

De Post, van openbare dienst naar “klantgericht” bedrijf?

► *Jean Timbre*

Als we kanttekeningen willen maken bij de stand van zaken van de evolutie in het beleid van een bedrijf als de Post en de evolutie ervan van een openbare dienst naar een “klantgericht” bedrijf is het nuttig om het begrip “openbare dienst” te definiëren. Dat helpt om beter in te schatten wat er eigenlijk op het spel staat.

Uiteraard kan deze oefening op tal van andere openbare diensten in België en de andere meest ontwikkelde landen op de wereld gemaakt worden. De Post is hier enkel een voorbeeld dat, naar ik hoop, kan aantonen dat de teloorgang van “openbare dienst” en de evolutie naar “klantgericht bedrijf” nefaste gevolgen kan hebben voor de verworvenheden van de politieke democratie en voor het recht op welzijn en een aandeel in de welvaartskoek dat geheel de bevolking heeft.

Openbare dienst en uitvoerende macht

In België werden de openbare diensten in allerlei vormen opgericht als werktuig van de uitvoerende macht. De theorie die de basis vormt van de moderne constitutionele democratieën met een markteconomie wil dat de uitvoerende macht (regering) het organisme is dat instaat voor de uitvoering van wetten, zoals gestemd in het parlement door de vertegenwoordigers van het soevereine volk. Dat is althans de theorie, want in de praktijk zijn er andere krachten die het totstandkomen van wetten beïnvloeden: allerhande drukingsgroepen, maar vooral de financiële groepen, de mannen met de hoge hoeden uit de oude socialistische karikaturen. Dat officieel de bovenstaande theorie nog wordt verdedigd, komt door de voortdurende strijd en de alertheid van de

democratische krachten, onder meer de georganiseerde arbeidersbeweging en andere emancipatiebewegingen. Door hun druk kwam er algemeen stemrecht voor alle Belgische burgers en ontstond er sociaal overleg.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstonden er meer en meer openbare diensten en werd hun rol belangrijker. Dit was vooral het werk van de politieke krachten die we vatten onder de noemer sociaal-democratie, en die als gevolg van hun niet aflatende druk de hegemoniale politieke kracht waren geworden. Voor de sociaal-democratische overwinning had de overheid voornamelijk een nachtwakerrol, ze diende om de orde van de liberale burgerij te handhaven. De staat beschermde de persoon en zijn bezittingen. De overheid schiep de voorwaarden voor een kapitalistische kapitaalsaccumulatie, die in geen geval mocht gehinderd worden door een wetgeving ten voordele van de zwakkeren, de niet-kapitaalsbezitters. De sociaal-democratische overwinning gaf de staat twee bijkomende opdrachten: (1) hij moest instaan voor een herverdeling van de welvaart en (2) hij moest een stabiliserende invloed hebben (conjunctuurschokken opvangen).

Van nachtwaker tot regulator

Het uitbreiden van de rol van de overheid van nachtwaker tot regulator van anomalieën was van enorm belang voor de inwoners van dit land. Het oprichten van vele openbare diensten en de achterliggende filosofie van het principe van continuïteit en benuttingsgelijkheid maakte het voor alle inwoners van België, en niet alleen voor de

hogere klassen, mogelijk om hun leven in te richten op een manier die zij persoonlijk interessant vinden. Zo kunnen alle inwoners gebruikmaken van nutsvoorzieningen tegen een betaalbare prijs. Ze kunnen dit doen zolang de overheid deze dienstlevering nuttig acht en iedere persoon wordt, als hij zich in eenzelfde situatie bevindt, op dezelfde manier behandeld tegen dezelfde prijs. Wanneer een dergelijke dienst onderhevig zou zijn aan markt wetten, zal de aanbieder zijn prijs afhankelijk maken van zijn kosten en de door hem verwachte winst. Een brief zou dan duurder zijn voor de inwoner van een afgelegen plattelandsgemeente dan voor de bewoner van een appartementsgebouw in een grote stad. Bovendien worden openbare diensten continu aangeboden. Een bedrijf dat een openbare dienst verzekert, vereist vaak enorme investeringen qua infrastructuur en personeelsbezetting, waar een bedrijf dat onderhevig is aan markt wetten wel eens zou kunnen tegen opzien. Indien een dergelijk privé-bedrijf over de kop zou gaan, zou de onontbeerlijke dienstverlening aan de bevolking zeer lang onderbroken kunnen zijn voordat een nieuwe ondernemer op de markt verschijnt. Enkele voorbeelden: De Post stuurt in België elke werkdag 13000 man personeel op de baan om bij iedere burger langs te kunnen gaan voor de uitreiking van de brievenpost (logistieke steun in de vorm van ophaling en sortering van briefwisseling niet inbegrepen). Ander voorbeeld van de problematiek: toen begin jaren '90 een staking uitbrak bij de Britse Post en er geen post werd bedield, zocht de regering hulp bij privé-maatschappijen. Die werden enkel bereid gevonden om post te bedelen in Londen en Birmingham. De rest van het Verenigd Koninkrijk zou op zijn honger moeten blijven wat postbedeling betreft tot de staking voorbij was.

