

Beleidsonderzoek naar de ver- zelfstandiging van de PTT

Bespreking van P. Slaa, *Telecommunicatie en beleid*. Amsterdam: VU uitgeverij, 1986.

Op 25 maart 1987 promoveerde P. Slaa aan de Vrije Universiteit op de nog niet voltooide privatisering en liberalisering van de telecommunicatie sektor van de PTT. Gezien de behandelde periode (1981 - 1986) en de brede invalshoek is dat een opmerkelijk vlotte prestatie.

De probleemstelling van Slaa luidt:

"In hoeverre is het in 1986 door de Nederlandse overheid vastgestelde beleid ten aanzien van de PTT tot stand gekomen op basis van een politieke keuze, en kan dit worden verklaard uit gangbare theorieën over technologische ontwikkeling en over beleidsvorming?" (p.5).

Slaa vraagt zich af of de technologische ontwikkelingen in de telecommunicatie aanleiding zijn geweest beleidsvarianten ten aanzien van de PTT¹ te ontwikkelen. Hij constateert dat er geen beleidsvarianten zijn ontwikkeld, en zoekt daarvoor een verklaring. Tot slot formuleert hij een aantal beleidsaanbevelingen.

Na een weergave van de studie zal ik in deze bespreking ingaan op de technologische trajecten in de telecommunicatie, de privatisering en liberalisering en de beleidsaanbevelingen van Slaa.

Theoretisch kader

Slaa opent zijn studie met het selecteren van een aantal elementen uit theorieën over innovatie, natuurlijk monopolie en beleidsvorming.

Er vallen twee innovatiepatronen te onderscheiden: de ontwikkeling van een nieuwe basistechnologie en de diffusie van een gevestigde basistechnologie. Het eerste patroon wordt gekenmerkt door economische *trial and error*. Daarbij zorgen nieuwkomers veelal

* De auteur is als economisch onderzoeker werkzaam bij de PTT. Het hier gestelde komt voor rekening van de auteur en hoeft niet over een te komen met standpunten van de PTT.

1 Slaa concentreert zich op de telecommunicatiesector. Dat is niet verwonderlijk, omdat in de beleidsvorming de telecommunicatie in het brandpunt van de belangstelling staat. In het volgende wordt korthedshalve met PTT steeds de telecommunicatietak van de PTT bedoeld, tenzij anders vermeld.

voor doorbraken en kunnen gevestigde ondernemingen moeilijk meekomen. Het tweede patroon wordt gekenmerkt door sterke concentratieverschijnselen en snelle diffusie van technologie. Indien de innovaties in de telekommunikatie getypeerd moeten worden als ontwikkeling van een nieuwe basistechnologie zou handhaving van het monopolie van de PTT kontraproduktief kunnen zijn, omdat de *trial and error* van nieuwkomers geen kans krijgt. Is het een diffusieverschijnsel dan kan handhaving van het monopolie juist een stimulans voor innovatie zijn.

Vervolgens stelt Slaa de vraag of telekommunikatie een natuurlijk monopolie is met *economies of scale* vanwege technische ondeelbaarheid van de installatie. Technische ontwikkeling kan aanleiding zijn zo'n monopolie te ondergraven indien gespecialiseerde bedrijven goedkoper een (onderdeel van een) produkt of dienst kunnen aanbieden (*economies of scope*). Opheffing van zo'n monopolie kan tot afroming van rendabele delen van de markt leiden. Tenslotte kiest Slaa uit de theorieën over beleidsvorming de sociale interactiebenadering. In een complex beleidsveld waar actoren met tegengestelde belangen en eigen probleempercepties opereren, komt beleid tot stand als kompromis tussen partijen. Actoren kunnen invloed uitoefenen door stuwende of remmende koalities te vormen rond bepaalde beleidsalternatieven. Onder invloed van technologische ontwikkelingen kunnen nieuwe actoren op het toneel verschijnen en onverwachte nieuwe koalities ontstaan. In deze benadering wordt het beleid gekenmerkt door compromissen en niet door volledige of beperkte rationaliteit van het beleidsontwerp.

