

Evaluatie Universele Postdienst



KWINK
GROEP

AEBEL

Evaluatie Universele Postdienst

Eindrapport

Den Haag, 13 / 05 / 2022

Auteurs: Maarten Noordink (KWINK groep)
Enno Gerdes (Rebel Group)
Radboud Koning (Rebel Group)
Barbara Knoote (KWINK groep)
Michelle Ploum (KWINK groep)

KWINK
GROEP

REBEL

Samenvatting

Aanleiding, doel en aanpak

De Europese Postrichtlijn schrijft voor dat iedere lidstaat een Universele Postdienst (hierna: UPD) in stand houdt die voldoet aan bepaalde eisen voor kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. Op grond van de Postwet 2009 is de overheid verplicht om iedere drie jaar een evaluatie uit te voeren van de UPD.

De centrale onderzoeksvraag die wij in deze evaluatie beantwoorden is: *Hoe heeft de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de UPD-dienst zich de afgelopen jaren (2017-2021) ontwikkeld en is de wettelijke borging van de UPD voldoende toekomstbestendig (met inbegrip van het wijzigingsvoorstel van de Postwet 2009 dat sinds 23 maart 2020 in behandeling is bij de Tweede Kamer)?*

Voor de beantwoording van deze vraag is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden: documentonderzoek om belangrijke feiten en cijfers over de UPD in beeld te krijgen, een schriftelijke uitvraag onder stakeholders in de postmarkt om breed inzichten op te halen, en interviews om tussentijdse inzichten te toetsen en aan te vullen.

Conclusies en aanbevelingen

We benoemen kort de belangrijkste conclusies van het onderzoek en de bijbehorende aanbevelingen:

- **De kwaliteit van de UPD is hoog maar staat onder druk.** Nederland heeft een relatief hoog servicekader en PostNL scoort wat betreft overkomstduur internationaal vergeleken bovengemiddeld tot goed. Het percentage post dat binnen 24 uur wordt bezorgd loopt wel terug en lag in de periode 2019 – 2021 onder de norm van 95%.
- **De toegankelijkheid van de UPD is geborgd.** In de evaluatieperiode heeft PostNL, binnen de marge van de spreidingseisen en rekening houdend met de behoeften van kwetsbare groepen, het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten afgebouwd. Een ruime meerderheid van de consumenten en MKB'ers is tevreden over de afstand tot een brievenbus of dienstverleningspunt.
- **De tarieven zijn gestegen, maar de UPD in Nederland is relatief betaalbaar.** Over het algemeen vinden consumenten en het MKB post duur. Het tarief voor het versturen van een brief in Nederland ligt echter nog altijd lager dan in de meeste andere Europese landen en onder het Europees gemiddelde.
- **De UPD is nu nog financieel houdbaar.** PostNL heeft alle jaren afgesloten met een positief bedrijfsresultaat op de UPD. De aanhoudende volumedalingen dwingen PostNL wel om te blijven zoeken naar mogelijkheden om te besparen op de kosten van de postdienstverlening (UPD en niet-UPD).
- **De financiële houdbaarheid van de UPD komt onder druk te staan.** Dit komt door een combinatie van volumedalingen, grenzen aan verdere kostenbesparingen en beperkte mogelijkheden tot tariefverhogingen. Op termijn dreigt voor het postbedrijf van PostNL een verlieslatende situatie.
- **Voor het versoepelen van eisen aan kwaliteit en toegankelijkheid is geen draagvlak.** Bovendien bestaat de kans dat de financiële houdbaarheid van de UPD hierdoor juist verslechtert, wanneer consumenten en het MKB bij een lager serviceniveau versneld afstand doen van post.
- **Er dient tijdig geanticipeerd te worden op een alternatief voor de huidige tariefregulering.** Het huidige reguleringsmodel sluit niet aan bij de toekomstsituatie. In dit onderzoek zijn alternatieven verkend. Het is aan te raden voor betrokken partijen om dit in een gezamenlijk ontwikkeltraject verder uit te werken.
- **Er is een betere informatievoorziening nodig voor toekomstige afwegingen.** Om goed te kunnen anticiperen op een op termijn financieel onhoudbare UPD raden we het ministerie aan om met voorrang een structurele dialoog en een continue uitwisseling van beleidsinformatie met PostNL in te richten.

Terugblik

Vooruitblik

Inhoud

Samenvatting	3
1. Inleiding	5
1.1. Aanleiding	5
1.2. Onderzoeksvraag en afbakening	5
1.3. Onderzoeksopzet	6
1.4. Leeswijzer	6
2. De UPD als onderdeel van de postmarkt	8
2.1. De Nederlandse brieven- en pakkettenmarkt	8
2.2. De Universele Postdienst	11
3. Evaluatie UPD 2017 - 2021	13
3.1. Dienstverlening UPD	13
3.1.1. Kwaliteit	13
3.1.2. Toegankelijkheid	17
3.1.3. Betaalbaarheid	20
3.2. Besparingsmaatregelen	26
3.2.1. Samenvoegen van postnetwerken PostNL en Sandd	26
3.2.2. Andere besparingsmaatregelen	28
4. Regulering in de postsector	30
4.1. Alternatieven op de huidige tariefregulering	30
4.2. Benodigde informatie voor toekomstige afweging	35
5. Conclusies en aanbevelingen	41
5.1. Terugblik: de werking en effectiviteit van de UPD in de periode 2017 - 2021	41
5.2. Vooruitblik: tariefregulering en informatievoorziening	42
Bijlage I. Geraadpleegde documenten	44
Bijlage II. Geraadpleegde organisaties	47
Bijlage III. Verdieping alternatieve reguleringsvormen	48

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

De Europese Postrichtlijn schrijft voor dat iedere lidstaat een Universele Postdienst (hierna: UPD) in stand houdt die voldoet aan bepaalde eisen voor kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid. De inrichting en uitvoering van de UPD is in Nederland vastgelegd in de Postwet, de Postregeling en het Postbesluit.

Op grond van artikel 17a van de Postwet 2009 is de overheid verplicht om iedere drie jaar een evaluatie uit te voeren van de UPD. De laatste evaluatie heeft in 2017 plaatsgevonden. Als gevolg van de doorlopen procedures rondom de vergunningverlening voor de concentratie tussen Sandd en PostNL en het lopende traject rondom de herziening van de Postwet, heeft in 2020 geen nieuwe evaluatie plaatsgevonden.¹

KWINK groep en Rebel Group zijn eind 2021 door het ministerie van Economische Zaken en Klimaat (hierna: EZK) gevraagd om de inrichting en uitvoering van de UPD in de periode 2017 tot en met 2021 te evalueren. De Tweede Kamer heeft inmiddels aangegeven de uitkomsten van deze evaluatie af te wachten, voordat de wijziging van de Postwet verder wordt behandeld.

1.2. Onderzoeksvraag en afbakening

Met dit onderzoek streeft het ministerie van EZK ernaar een beeld te krijgen van de werking en effectiviteit van de huidige inrichting en uitvoering van de UPD. Daarnaast biedt het onderzoek de gelegenheid om mogelijke knelpunten en verbeterpunten voor de toekomst zichtbaar te maken.

De **centrale onderzoeksvraag** die wij in deze evaluatie beantwoorden is: *Hoe heeft de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de UPD-dienst zich de afgelopen jaren (2017-2021) ontwikkeld en is de wettelijke borging van de UPD voldoende toekomstbestendig (met inbegrip van het wijzigingsvoorstel van de Postwet 2009 dat sinds 23 maart 2020 in behandeling is bij de Tweede Kamer²)?*

De centrale onderzoeksvraag valt uiteen in verschillende **deelvragen**:

1. **Terugblik sinds evaluatie UPD 2016/2017³:**
 - a. Hoe heeft de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de dienstverlening van de UPD zich sinds de vorige evaluatie van de UPD ontwikkeld?
 - b. Zijn de maatregelen die in de periode 2017 tot nu zijn doorgevoerd om de UPD financieel houdbaar te maken, effectief en doeltreffend geweest?
 - c. Hoe verhoudt de volumeontwikkeling zich met de kwaliteit van de dienstverlening, de beschikbaarheid van voorzieningen en in hoeverre ontstaat er daarbij spanning om te kunnen voldoen aan de wettelijke eisen?

¹ Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020). Kamerbrief inzake 'Stand van zaken trajecten postmarkt'.

² Wijziging Postwet 2009, advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport.

³ Hierbij wordt (specifiek) aandacht besteed aan de ontwikkelingen van de verschillende onderdelen binnen de UPD (met name enkelstuks brievenpost, enkelstuks pakketten, internationale brievenpost en medische post).

2. Benodigde informatie voor toekomstige afwegingen:

- a. Welke informatie hebben het ministerie van EZK en de Tweede Kamer nodig om beleidsbeslissingen op te baseren ten aanzien van de UPD-verlener en de UPD dienstverlening, en is deze informatie beschikbaar, ofwel is voldoende geborgd dat het ministerie tijdig over deze informatie kan beschikken? Anders gezegd: welke informatie dient minimaal onderdeel te zijn van een toekomstig afwegingskader?
- b. Vervolgvraag (volgend uit a): Is op dit moment voldoende geborgd dat de informatie die minimaal onderdeel is van een toekomstig afwegingskader (tijdig) voorhanden is?

3. Tariefregulering UPD:

- a. Sluit het huidige systeem (rondom tariefstelling van de UPD) voldoende aan bij de huidige situatie op de postmarkt? Afhankelijk van de uitkomsten van deze vraag zou dit gevolgd kunnen worden door een advies over eventuele alternatieve systemen die de betaalbaarheid van de UPD ook in voldoende mate borgen. Hieruit volgen de volgende deelvragen:
- b. Wat zijn de vereisten waaraan een dergelijk systeem zou moeten voldoen om aan de ene kant de betaalbaarheid van de UPD voldoende te borgen en aan de andere kant de administratieve lasten van het systeem te beperken?
- c. Welke alternatieve systemen zijn er eventueel?
- d. Wat zijn de voor- en nadelen van deze alternatieve systemen?

1.3. Onderzoeksopzet

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen is gebruik gemaakt van verschillende onderzoeksmethoden.

We hebben een **desk study** uitgevoerd, waarin relevante documenten op het gebied van de postmarkt en de UPD zijn bestudeerd. Dit leverde een eerste beeld op van de belangrijkste feiten en cijfers over de UPD tijdens de evaluatieperiode. Voor de vraag over tariefregulering is ook gekeken naar internationale vergelijkende studies. In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de geraadpleegde documenten.

Vervolgens is een **schriftelijke uitvraag** uitgezet om breed inzichten op te halen onder stakeholders in de postmarkt. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de partijen die hebben gereageerd op de schriftelijke uitvraag.

Ten slotte hebben we **gesprekken** gevoerd met enkele stakeholders, zoals het ministerie van EZK, de Autoriteit Consument & Markt (hierna: ACM), PostNL en een aantal andere marktpartijen en belangenorganisaties. Deze gesprekken hebben we gebruikt om de tussentijdse inzichten uit de desk study en schriftelijke uitvraag te toetsen en waar nodig aan te vullen. In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de gesproken partijen.

Op basis van de feiten en percepties uit bovengenoemde onderzoeksmethoden heeft een interne analyse plaatsgevonden. Dit rapport bevat de definitieve conclusies en aanbevelingen. Het rapport is getoetst op feitelijke onjuistheden door de opdrachtgever en waar nodig door betrokken stakeholders.

1.4. Leeswijzer

Het vervolg van dit rapport bestaat uit vier hoofdstukken. Hoofdstuk 2 bevat een beschrijving van de Nederlandse brieven- en pakkettenmarkt en de UPD over de periode 2017 tot en met 2021. In paragraaf 2.1 wordt stilgestaan bij de ontwikkeling van volumes en omzet op de nationale brieven- en pakkettenmarkt. Paragraaf 2.2 beschrijft de afbakening van de UPD en ontwikkelingen aangaande de UPD.

In hoofdstuk 3 blikken we terug op de UPD in de periode vanaf 2017. Paragraaf 3.1 gaat in op de ontwikkeling van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de dienstverlening van de UPD. In paragraaf 3.2 richten we ons op de effecten van de in de afgelopen periode genomen besparingsmaatregelen. Hoofdstuk 3 beantwoordt hiermee het eerste cluster deelvragen van het onderzoek.

Hoofdstuk 4 staat stil bij de regulering in de postsector. Paragraaf 4.1 beschrijft alternatieven voor de huidige tariefregulering. In paragraaf 4.2 wordt ingegaan op benodigde informatie voor toekomstige afwegingen. Hoofdstuk 4 beantwoordt hiermee het tweede, derde en vierde cluster aan deelvragen van het onderzoek.

Hoofdstuk 5 bevat onze conclusies en aanbevelingen.

In het rapport zijn drie bijlagen opgenomen. Bijlage 1 bevat een overzicht van geraadpleegde bronnen. Bijlage 2 bevat een overzicht van de organisaties en personen die hebben deelgenomen aan de evaluatie als gesprekspartner of door schriftelijke input te leveren. In bijlage 3 staat een opsomming van alternatieve reguleringsvormen die in de evaluatie zijn verkend.

2. De UPD als onderdeel van de postmarkt

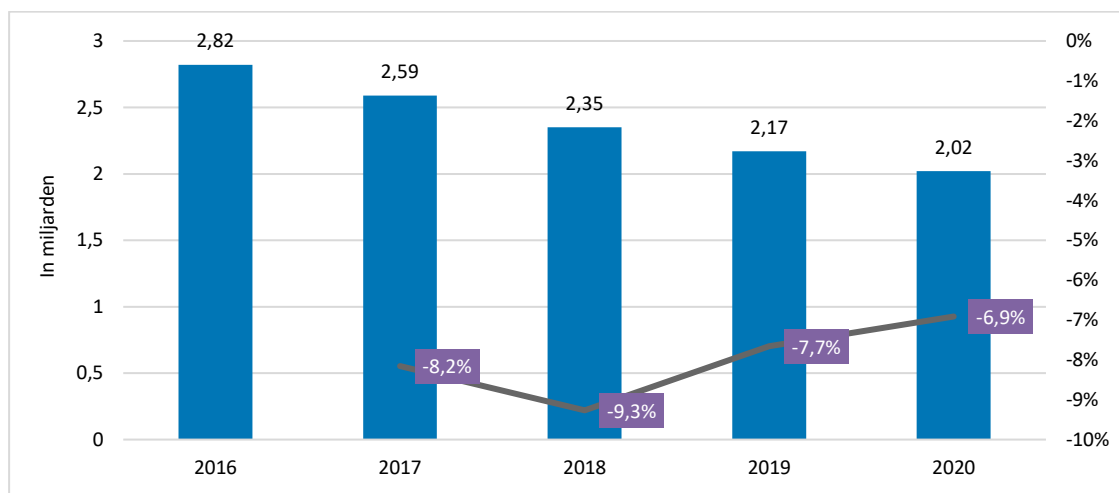
De UPD is onderdeel van de bredere postmarkt. Voor de collectie en bezorging van UPD-post gelden specifieke wettelijke eisen, maar voor de logistieke afhandeling wordt (grotendeels) gebruikgemaakt van hetzelfde netwerk als voor andere poststromen. Door die samenhang zijn ontwikkelingen op de bredere postmarkt ook relevant voor de uitvoering van de UPD.

We beschrijven hierna eerst de volume- en omzetontwikkelingen op de brieven- en pakkettenmarkt. Vervolgens zoomen we in op de UPD. We lichten toe welke postdiensten er onder de UPD vallen, hoe de UPD is vormgegeven en hoe de UPD-volumes zich hebben ontwikkeld.

2.1. De Nederlandse brieven- en pakkettenmarkt

Ontwikkeling brievenmarkt

De Nederlandse brievenmarkt – de markt voor geadresseerde brievenbuspost binnen Nederland – krimpt al geruime tijd. Tussen 2010 en 2015 nam het aantal binnen Nederland verstuurd brieven af met ongeveer 33%.⁴ In de jaren erna zette de krimp zich, zoals verwacht⁵, onverminderd voort. Figuur 1 laat de ontwikkeling van het volume van de nationale brievenbuspost tussen 2016 en 2021 zien. In 2020 zijn 2,02 miljard nationale brievenbuspoststukken verstuurd, een daling van 28% ten opzichte van 2016.



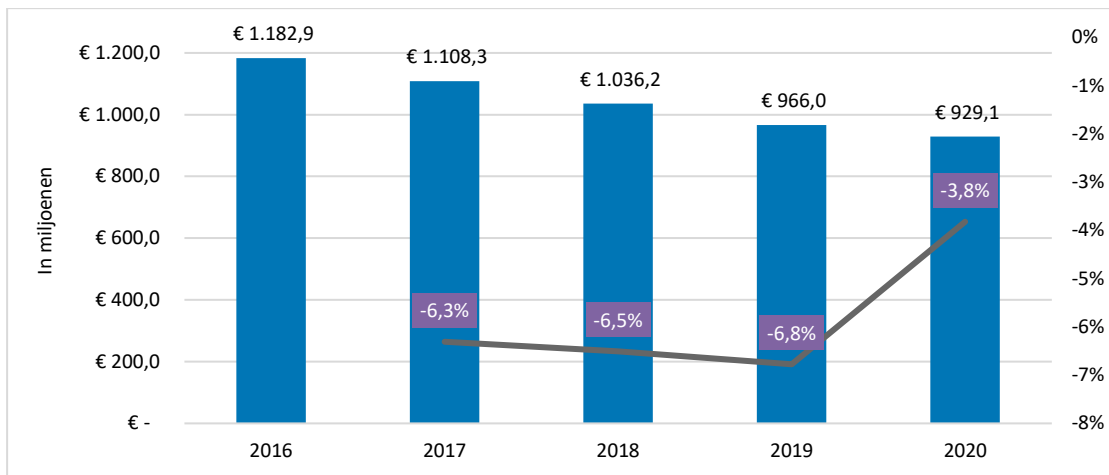
Figuur 1. Ontwikkeling volume nationale brievenbuspost tussen 2016 en 2020.⁶

De behaalde omzet op de Nederlandse brievenmarkt daalde in dezelfde periode eveneens aanzienlijk, maar iets minder snel. Figuur 2 toont de ontwikkeling van de omzet van de nationale brievenbuspost tussen 2016 en 2021. In 2020 bedroeg de totale omzet €929 miljoen, een daling van 21,5% ten opzichte van 2016.

⁴ KWINK groep en Rebel Group (2017). *Evaluatie Universele Postdienst*.

⁵ WIK-Consult schatte in 2016 dat het totale volume geadresseerde brievenpost met nog eens 30-35% zou gaan dalen tussen 2015 en 2020 (WIK-Consult (2016). *Future scenario developments in the Dutch postal market*). De werkelijke daling in die periode bedroeg 35,3%.

⁶ Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020*.

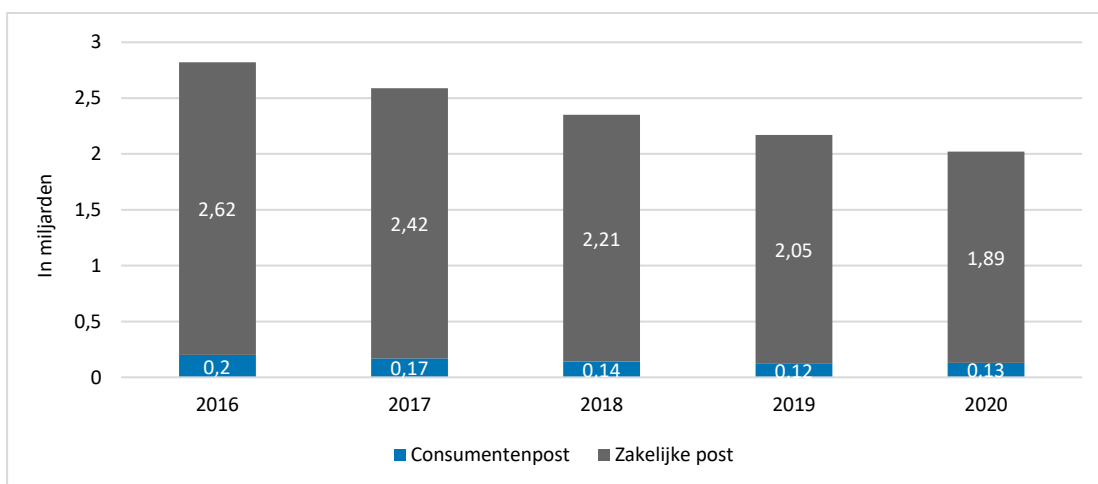


Figuur 2. Ontwikkeling omzet nationale brievenbuspost tussen 2016 en 2020.⁷

De brievenmarkt kan worden onderverdeeld in door consumenten of kleine ondernemers verzonden poststukken tegen enkelstukstarief (consumentenpost⁸) en door zakelijke verzenders verzonden partijenpost (zakelijke post⁹). Figuur 3 laat de ontwikkeling in de volumes consumentenpost en zakelijke post tussen 2016 en 2021 zien.

Consumenten verstuurd in 2020 8% meer poststukken dan in 2019, namelijk 131,5 miljoen stuks (6,5% van de totale hoeveelheid nationale brievenbuspost).¹⁰ Dit is een incidentele trendbreuk en het gevolg van de COVID-19 pandemie waardoor een deel van het jaar beduidend meer post werd verstuurd. Met de bezorging van consumentenpost is in 2020 een omzet behaald van €134,2 miljoen, een stijging van 16,6% ten opzichte van 2019. Per inwoner van Nederland werden er in 2020 gemiddeld 7,6 consumentenpoststukken verstuurd.

Zakelijke verzenders verstuurd in 2020 1,89 miljard poststukken (93,5% van de totale hoeveelheid nationale brievenbuspost). Dat is 8,1% minder dan in 2019.¹¹ De omzet die is behaald met deze poststukken is €794,9 miljoen. Dit is een daling van 6,6% ten opzichte van 2019. Anders dan bij consumentenpost leidde de COVID-19 pandemie in 2020 bij zakelijke post niet tot een incidentele stijging.



Figuur 3. Ontwikkeling volumes consumentenpost en zakelijke post tussen 2016 en 2020.¹²

⁷ Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020*.

