



Ministerie van Economische Zaken

Analyse toekomst postmarkt

Het belang van post in een digitale wereld

Inhoud

Managementsamenvatting	3
Inleiding	5
Hoofdstuk 1 Postmarkt in transitie	7
1.1 Ontwikkeling van de postmarkt	7
1.2 Post als communicatiemedium	8
1.3 Verschillende soorten brievenpost	8
1.4 Veranderingen in gebruikersbehoeftes	9
1.5 Sterk doorzettende krimp van de markt	10
Hoofdstuk 2 De universele postdienst	12
2.1 Wat is de universele postdienst (UPD)	12
2.2 Wettelijke evaluatie UPD 2017	13
2.3 De toekomst van de UPD	15
Hoofdstuk 3 Marktordening	17
3.1 Terugblik: het introduceren van netwerkconcurrentie in Nederland	17
3.2 Postmarkt anno 2017: krimp dwingt tot herijken economische analyse	19
3.3 Strijdigheid doelen overheid	19
3.4 Hoe overbruggen we de periode tussen de korte en lange termijn?	21
3.5 Tot slot	21
Hoofdstuk 4 Belangen op de arbeidsmarkt	22
4.1 Inleiding	22
4.2 Huidige arbeidsmarktregelgeving	22
4.3 Sectorspecifieke regels	24
4.4 Fundamentele vragen	24
Hoofdstuk 5 Conclusies en vervolg toekomstige inrichting postmarkt	25
Bijlage 1 Toezeggingen en moties	26
Bijlage 2 Reactie op specifieke parlementaire aandachtspunten	28
Bijlage 3 Lijst van betrokken organisaties	31

Managementsamenvatting

Iedere burger heeft recht op informatie en aansluiting op netwerken voor informatie-uitwisseling. Decennialang heeft post bijgedragen aan dit recht. Omdat post werd gezien als een basisvoorziening die voor iedereen toegankelijk en betaalbaar zou moeten zijn, zijn de publieke belangen van post in de zogenaamde universele postdienstverlening (UPD) wettelijk vastgelegd. Middels de UPD worden onder andere de belangen van consumenten (betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit) in het brievenbuspostsegment en klein-zakelijke gebruikers beschermd. De UPD-evaluatie laat zien dat de afgelopen 5 jaar deze belangen goed zijn geborgd.

Het belang van post is echter tanende doordat post links en rechts wordt ingehaald door digitale alternatieven. Een ontwikkeling die in Nederland sneller gaat dan in de meeste andere landen. Met deze digitalisering verschuiven ook de consumentenbehoeften. Dit is af te leiden uit zowel de aanhoudende krimp van brievenbuspost als uit onderzoek van GfK-Intomart dat laat zien dat de behoeften van consumenten gemiddeld lager liggen dan het huidige wettelijke beschermingsniveau. De vraag die dan rijst is welke bijdrage post nu en in de toekomst nog levert aan het recht op informatie.

Op de zakelijke markt ontvouwt zich hetzelfde beeld. Ook hier is het belang van post tanende en zet de krimp hard door. Om de belangen van eindgebruikers op deze markt het best te borgen vertrouwd de overheid sinds 2009 op het marktmechanisme. Door introductie van concurrentie, zowel tussen netwerken als op het netwerk, zijn keuzemogelijkheden, lagere prijzen en een betere kwaliteit bereikt. Door de veel groter dan voorziene krimp is de concurrentie echter kwetsbaar.

De UPD en het zakelijke segment zijn niet los van elkaar te zien. De kosten van het netwerk van de UPD-verlener worden namelijk verdeeld over de UPD-post en de zakelijke post, die bij de UPD-verlener over hetzelfde netwerk gaan. Door versnippering van zakelijke volumes over meerdere spelers op de markt, versmalt de basis om de kosten van het UPD-netwerk uit te smeren. Tegelijkertijd profiteert de UPD van kostenreducties behaald door concurrentie op het zakelijke segment. Door de krimp treedt er een strijdigheid op met de doelen die de overheid probeert te behalen op de postmarkt. Deze doelen zijn enerzijds het behartigen van concurrentie binnen de zakelijke markt, omdat daarmee de belangen op de zakelijke markt (keuzemogelijkheden, lagere prijzen, betere kwaliteit) het beste kunnen worden geborgd en anderzijds het borgen van de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de UPD. De paradoxale situatie doet zich nu voor dat het ene doel mogelijk ten koste gaat van het andere doel. Door dalende volumes wegen de voordelen van concurrentie

mogelijk minder op tegen de nadelen van het niet volledig kunnen benutten van schaalvoordelen.

Deze druk op de UPD is het sterkst indien de huidige spelers op de postmarkt actief blijven en er parallelle bezorgnetwerken blijven bestaan. Hierdoor verminderen immers de schaalvoordelen bij de bezorging, hetgeen de grootste kostenpost in de productiekolom betreft. Dit roept de vraag op of het huidige uitgangspunt van netwerkconcurrentie nog opportuun is. Tegelijkertijd betreft het UPD-segment slechts een klein gedeelte van de markt, is het nog maar de vraag of het huidige voorzieningenniveau in de toekomst gehandhaafd zal blijven, en dienen alle bedrijven op de markt de kans te krijgen hun verdienmodellen aan te passen. Bovendien zorgt de concurrentie in het zakelijke segment voor lagere prijzen, keuzevrijheid en betere kwaliteit.

Voor de korte termijn, waarbij de inrichting van de UPD ongemoeid wordt gelaten, zijn er enkele denkrichtingen te identificeren die het publieke belang van betaalbaarheid van de UPD kunnen borgen, rekening houdend met de belangen van bedrijven die actief zijn in de postmarkt. De grootste efficiëntiewinsten en daarmee minder druk op betaalbaarheid van de UPD zijn te behalen bij de bezorging in niet-stedelijke gebieden. Bezorgkosten zijn het grootste deel van de kosten in de keten en het is lastig om niet-stedelijke gebieden rendabel te bedienen vanwege de lage adressendichtheid. Er zou een hybride model kunnen ontstaan; concurrentie waar het kan, samenwerking waar het moet. Daarvoor zijn verschillende beleidsopties mogelijk die voor minder dubbeling van vaste kosten kunnen zorgen, zoals een concessie-model, aanbestedingen of samenwerking op de bezorging in bepaalde gebieden.

Op de langere termijn gaat de postmarkt mogelijk op in een bredere bezorgmarkt. Het postnetwerk kan dan als springplank dienen om de omslag te maken naar het aanbieden van andere (logistieke) diensten. Verder zouden andere logistieke spelers, nu nog niet actief in de postmarkt, delen van de postmarkt kunnen gaan bedienen met hun eigen netwerken. Zoals in zoveel markten zal het ene bedrijf slagen in deze transitie, het andere wellicht niet. Over dit eindbeeld zijn de meeste marktpartijen, belanghebbenden en experts het eens, over de wijze waarop deze ontwikkeling vorm zal krijgen en de rol van de overheid hierbij zijn de meningen verdeeld.

Een echte toekomstbestendige inrichting van de postmarkt vraagt daarom om een reflectie op de publieke belangen die in de toekomst nog geborgd dienen te zijn op de postmarkt en de rol die concurrentie, toezicht en andere regelgeving hierbij in de toekomst kunnen spelen. Niet alleen in de postsector, maar ook in

aanpalende sectoren. Arbeidsmarktregelgeving die de belangen van werkenden in de postmarkt borgt, is bijvoorbeeld ook relevant om in ogenschouw te nemen. Arbeidskosten zijn een groot deel van de kosten van logistieke dienstverleners en zijn daarmee van grote invloed op bedrijfsbeslissingen. Het feit dat arbeidskosten een groot deel uitmaken van de kosten van logistieke dienstverleners kan ook betekenen dat er een prikkel aanwezig is voor concurrentie op arbeidsvoorwaarden. Een gelijk speelveld qua regulering tussen verschillende, maar aanpalende distributiesectoren, kan van belang zijn om bedrijfsbeslissingen niet te verstoren en convergentie tussen markten en daarmee het behalen van synergie- en schaalvoordelen mogelijk te maken.

Deze reflectie moet antwoord geven op drie vragen die in bovenstaande analyse naar voren zijn gekomen:

1. Wat is het publieke belang van brievenpost in de toekomst en wat betekent dat voor de regelgeving waarmee dit publieke belang op dit moment wordt geborgd?
2. Wat betekenen de veranderingen in de markt voor de regels die de markt ordenen?
3. Welke belangen staan onder druk gedurende de transitie en welke aanvullende maatregelen zijn nodig voor een geleidelijke transitie?

Gelet op het tempo waarin de ontwikkelingen plaatsvinden en de snelheid waarmee de krimp zich voordoet, dient deze discussie door een nieuw kabinet zo snel mogelijk te worden gevoerd. De bedrijven hebben tijd nodig om zich aan te passen aan de vereiste transitie en zij zullen investeringsbeslissingen deels laten afhangen van definitieve beleidskeuzes ten aanzien van de toekomstige regulering van de postmarkt. Daarbij dient ook rekening te worden gehouden met mogelijk gewenste aanpassing van Europese en Nederlandse wetgeving.

Inleiding

Deze analyse is bedoeld om het nieuwe kabinet de basis en het denkkader te bieden voor het maken van beleidskeuzes met betrekking tot de toekomst van de postmarkt. Door de voortschrijdende digitalisering neemt het belang van brievenpost als communicatiemiddel af en is een zeer sterke krimp in volumes opgetreden. Dit dwingt tot een fundamentele herbezinning over het publieke belang van post en de wijze waarop deze markt in de toekomst moet worden gereguleerd. De analyses die aan deze kernvragen ten grondslag liggen, zullen in dit document uitgebreid aan de orde komen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van de conclusies uit een aantal onderzoeken die in opdracht van EZ zijn verricht en worden verschillende denkrichtingen geschetst. Dit document zal nog geen allesomvattend antwoord over de toekomstige inrichting van de postmarkt geven. Dit document presenteert relevante feiten en een analyse van de huidige situatie, een beschrijving van de verwachte marktontwikkelingen, denkrichtingen en een opsomming van de beleidsvragen die beantwoord dienen te worden voordat definitieve beleidskeuzes gemaakt kunnen worden.

Toekomstbeeld

De sterke krimp van de postvolumes en de veranderende behoeften van consumenten en bedrijven dwingen postvervoerders hun bedrijfsmodel continu aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Uit trendanalyses, onderzoeken en openbare uitspraken van postbedrijven komt een beeld naar voren dat de huidige postbedrijven zich voor hun toekomstig voortbestaan voornamelijk gaan richten op een verbreding van hun logistieke dienstverlening¹. Postvervoerders zijn reeds op diverse manieren bezig om hun diensten te diversifiëren, bijvoorbeeld met het aanbieden van e-fulfilment diensten (het geheel verzorgen van afhandeling en verzending van bestellingen bij webwinkels), voorraadbeheer, printing, de distributie van medicijnen voor apotheken, levering van food-producten, retourservices en het uitvoeren van inspectiediensten voor gemeentelijke instanties. Bedrijven zullen zich steeds meer proberen te onderscheiden in hun dienstverlening. Onder andere de keuzes die aan consumenten worden geboden, de beschikbaarheid van een retournetwerk en de invulling van de *last mile* -geautomatiseerd, persoonlijk of ophaalpunt- zullen zaken zijn waarop bedrijven zullen concurreren en innoveren. Daarbij zal steeds meer gebruik worden gemaakt van intelligente data en een hoge mate van automatisering. De koppeling tussen logistieke

diensten en digitale technologie, zoals de intelligente *home devices* waarmee inmiddels bestellingen kunnen worden gedaan door het geven van mondelinge instructies, zal leiden tot steeds weer andere verschijningsvormen van dienstverlening. Intelligente data en slimme en centrale informatie-uitwisseling worden vervolgens gebruikt om de meest optimale en snelst beschikbare distributiemethode of de meest optimale route² te bepalen. De ene keer is het mogelijk dat die ene schriftelijke uitnodiging voor een bruiloft in de krat met boodschappen wordt afgeleverd door een zelfrijdende robot of in de achtertuin wordt gezet door een *drone*. Of de treinreiziger krijgt een whatsapp-bericht dat hij met een eenmalige code een persoonlijke brief kan afhalen uit een slimme brievenbus op het station. Door deze veranderingen lijkt de postmarkt als aparte markt te verdwijnen en steeds meer onderdeel uit te gaan maken van een bredere bezorgmarkt waar ook andere logistieke bedrijven op actief zullen zijn. Deze ontwikkeling zal ook effect hebben op de vereiste vaardigheden en inzetbaarheid van de huidige werknemer.³

De toekomst is dichtbij.....

Dat een besteld pakketje binnen 1 uur met een drone thuis wordt afgeleverd is al geen futuristisch beeld meer. Amazon is in december 2016 met deze dienst (Prime Air) begonnen en ook andere Amerikaanse spelers als UPS, Walmart en 7Eleven gebruiken drone leveringsdiensten reeds op commerciële basis. De reden? Voor same day delivery is een drone 5 tot 10 keer goedkoper dan met de auto⁴. Op de campus van de TU Twente bezorgt een robot pizza's, in Australië gebeurt dat al op grotere schaal. McKinsey verwacht dat bezorging door zelfrijdende voertuigen (AGVs) binnen 10 jaar op grote schaal gemeengoed is. Het ophalen van een pakketje dat de ontvanger wil retourneren wordt in Amsterdam al op een digitale marktplaats aangeboden aan de laagste bieder en automobilisten of reizigers die dagelijks al een vaste route rijden naar hun werk nemen tegen vergoeding pakketjes mee. Het in Oslo begonnen Nimer heeft in een aantal jaar op die manier al 25.000 zendingen via een community app door forenzen laten bezorgen⁵. Succesvolle aflevering door pakketvervoerders bij eerste aanbidding

¹ Parcel delivery, the future of the last mile, McKinsey, September 2016; "Stedelijke distributie in het winkellandschap van de toekomst", ING februari 2015; "Nederlandse logistiek 2040: designed to last", Raad voor Leefomgeving en Infrastructuur, oktober 2013; Jaarverslag 2016 PostNL.

² UPS is met Orion grootschalig onderzoeksproject gestart waarbij met telematica en geavanceerde algoritmen de beste routes worden berekend.

³ "Of robots and men – in logistics. Towards a confident vision of logistics in 2025.", Roland Berger, Parijs 2016.

⁴ ARK Invest, Amazon drones could deliver a package in under 30 minutes for one dollar, 1 december 2015

⁵ Nimer community delivery service. Zie ook het vergelijkbare Hitch crowdsourced delivery.

wordt verhoogd door het gebruik van een herbruikbare en flexibele “altijd thuis” afleverbox zoals de Duitse ‘Paketbutler’. En diverse bedrijven bieden reeds een “virtuele postbus” of “digitale postkamer” aan waarbij fysieke post voor particulier of mkb’er wordt geopend, gescand en via e-mail wordt doorgestuurd. Zo beschikt de klant op elke willekeurige plek over zijn fysieke post.

De markt is aldus in transitie en de huidige bedrijfsmodellen staan onder druk. Op termijn zal de levering van het dan nog resterende volume brievenpost waarschijnlijk worden meegenomen in andere logistieke ketens. Hierbij zal het vooral draaien om de wensen van de verzender, waarbij er steeds hogere eisen aan kwaliteit en persoonlijke bezorgingsopties gesteld gaan worden. Hoe de bezorging geschiedt kan van geval tot geval wisselen. Voor bijzondere postdiensten als medische- en braillepost zijn over 10 jaar wellicht óf slimme alternatieven ontwikkeld waardoor beschikbaarheid en betaalbaarheid door innovatie is geborgd, óf de overheid heeft vanuit sociaal-maatschappelijk oogpunt bepaalde keuzes gemaakt ten aanzien van regulering van deze specifieke diensten omdat alternatieven blijven ontbreken of onrendabel zijn. De markt, technologische innovaties en behoeften van gebruikers zullen de snelheid bepalen van een vergaande koppeling of vermenging van postdiensten met andere logistieke netwerken.

Het toekomstbeeld van verweven logistieke netwerken roept vragen op over de huidige inrichting van de postmarkt. Tot nu toe was de focus van de regelgeving vooral gericht op het borgen van enkele specifieke publieke belangen, waarbij aan de hand van regelgeving wordt bepaald aan welke maatschappelijke eisen de postvoorziening moet voldoen en tegen welke kosten (betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit). In een statische markt voldoet dat prima. In een dynamische markt waarvan de ordening en richting op termijn onzeker is, gaan echter meer en andere publieke belangen een rol spelen zoals keuzemogelijkheden voor gebruikers, innovatie, werkgelegenheid en leefbaarheid in buitenstedelijke gebieden. Daarbij komt dat wat maatschappelijk gezien van groot belang of sociaal gewenst wordt geacht ook kan evolueren over de tijd. Vandaar dat een breder afwegingskader vereist is bij het maken van definitieve beleidskeuzes over de toekomstige regulering van de postmarkt. Daar zal in deze analyse nader op worden ingegaan.

Probleemstelling

Bovenstaande ontwikkelingen leiden tot de volgende kernvragen voor de toekomst:

1. Wat is nog het publieke belang van brievenpost in de toekomst en wat betekent dat voor de regelgeving waarmee dit publieke belang wordt geborgd (universele postdienst of UPD)?
2. Wat betekenen de veranderingen in de markt voor regels die de markt ordenen?
3. Welke belangen staan onder druk in deze markt in transitie en wat is nodig voor een geleidelijk transitiepad?

Op deze vragen zal in dit document nader worden ingegaan waarbij verschillende vraagstukken en keuzemogelijkheden inzichtelijk worden gemaakt. Deze kunnen een nieuw kabinet ondersteunen om te komen tot beleidsopvattingen en definitieve conclusies.

Scope

De centrale vragen in deze analyse hebben alleen betrekking op alle postale diensten die momenteel via de brievenbus worden afgeleverd. Wel is het zo dat de ontwikkelingen in andere markten – zoals de pakkettenmarkt – relevant zijn voor deze centrale vragen. Immers, deze andere markten bepalen de context waarin de brievenpost zich ontwikkelt en bieden mogelijk ook oplossingsrichtingen. Waar relevant is de ontwikkeling van de pakkettenmarkt meegenomen in de analyse.

Verder is van belang te vermelden dat het Ministerie van Economische Zaken zich ook actief inzet voor het verhogen van de kwaliteit van de postale voorzieningen op de BES-eilanden. Deze activiteiten zijn echter van een geheel andere aard en volgen een eigen spoor. Zij vormen daarom geen onderdeel van dit document.

