsmede de verzekering van de continuïteit van de dienstverlening. Daarnaast zou een overheidsmonopolie de standaardisatie in nationaal en in internationaal opzicht bevorderen die vanwege redenen van onderhoud

en kosten of aansluittechnische redenen is gewenst. Hierbij kan worden aangetekend dat een overheidsmonopolie niet het enige instrument is. Afspraken tussen de verschillende aanbieders, hetzij vrijwillig, hetzij gedwongen door de overheid, zijn alternatieven. Vinken beoogt dat deze laatste optie effectiever kan zijn 3).

De belangrijkste beweegreden voor het PTT-monopolie is de garantie van een uniforme en gelijkwaardige dienstverlening aan iedere Nederlander tegen gelijke tarieven. Deze maatschappelijke functie van de PTT houdt een vorm van gedwongen winkelnering in waarbij, gegeven het principe „gelijke monniken, gelijke kappen”, ook verliesgevende activiteiten moeten worden uitgevoerd. Bij particuliere exploitatie mag worden verwacht dat de dienstverlening wordt geconcentreerd in die marktsegmenten waar het verwachte rendement het hoogst is. Onrendabele gebieden of verliesgevende activiteiten worden afgestoten. Gevreemd wordt dat bij concurrentie de particuliere exploitanten de krenten uit de pap halen en de PTT niet in staat is op deze marktsegmenten te concurreren en zich zal moeten beperken tot de verliesgevende dienstverlening. Ook hier zijn alternatieve instrumenten voorhanden. Te denken is aan de regulering van de particuliere ondernemingen (voorwaardenstelling bij de concessieverlening, expliciete subsidiëring van verliesgevende activiteiten).

Vermeldenswaard is ten slotte dat het fiscale argument (opbrengst voor de schatkist) dat in sommige landen wel een reden is geweest om tot de oprichting van overheidsbedrijven over te gaan (tabak, zout), in Nederland geen rol heeft gespeeld bij de vestiging van een overheidsmonopolie door de PTT 3). Zoals nog zal blijken, heeft dit argument vooral de laatste jaren aan betekenis gewonnen. Hiermee is tegelijkertijd aangegeven dat het relatieve gewicht van de verschillende argumenten in de loop van de tijd aan verandering onderhevig kan zijn waardoor de oorspronkelijke vanzelfsprekendheid van de overheidsinterventie in twijfel kan worden getrokken, en wellicht andere, minder ingrijpende vormen van overheidsinterventie in aanmerking komen. In dit verband kan ook worden gewezen op de argumenten die wijzen in de richting van een reductie van overheidsinvloed. Deze overwegingen voor verzelfstandiging komen hieronder aan bod.

1) Rapport van de commissie-Swarttouw, *Taak en functie van de PTT bezien in het licht van de informatie- en telecommunicatietechnologie*, 's-Gravenhage, maart 1982.

2) Tweede Kamer, zitting 1981-1982, 17100, G nr. 5, blz. 18.

3) P. J. Vinken, PTT-monopolies: middel erger dan kwaal, *NRC Handelsblad*, 12 juni 1982

Tegenkrachten

Privatisering in ruime zin kan worden gedefinieerd als „die vormen van zelfstandiging waarbij door de overheid verrichte taken hetzij onder een minder directe vorm van overheidsinvloed worden gesteld, hetzij geheel aan die overheidsinvloed worden onttrokken” 4). Gegeven deze ruime begripsomschrijving bestaan er vele gradaties met betrekking tot de mate en vorm waarin de overheidsinvloed wordt teruggedrongen. In zijn meest radicale vorm bestaat privatisering uit het afstoten van de productie van de publieke naar de particuliere sector. Er zijn echter vele minder vergaande tussenvormen denkbaar. Daarbij kunnen we in het algemeen onderscheid maken naar de functie van de overheid die wordt verzelfstandigd (planning, productie, financiering) alsmede — in samenhang met deze functies — naar de juridische vormgeving die deze reductie van overheidsinvloed reflecteert. Aldus kunnen mengvormen ontstaan zoals „joint ventures”, commerciële staatsbedrijven, semi-overheidsbedrijven, decentralisatie en indirectere vormen van regelgeving.