⁸ De omvang van consumentenpost is niet gelijk aan de omvang van de UPD. De UPD bevat ook poststukken van bedrijven tegen enkelstukstarief, waaronder frankeremachinepost en internationale partijenpost.

⁹ Zakelijke post valt niet onder de UPD.

¹⁰ Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020*.

¹¹ Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020*.

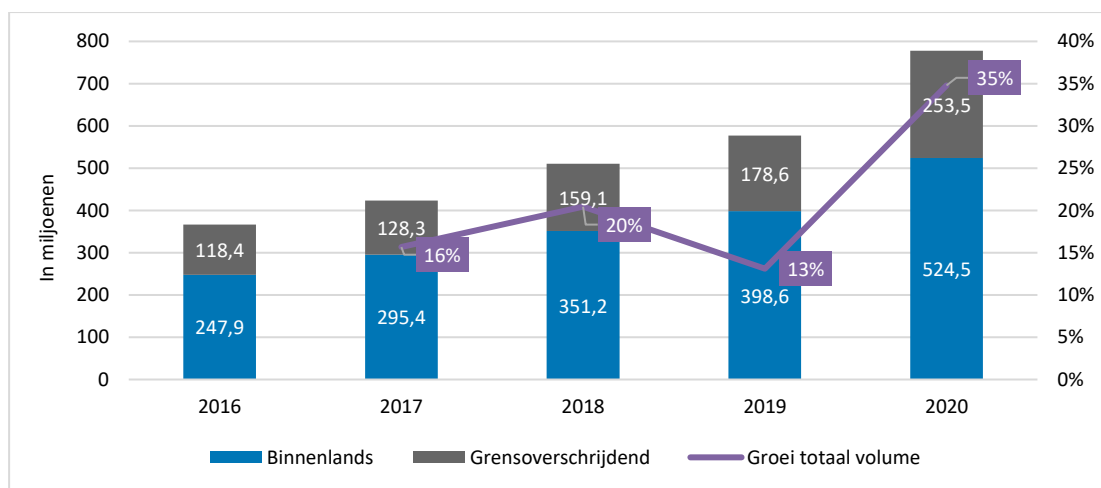
PostNL is sinds de overname van Sandd nog het enige postvervoerbedrijf met een landelijk dekkend netwerk. Regionale postvervoerders besteden de postbezorging buiten hun eigen regio uit aan PostNL of andere regionale postvervoerders.

De verwachting is dat de brievenmarkt de komende jaren verder zal krimpen. De ACM acht het aannemelijk dat de krimp van de postmarkt jaarlijks tussen de 5% en 10% ligt; dit kan per segment verschillen.¹³

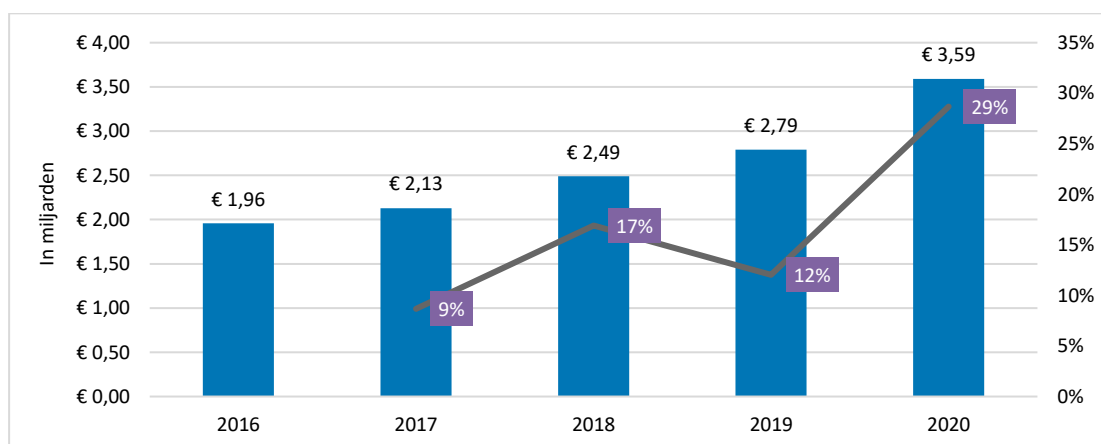
Ontwikkeling pakkettenmarkt

In tegenstelling tot de brievenmarkt heeft de markt voor pakketvervoer een forse groei doorgemaakt. Van het totale pakketvolume behoort slechts een fractie tot de UPD, namelijk de pakketten die tegen enkelstukstarief worden verzonden en de afhandeling van buitenlandse pakketpost.

Figuur 4 toont de ontwikkeling van het volume binnenlands en grensoverschrijdend pakketvervoer tussen 2016 en 2021. Tussen 2016 en 2020 is het aantal verstuurd pakketten meer dan verdubbeld. Figuur 5 toont de ontwikkeling van de omzet in diezelfde periode. De omzet groeide tussen 2016 en 2020 met 83%. PostNL had in 2020 op de binnenlandse pakkettenmarkt het grootste marktaandeel (55%-60%) en heeft momenteel als enige een landelijk brieven- en pakkettennetwerk.



Figuur 4. Ontwikkeling volume binnenlands en grensoverschrijdend pakketvervoer tussen 2016 en 2020.¹⁴



Figuur 5. Ontwikkeling omzet binnenlands en grensoverschrijdend pakketvervoer tussen 2016 en 2020.¹⁵

¹³ Autoriteit Consument & Markt (2019). *Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.*

¹⁴ Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020.*

¹⁵ Autoriteit Consument & Markt (2017). *Post- en Pakkettenmonitor 2017.* Autoriteit Consument & Markt (2018). *Post- en Pakkettenmonitor 2018.* Autoriteit Consument & Markt (2019). *Post- en Pakkettenmonitor 2019.* Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020.*

2.2. De Universele Postdienst

In de Europese Postrichtlijn is vastgelegd dat de UPD in iedere lidstaat moet voldoen aan kwaliteitseisen en wordt aangeboden tegen betaalbare tarieven. In de Postwet, de Postregeling en het Postbesluit is vastgelegd hoe de UPD in Nederland wordt vormgegeven.

Afbakening van de Universele Postdienst

In artikel 16 van de Postwet staat beschreven welke soorten post onder de UPD vallen:

1. De Universele Postdienst betreft het postvervoer binnen Nederland van ten minste de volgende poststukken tegen enkelstukstarief:
 - a. Brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;
 - b. Pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen;
 - c. Poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen.
2. De Universele Postdienst betreft het postvervoer van of naar gebieden buiten Nederland van ten minste de volgende poststukken:
 - a. Brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen;
 - b. Boeken die elk afzonderlijk ten hoogste vijf kilogram wegen;
 - c. Pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen;
 - d. Poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen.
3. De Universele Postdienst omvat binnen Nederland ten minste de volgende postvervoerdiensten:
 - a. Vervoer van aangetekende poststukken;
 - b. Vervoer van poststukken met aangegeven waarde.

De UPD betreft dus bijvoorbeeld geen binnenlandse partijenpost, ongeadresseerde post (zoals folders) en kranten.

Bezorgfrequentie en overkomstduur

De wet stelt eveneens eisen aan de bezorgfrequentie en de overkomstduur. In artikel 16 van de Postwet 2009 staat beschreven dat de uitvoerder van de UPD *'ten minste vijf dagen per week poststukken op(haalt) uit de voor het publiek bestemde brievenbussen dan wel uit andere daartoe bestemde inrichtingen, en (...) ten minste vijf dagen per week overal in Nederland een bestelling uit(voert), met dien verstande dat hij ten minste zes dagen per week rouwbrieven en medische brieven ophaalt uit daartoe bestemde inrichtingen, en ten minste zes dagen per week overal in Nederland een bestelling uitvoert van rouwbrieven en medische brieven.'* In de praktijk wordt reguliere post op maandag tot en met vrijdag gecollecteerd en op dinsdag tot en met zaterdag bezorgd. Voor rouwbrieven en medische post is dit respectievelijk zondag tot en met vrijdag (collectie) en maandag tot en met zaterdag (bezorging).

In artikel 4 van het Postbesluit 2009 staat beschreven aan welke kwaliteitseisen de UPD-dienstverlening moet voldoen. Artikel 4a beschrijft dat 95% van de zendingen binnen een overkomstduur van 24 uur moet worden bezorgd, artikel 4b beschrijft de spreidingseisen voor zogenaamde 'dienstverleningspunten' en artikel 4c beschrijft de spreidingseisen voor brievenbussen.

PostNL is de uitvoerder van de UPD

In Nederland is PostNL aangewezen als de universele dienstverlener, die hiermee de verplichting heeft om de UPD uit te voeren. Gegeven de liberalisering van de postmarkt is deze verplichting niet tegelijk een exclusief recht: ook andere postbedrijven in Nederland mogen, landelijk of regionaal, post vervoeren die door PostNL als onderdeel van de UPD wordt uitgevoerd. EU-lidstaten mogen de universele dienstverlener wel compenseren

als er netto kosten worden vastgesteld en deze een oneerlijke financiële last vormen. Tot op heden heeft Nederland hier niet voor gekozen en komen de kosten volledig voor rekening van PostNL, die worden gedekt uit commerciële tarieven (waarop tariefregulering van toepassing is).

ACM houdt toezicht op de UPD

De ACM houdt toezicht op de uitvoering van de UPD door PostNL. De ACM controleert of PostNL voldoet aan de wettelijke kwaliteitseisen en of de tarieven niet hoger zijn dan wettelijk is toegestaan.

De tarieven voor brieven en pakketten binnen de UPD zijn gereguleerd. Hoe dit gebeurt, is vastgelegd in de Postregeling 2009. Het gewogen gemiddelde tarief van de verschillende (enkelstuks)tarieven mag niet hoger zijn dan de zogenoemde tariefruimte. De ACM stelt de tariefruimte jaarlijks vast. Binnen de tariefruimte is PostNL vrij om de tarieven van individuele producten te bepalen. PostNL voert deze tariefbepaling *market-based*, en niet *cost-based*, uit. Dat wil zeggen: het tarief voor een bepaald product is niet noodzakelijk een weerspiegeling van de kostprijs van dat product. Leidend is veeleer de prijs waarmee in de postmarkt de omzet gemaximaliseerd kan worden.

Een adequate kostentoe rekening is niet alleen van belang voor de betaalbaarheid van de UPD, maar is ook bedoeld om mogelijke ongeoorloofde kruissubsidiëring met producten buiten de UPD tegen te gaan en zo eerlijke concurrentie op de post- en pakkettenmarkt te waarborgen.

UPD volumes

<<Informatie over de totale UPD volumes is bekend bij de onderzoekers en bij het ministerie van EZK, maar kan niet opgenomen worden in de openbare versie van dit rapport omdat het bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft.>>

Rendement op de UPD

Op de kosten die PostNL in het kader van de UPD maakt, mocht PostNL tot 1 november 2021 wettelijk een rendement behalen van maximaal 11,11% op de onderliggende kosten, casu quo 10% op de omzet (*return on sales*). Per 1 november 2021 is dit aangepast naar 9,98% op de onderliggende kosten, casu quo 9% rendement op de omzet (*return on sales*).¹⁶

PostNL heeft de jaren 2016 - 2020 afgesloten met een positief bedrijfsresultaat op de UPD.¹⁷ Het rendement lag in alle jaren onder het maximale percentage.

<<Meer uitgebreide informatie over de kosten en opbrengsten van de UPD zijn bekend bij de onderzoekers en bij het ministerie van EZK, maar kan niet opgenomen worden in de openbare versie van dit rapport omdat het bedrijfsvertrouwelijke informatie betreft.>>

¹⁶ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat tot wijziging van de Postregeling 2009 (tariefruimte universele postdienst).

¹⁷ Ten tijde van schrijven waren de bedrijfsresultaten van de UPD in 2021 nog niet bekend.

3. Evaluatie UPD 2017 - 2021

In hoofdstuk blikken we terug op de periode vanaf 2017. Paragraaf 3.1 gaat in op de ontwikkeling van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de dienstverlening van de UPD. In paragraaf 3.2 beschrijven we de in de afgelopen periode genomen besparingsmaatregelen en de effecten daarvan op de financiële houdbaarheid van de UPD.

3.1. Dienstverlening UPD

3.1.1. Kwaliteit

Bevindingen

- Bezien in internationaal perspectief is de kwaliteit van de UPD in Nederland over het geheel genomen hoog. In Nederland geldt de eis van 95% bezorging binnen 24 uur, terwijl in de meeste andere lidstaten een lagere eis voor binnenlandse bezorging geldt. Wat de daadwerkelijke overkomstduur van (binnenlandse) UPD-post betreft scoort PostNL vergeleken met postdiensten in andere EU-landen gemiddeld tot hoog.
- Het percentage post dat binnen 24 uur wordt bezorgd loopt in de evaluatieperiode wel terug. In 2019, 2020 en waarschijnlijk ook in 2021 lag de realisatie onder de norm van 95%. Voor 2019 heeft dit geresulteerd in een boete van de ACM. In 2020 was sprake van overmacht door de gevolgen van de COVID-19 pandemie.
- Een gegarandeerde aankomst van post is belangrijk voor consumenten, belangrijker dan de bezorgfrequentie. Consumenten zijn over het geheel genomen tevreden over hoe post in Nederland is georganiseerd en over de bezorgduur van brieven. Het MKB heeft minder goede ervaringen met de bezorgduur.
- De aanhoudende volumedaling dwingt PostNL om continu te blijven zoeken naar mogelijkheden om kosten te besparen (zie paragraaf 3.2). Daarnaast kreeg PostNL te maken met tijdelijke uitdagingen in de collectie en bezorging van post door de consolidatie met Sandd en de COVID-19 pandemie. Dit heeft dit de kwaliteit van de UPD in de evaluatieperiode onder druk gezet. De uitvoering van de postdienstverlening (UPD en niet-UPD) wordt weliswaar efficiënter, maar ook gevoeliger voor tegenvallers. Bovendien zijn er signalen dat de arbeidsvoorwaarden en -omstandigheden voor postbezorgers minder aantrekkelijk zijn geworden.
- De verwachting is dat de kwaliteit van de UPD ook in de komende jaren onder druk blijft staan. De volumes zullen verder blijven afnemen, terwijl de mogelijkheden om kosten te besparen niet eindeloos zijn. Daarbij tekenen zich nu al nieuwe uitdagingen af, zoals krapte op de arbeidsmarkt (ook gelet op relatief minder aantrekkelijke arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers), hogere brandstofprijzen, een eventuele verhoging van het minimumloon en inflatie.

Overkomstduur

De kwaliteit van de UPD wordt gemeten in termen van overkomstduur. De norm voor deze overkomstduur is vastgelegd in het Postbesluit en stelt dat PostNL gemiddeld 95 procent van de binnenlandse post binnen 24 uur moet bezorgen.¹⁸ PostNL laat jaarlijks door een onafhankelijk bureau onderzoeken in hoeverre aan deze norm

¹⁸ Postbesluit 2009, artikel 4a.

wordt voldaan. De resultaten worden door een externe accountant geverifieerd. De overeenkomstduur wordt gemeten met proefbrieven die verdeeld over de dagen van de week worden verstuurd.

Vijfdaagse post

In tabel 3 zijn de percentages van de overkomstduur van vijfdaagse post in de evaluatieperiode weergegeven. Gedurende de evaluatieperiode is zowel in 2019 als in 2020 de norm van 95 procent bij vijfdaagse post niet gehaald.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Vijfdaagse post	96,4%	95,4%	95,0%	94,3%	94,3%	94% ¹⁹

Tabel 1. Overkomstduur in 2016 en in de evaluatieperiode (2017 – 2021).²⁰

De ACM heeft PostNL een boete opgelegd van €2 miljoen voor het niet behalen van de norm voor de overkomstduur in 2019.²¹ PostNL spreekt van overmacht, omdat het bedrijf na de overname van concurrent Sandd geconfronteerd werd met problemen in het netwerk van Sandd.²² PostNL besloot als gevolg daarvan om grote hoeveelheden via Sandd verstuurd partijpost via haar eigen netwerk te verwerken waardoor een deel van de brievenbuspost te laat is bezorgd. De ACM concludeert dat er geen sprake was van overmacht, omdat niet is gebleken dat PostNL adequaat op eventuele problemen bij Sandd heeft geanticipeerd. Ook constateert de ACM dat de kwaliteit van de postbezorging in de maanden voor de overname van Sandd al onder druk stond. PostNL heeft bezwaar aangetekend bij de ACM tegen dit boetebesluit.

Voor het niet halen van de kwaliteitsnorm in 2020 heeft de ACM geen boete opgelegd. PostNL geeft de COVID-19 pandemie, en de noodzakelijke maatregelen die daarvoor moesten worden getroffen, op als voornaamste reden voor het niet halen van de norm. Aanvullend onderzoek door PostNL naar de impact van de COVID-19 pandemie op de kwaliteit bevestigt dit. De ACM stelt dat er in 2020 inderdaad voldoende aanknopingspunten waren om te stellen dat er sprake was van overmacht en zag derhalve af van het nemen van maatregelen.²³

De voorlopige cijfers over 2021 laten zien dat de kwaliteitsnorm ook in 2021 onder de 95% lag. PostNL geeft als belangrijkste verklaring dat ook in 2021 maatregelen moesten worden getroffen om tijdens de COVID-19 pandemie een veilige werkomgeving te kunnen garanderen.²⁴ De rapportage over 2021 is op het moment van schrijven van deze rapportage nog niet bij de ACM ingediend. De ACM heeft hier dan ook nog geen oordeel over afgegeven.

De ACM heeft in 2018 onderzoek gedaan naar de bezorging van kerstpost en rouwkaarten door PostNL in december 2017, naar aanleiding van berichten dat een deel van de kerstpost pas na enkele weken werd bezorgd. Volgens PostNL zelf heeft circa 2% van de kerstpost er langer dan een week over gedaan. Dat was een stuk meer dan in 2016. De vertraagde bezorging was voor een belangrijk deel te wijten aan de lopende implementatie van een nieuw sorteer- en coderingsproces. Meer kerstpost dan verwacht moest daardoor met de hand worden gecodeerd en deze extra menskracht was niet beschikbaar.²⁵

¹⁹ Zie: <https://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/kwaliteit-postbezorging/>.

²⁰ PostNL (2018). *Jaarverslag 2017*; PostNL (2019). *Jaarverslag 2018*; PostNL (2020). *Jaarverslag 2019*; PostNL (2021). *Jaarverslag 2020*.

²¹ ACM (2021). *Sanctiebesluit overkomstduur UPD 2019*.

²² Zie: <https://nos.nl/artikel/2415520-postnl-beboet-vanwege-te-late-postbezorging-in-2019>.

²³ ACM (2021). *Besluit overkomstduur en postvestigingenbeleid 2020*.

²⁴ Zie: <https://www.postnl.nl/klantenservice/bezorging-en-ontvangst/kwaliteit-postbezorging/>.

²⁵ Zie: <https://www.acm.nl/nl/publicaties/onderzoek-acm-naar-bezorging-kerstpost-en-rouwkaarten-2017>.

Medische post en rouwpost

In tabel 4 zijn de percentages van de overkomstduur van medische post en rouwpost over de evaluatieperiode weergegeven. Deze post kent een zesdaags servicekader.

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Zesdaagse post (medisch en rouw)	96,4%	97,1%	97,2%	94,2%	96,8%	n.n.b.

Tabel 2. Overkomstduur zesdaagse post in 2016 en in de evaluatieperiode (2017 – 2021).²⁶

Voor de jaren 2016 - 2018 en 2020 is vastgesteld dat de norm van 95% is behaald. In 2019 werd 94,2% van de zesdaagse post (medische post en rouwpost) binnen 24 uur bezorgd. Vanwege het nauwkeurigheidinterval is niet met zekerheid vast te stellen of aan de norm van 95% is voldaan.

Volgens het Centrum voor Bevolkingsonderzoek van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (hierna: RIVM) was de kwaliteit van medische post gerelateerd aan de screeningsprogramma's en bevolkingsonderzoeken gedurende de evaluatieperiode in orde. Het RIVM heeft, naast de cijfers die ACM publiceert, ook zelf goed zicht op de kwaliteit en overkomstduur. Wanneer bijvoorbeeld een hielprik niet aankomt, is hierover direct contact mogelijk tussen RIVM en PostNL. Het RIVM is tevreden met het feit dat PostNL over het algemeen ruim binnen de kwaliteitsmarges blijft. Zij geven aan dat dit ook belangrijk is, want het kan vergaande gevolgen hebben wanneer medische post te laat aankomt. Zo moeten bijvoorbeeld aandoeningen bij pasgeborenen waar de hielprik op screent binnen een paar dagen worden vastgesteld om adequaat te kunnen ingrijpen. Het RIVM is van mening dat de huidige kwaliteitsmarges ruim gehaald dienen te worden. Wanneer PostNL de marges nét zou halen, zou het serviceniveau van medische post volgens het RIVM vanuit maatschappelijk oogpunt eigenlijk al te laag zijn. Het is volgens het RIVM dus van belang dat de overkomstduur ruim aan de norm blijft voldoen.

Vergelijking overkomstduur Nederland met andere EU-landen

Nederland kent met een eis van 95% bezorging binnen 24 uur in vergelijking met andere Europese lidstaten een hoog servicekader voor binnenlandse postbezorging.²⁷

Wat de daadwerkelijk gerealiseerde overkomstduur betreft scoort PostNL vergeleken met postdiensten in andere EU-landen bovengemiddeld tot goed (gebaseerd op cijfers uit het jaar 2019 en 2020).²⁸ In de meest recente internationale vergelijking met de postdiensten van Denemarken, Oostenrijk, België, het Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Italië en Frankrijk haalde Nederland samen met België een gedeelde derde plaats voor het percentage post dat binnen 24 uur wordt bezorgd (94%). De postdiensten van Denemarken (96%), en Oostenrijk (95%) scoren dat jaar het hoogst. De postdiensten van Duitsland (89%), Frankrijk (85%), Italië (83%) en het Verenigd Koninkrijk (75%) scoren lager dan PostNL. Daarbij dient wel opgemerkt te worden dat de scope van de universele postdienst verschilt in de lidstaten.