De beleidsvorming

De ontwikkelingen in de telekommunikatiesector worden beschreven in termen van de mogelijkheden voor informatietransport, de verhouding tussen telekommunikatienet en kabelnet, de mogelijkheden en markten voor nieuwe informatiediensten, de opkomst van nieuwe aanbieders van telekommunikatieapparatuur en het telekommunikatiebeleid in Europa, de VS en Japan.

Gebaseerd op deze beschrijving en de hierboven genoemde theoretische dilemma's ontwikkelt Slaa een *beleidsagenda*: functie en status van de PTT (afbakening, regulering, aanleg, beheer en exploitatie van de infrastructuur), bevordering van nieuwe tele-informatiediensten en controle op neveneffecten in de telekommunikatie (privacy-bescherming).

Kombinaties van al of niet privatisering en liberalisering vormen dan vier beleidsalternatieven (zie schema 1).

Aan de hand van de agenda en de vier alternatieven loopt Slaa de bedrijfsstrategie van de PTT en de stellingnames van belangenorganisaties na. Daarbij blijken de bevordering van nieuwe diensten en de controle op risico's niet op de agenda voor te komen. De akto-

ren verschillen in hun opvattingen over taak, functie en organisatie van de PTT.

In de combinatie van privatiseren/liberaliseren onderscheidt Slaa vier klusters van posities.

Posities ten opzichte van liberalisering en privatisering

Schema

	Privatisering	
	geen	volledig
geen liberalisering	I	II
volledige liberalisering	III	IV

Cluster I: Konsumenten Kontakt.

Cluster II: PTT, Bonden van personeel en centrales

Cluster III: Traditionele telekommunicatieindustrie georganiseerd in de NETEL-COM.

Cluster IV: De overige belangengroepen: CIB, RCO, NLLR, VIFKA, VNV1, VECAL, Consumentenbond.

De motieven van de belangengroepen in cluster II en IV verschillen van elkaar; de verschillen binnen groep IV zijn het grootst.

Adviezen

Zo te zien hebben de commissies Swarttouw (taak en functie PTT) en Steenbergen (status en structuur PTT) het niet moeilijk gehad éénstemmigheid te bewerkstelligen. De commissie Swarttouw adviseerde het infrastructuurmonopolie bij de PTT te laten, de ontwikkeling van de kabelnetten af te stemmen op de telekommunicatieinfrastructuur, de randapparatuur binnen vijf jaar vrij te geven, de afstand tussen PTT en overheid te vergroten. Bij diensten waar de PTT geen monopolie meer heeft, zou zij de infrastructuur slechts tegen dezelfde voorwaarden mogen gebruiken als die voor anderen gelden. Het kabinet volgt het advies vrijwel geheel op².

Er worden twee nieuwe commissies ingesteld. De commissie Steenbergen, die over de afstand tot de overheid dient te adviseren en de commissie Zegveld, die de integratie van kabelnetten en telekommunicatienetten onder de loupe zal nemen.

De commissie Steenbergen adviseert de PTT tot NV te maken met aandelen in handen van de Staat. Op grond van een concessie dient het monopolie op infrastructuur en traditionele diensten aan de PTT te worden verleend. De beleidsvoorbereidende en regelgevende taken worden uit de PTT gelicht en naar het ministerie van V&W overgebracht. De concessieactiviteiten dienen in een aparte BV onder gebracht te worden. Ook dit advies wordt door het kabinet grotendeels overgenomen.

De Tweede Kamer volgt het kabinet, zij het dat het toezicht op de tarieven van de concessieactiviteiten minder globaal dient te zijn

² Uitzondering vormen de huurlijnen voortzetten van het monopolie op (geen wederverkoop) en het voorlopig traditionele randapparatuur.

dan de kommissie Steenbergen heeft voorgesteld. Bovendien dient de mogelijkheid van verkoop van PTT aandelen te worden onderzocht.

De kommissie Zegveld adviseert tenslotte de netten te integreren en ontwikkelt voorstellen voor beleid en beheer in de naar verwachting lange overgangperiode.

Geen politieke keuzes

Liberalisering van randapparatuur en nieuwe teleinformatiediensten, en privatisering van de gehele PTT zijn dus de uitkomsten van de beleidsvorming. Over netwerkintegratie beraadt het kabinet zich nog.

