

NAAR EEN ZELFSTANDIGE ONDERNEMING: PTT NEDERLAND N.V.

drs. ing. R. J. Hagendoorn

De verzelfstandiging van PTT staat niet op zichzelf. De opsplitsing van de Amerikaanse AT&T en de privatisering van British Telecom en van het Japanse bedrijf NTT zijn eraan voorafgegaan. Deze voorbeelden hebben in Nederland geleid tot de bewustwording, dat er ontwikkelingen gaande zijn waaraan het hoofd geboden moet worden. De technologische ontwikkeling, met name die in de micro-elektronica, heeft — mede door de sterk verbeterde prijs-prestatie-verhouding — vele nieuwe mogelijkheden van de computer- en telecommunicatietechniek binnen handbereik gebracht. Die mogelijkheden hebben een enorme toename van investeringen tot gevolg. Ook vergroten zij het aanbod van producten, zowel dat van PTT als dat van de leveranciers van rand-lappatuur. Daardoor ontdekt de markt nieuwe toepassingen en dat leidt weer tot een nieuwe vraag. Deze recente ontwikkelingen doen zich niet alleen op het terrein van telecommunicatie voor, maar ook bij de post. Ze zijn weliswaar voorzien, maar gaan veel sneller dan werd verwacht.

Een bedrijf dat de infrastructuur hiervoor up to date moet houden, de internationale positie van Nederland in de distributie van goederen en diensten met nieuwe mogelijkheden wil en moet versterken, en bovendien zijn concurrentiekracht nationaal en internationaal wil behouden, is als staatsbedrijf teveel in zijn mogelijkhe-

den beperkt. Omdat het deel uitmaakt van de rijksbegroting vergroot een staatsbedrijf immers met iedere gulden die het investeert het financieringstekort, hoeveel rendement die investering ook opbrengt. Door de werking van de overheidsboekhouding moet een dergelijk bedrijf ieder jaar zijn gehele winst uitkeren en mag het dus niets reserveren. Natuurlijk, daar staat tegenover dat de overheid in jaren van verlies het tekort aanvult. En als de investeringen de afschrijvingen overtreffen hoeft niet de gehele feitelijke winst uitgekeerd te worden. Verlies maakt PTT echter al sinds mensenheugenis niet en zij is al zo'n vijftien jaar lang zelffinancierend! Als PTT had mogen reserveren was het eigen vermogen nu meer dan negentig procent. Maar omdat de geldstroom naar het Rijk geheel gescheiden wordt behandeld van de geldstroom van het Rijk, is er geen verband tussen het bedrijfsresultaat en de investeringen.

Dat heeft in de jaren vijftig en zestig onder meer geleid tot dramatisch gegroeide wachlijsten voor telefoonaansluitingen. PTT kreeg eenvoudig het geld voor hoogrendabele investeringen niet. Investeringen, waaraan de banken maar al te graag hun medewerking zouden hebben verleend, als ze benaderd waren om deze te financieren. Diezelfde problematiek kondigde zich aan bij de digitalisering van het telefoonnet, en

werd zichtbaar toen de onverwacht snelle verkeersgroei tot knelpunten in de capaciteit leidde. De Comptabiliteitswet, die de beperkte zelfstandigheid van PTT op financieel gebied regelde, was ook zeer belemmerend voor het doen van investeringen in risicodragend vermogen. Met andere woorden: PTT mocht anno 1988 binnen de door het parlement goedgekeurde investeringsbegroting wel meer dan twee miljard investeren, maar als dat gebeurde in een deelneming van meer dan 100.000 gulden, was voor de goedkeuring daarvan een volledige parlementaire procedure nodig. Wat dit betekent voor een bedrijf dat in vele complexe projecten moet en wil participeren, laat zich raden!

PTT was geen eigen rechtspersoon, wat in het zakelijke verkeer een sterk remmende invloed had op de slagvaardigheid. De betrokkenheid van de politiek (de minister, de staatssecretaris en het parlement) bij de bedrijfsvoering leidde ook tot een soms vergaande invloed op de marktbenadering en het tarievenbeleid. In een overzichtelijke en eenvoudige markt hoeft dat geen obstakel te zijn, maar zo'n markt bestaat al lange tijd niet meer. Tenslotte zijn de arbeidsvoorwaarden een knelpunt gebleken. Dat leidde tot een verzwakking van de marktpositie. Lagere PTT-ambtenaren verdienden meer dan medewerkers in vergelijkbare functies in het concurrerende bedrijfsleven. Anderzijds waren in bepaalde segmenten van de arbeidsmarkt (hoger management, commerciële functies, diverse specialisten) de arbeidsvoorwaarden niet aantrekkelijk genoeg.