Het is overigens zo dat als gevolg van de regelgeving van de Europese Unie weliswaar privé-bedrijven op de postmarkt actief zijn, maar ze blijven beperkt in hun dienstverlening. Ofwel bedienen ze slechts een zeer beperkt deel van het grondgebied (b.v. in Zweden), ofwel zijn ze slechts geïnteresseerd in enkele vette brokken (b.v.

snelpostdiensten en pakjesdiensten), waar voornamelijk bedrijven als klanten fungeren. De concurrentie in het ophalen en vervoeren van briefwisseling is tot op dit moment beperkt tot competitie tussen de grote bedrijven die van de overheid zijn of waren. De uitreiking van de grote massa van de briefwisseling is nog steeds in handen van de nationale postbedrijven. Dat heeft een evidente reden: om een gelijkaardige en concurrentiële dienst aan te bieden moet je alleen al voor de uitreiking duizenden mensen aanwerven in

Wanneer je de filosofie van de gelijke toegankelijkheid van de burger tot het gebruik van een dienst als De Post wil blijven handhaven, kom je trouwens niet altijd ver met argumenten uit de markteconomie.

een land als België. Wanneer je de filosofie van de gelijke toegankelijkheid van de burger tot het gebruik van een dienst als De Post wil blijven handhaven, kom je trouwens niet altijd ver met argumenten uit de markteconomie. Toen Frans Rombouts (tot december 2001 chief executive officer bij De Post) in juni 2002 bij Lannoo zijn boek "De postbode belde vroeger twee keer. Hoe overheidsbedrijven kunnen overleven" voorstelde, verklaarde hij, volgens Het Laatste Nieuws, dat het Nederlands-

talige postpersoneel 35% meer productief was dan hun Franstalige collega's. Dat kan bedrijfseconomisch wel kloppen, maar een deel van dat slecht rendement is te wijten aan geografische en economische factoren (vele dunbevolkte gebieden in Wallonië, een slechter draaiende economie, andere marketingstrategieën van bedrijven wat betreft direct mail). Het lijkt een hachelijke onderneming om dan maar te trachten ofwel de postbedeling duurder te maken in Wallonië ofwel de dienstverlening af te bouwen in naam van de markt wetten.

Neoliberaal offensief

We vermeldden al dat de staat na de Tweede Wereldoorlog een belangrijke rol speelde als regulator van allerhande anomalieën. Op het einde van de jaren '70 werd deze rol meer en meer in vraag gesteld. De redenen zijn bekend. In tegenstelling tot wat Keynes en zijn aanhangers verhoopten kon het kapitalisme niet ontsnappen aan zijn innerlijke tegenstellingen door een grotere rol te laten spelen door de overheid. De wet van de tendentiële daling van de winstvoet bleef geldig en de inflatie galoppeerde. Bovendien was op