Slaa konkludeert dat van politieke keuzes - in de zin van keuze uit meerdere uitgewerkte alternatieven na afweging van kosten, baten en belangen - in de beleidsvorming geen sprake is geweest. Hij bespeurt een ambivalentie in het beleid tussen liberalisering enerzijds en konsolidatie van de positie van de PTT anderzijds. Dat blijkt uit het verbod van wederverkoop van huurlijnen (vaste punt tot punt verbindingen) voorzover het traditionele diensten betreft (geen afroming). Ook de handhaving van politieke controle op de tarieven, het vooralsnog niet organisatorisch splitsen van de telekommunikatieactiviteiten in een concessie deel en een concurrerend deel en de eis van budgettaire neutraliteit wijzen daarop. Het risico blijft bestaan dat door onduidelijke definities de PTT het grijze gebied tussen transportdiensten en teleinformatiediensten naar zich toe weet te trekken. Bovendien zijn kabinet en parlement na de besluitvorming over de adviezen van de kommissie Swarttouw vervolgens daarvan afgeweken met de besluiten over Viditel (voorkeurspositie PTT) en de tarieven (oriëntatie op het overheidsbudget).

Verklaring

Slaa meent dat het ontbreken van beleidsalternatieven en de ambivalenties in het beleid met de 'gangbare' theorieën niet goed verklaard kunnen worden. Zo gaan de nieuwe basistechnologieën in de telekommunikatie (kenmerk eerste innovatiepatroon) gepaard met hoge R&D uitgaven, concentratie en standaardisatie (kenmerk tweede patroon).

Het innovatieproces in de telekommunikatiesector blijkt zich op drie nivo's af te spelen: apparatuur, netten en diensten. Men kan dus niet spreken van één technologisch traject en één selectieomgeving. Er is sprake van een innovatienetwerk, waarin op elk van de nivo's verschillende elementen dominant zijn en waarbij verschillende groeperingen de technologische ontwikkelingen anders percipiëren. Het tweesporenbeleid van de PTT - netwerkintegra-

tie³ en ontwikkelen van taakgespecialiseerde netten - kan dan verklaard worden uit het tegelijk inwerken op de PTT van twee externe selectieomgevingen met elk hun eigen technologisch traject.

Een tweede probleem dat Slaa signaleert, is dat in de innovatietheorie weinig rekening wordt gehouden met het speciale karakter van diensteninnovatie. De vereiste samenwerking tussen producent en konsument van informatie maakt sociale innovatie welhaast belangrijker dan technologische. De moeite die consumenten zich moeten getroosten om het nut van een dienst te onderkennen bepaalt het succes.

Het idee dat privatisering vermindering van overheidstaken betekent is in het geval van de PTT niet juist, aldus Slaa. De privatisering betekent een formalisering van een de facto reeds bestaande zelfstandigheid. Zij gaat niet gepaard met de-regulering, maar met re-regulering: de nutsfunctie moet in de concessievoorwaarden nauwkeurig omschreven worden en de regelgevende functie moet opnieuw worden vastgelegd op het niveau van de centrale overheid, waartoe nieuwe advies- en controleorganen in het leven geroepen worden.

Slaa meent dat de sociale interactiebenadering uit de beleidstheorie de beeldsvorming ten aanzien van de PTT niet geheel kan verklaren. Zo doet de werkwijze van de commissie Swarttouw denken aan de theorie van beperkte rationaliteit, die van de commissie Steenbergen aan de theorie van inkrementeel beleid.

Technologische trajecten

Aan het eind van zijn studie stelt Slaa dat het bij de ontwikkelingen in de telekommunikatiesector om drie innovatieniveaus gaat: infrastructuur, randapparatuur en diensten. Hij gaat niet in op een voor de ontwikkeling van de infrastructuur niet onbelangrijk vierde niveau.