Klanttevredenheidsonderzoek in opdracht van PostNL

PostNL voert jaarlijks een klanttevredenheidsonderzoek uit onder consumenten en zakelijke klanten. Er kan geen onderscheid worden gemaakt tussen UPD en niet UPD-dienstverlening op grond van het onderzoek.

In tabel 5 zijn de scores van PostNL over de evaluatieperiode weergegeven. De scores laten een gemiddelde waardering zien van boven de 80%. Hierbij is in 2018 en 2019 een daling waar te nemen, waarna de klanttevredenheid in 2020 weer toeneemt. In het jaarverslag van PostNL wordt als reden voor deze stijging in

²⁶ PostNL (2018). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2017*; PostNL (2019). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2018*; PostNL (2020). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2019*; PostNL (2021). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2020*.

²⁷ WIK Consult (2021). *User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*.

²⁸ PostNL (2021). *European Postal Markets*.

klanttevredenheid opgegeven dat klanten het waardeerden dat de diensten van PostNL doorgingen tijdens de COVID-19 pandemie. Ook noemt PostNL als reden de succesvolle integratie van de twee netwerken.²⁹

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Tevreden	87%	88%	82%	80%	83%	n.n.b.
Zeer tevreden	n.v.t. ³⁰	41%	30%	27%	37%	n.n.b.

Tabel 3. Klanttevredenheid in evaluatieperiode.³¹

Klachten bij de Geschillencommissie Post

De Geschillencommissie Post is in 1989 opgericht vanuit de Postwet en behandelt klachten van consumenten tegen PostNL.³² Tabel 6 bevat de aantallen behandelde klachten en gegrond verklaarde klachten in de evaluatieperiode.

Het aantal behandelde klachten schommelt in de evaluatieperiode tussen 116 en 134. Klachten die pas het jaar na indiening worden afgerond, worden dubbel meegeteld. Hierdoor vallen de cijfers iets hoger uit. Het aantal gegronde klachten is in de evaluatieperiode laag. In 2017 en 2018 gingen de geschillen voornamelijk over het kwijtraken of beschadigen van een poststuk en (het tijdstip van) de bezorging.³³

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Behandelde klachten	168	120	124	134	116	n.n.b.
Gegrond verklaarde klachten	8	6	7	8	5	n.n.b.

Tabel 4. Aantal behandelde en gegrond verklaarde klachten door de Geschillencommissie Post.³⁴

Opvattingen consumenten en MKB over overkomstduur en bezorgfrequentie

Over het algemeen zijn consumenten tevreden over de huidige bezorgfrequentie. Volgens het onderzoek door Blauw Research naar de beleving en behoefte van de postmarkt rondom de UPD is driekwart (74%) van de consumenten tevreden of zeer tevreden over de huidige bezorgfrequentie van PostNL (vijf dagen per week). In 2016 was dat 69%.³⁵ Uit het onderzoek blijkt daarnaast dat consumenten aangeven dat zij gegarandeerde aankomst van post belangrijker vinden dan het aantal bezorgdagen. Verder vindt men het essentieel dat bekend is hoe lang post erover doet, voordat deze bezorgd wordt. Een te laat aangekomen kaart voor een belangrijke gebeurtenis voelt als mosterd na de maaltijd en mist het effect dat men ermee wil bewerkstelligen.

Volgens hetzelfde onderzoek is de meerderheid van het midden- en kleinbedrijf (hierna: MKB) tevreden met de huidige bezorgfrequentie voor post. Driekwart van de MKB'ers is tevreden of zeer tevreden met de bezorgfrequentie van vijf dagen per week (76%). In 2016 was dit een stuk lager (63%).³⁶

In het algemeen blijkt uit het onderzoek door Blauw Research dat de verschillende doelgroepen tevreden zijn over hoe post in Nederland is georganiseerd en over de bezorgduur van brieven. Wanneer men post verstuurt,

²⁹ PostNL (2020). *Jaarverslag 2020*.

³⁰ Vóór 2017 werd de categorie 'zeer tevreden' nog niet gehanteerd.

³¹ PostNL (2018). *Jaarverslag 2017*; PostNL (2019). *Jaarverslag 2018*; PostNL (2020). *Jaarverslag 2019*; PostNL (2021). *Jaarverslag 2020*.

³² Zie: <https://www.degeschillencommissie.nl/over-ons/commissies/post/>.

³³ Alleen de verzender van (pakket)post kan een klacht indienen bij de ondernemer, niet de ontvanger.

³⁴ De Geschillencommissie (2017). *Jaarverslag 2017 Consumentenzaken*; De Geschillencommissie (2018). *Jaarverslag 2018 Consumentenzaken*; De Geschillencommissie (2019). *Jaarverslag 2019 Consumentenzaken*; De Geschillencommissie (2020). *Jaarverslag 2020 Consumentenzaken*.

³⁵ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening*.

³⁶ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening*.

wordt over het algemeen rekening gehouden met een bezorgtijd van één tot twee dagen. Ook over de bezorging van post is men tevreden. Consumenten hebben de ervaring dat brievenbuspost meestal binnen één tot twee werkdagen bezorgd wordt. Het MKB heeft minder goede ervaringen en geeft aan het gevoel te hebben dat post er soms wel tot vier dagen over doet.³⁷

Uit de schriftelijke uitvraag en uit de gesprekken met de Federatie Nederlandse Vakbeweging (hierna: FNV) ontstaat het beeld dat er gedurende de evaluatieperiode verschillende zaken speelden bij PostNL die volgens stakeholders van invloed kunnen zijn geweest op de kwaliteit van de UPD. Er wordt aangegeven dat postmedewerkers en postbezorgers grote verantwoordelijkheid voelen om post bij de consument te krijgen. Tegelijkertijd zijn de arbeidsomstandigheden niet optimaal, wat kan leiden tot een afname in de kwaliteit in voorbereiding en postbezorging (uitval van personeel, tijdigheid, foutieve bezorging). Genoemde voorbeelden zijn extreem drukke periodes waarin de werkdruk hoog is (tussen Sinterklaas en oud en nieuw) en een tekort aan postbezorgers. PostNL zelf geeft aan dat er pas sinds eind 2021 een tekort is aan postbezorgers en dat dit tekort een gevolg is van quarantaineverplichtingen door de COVID-19 pandemie. Ook geeft PostNL aan er alles aan te doen om de baan als postbezorger zo aantrekkelijk mogelijk te maken en haar medewerkers te behouden. De quarantaineverplichtingen als gevolg van de COVID-19 pandemie hebben veel effect gehad op de bezetting. Ook geeft PostNL aan dat er inderdaad een krappe arbeidsmarkt was gedurende de evaluatieperiode maar dat dit niet direct tot een onderbezetting heeft geleid. Eind 2021 ziet PostNL de krapte op de arbeidsmarkt verder toenemen.

Daarnaast is de FNV van mening dat de functie van postbezorger minder populair is geworden, omdat deze functie steeds onaantrekkelijker wordt. Sorteren en bezorgen is (al voor de evaluatieperiode) opgesplitst in twee losse banen, waardoor postbezorgers relatief meer lichamelijk zwaar werk verrichten en contracten maximaal 20 tot 25 uur in de week zijn. Door de afnemende postvolumes worden de wijken van postbezorgers ook steeds groter. Daarnaast ligt het uurloon op of net boven het minimumloon. Om die redenen is volgens deze partij met alleen post bezorgen geen volwaardig inkomen te verdienen. Ook wordt aangegeven dat er veel reorganisaties zijn bij PostNL, en een hoog uit- en instroompercentage, wat er beide toe leidt dat veel tijd gaat naar het inwerken van nieuw personeel. Werknemers geven aan dat dit het proces verstoort.

3.1.2. Toegankelijkheid

Bevindingen

- In de evaluatieperiode heeft PostNL, binnen de marge van de spreidingseisen, het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten afgebouwd. PostNL houdt in het locatiebeleid rekening met de behoeften van kwetsbare groepen.
- Wat betreft de toegankelijkheid van de medische/zesdaagse brievenbussen wordt door het Centrum voor Bevolkingsonderzoek van het RIVM aangegeven dat deze aan het minimum zit.
- Veel partijen en organisaties pleiten ervoor de toegankelijkheid, oftewel het aantal brievenbussen, aanbodlocaties en bezorgdagen, niet verder terug te schroeven. Dit is in de huidige situatie in lijn met de plannen van PostNL.
- De toegankelijkheid is in de evaluatieperiode voldoende geborgd geweest en er zijn op dit moment geen aanwijzingen dat dit in de nabije toekomst niet het geval zal zijn.

³⁷ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening.*

Spreiding dienstverleningspunten en brievenbussen

In de Europese Postrichtlijn is opgenomen dat de dichtheid van dienstverleningspunten en toegangspunten moet voldoen aan de behoeften van gebruikers.³⁸

De volgende spreidingseisen gelden in Nederland voor dienstverleningspunten met een volledig assortiment van diensten:

- a. De spreiding van dienstverleningspunten resulteert in een beschikbaarheid van het volledige assortiment³⁹ binnen een straal van vijf kilometer voor ten minste 95 procent van de inwoners;
- b. De spreiding van dienstverleningspunten buiten woonkernen met meer dan 5.000 inwoners resulteert in een beschikbaarheid van het volledige assortiment binnen een straal van vijf kilometer voor ten minste 85 procent van de betrokken inwoners.⁴⁰

De volgende spreidingseisen gelden voor brievenbussen:

- a. In woonkernen met meer dan 5.000 inwoners is binnen een straal van 1.000 meter een voor het publiek bestemde brievenbus;
- b. Buiten de woonkernen, zoals bedoeld in onderdeel a, is binnen een straal van 2.500 meter een voor het publiek bestemde brievenbus.⁴¹

Over de evaluatieperiode heeft PostNL, binnen de marge van de gestelde spreidingseisen, het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten afgebouwd. Eind 2017 beschikte PostNL over een landelijk dekkend collectienetwerk met 14.992 brievenbussen en 1.705 dienstverleningspunten. Eind 2020 beschikt PostNL over 11.403 brievenbussen en 1.632 dienstverleningspunten.⁴² Bij dit proces is volgens PostNL rekening gehouden met toegankelijkheid van brievenbussen en dienstverleningspunten voor de verschillende doelgroepen. PostNL heeft hierover, zoals wettelijk is voorgeschreven⁴³, afgestemd met belangengroepen zoals ouderenbonden en het RIVM. Een voorbeeld is dat er zorg wordt gedragen dat er punten bij verzorgingstehuizen in de buurt blijven staan.

Veel partijen en organisaties pleiten ervoor het aantal brievenbussen, aanbiederlocaties en bezorgdagen, niet verder terug te schroeven. PostNL heeft aangegeven dat er geen intentie is om de komende drie jaar verder af te bouwen, maar dat dit ook sterk afhankelijk is van de marktsituatie.

Dienstverleningspunten

Tabel 7 laat de percentages Nederlandse inwoners zien met een dienstverleningspunt met volledig assortiment binnen een straal van vijf kilometer. Deze vallen binnen de gestelde spreidingseisen.

³⁸ Europese Postrichtlijn, artikel 3, lid 2.

³⁹ Op dienstverleningspunten met een volledig assortiment worden de volgende diensten aangeboden: postzegelverkoop en postzegelafdrukken, de collectie van 1. Brieven die elk afzonderlijk ten hoogste twee kilogram wegen en die worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland en voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland; 2. Pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen en worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland; 3. Pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen en die worden aangeboden voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland; 4. Aangetekende poststukken voor postvervoer binnen Nederland en voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland; 5. Poststukken die in hoofdzaak tekst bevatten in voor blinden bestemde tekens en die elk afzonderlijk ten hoogste zeven kilogram wegen; 6. Poststukken met aangegeven waarde, en de distributie van: 1. Pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste tien kilogram wegen afkomstig uit Nederland; 2. Pakketten die elk afzonderlijk ten hoogste twintig kilogram wegen afkomstig uit gebieden buiten Nederland; 3. Aangetekende poststukken voor postvervoer binnen Nederland en voor postvervoer van en naar gebieden buiten Nederland; 4. Poststukken met aangegeven waarde.

⁴⁰ Postbesluit 2009, artikel 4b.

⁴¹ Postbesluit 2009, artikel 4c.

⁴² Autoriteit Consument & Markt (2017). *Post- en Pakkettenmonitor 2017*; Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020*.

⁴³ De Postwet schrijft voor dat de verlener van de UPD advies vraagt aan belangenorganisaties van kwetsbare gebruikers over voorgenomen wijzigingen in de uitvoering van de UPD die het gevolg zijn van een wijziging van de eisen ten aanzien van het aantal en de spreiding van postvestigingen en brievenbussen (Postwet, artikel 18a).

	2017	2018	2019	2020	2021
Percentage inwoners met dienstverleningspunt <5 km	99,7%	99,5%	99,7%	99,5%	n.n.b.
Percentage inwoners in buitengebieden met dienstverleningspunt <5 km	98,2%	98,2%	97,9%	97,3%	n.n.b.

Tabel 5. Percentages inwoners met een dienstverleningspunt met een volledig assortiment binnen een straal van vijf kilometer.⁴⁴

De meeste consumenten (77%) zijn tevreden over de afstand tussen het dichtstbijzijnde servicepunt en hun huis. Ook de kwetsbare groep, bestaande uit ouderen van 70 jaar of ouder, minder mobiele en slechtzienden, is tevreden (74% is tevreden). 80% van de consumenten woont binnen twee kilometer vanaf het dichtstbijzijnde servicepunt. Als de afstand tussen het dichtstbijzijnde servicepunt van PostNL twee keer zo ver zou zijn, dan zou dat voor 57% van de consumenten geen consequenties hebben. 21% van de consumenten zou minder post versturen.⁴⁵

Driekwart van het MKB is tevreden over de afstand tussen het dichtstbijzijnde servicepunt en hun bedrijf. Dit is vergelijkbaar met 2016 (70%).⁴⁶

Brievenbussen

Er is geen informatie openbaar beschikbaar over de gemiddelde afstand tot een brievenbus in Nederland. Wel is er onderzoek gedaan naar de tevredenheid van consumenten en MKB'ers over de nabijheid van brievenbussen. Ruim twee derde van de consumenten (71%) is tevreden over de afstand tussen hun huis en de dichtstbijzijnde brievenbus. Dit cijfer is iets afgenomen sinds 2016. Toen was het 79%. Ook consumenten uit niet-stedelijk gebieden (77%) zijn tevreden over de afstand tussen hun huis en de dichtstbijzijnde brievenbus, meer tevreden zelfs dan consumenten uit stedelijke gebieden (70%). Bij ouderen (51-69 jaar) en kwetsbaren is er iets meer onvrede over de afstand (15%) dan bij jongeren (6%) en volwassenen van 25-50 jaar (9%).⁴⁷

De meerderheid van het MKB is tevreden met de afstand tussen het bedrijf en de dichtstbijzijnde brievenbus (71%), wat iets lager is dan in 2016 toen 78% van de MKB'ers zei tevreden te zijn.⁴⁸

De toegankelijkheid van brievenbussen voor het versturen van medische post is volgens de gesprekspartner bij het RIVM over het algemeen op orde. Doordeweeks kan er door verzenders van medische post gebruik worden gemaakt van de reguliere brievenbussen. In het weekend zijn verzenders van medische post afhankelijk van 500 brievenbussen die in het weekend en gedurende zon- en feestdagen als medische brievenbus worden ingezet. De bussen worden zes dagen per week gelegegd. Het Centrum voor Bevolkingsonderzoek van het RIVM heeft de indruk dat het aantal zesdaagse brievenbussen aan het minimum zit. Het lage aantal brievenbussen voor medische post kan voor problemen zorgen bij verzenders van medische post. Dit geldt met name voor afgelegen gebieden, waarbij om de 10 km in plaats van om de 5 km een medische bus is geplaatst.

⁴⁴ Autoriteit Consument & Markt (2017). *Post- en Pakkettenmonitor 2017*; Autoriteit Consument & Markt (2018). *Post- en Pakkettenmonitor 2018*; Autoriteit Consument & Markt (2019). *Post- en Pakkettenmonitor 2019*; Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en Pakkettenmonitor 2020*.

⁴⁵ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening*.

⁴⁶ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening*.

⁴⁷ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening*.

⁴⁸ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening*.

3.1.3. Betaalbaarheid

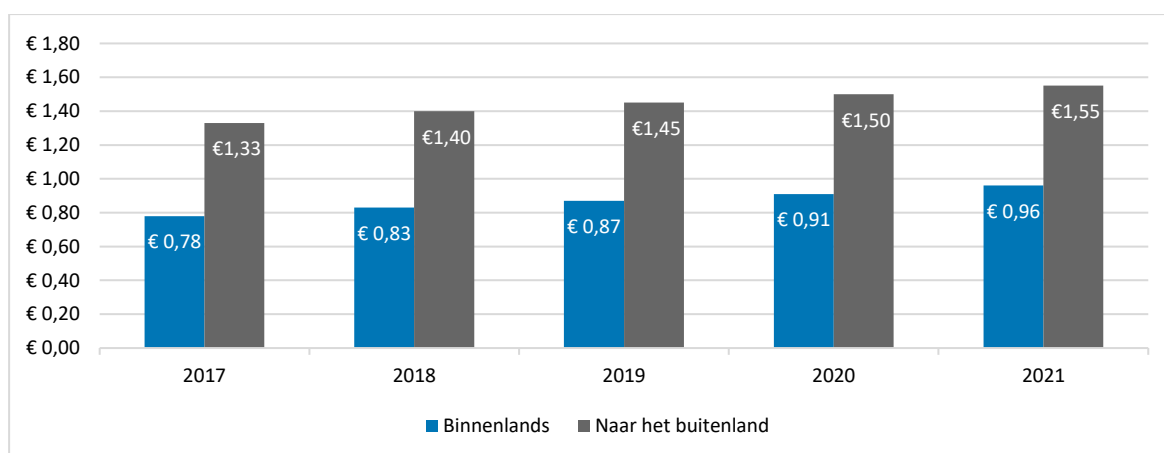
Bevindingen

- Op de vraag hoe de betaalbaarheid van de UPD zich heeft ontwikkeld vanaf 2017 en of de UPD nog betaalbaar is, zijn verschillende perspectieven mogelijk.
- Als wordt gekeken naar de tarieven van de verschillende UPD-producten, dan zien we dat die zijn gestegen in de evaluatieperiode. De prijs van een postzegel, het meest zichtbare UPD-product, is met bijna een kwart toegenomen. Over het algemeen vinden consumenten en het MKB post duur. Ze zien de prijs van een postzegel als het belangrijkste verbeterpunt in de postdienstverlening.
- Een vergelijking met andere Europese landen plaatst dit beeld in perspectief. Qua tariefstijging zit Nederland in de middenmoot van Europa. Desondanks ligt het tarief voor het versturen van een brief in Nederland nog altijd lager dan in de meeste andere Europese landen en onder het Europees gemiddelde.
- Een andere belangrijke graadmeter is hoe de uitgaven aan post zich verhouden tot het besteedbaar inkomen. Nederlandse huishoudens besteden gemiddeld steeds minder aan post (uitgezonderd het bijzondere jaar 2020) en die uitgaven beslaan slechts een fractie van het totale besteedbaar inkomen. Daar komt bij dat Nederland behoort tot de landen waarin mensen de minste tijd hoeven te werken om de kosten van een postzegel terug te verdienen. Tot slot merken we in dit kader nog op dat veel noodzakelijke post, zoals medische post en het inzenden van belastingaangiften, voorzien zijn van een antwoordnummer en dus betaald worden door de ontvanger.
- Alles in ogenschouw nemende is, ondanks de stijging van de UPD-tarieven, de stelling verdedigbaar dat de betaalbaarheid van de UPD in de evaluatieperiode op orde was. Wat niet wegneemt dat dit door een deel van de consumenten en MKB'ers anders kan worden ervaren.

Ontwikkeling van de tarieven

De prijzen van brievenbusproducten die binnen de UPD vallen zijn gestegen in de evaluatieperiode. Figuur 6 toont dat de (postzegel)prijs van het meest zichtbare UPD-product, een binnenlandse brief tot 20 gram, is gestegen van €0,78 in 2017 naar € 0,96 in 2021. Dit komt neer op een prijsstijging van €0,18 (+23%). De postzegelprijs is minder hard gestegen dan in de periode 2013 - 2017, toen de prijs steeg met €0,24 (+44%).⁴⁹

Het basistarief voor het versturen van een brief (tot 20 gram) naar het buitenland is in de evaluatieperiode gestegen van €1,33 naar €1,55. Dit betekent een prijsstijging van in totaal 17 procent.

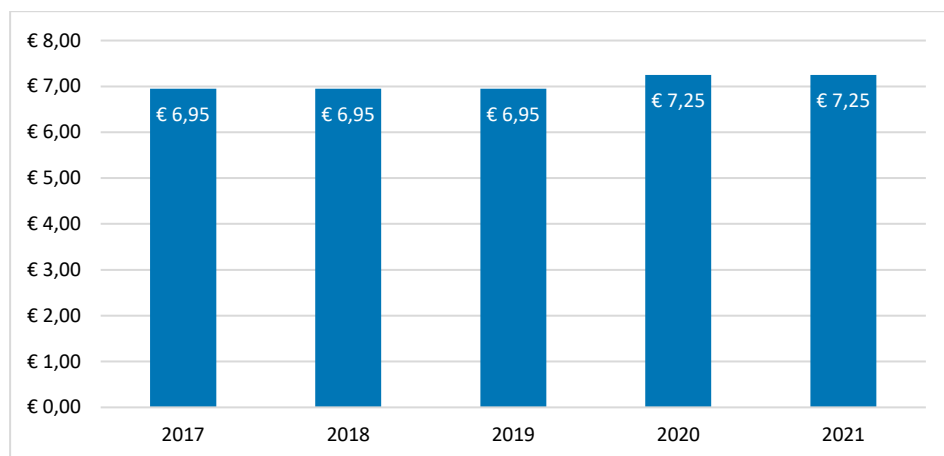


Figuur 6. Ontwikkeling van de tarieven voor het versturen van een brief tot 20 gram.⁵⁰

⁴⁹ KWINK groep en Rebel Group (2017). *Evaluatie Universele Postdienst*.