Leeswijzer

In hoofdstuk 1 worden de ontwikkelingen op de postmarkt verder beschreven. Dit hoofdstuk schetst de context waarin bovengenoemde centrale vragen moeten geplaatst. In hoofdstuk 2 wordt verder ingegaan op het publieke belang van brievenbuspost. Onderzocht is of de regelgeving betreffende de UPD deze publieke belangen in het verleden goed heeft geborgd en of dit ook de verwachting zal zijn voor de toekomst. Hoofdstuk 3 besteedt aandacht aan de regels die de markt ordenen (zowel algemeen als sectorspecifiek). Bekeken wordt of gelet op de ontwikkelingen aanpassing van deze regels moet worden overwogen. Tot slot wordt in hoofdstuk 4 ingegaan op de belangen op de arbeidsmarkt die onder druk staan in deze markt in transitie. Door de krimp in de markt verdwijnen in een snel tempo banen in de postbezorging. In dit hoofdstuk komt de vraag aan de orde in hoeverre bestaande arbeidsregelgeving aansluit bij deze veranderende marktomstandigheden.

Hoofdstuk 1 | Postmarkt in transitie

1.1 Ontwikkeling van de postmarkt

Door de eeuwen heen is post altijd een belangrijk communicatiemiddel geweest. Het heeft een belangrijke rol gespeeld in de ontwikkeling van de economie en maatschappelijk-sociale verbanden. De overheid heeft daarom al decennia lang dit communicatiemiddel als publiek belang aangemerkt. Een communicatiemiddel dat voor iedereen toegankelijk en betaalbaar moet zijn. Dit zogenaamde publieke belang van post is vastgelegd in de regelgeving betreffende de universele dienstverlening (hierna: UPD). Deze regelgeving ziet onder meer op de minimaal beschikbare kwaliteit van post en op de tarieven voor consumenten en kleinzakelijke gebruikers. In verschillende perioden van de geschiedenis hebben verschillende vormen van regulering van het postvervoer bestaan (zie inzet).

Geschiedenis van de post

In de middeleeuwen gaven particulieren hun brieven mee aan voorbijtrekkende reizigers, zoals monniken en marskramers. Voordat er een stadspost kwam, waren het allerlei verschillende boodschappers die brieven en pakjes rondbrachten. De officiële boodschappers genoten onschendbaarheid, en zij waren herkenbaar aan hun uniform en onderscheidingstekens. De bloei van de handel aan het eind van de twaalfde eeuw betekende dat ook de correspondentie tussen particulieren en bedrijven toenam. Ook de groei van de Hanzesteden droeg daar aan bij. De stadspost had lange tijd het brievenvervoer naast zijn gewone werk gedaan, maar nu werd het een beroep waar ook veel geld mee was te verdienen. Bij aflevering van de brief kreeg de bode zijn geld. De verzender van de brief wist zo zeker dat de brief zou worden bezorgd. Efficiënt was het niet. Zo liep de stadspost van stad A dagelijks van A naar B, de bode van stad B van B naar A. Uitwisseling van de post halverwege gebeurde niet, omdat daarvoor een ingewikkelde verrekening tussen de twee bodes nodig was. De burger die buiten de grote steden woonde was slecht af. Alleen als de route van de bode door zijn dorp liep, kon hij gebruikmaken van de dienst.

In het begin van de 18^e eeuw probeerden de Hollandse regenten macht te krijgen over de post. Het aantal Nederlandse posterijen groeide en op 15 januari 1799 kwamen alle posterijen in handen van de Nederlandse staat. Op dat moment werd alleen de overheid in staat geacht de grootschalige vervoering van brieven in goede banen te leiden. In 1807 was de eerste Postwet een feit. Daarin kreeg de staat het monopolie op het brievenverkeer tot 1 kilogram en werden standaardtarieven vastgesteld. Doel was om de betrouwbaarheid van de postbezorging te vergroten en de prijs te verlagen. Begin 19^e eeuw ging het staatspostbedrijf steeds slechter werken. Publiek en bedrijfsleven hadden forse kritiek

op de dure, trage en onbetrouwbare dienstverlening en begonnen openlijk het monopolie te ondermijnen door brieven met lood of steen te verzwaren zodat ze met een particulier transportbedrijf konden worden meegenomen. De Postwet van 1850 was een poging het tij te keren door kwaliteit en prijs van de post te reguleren. Tegelijkertijd werd de postzegel ingevoerd als bewijs dat er al was betaald voor de portokosten. In de nieuwe Postwet werd gesteld dat 'het belang van het postwezen' vooropstond, waarmee het postbedrijf een 'moderner' en sociaal instituut werd.

De dienstverlening van de posterijen breidde zich in de loop van de 19^e eeuw steeds verder uit qua geografische dekking, snelheid en frequentie. Dit leidde tegen het einde van de 19^e eeuw uiteindelijk tot een explosieve groei van het postvolume. De omzet nam dusdanig toe dat de tarieven konden worden verlaagd, hetgeen weer een aanjagende werking had op het aantal verstuurd brieven. Op die manier verwierf de Nederlandse postdienst een belangrijke maatschappelijke en economische betekenis.

Opvallend voor deze periode in de geschiedenis van het postbedrijf in overheidshanden was de voortdurende spanning tussen economische belangen (winstgevendheid) en publiek-maatschappelijke belangen (het verlenen van meerdere sociale diensten). Afhankelijk van de tijdsperiode en waar het postbedrijf binnen de rijksoverheid was ondergebracht lag de nadruk op het ene of op het andere belang. Een andere rode draad was dat het postbedrijf uiteindelijk meestentijds verliesgevend was, ondanks de herhaalde pogingen om de rendabiliteit te verbeteren. Tussen de beide wereldoorlogen werden er meerdere initiatieven genomen voor modernisering van de postdienst. In 1928 kwam voor het eerst de naam 'Staatsbedrijf der Posterijen, Telegrafie en Telefonie' (PTT) tot stand. Ná de Tweede Wereldoorlog stond de nationale postdienstverlening lange tijd nadrukkelijk in dienst van steun aan het herstel van de Nederlandse economie en maatschappij. De tarieven die werden gehanteerd waren gerelateerd aan het sociaal-maatschappelijke belang dat aan postdiensten werd gehecht (zo werd bijvoorbeeld het versturen van kranten onder de kostprijs aangeboden). Mede daardoor bleef de PTT lange tijd verliesgevend.

Vanaf het begin van de jaren '60 werden er nieuwe pogingen gedaan om het postbedrijf efficiënter te maken en tegelijkertijd te voldoen aan de eisen die door het parlement aan de postdienst werden gesteld. Tot die tijd werd de post in veel gebieden nog tweemaal per dag bezorgd (voor de oorlog zelfs driemaal). Dit werd geleidelijk teruggebracht naar eenmaal per dag. Er werden nachtreinen ingezet voor postvervoer waarbij er tegelijkertijd werd gesorteerd en tevens werd eind jaren '70 het postcodesysteem ingevoerd. Niettemin duurde het nog tot de zelfstandiging van de PTT in 1989 dat de overheid geen geld meer voor de postdienst hoefde bij te leggen. De loskoppeling van PTT Post van de staat zorgde voor meer commerciële ruimte en ondernemerschap.

Vanaf het jaar 2000 werden de Europese afspraken over de liberalisering gefaseerd doorgevoerd in de Nederlandse postmarkt. Het slotstuk hiervan was de algehele liberalisering van de postmarkt in 2009.

Bron: Baarsma, "Dynamische marktwerking. De postbode is de klos", 2006. En "De historie van de post", via <https://www.postnl.nl/over-postnl/over-ons/geschiedenis/>

Post was in Nederland lange tijd een monopolieactiviteit die werd uitgevoerd door een staatsbedrijf. Na de beursgang in 1994 vulde een gereguleerd privaat bedrijf deze monopoliepositie. Na een geleidelijke liberalisering is het sinds 2009 elk bedrijf toegestaan om alle postdiensten aan te bieden. In het regelgevende kader werd nadrukkelijk ruimte geboden voor nieuwe postbedrijven om hun eigen logistieke netwerk op te bouwen en te ontwikkelen. Op dit moment wordt de postmarkt gekenmerkt door aanzienlijke concurrentie op de markt voor zakelijke partijenpost in de 24-, 48- en 72+-uurs markt. Er zijn meerdere partijen actief die voor zakelijke afnemers postdiensten verzorgen, zowel landelijk als regionaal. Daarbij zijn de meeste concurrenten nog wel deels afhankelijk van het netwerk van PostNL om landelijke dekking aan hun klanten te kunnen bieden. De brievenmarkt verschilt zeer sterk van de pakkettenmarkt. PostNL heeft gekozen voor volledig van elkaar gescheiden netwerken voor pakketpost en brievenpost. Zowel de bezorging als de collectie geschiedt momenteel op een andere wijze. In dat verband concludeert WIK Consult⁶, dat in opdracht van EZ onderzoek heeft uitgevoerd naar ontwikkeling van de postmarkt, dat het kostenverschil tussen de huidige pakketinfrastructuur en de verwerking en bezorging van brievenbuspost momenteel nog zo groot is, dat dit in Nederland naar hun verwachting voorlopig nog gescheiden netten zullen blijven.

1.2 Post als communicatiemedium

Zoals in bovenstaand kader over de geschiedenis van de post is beschreven, heeft de post lange tijd een belangrijke rol gespeeld in het opbouwen en onderhouden van sociale, administratieve en bestuurlijke verbanden en in de groei van de economie. Van belang voor het succes van post als fysiek communicatiemedium was een aantal factoren die nog steeds een rol kunnen spelen bij de keuze van gebruikers: betrouwbaarheid, tijdigheid, snelheid, leveringszekerheid, betaalbaarheid, integriteit, privacy en uniformiteit. De introductie van het briefgeheim betekende dat de verzender erop kan vertrouwen dat de integriteit van de verzonden boodschap gewaarborgd is. Met de komst van nieuwe technologieën kan de keuze voor het communicatiemedium op basis van deze factoren veranderen. Een vergeten verjaardag kan vandaag de dag leiden tot de keuze voor een whatsapp-bericht in plaats van een geschreven kaart.

⁶ 'Future scenario developments in the Dutch postal market', WIK Consult, december 2016. Bijlage bij Tweede Kamerstukken, vergaderjaar 2016–2017, 29 502, nr. 135

Het deel van de brievenpost waar de brief niet meer is dan een medium om informatie over te brengen zal verdwijnen. Die informatieoverdracht kan in de digitale tijd namelijk sneller, makkelijker en goedkoper door een vorm van elektronische informatie-uitwisseling te gebruiken. Er zijn echter ook categorieën post waarvoor digitale communicatie nog geen adequaat substituum is. Dit heeft bijvoorbeeld betrekking op postverkeer waarbij het bericht niet slechts een informatiedrager is, maar ook een eigen waarde heeft of stukken betreft die als bewijsmiddel gebruikt moeten worden (bijv. bankpassen, verzekeringsbewijzen). Voorts kan bij de keuze voor het communicatiemedium de zekerheid dat een bericht op de juiste plek aankomt van groter belang zijn dan snelheid en kosten. Zo staan emailadressen, in tegenstelling tot fysieke adressen, (nog) niet in de basisregistratie personen (BRP), waar bijvoorbeeld gemeenten, zorgorganisaties en de Belastingdienst gebruik van maken. Ongewenste of ongevraagde communicatie tussen burgers en bedrijven kan een reden zijn voor de keuze voor fysieke post, bijvoorbeeld door aangetekend te versturen. Het aangetekend versturen van post biedt de verzender de zekerheid dat het poststuk wordt afgeleverd op een bepaald adres en biedt een juridisch bewijs van ontvangst.⁷

1.3 Verschillende soorten brievenpost

Om het belang van post als middel voor informatie-uitwisseling goed te kunnen duiden, is het handig om de Nederlandse post in een aantal categorieën op te delen. Grofweg gaat het om de volgende twee categorieën:

1. Consumentenpost (o.a. ansichtkaarten, uitnodigingen, gelukwensen en brieven);
2. Zakelijke post (o.a. geadresseerde reclame, contracten, juridische documenten, financiële overzichten, facturen, bankpassen en overheidscommunicatie).

De consumentenpost is goed voor 7% van de binnenlandse postmarkt. Voor deze categorie post is inmiddels een groot aantal substituten beschikbaar: telefoon (vast, mobiel), e-mail en sociale media. Met name de digitale communicatiemiddelen hebben als substituum een grote vlucht genomen. Nederland is één van de koplopers in Europa wat betreft de digitalisering van de samenleving.⁸ Deze digitalisering speelt in alle bevolkingslagen en leeftijdscategorieën.

De categorie zakelijke partijenpost omvat ongeveer 93% van de binnenlandse postmarkt en kan verder worden onderverdeeld in tijdkritisch (binnen 24 uur bezorging) en niet tijdkritisch (binnen 48 of 72+ uur bezorging). Voor de zakelijke post gelden in beginsel dezelfde substitutiemogelijkheden als voor consumenten. Het kan echter zo zijn dat digitaal versturen geen optie is, zoals bij stukken

⁷ Belangrijke verklaringen zoals een ingebrekestelling worden doorgaans aangetekend verstuurd op basis van de zogenoemde ontvangsttheorie van het Burgerlijk Wetboek.

⁸ EU "Digital Economy and Society Index" 2016.

waarbij rechtsgeldigheid, het belang van dwingend bewijs (zoals een vordering of ingebrekestelling) of niet-vervalsbaarheid (nu nog) vereisen dat deze fysiek worden aangeboden. De markt van digitale communicatievormen (elektronische handtekening, e-herkenning, Idensys/DigiD) waarbij de juridische bewijsbaarheid, rechtsgeldigheid en digitale veiligheid worden versterkt, is echter innovatief en zal zich blijven ontwikkelen. Ook ligt er een voorstel in de Eerste Kamer waarbij de grondwettelijke bescherming van het briefgeheim wordt uitgebreid naar alle vormen van digitale communicatie.

Hierdoor is de verwachting dat de factoren die de keuze van de gebruiker voor het ene of het andere communicatiemiddel bepalen (zoals genoemd in paragraaf 1.2) ook steeds meer geborgd kunnen worden binnen de digitale communicatiewereld en dat daardoor de substitutiemogelijkheden voor fysieke post alleen nog maar zullen toenemen. Wat overblijft, is post met een bepaalde attentiewaarde richting de consument, bijvoorbeeld vormen van geadresseerde reclame.

1.4 Veranderingen in gebruikersbehoeftes

In opdracht van het Ministerie van Economische Zaken heeft GfK-Intomart in het najaar van 2016 een onderzoek⁹ uitgevoerd met als doel om de (toekomstige) wensen en behoeften van consumenten en MKB ten aanzien van postdiensten in kaart te brengen. Dit onderzoek, dat zich focust op de perceptie van gebruikers, is grotendeels een actualisatie van het consumentenonderzoek van GfK uit 2011.¹⁰

Post minder belangrijk

Uit het onderzoek blijkt dat de behoeftes van de gebruikers van brievenpost door de verregaande digitalisering sterk aan verandering onderhevig zijn. In figuur 1 zijn de favoriete communicatiemiddelen van consumenten en MKB en 2011 en 2016 af te lezen. Whatsapp, dat in 2011 nog nauwelijks werd gebruikt, staat nu op nummer 1 van meest gebruikte communicatiemiddelen. Het belang van post ten opzichte van andere communicatiemethoden is voor consumenten afgenomen in vergelijking met 2011. Van alle gebruikers is 75% minder brievenpost gaan versturen en ongeveer de helft van de consumenten en mkb'ers verwacht de komende vijf jaar minder post te versturen dan eerst.

2011

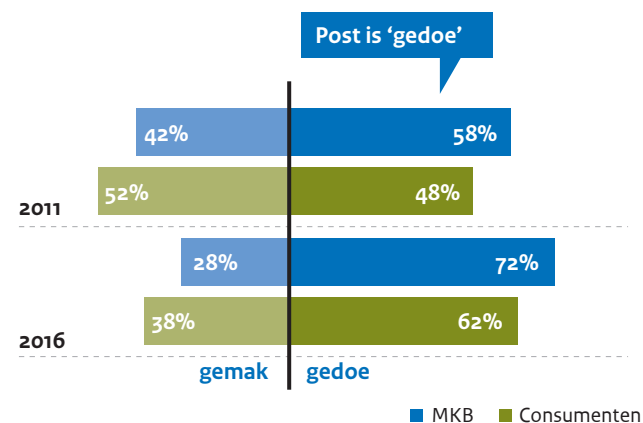


2016



Figuur 1 | Relatieve belang van communicatiemiddelen (consumentenonderzoeken GfK 2011 en 2016)

Een opvallende constatering uit het recente GfK-onderzoek is dat het beeld van post als communicatiemiddel verschuift van 'snel en eenvoudig' naar 'tijdrovend en omslachtig'. Vooral binnen het MKB is deze verschuiving ten opzichte van het onderzoek uit 2011 zeer sterk zichtbaar (zie figuur 2).



Figuur 2 | Beeld dat postgebruikers hebben van post (GfK, 2016).

⁹ GfK/Intomark (november 2016), 'Behoeften postmarkt'

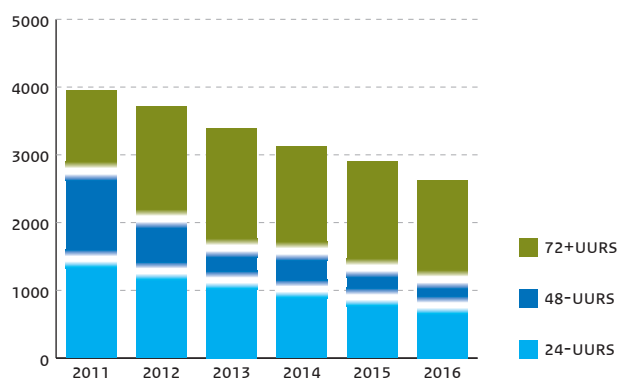
¹⁰ Tweede Kamer, vergaderjaar 2011–2012, 29 502, nr. 77, bijlage 'Onderzoek naar de betekenis, behoeften en belang van post en de postdienstverlening'

Van de consumenten kan 17% zich voorstellen om elke vorm van post digitaal te versturen. Het MKB ziet dit als een veel realistischer scenario: 62% van de mkb'ers ziet het voor zich om alle zakelijke post alleen nog maar digitaal te versturen.

Post heeft minder haast

Bijna driekwart van de consumenten en mkb'ers geeft aan dat ze ook tevreden zouden zijn met een bezorgfrequentie van vier dagen of minder (in plaats van de vijfdaagse bezorging nu). Slechts 23% van de consumenten kiest 24-uurs bezorging dan ook als belangrijkste criterium van de dienstverlening (binnen het MKB is dat 27%). In 2011 was dit bij consumenten 26% en bij het MKB 30%. Deze trend gaat gelijk op met de ontwikkeling op de zakelijke markt waaruit blijkt dat post steeds minder haast krijgt; de afgelopen jaren is het aandeel van 24-uurspost sterk afgenomen ten opzichte van 72+-uurspost. Figuur 3 laat het groeiende relatieve belang van 72+-uurspost zien.

Verdeling zakelijke post over bezorgtijden



Figuur 3 | Verschuivingen volume zakelijke post per servicekader, (Post en Pakketmonitor 2016, ACM)

Wel geven consumenten aan veel belang te hechten aan tijdige en correcte bezorging (dus op het juiste adres en op de afgesproken dag). Uit onderzoek¹¹ van de Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (VGP) naar kwaliteit van de postdiensten blijkt dat ook grootgebruikers van post een accurate bezorgtermijn zeer belangrijk vinden in hun algehele waardering van postdiensten.