Voor verzelfstandiging wordt in theorie en praktijk een aantal argumenten aangedragen. Macro-economisch van aard is het motief waarbij verzelfstandiging geschiedt op grond van de overtuiging dat inkrimping van de collectieve sector en een overeenkomstige uitbreiding van de particuliere sector een positieve bijdrage zullen leveren in de richting van structureel economisch herstel. Het economisch draagvlak zou door verzelfstandiging kunnen worden vergroot, mede omdat verondersteld wordt dat productie in de particuliere sector op een efficiëntere wijze plaatsvindt dan bij de overheid. Zo is het macro-economische argument gebaseerd op micro-economische overwegingen voor verzelfstandiging. De concurrentie met andere ondernemingen dwingt de producenten in de particuliere sector tot doelmatigheidsvergrotenende maatregelen. De prikkel tot verhoging van de doelmatigheid wordt bij de overheid in minder sterke mate aanwezig geacht, mede vanwege de veelal monopolioïde marktform waarin de overheidsdiensten worden aangeboden. Daar wordt dan veelal aan toegevoegd dat de regulerende motivatie van overheidsmanagers meer in de richting zou kunnen wijzen van budgetmaximalisatie dan van het streven naar kostenminimalisatie, hetgeen haaks kan staan op het streven naar interne efficiency. De motivatie van rendementsverhoging bij de manager in de particuliere sector zou meer waarborgen bieden voor doelmatigheidsbevordering.

Vorzelfstandiging kan ook uit budgettaire overwegingen worden ingegeven. Verzelfstandiging vindt hierbij primair plaats met het oog op een vermindering van de overheidsuitgaven. De reductie

van de financieringsfunctie van de overheid via een sterkere nadruk op de profijtgedachte bevordert aan de vraagzijde de afweging van prijs en nut van de voorziening door de gebruiker, terwijl aan de aanbodzijde de producent wordt gedwongen tot een efficiënte productie. Daarbij zal de marktform van de voorziening mede bepalend zijn voor de mate van verbetering van de allocatie.

Argumenten van bestuurlijke aard voor verzelfstandiging komen voort uit de overweging dat zowel de politieke top als het ambtelijk apparaat overbelast zijn. Bestuurlijke en financieel-economische argumenten versterken elkaar en hangen onlosmakelijk met elkaar samen. Terugdringen van de overheidsinvloed met betrekking tot de beleidsuitvoering en/of de beleidsbepaling zou een instrument zijn om te komen tot een kleiner, minder log en — ook in financiële zin — meer beheersbaar overheidsapparaat.

Verzelfstandiging PTT

Genoemde argumenten voor verzelfstandiging kunnen — zij het soms impliciet — worden aangetroffen bij de beschouwingen omtrent de toekomstige rol van de PTT. In de voorstellen van de commissie-Swarttouw voor verzelfstandiging komt naar voren dat in de informatie- en telecommunicatiesector allerlei tot dusverre gescheiden technieken overeenkomsten gaan vertonen. Hierdoor gaan van technologische ontwikkelingen in de telecommunicatie belangrijke uitstralingseffecten uit naar andere sectoren van de Nederlandse industrie. In dit verband noemt de commissie ook de positieve bijdrage van het aanschaffingsbeleid van de PTT voor het Nederlandse bedrijfsleven. In 1981 was 75 procent van de aankopen van de PTT uit Nederland afkomstig. Overigens wijst de commissie erop dat dit cijfer in vergelijking met andere hoogontwikkelde landen nog aan de lage kant is.

Ook in de *Nota informatiebeleid* komen deze overwegingen van macro-economische aard naar voren. Een van de uitgangspunten bij de vorming van het informatiebeleid is de verwachting dat de informatiesector van het Nederlandse bedrijfsleven een belangrijke pijler voor de economie op langere termijn zal zijn 6). Ten einde de informatiesector te laten fungeren als een van de trekpaarden van de Nederlandse herindustrialisatie wordt het noodzakelijk geacht de taken van en de rolverdeling tussen overheidsdiensten en bedrijfsleven opnieuw te bezien in het licht van de technologische ontwikkelingen in de informatie- en telecommunicatiesector. Bij de herijking van wetten en regelingen op dit terrein zouden volgens de nota ook de inhoud, omvang en grenzen van de overheidsmonopolies ter discussie moeten staan.