⁵⁰ PostNL (2016). *Posttarieven 2017*; PostNL (2017). *Posttarieven 2018*; PostNL (2018). *Posttarieven 2019*; PostNL (2019). *Posttarieven 2020*; PostNL (2020). *Posttarieven 2021*.

Het UPD-pakket tarief is in de evaluatieperiode minder sterk gestegen. In figuur 7 is te zien dat PostNL alleen in 2020 de prijs verhoogde voor het versturen van een pakket tot 10 kilogram van €6,95 naar €7,25, oftewel een prijsstijging van 4%.



Figuur 7. Ontwikkeling van het tarief voor het versturen van een pakket tot 10 kilogram.⁵¹

In 2022 zijn de tarieven van de UPD-producten voor het eerst in lang tijd gelijk gebleven.⁵² Dit is volgens PostNL het gevolg van het samenvoegen van de postvolumes van PostNL en Sandd en de incidentele volumestijging van de consumentenpost in 2020 als gevolg van de COVID-19 pandemie.⁵³

Europese vergelijking⁵⁴

Figuur 8 bevat een vergelijking van de tarieven voor het versturen van een binnenlandse brief in 31 Europese landen. Van elk land is het tarief opgenomen van het product met de kortste overkomstduur, in de meeste gevallen is dat bezorging de volgende dag (D+1). Verder zijn vanuit het oogpunt van vergelijkbaarheid de tarieven gecorrigeerd voor koopkracht. De vergelijking maakt duidelijk dat het tarief voor het versturen van een binnenlandse brief in Nederland onder het Europese gemiddelde ligt.⁵⁵ Wat verder opvalt, zijn de uitschieters aan de bovenkant. Een aantal landen, zoals Denemarken, Finland en Italië, hebben ervoor gekozen om van bezorging de volgende dag een premium product te maken. Ze rekenen daarvoor een relatief hoog tarief. Er zijn in die landen goedkopere producten beschikbaar, maar die kennen een lager serviceniveau (bijvoorbeeld bezorging binnen 5 dagen in plaats van de volgende dag). Deze landen zijn geconfronteerd met scherpe volumedalingen en proberen op deze manier de postdienst betaalbaar te houden.

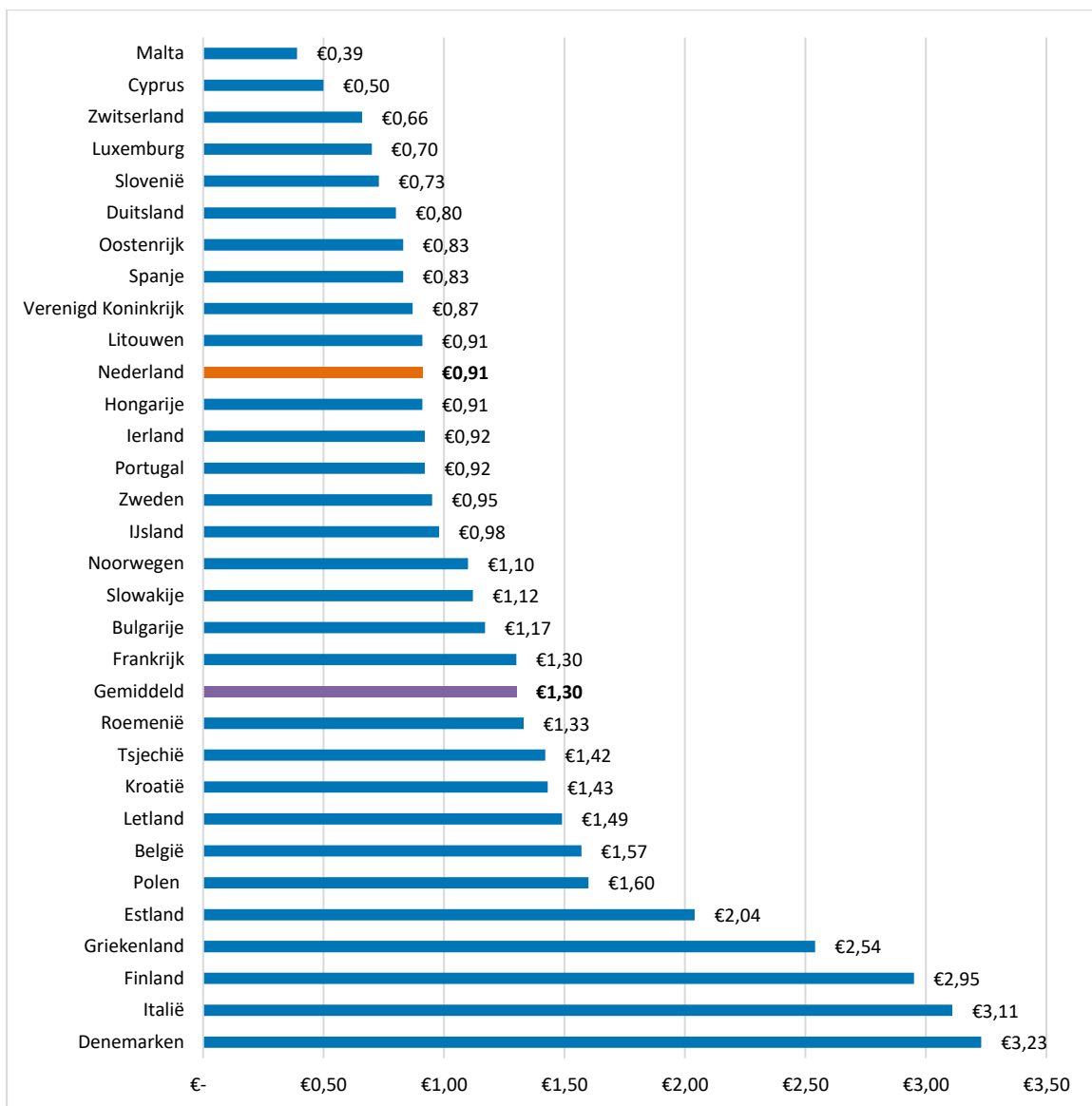
⁵¹ PostNL (2016). *Posttarieven 2017*; PostNL (2017). *Posttarieven 2018*; PostNL (2018). *Posttarieven 2019*; PostNL (2019). *Posttarieven 2020*; PostNL (2020). *Posttarieven 2021*.

⁵² PostNL (2022). *Wijziging tarieven, Per 1 januari 2022*.

⁵³ Persbericht PostNL, *Postzegelprijs blijft in 2022 gelijk*, 28 oktober 2021.

⁵⁴ Naast een vergelijking met tarieven in andere Europese landen zou ook een vergelijking met tarieven op de zakelijke markt kunnen worden gemaakt. De tarieven op de zakelijke markt zijn echter niet eenduidig vast te stellen omdat ze verschillen per aanbieder en aangeboden volume. Afhankelijk van de specifieke strategieën van de verschillende marktpartijen komen de tarieven tot stand. Een eenduidige vergelijking met de tarieven voor enkelstuks post is om deze reden niet te maken.

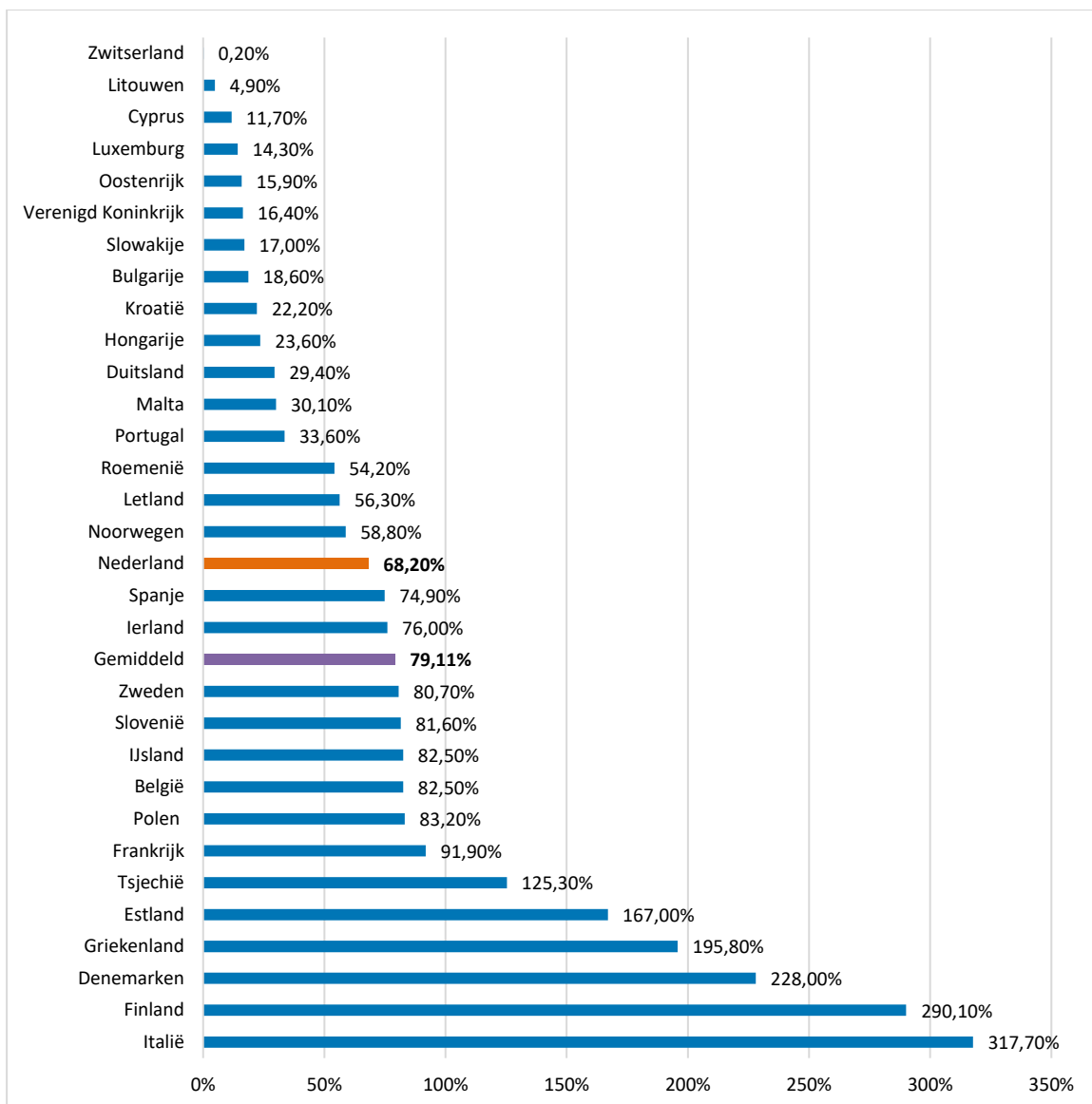
⁵⁵ Dit wil niet meteen zeggen dat de UPD in Nederland efficiënter is georganiseerd dan in andere Europese landen. Nederland heeft in vergelijking met veel andere landen onder andere het voordeel van het hebben van een kleine oppervlakte en een hoge bevolkingsdichtheid, waardoor post gebundeld over relatief korte afstanden vervoert hoeft te worden.



Figuur 8. Europese vergelijking van tarieven voor het versturen van een brief, gecorrigeerd voor koopkracht (2021).⁵⁶

Bij het vergelijken van de tariefontwikkeling tussen 2011 en 2020 op Europees niveau valt op dat de prijs in Nederland net iets minder hard stijgt dan de gemiddelde Europese stijging (68,2 procent in Nederland ten opzichte van een gemiddelde stijging van 79,11 procent). Figuur 9 toont dat Nederland qua tariefstijging in de middenmoot staat.

⁵⁶ Deutsche Post (2021). *Letter prices in Europe*.

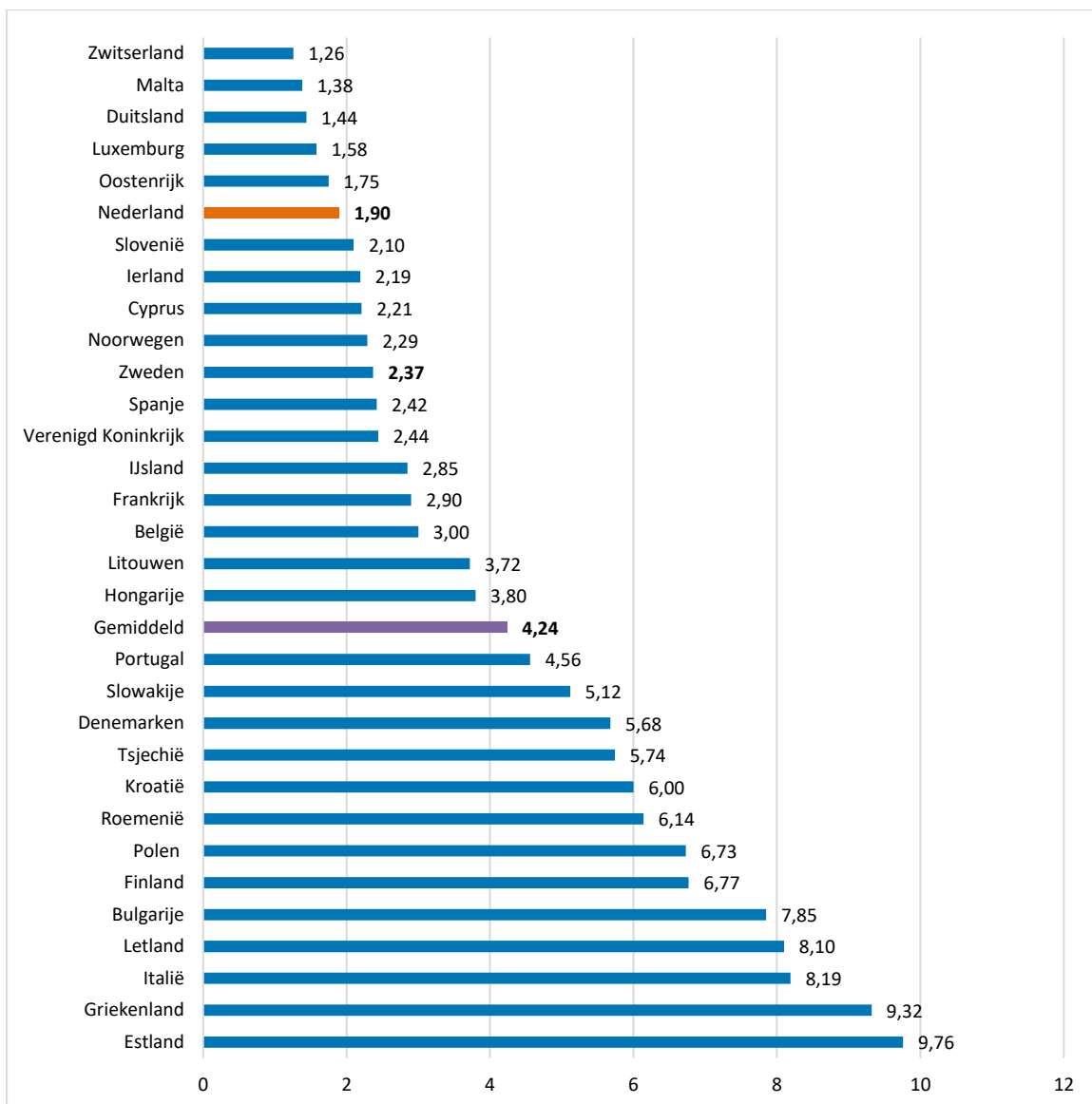


Figuur 9. Europese prijsontwikkeling brievenpost tussen 2011 en 2020, gecorrigeerd voor inflatie.⁵⁷

Terugverdientijd

De Europese Postrichtlijn schrijft voor dat de UPD 'betaalbaar' moet zijn in alle lidstaten van de Europese Unie. Wat betaalbaar is, wordt niet gespecificeerd in de richtlijn. Het is aan de lidstaten om hier op passende wijze invulling aan te geven. Een manier om de betaalbaarheid van de postdiensten in de verschillende landen te vergelijken is door te kijken naar de 'terugverdientijd' (de hoeveelheid tijd die een persoon moet werken om de kosten van een postzegel terug te verdienen). Figuur 10 geeft hier inzicht in. De vergelijking is gebaseerd op het uurloon van een werknemer in de maakindustrie in de verschillende Europese landen. Gemiddeld moest een werknemer in 2021 4,24 minuten werken om de postzegel terug te verdienen. Nederland zit daar met 1,90 minuten ver onder. Dit is op vijf landen na het minste aantal minuten van alle 31 Europese landen. Wordt de terugverdientijd als graadmeter genomen, dan is de UPD in Nederland in vergelijking met andere Europese landen zeer betaalbaar.

⁵⁷ Deutsche Post (2021). *Letter prices in Europe*.



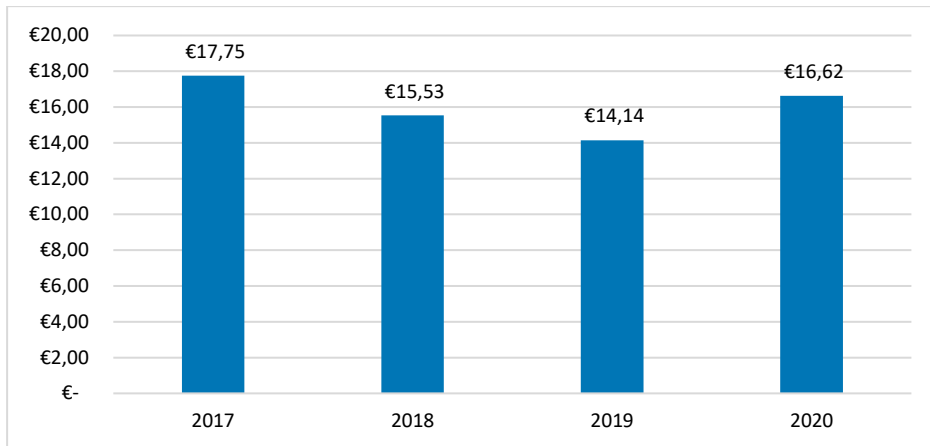
Figuur 10. Europese vergelijking van de tijd (in minuten) die een werknemer in de maakindustrie moet werken om de kosten van het versturen van een brief terug te verdienen (2021).⁵⁸

Jaarlijkse uitgaven aan post per huishouden

Gemiddeld zijn in 2020 ongeveer 16 poststukken verstuurd per huishouden. Hoewel dit er iets meer zijn dan in 2019, waarschijnlijk als gevolg van de COVID-19 pandemie (zie paragraaf 2.1), is over een langere periode bezien sprake van een daling. Het komt neer op een besteding van €16,62 per huishouden in 2020. Dit is 0,044% van het mediaan besteedbaar inkomen van een huishouden.⁵⁹

⁵⁸ Deutsche Post (2021). *Letter prices in Europe*.

⁵⁹ Uitgaande van een mediaan besteedbaar inkomen van een particulier huishouden in 2020 van € 38.000 euro (bron: CBS).



Figuur 11: Gemiddelde uitgaven post per particulier huishouden.⁶⁰

Opvattingen van consumenten en het MKB over de betaalbaarheid van post

Over het algemeen vinden consumenten en het MKB post prijzig. Uit onderzoek blijkt dat bijna driekwart van de consumenten postzegels, met een prijs van €0,96, (zeer) duur vindt.⁶¹ Dit aandeel is niet gestegen sinds 2016, toen de postzegel nog €0,73 kostte. Brievenpost is voor meeste consumenten niet onmisbaar, maar door het fysieke karakter heeft het wel meer emotionele waarde, waardoor men bij persoonlijke gebeurtenissen bereid is ervoor te betalen.

Onder het MKB is de ontevredenheid over de postzegelprijs in dezelfde periode wel toegenomen. Ook bijna driekwart van het MKB vindt de huidige prijs van een postzegel (zeer) duur, maar dit aandeel lag in 2016 met 64% duidelijk lager. Voor MKB'ers die pakketten en post versturen (met name naar het buitenland) kunnen de kosten naar eigen zeggen behoorlijk oplopen.

De prijs van een postzegel is voor zowel consumenten als het MKB het belangrijkste verbeterpunt voor de postdienstverlening. Dit aspect is bovendien in belang toegenomen, aangezien meer consumenten en MKB'ers dit nu als belangrijkste verbeterpunt noemen ten opzichte van 2016.

⁶⁰ Gebaseerd op gegevens uit ACM (2021), *Post- en Pakkettenmonitor 2020* en van CBS.

⁶¹ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD Dienstverlening.*

3.2. Besparingsmaatregelen

Bevindingen

- De aanhoudende volumedalingen dwingen PostNL om continu te blijven zoeken naar mogelijkheden om kosten te besparen. In de evaluatieperiode heeft PostNL verschillende besparingsmaatregelen doorgevoerd. De belangrijkste maatregel, die volgens PostNL zou leiden tot forse besparingen, was het samenvoegen van de postnetwerken van PostNL en Sandd.
- Het is aannemelijk dat de consolidatie heeft bijgedragen aan kostenefficiëntie van de UPD. In de eerste plaats omdat grotere volumes (UPD en niet-UPD) door het netwerk van PostNL gaan. Daarnaast doordat de mix van UPD en niet-UPD post verandert, waardoor er na consolidatie in verhouding minder kosten aan de UPD worden toegerekend. Hoe groot het effect van de consolidatie op kostenefficiëntie precies is, hebben we op basis van de beschikbare informatie niet kunnen vaststellen.
- Het is aannemelijk dat dit een positief effect heeft op de financiële houdbaarheid van UPD en – op termijn – een dempende werking heeft op de tariefruimte en daarmee op de UPD-tarieven. Ook voor het mogelijke effect van de consolidatie op de UPD-tarieven geldt dat we die niet precies hebben kunnen vaststellen.