In de ontwikkeling van telekommunikatieverbindingen loopt immers ook een technologisch traject dat begonnen is in de automatisering, waar andere routingstechnieken (ring- en busverbindingen) gebruikt worden dan in het traditionele telefoonnet (lijnschakelen). Dit traject kenmerkt zich door leveranciersspecifieke netwerkoplossingen (weinig standaardisatie), opkomst van nieuwe bedrijven, overnames van netwerkgespecialiseerde bedrijven door gevestigde bedrijven uit de automatiseringssector, en nieuwe samenwerkingsverbanden van bedrijven in de traditionele communicatie-industrie en automatiseringsbedrijven. Standaardisatie is in dit traject voorlopig moeizaam, enerzijds omdat specificiteit een konkur-

3 Het gaat hier om integratie van het Zegveld heeft betrekking op de vortelefoon-, telex- en datanet in een ming van een breedbandig geschakeld (smalbandig) digitaal, geschakeld net net. (ISDN). Het advies van de commissie

rentievoordeel kan betekenen, anderzijds omdat het om taakgespecialiseerde netten gaat voor één of enkele gebruikers. Bij dit soort netwerken gaat het om meer dan routing en transport. De taakspecialisatie betreft vooral de samenwerking van apparatuur en applicaties, de beveiliging en dergelijke.

Naarmate deze netwerkvorming een geografisch groter gebied gaat beslaan komt de vraag aan de orde of het gebruik van het openbare net mogelijk, gewenst en/of verplicht is en of bijzondere netten of voorzieningen in het net aangelegd kunnen worden. Het antwoord van de PTT op deze ontwikkeling is de aanleg van het datanet.

Door dit traject niet apart te nemen komt Slaa ten onrechte tot de konklusie dat in Europa gekozen wordt voor de integratieroute en in de VS voor de taakspecialisatieroute. Ook in de VS wordt door AT&T en de regionale telefoonmaatschappijen de integratieroute bewandeld.

Gezien de vele telefoonmaatschappijen is de integratieroute in de VS niet eenvoudig. De vorming van een ISDN standaard vereist overeenkomst tussen de maatschappijen. Datzelfde geldt overigens ook voor Europa, zij het dat daar het probleem van andere orde is. Ook al zouden er meerdere ISDN-oplossingen ontstaan, dan beperkt het functionele probleem zich tot de grensoverschrijdende verbindingen.

Liberalisering

Wanneer Slaa het onderscheid tussen de technologische trajecten (in navolging van de kommissie Swarttouw) al in het begin had gemaakt, zou de studie aan helderheid gewonnen hebben.

De aard van de innovaties, de keuzes per traject en de verbinding tussen de trajecten hadden dan in de behandeling van de percepties van de actoren behandeld kunnen worden. Bovendien zou dan vermeden zijn dat de liberaliseringsas in het schema (zie pag 3) als één dimensie behandeld wordt. Het gaat in feite om vier dimensies: infrastructuur, voorzieningen in de infrastructuur, randapparatuur en diensten. In Nederland is door geen der actoren voorgesteld de infrastructuur te liberaliseren of te demonopoliseren. Wel wordt er door met name informatieleveranciers voor gepleit ook het kabelnet voor dienstverlening open te stellen. Over het inbouwen van nieuwe voorzieningen in de infrastructuur zullen in de toekomst de nodige meningsverschillen ontstaan. Wanneer het schema viermaal gemaakt zou zijn voor elk der dimensies, dan zou een nog grotere eensgezindheid op de dimensies infrastructuur gevonden zijn: geen liberalisering maar meer dan tot nu toe regulering; een nog braak liggend terrein voor wat betreft nieuwe voorzieningen in de infrastructuur; een relatief grote eenheid op het gebied van randapparatuur (verschil van mening over leverplicht eerste toestel, voorsprong PTT vanwege infrastructuurkennis en rol

in voorbereiding goedkeuringseisen) en moeizaam verlopende experimenten, perceptieverschillen en spraakverwarring op het gebied van nieuwe publieksinformatiediensten (Zuid Limburg, Viditel, Ditzitel).

Privatisering

Ook de kwestie van privatisering speelt op de vier dimensies een verschillende rol.

Bij het demonopoliseren van de *randapparatuurmarkt* is de keuze voor privatisering van beperkte betekenis. Het gaat vooral om de scheiding van goedkeuring van randapparatuur enerzijds en netwerkbeheer anderzijds.