Prijs is belangrijker dan afstand tot brievenbus

Bijna twee derde van de consumenten en mkb'ers vindt de prijs van postzegels in 2016 (zeer) hoog. De postzegelprijs is de afgelopen 15 jaar verdubbeld van €0,39 naar €0,78. In het hoofdstuk over de UPD wordt hier verder op ingegaan. Van alle gebruikers verwacht 46% minder post te versturen wanneer de postzegelprijs verder stijgt. Hierbij moet wel als kanttekening worden geplaatst dat maar 1 op de 5 gebruikers de daadwerkelijke prijs van een postzegel weet te noemen.

¹¹ Jaarlijkse kwaliteitsrapportage van VGP februari 2017. Via: <https://vgpnl.nl/nieuws/343/vgp-kwaliteit-postbezorging-in-nederland-weer-stabiel>

Verder geeft meer dan de helft van de consumenten en mkb'ers aan dat het voor hen geen consequenties zal hebben als de dichtstbijzijnde brievenbus of het postkantoor twee keer zo ver van huis zou komen te staan. Tabel 1 laat zien dat een beperkt deel van de consumenten en mkb'ers minder post verwacht te versturen als de dichtstbijzijnde brievenbus of het postkantoor twee keer zo ver van huis zou komen te staan

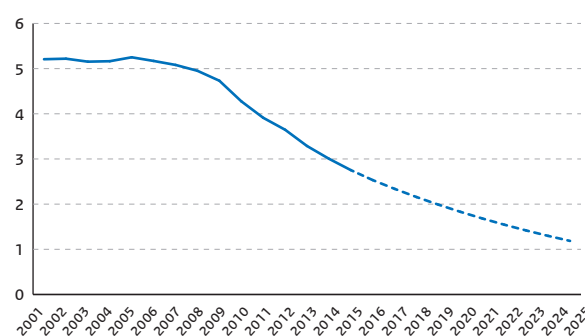
Minder brieven versturen wanneer 2x zo ver:	Consument	MKB
Postkantoor	23%	14%
Brievenbus	11%	10%

Tabel 1 | Percentage consumenten / MKB dat aangeeft minder brieven te gaan sturen wanneer dichtstbijzijnde postkantoor / brievenbus 2x zo ver weg is. (GfK/Infomarkt, 2016)

1.5 Sterk doorzettende krimp van de markt

Sinds 2005 is het aantal geadresseerde poststukken gedaald van 5,6 miljard¹² naar 2,9 miljard¹³ stuks in 2016. In de evaluatie van de UPD uit 2011¹⁴ werd een volumedaling van 30% voorspeld binnen vijf jaar. Dit is uiteindelijk 38% geworden. Binnen de markt valt op dat partijpost minder snel in volume afneemt dan de enkelstukpost die door consumenten en MKB wordt verstuurd. De categorie 'brievenbuspakketjes' binnen de brievenmarkt zal volgens WIK de komende jaren blijven groeien. Niettemin is de verwachting van het onderzoeksbureau WIK dat het totale volume brievenpost in 2025 ten opzichte van 2010 gehalveerd zal zijn.¹⁵ De historische en de voorspelde volumes zijn te zien in figuur 4.

Binnenlandse brievenpostmarkt (mld.)



Figuur 4 | Volume- en omzetontwikkeling brievenmarkt (ACM, OPTA, WIK)¹⁶

¹² Marktmonitor Post 2010, OPTA

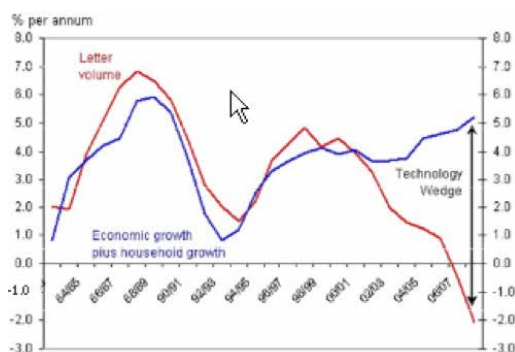
¹³ Post en Pakketmonitor 2016, ACM

¹⁴ Ecorys (december 2011), 'Evaluatie van de Universele postdienst'.

¹⁵ Tweede Kamer, vergaderjaar 2016–2017, 29 502, nr. 135, bijlage 'Future scenario developments in the Dutch postal market'.

¹⁶ De onderbroken lijn is gebaseerd op de voorspelling van WIK dat het volume in 2025 is gedaald met 50% t.o.v. 2015.

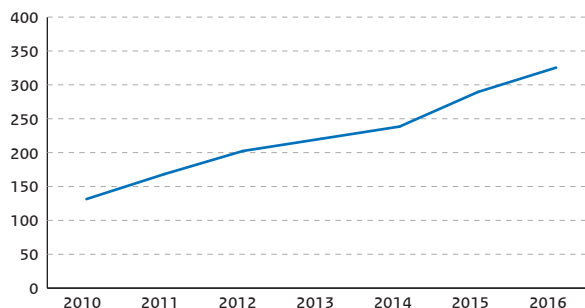
Opvallend aan de teruggang van het postvolume is dat de koppeling van de postmarkt met de economische groei sinds begin van dit millennium lijkt te zijn losgelaten en zelfs is omgekeerd. Waar eerst de postmarkt qua postvolume de economische groei volgde, is die koppeling losgelaten door technologische innovatie. Deze 'technology wedge' is zichtbaar in figuur 5. De digitale substitutie wordt hier goed zichtbaar. Voor Nederland geldt dat de volumedaling vanaf 2010 rond de 8% per jaar ligt.



Figuur 5 | De invloed van economische groei (en innovatie) op postgebruik¹⁷

In contrast met de afname van de brievenpost veroorzaakt de digitalisering van de economie (e-commerce) op de Nederlandse pakkettenmarkt juist een enorme toename van het volume bezorgde pakketten. Ten opzichte van 2010 is dit aantal in 5 jaar tijd bijna verdubbeld van 160 naar 300 mln. stuks (zie figuur 6).¹⁸ De verwachting is dat deze stijging zich voorlopig zal voortzetten.

Pakketvolume (mld.)



Figuur 6 | Volumeontwikkeling pakkettenmarkt

Verschillende partijen in de postmarkt verwachten dat het aantal geadresseerde brievenpoststukken zich vanaf 2025 zou kunnen stabiliseren op een bodem van 2 miljard¹⁹ stuks per jaar. Het grootste aandeel blijft daarbij afkomstig van bedrijven waarvoor de attentiewaarde van fysieke post, in combinatie met digitale klantcommunicatie, van commercieel belang is.

¹⁷ Hooper, Hutton en Smith (December 2008), 'Modernise or decline'

¹⁸ Hiervan zijn 15 miljoen stuks als enkelstuks pakket verstuurd onder de UPD verplichting.

¹⁹ Dit is hoger dan de verwachting van WIK.

Hoofdstuk 2 | De universele postdienst

2.1 Wat is de universele postdienst (UPD)

Decennialang werd post gezien als een essentieel instrument voor bestuurlijke en sociale communicatie en voor het economische verkeer.²⁰ Post was daarmee van publiek belang. Om er voor te zorgen dat deze postvoorziening niet alleen toegankelijk was voor inwoners van grote steden of burgers die welgesteld waren, werd regelgeving opgesteld. Deze regelgeving is er op gericht dat post voor iedereen makkelijk toegankelijk en betaalbaar is; de UPD.

Europese kaders

De UPD is op Europees niveau neergelegd in de Postrichtlijn.²¹ De reden daarvan is dat de Europese Unie in het verleden heeft vastgesteld dat postdiensten een essentieel instrument vormen voor communicatie en het handelsverkeer. Vandaar dat ook de totstandkoming van een interne markt in de postsector voor de economische en sociale samenhang van de Gemeenschap van belang werd en wordt geacht. De Postrichtlijn stelt in dat verband een aantal minimumeisen ten aanzien van het niveau van dienstverlening:

- Collectie en bezorging minimaal vijf dagen per week (uitgezonderd geografische situaties of uitzonderlijke omstandigheden) van postzendingen tot 2 kg, pakketten tot 10 kg (internationaal tot 20 kg) en aangetekende stukken en zendingen met aangegeven waarde.
- Dichtheid van het aantal dienstverleningspunten (postvestigingen) en toegangspunten (brievenbussen) moet voldoen aan de behoeften van gebruikers.
- De betreffende diensten moeten betaalbaar zijn.
- 85% van de postzendingen moet binnen drie dagen na verzending (D+3) bezorgd zijn.

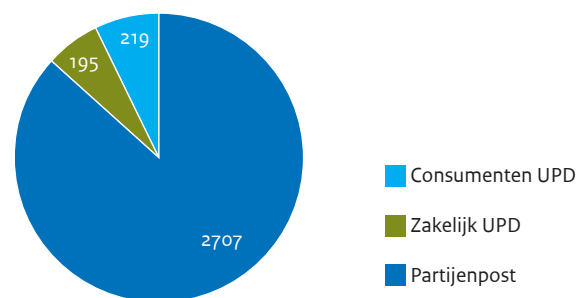
Omdat het minimumeisen zijn, staat het elke lidstaat vrij om nationaal aanvullende eisen aan de UPD te stellen, afhankelijk van de behoeften van gebruikers in dat land. Zo valt in landen als Frankrijk en Italië ook de bezorging van tijdschriften en dagbladen onder de UPD. In België heeft de overheid een zogenaamd “beheerscontract” afgesloten met bpost waarin is vastgelegd dat bpost dagbladen voor een bepaalde tijd in de ochtend dient te

bezorgen, betaling aan huis van pensioenen verricht en enkele basis bankdiensten aanbiedt. Ook in de wijze waarop de lidstaten de minimumeisen uit de Postrichtlijn borgen bestaat een redelijke mate van vrijheid. Zo hebben sommige lidstaten een postbedrijf opgedragen om de UPD uit te voeren (Nederland), terwijl in andere landen dat in beginsel niet het geval is (Duitsland).

Nederlandse invulling

Binnen Nederland vallen de volgende producten onder de UPD: enkelstuks postzendingen onder 2 kg, enkelstuks postpakketten onder 10 kg, aangetekende zendingen en zendingen met aangegeven waarde. Voor de UPD geldt de Europese minimumeis van vijfdaagse collectie en bezorging. Daarmee voldoet Nederland dus precies aan het minimumniveau van de EU Postrichtlijn. In Nederland hebben we er daarnaast voor gekozen om een hogere kwaliteitseis op te leggen ten aanzien van de overkomstduur (minimaal 95% moet binnen 1 dag worden bezorgd). Voorts zijn er door Nederland verplichtingen aan toegevoegd ten aanzien van rouwbrieven, medische post en (gratis) braillepost. Voor rouwbrieven en medische post geldt een verplichte zesdaagse bezorging. Ten slotte gelden er een aantal verplichtingen ten aanzien van internationale postdiensten die voortvloeien uit de afspraken binnen de Wereldpostunie.²²

Binnenlandse postmarkt



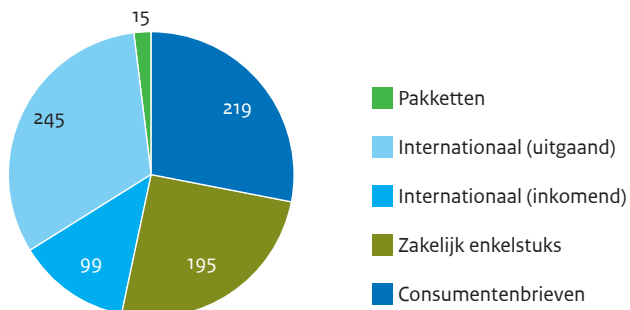
Figuur 7 | Verdeling Nederlandse brievenpost (binnenlandse UPD en partijpost).

²⁰ Zie ook ‘Geschiedenis van de post’ in het hoofdstuk “Postmarkt in transitie”.

²¹ Richtlijn 97/67/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst, zoals gewijzigd bij Richtlijn 2008/6/EG van 20 februari 2008.

²² Op grond van de ondertekening en ratificering van de verdragen van de Wereldpostunie zijn Nederland en de andere EU lidstaten gehouden aan het bieden van postdiensten van en naar gebieden buiten hun landsgrenzen die in het kader van deze verdragen internationaal zijn afgesproken.

Opbouw Universele Postdienst



Figuur 8 | Opbouw UPD

Om te voldoen aan de eis uit de Postrichtlijn dat de levering van diensten geborgd moet zijn en er tegelijkertijd ruimte moet zijn voor concurrentie is in Nederland in de Postwet 2009 bepaald dat er minimaal één partij dient te worden aangewezen om de levering en beschikbaarheid van (delen van) de wettelijk vastgestelde UPD diensten te borgen; dit is PostNL. Het gaat daarbij expliciet niet om voorbehouden diensten. Het staat ieder ander bedrijf vrij om ofwel gelijksoortige diensten te leveren in concurrentie met PostNL, ofwel bij de Minister van Economische Zaken kenbaar te maken dat het bedrijf aangewezen wil worden om (delen van de) UPD diensten uit te voeren²³.

Publieke belangen post

De Postrichtlijn bepaalt dat de dichtheid van het aantal dienstverlening- en toegangspunten moet voldoen aan de behoefte van de gebruikers. Dit is in Nederland geborgd door wettelijke eisen betreffende de geografische spreiding binnen en buiten woonkernen, de toegankelijkheid van brievenbussen voor minder validen of visueel gehandicapten en het soort diensten dat op bepaalde verkooppunten dient te worden aangeboden. De wettelijke eisen die worden gesteld aan de toegankelijkheid en kwaliteit van de postvoorziening hebben een rechtstreekse impact op de hoogte van de kosten, en daarmee een indirecte impact op de betaalbaarheid van deze dienst.

De Postrichtlijn schrijft voor dat de UPD betaalbaar moet zijn. Nederland heeft hier invulling aan gegeven door te bepalen dat de tarieven van de UPD op de onderliggende kosten moeten zijn gebaseerd (kostenoriëntatie). Dit uitgangspunt van kostenoriëntatie is nader uitgewerkt in regelgeving waarin wordt voorgeschreven welke kosten aan de UPD diensten mogen worden toegerekend en welk maximaal rendement op de UPD mag worden behaald. Daarbij is gekozen voor een systeem waarbij de kosten en het rendement op de totale omvang van alle UPD diensten worden bepaald (totale toegestane omzet). Binnen deze totale toegestane omzet of tariefmandje, mag de uitvoerder van de UPD zelf bepalen hoe de tarieven per individuele UPD dienst worden

vastgesteld. Op dit systeem van kostentoekening en UPD tarieven wordt toezicht gehouden door de Autoriteit Consument en Markt (ACM).

Door te kiezen voor een systeem waarbij een tarievenmandje voor de gehele UPD wordt gehanteerd, kunnen diensten die minder rendabel zijn (medische post, braille) worden gefinancierd uit de winsten van andere meer rendabele diensten. Ook kunnen diensten in dunbevolkte gebieden binnen dit systeem worden gefinancierd met de diensten uit de meer rendabele dichtbevolkte gebieden. Verder staat de Postrichtlijn overheden toe UPD verleners financieel te compenseren en geldt er een BTW vrijstelling voor de UPD diensten die worden geleverd door de partij die is aangewezen als UPD verlener.

2.2 Wettelijke evaluatie UPD 2017

In de Postwet 2009 is bepaald dat de UPD elke drie jaar wordt geëvalueerd. Daarbij dienen met name de ontwikkelingen in de behoeften en het gedrag van gebruikers van de UPD in kaart te worden gebracht. Ook wordt in de evaluatie vooruitgekeken, onder meer door aandacht te besteden aan verwachtingen ten aanzien van postvolumes en ontwikkelingen in het rendement van de UPD. Bovendien is in de aanloop naar deze evaluatie in zowel de Eerste als Tweede Kamer een aantal vragen gesteld waarbij de Minister heeft toegezegd deze te zullen meenemen in de evaluatie. De reactie op deze vragen zijn in een overzicht in bijlage 2 te vinden.

Het ministerie van Economische Zaken heeft KWINK Groep en Rebel Group (hierna: Kwink/Rebel) de opdracht gegeven om een evaluatie van de UPD uit te voeren. Daarbij is gevraagd om te onderzoeken of in de periode 2011 – 2016 de toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD geborgd is geweest (terugblik). Maar ook om stil te staan bij de vraag of – gelet op de ontwikkelingen in de markt - het huidige systeem deze belangen ook in de toekomst borgt (voortuitblik).

Terugblik

Ontwikkeling UPD-dienstverlening

De onderzoekers constateren dat de publieke belangen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid tijdens de evaluatieperiode zijn geborgd.

De kwaliteit van de UPD-dienstverlening is op niveau, na een korttijds teruggang in 2012 die werd veroorzaakt door de op dat moment (te) snel doorgevoerde reorganisatie bij PostNL. Op dit moment voldoen de kwaliteitsindicatoren aan de normen, is er geen sprake van opvallende bevindingen wat betreft klanttevredenheid en evenmin van opvallende bevindingen wat betreft klachten over de dienstverlening.

Ten aanzien van de betaalbaarheid wordt geconstateerd dat de UPD-dienstverlening door de teruglopende volumes weliswaar onder druk staat, maar nog steeds is gegarandeerd. De postzegelprijs als meest zichtbare indicator voor de betaalbaarheid van de UPD is duidelijk gestegen (licht sterker dan de gemiddelde prijsstijging in Europa), maar ligt – na correctie voor koopkracht –

²³ Een belangrijk verschil tussen deze twee opties is dat alleen met formele aanwijzing door de Minister de BTW vrijstelling geldt.

nog steeds onder de gemiddelde prijs in Europa. Alleen voor het brievensegment tussen de 50 en de 100 gram is het verzenden van post in Nederland relatief duur.

Als laatste laat de evaluatie zien dat ook de toegankelijkheid is gegarandeerd, zeker indien het nieuwe locatiebeleid van PostNL beter aansluit bij locaties waar mensen sowieso vaak komen. Ook bij een daling van het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten kan er zo sprake zijn van een verbetering van de toegankelijkheid.²⁴ Aangezien het bij de aanpassing van de spreiding om een lopende operatie van PostNL gaat, is het op dit moment nog te vroeg voor een definitief oordeel.²⁵

Aanpassingen in de regelgeving na de vorige evaluatie in 2011

Na de vorige evaluatie in 2011²⁶ is een aantal maatregelen doorgevoerd om de UPD financieel houdbaar te maken (afschaffen maandagbezorging, vervallen absolute eis aantal dienstverleningspunten en aanpassing van de spreidingseis voor brievenbussen). De conclusies van de onderzoekers op deze punten luiden:

- De beoogde kostenbesparing van het afschaffen van de maandagbezorging is volgens PostNL gerealiseerd (ongeveer € 20 mln. per jaar). Het afschaffen van de maandagbezorging lijkt geen gevolgen te hebben voor de gepercipieerde UPD-dienstverlening in termen van klanttevredenheid.
- Het is nog te vroeg om de effecten van de reductie van het aantal postvestigingen en brievenbussen in termen van kostenreductie en ontwikkeling van de UPD-dienstverlening te evalueren. De implementatie van deze maatregelen loopt nog.
- PostNL geeft aan te verwachten dat de totale beoogde jaarlijkse besparing van € 40 mln. door middel van de drie maatregelen uiteindelijk zal worden gerealiseerd.