3.2.1. Samenvoegen van postnetwerken PostNL en Sandd

Aanloop consolidatie PostNL en Sandd

Het ministerie van EZK heeft in 2017 een analyse uitgevoerd van de postmarkt, die leidde tot de conclusie dat structurele maatregelen nodig zijn om de houdbaarheid van de UPD op de langere termijn te kunnen garanderen.⁶² Als vervolg op deze Analyse Toekomst Postmarkt zijn in opdracht van het ministerie van EZK meerdere onderzoeken verricht naar verschillende marktordeningsopties.⁶³ Daarnaast is begin 2018 de Postdialoog gevoerd met bedrijven, overheden en belangenverenigingen. In een advies over de toekomst van de postmarkt, dat naar aanleiding van de Postdialoog in 2018 is opgesteld, werd gesteld dat de consolidatie zou leiden tot een verlenging van de betaalbaarheid en continuïteit van de postdienstverlening.⁶⁴

In februari 2019 heeft PostNL bekend gemaakt Sandd te willen overnemen en hiervan een melding gedaan bij de ACM. In april 2019 heeft de ACM besloten dat voor deze consolidatie een vergunning vereist was. PostNL heeft hierop een vergunningsaanvraag ingediend bij de ACM. De aanvraag is door de ACM beoordeeld op mededingingsaspecten. Op 5 september 2019 heeft de ACM besloten om de vergunning voor de consolidatie te weigeren, op grond van significante mededingingsproblemen die zouden ontstaan op het gebied van postbezorging. De ACM betoogde dat er door de consolidatie praktisch gezien een monopolist zou ontstaan op het gebied van postbezorging, waardoor de consument en zakelijke verzenders van post naar verwachting meer zouden gaan betalen voor de verzending van post. De door PostNL en Sandd opgevoerde efficiëntievoordelen van de overname zouden hier niet tegen opwegen.⁶⁵ Het weigeren van de vergunning zou volgens ACM bovendien niet de uitvoering van de UPD verhinderen.

Op 6 september 2019 heeft PostNL bij de staatssecretaris van EZK een aanvraag ingediend voor een vergunning in het kader van artikel 47 van de Mededingingswet.⁶⁶ Dat artikel biedt de Minister de mogelijkheid om, nadat de ACM een vergunning voor een concentratie heeft geweigerd, die vergunning alsnog te verlenen als er

⁶² Ministerie van EZK (2017). *Analyse toekomst postmarkt, het belang van post in een digitale wereld*.

⁶³ Wijziging Postwet 2009, memorie van toelichting (Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 423, nr. 3.).

⁶⁴ Marjan Oudeman (2018). *Advies Toekomst Postmarkt naar aanleiding van de Postdialoog januari t/m mei 2018*.

⁶⁵ ACM (2019). *Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.*

⁶⁶ PostNL (2019). *Aanvraag artikel 47 in het kader van de voorgenomen consolidatie in de postsector door PostNL en Sandd*.

gewichtige redenen van algemeen belang zijn die zwaarder wegen dan de te verwachten belemmering van de mededinging. PostNL beargumenteert dat de consolidatie van groot belang is voor de waarborging van de postvoorziening, en daarmee ook voor de betaalbaarheid en de houdbaarheid van de UPD. Het samenvoegen van de postnetwerken zou volgens PostNL betekenen dat er een sterk, landelijk postnetwerk ontstaat, waarbij het financieel mogelijk is om vijf dagen per week post te blijven versturen en ontvangen.⁶⁷

De staatssecretaris besluit op 27 september 2019 tot het verstrekken van de vergunning voor de concentratie op grond van artikel 47 van de Mededingingswet.⁶⁸ Door krimp van de postmarkt staat de maatschappelijke functie van de postdienstverlening (UPD en niet-UPD) onder druk. Volgens de staatssecretaris kan door consolidatie de continuïteit van de UPD en de zakelijk post tegen redelijke voorwaarden en tarieven met redelijke arbeidsvoorwaarden voor werkenden in de sector naar verwachting gedurende een aanzienlijk langere periode worden gewaarborgd, zonder dat sprake is van overheidssteun. Ze stelt dat de continuïteit van de UPD afhangt van het voortbestaan van een landelijk dekkend brievennetwerk, waar ook zakelijke partijenpost over wordt verstuurd. Door tegelijkertijd UPD- en niet-UPD-post te bezorgen wordt gebruik gemaakt van schaal- en breedtevoordelen in het netwerk. De concentratie voegt niet-UPD, maar ook UPD-volume toe aan het netwerk van PostNL. Hierdoor dalen de gealloceerde en gemeenschappelijke gezamenlijke kosten voor de UPD per stuk. De redenering is dat dit leidt tot een daling van de tariefruimte van de UPD, waardoor PostNL na de concentratie gemiddeld gezien minder hoge prijzen op de UPD-producten kan hanteren dan zonder de concentratie. Hierdoor wordt de maximale tariefstijging wegens krimpende volumes de komende jaren gematigd. Het alternatief waarbij de vergunning voor de concentratie geweigerd wordt, levert volgens de staatssecretaris een groot risico op een schoksgewijze aanpassing, met mogelijk grote negatieve gevolgen voor de continuïteit, kwaliteit, werkgelegenheid en arbeidsvoorwaarden binnen de postdienstverlening. Wel verbindt de staatssecretaris voorschriften aan de vergunning om eventuele overwinsten in de transitiefase te voorkomen en de toegang van concurrerende postvervoerbedrijven tot het netwerk van PostNL te waarborgen.

In de memorie van toelichting bij de wijziging van de Postwet 2009 wordt ook gewezen op schaalvoordelen als gevolg van de consolidatie door PostNL en Sandd. Hierbij wordt verwezen naar de conclusie in het Advies Toekomst Postmarkt: “de Analyse toekomst postmarkt constateert dat het bij afnemende volumes steeds efficiënter wordt om de brievenbuspost door minder, of zelfs door één aanbieder te laten bezorgen.” Er wordt gesteld dat PostNL door de consolidatie in de voorzienbare toekomst dichter in de buurt komt van de bandbreedte voor het redelijk rendement, waarmee de financiële en operationele continuïteit van het brievennetwerk kan worden geborgd. Daarnaast zou de consolidatie nodig zijn om de betaalbaarheid van UPD-diensten te waarborgen en de afnemers van deze diensten te beschermen.⁶⁹

Samenvoegen netwerken PostNL en Sandd

Op 1 februari 2020 zijn de netwerken van PostNL en Sandd feitelijk samengevoegd. De consolidatie met Sandd heeft volgens PostNL in 2020 een positief effect gehad op de ontwikkeling in zowel volume als omzet van het postbedrijf (UPD en niet-UPD). In het jaarverslag 2020 van PostNL staat vermeld dat de synergievoordelen als gevolg van de netwerkconsolidatie groter zijn gebleken dan verwacht.⁷⁰ Het combineren van de netwerken heeft volgens PostNL geleid tot het optimaliseren van het sorteerproces. Ook leidde de consolidatie tot een grotere kostenefficiëntie. In de financiële verantwoording over de UPD in 2020 wordt toegelicht dat de consolidatie met Sandd met name heeft geleid tot extra niet-tijdkritisch volume. Het aandeel UPD-volume binnen het totale postvolume neemt daardoor af. Dat leidt verhoudingsgewijs tot lagere kosten voor de UPD.⁷¹

⁶⁷ PostNL (2020). *Jaarverslag 2019*.

⁶⁸ Ministerie van EZK (2019). Kamerbrief inzake ‘Artikel 47 besluit inzake de concentratie van PostNL en Sandd’. In april 2021 heeft de staatssecretaris een herzien besluit genomen van dezelfde strekking (Kamerbrief inzake ‘Herzien besluit tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet’).

⁶⁹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2019–2020, 35 423, nr. 3.

⁷⁰ PostNL (2021). *Jaarverslag 2020*.

⁷¹ PostNL (2021). *Financiële Verantwoording Universele Postdienst 2020*.

Naast dat de consolidatie direct tot kostenefficiëntie leidt, kan ook deze ontwikkeling een dempend effect op de UPD-tarieven hebben.

Kostenbesparingen op de UPD door de consolidatie PostNL en Sandd

Onderzoeks- en adviesbureau PwC heeft in 2019 in opdracht van PostNL de verwachte gevolgen voor de UPD van de voorgenomen consolidatie met Sandd in kaart gebracht. PwC concludeerde dat PostNL significante schaalvoordelen zou kunnen realiseren door de volumes van Sandd (UPD en niet-UPD) toe te voegen aan het netwerk van PostNL. PwC becijferde dat door het samenvoegen van de netwerken het UPD-volume met ongeveer 5-10% toeneemt. Hierdoor dalen de directe kosten van de UPD. Daarnaast wordt er veel niet-UPD volume op het netwerk toegevoegd. Berekend is dat de gealloceerde en gemeenschappelijke gezamenlijke kosten voor de UPD per stuk naar verwachting met circa 5-10% zouden afnemen. Hierdoor zou PostNL na consolidatie gemiddeld gezien minder hoge prijzen hoeven hanteren op UPD-producten.⁷²

Of en in welke mate de projecties van PwC zijn uitgekomen, hebben we niet kunnen vaststellen. We beschikken niet over de informatie over werkelijke volumes en besparingen om de gerealiseerde synergie-effecten van de consolidatie te kunnen bepalen. PostNL geeft aan dat de verwachte gevolgen van de consolidatie voor de UPD in de praktijk zijn terug te zien, met daarbij wel de kanttekening dat het moeilijk is om het effect van de COVID-pandemie en de consolidatie met Sandd te scheiden.

Zoals is vastgelegd in de Postregeling 2009, zijn de incidentele kosten die zijn gemaakt om de consolidatie mogelijk te maken in zijn geheel niet ten laste gekomen van de UPD.⁷³

3.2.2. Andere besparingsmaatregelen

Vanwege de voortdurende volumedalingen in het postvervoer streeft PostNL ernaar zijn kostenniveau jaarlijks structureel te verlagen door middel van besparingsprogramma's. Centralisatie is een belangrijk thema binnen deze programma's. PostNL heeft in de evaluatieperiode verschillende besparingsmaatregelen doorgevoerd, zowel in het postnetwerk als binnen de interne organisatie. Net als voor de consolidatie geldt dat voor deze maatregelen betrekking hebben op het totale postdienstverlening en niet specifiek op de UPD.

Voorbeelden van doorgevoerde aanpassingen in het postnetwerk in de evaluatieperiode zijn:

- Het centraliseren van de sorteercentra;
- Het vergroten van de efficiëntie van het sorteerproces door het percentage *automatic sequence sorting* te vergroten (door de implementatie van de codeerregel en de Combibundel);
- Het implementeren van een nieuw bezorgmodel, de *New Mail Route*;⁷⁴
- Het terugbrengen van het aantal dienstverleningspunten en het aantal brievenbussen.⁷⁵

PostNL geeft in de financiële verantwoordingen over de UPD aan dat de besparingsprogramma's leiden tot verdere besparingen op de kosten van de UPD. De besparingen zijn deels het gevolg van de aanpassingen van het netwerk van dienstverleningspunten en brievenbussen.⁷⁶

Verschillende stakeholders uiten hun zorgen over de gevolgen van de besparingen op de kwaliteit van de postdienstverlening (UPD en niet-UPD) en de arbeidsomstandigheden van postpersoneel. Als voorbeeld is

⁷² PwC (2019). *Gevolgen van consolidatie voor de Universele Postdienst*.

⁷³ Postregeling 2009, artikel 7.

⁷⁴ In 2019 stapte PostNL over van een model met meer post op dinsdag, donderdag en zaterdag, naar een model met een gelijkere verdeling van de post. Dit nieuwe model heet de Nieuwe route van de post. PostNL paste het productenaanbod voor niet-24-uurspost aan en bezorgt dit type post over twee opeenvolgende dagen, bijvoorbeeld dinsdag en woensdag of woensdag en donderdag.

⁷⁵ PostNL (2018). *Jaarverslag 2017*. PostNL (2019). *Jaarverslag 2018*. PostNL (2020). *Jaarverslag 2019*. PostNL (2021). *Jaarverslag 2020*.

⁷⁶ PostNL (2018). *Financiële Verantwoording Universele Postdienst*.

genoemd dat continu medewerkers moeten worden ingewerkt als gevolg van reorganisaties. Dit werkt aldus deze organisatie verstorend in het proces.

4. Regulering in de postsector

4.1. Alternatieven op de huidige tariefregulering

Bevindingen

- De financiële houdbaarheid van de UPD komt in de komende jaren mogelijk onder druk te staan. Dit komt door een combinatie van volumedalingen, grenzen aan verdere kostenbesparingen en beperkte mogelijkheden tot tariefverhogingen. Het huidige reguleringsmodel past dan mogelijk minder goed. Hoewel de meningen over het moment waarop dit kantelpunt wordt bereikt verschillen, is het belangrijk om hier goed op voorbereid te zijn.
- Daarbij past een verkenning van andere reguleringssystemen. Er zijn meerdere alternatieven op de huidige tariefregulering van de UPD te bedenken. Elk heeft voor- en nadelen. Naast effect op de financiële houdbaarheid en continuïteit van de UPD, kunnen deze alternatieven ook invloed hebben op het doeltreffendheid van de regulering, administratieve lasten en adaptiviteit. In deze evaluatie hebben we meerdere alternatieven verkend en hierop beoordeeld. Dit moet gezien worden als een aanzet voor betrokken partijen om in gezamenlijkheid verder uit te werken en te waarderen.
- Een eerste gedachtegang is een prijsplafond op specifieke UPD-producten. Deze is erop gericht om de betaalbaarheid van één of meer producten te waarborgen. Welke producten dit voor zou moeten gelden zijn en hoe hoog de maatschappelijk aanvaardbare maximale prijs is, is een politieke keuze. Daarom zou de minister (en niet toezichthouder) hiervoor aan de lat moeten staan.
- In vergelijking met het buitenland lijkt een vorm van nettokostensubsidie van alle onderzochte maatregelen het meest voor de hand te liggen. Dit vermindert niet zozeer de administratieve lasten, maar zorgt wel voor een betaalbare en toekomstbestendige UPD. Het past bij het beeld van de UPD als socialevangnetvoorziening, maar vereist politiek draagvlak. Een nadeel van een nettokostensubsidie is dat de efficiëntieprikkel door de UPD-dienstverlener in mindere mate gevoeld wordt.
- Andere denkbare modellen (met telkens andere doelen) zijn de tariefruimte meerjarig vaststellen (vooral met het doel om de administratieve lasten te verminderen), de tariefregulering beperken tot het rendement of zelfs helemaal de regulering loslaten. Die laatste variant biedt de meeste flexibiliteit maar bevat ook de grootste risico's.
- Gezien de doorlooptijd van de besluitvorming over een eventueel aangepast reguleringskader is het aan te raden om als betrokken partijen nu een gezamenlijk ontwikkeltraject in te zetten. Zo'n traject bestaat uit in ieder geval (1) gezamenlijke *fact finding*, (2) een gezamenlijke inventarisatie van reguleringsopties, (3) wederzijdse transparantie over gepercipieerde voor- en nadelen en (4) het in vertrouwen gezamenlijk zoeken van een voor alle partijen aanvaardbare oplossing. Zo'n traject moet in veilige setting doorlopen kunnen worden, waarbij sprake moet zijn van wederzijds begrip.

In 2009 werd de postmarkt in Nederland geliberaliseerd en is PostNL aangewezen als UPD-verlener. Sindsdien is de marktdynamiek veranderd, vooral onder invloed van krimpende volumes. Het regulerend kader dat destijds is opgesteld, is in de afgelopen 13 jaar op verschillende onderdelen geëvalueerd en waar nodig verder aangepast aan de nieuwe situatie. Door de aanhoudende krimp in postvolumes, die naar verwachting ook de komende jaren onverminderd doorzet, wordt de vraag steeds actueler of het huidige reguleringskader nog wel passend is.

In het kader van deze evaluatie is ons gevraagd te verkennen in hoeverre de huidige UPD-tariefregulering nog past bij de veranderde situatie op de postmarkt en welke theoretische alternatieven op de huidige UPD- (tarief)regulering denkbaar zijn, hoe ze aansluiten bij de verwachte toekomstscenario's voor de post- en pakkettenmarkt en ze kwalitatief te beoordelen. We beschrijven in deze paragraaf achtereenvolgens wat het doel is van de huidige tariefregulering en hoe deze werkt, waar het regulerend kader nu of in de toekomst knelt (ofwel kan gaan knellen), en wat mogelijke alternatieven zijn.

In 2020 deed Rebel Group onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009.⁷⁷ De focus lag hierbij op eventuele aanpassingen *binnen de bestaande systematiek*, zoals de invoering van meer tariefmandjes of het toevoegen van een efficiencyfactor in de jaarlijkse berekening van de aanvullende tariefruimte. In deze UPD-evaluatie is het de bedoeling om alternatieven *buiten de bestaande systematiek* te verkennen en op waarde te schatten.⁷⁸

Het hoe en waarom van UPD-tariefregulering

De UPD is een plicht, geen exclusief recht. In theorie kunnen andere ondernemingen dan PostNL ook delen van de UPD verzorgen. Bij voldoende concurrentie zou de betaalbaarheid van de UPD, één van de drie belangen die wordt beschermd door regulering, als vanzelf gewaarborgd kunnen zijn. In de praktijk is deze concurrentie echter niet of nauwelijks aanwezig (of nog te verwachten, in een markt met aanhoudende volumedaling) en is er een noodzaak om de tarieven te reguleren die PostNL voor de UPD-dienstverlening mag vragen. Deze tariefregulering heeft twee doelen: 1. de UPD betaalbaar houden en 2. concurrentievervalsing op de niet-UPD-markten door niet geoorloofde kruissubsidiëring voorkomen.

De regels rondom tariefregulering voor de UPD zijn grotendeels in de Postregeling 2009 vastgelegd. De UPD-tarieven moeten op onderliggende kosten gebaseerd zijn. Aangezien in het logistieke netwerk van PostNL geen onderscheid wordt gemaakt tussen UPD en niet-UPD (maar alleen tussen post en pakketten), moet PostNL haar kosten via rekenregels toedelen aan UPD-diensten en niet-UPD-diensten. Het kostentoerekeningsysteem (hierna: KTS), zoals opgenomen in de Postregeling 2009, bepaalt hoe dit alles moet gebeuren. Ook geldt er een maximaal toegestaan rendement op de UPD van 9% op de omzet (*return on sales*).⁷⁹ Voorheen lag dit op een maximum van 10%.

De UPD-tariefregulering werkt in grote lijnen als volgt:

- In de huidige systematiek stelt de ACM een tariefruimte vast, waarbinnen PostNL de eigen tarieven kan bepalen. De tariefruimte is dus niet hetzelfde als de daadwerkelijke tarieven. Als in enig jaar de tariefruimte stijgt, kunnen de tarieven in theorie ook gelijk blijven of zelfs dalen. PostNL zet de UPD-tarieven op een hoogte waarmee ze haar omzet verwacht te maximaliseren.
- De tariefruimte wordt vastgesteld voor één zogenaamd "mandje". Hierin zitten de meeste UPD-producten. Het maximaal toegestaan rendement geldt ook voor dit gehele mandje.
- Er zijn twee onderdelen van de tariefruimte. De *basistariefruimte* wordt eenmalig vastgesteld, zoals is gebeurd in 2015. Daarvoor moet PostNL informatie aan de ACM verstrekken over de manier waarop het KTS is opgezet. De *basistariefruimte* wordt alleen opnieuw berekend als de ACM "heeft vastgesteld dat het kostentoerekeningsysteem van de verlener van de universele postdienst niet voldoet aan de in de artikelen 7 tot en met 7d gestelde eisen, of de verlener van de universele postdienst zijn kostentoerekeningsysteem wijzigt of heeft gewijzigd" (Postregeling, art. 14a). Ieder jaar wordt daarbovenop ook *aanvullende tariefruimte* bepaald. In de aanvullende tariefruimte wordt gecorrigeerd voor volumeontwikkelingen, inflatie, de verhouding van vaste kosten en eventueel

⁷⁷ Rebel Group (2020). *Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009*.

⁷⁸ Dat betekent dat we bijvoorbeeld een aanpassing zoals het introduceren van een 'Z-factor' in de formule voor het berekenen van de tariefruimte ook niet onderzoeken in deze evaluatie, omdat dit in de bestaande systematiek thuishoort. De Z-factor is een theoretische manier om in de berekening van de tariefruimte ook, naast bijvoorbeeld inflatie, te corrigeren voor het effect van volumedaling op (stijgende) variabele kosten.

⁷⁹ Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stcrt-2021-44281.html>.

overrendement dat PostNL op de UPD heeft behaald. In jaar T wordt de aanvullende tariefruimte voor jaar T+1 bepaald, op basis van gegevens uit jaar T-1.

- Na het jaarlijks vaststellen van de aanvullende tariefruimte moet PostNL de voorgestelde tarieven aan de ACM voorleggen ter goedkeuring. De ACM controleert of het gewogen gemiddelde tarief binnen de totale toegestane tariefruimte past en neemt een tariefbesluit.

In hoeverre past de tariefregulering bij de huidige en toekomstige situatie op de postmarkt?

De postsector heeft, als gevolg van met name de digitalisering van communicatiestromen, te maken met een continue daling van volumes. Dit kan PostNL deels opvangen door een combinatie van ingrepen in de bedrijfsvoering en verhoging van tarieven. Beide maatregelen kennen echter een grens. Kostenbesparingen zijn op enig moment niet meer mogelijk, omdat een landelijk dekkend netwerk met zekere kwaliteit in stand gehouden moet worden. Tariefverhogingen zijn op enig moment niet meer mogelijk, omdat er dan sprake is van versterkte substitutie naar digitale communicatievormen en de vaste kosten van PostNL over een steeds kleiner volume uitgesmeerd worden. Dat laatste staat nog los van de betaalbaarheid van individuele postdiensten. Een postzegelprijs van bijvoorbeeld twee euro zal het grootste deel van de bevolking misschien wel kunnen betalen, maar niet willen betalen. Zoals eerder in dit rapport benoemd is de verhouding tussen postzegelprijs en inkomen in Nederland op dit moment relatief gunstig.