De verzelfstandiging in jaartallen De geschiedenis van PTT gaat terug tot het jaar 1799, toen

het postvervoer een nationale zaak werd. Voordien verzorgden particulieren, steden of provincies het vervoer van post. In 1807 werd de eerste Postwet van kracht. Daarin werd ook het briefmonopolie geregeld. Na de Franse wetten, die vanaf de inlijving in 1810 golden, kwam in 1850 de Postwet van het Koninkrijk der Nederlanden tot stand. Vanaf de invoering van de Postwet van 1870 werd de postzegel als bewijs van vooruitbetaling ingevoerd. De Rijkstelegraaf, opgericht in 1852, was aanvankelijk onderdeel van een ander departement dan de Posterijen. Sinds 1870 vielen beide onder het Ministerie van Financiën, sedert 1877 onder het toen opgerichte Ministerie van Waterstaat, Handel en Nijverheid. In 1881 werd de dienstverlening van de posterijen uitgebreid met pakketpost en ontstond de eerste openbare (lokale) telefoondienst, in Amsterdam. In 1893 werd het toen gevormde Hoofdbestuur der Posterijen en Telegrafie uit de departementale organisatie gehaald en kreeg de topman de titel van directeur-generaal. Uit deze stap blijkt dat ook toen al werd onderkend dat deze dienstverlening niet in de normale departementale overheidsorganisatie paste.

1897 was het jaar waarin de Rijkstelefoondienst ontstond door overname van het particuliere interlokale telefoonnet. In 1904 werd de Telegraaf- en Telefoonwet van kracht die, met enkele aanvullingen, tot 1988 stand heeft gehouden. Op 1 januari 1915 werd het Staatsbedrijf der Posterijen en Telegrafie opgericht. Overigens heeft dat pas bij de invoering van de Bedrijvenwet in 1928 betekenis gekregen. Via een herziening van de Postwet werd in 1916 de Postcheque- en Girodienst opgericht als onderdeel van het Staatsbedrijf. De samenwerking met de Rijkspostspaarbank stamt al uit 1919. Sinds 1 januari 1929 heeft, als uitvloeisel van de

Comptabiliteitswet van 1927 en de Bedrijvenwet van 1928, het bedrijf een eigen begroting en commerciële boekhouding. In datzelfde jaar werd het belang van de telefoon tot uitdrukking gebracht in de naam die het Staatsbedrijf sedert die tijd heeft gedragen. Geleidelijk werden de lokale openbare telefoonnetten van de plaatselijke telefoondiensten overgenomen door PTT, een proces dat in 1945 werd afgerond.

De gedachtenvorming over een verdergaande verzelfstandiging van PTT is niet van recente datum. In 1941, tijdens de bezetting, kreeg het bedrijf grotere zelfstandigheid, wat na de oorlog niet zo is gebleven. De knelpunten in de expansie van het bedrijf gaven eind jaren vijftig aanleiding tot de instelling van de commissie-Goedhart. Deze pleitte voor een grotere zelfstandigheid inzake de financiering en het personeelsbeleid, maar het tij bleek hiervoor niet gunstig. Op grond van het regeringsbeleid met betrekking tot het bankwezen werd in 1976 besloten tot de samenvoeging van de Postcheque- en Girodienst en de Rijkspostspaarbank tot een zelfstandige Postbank. Omdat de politieke inzichten zich sindsdien gewijzigd hebben, heeft het tot 1986 geduurd voordat de Postbank N.V. werd opgericht en werd afgesplitst van PTT. De instelling van de commissie-Swarttouw leidde in 1981 tot het advies om het monopolie op randapparatuur op te heffen en dat op de telecommunicatie-infrastructuur te handhaven. Bovendien werd aanbevolen om PTT, met het oog op haar functioneren op langere termijn, een meer zelfstandige positie te verlenen. Het regeringsstandpunt van 1984 volgde dat advies in grote lijnen. Er werd besloten een onderzoek in te stellen naar de status, de structuur en de regelgeving van PTT, en naar het toezicht van en op PTT. Dat onderzoek werd opgedragen