Vooruitblik

In de vooruitblik hebben Kwink/Rebel stilgestaan bij de vraag of de huidige werking van de UPD-systematiek en het regelgevende kader voldoende ruimte laat om ook in de toekomst de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD te garanderen:

- In het UPD-gedeelte van de postmarkt is volgens Kwink/Rebel al enige tijd een vicieuze cirkel zichtbaar. Dalende volumes leiden tot incrementele versoberingen in de dienstverlening en tot hogere tarieven. Deze versoberingen leiden, samen met de voortschrijdende digitalisering van communicatie, wederom tot verder dalende volumes. De UPD staat hierdoor financieel onder druk. Tot nu toe is het gelukt om binnen de vicieuze cirkel de publieke waarden van kwaliteit, toegankelijkheid en, in mindere mate, betaalbaarheid op peil te houden.

- De onderzoekers concluderen dat er een kantelpunt is bereikt waarin deze vicieuze cirkel niet binnen het huidige bestel doorbroken kan worden. Een aantal indicatoren wijst op het bereiken van een kantelpunt: 1) de doorzettende sterke volumedaling van brieven, 2) het dalende belang van 24-uurs brievenbezorging voor een groot deel van de klanten, 3) de beperkte en vertraagde invloed van verdere incrementele versoberingen van de huidige UPD op de kosten van de UPD dienstverlening, 4) de beperkte mogelijkheden om de financiële houdbaarheid met prijsstijgingen te borgen en 5) de bedrijfsmodellen van de UPD-dienstverlener en concurrenten op de postmarkt die onder druk staan.
- Omdat de concurrentie in het enkelstuks pakketsegment en de zakelijke markt voor partijenpost zorgt voor prijsdruk, drukken de kosten van het 24-uurs netwerk relatief gezien steeds zwaarder op de enkelstuks consumentenpost. Dalende postvolumes resulteren in hogere gemiddelde kosten omdat deze kosten grotendeels vaste kosten betreffen die zijn gebaseerd op een vijfdaagse collectie en bezorging. Uitgaande van gelijkblijvende vaste kosten, verwachten zowel Kwink/Rebel als WIK²⁷ daarom dat het postzegeltarief onverminderd zal blijven stijgen.

Op basis van de evaluatie komt Kwink/Rebel tot de conclusie dat er een economische rationale is voor het fundamenteel heroverwegen van de huidige vormgeving van de UPD om zo de toekomstbestendigheid van de UPD dienstverlening te borgen. De klassieke maatregelen uit de afgelopen jaren (incrementeel versoberen, tarieven omhoog, vijf jaar verder kijken) zijn daarbij niet langer afdoende. De postvolumes zullen namelijk blijven dalen. Deze ontwikkeling is zeer afhankelijk van digitalisering als exogene factor. Bovendien geldt de Europese Postrichtlijn als regelgevend kader. Alhoewel er ruimte is voor nationale invulling, levert de Postrichtlijn wel een beperking op van de mogelijkheden voor vergaande versobering of versmalling van de UPD. Mogelijkheden tot versobering binnen het huidige kader liggen primair op het terrein van het minimum kwaliteitsniveau van 24-uurs bezorging en de mate waarin brievenbussen en postvestigingen beschikbaar dienen te zijn. Voor fundamentele veranderingen zal de Postrichtlijn moeten worden aangepast. De onderhandelingen over een aangepaste richtlijn zullen op zijn vroegst pas in 2020-2021 beginnen, zo is de verwachting.

²⁴ In dit kader heeft PostNL op 9 juni 2017 een schriftelijk verzoek aan het Ministerie gedaan voor wijziging van de wettelijke bepaling ten aanzien van de spreidingseisen van straatbrievenbussen buiten woonkernen. Zie hiervoor verder bijlage 2.

²⁵ In dat kader heeft de Eerste Kamer verzocht om in de evaluatie aandacht te besteden aan de mogelijkheid om alle straatbrievenbussen op rolstoelhoogte te plaatsen. EK 2015/16, 34 024, K, 24 december 2015. Dit onderwerp wordt behandeld in bijlage 2.

²⁶ Ecorys, Evaluatie van de universele postdienst, 15 december 2011.

²⁷ *Future scenario developments in the postal sector in the Netherlands*, WIK Consult, december 2016.

2.3 De toekomst van de UPD

De evaluatie van de UPD geeft aanleiding om te reflecteren op de vormgeving van de UPD in de toekomst. De fundamentele vraag is wat het publieke belang van brievenpost in de toekomst nog is. Het gaat hierbij in de kern om de gewenste omvang van de UPD. Willen we de huidige UPD handhaven (met vijf keer collectie en bezorging en een aparte regeling voor rouwkaarten en medische post), of zou een versoberde of sterk versmalde UPD ook voldoende gelet op het verminderde belang van de post en de veranderende behoeften van gebruikers?²⁸

Keuzeopties omvang UPD

Handhaven huidige omvang

Het handhaven van de huidige UPD regelgeving betekent dat ook in de toekomst wordt vastgehouden aan de actuele eisen aan het kwaliteits- en beschikbaarheidsniveau van de postdiensten in Nederland. Volgens Kwink zal dat tegen de achtergrond van blijvende krimpende postvolumes leiden tot een steeds hogere postzegelprijs (vanaf 2022 meer dan 1 euro) omdat de vaste kosten hetzelfde blijven, maar er steeds minder poststukken worden verwerkt. Winstgevendheid zal onder druk komen te staan omdat kostenbesparingen niet snel genoeg gerealiseerd kunnen worden om gelijke tred te houden met de krimp. PostNL signaleert dat sommige straatbrievenbussen nu al meerdere dagen per week leeg blijven. Er moet echter wel vijf dagen iemand langs om dat te controleren²⁹. De posttas van de besteller is steeds minder gevuld maar de arbeidskosten blijven hetzelfde. Met de hogere postzegelprijs worden de kosten van niet-rendabele diensten en de dienstverlening in niet-rendabele gebieden verdeeld over alle gebruikers. Dat is ook altijd het uitgangspunt geweest van het UPD regime. We moeten dan wel accepteren dat de tarieven op een bepaald moment naar een dusdanig niveau zullen stijgen dat consumenten goedkopere alternatieven gaan zoeken. Als dat niet acceptabel wordt gevonden, of als deze alternatieven niet voorhanden zijn, kan worden onderzocht of financiering vanuit de overheid in lijn met de Postrichtlijn nodig en gewenst is.

Fundamentele versobering

Een fundamentele versobering betekent dat de omvang van de UPD wordt aangepast aan de gebruiksbehoefte van de toekomst, bijvoorbeeld collectie en bezorging 2 of 3 keer per week, pakketten uit de UPD halen³⁰ ervan uitgaande dat de markt daar zelf in voorziet en indien gewenst een aparte regeling voor specifieke producten, zoals medische post en rouwkaarten. Dit past niet zonder meer binnen de huidige kaders van de Postrichtlijn.

In de Postrichtlijn is een uitzonderingsbepaling opgenomen voor de vijfdaagse collectie en bezorging, namelijk indien dit door buitengewone omstandigheden of de geografische situatie niet mogelijk is. Het is onduidelijk of een ontwikkeling als sterke volumekrimp valt onder de definitie van buitengewone omstandigheden. Voor een verdergaande versobering zoals het verminderen van het aantal bezorgdagen zal mogelijk eerst in Brussel moeten worden gepleit voor verruiming van de Postrichtlijn.

De keuze voor de gewenste omvang voor de UPD van de toekomst vergt een beleidsafweging door een nieuw kabinet en uiteindelijk politieke besluitvorming. In dit document zal de keuze derhalve niet worden gemaakt. Wel wordt opgemerkt dat een fundamentele versobering van de UPD tijd vergt. In de eerste plaats vanwege aanpassing (Europese) regelgeving, maar ook vanwege de operationele implementatie. Als de volumekrimp zo snel blijft gaan als de afgelopen jaren, bestaat het risico dat maatregelen te laat worden genomen en een vicieuze cirkel moeilijk is te ontlopen. Dit betekent dat indien de wens bestaat voor een fundamentele versobering van de UPD in de toekomst, het proces daartoe tijdig in gang moet worden gezet.

Mogelijke stelselmaatregelen

Los van de fundamentele keuze die moet worden gemaakt over de gewenste omvang van de UPD in de toekomst, kan ook worden nagedacht over de wijze waarop de postmarkt en de UPD nu zijn georganiseerd (stelselmaatregelen). De structuur van de markt en de inrichting van de UPD zijn namelijk van invloed op de betaalbaarheid van deze dienst. Kwink beschrijft drie beleidsopties voor aanpassingen in dit stelsel die kunnen worden overwogen om de betaalbaarheid van de UPD te verbeteren³¹:

1. Het al dan niet aanwijzen van een of meerdere postbedrijven die de UPD uitvoeren;
2. Het openbaar aanbesteden van de UPD of onderdelen daarvan;
3. Het stimuleren van schaal- en synergievoordelen door bundeling van krachten bij de bezorging in de laatste kilometer, met name in niet-rendabele gebieden (lokale bezorghubs).

De wenselijkheid van deze drie beleidsopties kan worden overwogen aan de hand van verschillende publieke belangen. Hierbij wordt niet alleen gedacht aan het huidige publieke belang van een betaalbare, betrouwbare en toegankelijke postvoorziening maar aan een breder afwegingskader waar ook belangen als duurzaamheid en leefbaarheid, sociale houdbaarheid en financiële impact voor de overheid onder vallen.³² Voor alle beleidsopties

²⁸ In het onderzoek van Kwink / Rebel wordt het behouden van de huidige UPD omschreven als eindsituatie 1 en een fundamenteel versoberde UPD als eindsituatie 2. In beide eindsituaties gaan Kwink / Rebel er vanuit dat pakketten niet meer onder de UPD zullen vallen.

²⁹ Een alternatief zou wellicht zijn om de brievenbus op afstand 'uit te lezen', maar dergelijke investeringen zijn ook kostbaar.

³⁰ Het UPD pakketsegment betreft volgens de Marktscan Pakketten van ACM (oktober 2016) 2% van de totale pakketmarkt.

³¹ Conform de toezegging aan het lid Reuten (SP) van 19 mei 2015 (EK 2014/15, 34 024, nr. 31) is gekeken naar andere manieren om de markt te ordenen. Ondermeer de optie om onderscheid te maken tussen 1^e en 2^e klasse post is specifiek onderzocht door Kwink/Rebel, maar dit wordt niet als kansrijke oplossing gezien (zie ook bijlage 2).

³² Kwink/Rebel stellen in totaal zeven elementen voor om in een afwegingskader mee te wegen: betaalbaarheid nu en in de toekomst; financiële impact overheid; keuzemogelijkheden gebruikers; stabiliteit; duurzaamheid en leefbaarheid; sociale houdbaarheid; en regulering en toezicht.

geldt dat die voor- en nadelen kennen die eerst nader moeten worden verkend.

Voorstellen van marktpartijen om de UPD of delen daarvan uit te voeren moeten op een zelfde manier worden meegewogen in een nadere discussie over deze beleidsopties. In dit document worden de factoren geïdentificeerd die bij een dergelijke weging van belang zijn. De uitvoering daarvan is echter aan een nieuw kabinet en bovendien is dit afhankelijk van mogelijke beleidskeuzes ten aanzien van de gewenste omvang van de UPD en de manier waarop de UPD in de markt wordt gezet (zie de opties die hieronder worden beschreven).

Hieronder worden de door Kwink/Rebel genoemde beleidsopties en de belangrijkste voor- en nadelen beschreven:

1. Aanwijzing door de overheid

De overheid kan al dan niet een bedrijf aan wijzen om de UPD uit te voeren. Dit kan zijn: 1) de huidige UPD verlener, 2) meerdere bedrijven of 3) geen enkel bedrijf. Zolang het huidige serviceniveau van de UPD blijft gehandhaafd, achten Kwink/Rebel een variant waarbij meerdere partijen worden aangewezen niet realistisch (vanwege de afnemende volumes en de kosten van een 24-uursnetwerk). Bij het handhaven van het huidige serviceniveau van de UPD staat bovendien de betaalbaarheid van de UPD onder druk. Indien het serviceniveau van de UPD fundamenteel wordt versoerd naar bijvoorbeeld 2 of 3 dagen collectie per week, is er een positief effect op de betaalbaarheid van de UPD. Ook wordt het dan makkelijker voor andere partijen om de UPD of delen daarvan uit te voeren. Nadelig effect van een versoering van de UPD kan zijn dat dit op termijn leidt tot een verlies van werkgelegenheid bij de huidige UPD verlener. Het niet aanwijzen van een bedrijf om de UPD uit te voeren heeft als voordeel dat er dan sprake is van lagere reguleringslasten. Het risico bestaat echter dat dan niet aan alle wettelijke eisen aan de UPD wordt voldaan.

2. Openbaar aanbesteden

De gehele UPD (al dan niet versoerd) of onderdelen daarvan worden door de overheid openbaar aanbesteed. Onderzocht moet worden in hoeverre na aanbesteding een exclusief recht aan de winnende partij kan worden gegeven. Een voordeel van aanbesteden van de huidige UPD zou kunnen zijn dat dit binnen de huidige marktomstandigheden zou kunnen leiden tot aanzienlijk lagere tarieven omdat er een efficiency- en prijsprikel wordt ingebracht waarbij synergie-effecten maximaal benut kunnen worden. Maar het aanbesteden van de gehele UPD heeft ook potentieel groot effect op de spelers in de markt, zeker als de huidige UPD verlener de aanbesteding zou verliezen. Er zou dan een noodzaak ontstaan tot een versnelde reorganisatie. Deze effecten zijn minder groot indien er sprake is van een sterk versoerde UPD. Tegelijkertijd biedt openbaar aanbesteden kansen aan bedrijven die de UPD ook zouden willen uitvoeren en dit mogelijk tegen een betere prijs/kwaliteitverhouding zouden kunnen. In een aanbesteding

kunnen commerciële gecommiteerde biedingen met elkaar worden vergeleken, waardoor verschillen in prijs en kwaliteit zichtbaar worden.

3. Lokale bezorghubs

Bezorging is de belangrijkste kostenpost van het netwerk. De betaalbaarheid van de UPD zou verbeteren indien de brievenvolumes van de verschillende partijen op de postmarkt zoveel mogelijk gezamenlijk zouden worden bezorgd. Dit geldt in eerste instantie voor die gebieden die minder makkelijk rendabel te bedienen zijn. Het idee achter deze optie is het zoeken naar een combinatie van concurrentie en samenwerking tussen bestaande postvervoerders. Een belangrijk voordeel van deze optie is dat er winst geboekt kan worden op het gebied van duurzaamheid en leefbaarheid; er is namelijk een afname van het aantal parallelle bezorgnetwerken. Hoewel er positieve effecten zijn op de efficiëntie van de bezorging, ontstaan er ook frictiekosten omdat de processen van verschillende partijen hoger in de productiekolom (collectie, sorteren, transport) moeten aansluiten op de verschillende bezorghubs. Ook is er kans op instabiliteit in de dienstverlening omdat er meerdere schakels in het netwerk zijn en productinnovaties moeilijker zijn door te voeren omdat partijen niet langer voor de gehele keten verantwoordelijk zijn. Indien de UPD fundamenteel wordt versoerd, zijn de voordelen van samenwerking minder groot. Indien de Rijksoverheid deze optie verder zou willen onderzoeken moet dus rekening worden gehouden met deze mogelijke nadelen. Het is echter niet ondenkbaar dat beleidsmaatregelen van lokale overheden er toe leiden dat postvervoerders sowieso zelf over een dergelijke optie moeten nadenken. Zo hebben sommige gemeentebesturen al mobiliteits- en toegangseisen geïntroduceerd die de toegang tot stedelijke centra beperken voor leveranciers en vervoerders. Doorstroming van verkeer, leefbaarheid en milieu zijn daarbij factoren die meespelen.

Kwink/Rebel adviseren om – gelet op de voortschrijdende volumedalingen – een nieuw systeem in 2025 operationeel te laten zijn. Omdat een stapsgewijze invoering noodzakelijk is en omdat besluitvorming enige doorlooptijd zal vergen, is het volgens Kwink/Rebel nodig om reeds nu een begin te maken. Daarvoor zien Kwink/Rebel voor de overheid de volgende acties:

1. Een gesprek aangaan met de Europese Commissie over de herziening van de Postrichtlijn;
2. Een visie ontwikkelen ten aanzien van het wenselijke niveau van de UPD in 2025;
3. Een traject ontwerpen voor een “zachte landing” om een overgang van het huidige systeem naar het toekomstige systeem mogelijk te maken.

Het is aan een volgend kabinet om hier op basis van bovenstaande analyse en opties keuzes te maken en invulling te geven aan een gewenste actieagenda.

Hoofdstuk 3 | Marktordening

3.1 Terugblik: het introduceren van netwerkconcurrentie in Nederland

In de Europese Unie is in de jaren '90 een liberaliseringstraject ingezet voor de postmarkt. Dit traject werd gestart met de publicatie van een Groenboek door de Europese Commissie en afgerond met de introductie van de Derde Postrichtlijn. Op dat moment werd de postsector lange tijd gedomineerd door, veelal verlieslatende, nationale bedrijven in overheidshanden met een monopolie op het aanbieden van een verscheidenheid aan postdiensten. Door het openbreken van deze nationale monopolies zouden meer keuzemogelijkheden, lagere prijzen en een betere kwaliteit voor de gebruiker kunnen ontstaan.

Daarbij werd erkend dat de doelstelling van het bereiken van lagere prijzen en keuzemogelijkheden vooral betrekking heeft op de zakelijke segmenten van het postvervoer, omdat toetreding daar eerder werd verwacht dan op het segment van consumentenpost. Om deze doelen te bereiken zouden partijen tot de markt moeten toetreden om de monopolist uit te dagen op prijs en kwaliteit en om daarmee te kunnen spreken over een daadwerkelijk concurrerende markt. Om dit te bewerkstelligen stelt de Postrichtlijn niet alleen eisen aan de UPD, zoals besproken in eerdere hoofdstukken, maar bevat het ook bepalingen over de toegang tot het landelijke postnetwerk. Lidstaten hebben echter speelruimte om deze bepalingen naar eigen inzicht in te vullen³³.