Deze beperkingen aan de bijsturingsmogelijkheden leiden tot een risico voor de financiële houdbaarheid, en daarmee continuïteit, van de UPD. De tariefregulering biedt de UPD-dienstverlener weliswaar de theoretische ruimte voor verdere tariefverhogingen en daarmee een redelijk rendement, maar deze ruimte kan op enig moment praktisch niet worden benut. De beleidsmatige uitdaging is dan dat de Rijksoverheid een privaat bedrijf moeilijk kan verplichten om een structureel verlieslatende dienst uit te (blijven) voeren. Voor alle duidelijkheid: uit dit onderzoek is niet gebleken dat het kantelpunt van een financieel onhoudbare UPD is bereikt of onmiddellijk aanstaande is. Door de consolidatie van PostNL en Sandd, en door het (incidentele) gunstige volume-effect van de COVID-19 pandemie, is het moment eerder nog een aantal jaar uitgesteld. Partijen verschillen ook van mening over wanneer dit punt wordt bereikt. Waar de ACM in haar concentratiebesluit stelt dat PostNL zonder overname van Sandd de uitvoering van de UPD *'de komende jaren onder economische aanvaardbare omstandigheden kan blijven uitvoeren'*⁸⁰, schrijft de voormalig staatssecretaris van EZK: *'zonder de concentratie met Sandd zou het rendement van het postbedrijf van PostNL ruim onder de bandbreedte voor het redelijk rendement van een postbedrijf uitkomen'*.⁸¹

Dat er op termijn een risico voor de financiële houdbaarheid gaat ontstaan bij aanhoudende volumedalingen, lijkt niet te worden betwist. Het is vooral een verschil van inzicht over de snelheid waarmee dat punt wordt bereikt. Het is in het gezamenlijke belang van de Rijksoverheid en PostNL om dit risico te mitigeren. Voor het Rijk is het belangrijk om te borgen dat postdiensten als maatschappelijke voorziening overal in Nederland beschikbaar blijven. Voor PostNL is het belangrijk om diensten aan te kunnen blijven bieden met een positief verdienmodel. De vraag is of het huidige reguleringsmodel voldoet om deze belangen te borgen. Die vraag kunnen we in dit evaluatieonderzoek niet objectief beantwoorden. Wel constateren we dat het onderzoek naar, de voorbereidingen van, de besluitvorming over en de implementatie van een nieuw reguleringsmodel zeker jaren zal duren.

Naast de geschetste strategische uitdaging rondom de regulering van de UPD *als geheel* zien we ook een aantal aandachtspunten over regulering van *tarieven* in het bijzonder. Uit het onderzoek blijkt dat bij verschillende stakeholders – in verschillende mate van gevoelde urgentie – drie aandachtspunten zijn. Deze hebben allemaal betrekking tot de operationele werking van de tariefregulering. In volgorde van urgentie:

⁸⁰ ACM (2019). *Concentratiebesluit PostNL-Sandd*.

⁸¹ Ministerie van EZK (2021). Kamerbrief inzake *'Herzien besluit tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet'*.

- Tariefregulering is mogelijk maar **deels doeltreffend**. Dat kan op twee manieren: de betaalbaarheid van de UPD is onvoldoende geborgd (bij verder dalende volumes zullen de resterende gebruikers steeds hogere tarieven moeten betalen voor het versturen van post) of het risico op ongeoorloofde kruissubsidiëring is niet volledig uit te sluiten. In deze evaluatie hebben we gefocust op de eerste invulling: betaalbaarheid van de UPD. Maatregelen die mogelijk tot een lager risico op ongeoorloofde kruissubsidiëring kunnen leiden moeten voornamelijk gezocht worden in een beter werkende kostentoerekeningssystematiek. Dat heeft Rebel Group (2020) al onder de loep genomen en valt buiten de scope van deze evaluatie.
- De huidige systematiek is **weinig adaptief**, omdat de aanvullende tariefruimte op basis van gegevens van twee jaar terug bepaald wordt. Volumefluctuaties werken dus vertraagd door in de tarieven en tarieven reflecteren niet de meest actuele marktcondities. Wanneer er jaar op jaar sterk fluctuerende postvolumes zijn (zoals als gevolg van de COVID-19 pandemie), wordt het des te belangrijker dat de tarieven hier snel op kunnen reageren. Overigens zien we momenteel geen reden om te veronderstellen dat vaker onverwachte volumeschokken zullen optreden, maar we kunnen dit ook niet uitsluiten.
- Er ontstaan hoge **administratieve lasten** aan zowel de kant van PostNL als ACM om ieder jaar op een goede manier de aanvullende tariefruimte te (laten) bepalen.⁸² De vraag is of dit (nog) proportioneel is in een situatie waarbij huishoudens jaarlijks een steeds lager aantal brieven versturen en dus een steeds lager deel van hun inkomen aan postdiensten besteden. Anders gezegd: in een krimpmarkt als deze wegen de administratieve lasten op enig moment niet meer op tegen de voordelen van tariefregulering.

Wat zijn denkbare alternatieven?

Hieronder hebben we een schets opgenomen van mogelijke alternatieven voor de huidige (tarief)regulering. Sommige alternatieven hebben een logische samenhang en worden als bundel gepresenteerd. In de bijlage lichten we de alternatieven apart nader toe. Voor onze verkenning hebben we meerdere studies uit binnen- en buitenland bestudeerd. We hebben dit aangevuld met eigen ideeën en ze vervolgens getoetst in gesprekken. Daarna hebben we een eerste beoordeling voor de voor- en nadelen gedaan. De beoordeling was langs de meetlat van het risico op een financieel onhoudbare UPD en de genoemde operationele aandachtspunten – deels doeltreffend, weinig adaptief hoge administratieve lasten. Daarna hebben we een inschatting gemaakt bij welk type (strategisch) toekomstbeeld elk alternatief aansluit.

Belangrijke notie is dat we ons hebben toegelegd op het analyseren van (tarief)reguleringsmodellen. Uiteraard zou een versobering van de UPD door bijv. het verkleinen van de UPD-scope of door het aanpassen van kwaliteits- of toegankelijkheidsnormen ook het beoogde effect kunnen hebben, vooral waar het gaat om de betaalbaarheid van de UPD. Maar dit valt buiten de scope van deze evaluatie. Ook het vermelden waard is dat we bij geen van de maatregelen een toets hebben gedaan op de juridische haalbaarheid.

De maatregelen hieronder zijn niet gelijksoortig, ze doelen op het wegnemen van telkens andere (gepercipieerde) problemen. Per maatregel geven we aan wat het primaire doel zou zijn. Ten slotte: de maatregelen staan helemaal niet los van elkaar. Het is mogelijk om tot logische combinaties van maatregelen te komen.

Alternatief 1: Prijsplafond op één of meer UPD-producten

Dit alternatief gaat over een maximale prijs voor bepaalde UPD-producten. Daarmee wordt de **betaalbaarheid** geborgd van producten die een “sociale vangnetfunctie” hebben (zoals rouwpost). Welke producten dit zijn en

⁸² Geschat is dat Europese toezichthouders gemiddeld 15% van hun budget in de postsector (dat is dus wel breder dan alleen de UPD) aan tariefregulering kwijt zijn. Zie: WIK-Consult (2021). *User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework*.

hoe hoog de maatschappelijk aanvaardbare maximale prijs is, is een politieke keuze. Een prijsplafond zou dan ook door de minister vastgesteld moeten worden en niet, zoals nu bij de tariefruimte, door de toezichthouder.

Doordat een kostentoerekeningssystematiek voor de producten met prijsplafond niet meer nodig is, kunnen de administratieve lasten dalen. Maar hier staan ook nadelen tegenover. Ten eerste beperkt het plafond de mogelijkheid om kosten te verhalen op de betreffende producten. Hierdoor stijgen de prijzen van producten zonder plafond. Ten tweede, in het verlengde hiervan, kan een prijsplafond bedrijfseconomisch nadelig zijn indien kosten (vanwege concurrentie of substitutie) niet volledig verhaald kunnen worden op andere diensten. In dat geval stijgt het continuïteitsrisico voor de UPD.

Alternatief 2: Nettokostensubsidie

Dit alternatief doelt op het borgen van de **financiële houdbaarheid** en bevat het betalen van een vergoeding voor het uitvoeren van de UPD-diensten. De vergoeding wordt uitbetaald door de overheid of vanuit een compensatiefonds dat gevuld wordt door een heffing op postproducten. De UPD-dienstverlener ontvangt deze vergoeding op basis van de netto kosten die volgen uit de UPD-verplichting, hetzij forfaitair (middels een vast bedrag per jaar), hetzij per poststuk. Doel van deze maatregel is het beschermen van de betaalbaarheid én de financiële houdbaarheid UPD: doordat een derde 'variabele' naast kostenbesparingen en tariefverhogingen wordt geïntroduceerd, hoeven de tarieven niet naar een niveau te stijgen waarbij er te veel substitutie optreedt. Het marktrisico komt daarmee feitelijk bij de subsidieverstrekker terecht. De 'pijn' wordt breder gedeeld, bijvoorbeeld door alle belastingbetalers. Andersom wordt hierdoor wel de efficiëntieprikkel voor de UPD-dienstverlener significant kleiner.

De te vergoeden netto kosten moeten objectief bepaald kunnen worden, mede om staatssteunrechtelijke redenen. Daardoor ontstaat er ten opzichte van nu geen voordeel qua administratieve lasten. Een nettokostensubsidie is – zuiver naar de financiële houdbaarheid kijkend – wel het beste systeem om de continuïteit van UPD-diensten te borgen, zolang de politiek en de belastingbetalers bereid zijn om deze diensten te subsidiëren.

Overigens biedt de voorgestelde wijziging van de Postwet geen ruimte om structureel een nettokostensubsidie aan de UPD-verlener te verstrekken. In de memorie van toelichting bij de wet is beschreven dat het niet noodzakelijk is om de Postwet hierop aan te passen, omdat het op basis van de Awb al mogelijk is incidentele subsidies te verlenen.⁸³ Een incidentele subsidie kan wel meerjarig (voor maximaal vier jaar) worden vastgesteld. Na deze periode ontstaat een nieuw weegmoment, en kan het alsnog zinvol zijn om een structureel systeem van nettokostensubsidie wettelijk te verankeren.

Alternatief 3: Uitsluitend reguleren rendement

In dit alternatief worden de **administratieve lasten** beperkt; de tariefruimte wordt niet meer ex ante gereguleerd en er vindt er geen toets op tarieven plaats. Wel wordt ex post het maximum rendement gehandhaafd. In jaren waarin een overrendement op de UPD wordt behaald, dient deze gestort te worden in een egalisatiereserve. In jaren met een slecht rendement kan dit worden aangevuld uit dezelfde reserve. Het doel hiervan is het verlagen van de administratieve lasten én tegelijkertijd het vergroten van de mogelijkheid voor de UPD-dienstverlener om omzet-maximaliserende tarieven te hanteren. Daar staat tegenover dat ook hier nog kostentoerekening aan de orde is, om het rendement objectief te kunnen bepalen. De administratieve lasten dalen dus niet per se.

Alternatief 4: Meerjarig tariefruimte vaststellen

Bij dit alternatief, dat eveneens doelt op een verlaging van de **administratieve lasten**, wordt de tariefruimte niet ieder jaar opnieuw vastgesteld, maar in één keer voor meerdere jaren, op basis van een meerjarige

⁸³ Wijziging Postwet 2009, memorie van toelichting.

business case. Op basis van die business case worden afspraken gemaakt over het delen van risico's tussen dienstverlener en de overheid. Per jaar dient verklaard te worden hoe en waarom de kosten en opbrengsten in de praktijk afwijken; na bijvoorbeeld vijf jaar volgt een herijking van de business case.

Voor dit alternatief is een compensatiemechanisme achteraf nodig, voor de situatie van (sterk) afwijkende volumeontwikkeling. In beginsel kan er sprake zijn van een besparing op administratieve lasten, maar als risico's gedeeld worden, ontstaan er wel extra administratieve lasten bij het bepalen van oorzaken voor tegenvallers. Ook is dit systeem minder adaptief bij onvoorziene omstandigheden. Het vereist daarom een stabiel en betrouwbaar beeld van toekomstige volumes.

Alternatief 5: Loslaten tariefregulering

Bij dit meest vergaande alternatief worden alle regels rondom tariefregulering afgeschaft. Het doel hiervan is om de **administratieve lasten** fors te verlagen en veel flexibiliteit voor PostNL te bieden. De impliciete veronderstelling hierbij is dat er in de huidige marktomstandigheden (krimpende volumes) een economische prikkel voor PostNL bestaat met dezelfde werking als de tariefregulering. Met andere woorden: de klanten houden PostNL scherp, dus hoeft de ACM dat niet te doen. Dit is wel een veronderstelling waarover de meningen uiteen zullen gaan. Er staat namelijk een risico tegenover dat PostNL haar marktpositie gebruikt voor hogere tarieven, ten koste van de betaalbaarheid, waar geen substitutiediensten beschikbaar zijn. Het alternatief is vooral passend bij een situatie we als maatschappij tenderen naar het steeds minder versturen van post, tot een niveau dat we bijna alle communicatie digitaal doen, omdat de voordelen van tariefregulering in dat geval voor een te kleine groep gebruikers nog gelden.

Governance: een gezamenlijke ontwikkeltraject

We hebben het eerder in deze paragraaf gehad over het risico op een financieel onhoudbare UPD, dat vroeger of later kan materialiseren. Om toekomstige risico's voor te zijn, is het belangrijk om nu een gezamenlijk (ontwikkel)traject van betrokken partijen in te zetten. Zo'n traject bestaat uit in ieder geval (1) gezamenlijke *fact finding*, (2) een gezamenlijke inventarisatie van reguleringsopties, (3) wederzijdse transparantie over gepercipieerde voor- en nadelen en (4) het in vertrouwen gezamenlijk zoeken van een voor alle partijen aanvaardbare oplossing. Zo'n traject moet in veilige setting doorlopen kunnen worden, waarbij sprake moet zijn van wederzijds begrip voor zowel bedrijfsvertrouwelijkheid en beursgevoeligheid als voor de noodzaak voor transparante besluitvorming en het afleggen van politieke verantwoordelijkheid.

4.2. Benodigde informatie voor toekomstige afweging

Bevindingen

- Onderdeel van de UPD-evaluatie is een advies over welke informatie op zijn minst nodig is als onderdeel van een afwegingskader over de toekomstige inrichting van de UPD. We zien drie doelen voor een verbeterde informatievoorziening aan het ministerie van EZK (en de Tweede Kamer): nauwere monitoring van *publieke belangen* (kwaliteit, toegankelijkheid, betaalbaarheid), tijdig zicht op *dreigende verlieslatende UPD*, beter beeld van ontwikkelingen aan *vraag- en aanbodzijde* met impact op de UPD.
- Publieke belangen: de informatie om kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD te beoordelen is grotendeels aanwezig. Vanwege de druk op de kwaliteit kan er reden zijn om dit in meer detail te gaan monitoren. Gegeven het bijzondere effect van COVID-19 én de overname van Sandd, is het raadzaam zijn om een volgende evaluatie over niet langer dan drie jaar uit te laten voeren, met een vooruitblik op de verwachte financiële houdbaarheid en continuïteit van de UPD op korte termijn.

- Dreigende verlieslatende situatie: om het early warning system zoals bedoeld in het nieuwe artikel 23a van de Postwet nog beter te laten werken, kan het zinvol zijn om meer indicatoren regelmatig te delen tussen PostNL en het ministerie van EZK, met name waar deze indicatoren reeds beschikbaar zijn binnen de bedrijfsvoering van PostNL. Verder is het zinvol om een structurele dialoog te organiseren over de kansen en risico's als gevolg van marktontwikkelingen, en hoe die kunnen ingrijpen op de UPD.
- Vraag- en aanbodzijde: om straks een goede keuze te maken voor een nieuw reguleringsmodel, zou het kunnen helpen om nu al meer inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de vraag naar en aanbod van post- en gerelateerde bezorgdiensten.
- Naast de huidige stroom aan reguleringsinformatie tussen de ACM en PostNL, zou het ministerie er ook goed aan doen een continue uitwisseling van beleidsinformatie met PostNL in te richten. Omdat een noodzakelijke keuze over herinrichting van de UPD steeds dichterbij komt, neemt ook het belang hiervan toe. Dit is in eerste instantie een gescheiden informatiestroom. Bij het delen van beleidsinformatie die aan het ministerie van EZK beschikbaar is gesteld met de Tweede Kamer, moet er steeds een goede afweging zijn tussen het belang van die informatie voor Kamerleden en de mogelijke beursgevoeligheid. Voor een goede besluitvorming over toekomstige marktordening en regulering geldt dat 'informatie in vertrouwen delen' de voorkeur heeft boven 'informatie niet delen'.

Met de blijvend dalende postvolumes en druk op de financiële houdbaarheid van de UPD, komt een keuze over de herinrichting van de UPD steeds dichterbij. Voor deze UPD-evaluatie is ons gevraagd te adviseren welke informatie op zijn minst nodig is als onderdeel van een afwegingskader over de toekomstige inrichting van de UPD. Dit kan zowel gaan over openbare gegevens als inzichten uit verder onderzoek en (concurrentiegevoelige) informatie waar PostNL en eventueel de ACM over beschikken. Ook is de vraag gesteld in hoeverre deze informatie nu beschikbaar is of komt (na beoogde aanpassing van de Postwet). De analyse van de huidige en toekomstige informatievoorziening volgt in deze paragraaf. Onze analyse is gedaan vanuit het perspectief 'wat wenselijk is' en niet 'wat mogelijk is'. Het kan zijn dat bepaalde informatie niet met de regelmaat of op het detailniveau beschikbaar is als wenselijk wordt geacht, of dat beursgevoeligheid het delen van de informatie in de weg staat.

Huidige informatieverplichting PostNL

PostNL is als UPD-verlener verplicht zich te committeren aan de eisen rondom kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid die uit de wet- en regelgeving voortkomen. Ter verantwoording van haar activiteiten moet PostNL periodiek informatie verschaffen aan de toezichthouder, de ACM. De geldende informatieverplichting volgt uit een combinatie van de Postwet, het Postbesluit en de Postregeling. Bovendien kan de ACM op basis van de Instellingswet Autoriteit Consument en Markt alle informatie opvragen aan marktpartijen die zij nodig acht voor de uitvoering van haar taken.

Hieronder lichten we de belangrijkste informatieverplichtingen van PostNL aan de ACM toe. Deze informatie is niet openbaar beschikbaar. Maar in de 'Regeling Gegevensuitwisseling ACM en ministers' is wel geregeld dat het ministerie van EZK beschikking kan krijgen over rapportages die PostNL aan de ACM verstrekt. De minister van EZK heeft zelf ook de bevoegdheid om rechtsreeks bij PostNL informatie op te vragen.⁸⁴

Kwaliteit

Artikel 16 lid 5 van de Postwet bevat de UPD-verplichting van een vijfdaagse collectie en bezorging (zesdaags voor rouw- en medische post). De norm voor de overkomstduur staat beschreven in artikel 4a van het Postbesluit. De Postregeling (artikel 10) beschrijft hoe dat verantwoord moet worden: PostNL is verplicht

⁸⁴ Artikel 39 lid 1, Postwet 2009.

jaarlijks een rapportage aan de ACM aan te leveren met daarbij de gerealiseerde overkomstduur – gemeten door een onafhankelijke derde partij – en toelichting op de meetmethodiek en uitkomsten.

Toegankelijkheid

Het Postbesluit beschrijft de normen voor de beschikbaarheid van brievenbussen en dienstverleningspunten. Naast de spreidingsnormen (zie hoofdstuk 3.1.2.) geldt dat elke brievenbus herkenbaar, bereikbaar en in goede staat zijn (artikel 8 lid 1, Postbesluit). Artikel 9 van de Postregeling schrijft voor dat de UPD-verlener in de jaarlijkse rapportage aan de ACM het aantal dienstverleningspunten (einde van ieder kwartaal), de spreiding over Nederland en de gehanteerde rekenmethode opneemt.

Betaalbaarheid

De tarieven voor de UPD moeten uniform, op kosten gebaseerd, non-discriminatoir en transparant zijn (artikel 24 lid 2 Postwet). Er gelden echter geen objectief meetbare indicatoren voor de betaalbaarheid. Op grond van artikel 11 van de Postregeling dient PostNL jaarlijks een financiële verantwoording bij de jaarrapportage aan de ACM te verstrekken, met daarin:

- De daadwerkelijke kosten van de UPD (waarvoor de toerekeningsregels in artikel 7 beschreven staan);
- Volumes UPD en volumes niet-UPD;
- Het behaalde rendement op de UPD;
- Gezamenlijke en gemeenschappelijke kosten, toerekening ervan aan de UPD en onderbouwing bij die toerekening;
- Aansluiting van gegevens op de jaarrekening van de UPD-verlener;
- Toelichting factoren met veel invloed op kosten en rendement;
- Overzicht van kosten die niet meebewegen met de UPD-volumes;
- Als aparte bijlagen: de jaarrekening en het jaarverslag over het jaar waar de financiële verantwoording betrekking op heeft.

De ACM gebruikt deze informatie om jaarlijks de aanvullende tariefruimte vast te stellen. Een tariefbesluit over de door PostNL voorgestelde tarieven is gebaseerd op de informatieverplichting uit artikel 16 van de Postregeling: voorgestelde tarieven voor de verschillende UPD-diensten, volumes en volumeaandelen van deze diensten en een accountantscontrole.

Uitbreiding informatieplicht

In het wetsvoorstel voor wijziging van de Postwet van 30 maart 2020 zitten meerdere artikelen die extra eisen stellen aan informatieverstrekking door PostNL. Hier gaan we kort op in. De wijzigingen richten zich op een tijdige en adequate informatievoorziening aangaande de financiële houdbaarheid van de UPD, waarmee het ministerie van EZK beter op de hoogte raakt en sneller kan handelen als de UPD financieel onhoudbaar dreigt te worden.

Financiële bestendigheid

Toevoeging van artikel 22a aan de Postwet is bedoeld om te voorkomen dat PostNL financiële handelingen zou verrichten die ten koste gaan van noodzakelijke investeringen in de UPD. Het nieuwe wetsartikel schrijft in essentie voor dat PostNL voldoende werkkapitaal beschikbaar houdt om haar UPD-taken naar behoren uit te kunnen voeren. Het nieuwe artikel 22d lid 3 meldt dat als PostNL niet langer aan deze verplichting kan voldoen, ze de ACM hiervan op de hoogte brengt en tijdig een herstelplan oplevert over hoe het financieel beheer te verbeteren. Op grond van het nieuwe artikel 22d lid 6 informeert de ACM de minister van EZK over het bestaan van zo'n herstelplan. Daarmee krijgt de ACM een signalerende functie richting het ministerie over knelpunten in de uitvoering van de UPD.