De in toenemende mate ter discussie staande validiteit van het natuurlijke

monopolie in de telecommunicatiesector biedt een ander aanknopingspunt voor vermindering van de overheidsinvloed. Kwantitatieve studies omtrent het bestaan van een natuurlijk monopolie in de telecommunicatie en de reikwijdte ervan zijn evenwel niet voorhanden. De OESO constateert dat vervlechting van technieken in de informatie- en telecommunicatiesector tot gevolg heeft dat er nieuwe mogelijkheden ontstaan voor betrekkelijk kleine, concurrerende produktiebedrijven 7). Maar ook kunnen de technologische ontwikkelingen in bepaalde sectoren van de informatievoorziening tot verdergaande integratietendensen leiden. Eerstgenoemde „centrifugale” tendensen kunnen volgens de OESO vooral worden waargenomen op het gebied van de randapparatuur; de „centripetale” tendensen zullen zich hoofdzakelijk manifesteren bij de infrastructurele voorzieningen 8). Wat betreft haar aanbeveling om het monopolie van de PTT te beperken tot de infrastructuur sluit de commissie-Swarttouw nauw aan bij deze globale bevindingen van de OESO. De commissie noemt naast dit natuurlijk-monopolieargument nog een tweetal overwegingen die tegenwicht bieden aan een vergaande verzelfstandiging op het gebied van de infrastructuur. In de eerste plaats handhaaft de commissie het beginsel dat in de telecommunicatie aan elke Nederlander gelijksoortige diensten tegen gelijksoortige tarieven moeten worden geleverd. Daarnaast acht de commissie een centraal beheerde infrastructuur gewenst uit het oogpunt van standaardisering. Geconcludeerd wordt dat de positieve effecten van concurrentie niet opwegen tegen de nadelen die samenhangen met de versnippering van de zorg voor de infrastructuur. Daarentegen acht zij een doorbreking van het PTT-monopolie voor randapparatuur gewenst omdat concurrentie tussen het bedrijfsleven en de PTT de beste garanties biedt dat flexibel wordt ingespeeld op de specifieke eisen van de gebruikers. Door de stimulerende invloed op de industrie en de bevordering van de export te benadrukken, plaatst de commissie ook hier de betekenis van de PTT voor de ontwikkeling van de nationale economie op de voorgrond.

4) W. Drees, Budgettaire positie van overheidsbedrijven, in: V. Halberstadt, G. A. Kessler en J. J. Klant, *Economie in Overleg*, Leiden, 1974, blz. 76.

5) *Heroverweging collectieve uitgaven*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 625, nr. 8, blz. 20.

6) *Overheidsbeleid op het terrein van de informatie; een probleemstellende verkenning*, Tweede Kamer, zitting 1980-1981, 16 406, nrs. 1-2.

7) OECD, *Information activities electronics and telecommunications technologies*, vol. 1, Parijs, 1981, blz. 108-115.

8) W. Drees, op. cit., blz. 80-85.

In samenhang met de genoemde argumenten voor verzelfstandiging is er een aantal financieel-bestuurlijke overwegingen die aanleiding zijn voor een verzelfstandiging van de PTT. Zo constateert de commissie-Swartzouw een aantal financieel-bestuurlijke knelpunten in de relatie tussen overheid en PTT. Met name wordt genoemd de directe koppeling met het politieke niveau bij de financiële besluitvorming over beleidsaangelegenheden van de PTT. De PTT is een staatsbedrijf en als gevolg van deze juridische vormgeving figureren verlies en winst alsmede de kapitaaluitgaven van de PTT in hun geheel op de rijksbegroting. Deze directe koppeling met de rijksbegroting maakt het voor een kabinet erg verleidelijk om de financiële gaten in de rijksbegroting te dichten door de winst van de PTT op te voeren (via hogere tarieven) en/of door geplande investeringen van de PTT uit te stellen. Drees beschrijft hoe in een aantal fasen de financiële besluitvorming inzake de PTT in steeds sterkere mate afhankelijk is geworden van de factoren die de toestand van de rijksfinanciën bepalen 8). In de jaren zestig, tijdens het regime van het structurele begrotingsbeleid, werd de stelregel gehanteerd dat de investeringsmiddelen die het rijk aan de PTT verstrekte gelijk moesten zijn aan de begrote uitkering van de PTT aan het rijk. Zodoende kon de continuïteit in het investeringsbeleid niet worden verstoord door de financiële problemen van andere departementen. Met ingang van de begroting 1973 is van deze stelregel afgestapt en is de gewoonte ontstaan om de investeringen van de PTT achter te laten blijven bij de afdracht door de PTT van reserveringen, afschrijving, winst en uitkering van 3½% over de bedrijfsbaten. Doordat de financieringsmiddelen de kapitaaluitgaven overtroffen, resulteerde er een positieve netto bijdrage van de PTT aan de algemene middelen. Uit de tabel blijkt hoe krachtig deze beleidslijn na 1973 is doorgetrokken.