Bij aanvang van de liberalisering in Nederland werd gesteld dat enige vorm van toegang van concurrenten tot het netwerk van het toenmalige TPG nodig zou zijn om concurrenten te helpen een landelijk dekkend netwerk op te bouwen. Bij toetreding tot de markt zou het namelijk niet mogelijk zijn vanaf dag één een 100%-dekkend netwerk op te zetten. Dit heeft voornamelijk te maken met de structuur van de markt. Op de postmarkt zijn netwerkeffecten en schaalvoordelen aanwezig (zie box 1). Dit maakt het moeilijk voor bedrijven om volledig toe treden tot de markt en te concurreren met zittende partijen op de gehele markt. Voor de bezorging en collectie van post is een netwerk nodig. Het vereist dat postbedrijven een bepaalde minimumomzet behalen

³³ Beginselen van non-discriminatoire toegang zijn voor de postsector vastgelegd in artikelen 11 en 11bis van de derde Postrichtlijn (2008/6EG). Zo verplicht 11bis lidstaten na te gaan of sommige onderdelen van de postinfrastructuur onontbeerlijk of bijzonder nuttig zijn voor het leveren van diensten door exploitanten die de concurrentie met leverancier(s) van de universele postdienst wensen aan te gaan. Lidstaten hebben echter vrijheid om de specifieke vormgeving van toegangsregulering zelf vorm te geven.

voordat het netwerk rendabel is. Zodra een postbedrijf eenmaal over een netwerk beschikt, ontstaan er schaalvoordelen: hoe groter het volume, hoe lager de kosten per poststuk.

Bij aanvang van liberalisering werd gekozen voor een lichte invulling van netwerktoegang. Een te streng toegangsregime zou het tot stand komen van netwerkconcurrentie frustreren. Bij te gunstige toegangsvoorwaarden ontbreekt de prikkel te investeren in een eigen netwerk omdat een grotere marge is te behalen door het uitbesteden van het bezorgproces. Dit terwijl netwerkconcurrentie in veel gevallen te prefereren is boven dienstenconcurrentie. Bij concurrentie tussen netwerken zijn alle partijen gedwongen te (blijven) investeren in hun netwerk, zodat dynamische concurrentie ontstaat. Bij dienstenconcurrentie daarentegen wordt de bezitter van een netwerk ontmoedigd te investeren, omdat hij de opbrengsten daarvan moet delen met andere dienstenaanbieders³⁴. Overigens kan een slim vormgegeven toezichtstelsel dit gedrag deels mitigeren en is dienstenconcurrentie soms nodig als netwerkconcurrentie niet tot stand kan komen.

In de jaren na de marktopening groeide het aantal spelers op de markt dan ook gestaag en hebben zich, grotendeels op de zakelijke markt, concurrerende netwerken kunnen ontwikkelen. Naast PostNL beschikt Sandd bijvoorbeeld ook over een landelijk dekkend netwerk, zij het alleen voor niet-tijdkritische post. Deze situatie in Nederland is uniek. In geen enkel ander land ter wereld zijn er meerdere spelers op de markt die beschikken over een landelijk dekkend netwerk voor brievenbuspost. Daarnaast is er op lokale en regionale schaal ook sprake van toenemende netwerkconcurrentie op het tijdkritische segment (24-uurs post) van de postmarkt. Van Straaten Post is hier bijvoorbeeld een speler die marktaandeel heeft weten te verwerven.

Deze ontwikkeling ging echter niet zonder slag of stoot. De concurrentie bleek kwetsbaarder dan werd gedacht bij de introductie van de Postwet 2009. Vrijwel parallel aan de volledige opening van de postmarkt, begon de digitalisering van de Nederlandse economie op stoom te geraken en werd een forse daling van het aantal poststukken ingezet. Als gevolg hiervan traden enkele partijen uit de markt, zoals Netwerk VSP. Om de concurrentie te beschermen werd in 2014 daarom regulering ingevoerd waarmee vooraf in de markt kan worden ingegrepen, via het zogenaamde

³⁴ Zie ook: Van Damme en De Bijl, 2004. "Postbeleid Nederland: Een kritische visie op de postvisie van de minister."

aanmerkelijke marktmacht instrument³⁵, om te voorkomen dat de postmarkt zich zou ontwikkelen in de richting dat nog slechts één aanbieder op landelijk niveau postvervoerdiensten zou verrichten. Een dergelijke situatie zou ten koste kunnen gaan van de keuzevrijheid en kwaliteit van postvervoerdiensten, en daarmee ook ten koste van de belangen van consumenten en burgers. Het in 2014 voorgestelde en ingevoerde toezichtinstrumentarium heeft als uitgangspunt de ontwikkeling van concurrentie (tussen netwerken) op de postmarkt te beschermen³⁶.

Box 1. Intermezzo (bedrijfs)economie van de postmarkt

Natuurlijk een monopolie?

Op de postmarkt is er sprake van relatief hoge vaste kosten, schaalvoordelen en een subadditieve kostenstructuur. Met dit laatste wordt de situatie bedoeld dat de kosten van een monopolist lager zouden zijn dan de optelsom van de kosten van meerdere aanbieders die samen zouden zorgen voor de totale marktproductie. Bovendien treden er schaalvoordelen op omdat het volume meer stijgt dan de bijbehorende stijging in productiekosten. Vanwege deze factoren kan er in ieder geval worden gesteld dat de ruimte voor het aantal aanbieders op de postmarkt is begrensd. Of dit één speler rechtvaardigt is echter nog maar de vraag. Schaalvoordelen variëren per segment en per activiteit in de keten van brievenpost. Hierdoor hebben segmenten of activiteiten in meer of mindere mate karakteristieken van een natuurlijk monopolie en kan op onderdelen in meer of mindere mate ruimte zijn voor het bestaan van meerdere aanbieders.

Brievenbuspost³⁷

Collectie

De collectiekosten bestaan uit collectiepuntkosten, routekosten, stopkosten, laadkosten en transactiekosten. Bij de collectie van brievenbuspost zijn schaalvoordelen te behalen: de kosten van collectie uit brievenbussen keren per collectieronde terug, maar stijgen niet evenredig aan het volume. Het is inefficiënt om een tweede of derde brievenbus naast die van de UPD-vertreter te plaatsen en daarmee de vaste (gedeeltelijk) kosten te dupliceren. De collectie van brievenbuspost met een zekere fijnmazigheid van het collectienetwerk heeft sterke karakteristieken van een natuurlijk monopolie.

Vervoer

Kosten voor het vervoer betreffen het transport van poststukken over de weg. Uit onderzoek blijkt dat kosten voor het vervoer van brievenbuspost grotendeels voornamelijk flexibel zijn. De schaalvoordelen bij het vervoeren van brievenbuspost zijn klein, het vervoeren van meer post levert een relatief klein kostenvoordeel op. Het vervoer heeft weinig karakteristieken van een natuurlijk monopolie.

Sorteren

De kosten van het sorteren zijn afhankelijk van het type post en de manier waarop er gesorteerd wordt. Er zijn in algemene zin drie manieren om te sorteren, computergesorteerd bij de klant, handmatig en met sorteermachines. In de eerste twee gevallen zijn er weinig schaalvoordelen te behalen. Voor machinaal sorteren geldt dat dit pas bij een groot volume goedkoper is dan handmatig sorteren. In algemene zin kan worden gesteld dat er in het sorteerproces weinig karakteristieken van een natuurlijk monopolie aanwezig zijn.

Bezorgen

Het grootste deel van de kosten in de keten zit bij het bezorgen, tussen de 60-70% van de totale kosten. De bezorgkosten bestaan uit routekosten, stopkosten en laadkosten. Bij een hoog volume moet er bij veel adressen gestopt worden, de stopkosten zijn dan hoog en beslaan dan ongeveer de helft van de kosten van het bezorgen. Wanneer er door lagere volumes bij minder adressen gestopt hoeft te worden zijn de stopkosten lager waardoor de routekosten in verhouding groter worden dan de stopkosten. Bij lage volumes is het aandeel vaste kosten groter dan bij hoge volumes omdat deze over een minder groot volume dienen te worden uitgesmeerd. Hoewel in mindere mate dan bij de collectie van brievenbuspost, heeft het bezorgen karakteristieken van een natuurlijk monopolie die door de krimp verder worden versterkt.

Partijen- en postbussenpost

Partijpost, zoals gebruikelijk op de zakelijke markt, verschilt voornamelijk in de collectie van brievenbuspost. Bij partijpost is er meer variatie in het aantal collectiepunten op de route, de adressendichtheid, het volume dat per stop geïncollecteerd wordt, het type post dat wordt geïncollecteerd en de mate van voorsortering die mogelijk is. Door deze variatie zijn de kosten ook meer variabel dan bij consumentenpost. Er zijn minder vaste kosten, en daardoor zijn er ook maar beperkt schaalvoordelen te behalen. In vergelijking met consumentenpost heeft partijpost minder karakteristieken van een natuurlijk monopolie. Postbussenpost verschilt met name in de bezorging van brievenbuspost. De bezorgkosten zijn vooral afhankelijk van het volume en staan daardoor niet vast. Hierdoor heeft het segment van de postbussenpost de minste karakteristieken van een natuurlijk monopolie.

Natuurlijk een monopolie in de regio?

Schaalvoordelen variëren niet alleen tussen de schakels in de keten en de verschillende typen post, maar ook geografisch gezien. In gebieden met een lage adressendichtheid zijn de routekosten per product hoog, terwijl deze laag zijn in gebieden met een hoge adressendichtheid. De routekosten zijn een belangrijk deel van de bezorgkosten, en de bezorgkosten zijn een belangrijk deel van de kosten over de gehele keten. Het aandeel vaste kosten als gevolg van de routekosten is groter in

³⁵ ACM heeft in 2014 de bevoegdheid gekregen om op grond van de Postwet 2009 postvervoerbedrijven die op een relevante markt voor postvervoerdiensten over aanmerkelijke marktmacht (hierna: AMM) beschikken ex ante verplichtingen op te leggen. Deze verplichtingen, die o.a. betrekking kunnen hebben op tarieven en leveringsvoorwaarden, worden vastgelegd in een marktanalysebesluit.

³⁶ Zie Memorie van toelichting wijziging postwet 2009 ter invoering van ex ante toezicht op een postvervoerbedrijf met aanmerkelijke marktmacht. Kamerstuk 33 501, Nr. 3, vergaderjaar 2012-2013. "Het voorgestelde toezichtinstrumentarium bevat maatregelen ter bescherming van de instandhouding en ontwikkeling van concurrentie (tussen netwerken) op de postmarkt."

³⁷ Het gaat hier om enkelstuks post, gepost in een straatbrievenbus. Brievenbuspakketjes vallen hier niet onder.

gebieden met een lage adressendichtheid. De potentiële voordelen van een grotere schaal zijn daardoor ook groter in gebieden met een lage adressendichtheid, met name de niet-stedelijke gebieden. De karakteristieken voor een natuurlijk monopolie zijn daarom sterker in niet-stedelijke gebieden.

Meer natuurlijk monopolie door krimp?

Wanneer de markt krimpt door een afname van de vraag stijgen de kosten per product (bij gelijk gebleven kostenfuncties). De vaste kosten drukken dan zwaarder op de kosten per product. De schaalvoordelen veranderen hierdoor niet, maar kunnen wel in mindere mate benut worden.

Uit onderzoek blijkt dat de adressendichtheid bij lage volumes een grotere invloed heeft op de productiekosten dan bij hoge volumes³⁸. In dunbevolkte gebieden zorgt krimp in vraag voor een grotere stijging in de gemiddelde productiekosten dan in dichtbevolkte gebieden. Het effect van een krimpende markt op het aantal aanbieders is dan ook groter in dunbevolkte gebieden dan in dichtbevolkte gebieden. Naarmate de markt krimpt, wordt het meer efficiënt de brievenbuspost door minder, of zelfs door één aanbieder, te laten bezorgen. De mate van krimp en of de bedrijfsvoering hierop kan worden aangepast zijn de factoren die uiteindelijk bepalen of het efficiënt is om één of meerdere aanbieders op de markt te hebben.

3.2 Postmarkt anno 2017: krimp dwingt tot herijken economische analyse

Onder dwang van de grote krimp zoekt de markt naar een nieuw evenwicht. De concurrentie is nog steeds kwetsbaar. Bijna een decennium na het invoeren van de Postwet 2009 is het daarom van belang de economische premissen over de ordening van de markt nog eens tegen het licht te houden. Zoals uit box 1 blijkt, gaan bij lage volumes vaste kosten een steeds grotere rol spelen en daarom dient de vraag te worden gesteld of netwerkconcurrentie ook anno 2017 nog steeds het beste sturingsmechanisme is om de beste prijs/kwaliteitverhouding voor eindgebruikers te garanderen. Daarbij dient een onderscheid te worden gemaakt naar eindgebruiker.

De overheid heeft zich de belangen van de ene eindgebruiker immers meer aangetrokken dan de belangen van de andere eindgebruiker via de definitie van de UPD. Van liberalisering hebben met name bedrijven geprofiteerd, maar indirect ook de klanten van die bedrijven, als de lagere kosten van het postvervoer worden doorberekend. Daarmee profiteerde ook de Nederlandse economie. In 2005 werd reeds voorzien dat de liberalisering van de postmarkt niet noodzakelijkerwijs tot lagere prijzen voor de UPD zou leiden, omdat de prijzen voor de UPD kunnen stijgen als de kosten voor het vervoer en het in stand houden van het netwerk stijgen, zeker als hiervan minder gebruik zou worden

gemaakt door digitale substitutie. De kosten per eenheid product zouden dan immers stijgen. De UPD-dienstverlening heeft indirect wel geprofiteerd van liberalisering. Efficiëntie- en kwaliteitsverbeteringen in het netwerk en in de keten van de UPD-dienstverlener die zijn behaald onder druk van concurrentie, werken door naar de UPD-dienstverlening. Voor UPD-diensten en niet-UPD-diensten wordt namelijk van hetzelfde netwerk gebruik gemaakt³⁹.

3.3 Strijdigheid doelen overheid

Juist omdat voor UPD-diensten en niet-UPD diensten van hetzelfde netwerk gebruik wordt gemaakt hebben ontwikkelingen in het niet-UPD-segment gevolgen voor het UPD-segment. En door de dalende volumes wringt daar de schoen. Volumes die via andere netwerken dan het UPD-netwerk worden verwerkt en bezorgd, leiden ertoe dat de kosten per eenheid product van het UPD-netwerk toenemen, en daarmee de kosten van de UPD-producten. In een stabiele of groeiemarkt hoeft dat geen probleem te zijn⁴⁰, maar de krimp kan ervoor zorgen dat een strijdigheid optreedt in de doelen die de overheid probeert te behalen op de postmarkt. Enerzijds is dat het behartigen van concurrentie omdat daarmee de belangen op de zakelijke markt het beste kunnen worden geborgd en anderzijds is dat het borgen van de betaalbaarheid van de UPD. Door de krimp wegen de voordelen van concurrentie minder op tegen de nadelen van het niet volledig benutten van schaalvoordelen. Op een gegeven moment wordt een kantelpunt bereikt, waardoor de paradoxale situatie zich kan voordoen dat het ene doel ten koste kan gaan van het andere doel. Dit zorgt voor enkele dilemma's.

Dilemma 1: Één versus meerdere netwerken?

Ten eerste is het de vraag in hoeverre het uitgangspunt van netwerkconcurrentie nog toekomstbestendig is. Intuïtief gezien lijkt de conclusie voor de hand te liggen dat één netwerk⁴¹ met het oog op betaalbaarheid het meest efficiënt is omdat duplicatie van vaste kosten dan wordt voorkomen. Dubbele kosten zijn echter niet altijd verspilling en meerdere infrastructuren kunnen ook voordelen hebben. Zo blijkt bijvoorbeeld in de telecomsector dat

³⁹ Onder druk van concurrentie heeft PostNL zich kunnen ontwikkelen tot een efficiënt en veerkrachtig bedrijf. Zie bijvoorbeeld http://www.upu.int/uploads/tx_sbdownloader/integratedIndexForPostalDevelopmentEn.pdf

⁴⁰ In een niet verzadigde of groeiemarkt is de bezettingsgraad bij bedrijven vaak hoog en zullen zij maximaal gebruik maken van hun productiecapaciteit. In dat geval heeft een verlies aan volume aan concurrenten minder effect op de gemiddelde kosten en in dit geval dus ook op de kosten van de UPD. De betaalbaarheid van de UPD komt meer onder druk te staan naarmate de overcapaciteit in de markt toeneemt en het snijden in kosten geen gelijke tred houdt met de daling van het volume.

⁴¹ Met één netwerk wordt vooral bedoeld op één landelijk dekkend netwerk. Op regionale schaal kunnen zich vaak wel netwerken ontwikkelen, juist vanwege deze kleinschaligheid. Zie NERA (2004): *On the basis of our analysis of costs we believe that barriers to entry related to costs are low for small scale postal operations. However, the cost barriers progressively increase once the scale of operation becomes larger and become high for a postal network with universal coverage involving large-scale automated sorting centres.*

³⁸ Dit blijkt uit Cazals, Florens and Roy (2001).

in Nederland, met twee complete vaste netwerken en meerdere dienstenaanbieders, meer investeringen plaatsvinden en de kwaliteit van de netwerken hoog is vergeleken met andere landen. Ook in de markt voor mobiele telefonie zien we minstens vier grote spelers, terwijl de vaste kosten voor het opbouwen van een mobiel (4G) netwerk hoog zijn. Uiteraard verschillen sectoren in karakteristieken, kostenopbouw en dynamiek. Het argument dat concurrentie leidt tot hogere kosten door dubbele uitgaven moet daarom steeds worden afgewogen tegen de baten van concurrentie⁴². Door de krimp slaan de baten van concurrentie op de postmarkt vooral neer in het zakelijke segment in de vorm van lagere prijzen, innovatie en keuzevrijheid, terwijl duplicatie van kosten met name van invloed is op de betaalbaarheid van de UPD. Bij lage volumes zijn de marginale schaalvoordelen immers groter dan bij hoge volumes. Het direct toevoegen van volume aan het UPD-netwerk zou echter slechts uitstel van het probleem zijn. De krimp is grotendeels exogeen bepaald, waarbij de prijzen en het kwaliteitsniveau van de postvoorziening wel van invloed zijn op de snelheid van deze krimp. Het samenvoegen van volumes zal daarom de rendabiliteit van het UPD-netwerk hooguit enkele jaren kunnen ondersteunen. Ook zal de prikkel om te innoveren en kosten te drukken minder worden indien concurrentie tussen netwerken wegvalt.

Dilemma 2: Hoe beïnvloedt toezicht het aanpassingsproces op de markt?