de kapitaalmarkt steeds meer geld nodig voor nieuwe investeringen. De enorme geldsommen die de staat beheerde als verdeler van de welvaart (sociale zekerheid, infrastructuur van openbare bedrijven) werden likkebaardend bekeken door een steeds begeriger wordende kapitaalmarkt. Er werd een ideologisch offensief ingezet door aanhangers van de klassieke liberale theorieën om terrein te heroveren op de sociaal-democratie. Demagogie werd niet uit de weg gegaan: "Niet u maar de staat leeft boven zijn stand", beweerde de PVV in een verkiezingsslogan. Thatcher ging nog verder: "There is no such thing as society". De neoliberalen gingen nog verder dan hun grote leermeester Adam Smith. Die zag immers nog steeds een rol voor de overheid omdat hij inzag dat de markt wetten wel zeer brutaal zouden kunnen zijn voor de economisch zwakkeren in de maatschappij. Voor de neoliberalen hoefde de overheid helemaal niet meer tussen te komen in het economisch proces. Ook in de EU-regelgeving ging men het principe van veralgemeende competitie sinds het begin van de jaren '80 niet meer uit de weg. Na de Tweede Wereldoorlog was in West-Europa nooit getornd aan het principe dat de productie van waren met de bedoeling winst te realiseren een taak was die voorbehouden was aan de privé-ondernemers. Eind jaren '70 was het geloof in de ongeremde competitie bij het aanbieden van diensten aan de bevolking zo groot geworden dat men ervan overtuigd was dat taken van openbaar nut, die tot nu toe door de overheid werden georganiseerd of betoelaagd, ook beter zouden worden voor de bevolking als ze onderworpen zouden worden aan competitie zoals op de vrije markt. Op zich is het zeer wel mogelijk dat diensten goedkoper zouden worden indien er competitie was, in plaats van monopolie.

Maar hier stelt zich precies het probleem. Bij het gebruik maken van diensten van de overheid die competitief zijn met privé-bedrijven, blijft de burger (in de zin van een lid van de soevereine natie) geen burger meer maar wordt hij een klant, een object dat onderworpen wordt aan de wetten van de markt. Wat de burger aangeboden wordt, is niet meer wat hij, weliswaar door overdracht van zijn soevereiniteit aan zijn gekozen vertegenwoordigers, zelf beslist als zijnde een essentieel onderdeel van diensten die hij nodig heeft om zijn leven zo interessant mogelijk in te richten. Wat de klant aangeboden wordt, is wat de aanbieder nuttig en haalbaar acht zonder dat zijn kosten te groot en zijn winstverwachting te klein worden. De dienstverlening van de overheid, de prijzen die

moeten betaald worden voor trein, bus en postbedeling en de fouten die het overheidsbedrijf maakt door vertragingen van bus en trein of foute postbedeling verschillen in de perceptie van de burger-klant in niets meer van de prestaties die hij koopt (en de vergissingen en fouten die hij op de koop toe moet nemen) bij privé-bedrijven. De overheid wordt enkel nog maar ervaren als een manager. Een ontevreden klant kan de manager van een privé-bedrijf bij slechte prestaties sanctioneren door in de toekomst zijn aardappelen of zijn nieuwe wagen elders te kopen. Een ontevreden klant van een overheid kan de overheidsmanager sanctioneren door zich balorig te gedragen in het stembokje en te kiezen voor allerhande neofascistische (Vlaams Blok) en populistische (Fortuyn) partijen die door de weldenkenden (overigens grotendeels terecht) als outcasts worden afgeschilderd.

En redenen tot ontevredenheid hebben de burgers-klanten. We zullen hier in het kort schetsen welke evolutie De Post heeft ondergaan tussen 1991 en 2001.

Evolutie van De Post

Toen eind jaren '80 duidelijk werd dat er onder druk van de EU concurrentie mogelijk moest worden in de welvaartsmaximaliserende en herverdelende taken van de overheid, trachtten de Belgische christen- en sociaal-democraten het heft in handen te houden. Door de wet van 21 maart 1991 op de autonome overheidsbedrijven werden de NMBS, de RTT en de Regie der Posten niet geprivatiseerd, althans niet in een eerste fase. De aandelen van De Post kwamen niet op de markt en het bedrijf is tot nu toe nog 100% in handen van de overheid. Wel werd het bedrijf verregaand autonoom gemaakt. Daardoor zouden ze beter in staat zijn om de komende concurrentie te doorstaan. Het kader en de werknemers vonden dit een goede zaak, want ze zouden tegelijk concurrentieel kunnen zijn en hun statuut van ambtenaar niet verliezen. Maar ze maakten zich illusies, want de christen- en sociaal-democraten waren niet in staat om weerwerk te bieden aan de privatiseringsdruk.

In eerste instantie werd het bedrijf gemoderniseerd. Het Belgisch postbedrijf had een achterstand opgelopen ten opzichte van de postbedrijven uit de buurlanden, en verder werken op dezelfde manier zou het bedrijf uit de markt prijzen in de sector van het inzamelen en sorteren van

poststukken. De modernisering en reorganisatie van de inzameling en sortering zet zich door: procédés en machines zijn namelijk na vijf jaar namelijk totaal verouderd.