aan de commissie-Steenbergen, die in 1985 haar advies uitbracht. In 1985 ook werd het standpunt van PTT bekend, dat vriend en vijand verraste: PTT onderschreef ten volle de noodzaak tot verzelfstandiging tot een zogenaamde structuur-N.V. Hierna ging het snel. Een projectorganisatie ging aan de slag die in hoog tempo het regeringsstandpunt voorbereidde (eind 1985), en het erna af te leggen traject uitstippelde. In april 1986 gaf de Tweede Kamer vrijwel eenstemmig het groene licht voor de uitwerking in wetsontwerpen van het regeringsstandpunt. Deze werden in juni 1987 aan het kabinet voorgelegd. In november van dat jaar kwam het (gunstige) advies van de Raad van State en in december begon de parlementaire behandeling. In mei 1988 werden de wetsontwerpen kamerbreed aanvaard, in oktober gevolgd door acceptatie door de Eerste Kamer. Op 1 januari 1989 is PTT zelfstandig geworden.

Het verschil tussen staatsbedrijf en structuur-N.V.

Een staatsbedrijf verschilt van een overheidsdienst vooral in de grotere mate van vrijheid die het in de financieel-economische besturing geniet. Er wordt wel rekening gehouden met het sterkere bedrijfsmatige karakter van het staatsbedrijf, maar het opereert toch binnen de organisatie van de rijksoverheid. De bij de wet (Aanwijzingswet-PTT, Postwet, Telegraaf- en Telefoonwet) geregelde delegatie van macht aan de directeur-generaal geeft hem weliswaar uitgebreide uitvoerende bevoegdheden, maar hij blijft verantwoording schuldig aan de Minister van Verkeer en Waterstaat, of eventueel aan diens staatssecretaris. Dit politiek-bestuurlijke kader bepaalt – samen met

enkele karakteristieken van het bedrijf – de uitgangspositie van een staatsbedrijf. Die is niet statisch, maar verschilt toch aanmerkelijk van die van een structuur-N.V.

Juridische consequenties Het verschil in juridische status heeft ingrijpende gevolgen. Een staatsbedrijf is geen rechtspersoon; gedingen worden door de Staat gevoerd. Voor het investeren van risicodragend vermogen van meer dan 100.000 gulden is goedkeuring van het parlement noodzakelijk. Dat is voor een bedrijf met een geïnvesteerd vermogen van ruim twintig miljard gulden en investeringen van meer dan tweeënhalf miljard gulden per jaar geen werkbare verhouding. Maar erger nog is het gebrek aan flexibiliteit en de onvoorspelbaarheid van de uitslag van de parlementaire behandeling. Een Raad van Commissarissen handelt in het belang van de vennootschap en kan daar ook op worden aangesproken. Voor het parlement is het belang van een staatsbedrijf er een dat afgewogen wordt tegen vele andere. Deze kunnen variëren van belangen van concurrenten tot beleidsmatige opvattingen over het bedienen van de markt. Ook kunnen er politieke belangen gemoeid zijn met maatregelen die haaks staan op het bedrijfsbelang. De leiding van een staatsbedrijf kan in zulke gevallen niet eens naar de rechter stappen.

De bestuurlijke verschillen zijn eveneens groot. Een minister of staatssecretaris reageert op zaken die politiek gevoelig liggen. En die wijken doorgaans sterk af van de onderwerpen die een Raad van Commissarissen bezighouden. Het overleg tussen de directeur-generaal en zijn politieke baas heeft dan ook een ander karakter

dan dat tussen de Raad van Bestuur en de Raad van Commissarissen. Gezien de andersoortige eisen is het ook niet op zijn plaats daartussen een kwalitatieve vergelijking te maken: een goede minister en een even bekwame Raad van Commissarissen of Raad van Bestuur kunnen tot geheel uiteenlopende beslissingen met betrekking tot het bedrijf komen.