In een normale concurrerende markt zal het aanbod zich vanzelf aanpassen aan de vraag. Op de vraag of er dan ruimte is voor één of meerdere netwerken zal de markt als vanzelf een antwoord geven, zonder dat de overheid daar op hoeft te sturen. Tegelijkertijd is het toezichtregime van invloed op deze ontwikkeling en kan mogelijk een natuurlijk aanpassingsproces verstoren. Het doel van het huidige toezichtregime, zoals ook gesteld door de wetgever bij introductie van het AMM-instrument, is om concurrentie op de postmarkt te bevorderen. Dit uitgangspunt dateert uit eind november 2013, toen de wijziging van de Postwet 2009 werd voorbereid waarin het AMM-instrumentarium is geïntroduceerd. En deze wetswijziging is genomen op basis van marktinzichten van 2010, waarbij nog sprake was van volumes van 4,8 miljard vervoerde poststukken per jaar. 5 jaar later is dit volume met 35% gedaald en de verwachting is dat deze krimp doorzet. De vraag is of het met de huidige mate van volumekrimp nog is gewenst vanuit de overheid netwerkconcurrentie verder te stimuleren, terwijl nog steeds sprake is van ontluikende concurrentie op meerdere segmenten in de markt (zie tabel 2).

Level of competition	Time-critical letters	Non time-critical letters	PostNL's market share
Consumer letters	None		100%
Small business mailers	Emerging	Emerging	80-90%
Medium-sized business mailers	Emerging	Stagnating	70-80%
Large business mailers	None	Stagnating	80-90%
PostNL's market share	>90%	70-80%	80-90%

Tabel 2 | Level of competition and PostNL's market share per segment ⁴³

Kwink/Rebel constateren dat, gezien de verder dalende volumes in de postmarkt, de ervaringen van derde partijen in het verleden, en de onzekerheid door allerlei substitutieproducten, het niet aannemelijk is dat een partij bereid zal zijn de nodige investeringen te doen om een volledig concurrerend, landelijk dekkend 24-uurs netwerk op te bouwen. Kwink/Rebel vervolgen dat er wel sprake kan zijn van 'cherry picking', waarbij private partijen investeren om een smal concurrentiemodel op de meer rendabele onderdelen van de postmarkt op te zetten. Méér netwerkconcurrentie voegt hier maatschappelijk niet veel toe. Dit leidt tot de vraag of het huidige uitgangspunt van toezicht en zoals in 2014 bevestigd door de wetgever nog relevant is en of met het AMM-instrument de juiste vorm van concurrentie wordt gestimuleerd.

Dilemma 3: Sectorspecifieke versus generieke regelgeving op lange termijn

Zoals beschreven aan het begin van dit document is het mogelijk dat de postmarkt op termijn als aparte markt zal verdwijnen. Hoewel nog steeds een basisniveau aan post zal worden verstuurd is de verwachting dat de postmarkt deel gaat uitmaken van een bredere bezorgmarkt. De vraag is dan in hoeverre sectorspecifieke regelgeving zoals nu onder andere vastgelegd in de Postwet 2009 en het Postbesluit 2009 dan nog nodig of gewenst is⁴⁴. Het speelveld ziet er op een bredere bezorgmarkt immers heel anders uit en machtsposities kunnen veranderen. Indien een deel van deze bredere bezorgmarkt dan nog aanvullend wordt gereguleerd, ontstaat er mogelijk een verstoring op dit bredere speelveld. Immers, traditionele postbedrijven hebben dan extra verplichtingen, bijvoorbeeld op het gebied van markttoegang of arbeidsvoorwaarden, waar andere bedrijven op deze bredere bezorgmarkt geen last van hebben. Een ongelijk speelveld kan dan het resultaat zijn. Vanuit dit oogpunt is het afbouwen van de sector-specifieke postregelgeving een optie. De vraag is dan wat de wenselijke volgorde en tempo van afbouw is. Het te snel afbouwen van bepaalde sectorspecifieke regelgeving kan namelijk ook weer verstorend werken indien hierdoor bepaalde belanghebbende partijen, zowel bedrijven en/of werkenden, op korte termijn te veel onder druk komen te staan.

⁴³ Future scenario developments in the postal sector in the Netherlands, WIK Consult, december 2016

⁴⁴ Het volgende hoofdstuk zal specifiek ingaan op deze vraag met betrekking tot sectorspecifieke arbeidsmarktregelgeving.

⁴² Zie ook: ACM 2017, Het Signaal.

3.4 Hoe overbruggen we de periode tussen de korte en lange termijn?

Bovenstaande dilemma's dienen door een nieuw kabinet meegenomen te worden bij de beleidsafweging. In die afweging en de beleidskeuzes die daaruit voortvloeien, moet eveneens aandacht worden besteed aan een transitiepad waarmee stapsgewijze overgang naar een andere marktordering mogelijk wordt gemaakt. Een marktordering waar op termijn waarschijnlijk sprake is van minder sectorspecifieke regelgeving gericht op post en waar een nauwere invulling van de UPD aan de orde is. Meerdere randvoorwaarden dienen geborgd te zijn voor een verantwoorde transitie in deze richting. Ten eerste dienen bedrijven de ruimte en tijd te krijgen zich aan te passen aan de veranderende omstandigheden. Ten tweede, ook tijdens de transitiefase dienen de betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit van de UPD te worden geborgd. Ten slotte moeten de belangen van werkenden niet uit het oog worden verloren.

Start van het transitiepad

Voor de invulling van het transitiepad kan de analyse in box 1 van pagina 26-27 als startpunt worden genomen. Hierin is op hoofdlijnen geïdentificeerd waar in de logistieke keten de grootste efficiëntiewinsten te behalen zijn tegen de achtergrond van een krimpende markt. Dit betreft met name de bezorging in niet-stedelijke gebieden. Bezorgkosten zijn het grootste deel van de kosten in de keten en het is lastig om niet-stedelijke gebieden rendabel te bedienen vanwege de lage adressendichtheid. In de transitiefase kan zo een hybride model ontstaan. Hierbij kan het uitgangspunt worden gehanteerd: *concurrentie waar het kan, samenwerking waar het moet*. Door samenwerking kunnen synergievoordelen worden behaald waar deze potentieel het grootst zijn, namelijk op de bezorging. Gedacht kan worden aan het aanbesteden van "last mile bezorging" met een exclusief recht op de bezorging van brievenpost in bepaalde geografische gebieden, al dan niet inclusief een vorm van toegangsregulering om aansluiting van concurrenten op de laatste kilometer mogelijk te maken, bijvoorbeeld via *downstream access*⁴⁵. Een andere mogelijkheid betreft het opstellen van convenanten gericht op het opzetten van een gezamenlijk bezorgorganisatie in onrendabele gebieden met bezorg- en collectiehubbs waar alle partijen toegang toe hebben. Ook kan nagedacht worden over vormen van toegangsregulering via *downstream access* om bundeling in bezorging te forceren. Deze denkrichtingen komen ook terug in het rapport van WiK en Kwink/Rebel waarin beleidsopties worden geschetst voor de toekomstige inrichting van de UPD. In het vorige hoofdstuk zijn deze beleidsopties uitgebreider benoemd.

⁴⁵ Dat wil zeggen dat andere partijen collectie en sortering voor hun rekening zouden kunnen nemen om vervolgens hun volumes te overhandigen aan degene met het exclusieve recht op de laatste kilometer die vervolgens de bezorging voor zijn rekening neemt.

In de nadere afweging zal specifiek aandacht moeten worden besteed aan een aantal vragen. Zo is nog onduidelijk waar een grens tussen rendabele en onrendabele gebieden kan worden getrokken en waar dus wel en waar geen samenwerking is gewenst. Ook is de vraag welke vorm van samenwerking mogelijk is binnen de kaders van de Mededingingswet. Bedrijven die niet met elkaar concurreren, zoals postvervoerbedrijven en supermarkten, zullen waarschijnlijk sneller de handen ineen mogen slaan. Een postbezorger mag bijvoorbeeld de boodschappen van iemand samen met de te bezorgen brieven meenemen. Maar samenwerking tussen concurrenten kan gevoeliger liggen. Er zijn enkele voorbeelden in andere sectoren waar bedrijven samenwerken. Banken hebben bijvoorbeeld afgesproken gezamenlijk bankbiljetten te tellen en te sorteren en gezamenlijk geldtransport in te kopen. In dit geval zijn de gemaakte afspraken niet in strijd met de wet. De efficiëntievoordelen, waarvan ook consumenten profiteren, wegen zwaarder dan de concurrentiebeperking. Factoren die daarbij meespelen, zijn onder meer de marktaandelen van de partijen, of er na de samenwerking nog concurrentie overblijft, en de grootte en het relatieve belang van de kosten die de partijen delen. Of de vergelijking met post in dit geval opgaat dient nader te worden gezien. Anders dan bij de banken in het voorbeeld betreft bezorging van post op dit moment nog een groot deel van de activiteiten van marktpartijen. Afspraken over de activiteiten die een groot deel van het bedrijfsmodel beslaan zullen de mededingingstoets moeilijker kunnen doorstaan.

Een andere overweging waarmee tijdens het transitiepad rekening moet worden gehouden, is de behoefte aan een stabiel investeringsklimaat. Net als de markt zijn ook bedrijven in transitie; weinig bedrijven zullen de ambitie hebben op langere termijn volledig afhankelijk te zijn van een bedrijfsmodel dat uitsluitend is gebaseerd op postvervoer. Het postnetwerk kan als springplank dienen om de omslag te maken naar het aanbieden van andere (logistieke) diensten. En zoals in zoveel markten zal het ene bedrijf daarin slagen, het andere wellicht niet. Evenwel dienen bedrijven de te kans krijgen dit proces door te maken. Zekerheid over het gewenste reguleringskader en helderheid over een te volgen transitiepad is daarbij belangrijk.

3.5 Tot slot

De afweging bij de keuze voor een andere marktordering en het gewenste transitiepad daar naartoe kan niet los worden gezien van de toekomstige invulling van de UPD. De keuzes die worden gemaakt over de toekomst van de UPD hebben impact voor de marktordering en omgekeerd. In het concluderende hoofdstuk zal verder worden uitgewerkt hoe deze elementen een plek kunnen krijgen in een nadere beleidsafweging en welke beleidsvragen een nieuw kabinet zal dienen te beantwoorden voordat er definitieve keuzes gemaakt kunnen worden.

Hoofdstuk 4 | Belangen op de arbeidsmarkt

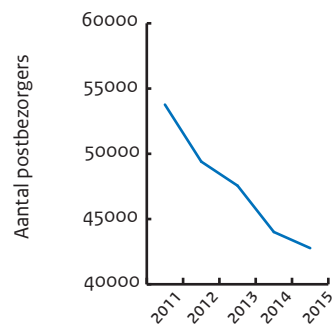
4.1 Inleiding

De positie van werkenden in de postsector heeft in de aanloop naar en sinds de liberalisering van de postmarkt hoog op de politieke agenda gestaan. Deze aandacht is ook logisch. Het gaat om een grote groep werkenden: nog steeds zijn ongeveer 65.000 mensen aan het werk in de postsector, waarvan 43.000 postbezorgers. En het gaat vaak om een kwetsbare groep aan de onderkant van de arbeidsmarkt. De meeste postbezorgers zijn laaggeschoold en mogen al beginnen vanaf 15-16 jaar. En voor het verrichte werk krijgen de bezorgers een beloning die dicht ligt tegen het minimumloon. Ook de diversiteit aan arbeidsrelaties is groot. Zo wordt er door werkgevers gebruik gemaakt van arbeidsovereenkomsten en overeenkomsten van opdracht (ovo). Ook worden zzp-ers en werknemers vanuit een sociaal werkbedrijf ingezet. Het gemiddeld aantal uren in deze sector ligt rond de 16 uur per week. Maar onder dit gemiddelde gaan wel grote verschillen schuil. Voor de een is postbezorging een full-time baan, voor de ander slechts een bijverdienste.

De rode draad in de vorige hoofdstukken, de krimp die bestaande verhoudingen onder druk zet, gaat hier ook op. Zoals meerdere sectoren laten zien, biedt digitalisering kansen voor de economie. Maar digitalisering kan ook tot verschuivingen van de werkgelegenheid leiden. Vele werkenden kunnen op korte termijn te maken krijgen met baanverlies en dat kan op individueel niveau erg ingrijpend zijn. Deze daling in werkgelegenheid is ook duidelijk te zien in de postsector, misschien nog wel sterker dan in andere sectoren die door de digitalisering worden geraakt. Bij het grootste postvervoerbedrijf, PostNL, is het aantal werknemers de afgelopen 5 jaar bijvoorbeeld met bijna 30% gedaald.⁴⁶ Een krimp die niet of nauwelijks wordt gecompenseerd door een groei aan werkgelegenheid bij andere spelers op de markt.

De toekomst voor de werkgelegenheid als alleen de postsector in ogenschouw wordt genomen ziet er niet rooskleurig uit. Met het verminderde gebruik van post zet ook het verlies aan werkgelegenheid door. Zoals in de vorige hoofdstukken geschetst, lijkt de postmarkt op termijn steeds meer onderdeel uit te gaan maken van een bredere bezorgmarkt. Dit roept vragen op over de toekomstbestendigheid van de huidige sectorspecifieke arbeidsregelgeving voor de postmarkt. Voordat deze vragen besproken worden, zal eerst de huidige arbeidsmarktregelgeving die van toepassing is op de postmarkt worden geschetst om het startpunt voor deze discussie te schetsen.

⁴⁶ Op basis van de jaarverslagen van PostNL.



Gebaseerd op ACM monitor postmarkt.

Figuur 9 | Werkgelegenheid postmarkt

4.2 Huidige arbeidsmarktregelgeving

Bescherming aan de onderkant van de arbeidsmarkt

Het algemene arbeidsrecht beschermt werkenden in Nederland, zo ook postbezorgers. Omdat het salaris van postbezorgers vaak dicht tegen het minimumloon ligt, is de Wet op het Minimumloon (Wml) een belangrijk instrument om deze bescherming te bieden. Het minimumloon geeft een duidelijke grens aan wat werknemers *minimaal* moeten verdienen en beschermt werknemers daarmee tegen onderbetaling. De Wml geldt alleen voor arbeidsovereenkomsten. Een aanzienlijk aantal mensen, meer dan 20% van de werkenden in de postsector, is echter werkzaam op basis van een overeenkomst van opdracht. Deze groep heeft geen arbeidsovereenkomst en valt alleen onder bepaalde voorwaarden onder de Wml.⁴⁷

Recentelijk zijn twee wetswijzigingen aangenomen die ervoor zorgen dat meer werkenden onder de Wml vallen. De Eerste Kamer heeft op 28 maart 2017 ingestemd met een wetsvoorstel om het wettelijk minimumloon van toepassing te verklaren op mensen die niet op basis van een arbeidsovereenkomst werken, maar op basis van een overeenkomst van opdracht. Zij gaan onder

⁴⁷ In de huidige situatie geldt het WML alleen voor iemand die werkt op basis van een overeenkomst van opdracht als hij zich niet mag laten vervangen door een ander. Dit criterium blijkt in de praktijk gemakkelijk te omzeilen door in de overeenkomst op te nemen dat dit niet hoeft, waardoor de opdrachtgever geen WML hoeft te betalen. Andere criteria zijn dat de overeenkomst ten minste 3 maanden duurt en gemiddeld 5 uur per week bedraagt en men niet meer dan 2 opdrachtgevers heeft. Ook deze criteria kunnen eenvoudig ontweken worden door alleen overeenkomsten van minder dan 5 uur per week aan te bieden.

het wetsvoorstel in ieder geval het wettelijk minimumloon verdienen. Mensen werkzaam in het kader van zelfstandig beroep of bedrijf zijn hiervan uitgezonderd. Het wetsvoorstel is van toepassing op ongeveer 9.500 mensen binnen de postsector. Daarnaast heeft de Eerste Kamer ingestemd met een andere wetswijziging van de Wml, waarmee onder andere de mogelijkheid om stukloon te hanteren, wijzigt. Stukloon betalen mag nog wel, maar men moet per gewerkt uur het Wml naar rato uitbetaald krijgen. Stukloon heeft dan feitelijk alleen nog betekenis voor het deel van het loon boven het wettelijk minimumloon.

De combinatie van beide wetswijzigingen betekent voor postbezorgers dat ze per gewerkt uur het wettelijk minimumloon moeten gaan verdienen. Het is onder strikte voorwaarden mogelijk om bij specifieke werkzaamheden wel stukloon te betalen zonder ondergrens van het wettelijk minimumloon per uur, mits tussen sociale partners in de sector overeenstemming bestaat over de hierbij te hanteren norm (hoeveel stuks per uur). De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid moet hier, op verzoek van de Stichting van de Arbeid, toestemming voor verlenen.

De bescherming van de Wml voor mensen die op basis van stukloon werken is met deze twee wetswijzigingen verbeterd. De nieuwe regels zullen vanaf 1 januari 2018 gelden. Andere verschillen in sociale bescherming tussen arbeidsovereenkomsten en overeenkomsten in opdracht blijven wel bestaan, zoals verschillen bij ziekteverzuim, arbeidsongeschiktheid en verlies van werk. Bij overeenkomsten in opdracht zijn ook vaak arbeidsvoorwaardelijke afspraken in cao's, zoals pensioenpremies, niet van toepassing. Hierdoor kan mogelijk een kostenverschil voor werkgevers optreden waardoor een prikkel kan bestaan meer gebruik te maken van ovo's.

Tegengaan schijnzelfstandigheid

De grens tussen zelfstandigen en werknemers kan soms diffuus zijn en werkgevers opereren soms in een grijs gebied. Er is sprake van schijnzelfstandigheid als een relatie formeel als zelfstandige wordt gepresenteerd terwijl de feiten en omstandigheden duiden op een dienstbetrekking op basis van een arbeidsovereenkomst. Schijnzelfstandigheid heeft negatieve gevolgen op zowel de werknemer als op het gelijke speelveld aan regels waar alle postvervoerbedrijven aan moeten voldoen – een randvoorwaarde voor eerlijke concurrentie. Deze vorm van het ontwijken van regels is een praktijk die aandacht verdient en in ook in de toekomst verder moet worden aangepakt. De Wet deregulering beoordeling arbeidsrelaties (DBA) is hiervoor een belangrijk instrument. Met de wijziging van de Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag om nadere overeenkomsten onder de reikwijdte van de wet te brengen wordt gepoogd het gebruik van deze constructies in te perken.

Van werk-naar-werk-trajecten

Naast wetgeving die de positie van de arbeidskracht beschermt, is het ook van belang om in te spelen op de onontkoombare realiteit. In de afgelopen jaren heeft de postsector te maken gehad met een krimp aan banen en dit zal naar verwachting in de komende jaren nog verder toenemen. Daarbij is het van belang dat werkenden zo goed mogelijk kunnen anticiperen op een arbeidsmarkt in beweging, door blijvend te investeren in hun kennis en vaardigheden. De overheid, werknemers en werkgevers hebben hier een gezamenlijke verantwoordelijkheid in. Een goed functionerende arbeidsmarkt draagt eraan bij dat zo veel mogelijk mensen die te maken hebben met baanverlies snel weer ander werk vinden. Daarom zetten de overheid en de sociale partners in op maatregelen die de brede en duurzame inzetbaarheid van werknemers vergroten en kansen op de arbeidsmarkt verbeteren.