'Early warning system'

Artikel 23 van de Postwet krijgt een derde lid toegevoegd dat de UPD-verlener opdracht geeft, bij de jaarlijkse rapportage aan de ACM, ook een schets te geven van actuele en toekomstige ontwikkelingen die van belang zijn voor de continuïteit voor de uitvoering van de UPD. De nadruk ligt hierbij op de financiële aspecten van de UPD-dienstverlening, zo blijkt uit de Memorie van Toelichting bij wijziging van de Postwet.

Het nieuwe artikel 23a is als het ware een *early warning system* voor de situatie dat de UPD onhoudbaar dreigt te worden. Het verplicht PostNL tijdig een melding te doen bij de minister van EZK als de continuïteit van de UPD in gevaar komt en dit te onderbouwen. Het ministerie kan naar aanleiding hiervan onderzoeken welke maatregelen nodig zijn om de continuïteit te borgen en deze maatregelen invoeren. Met als ultiem doel om te voorkomen dat de UPD-aanwijzing ingetrokken zou moeten worden.

Welke informatie is (nog meer) nodig?

We zien drie doelstellingen voor een verbeterde informatievoorziening aan het ministerie en de Tweede Kamer over de toekomst van de UPD:

1. Informatie voor reguliere monitoring van de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid
2. Tijdig zicht op een dreigende verlieslatende situatie (*early warning system*)
3. Een goed beeld van (ontwikkelingen aan) de vraag- en aanbodzijde met impact op de UPD

Doel 1: monitoring kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid

De huidige informatieverplichting van PostNL aan de ACM kent een jaarlijks interval. Er is een mogelijkheid om rapportages uit te wisselen tussen de ACM en de minister van EZK, maar dat is geen automatisme. Bepaalde indicatoren zouden vanuit de bedrijfsvoering van PostNL regelmatig beschikbaar moeten zijn (zo niet op real-time basis) en voor de beleidsmakers handig zijn om in te zien. Daarbij denken we in eerste instantie aan de volumes en volumeaandelen van verschillende diensten binnen de UPD (rouwpost, medische post, brievenbuspakketjes etc.). PostNL dient de volumes en volumeaandelen van de verschillende UPD-diensten jaarlijks bij de ACM aan te leveren voor het nemen van een tariefbesluit. Het zou voor het ministerie waardevol zijn om die informatie ook standaard te ontvangen, om de volumeontwikkeling van de UPD nauwkeuriger (gedifferentieerd) te kunnen volgen. Over het verder monitoren van de *betaalbaarheid* gaan we hieronder in, waar we het tweede informatiedoel behandelen.

Uit deze UPD-evaluatie volgt dat er op het gebied van de *toegankelijkheid* (beschikbaarheid brievenbussen en dienstverleningspunten) in de nabije toekomst geen grote aanpassingen in het verschiep liggen, tenzij latere onvoorziene ontwikkelingen daar toch om vragen. Ook is gebleken dat stakeholders momenteel nog redelijk tevreden zijn over het aantal en de spreiding.⁸⁵ We zien daarom nu geen reden om dit vaker of anders te gaan monitoren.

Voor de *kwaliteit* van de postdienst, en de overkomstduur in het bijzonder, geldt dat niet. De afgelopen twee jaar heeft PostNL de 95%-norm niet gehaald en uit deze evaluatie volgt dat het halen van deze norm in de toekomst onder druk staat. Gegeven deze bevinding zou het voor het ministerie en de Tweede Kamer zinvol zijn om naast het resultaat – op de website van PostNL staat per kwartaal de overkomstduur vermeld voor consumenten- en zakelijke post – ook de onderbouwing achter het percentage niet op tijd bezorgde post te weten. Als externe oorzaken waar PostNL geen invloed op heeft een steeds grotere rol gaan spelen in het wel of niet halen van de norm, kan dat bijvoorbeeld reden zijn om de norm anders in te richten.

Ten slotte nog een algemener punt: de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid worden ook driejaarlijks geëvalueerd, zoals nu in deze evaluatie gebeurt. In de huidige constellatie van de postmarkt en omdat er na COVID-19 een nieuwe situatie ontstaat én de effecten van de consolidatie met Sandd in deze evaluatie nog niet

⁸⁵ Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD dienstverlening.*

volledig zichtbaar zijn, is het belangrijk om aan die termijn vast te houden.⁸⁶ Bij de volgende UPD-evaluatie zal aandacht uit moeten gaan naar de verwachte continuïteit van de UPD voor de korte termijn, omdat dat bij blijvende volumedalingen steeds kwetsbaarder wordt en het kantelpunt waarop de UPD financieel onhoudbaar wordt steeds dichterbij komt.

Doel 2: tijdig zicht op dreigende verlieslatende situatie

Het beoogde nieuwe artikel 23a van de Postwet leidt een *early warning system* in voor het geval PostNL inschat dat de UPD op afzienbare termijn niet meer rendabel uit te voeren is. Zodra gebruik wordt gemaakt van dat artikel is het feitelijk al vijf voor twaalf. Immers, de verantwoordelijkheid voor het *early warning system* wordt bij PostNL belegd en enkel de melding over negatieve uitkomsten gaat naar het ministerie.

We kunnen ons voorstellen dat de onderbouwing die PostNL bij zo'n melding verplicht is te geven bestaat uit indicatoren die deels ook nu al binnen de organisatie worden bijgehouden, en dus regelmatig beschikbaar kunnen worden gesteld aan het ministerie. In de kern zijn dat verschillende *financiële maatstaven* waarvoor het continuïteitsrapport van PostNL⁸⁷ bijvoorbeeld aanknopingspunten biedt.⁸⁸ Daarnaast kan het informatief zijn voor beleidsmakers om ook bepaalde *efficiëncymaatstaven* over vooral de bezorging (als belangrijkste kostenpost) te kunnen volgen, voor zover PostNL over deze informatie beschikt. Dat geeft weliswaar meer indirect inzicht in de financiële prestaties van het postbedrijf, maar zou wel een extra signalerende waarde kunnen hebben. Het ministerie en PostNL zouden in gezamenlijk overleg tot een goede set indicatoren moeten komen op basis waarvan het ministerie nauwgezet de financiële prestaties van PostNL kan volgen.

De toekomstige business case van de UPD is nooit met volledige zekerheid te voorspellen. Als er substantiële veranderingen in bijvoorbeeld de volumeontwikkeling of op de arbeidsmarkt (zoals een aanpassing van het minimumloon) optreden, heeft dat effect op het moment waarop de UPD verlieslatend wordt. In termen van beleidsinformatie zou het daarom zinvol zijn als PostNL en het ministerie een actievere dialoog gaan voeren over risicoanalyses over de kosten- en opbrengstenkant van de UPD, om adequaat te kunnen reageren als een bepaald toekomstscenario zich voordoet.

Doel 3: actueel beeld van (ontwikkelingen aan) vraag- en aanbodzijde

Een derde stroom aan relevante beleidsinformatie gaat over de ontwikkelingen aan de vraag- en aanbodzijde met implicaties voor de UPD. De frequentie van beschikbaarheid van dit type informatie is logischerwijs lager dan bij de eerdere twee doelstellingen en zal per onderwerp bekeken moeten worden.

Voor de *vraag* naar postdiensten zouden de volgende onderzoeken/inzichten van waarde zijn:

- Terugkerend onderzoek naar het belang van post als communicatiemiddel, zoals momenteel wordt uitgevoerd door Blauw Research.
- Onderzoek naar de behoefte bij verschillende doelgroepen aan een servicekader zoals dat nu geldt (vijfdaagse collectie en bezorging, 95% binnen één dag bezorgd, brede spreiding brievenbussen en dienstverleningspunten).
- Gedetailleerd onderzoek naar de '*customer journey*' van een gebruiker van postdiensten, zoals: wat is de reisbereidheid voor een brievenbus, of dienstverleningspunt, wordt hier vaak apart voor gereisd of wordt het gecombineerd met bijvoorbeeld een supermarktbezoek, etc.
- Verschillen in demografische en sociale kenmerken van klanten van verschillende UPD-producten en een analyse hoe dat zich de komende jaren verder ontwikkelt.

⁸⁶ Feitelijk zit er namelijk vijf jaar tussen de vorige UPD-evaluatie (2017) en de huidige (2022). Voor de volgende evaluatie is dat te lang.

⁸⁷ PostNL (2019). Gevolgen van consolidatie voor de continuïteit van het landelijke postnetwerk (UPD en niet-UPD). Studie op basis van historische trends en scenario-analyses – 6 september 2019. (VERTROUWELIJK)

⁸⁸ Idealiter zou het ministerie niet alleen het rendement op de totale UPD, maar ook het rendement op iedere afzonderlijk UPD-dienst jaarlijks kunnen inzien. Dat geeft namelijk meer inzicht in welke onderdelen van de UPD verlieslatend zijn. Maar om het rendement op aparte UPD-diensten te kunnen bepalen is het nodig om de kosten er goed aan toe te kunnen rekenen. Dat voegt extra complexiteit aan de al ingewikkelde kostentoe rekening toe, wat erg onwenselijk is.

- De verwachte prijselasticiteit van verschillende UPD-producten, waarbij we ervan uitgaan dat PostNL die schattingen zelf maakt (om te bepalen in hoeverre tarieven omzet-maximaliserend zijn).

Voor het *aanbod* van postdiensten zouden de volgende onderzoeken/inzichten van waarde zijn:

- Een inventarisatie van de verschillende logistieke stromen 'in de wijk' (denk aan maaltijdbezorging of boodschappendienst), de frequentie daarvan, en de mate waarin die stromen eventueel te verenigen zijn met post- en pakkettenbezorging.
- Het opzetten van een pilot om post met pakketbezorging mee te laten gaan, met een splitsing van stedelijke en niet-stedelijke gebieden (inzichten in de kosten en eventuele knelpunten).
- Onderzoek naar de financiële effecten van diverse scenario's voor versoering van de UPD, met name aangaande het aantal collectie- en bezorgdagen en de overkomstduurnorm.

Governance: hoe de informatie delen?

In de huidige opzet loopt er met name een informatiestroom van PostNL naar de ACM. Veel informatie kan ook rechtstreeks, of via de ACM, met het ministerie EZK gedeeld worden, maar een continue informatie-uitwisseling met het ministerie is geen automatisme. Omdat een noodzakelijke keuze over herinrichting van de UPD steeds dichterbij komt, neemt ook het belang van passende beleidsinformatie – naast de huidige reguleringsinformatie – toe. Het zou daarom goed zijn om een aparte informatiestroom en overlegcyclus tussen EZK en PostNL in te bouwen. In deze overleggen kan ook vooruit gekeken worden, door te spreken over (on)voorzien marktontwikkelingen en welke risico's die hebben voor de business case van de UPD.

De beleidsinformatie moet in eerste instantie een gescheiden stroom volgen. Deze informatie dient wel voor EZK beschikbaar te zijn, maar niet automatisch te worden gedeeld met de ACM (zoals andersom ook niet standaard gebeurt met reguleringsinformatie). Dat zou PostNL namelijk kunnen tegenwerken in procedures, waardoor er reden ontstaat om terughoudend te zijn met het delen van informatie. De ACM als toezichthouder en het ministerie als beleidsmaker hebben immers andere taken. In het kader van de toekomstige beleidsafweging is het belangrijk dat zo veel mogelijk informatie op tafel ligt. Bij de informatievoorziening aan de Tweede Kamer moet steeds een goede afweging gemaakt worden tussen het belang van die informatie voor Kamerleden en de mogelijke beursgevoeligheid. Voor een goede besluitvorming over marktordening en regulering geldt dat 'informatie in vertrouwen delen' altijd de voorkeur heeft boven 'informatie niet delen'. Uiteraard moet de informatie die naar de Tweede Kamer gaat en openbaar wordt altijd geschoond worden van bedrijfsvertrouwelijke informatie.

5. Conclusies en aanbevelingen

Deze evaluatie beoogt een beeld te geven van de werking en effectiviteit van de huidige inrichting en uitvoering van de UPD. Daarnaast biedt het onderzoek de gelegenheid om mogelijke knelpunten en verbeterpunten voor de toekomst zichtbaar te maken.

De hoofdvraag van de evaluatie luidt: *Hoe heeft de kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid van de UPD-dienst zich de afgelopen jaren (2017 - 2021) ontwikkeld en is de wettelijke borging van de UPD voldoende toekomstbestendig (met inbegrip van het wijzigingsvoorstel van de Postwet 2009 dat sinds 23 maart 2020 in behandeling is bij de Tweede Kamer⁸⁹)?*

De evaluatie valt uiteen in een terugblik op de UPD in de periode 2017 - 2021 en een vooruitblik. De vooruitblik bevat aanbevelingen voor het tijdig anticiperen op een toekomstige invulling van de UPD.

5.1. Terugblik: de werking en effectiviteit van de UPD in de periode 2017 - 2021

Kwaliteit is hoog maar staat onder druk

De kwaliteit van de UPD in Nederland is gezien in internationaal perspectief over het geheel genomen hoog, maar staat wel onder druk. Nederland kent met een eis van 95% bezorging binnen 24 uur een relatief hoog servicekader en wat de overkomstduur van UPD-post betreft scoort PostNL vergeleken met postdiensten in andere EU-landen bovengemiddeld tot goed. Het percentage post dat binnen 24 uur wordt bezorgd loopt in de evaluatieperiode wel terug en lag in de periode 2019 – 2021 onder de norm van 95%. De aanhoudende volumedaling dwingt PostNL om continu te blijven zoeken naar mogelijkheden om kosten te besparen. De uitvoering van de postdienstverlening (UPD en niet-UPD) wordt daardoor efficiënter, maar het heeft – in combinatie met (incidentele) uitdagingen als de COVID-19 pandemie – de kwaliteit van de UPD in de evaluatieperiode onder druk gezet.

Toegankelijkheid is geborgd

De toegankelijkheid is in de evaluatieperiode voldoende geborgd geweest. In de evaluatieperiode heeft PostNL, binnen de marge van de spreidingseisen, het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten afgebouwd. PostNL houdt in het locatiebeleid rekening met de behoeften van kwetsbare groepen. Een ruime meerderheid van de consumenten en MKB'ers is tevreden over de afstand tot een brievenbus of dienstverleningspunt. De tevredenheid over de afstand tot een brievenbus is wel iets afgenomen ten opzichte van 2016.

Tarieven zijn gestegen, maar de UPD in Nederland is relatief betaalbaar

De betaalbaarheid van de UPD was in de evaluatieperiode, ondanks de stijging van de UPD-tarieven, op orde. Over het algemeen vinden consumenten en het MKB post duur. Ze zien de prijs van een postzegel als het belangrijkste verbeterpunt in de postdienstverlening. Het tarief voor het versturen van een brief in Nederland ligt echter nog altijd lager dan in de meeste andere Europese landen en onder het Europees gemiddelde. Nederlandse huishoudens besteden bovendien gemiddeld steeds minder aan post en die uitgaven beslaan slechts een fractie van het totale besteedbaar inkomen.

⁸⁹ Wijziging Postwet 2009, advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport.

UPD is nu nog financieel houdbaar

De uitvoering van de UPD was in de evaluatieperiode financieel houdbaar; PostNL heeft alle jaren afgesloten met een positief bedrijfsresultaat op de UPD. De aanhoudende volumedalingen dwingen PostNL wel om continu te blijven zoeken naar mogelijkheden om te besparen op de kosten van de postdienstverlening (UPD en niet-UPD). In de evaluatieperiode heeft PostNL verschillende besparingsmaatregelen doorgevoerd. De belangrijkste maatregel was het samenvoegen van de postnetwerken van PostNL en Sandd. De consolidatie heeft bijgedragen aan de kostenefficiëntie van de postdienstverlening, doordat er grotere volumes (UPD en niet-UPD) door het netwerk van PostNL gaan. Daarnaast is de mix van UPD en niet-UPD post veranderd, waardoor er na consolidatie in verhouding minder kosten aan de UPD kunnen worden toegerekend. Het is aannemelijk dat dit een positief effect heeft op de financiële houdbaarheid van UPD en – op termijn – een dempende werking heeft op de tariefruimte en op de UPD-tarieven. Hoe groot het effect van de consolidatie precies is, hebben we op basis van de beschikbare informatie niet kunnen vaststellen.

5.2. Vooruitblik: tariefregulering en informatievoorziening

Financiële houdbaarheid UPD komt onder druk te staan

De verwachting is dat de financiële houdbaarheid van de UPD op termijn onder druk komt te staan. Dit komt door een combinatie van volumedalingen, grenzen aan verdere kostenbesparingen en beperkte mogelijkheden tot tariefverhogingen. De volumes (UPD en niet-UPD) blijven afnemen, terwijl de mogelijkheden om deze ontwikkeling op te vangen met nieuwe kostenbesparingen niet eindeloos zijn. Daarbij tekenen zich nieuwe uitdagingen af, zoals krapte op de arbeidsmarkt, hoge brandstofprijzen, een eventuele verhoging van het minimumloon en inflatie, die (tijdelijk of structureel) zullen leiden tot extra kosten. Het gevolg is dat de kostprijs van UPD-producten naar verwachting blijft stijgen. Er komt een punt waarop PostNL de stijgingen niet langer kan doorbelasten aan de klant. Te hoge tarieven zouden ertoe leiden dat consumenten en het MKB versneld afstand doen van post in ruil voor digitale alternatieven, waardoor de volumedaling versneld doorzet. De (kwetsbare) gebruikers die overblijven zullen in dat geval worden geconfronteerd met nog hogere tarieven. Linksom of rechtsom dreigt voor het postbedrijf van PostNL op den duur een verlieslatende situatie binnen het huidige servicekader.

Geen draagvlak in sector voor het versoepelen van eisen aan kwaliteit en toegankelijkheid

Een mogelijkheid om de UPD ook in de toekomst financieel houdbaar te houden is het versoepelen van de huidige wettelijke eisen. PostNL kan dan meer differentiatie toepassen in zijn servicekader, en zo kosten besparen. Hier vinden we in het onderzoek bij alle betrokken partijen echter weinig draagvlak voor. Bovendien kan hiermee ook het tegenovergestelde worden bereikt. We zien hierbij hetzelfde risico als bij het verhogen van de tarieven, namelijk dat consumenten en het MKB bij een lager serviceniveau versneld afstand doen van post, waardoor de volumedaling versneld doorzet en de kostenprijzen juist toenemen. De kans bestaat dat de financiële houdbaarheid van de UPD hierdoor verslechtert.

Tijdig anticiperen op een alternatief voor de huidige tariefregulering

Een andere mogelijkheid is het aanpassen van de bekostiging van de UPD. Hoewel de tariefregulering nu nog naar behoren werkt, is het aannemelijk dat de financiële houdbaarheid van de UPD ergens in de toekomst te veel druk onder komt te staan om nog aan de wettelijke eisen voor kwaliteit en toegankelijkheid te voldoen. Het huidige reguleringsmodel sluit niet aan bij die toekomstsituatie. We wagen ons niet aan een voorspelling wanneer de stap gezet zou moeten worden naar een andere vorm van bekostiging en regulering. Daarvoor zijn er te veel (onzekere) factoren in het spel en beschikken we niet over de informatie om die (ook in relatie tot elkaar) te kunnen analyseren. Gezien deze onzekerheid en de doorlooptijd van de besluitvorming over een nieuw reguleringskader, waarvoor we in deze evaluatie een eerste verkenning hebben gedaan, is het aan te raden voor betrokken partijen nu een gezamenlijk ontwikkeltraject in te zetten.

Zo'n traject bestaat uit in ieder geval (1) gezamenlijke *fact finding*, (2) een inventarisatie van reguleringsopties, (3) wederzijdse transparantie over gepercipieerde voor- en nadelen en (4) het in vertrouwen gezamenlijk zoeken van een voor alle partijen aanvaardbare oplossing. Zo'n traject moet in een veilige setting worden doorlopen, waarbij er sprake moet zijn van wederzijds begrip voor zowel bedrijfsvertrouwelijkheid en beursgevoeligheid als ook voor de noodzaak voor transparante besluitvorming en het afleggen van politieke verantwoordelijkheid.

In deze evaluatie hebben we meerdere alternatieven verkend en beoordeeld. Naast effect op de financiële houdbaarheid en continuïteit van de UPD, kunnen de alternatieven ook invloed hebben op het doeltreffendheid van de regulering, de hoogte van de administratieve lasten en adaptiviteit van de tariefstelling. De inzichten uit dit onderzoek moeten worden gezien als een aanzet voor betrokken partijen om in gezamenlijkheid verder uit te werken en te waarderen.

Benodigde informatie voor toekomstige afwegingen

Onderdeel van de UPD-evaluatie is een advies over welke informatie op zijn minst nodig is als onderdeel van een afwegingskader over de toekomstige inrichting van de UPD. Een betere informatievoorziening voor het ministerie EZK (en Tweede Kamer) kan drie doelen dienen: nauwere monitoring van *publieke belangen* (kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid), tijdig zicht op een *dreigende verlieslatende UPD* en een beter beeld van ontwikkelingen aan *vraag- en aanbodzijde* met impact op de UPD. De informatie om kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD te beoordelen is grotendeels aanwezig. Om het early warning system voor een dreigende verlieslatende situatie (zoals bedoeld in het nieuwe art. 23a van de Postwet) nog beter te laten werken, kan het zinvol zijn om meer indicatoren regelmatig te delen tussen PostNL en het ministerie van EZK, en om een structurele dialoog te gaan voeren over kansen en risico's en de verwachte impact hiervan op de UPD om zo ook tijdig actie te ondernemen als dit noodzakelijk is. Verder is het raadzaam om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de vraag naar en aanbod van post- en gerelateerde bezorgdiensten, om tijdig een goede keuze te kunnen maken voor een eventueel nieuw reguleringsmodel.