Commerciële consequenties De consequentie van de positie van een staatsbedrijf is dat vele marktbeslissingen door de minister of het parlement worden genomen. Het langdurig uitblijven van een breder aanbod van telefoontoestellen, bijvoorbeeld in meer kleuren, is het gevolg van een politieke beslissing. De dienstverlening op de postkantoren vormde ook een onderwerp van parlementaire aandacht. De tarievenpolitiek en de daarmee verbonden neiging tot indirecte subsidiëring van diensten voor bepaalde groepen, leidde tot verschillende percentages van kostendekking. Deze zouden bij een zelfstandige bedrijfsvoering op nogal wat punten anders zijn uitgevallen. Hierbij speelde ook de neiging om 'het eenvoudig te houden' een rol. In de Kamer is een discussie over de prijs van het vervoer van een brief van twintig gram, of over de kosten van een telefoongesprek, gemakkelijker te voeren wanneer deze zaken afzonderlijk aan de orde komen, dan wanneer ze zijn ingebed in de problematiek van het vaststellen van tientallen, zo niet honderden tarieven. Het is voor een kamerlid onmogelijk om de belangen van zijn achterban te negeren als hij daadwerkelijk invloed kan hebben op een voor deze achterban relevante beslissing. En een minister kan zich evenmin aan een kamermeerderheid onttrekken. Hun gedrag is in dit

verband volkomen rationeel. Slechts door de verzelfstandiging van een staatsbedrijf kunnen nieuwe verhoudingen tot stand komen.

De commissie-Steenbergen en de eerste stap

Er bestonden dus goede argumenten voor de verzelfstandiging van PTT. Op zichzelf is dat echter niet genoeg. De geschiedenis kent talloze voorbeelden van noodzakelijke veranderingen, die niet – of veel te laat – plaatsvonden. In dit geval bleken alle vectoren in het krachtenveld dezelfde kant uit te wijzen, of daarop te kunnen worden gericht. Aan dat richten heeft de tactisch verstandige wijze van opereren van de commissie-Steenbergen zeker bijgedragen.

Het rapport van de commissie-Steenbergen verscheen op 1 juli 1985. De aanbevelingen vormden enerzijds een bevestiging van het standpunt dat de regering van de commissie-Swarttouw had overgenomen, met name betreffende de liberalisering van de markt van randapparatuur en de handhaving – in het algemeen maatschappelijk en economisch belang – van de eenheid van de infrastructuur. Anderzijds werden verdergaande aanbevelingen gedaan ter verruiming van de markt voor telecommunicatiediensten. De adviezen met betrekking tot de structuur en de status van PTT, alsmede over de regelgevende en toezichhoudende functie zouden tot ingrijpende veranderingen moeten leiden.

De politieke besluitvorming over zo'n reeks van voorstellen houdt grote risico's in. Er kunnen zodanige wijzigingen in optreden, dat de balans van voordelen en nadelen negatief omslaat. Bovendien zou de verzelfstandiging een bedreiging kunnen inhouden voor de

werkgelegenheid en de positie van het personeel, inclusief die van het topmanagement. Desalniettemin toonde de bedrijfsleiding zich een duidelijke voorstander van de verzelfstandiging en onderkende zij de noodzaak van de voorgestelde liberalisering. Wel stelde zij randvoorwaarden die een gelijkwaardige uitgangspositie voor alle partijen, waaronder PTT, moesten waarborgen. Het rapport van de commissie-Steenbergen, en de opvatting van het bedrijf hierover, was voor de regering aanleiding om snel een standpunt te bepalen.

De organisatie van een strijd op vijf fronten

Reorganisatie, spreiding en heroriëntatie op de nieuwe mogelijkheden van technologische ontwikkelingen waren, reeds lang voordat de verzelfstandiging zo prominent aan de orde kwam, belangrijke aandachtspunten van PTT. De ontwikkelingen met betrekking tot de standpuntbepaling van het kabinet en PTT over het rapport van de commissie-Steenbergen, noopten PTT om al deze processen uiterst zorgvuldig op elkaar af te stemmen. Een extra complicatie vormden de door de politiek bepaalde tijdslimieten en het feit dat PTT de normale dienstverlening niet kon en mocht verzaken. De organisatie van deze complexe situatie werd door PTT grondig aangepakt.

De vijf fronten in vogelvlucht Het belangrijkste front in deze beschouwing is de verzelfstandiging. Dat omvatte de voorbereiding en de parlementaire behandeling van vier wetten, de boedelscheiding en de financiële startpositie, de voorbereiding en de afsluiting van