De overheid maakt omscholing en transitie mogelijk als werkenden hun baan (dreigen te) verliezen. In de brief Doorstart naar nieuw werk⁴⁸ van 27 november 2015 heeft het kabinet tijdelijke maatregelen aangekondigd die werkzoekenden helpen, onder andere door meer persoonlijke dienstverlening aan WW'ers. Kwetsbare werkenden, zeker in krimpsectoren, hebben ondersteuning nodig om de stap naar nieuw werk te maken.

De noodzaak tot het wegnemen van belemmeringen voor intersectorale scholing en mobiliteit wordt breed onderschreven en kent verschillende verschijningsvormen.⁴⁹ Om ervoor te zorgen dat mensen met laagbetaald werk meer kans maken om aangeworven te worden, is er vanaf 2017 een financiële bijdrage voor werkgevers: een 'lage-inkomensvoordeel' (LIV). Hierdoor wordt het voor werkgevers financieel aantrekkelijker om mensen met een laag inkomen aan te nemen, zonder dat de werknemer salaris inlevert.

In de postsector zelf wordt ook ingezet om postbezorgers zich tegen de krimp te laten wapenen. Zo is het Sectorplan Post en Koeriers, een gezamenlijk initiatief van overheid en sociale partners, ontworpen om in te spelen op de grote veranderingen in de postmarkt. Dit plan is gericht op scholing, duurzame inzetbaarheid, het binden van werknemers aan de sector en het leggen van verbindingen met andere sectoren om werkloosheid te voorkomen. Het doel is om 50 combibanen te realiseren om te zorgen voor een beter inkomen van werknemers. Ook zullen 700 medewerkers een begeleidingstraject volgen zodat ze met succes een overstap kunnen maken naar ander werk. En er is ruimte om 156 medewerkers op vrijwillige basis om te scholen voor een nieuwe functie. Daarnaast wordt beoogd 3.970 medewerkers om te scholen met het oog op behoud van hun baan.

⁴⁸ Kamerstukken II 2015-2016, 33 566, nr. 93

⁴⁹ Kamerstukken II 2015-2016, 30 012, nr. 71. Reactie op moties intersectorale scholing/mobiliteit en reactie op motie gelijke scholingsdeelname.

4.3 Sectorspecifieke regels

De Postwet 2009 en Tijdelijk besluit postbezorgers 2011

De Tweede Kamer heeft tijdens het wetgevingstraject van de Postwet in 2006 in aanloop naar de liberalisering het amendement van het Kamerlid Crone aangenomen.⁵⁰ Dit amendement beoogde te verzekeren dat postbezorgers na de liberalisering werkzaam zouden zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Sociale partners hebben primair de taak om binnen de algemene kaders van het arbeidsrecht afspraken te maken over arbeidsvoorwaarden. In 2008 werd met een groot deel van de postsector een cao gesloten met als uitgangspunt dat 80% van de postbezorgers binnen 3,5 jaar na de volledige opening van de postmarkt werkzaam zou zijn op basis van een arbeidsovereenkomst. Ondanks deze cao vroegen de vakbonden het kabinet in 2008 om de gemaakte afspraken te ondersteunen met wettelijke maatregelen. Dit als een ‘stok achter de deur’ voor het geval de werkgevers de gemaakte cao-afspraken niet zouden nakomen.

Het Tijdelijk Besluit Postbezorgers 2011 voorziet in deze stok achter de deur. Dit besluit heeft tot doel de arbeidsovereenkomst de dominante contractvorm te maken zoals dat ook gebruikelijk is in andere sectoren. Postvervoerbedrijven zijn op grond van het besluit verplicht om met minimaal 80% van de postbezorgers een arbeidsovereenkomst te hebben. Door een wijziging van de Postwet 2009⁵¹ is een wijziging van het Tijdelijk besluit postbezorgers 2011 voorgehangen bij de Tweede Kamer⁵². Door dit amendement vervalt de eerder bestaande mogelijkheid om bij cao van de 80%-norm af te wijken. De 80%-norm geldt nu de jure per 1 januari 2017 voor alle postvervoerbedrijven met een omzet van meer dan € 2 miljoen per jaar.

Sectorspecifieke arbeidsmarktregelgeving kan gezonde transitie belemmeren

In geen enkele andere sector van de Nederlandse economie is sprake van een dusdanig specifieke regelgeving op het gebied van arbeidsvoorwaarden. Hoewel de hierboven beschreven sectorspecifieke regels de druk op arbeidsvoorwaarden in de postmarkt verlichten, kan verschil in regelgeving tussen verschillende sectoren ook de verschuiving van werkgelegenheid van krimp naar groeisectoren verstoren en daarmee een goede match op de arbeidsmarkt in de weg staan. Hoe snel de verschuiving van arbeid uit de postmarkt naar andere sectoren zich precies gaat ontwikkelen is nog onduidelijk. Wel zijn enkele trends zichtbaar. In tegenstelling tot de krimp in de markt voor postbezorging, is er in de markt voor de bezorging van pakketten en de bezorging van voedsel juist stevige groei zichtbaar. En met andere markten zijn er op korte termijn mogelijk al grote synergievoordelen te behalen, bijvoorbeeld bij de krantenbezorging. Als deze markten naar

elkaar toe groeien, dient de vraag te worden gesteld of de sectorspecifieke regels voor de postmarkt nog de juiste effecten sorteren. Omdat er wel sectorspecifieke regels gelden voor postbezorgers, maar niet voor bezorgers van pakketten, boodschappen of kranten, zouden de regels tot perverse prikkels kunnen leiden. Omdat arbeidskosten een groot deel van de totale kosten voor bezorgdiensten uitmaken, kunnen bedrijfsbeslissingen op deze manier beïnvloed worden. Bedrijven kunnen dan worden geprikkeld gebruik te maken van constructies met bezorgers die niet onder specifieke regelgeving vallen. Dit zou een efficiënte inzet van productiemiddelen en behalen van synergievoordelen in de weg kunnen staan. Aan de andere kant leidt het feit dat arbeidskosten een groot deel van de bezorgkosten uitmaken, in combinatie met de volumekrimp in de postmarkt, mogelijk ook op zichzelf tot een prikkel om te concurreren op arbeidsvoorwaarden.

4.4 Fundamentele vragen

Bovenstaande analyse kan niet los worden gezien worden gezien van de bredere vast/flex-discussie ten aanzien van de arbeidsmarkt die momenteel wordt gevoerd. Met het “Interdepartementaal beleidsonderzoek zzp” en de kabinetsreactie daarop⁵³ zijn al enige piketpalen geslagen, maar een allesomvattende oplossing is nog niet gevonden. Uiteindelijk zijn de uitdagingen in de postmarkt niet uniek waardoor een horizontale aanpak op termijn de sectorspecifieke regelgeving zou kunnen vervangen. Of dit betekent dat het niveau van bescherming meer zal toegroeien naar de bescherming in de postsector, of meer naar het niveau van bescherming in andere sectoren is bij uitstek een politieke keuze. Afgezien van de uitkomst van deze keuze verdient de transitiefase de nodige aandacht. De bredere keuzes zoals gepresenteerd in de vorige hoofdstukken ten aanzien van de inrichting van de UPD en de marktordening, zijn van invloed op het tempo en de mate waarin banen in de postsector verdwijnen.

⁵⁰ Kamerstuk 2006/2007, 30 536, nr. 10. “Een postvervoerbedrijf maakt om brieven te bezorgen geen gebruik van personen die deze dienst niet verrichten op basis van een arbeidsovereenkomst in de zin van artikel 7:610 BW.”

⁵¹ Kamerstukken II 2014/2015, 34 024, nr.22.

⁵² Brief regering van 23 december 2016, kamerstukken 2016/17, 29 502, nr. 134; brief regering van 31 januari 2017, kamerstukken 2016/17, 29 502, nr. 136.

⁵³ Kamerstukken 2015/16, 31 311, nr. 154, 2 oktober 2015

Hoofdstuk 5 | Conclusies en vervolg toekomstige inrichting postmarkt

De postmarkt is op een kruispunt beland. Het belang van post is tanende, zowel voor consumenten als zakelijke gebruikers. Het huidige beschermingsniveau dat wordt verzekerd door de UPD is door de sterke krimp niet meer houdbaar en de postmarkt zal zo rond 2030 waarschijnlijk niet meer als losstaande markt bestaan.

Deze constatering worden ingegeven door de aanhoudende krimp die ervoor zorgt dat er een strijdigheid ontstaat tussen de twee doelen die de overheid steeds heeft beoogd te behalen op de postmarkt. Enerzijds bescherming van de consument via de UPD en anderzijds het behartigen van de belangen van de zakelijke gebruiker door het stimuleren van concurrentie. Door de sterke volumekrimp verschaalt de basis waarover kosten van de UPD kunnen worden omgeslagen. Betaalbaarheid van de UPD komt hierdoor onder druk te staan.

Deze analyse lijkt erop te wijzen dat versmalling van de UPD en stelselaanpassingen serieus overwogen moeten worden om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de post voor bepaalde groepen op langere termijn te kunnen verzekeren. Kleine versoberingen zijn niet genoeg om de houdbaarheid van de UPD op termijn te borgen. Op de korte termijn is een aantal opties geïdentificeerd die de houdbaarheid van de UPD kunnen ondersteunen, rekening houdend met het belang van bedrijven. *Concurrentie waar het kan, samenwerking waar het moet* kan als leidraad dienen. Zo kunnen schaalvoordelen beter worden benut, inefficiënte verdubbeling van kosten worden voorkomen en de baten van marktwerking worden benut waar dat kan. Diverse beleidsoplossingen kunnen hiervoor zorgen, zoals een vorm van (regionaal) aanbesteden, concessies of samenwerking.

Op de langere termijn, na 2025, zal de postmarkt waarschijnlijk opgaan in een bredere bezorgmarkt. Er dient daarom nagedacht te worden hoe de omslag van een specifieke postmarkt naar een bredere bezorgmarkt gemaakt kan worden en hoe tijdens de transitie hiernaartoe de belangen van eindgebruikers, bedrijven en werknemers zo goed mogelijk kunnen worden geborgd.

Nadenken over de route naar deze bredere bezorgmarkt vanuit de huidige situatie op de postmarkt is pas mogelijk als duidelijk is welke rol post in de toekomst nog zal spelen en welke vorm van bescherming daarbij van de overheid is gewenst. Een herijking van de publieke belangen om te bepalen voor welke groepen in de samenleving er op het gebied van postvoorziening nog bescherming nodig is, en de daarbij behorende afbakening van de UPD, is nodig. Van daaruit kunnen de bijbehorende consequenties voor de

marktordening en het transitiepad naar meer structurele stelselaanpassingen worden bepaald. Ook kunnen kleinere vraagstukken die op korte termijn kunnen spelen steeds worden getoetst of deze in lijn zijn met de lange termijn ontwikkeling. Tijdens de transitiefase is het van belang dat mogelijke belemmeringen die convergentie in de weg kunnen staan, worden weggenomen. Verschillen in regelgeving tussen verschillende markten kunnen beslissingen teveel sturen, waardoor mogelijk een suboptimale situatie wordt bereikt. Daarnaast is het van belang dat de transitie op de postmarkt geleidelijk verloopt met het oog op de werkgelegenheid.

De keuze voor de gewenste omvang voor de UPD van de toekomst, de uitvoering daarvan en uiteindelijk politieke besluitvorming daarover ligt bij een nieuw kabinet. Deze analyse biedt de basis om snel te kunnen starten met de uitwerking van een definitieve beleidsrichting. Snelheid is belangrijk in het licht van de voortgaande krimp op de postmarkt en de druk die dit met zich meebrengt op de markt. Marktpartijen hebben reguleringzekerheid nodig om zich tijdig aan te kunnen passen aan de marktontwikkelingen. Daarbij komt dat de uitkomsten van de beleidsafwegingen van een nieuw kabinet dienen te worden ingepast in (Europese) regelgeving en operationele processen van bedrijven. De onderhandelingen over de herziening van de Postrichtlijn zullen naar verwachting in 2020 beginnen, maar de voorbereiding gaat naar verwachting in 2018 al van start. De discussie over de Nederlandse inbreng dient daarom tijdig te worden gestart.

Bijlage 1 | Toezeggingen en moties

1. **Toezegging aan het lid Reuten (SP), 19 mei 2015. EK 2014/15, 34 024, nr. 31.**

De Minister van Economische Zaken zegt de Kamer, naar aanleiding van een opmerking van het lid Reuten (SP), toe dat bij de driejarige evaluatie aandacht wordt besteed aan alternatieven voor de huidige vormgeving van het postnet.

2. **Toezegging aan het lid Reuten (SP), 19 mei 2015. EK 2014/15, 34 024, nr. 31.**

De Minister van Economische Zaken zegt de Kamer, naar aanleiding van een opmerking van het lid Reuten (SP), toe dat de suggestie voor twee brievenbussen, één voor snelle post en één voor langzame post, onderzocht wordt in een evaluatie.

3. **Toezegging aan het lid Koning (PvdA), van 19 mei 2015. EK 2014/15, 34 024, nr. 31.**

De Minister van Economische Zaken zegt de Kamer, naar aanleiding van een vraag van het lid Koning (PvdA), toe dat het punt betreffende ondergraving van de publieke netten door de opheffing van brievenbussen, betrokken zal worden bij de driejaarlijkse evaluatie van de postmarkt.

Als na de halvering van het aantal brievenbussen de aangeboden hoeveelheid UPD-post weer terugloopt, zou dan ook onderzocht kunnen worden of dat misschien komt doordat mensen verder moeten lopen om een kaartje te posten? Werken we met het halveren van de brievenbussen eigenlijk niet in de hand dat het aantal poststukken nog verder afneemt?

4. **Toezegging aan het lid Koning (PvdA), van 19 mei 2015. EK 2014/15, 34 024, nr. 31.**

De minister zal bij de driejaarlijkse evaluatie van de Postwet ingaan op het punt van het lid Koning (PvdA) dat een hogere postzegelprijs er ook toe kan leiden dat er minder brieven verstuurd worden (prijselasticiteit).

5. **Motie de Liefde (VVD) van 21 januari 2015, TK 2014/15, 34 024, nr. 17.**

Verzoekt de regering, te onderzoeken hoe postzegels met verschillende snelheden en prijzen binnen de UPD gerealiseerd kunnen worden.

6. **Motie Vos (PvdA) van 8 december 2016, TK 2016/17, 29 502, nr. 131.**

Verzoekt de regering te onderzoeken op welke wijze de UPD gewaarborgd kan blijven voor Nederland en welke opties hiervoor beschikbaar zijn, waarbij vastgelegd wordt dat de opbrengsten van de UPD primair bedoeld zijn ten behoeve van de uitvoering van de UPD in Nederland, waarbij ook een versoberd rendement kan horen, dat lager is dan de op dit moment geldende 11,1% die

geldt voor de return on sales, verzoekt de regering om voor het Kerstreces hierover, en over de financiële en logistieke gevolgen hiervan, te rapporteren de aan de Kamer, en dit tevens mee te nemen in de spoedig te verschijnen beleidsvisie over de post.

7. **Schriftelijk verzoek van Eerste Kamer van 24 december 2015, EK 2015/16, 34 024, K. Schriftelijk toegezegd door MEZ bij brief van 29 januari 2016.**

Per brief van 24 december 2015 heeft de vaste commissie voor EZ verzocht om bij de evaluatie van de UPD in 2016 expliciet aandacht te besteden aan de mogelijkheid om alle brievenbussen op rolstoelhoogte te plaatsen. De commissie gaf daarbij aan dat de huidige standaardbrievenbussen niet toegankelijk zijn voor mensen in een rolstoel, die daardoor een grotere afstand moeten afleggen om brieven te kunnen posten.

8. **Toezegging aan de Liefde (VVD) en Schouten (CU) algemeen overleg 21 januari 2015, TK 2014/15, 34 024, nr. 44.**

De minister zal bij de evaluatie van de UPD in 2016 meenemen in hoeverre postdiensten bij pakketpunten kunnen worden betrokken. Het netwerk van brievenbussen en postvestigingen wordt steeds verder uitgekleeft. Kunnen postpunten niet veel meer samengaan met nieuwe pakketpunten? Daardoor blijft er een hoger dienstenniveau in stand.

9. **Motie Vos (PvdA) en Bosma (VVD), TK 2015/16, 34 024, nr. 35**

Roept de regering op, te onderzoeken aan welke essentiële voorwaarden moet zijn voldaan om een bestendige concurrerende markt op de langere termijn te borgen; overwegende dat daarbij inzicht in de kostprijsofbouw van postdiensten nodig is, bijvoorbeeld door het opstellen van referentieprijzen, zodat marktverstoring of kruisfinanciering mogelijk zichtbaar wordt; roept de regering op, om marktonderzoek te laten verrichten naar de situatie op de niet-tijdkritische zakelijke postmarkt, waarbij in ieder geval de 72-uurspostmarkt wordt betrokken; roept de regering op, waar mogelijk met de ACM afstemming te zoeken over lopende marktonderzoeken.

10. **Toezegging aan het lid Bosma (VVD), TK 2015/16, 34 024, nr. 36.**

De minister zal de suggesties van het lid Bosma (VVD) m.b.t. scenario ontwikkeling aan de hand van een referentieprijs meenemen in de evaluatie van de UPD. De vraag is of de Minister, misschien via de ACM, een soort referentieprijzen zou kunnen laten ontwikkelen voor de UPD dienstverlening zodat ontwikkelingen van de postzegelprijs beter kunnen worden beoordeeld.

11. Toezegging tijdens AO 28 september 2016, TK 2016/17, 29 502, nr. 124.

De minister zal zijn visie op de toekomst van de postmarkt en de evaluatie van de UPD in het eerste kwartaal van 2017 naar de Kamer sturen. Dan zal ook de beleidsregel AMM-instrumentarium ACM opnieuw worden gezien.

12. Toezegging tijdens debat van 3 oktober 2012 inzake de wijziging van artikel 8 en 89 van de Postwet (Handelingen II 2012/13, nr. 8, behandeling Wijziging van de artikelen 8 en 89 van de Postwet 2009).

De Staatssecretaris zal op het moment dat de bedrijven die onder de bagatel in de AMvB (Tijdelijk Besluit Postbezorgers) vallen een marktaandeel van meer dan 10% hebben, hier bij de Kamer op terugkomen.

13. Motie Vos c.s., TK 2016/17, 29 502, nr. 135.

Tijdens het debat van 15 november jl. en het AO van 5 december jl. over de postmarkt en de mogelijke overname van PostNL door het Belgische bpost is toegezegd dat aanvullende maatregelen zouden worden verkend voor de borging van de UPD in geval het bedrijf dat de UPD uitvoert, zou worden overgenomen door een buitenlandse partij. In dat kader heeft het lid Vos ook een motie ingediend. Door de Minister van Economische Zaken is invulling aan deze motie gegeven middels de brief van 23 december 2016, TK 2016/17, 29 502, nr. 135.