Voor de *infrastructuur* is privatisering een pragmatische kwestie. Zo vereist privatisering in elk geval een scheiding van beleid en beheer. De overheid dient dan de regulering zelf ter hand te nemen en minder over te laten aan de PTT dan nu het geval is. Daarmee is tegelijk een probleem aangegeven: de scheiding van beleid en beheer is volgens beleidstheoretici een waarborg voor moeizame beleidsvorming. Zo zal de ontwikkeling van toegevoegde diensten in de infrastructuur problemen op gaan leveren. De afweging van netwerkintegratie (op grond van economies of scale) versus voorziening via randapparatuur (op grond van economies of scope) zal niet eenvoudig zijn.

Was de PTT-operatie al voltooid toen het datanet werd aangeboden dan diende overwogen te worden of foutendetektie in het transport aan randapparatuur moest worden overgelaten of in de infrastructuur mocht worden ingebouwd. Technisch zijn beide oplossingen mogelijk. De inbouw betekent wel een snellere foutendetektie (nadat een deel van de route is afgelegd) en een vermindering van de transporttijd. Ook voor innovaties in de traditionele diensten wordt zo'n afweging nodig. De voorzieningen voor de 06 antwoord- en koopnummers zijn nu ingebouwd in de infrastructuur. Het zou in principe ook via randapparatuur en een verrekeningstelsel tussen partikulieren opgezet kunnen worden.

Privatisering betekent op het gebied van *toegevoegde netwerkdiensten* en integratie van nieuwe diensten in het netwerk vermindering van zelfstandigheid voor de PTT en vormt een potentiële rem op innovatie.

Voor de *publieksinformatiediensten* stelt Slaa - zij het pas in de samenvatting - onder verwijzing naar het Franse Minitel dat een versterking van de positie van de PTT als staatsbedrijf wel eens gunstiger kan zijn dan privatisering. Het succes van Minitel is overigens elders nog niet herhaald, zodat konklusies over voor- en nadelen van privatisering niet te trekken zijn.

Bovenstaande neemt niet weg dat voor de bedrijfsvoering van de PTT de privatisering een nuttige operatie is (beroep op de kapitaalmarkt wordt mogelijk, beloningsbeleid wordt vrij, vrijheid tot het op de markt brengen van niet-netwerkgeïntegreerde nieuwe diensten, etcetera).

Politieke keuzes?

Slaa's konklusies dat er geen politieke keuzes zijn gemaakt in het beleidsvormingsproces ten aanzien van de PTT staat of valt met de aanwezigheid van relevante, uitgewerkte alternatieven.

Wanneer het beleid ten aanzien van de PTT als één onverbrekelijk geheel wordt opgevat dan heeft Slaa gelijk. Kijkt men naar de beleidsvorming ten aanzien van elk afzonderlijk traject, dan zijn er wel degelijk keuzes gemaakt.

Men zou het ontbreken van uitgewerkte beleidsalternatieven ook anders kunnen interpreteren. De commissie Swarttouw heeft, door onderscheid te maken tussen infrastructuur, randapparatuur en diensten, zowel bij de belangengroepen als in het parlement vooral de meningsvorming in zekere zin 'gekanaliseerd'. Het ontbreken van alternatieven in de voorstellen van de commissies Swarttouw en het onuitgewerkt laten van de statuskwestie heeft gefungeerd als een interventie in de verschillen van inzicht destijds tussen VVD (voorstander privatisering van de PTT en demonopolisering van de telekommunikatiesector) en de PvdA (handhaving oude situatie, versterking van de rol van de PTT in teleinformatiediensten). Het heeft daarbij lang geduurd voor het kabinet met een standpunt kwam. Opvallend is in het daaropvolgende kammerdebat de vrij grote mate van eensgezindheid. Inmiddels was ook het politieke denken over privatisering geëvolueerd, zodat voor de commissie Steenbergen de kaarten al goeddeels geschut waren.

Deze ontwikkeling valt mijns inziens wel met de theorie van sociale interactie in de beleidsvorming te verklaren, indien men het gebruik van complexiteitsreduktie en (beperkte) rationaliteit opvat als instrumenten in de interactie, nodig om stellingnames te doorbreken en compromissen te bereiken.

Beleidsaanbevelingen

In het laatste hoofdstuk doet Slaa een aantal beleidsaanbevelingen. Op de belangrijkste daarvan zal ik hier ingaan.