Binnen een tijdperk van tien jaar heeft de netto bijdrage van de PTT aan de algemene middelen een omvang bereikt van ongeveer f. 1 mrd. (begroting 1982). Deze ontwikkeling is vooral ten koste gegaan van de investeringen die, in volumetermen gemeten, sinds 1973 min of

meer constant zijn gebleven. In de relatief achterblijvende investeringen komt mede tot uitdrukking de financiële verhouding waarin rendementsnormen ondergeschikt zijn aan de financieringsnormen die sterk zijn gebonden aan de budgettaire positie van het rijk 9). Meerjarenplannen voor de investeringen hebben weinig kans van slagen wanneer door onverwachte budgettaire tegenvallers besnoeiingen op de investeringen noodzakelijk worden geacht. Vooral in de eerste helft van de jaren zeventig vonden er regelmatig abrupte neerwaartse aanpassingen van de investeringen plaats. De laatste jaren lijkt de voorspelbaarheid van de investeringsbijdragen te zijn toegenomen, hetgeen wel in verband wordt gebracht met de gunstige bedrijfsresultaten van de PTT.

Mede met het oog op de aanzienlijke investeringsbedragen die in de komende jaren noodzakelijk zijn om te kunnen spelen op maatschappelijke en technologische veranderingen acht de commissie-Swartzouw een grotere manoeuvreerruimte voor de PTT gewenst. In budgettair opzicht kan deze grotere beleidsvrijheid voor de PTT betekenen dat op korte

Deze rubriek wordt verzorgd door het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven te 's-Gravenhage.

termijn de netto afdracht aan het rijk geringer zal worden. In de visie van de commissie kunnen de designeerde knelpunten worden ondervangen door de PTT een zelfstandigere status te geven met een grotere afstand tot de overheid, inclusief een daarop afgestemde beheers- en verantwoordingsstructuur.

Het omzetten van de PTT in een overheids-NV, aan welke juridische vormgeving de commissie denkt, zou de overheidsinvloed kunnen terugdringen, mede doordat bij deze juridische organisatievorm het beleid niet wordt gehinderd door de randvoorwaarden van de rijksbegroting. Overigens moet nog worden afgewacht in hoeverre deze bestuurlijke voordelen van verzelfstandiging teniet worden gedaan door de instelling van

een Orgaan van Toezicht. Volgens de commissie is de oprichting van een dergelijk orgaan gewenst bij een lossere koppeling tussen overheid en PTT. Het aanwezige gevaar van uitgebreide regelgeving door deze instantie op terreinen waar als gevolg van verzelfstandiging de overheidsinvloed is afgenomen zou evenwel de bestuurlijke voordelen van verzelfstandiging teniet kunnen doen. De Ru benadrukt een ander argument van bestuurlijke aard ter verdediging van verzelfstandiging. Hij acht verzelfstandiging van de PTT geboden uit het oogpunt van een democratische besluitvorming. De duidelijkheid omtrent taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden, alsmede het inzicht in de exploitatiekosten zou worden vergroot bij een verzelfstandiging van de PTT 10).

Tot slot

De voorstellen van de commissie-Swartzouw kunnen zeker in vergelijking met de plannen voor loskoppeling van de PTT in Angelsaksische landen genuanceerd worden genoemd. Privatisering „pur sang” waarin de zorg voor de telecommunicatie wordt afgestoten naar het particuliere bedrijfsleven, komt in het advies van de commissie niet voor.

Toch zal het nog een hele krachttoer worden om de ideeën van de commissie te verwerkelijken. Het gevaar dreigt dat verzelfstandiging van de PTT niet veel bijval zal krijgen van politici indien daarmee tegelijkertijd een aanzienlijke inkomstenbron van het rijk wegvalt. Tevens zal het uitgangspunt van de commissie dat de technologische ontwikkelingen in de telecommunicatie autoonoom en mondiaal zijn en overheidssturing dientengevolge ineffectief is, niet door iedereen worden onderschreven, hoezeer het verleden het feitelijk gelijk van deze stelling ook lijkt te hebben bevestigd.

P. J. M. Wilms

9) H. J. de Ru, *Staatsbedrijven en staatsdeelnemingen*, Nijmegen, 1981, blz. 216.

10) H. J. de Ru, *Staatsvorm PTT is ondemocratisch*, *NRC Handelsblad*, 14 april 1982.

Tabel. Kapitaaluitgaven en netto bijdragen in de algemene middelen 1972-1982 (in mln. gld.)

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982a)
Nominale netto bijdragen in algemene middelen	—	142	219	163	298	344	421	511	504	777	1.088
Kapitaaluitgaven in lopende prijzen	848	892	912	1.039	1.157	1.431	1.447	1.463	1.601	1.501	1.615
Kapitaaluitgaven in prijzen van 1975	1.101	1.101	1.013	1.039	1.061	1.203	1.122	1.060	1.075	994	1.016

a) Begrotingscijfers.

Bron: Samengesteld op basis van begrotingen PTT 1972 t/m 1982.