Deze punten zijn deels verwerkt in de evaluatierapportage van Kwink/Rebel en deels in de analyse toekomst postmarkt. Voor de volledigheid is in bijlage 2 een overzicht gegeven van de reacties op deze punten.

Bijlage 2 | Reactie op specifieke parlementaire aandachtspunten

1, 2 en 5. Alternatieve vormgeving UPD

Het kamerlid Reute vroeg in 2015 aandacht voor een alternatieve vormgeving van het huidige UPD postnetwerk⁵⁴. In dat kader is toen onder meer geopperd om te bezien of de introductie van een 2^e klasse post (met een langere overkomstduur) naast de huidige 1^e klasse post (op basis van de huidige 24-uurs bezorging) een optie zou zijn voor een bestendige postvoorziening. Op dit onderwerp is al eerder ingegaan in een brief aan de Tweede Kamer van 17 december 2015⁵⁵. Een optie is om in navolging van Denemarken expliciet onderscheid te maken tussen 1^e klasse post (als premium dienst) en 2^e klasse post (met een langere overkomstduur) en specifieke regels met betrekking tot de toegankelijkheid van 1^e en 2^e klasse post op te stellen. De straatbrievenbussen zouden dan op termijn bijvoorbeeld alleen voor 2e klasse post gebruikt kunnen worden, terwijl 1e klasse post bij de dienstverleningspunten moet worden afgeleverd. Hier kan ook toe worden besloten zonder dat een aanpassing van de Postrichtlijn nodig is. Deze optie is door Kwink/Rebel in hun onderzoek specifiek onderzocht. In hun rapport wordt deze optie niet als kansrijke optie gezien. PostNL dient aanzienlijke kosten te maken voor het kunnen scheiden van verschillende poststromen. Een deel van de gebruikers van de UPD zal in dit geval overstappen op 2e klasse post, waardoor de volumes in het 24-uurs netwerk extra afnemen en de tarieven voor de 24-uurs UPD en 24-uurs niet-UPD producten sterker zullen stijgen dan zonder deze maatregel al het geval is. Dit kan leiden tot een verdere verschuiving van volumes van 1e naar 2e klasse post, maar ook tot versnelde e-substitutie voor die consumenten die 1e klasse post te duur gaan vinden en voor wie 2e klasse post geen goed alternatief is. Hier staat tegenover dat mogelijk meer 2e klasse post verstuurd wordt omdat het goedkoper wordt, ook al zal dat niet veel goedkoper zijn dan de huidige 24-uurs UPD, zolang PostNL nog een 24-uurs sorteer- en bezorgnetwerk in de lucht houdt. Alleen de collectie van met name brievenbuspost wordt goedkoper. De ervaringen in Denemarken met een dergelijke recente introductie van 1e en 2e klasse post zijn niet positief voor de UPD volumes. Na de tariefverhoging van de 24-uurs postdienst naar €3,60 en de introductie van een 2^e-klasse product met een 5-dagen termijn is het volume daar zeer sterk gedaald. Dat zou te maken kunnen hebben met de keuze voor een relatief onaantrekkelijk 2e klasse product (bezorging met een overkomstduur van bijna 1 week). De conclusie van de onderzoekers is dat, als er al een kostenvoordeel optreedt, dit niet zal opwegen tegen de nadelen van de e-substitutie die dit tot gevolg zal hebben.

⁵⁴ Toezegging aan het lid Reuten (SP), 19 mei 2015. EK 2014/15, 34 024, nr. 31.

⁵⁵ Kamerstukken TK 2015/16, 34 024, nr 34.

3. Effect van aantal brievenbussen op gebruik post

Naar aanleiding van een vraag van het lid Koning (PvdA) is in de evaluatie onderzocht of een verdere teruggang in het aantal brievenbussen een verdere ondergraving van het gebruik van post zou veroorzaken. Uit het door GfK/Intomart uitgevoerde onderzoek onder consumenten en MKB'ers blijkt dat een grote meerderheid op dit moment zeer tevreden is over de huidige afstand van huis tot de dichtstbijzijnde brievenbus (of postkantoor). Verder geldt dat meer dan de helft van de consumenten en 65% van de MKB'ers aangeeft dat het voor hen geen consequenties zou hebben indien de dichtstbijzijnde brievenbus twee keer zo ver weg zou staan (hetzelfde geldt voor een postkantoor). Op grond van bovenstaande constatering zou verwacht mogen worden dat het verlagen van de spreidingseisen voor een meerderheid van de gebruikers geen negatief effect heeft op het versturen van post. Dat neemt niet weg dat een deel van de consumenten en het MKB expliciet aangeeft dat dit wél negatieve gevolgen zal hebben, zij het dat dit een beperkte groep is. Zo geeft ongeveer 16% van de bedrijven en 12% van de consumenten aan minder post te zullen versturen wanneer de brievenbus 2x zo ver weg zou staan.

4. Prijselasticiteit

In het verlengde van de vraag over het mogelijke effect van het verminderen van het aantal brievenbussen, is aan het lid Koning (PvdA) ook toegezegd dat ingegaan zou worden op het punt of een hogere postzegelprijs er ook toe kan leiden dat er minder brieven verstuurd worden (prijselasticiteit). Uit het marktonderzoek blijkt dat bij zowel consumenten als het MKB de prijselasticiteit bij het goedkoper worden van postzegels zwakker is dan bij het duurder worden van postzegels. Bij zowel consumenten als het MKB geeft 46% van de respondenten aan minder post te zullen versturen wanneer de postzegel duurder wordt. Daarentegen geeft 36% van de consumenten en 31% van het MKB aan meer post te gaan versturen wanneer de postzegel goedkoper wordt.

Overigens is in dit kader ook de constatering in het evaluatierapport van Kwink/Rebel over het relatieve belang van huishoudelijke uitgaven aan postzegels interessant. Gegeven een volume van 3,1 miljard poststukken per jaar, waarvan ongeveer 7% consumentenpost is, worden er jaarlijks per huishouden ongeveer 28 stuks post verstuurd. Gegeven een postzegelprijs van 0,78 euro per brief, komt dit neer op een uitgavepost van € 22,08 per huishouden per jaar. Dit is 0,09% van het gemiddeld besteedbaar inkomen.

6. Versoerbd rendement

In de motie Vos van 8 december 2016 (TK 2016/17, 29 502, nr.131) wordt de regering verzocht te onderzoeken op welke wijze de UPD gewaarborgd kan blijven voor Nederland en welke opties hiervoor beschikbaar zijn, waarbij vastgelegd wordt dat de opbrengsten van de UPD primair bedoeld zijn ten behoeve van de uitvoering van de UPD in Nederland, waarbij ook een versoerbd rendement kan horen, dat lager is dan de op dit moment geldende 11,1% die geldt voor de return on sales.

In dit document is uitvoerig ingegaan op de opties om de UPD op de langere termijn te waarborgen. Voor wat betreft het wettelijk gemaximeerde rendement geldt dat dit maximum rendement in jaren van de voorgaande jaren door PostNL is gehaald. Oftwel, het uiteindelijke behaalde rendement heeft elk jaar op een lager niveau gelegen dan wat wettelijk zou zijn toegestaan. Daarbij komt dat PostNL een financieel risico met de UPD-dienstverlening loopt: dit wordt duidelijk in jaren waarin er sprake is van een negatief rendement op de verplichte UPD-dienstverlening. Gegeven de nog steeds doorzettende krimp en de risico's op verdergaande onbalans tussen kosten en opbrengsten is er momenteel geen aanleiding om te tornen aan het huidige wettelijke maximum rendement.

7. Toegankelijkheid straatbrievenbussen

Op 24 december 2015 heeft de Eerste Kamer schriftelijk verzocht om bij de evaluatie van de UPD expliciet aandacht te besteden aan de mogelijkheid om alle straatbrievenbussen op rolstoelhoogte te plaatsen⁵⁶. De commissie gaf daarbij aan dat de huidige standaardbrievenbussen niet toegankelijk zijn voor mensen in een rolstoel, die daardoor een grotere afstand moeten afleggen om brieven te kunnen posten. De minister heeft bij brief van 29 januari 2016 toegezegd dit onderwerp te zullen betrekken bij de evaluatie.

Er staan in Nederland op dit moment ca. 500 brievenbussen op rolstoelhoogte (verlaagde brievenbussen). Dat is in elk geval één verlaagde bus per gemeente. Dit netwerk van verlaagde bussen is in het verleden tot stand gekomen in overleg met Ieder(in), de koepelorganisatie van mensen met een lichamelijke handicap, verstandelijke beperking of chronische ziekte, waarbij tweehonderdvijftig organisaties zijn aangesloten. PostNL heeft in 2016 in overleg met belangengroepen zoals Ieder(in) en de ouderenbonden in Nederland afgesproken dat ondanks de huidige wijzigingen in het netwerk van brievenbussen het aantal verlaagde brievenbussen gelijk blijft.

Naast het belang van bereikbaarheid van deze dienstverlening voor iedere burger, dienen ook de arbo- eisen voor postmedewerkers in ogenschouw te worden genomen. Het tillen van de lichten uit een brievenbus op een lagere dan de gebruikelijke hoogte brengt voor de postmedewerker een zwaardere lichamelijke belasting met zich mee. De maximale fysieke belasting is door PostNL vastgesteld op basis van onderzoek door TNO Arbeid in

2002. De in Ieder(in) verenigde partijen vonden het huidige aantal van 500 verlaagde brievenbussen een goed compromis tussen de fysieke belasting voor de buslichter en het belang van een goede bereikbaarheid van postdiensten voor mensen met een fysieke beperking. Ik stel vast dat de relevante partijen op een adequate wijze zijn betrokken bij het brievenbusbeleid van PostNL en dat er geen aanleiding bestaat mij te mengen in de uitkomsten van het overleg dat in 2016 tussen PostNL en Ieder(in) heeft plaatsgehad.

Overigens heeft PostNL in juni 2017 schriftelijk aandacht gevraagd voor de wettelijke eisen ten aanzien van de geografische spreiding van straatbrievenbussen buiten woonkernen. Dit naar aanleiding van een handhavingsbesluit van ACM van 8 juni 2017. In haar brief stelt PostNL dat de huidige uitleg van artikel 4c uit de Postregeling 2009 leidt tot disproportionele kosten voor PostNL. De postregeling vereist dat iedere burger in Nederland buiten woonkernen binnen 2500 meter van de woning een brievenbus tot zijn beschikking heeft. PostNL stelt dat strikte uitleg van die bepaling betekent dat in dunbevolkte regio's er in sommige gevallen een brievenbus beschikbaar moet zijn voor een handvol woningen. Deze brievenbussen blijken meerdere dagen achter elkaar leeg te blijven, maar ze dienen wel dagelijks te worden gecontroleerd. Het locatiebeleid van PostNL is erop gericht om consumenten zo optimaal mogelijk te bedienen door het plaatsen van brievenbussen op plekken waar veel mensen komen is, bijvoorbeeld bij winkelcentra, OV knooppunten. Het PostNL locatiebeleid leidt er toe dat alle woningen in een woonkern zijn afgedekt én dat in de praktijk in nagenoeg alle gevallen ook woningen die niet in een woonkern staan – dat wil zeggen met minder dan 20 woningen – worden afgedekt. PostNL verzoekt daarom om een dusdanige wijziging van de Postregeling dat de 2500 meter eis alleen geldt voor woonkernen met minder dan 5.000 inwoners (voor woonkernen met meer dan 5.000 inwoners blijft de 1000 meter eis gelden). Op basis van de door het adviesbureau Geodan gebruikte methodiek betekent dit volgens PostNL dat circa 0,08% van het aantal woonadressen in Nederland dan verder dan 2,5 kilometer zou moeten rijden voor een brievenbus. Circa 99,92% van het woonadressen van Nederland wordt met deze wijziging onverminderd afgedekt. Bij een beleidskeuze over een eventuele verdere versoering van de UPD dienstverlening, dient dit onderwerp dan mede afgewogen te worden.

8. Reguliere postdiensten op pakketservicepunten

Tijdens algemeen overleg op 21 januari 2015 heeft de Tweede Kamer met de minister gesproken over de afname van het aantal brievenbussen en postvestigingen. In dat kader is ter sprake geweest dat het aantal pakketpunten dat wordt ingericht juist stijgt. De vraag kwam toen op of een hoger dienstverleningsniveau niet zou kunnen worden gehandhaafd door deze diensten aan te bieden op de nieuwe pakketpunten. De minister heeft op verzoek van de Kamer toegezegd deze vraag mee te nemen bij de evaluatie van de UPD.⁵⁷

⁵⁶ Schriftelijk verzoek van Eerste Kamer van 24 december 2015, EK 2015/16, 34 024, K. Schriftelijk toegezegd door MEZ bij brief van 29 januari 2016.

⁵⁷ Toezegging aan de Liefde (VVD) en Schouten (CU) algemeen overleg 21 januari 2015, TK 2014/15, 34 024, nr. 44.

Als uitvoerder van de UPD is PostNL verplicht een minimale spreiding aan te houden van servicepunten waar de UPD producten aangeboden kunnen worden. Om hieraan te voldoen onderhoudt PostNL een netwerk van postvestigingen in Nederland. Deze postvestigingen zijn veelal servicebalies in winkels, zoals supermarkten en boekhandels. Daarnaast kiest PostNL in haar commerciële beleid ervoor om een netwerk van pakketpunten en Business Points aan te bieden aan de consument en het MKB. Alle losse postproducten en services zijn beschikbaar bij de postvestigingen en Business Points van PostNL. Het aanbieden van diensten bij de post- en pakketpunten van PostNL vergt handelingskosten. Verder dient het servicepunt op een bepaalde wijze te worden ingericht, gecontroleerd, bevoorrad en de medewerkers moeten worden opgeleid. De kosten en baten hiervan worden afgezet tegen een analyse van welke diensten en locaties het beste aansluiten bij de behoeften van de consument. Het toevoegen van postdiensten aan pakketlocaties moet daarom passen in het concept van deze dienstverleningspunten. Deze afweging is aan PostNL, binnen de kaders van de wetgeving. Op de meeste pakketpunten zijn inmiddels ook postzegels te koop en zorgt PostNL waar mogelijk dat er een brievenbus in de buurt staat. Op deze manier wordt alsnog een breed servicekader aangeboden aan de consument. Uit het recente consumentenonderzoek van GfK komt naar voren dat een grote meerderheid van de ondervraagden tevreden tot zeer tevreden is met de dienstverlening op servicepunten.

9 en 10. Introductie referentieprijzen

In de evaluatie is de vraag aan de orde geweest of de recent aangescherpte tariefregulering naar behoren werkt en in hoeverre de huidige regelgeving kan leiden tot ongewenste kruissubsidiëring. De onderzoekers concluderen dat de aanwezigheid van informatieasymmetrie tussen PostNL en ACM maakt dat ACM met haar toezichtinstrumentarium ongeoorloofde kruissubsidiëring niet volledig kan uitsluiten. Daar staat tegenover dat er geen bewijzen zijn dat PostNL in de praktijk ook daadwerkelijk ongeoorloofde kruissubsidiëring toepast.

De introductie van een referentieprijzen om ACM te helpen bij het voorkomen van ongeoorloofde kruissubsidiëring wordt door Kwink/Rebel als weinig kansrijk beoordeeld. De informatieasymmetrie tussen PostNL en ACM zorgt er volgens de onderzoekers namelijk voor dat ACM een onvoldoende gedetailleerd inzicht heeft in het kostentoerekeningsmodel van PostNL. Daardoor is zij niet in staat een passende en geheel op eigenstandige parameters gebaseerde referentieprijzen te bepalen. Dat is dus geen verbetering ten opzichte van de huidige situatie.

11. Beleidsvisie en beleidsregel AMM

Met de onderhavige analyse toekomst postmarkt wordt voldaan aan de toezegging. Omdat de besluitvorming over een definitief AMM besluit door ACM nog niet heeft plaatsgevonden, en het effect van de beleidsregel derhalve nog niet kan worden beoordeeld, is er nog geen ruimte en aanleiding om de beleidsregel opnieuw te bezien.

12. Bagatel

Bij de parlementaire behandeling in 2012 van de wijziging van de Postwet 2009 is afgesproken dat de Kamer zou worden geïnformeerd op het moment dat de bedrijven die onder de bagatelpaarsing in het Tijdelijk Besluit Postbezorgers vallen een marktaandeel van meer dan 10% zouden hebben. Daarvan is sinds die afspraak geen sprake geweest.

13. Borgen UPD in geval van buitenlandse overname

Naar aanleiding van overleg met de Tweede Kamer in verband met de mogelijke overname van PostNL door het Belgische bpost eind 2016 is toegezegd dat verkend zou worden of het noodzakelijk is aanvullende maatregelen te nemen voor de borging van de UPD in geval het bedrijf dat de UPD uitvoert, zou worden overgenomen door een buitenlandse partij. In de brief aan de Tweede Kamer van 23 december 2016⁵⁸ is ingegaan op deze verkenning. In deze brief is geconstateerd dat de uitvoering van de UPD wettelijk grotendeels adequaat is geborgd, ook als de UPD wordt uitgevoerd door een buitenlandse partij. De wet kent uitgebreide eisen met betrekking tot de kwaliteit en tarieven van de UPD. Echter, in de situatie dat een buitenlandse partij besluit om het Nederlandse bedrijf in zijn geheel naar het buitenland te verplaatsen, kan handhaving een probleem vormen. Ook is het van belang dat een eventuele buitenlands moederbedrijf de Nederlandse UPD-verlener voldoende middelen blijft verstrekken om aan de wettelijk vereiste kwaliteit te voldoen. Daarom is onderzocht op welke punten aanscherping van bestaande wettelijke eisen gewenst en mogelijk is om ervoor te zorgen dat ook in bovenstaand scenario de continuïteit en kwaliteit van de UPD afdoende is geborgd. Deze aanscherping is getoetst aan de algemene regels van noodzakelijkheid, proportionaliteit en non-discriminatie.

De formulering van een wetswijziging op basis van bovenstaande maatregelen is inmiddels ter hand genomen. Een wijzigingsvoorstel van de Postwet 2009 zal zo snel mogelijk aan de Tweede Kamer worden voorgelegd. Gezien de aard van de problematiek kan dit traject afzonderlijk van de discussie over een toekomstige marktordening geschieden.

⁵⁸ Kamerstukken 2016/17, 29 502, nr. 135.

Bijlage 3 | Lijst van betrokken organisaties⁵⁹

Bedrijven

Businesspost
Cycloon
Hallmark
PostNL
Royal Mail Nederland
Sandd
Skynet
Van Straaten Post

Gebruikers

RIVM
Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (VGP)

Vakbonden

BVPP
CNV
FNV

Overig

ACM
Hogeschool van Amsterdam (Citylogistiek)
KWINK group
Rebel groep

⁵⁹ Partijen die expliciet zijn benaderd, maar hebben afgezien van het leveren van input: Consumentenbond, VNO NCW - MKB NL, ANBO, Landelijke vereniging voor kleine kernen, VNG



Dit is een uitgave van het

Ministerie van Economische Zaken

Juli 2017 | 104078