Slaa wenst de definities van transportdiensten en teleinformatiediensten te ontleen aan het OSI model⁴ en op te nemen in de

⁴ Het OSI (Open System Interconnection) model onderscheidt zeven functionele niveaus voor communicatie tussen open systemen. De laagste niveaus hebben betrekking op verbindingsofbouw en signaaltransport. De hogere niveaus hebben betrekking op interpretatie en presentatie van signalen. Elk der niveaus moet 'blindelings' op de functionele specificatie van het lager gelegen niveau kunnen vertrouwen, zodat standaardisatie of het maken van ad hoc afspraken voor niet gestandaardiseerde niveaus per laag plaats kan vinden.

Telegraaf en Telefoon wet. De transportdiensten dienen beperkt te worden tot de eerste drie lagen van het model. Dat zou maximale flexibiliteit garanderen bij de vaststelling en herziening van de openbare nutsfunctie. Tegelijkertijd levert het onderscheid in de ogen van Slaa echter geen uitsluitsel over wat in de toekomst wel en niet onder de openbare nutsfunctie dient te vallen. Zo zou telegrafie in de toekomst uit de nutsfunctie kunnen verdwijnen en wellicht Viditel in de nutsfunctie kunnen worden opgenomen.

Aan de suggestie zit een aantal problemen vast.

In de eerste plaats is het OSI model bedacht in het kader van het probleem datacommunicatie tussen verschillende systemen.

De beperking van de term transportdienst tot de eerste drie lagen van het OSI model betekent dat over de aard van de getransporteerde signalen nog niets vast ligt. Zo is de eis van 0,3 tot 3,4 KHz spraakbandbreedte voor telefonie in de eerste drie lagen van OSI niet begrepen. Dat geldt evenmin voor signalen voor kostentelling (0.05 KHz), kiesimpulsen, haakcontact etcetera. Het geeft derhalve nog geen uitsluitsel over eisen die aan telefonierandapparatuur gesteld moeten worden.

In de tweede plaats is de discussie nog gaande over welk deel van de functies in de vierde laag - de transportlaag - nog tot ISDN behoren. Het gaat onder andere om terminal-adapters en om konversiefuncties. Zoals Slaa zelf al aangeeft hoeft de openbare nutsfunctie in de toekomst niet beperkt te blijven tot transportdiensten.

Daar zit mijns inziens de kern van het probleem. Het is een afweging tussen economies of scale en economies of scope, van publieke of beperkte diensten, van stimuleringsbeleid etcetera of de nutsfunctie wordt uitgebreid.

Regeling bij wet of algemene maatregel van bestuur is voor de afweging niet belangrijk, wel het tempo waarin de afweging gemaakt kan worden en het draagvlak bij de keuze. Wat dat betreft is de scheiding beleid en beheer zoals gezegd geen vooruitgang.

Om afroming tegen te gaan stelt Slaa voor kostendekkende tarieven te gaan hanteren voor de concessiediensten. Hij verwacht dat daarvan een stijging van de telefoonrekening van kleinverbruikers zal uitgaan. Slaa stelt voor in dat geval een aantal impulsen (bijvoorbeeld de eerste duizend) niet in rekening te brengen. De PTT zou daarvoor gekompenseerd kunnen worden door verhoging van de impuls prijs of een subsidie van het rijk, aldus Slaa.

Met dit voorstel is ruw geschat zo'n f 750 mln per jaar gemoeid, overeenkomend met de huidige winst op de telekommunikatie-activiteiten.

Gegeven de concurrentie die tussen PTT-organisaties is losgebarsten op het gebied van het internationale verkeer zal een impuls prijsverhoging gezocht moeten worden bij het lokale en interlokale verkeer. De mogelijkheid van vergoeding door het rijk van de gratis impulsen lijkt me niet erg realistisch.

Het probleem bij kostendekkende tarieven zit overigens niet alleen in de verkeerskosten - drukke tegenover minder drukke routes. Het zit ook in de kosten van aansluiting tussen abonnee en nummercentrale. De hamvraag is de mate waarin deze investeringen via kosten van aansluiting of via de impulsprijs terugverdiend moeten worden. Die kwestie roert Slaa niet aan.