Naast de huidige stroom aan reguleringsinformatie tussen de ACM en PostNL, zou het ministerie er goed aan doen een continue uitwisseling van beleidsinformatie met PostNL in te richten. Nu een noodzakelijke keuze over de herinrichting van de UPD steeds dichterbij komt, neemt ook het belang hiervan toe. Dit is in eerste instantie een gescheiden informatiestroom (ook gescheiden van de reguleringsinformatie die tussen de ACM, als toezichthouder, en PostNL wordt uitgewisseld). Bij het openbaar delen van beleidsinformatie met de Tweede Kamer die aan het ministerie van EZK beschikbaar is gesteld, moet er steeds rekening worden gehouden met het belang van de openbaarheid van informatie en de mogelijke beursgevoeligheid.

Bijlage I. Geraadpleegde documenten

Wetten en Kamerstukken

- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2017). Kamerbrief inzake *'Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector'*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). Kamerbrief inzake *'Toekomst van de postmarkt'*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2018). Kamerbrief inzake *'Vervolgtraject toekomst postmarkt'*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). Kamerbrief inzake *'Artikel 47 besluit inzake de concentratie van PostNL en Sandd'*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2019). Kamerbrief inzake *'Uw brief over SEO-rapportage 'Anders betalen voor de UPD''*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2020). Kamerbrief inzake *'Stand van zaken trajecten postmarkt'*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021). Kamerbrief inzake *'Herzien besluit tot toepassing van artikel 47 van de Mededingingswet'*.
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2021). Kamerbrief inzake *'Nieuw vergunningsbesluit voor concentratie PostNL Sandd'*.
- Postbesluit 2009. Zie: wetten.overheid.nl/BWBR0025577/2018-01-01.
- Postregeling 2009. Zie: wetten.overheid.nl/BWBR0025578/2021-11-01.
- Postwet 2009. Zie: wetten.overheid.nl/BWBR0025572/2019-01-01.
- Richtlijn 97-67-EG van het Europees Parlement en de Raad.
- Wet op de omzetbelasting 1968. Zie: wetten.overheid.nl/BWBR0002629/2022-01-01.
- Wijziging Postwet 2009, advies Afdeling advisering Raad van State en nader rapport.
- Wijziging Postwet 2009, memorie van toelichting.
- Wijziging Postwet 2009, voorstel van wet.

Openbare rapporten

- Blauw Research (2022). *De postmarkt in beeld. Inzicht in de beleving en behoeften van de postmarkt rondom de UPD dienstverlening*.
- Deutsche Post (2021). *Letter prices in Europe*.
- Duff & Phelps (2019). *Herijking toegestaan normrendement UPD*.
- Duff & Phelps (2021). *Onderzoek rendementseisen en risico's PostNL*.
- Ecorys (2018). *Aanbesteding universele postdienst*.
- Europese Commissie (2021). *User needs in the postal sector and evaluation of the regulatory framework*.
- De Geschillencommissie (2017). *Jaarverslag 2017 Consumentenzaken*.
- De Geschillencommissie (2018). *Jaarverslag 2018 Consumentenzaken*.
- De Geschillencommissie (2019). *Jaarverslag 2019 Consumentenzaken*.
- De Geschillencommissie (2020). *Jaarverslag 2020 Consumentenzaken*.
- GfK (2016). *Behoeften Postmarkt*.
- KWINK groep en Rebel Group (2017). *Evaluatie Universele Postdienst*.

- Marjan Oudeman (2018). *Advies Toekomst Postmarkt naar aanleiding van de Postdialoog januari t/m mei 2018.*
- Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (2017). *Analyse toekomst postmarkt.*
- PwC (2019). *Gevolgen van de consolidatie voor de Universele Postdienst.*
- Randicand Economics (2019). *Regulering van een postmarkt in transitie.*
- Rebel Group (2018). *Consolidatie op de last mile van postbezorging.*
- Rebel Group (2020). *Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009.*
- SEO (2019). *Anders betalen voor de universele postdienst.*
- UPU (2020). *Postal Development Report 2020.*
- WIK Consult (2021). *User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework.*
- WRR (2012). *Publieke zaken in de marktsamenleving.*
- WRR en KNAW (2021). *Navigeren en anticiperen in onzekere tijden.*
- WRR en KNAW (2022). *COVID-19: Expertvisies op de gevolgen voor samenleving en beleid.*

Documentatie PostNL

- Europese vergelijkingen
 - PostNL (2017). *European Postal Markets.*
 - PostNL (2018). *European Postal Markets.*
 - PostNL (2019). *European Postal Markets.*
 - PostNL (2020). *European Postal Markets.*
 - PostNL (2021). *European Postal Markets.*
- Financiële verantwoordingen
 - PostNL (2018). *Financiële Verantwoordelijk Universele Postdienst 2017.*
 - PostNL (2019). *Financiële Verantwoordelijk Universele Postdienst 2018.*
 - PostNL (2020). *Financiële Verantwoordelijk Universele Postdienst 2019.*
 - PostNL (2021). *Financiële Verantwoordelijk Universele Postdienst 2020.*
- Jaarverslagen
 - PostNL (2018). *Jaarverslag 2017.*
 - PostNL (2019). *Jaarverslag 2018.*
 - PostNL (2020). *Jaarverslag 2019.*
 - PostNL (2021). *Jaarverslag 2020.*
- Tariefboekjes
 - PostNL (2016). *Posttarieven 2017.*
 - PostNL (2017). *Posttarieven 2018.*
 - PostNL (2018). *Posttarieven 2019.*
 - PostNL (2019). *Posttarieven 2020.*
 - PostNL (2020). *Posttarieven 2021.*
 - PostNL (2022). *Wijziging tarieven, Per 1 januari 2022.*
- Kwaliteit zesdaagse bezorgservice
 - PostNL (2018). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2017.*
 - PostNL (2019). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2018.*
 - PostNL (2020). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2019.*
 - PostNL (2021). *Kwaliteit overnight service rouwbrieven en medische brieven 2020.*
- Overig
 - PostNL (2019). *Aanvraag artikel 47 in het kader van de voorgenomen consolidatie in de postsector door PostNL en Sandd.*
 - PostNL (2019). *Gevolgen van consolidatie voor de continuïteit van het landelijke postnetwerk (UPD en niet-UPD).*
 - PostNL (2019). *Terugblik en vooruitkijken.*

- PostNL (2021). *Postzegelprijs blijft in 2022 gelijk.*

Documentatie ACM

- Monitoren
 - Autoriteit Consument & Markt (2017). *Post- en pakkettenmonitor 2017.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2018). *Post- en pakkettenmonitor 2018.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2019). *Post- en pakkettenmonitor 2019.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2020). *Post- en pakkettenmonitor 2020.*
- Besluiten
 - Autoriteit Consument & Markt (2019). *Besluit overkomstduur en postvestigingenbeleid 2018.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2019). *Verbod van concentratie PostNL N.V. en SHM Beheer II B.V.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2020). *Oordeel rapportage postvestigingenbeleid 2019.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2021). *Beoordeling zesdaagse overkomstduur 2019.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2021). *Besluit overkomstduur en postvestigingenbeleid 2020.*
 - Autoriteit Consument & Markt (2021). *Sanctiebesluit overkomstduur UPD 2019.*

Bijlage II. Geraadpleegde organisaties

In deze bijlage geven wij organisaties weer die medewerking hebben verleend aan deze evaluatie door deel te nemen als gesprekspartner of door schriftelijke input te leveren.

In de tabel hieronder ziet u de organisaties waarmee wij in het kader van deze evaluatie hebben gesproken. Het gaat soms om individuele gesprekken en soms om groepsgesprekken. Alle gesprekken waren digitaal.

Organisatie
Autoriteit Consument & Markt (ACM)
Bond van Post Personeel (BVPP)
DHL Parcel
Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK)
Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)
PostNL
Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (VGP)

In de onderstaande tabel ziet u een overzicht van partijen die schriftelijk input hebben geleverd.

Organisatie	Organisatie
Bond van Post Personeel (BVPP)	Frama Nederland BV
Business Post/ Coöperatieve Zakelijke Post Nederland (CZPN)	FRL Post
Categoriemanagement Logistiek	Intrapost
Christelijk Nationaal Vakverbond (CNV)	Katholieke Bond van Ouderen – Protestants Christelijke Ouderenbond (KBO-PCOB)
DHL Parcel	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)
Dynamic Parcel Distribution (DPD)	RM Netherlands
Ergon Businesspost	SkyNet WorldWide Express
Federatie Nederlandse Vakbeweging (FNV)	Vereniging Grootgebruikers Postdiensten (VGP)

Bijlage III. Verdieping alternatieve reguleringsvormen

1. Prijsplafond op één of meer UPD-producten

Wat is het? Een prijsplafond op een deel van de UPD-producten kan op twee manieren vorm krijgen. De eerste manier is dat de huidige tariefregulering gehandhaafd blijft maar dat voor specifieke producten – zoals de postzegelprijs – een maximaal tarief wordt bepaald. De jaarlijkse aanvullende tariefruimte verandert dan niet, maar binnen die tariefruimte zou PostNL in de tariefstelling rekening moeten houden met een prijsplafond. Een andere manier, die we hierna verder als uitgangspunt nemen, is het vervangen van de huidige tariefregulering door een prijsplafond op specifieke UPD-producten. In de VK is zo'n systeem in 2012 ingevoerd. Royal Mail is sindsdien vrij in het bepalen van haar tarieven op zgn. *first class mail* (geprioriteerde post, wat bij drukte met voorrang wordt bezorgd) maar moet rekening houden met een Safeguard cap op de *second class mail*, om kwetsbare gebruikers te beschermen.⁹⁰ Op die manier is geborgd dat consumenten tegen een betaalbare prijs gebruik kunnen blijven maken van een basispostdienst en alleen een hogere prijs betalen voor de post die ze met voorrang willen versturen. Andere verplichtingen voor Royal Mail, zoals het verlenen van toegang tot het postnetwerk en de kwaliteits- en toegankelijkheidseisen binnen de UPD, gelden wel nog steeds.

Wat lost het op? Een prijsplafond borgt de betaalbaarheid van specifieke UPD-producten en zorgt, in het geval dat de kostentoekeningssystematiek geheel wordt losgelaten, voor aanzienlijk lagere administratieve lasten.

Welke nadelen zijn er? Hoewel de betaalbaarheid van een deel van de UPD-producten door een prijsplafond gewaarborgd kan worden, geldt het omgekeerde voor andere UPD-producten. Als het prijsplafond belemmerend werkt in de tariefstelling door PostNL, zal ze zich genoodzaakt zien de tarieven op andere UPD-producten te verhogen. Daarmee wordt het probleem naar andere afnemers verlegd. In theorie is het zelfs denkbaar dat het voor PostNL bedrijfseconomisch niet uit kan om de tarieven op andere UPD-producten te verhogen – als ze daardoor marktaandeel verliest bij die onderdelen van de UPD waar wél concurrentie op bestaat, zoals brievenbuspakketjes – en ze de UPD niet langer wil uitvoeren. Dit brengt de continuïteit van de UPD mogelijk in gevaar (of leidt tot een automatisme voor nettokostensubsidie, zie onder).

Bij welk toekomstbeeld past dit? Het idee van een prijsplafond sluit aan bij een toekomst waarin digitalisering verder doorzet maar tegelijkertijd altijd een aanzienlijke groep mensen overblijft die hier niet in meegaan of mee kunnen. De UPD verandert in dat geval van een economische basisvoorziening voor alle gebruikers naar een sociale vangnetvoorziening voor kwetsbare gebruikers.

2. Netto-kostensubsidie

Wat is het? De Europese Postrichtlijn biedt de mogelijkheid om netto kosten van de UPD aan de UPD-verlener te vergoeden. De netto kosten van de UPD zijn het verschil tussen de netto kosten die een postdienstverlener mét de UPD-verplichting maakt en diezelfde postdienstverlener zonder de verplichting zou maken.⁹¹ De netto kosten vergoeden kan op twee manieren: door bekostiging vanuit het Rijk of door bekostiging vanuit een compensatiefonds dat wordt gevuld met bijdragen van aanbieders van postdiensten.⁹² Deze laatste variant is voorafgaand aan de overname van Sandd door PostNL ook onderzocht door SEO, waarbij het idee was: een

⁹⁰ User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework (WIK, 2021).

⁹¹ User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework (WIK, 2021).

⁹² User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework (WIK, 2021).

generieke heffing op alle geadresseerde post (ook niet-UPD) invoeren, om daarmee de verwachte tariefstijging op de geadresseerde post binnen de UPD te voorkomen.⁹³

Wat lost het op? Een vorm van nettokostensubsidie beschermt de betaalbaarheid en beschikbaarheid van de UPD. Het is daarnaast een vrij adaptief instrument, want verdere kostenstijgingen in de toekomst kunnen gecompenseerd worden door een subsidiebijdrage die in hetzelfde tempo meegroeit (tot het niveau dat de politiek/belastingbetaler er niet meer voor wil betalen).

Welke nadelen zijn er? Het model van een generieke heffing op alle geadresseerde post is vanuit economisch oogpunt niet wenselijk, zo beschrijft SEO.⁹⁴ De aanbieder van postdiensten krijgt namelijk een beperktere prikkel om zijn bedrijfsvoering efficiënt in te richten en de vrager van postdiensten baseert zijn keuze niet langer op marginale kosten. Bovendien kan zo'n systeem in de uitvoering lastig zijn, omdat er een kans is dat niet alle bedrijven de generieke heffing willen betalen. De voormalig Staatssecretaris van EZK heeft in een brief gereageerd op deze studie en stelt daarin geen voorstander te zijn van het gepresenteerde model.⁹⁵ De Staatssecretaris constateert dezelfde uitvoeringsrisico's en beschrijft dat een generieke heffing ook niet het probleem van een stijgend kostenniveau in de markt adresseert. De ervaring uit het buitenland leert ook dat het opzetten van een compensatiefonds een kostbaar en inefficiënt mechanisme vormt.⁹⁶ Uit een eerder vergelijkend onderzoek van 15 Europese landen blijkt dat geen van deze landen een compensatiefonds heeft ingesteld. Wel is er in enkele landen sprake van directe bekostiging uit publieke middelen.

De Postrichtlijn beschrijft de methodologie om de omvang van de netto kosten te berekenen. Dit is minstens net zo complex als het huidige model voor kostentoerekening en leidt niet tot lagere administratieve lasten.

Bij welk toekomstbeeld past dit? Bij blijvende volumedalingen neemt het risico toe dat de UPD in de toekomst financieel onhoudbaar wordt. In een scenario waarin geen politiek draagvlak bestaat voor versoering van de UPD, is de nettokostensubsidie een manier om de 'pijn' breder te delen (namelijk: over alle belastingbetalers en niet alleen de gebruikers van postdiensten). Ook bij dit alternatief past het beeld van de UPD als een sociale vangnetvoorziening voor kwetsbare gebruikers.

3. Uitsluitend reguleren rendement

Wat is het? Deze oplossingsrichting houdt in dat er alleen nog gereguleerd wordt op het maximale rendement (return on sales). Het proces van tariefruimte vaststellen en toetsten van tariefvoorstellen verdwijnt dan. Bij eventueel overrendement moet een compensatiesysteem in werking treden. Denk aan een "egalisereserve" waarin het overrendement wordt gestort en dat ten goede komt aan de UPD. Een vergelijking met de huidige regulering van drinkwaterbedrijven gaat op. Het maximale rendement dat zij mogen behalen wordt begrensd door de vermogenskostenvoet, ofwel: Weighted Average Cost of Capital (WACC). De ACM stelt de WACC vast. Aandeelhouders van de drinkwaterbedrijven bepalen zelf de tarieven. Als een drinkwaterbedrijf een hoger rendement haalt dan de WACC toestaat, is ze verplicht dat in het volgende jaar terug te geven aan klanten in de vorm van lagere tarieven. Bij die constructie is dus geen storting in een egalisereserve aan de orde.

Wat lost het op? Winstregulering is in dit geval met name gericht op het verminderen van de administratieve lasten. Het vaststellen van de maximale tariefruimte en beoordelen van tarieven vervalft. Wel zal nog steeds een inspanning nodig zijn om te controleren hoe PostNL het rendement op de UPD-producten bepaalt. Deze oplossingsrichting kan ook leiden tot een meer adaptief systeem, omdat meer vrijheid ontstaat voor PostNL in het zetten van tarieven.

⁹³ Anders betalen voor de universele postdienst (SEO, 2019).

⁹⁴ Anders betalen voor de universele postdienst (SEO, 2019).

⁹⁵ Uw brief over SEO-rapportage 'Anders betalen voor de UPD' (M.C.G. Keijzer, 4 oktober 2019).

⁹⁶ User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework (WIK, 2021).

Welke nadelen zijn er? Als er alleen nog op rendement gestuurd wordt is er geen (ex-ante) controle meer op de hoogte van tarieven en ontstaat mogelijk een groter risico voor de betaalbaarheid. Om het rendement op de UPD vast te kunnen stellen zal nog steeds op enige wijze een kostenbasis moeten worden bepaald. Mogelijk dat de huidige prikkel van PostNL om efficiënt te werken en de kosten laag te houden iets afneemt. Maar het is de vraag of die prikkel momenteel volgt uit de tariefregulering of uit de prijselasticiteit van klanten. Zoals gezegd kiest PostNL tarieven die naar verwachting de omzet maximaliseren. Ze heeft daarbij in de evaluatieperiode niet de gehele tariefruimte benut.

Bij welk toekomstbeeld past dit? In een wereld waarin digitale communicatie steeds verder een substituut voor post gaat vormen, zal de prijselasticiteit van consumenten ook verder stijgen. De UPD-verlener wordt dan in toenemende mate door de markt 'gemotiveerd' om kostenefficiënt te werken en de tarieven laag te houden. In dat geval kan tariefregulering eerder worden losgelaten zonder te grote risico's op de betaalbaarheid.

4. Meerjarige tariefruimte vaststellen

Wat is het? Dit alternatief is een procesmatige oplossing: in plaats van dat ieder jaar de tariefruimte opnieuw wordt vastgesteld, gebeurt dit in één keer voor meerdere jaren. Hier zou bijvoorbeeld een parallel met de concessieverlening voor het hoofdrailnet aan NS kunnen worden getrokken. Deze concessie geldt voor een periode van tien jaar, waarbij vooraf op basis van een meerjarige business case een inschatting van de ontwikkeling van reizigersaantallen, energieprijzen e.d. wordt gemaakt, op basis waarvan de concessieprijs wordt berekend. Ieder jaar wordt er een verklaring gegeven hoe en waarom de praktijk afwijkt van de oorspronkelijke business case en na vijf jaar volgt een herijkingsmoment (Mid Term Review) die kan leiden tot aangepaste concessieafspraken. Helemaal vergelijkbaar is het niet, omdat de risico's in beide gevallen heel anders verdeeld zijn – het Rijk compenseert NS namelijk voor risico's die buiten haar eigen invloedssfeer liggen –, maar het geeft qua procedure wel interessant vergelijkingsmateriaal.

Ook bij deze oplossingsrichting kan een compensatiemechanisme achteraf nodig zijn, voor de situatie dat de volumeprognoses heel anders blijken uit te pakken dan de praktijk.

Wat lost het op? Het vaststellen van de tariefruimte voor een periode van meerdere jaren bespaart PostNL en de ACM administratieve lasten. Hoe langer de periode waarvoor het geldt, hoe lager de gemiddelde lasten per jaar zijn (maar ook: hoe groter de onzekerheidsfactor is). Echter: als er risico's gedeeld worden, ontstaan er wel extra administratieve lasten bij het bepalen van oorzaken voor tegenvallers.

Welke nadelen zijn er? Een risico is vooral de adaptiviteit bij deze maatregel. Tarieven laten reageren op sterk fluctuerende volumes is immers nog moeilijker, omdat de tariefruimte voor lagere tijd vaststaat.

Bij welk toekomstbeeld past dit? Dit sluit het meest aan bij een toekomst waarin volumes (en andere factoren waarvoor gewoonlijk gecorrigeerd wordt, zoals inflatie) heel accuraat te voorspellen zijn. In de huidige context is dat niet het geval.

5. Loslaten tariefregulering

Wat is het? Het afschaffen van alle regels rondom tariefregulering van de UPD.

Wat lost het op? Deze oplossingsrichting leidt tot fors minder administratieve lasten. De ACM hoeft vanuit de generieke mededingingsregels alleen nog toezicht te houden op excessieve prijzen. Bovendien levert het PostNL volledige flexibiliteit in de tariefstelling op, waardoor ze sneller kan reageren op volumewisselingen.

Welke nadelen zijn er? Afschaffing van de tariefregulering kan logischerwijs de betaalbaarheid van de UPD in gevaar brengen. Het feit dat PostNL momenteel niet de maximaal toegestane tariefruimte benut, kan een indicatie zijn dat ze niet door tariefregulering wordt belemmerd.⁹⁷ Daar is tegen in te brengen dat het omzet-maximaliserende prijsniveau van UPD-producten hoger zou kunnen liggen dan wat de tariefruimte nu toestaat, en dat de huidige tarieven die PostNL in rekening brengt *second best* zijn om haar omzet te maximaliseren. Ondanks het ontbreken van harde data over de voordelen van tariefregulering in de postmarkt, beredeneert WIK (2021) dat gebruikers van postdiensten in Europa naar alle waarschijnlijkheid meer hadden betaald als tariefregulering niet had bestaan (en dat de voordelen hiervan veel groter zijn dan de administratieve lasten die partijen momenteel moeten dragen).⁹⁸ In aanvulling hierop verdwijnt bij de beleidsmakers en de toezichthouder zicht op het rendement van de UPD-verlener, wat mogelijk onwenselijk is gelet op toekomstige discussies over de postmarkt.

Bij welk toekomstbeeld past dit? In een toekomst waarin we als maatschappij tenderen naar het steeds minder versturen van post, tot een niveau dat we bijna alle communicatie digitaal doen, kan het schrappen van de tariefregulering passend zijn. De voordelen van tariefregulering gelden in dat geval nog voor zo'n kleine groep consumenten, dat dit niet meer opweegt tegen de administratieve lasten.

⁹⁷ Onderzoek naar mogelijke aanpassingen van de Postregeling 2009 (Rebel, 2020).

⁹⁸ User Needs in the Postal Sector and Evaluation of the Regulatory Framework (WIK, 2021).

KWINK

GROEP

Nassaulaan 1
2514 JS Den Haag

+31 (0)70 359 6955
info@kwinkgroep.nl
www.kwinkgroep.nl