Bedrijfsmatig is dat natuurlijk uitstekend, maar voor het personeel zit er een addertje onder het gras. Deze takken van het bedrijf kampen en zullen in de toekomst kampen met uitstoot van arbeidskrachten. Ongeveer de helft van de jobs in deze onderdelen van het bedrijf vallen weg in de periode 1991-2001. Het ergste hiervan is dat het vooral om laaggeschoolde jobs gaat. Als men rekening houdt met het feit dat de Post, naast de NMBS, nog een van de weinige grote bedrijven in het land was waar laaggeschoolden aan een baan konden geraken, is de rekening voor dit deel van de bevolking vlug gemaakt.

Geleidelijk werd de top van het bedrijf vervangen. In plaats van personeelsleden die waren gegroeid in het bedrijf kwamen externe managers, die vaak veel problemen hadden met de heersende bedrijfscultuur met zijn vele goede en kwade kanten. Maar meer en meer werd duidelijk dat deze managers veeleer de filosofie huldigden van de overheid-manager dan van de overheid-dienstverlener. Het hek was helemaal van de dam bij het aantreden van het paars-groene kabinet in 1999. De regering-Verhofstadt was (overigens deels terecht) van oordeel dat de nodige voorbereidingen op de liberalisering van het postverkeer in de EU bij De Post te traag gingen. Er werd dan ook een externe manager aangetrokken die zijn sporen had verdiend in de reorganisatie van privé-bedrijven. F. Rombouts had ambitieuze plannen om het hervormingsproces bij De Post te versnellen. Hij en zijn medewerkers begonnen allerhande bedrijven op te kopen of op te richten die nuttig konden zijn als dochters en toeleveranciers: bedrijven die huis-aan-huis-reclame verzorgden, direct-mail-bedrijven enz. Zelfs de gepersonaliseerde zegel kwam eraan: wie bereid is en het geld heeft kan zijn eigen postzegels laten ontwerpen. Je betaalt dan wel 1 euro voor het verzenden van een binnenlandse brief in plaats van 0.42 euro. Het probleem was wel dat de hele structuur van het bedrijf volledig ondoorzichtig werd. Ook het financiële aspect ervan was helemaal niet duidelijk meer. F. Rombouts en kompanen hadden ook privé-inbreng van kapitaal in deze dochterondernemingen binnengebracht, wat overigens perfect kon volgens de wet van 1991. Het was een van de

redenen waarom F. Rombouts eind 2001 vroegtijdig aan de kant werd geschoven. Een andere reden was dat hij eigenlijk perfect de rol van overheid-manager speelde, zorgde dat het bedrijf uit zijn kosten kwam en waar hij overheid-dienstverlener moest zijn, de rekening doorspeelde aan de regering. Sociale rol van de postbode (vaak is de postbode de enige persoon die vele sociaal zwakkeren op een hele dag zien)? Jazeker, maar ik moet uit mijn kosten komen en als jullie soepelheid willen inbouwen in de organisatie van het werk van de postbode voor het vervullen van zijn sociale rol, gelieve mij dan te betalen, regering. Postkantoren (winkels of verkooppunten volgens de newspeak van De Post) die onrendabel zijn omdat ze te weinig klanten hebben, sluiten we. U wil die openhouden, overheid, want anders moeten de mensen meer dan 5 km ver naar het dichtstbijzijnde kantoor? Natuurlijk houd ik die open, maar u betaalt de kosten van de infrastructuur. De Post had in 1991 nog ongeveer 1800 kantoren in het hele land. Daarvan waren eind 2000 nog een 1400-tal open. Men was tot sluiting overgegaan van alle onrendabele kantoren als er in de gemeente van het kantoor nog een ander kantoor was of de bevolking zich niet meer dan 5 km moest verplaatsen om een ander kantoor te vinden. F. Rombouts wou verder gaan en nog 400 kantoren sluiten tenzij de overheid financieel tussenkwam.

Bedrijfseconomisch zal het wel juist zijn geweest, maar men moet weten wat men wil: openbare diensten of openbare bedrijven die in hun taalgebruik spreken over klanten en niet over burgers in wier dienst ze zouden moeten staan.