Volgens Slaa zijn er regionale verschillen in behoefte aan bedrijfskommunikatie en tele-informatiediensten. Om regionale markten te onderkennen en tot ontwikkeling te brengen zou regionaal PTT-beleid nodig zijn en zou het mogelijk moeten zijn dat er regionale BV's voor de ondernemingsfunctie worden opgericht. Gezien de omvang van de ondernemingsfunctie zouden dat echter kleine BV's met een gering draagvlak voor innovatie worden. Bovendien kan willekeurig welk bedrijf teleinformatiediensten aanbieden in een regio met behulp van de huidige infrastructuur. Deze suggestie gaat aan de kern van het probleem voorbij. De vraag is ten eerste of ten behoeve van regionale of bedrijfsgewijze behoefteverschillen bijzondere voorzieningen in de infrastructuur aangebracht mogen worden, zonder dat andere regio's of bedrijven daar rechten aan kunnen ontlenen. Dat speelt op dit moment bij de glasvezelagglomeratienetten. Een aantal provincies (Friesland) en gemeenten (Assen) hopen hun attractiviteit als vestigingsplaats voor bedrijven te vergroten door de aanleg van zo'n net. Aanleg is in zo'n geval geen probleem indien het niet rendabele deel van de benodigde investeringen - en dat is vrijwel de hele investering - gedragen wordt door de regio of het bedrijf. Ten tweede: hoe moet de route bij vernieuwing van de infrastructuur eruit zien? Kunnen regio's met een sterker draagvlak van verwacht verkeer daarin voorop lopen of dienen infrastructuurvoorzieningen in principe landelijk gelijk te zijn? Voor landelijke differentiatie in de infrastructuur is nu geen expliciete goedkeuring nodig. Voor nieuwe informatiediensten is dat wel vereist. Na de PTT operatie wordt dat omgekeerd. Voor differentiatie in de infrastructuur zal toestemming vereist zijn van de overheid; nieuwe informatiediensten mag de PTT vrij gaan aanbieden. Dit soort kwesties blokkeren meer de tot stand koming van op regio's of (groepen van) bedrijven toegespitste teleinformatiediensten dan het niet onderkennen van regionale behoefteverschillen. De oplossing zou mijns inziens dan ook meer gezocht moeten worden in het toestaan van extra voorzieningen in de infrastructuur boven de vereiste landelijk uniforme voorzieningen. De vraag wordt dan wanneer zo'n voorziening een zodanig karakter gaat krijgen dat zij landelijk uniform moet worden aangeboden.

Besluit

Slaa heeft een interessant proefschrift geschreven over een zeer aktueel thema. Daarbij heeft hij voor een brede invalshoek gekozen. Dat gaat wel eens ten koste van diepgang en nauwkeurigheid. Wie de ins en outs van de innovaties in de telekommunikatiesektor wil kennen heeft aan dit werk alleen niet voldoende. De beleidsvoorstellen zijn niet goed doordacht. Voor het hoofdthema van zijn onderzoek: beschrijving en verklaring van beleid ten aanzien van de PTT zijn de manko's minder een probleem. De totstandkoming van het beleid wordt goed beschreven. De beschrijving en vooral de verklaring had aan kracht kunnen winnen indien van meet af aan het onderscheid in technologische trajekten was gemaakt. Een en ander neemt niet weg dat de studie een waardevolle bijdrage levert aan de kennis en het inzicht rond innovatie en innovatiebeleid.

John Hagedoorn: bespreking van Roobeek, De rol van de technologie in de economische theorievorming, vervolg van pagina 115

Konklusies

Als de doelstellingen die beoogd worden met deze publikatie even in herinnering worden geroepen dan denk ik dat er zonder meer sprake is van een zeer nuttige publikatie. Diegenen die vooral geïnteresseerd zijn in de economische theorievorming zullen wellicht te weinig terugvinden van de internationale discussie. Voor de grote groep geïnteresseerden voor wie het boek in de eerste plaats lijkt te zijn geschreven is het echter een goede inleiding tot de theoretische aanzetten die buiten het dominante neo-klassieke paradigma van de economische wetenschap vallen. Het pleidooi voor een meer inhoudelijke analyse van technologische ontwikkelingen zelf en de nadruk op de samenhang van technologie, economie en bredere maatschappelijke achtergrond levert mijns inziens tal van interessante aanzetten voor verder onderzoek.