

Vergaderjaar 2022–2023

**29 502**

## **Toekomstige ontwikkeling van de Nederlandse postsector**

**Nr. 184**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN ECONOMISCHE ZAKEN EN KLIMAAT**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 12 oktober 2022

Hierbij informeer ik u over uitkomsten van de evaluatie van de Universele Postdienst (UPD) van mei 2022. In het kort is het doel van deze evaluatie om na te gaan of de UPD nog efficiënt uitgevoerd wordt, of deze nog voorziet in de behoeften van de gebruikers en of de Postwet daar nog voldoende op aansluit. Bijgevoegd treft u de onderzoeksrapporten aan van de inhoudelijke evaluatie (Kwink/Rebel) en van het consumentenbehoeftenonderzoek (Blauw Research).

Op grond van artikel 17a van de Postwet 2009 (hierna: Postwet) dient het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat (EZK) de UPD iedere drie jaar te evalueren. De laatste evaluatie van de UPD heeft plaatsgevonden in 2017 (Kamerstuk 29 502, nr. 140). In beginsel had in 2020 een nieuwe evaluatie uitgevoerd moeten worden. De redenen voor het uitstel van de evaluatie van de UPD met ongeveer 1,5 jaar waren de COVID-19-pandemie en het feit dat de concentratie tussen Sandd en PostNL nog geruime tijd na het realiseren van de samenvoeging effecten had op de reguliere bedrijfsvoering. Beide ontwikkelingen maakten dat de uitvoering van een evaluatie gedurende deze periode een mogelijk verstoord of onvoldoende representatief beeld zou kunnen opleveren. Eind 2021 was de situatie voor het postbedrijf weer enigszins genormaliseerd.

In de evaluatie stond de volgende onderzoeksvraag centraal: *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 (Kamerstuk 35 423 ))?*

## Conclusies

- Uit de evaluatie blijkt dat de uitvoering van de hoofdelementen van de UPD (betaalbaarheid, toegankelijkheid en minimaal niveau van dienstverlening) op orde is:
  - de kwaliteit van de UPD in Nederland is op alle drie de punten hoog;
  - wel is er de laatste drie jaar een licht dalende trend zichtbaar voor wat betreft de norm van 95% van de UPD-post bezorgd binnen 24 uur;
  - het aanbod van postvoorzieningen is in de evaluatieperiode afgebouwd, maar de beschikbaarheid van brievenbussen en andere dienstverleningspunten is nog voldoende en binnen de eisen van de wet;
  - in vergelijking met andere EU lidstaten is de UPD betaalbaar, ondanks de stijging van tarieven;
  - gebruikers van postdiensten zijn tevreden over de kwaliteit, met name over de bezorgfrequentie en de afstand tot servicepunten.
- Bij betrokken partijen is er weinig draagvlak voor het versoepelen van de wettelijke kwaliteitseisen om de UPD ook in de toekomst financieel houdbaar te houden. De verwachting is dat het wijzigen van de bezorgfrequentie of het sterk verhogen van de tarieven een versnelde volumedaling tot gevolg zal hebben. Dit heeft dan een averechts effect op de financiële houdbaarheid.
- De informatievoorziening door PostNL over de financiële stand van zaken in relatie tot de UPD richting EZK en de Kamer kan beter. Deze informatie is nodig voor het monitoren van de publieke belangen en het tijdig kunnen interveniëren.
- Blijvende druk op de financiële houdbaarheid van de UPD kan in de toekomst nopen tot aanpassing van het systeem van tariefregulering. Het is van belang hierop voorbereid te zijn.
- Daarnaast adviseert Kwink/Rebel om meer zicht te krijgen op de ontwikkeling van de vraag naar, en het aanbod van post- en gerelateerde bezorgdiensten. Een actueel beeld en input vanuit de markt is nodig om de implicaties voor de UPD tijdig inzichtelijk te maken.

## Pad voorwaarts

- Het wetvoorstel tot wijziging van de Postwet<sup>1</sup> geeft een oplossing voor belangrijke signalen uit de evaluatie. Er worden bijvoorbeeld extra eisen gesteld aan de informatievoorziening van de UPD verlener. Uw Kamer heeft recent besloten om dit wetsvoorstel te agenderen voor plenair debat.
- Daarnaast neem ik op basis van het advies van onderzoekers op twee punten nader actie, zodat ik beter ben voorbereid op toekomstige ontwikkelingen:
  - het organiseren van een actievere dialoog tussen EZK, belangenorganisaties en marktpartijen is een instrument voor het delen van informatie en het tijdig inzicht krijgen in marktontwikkelingen die effect hebben op de UPD dienstverlening. Daarom ben ik voornemens om invulling te geven aan het eerder aan uw Kamer genoemde Post- en Pakkettenberaad;
  - het verkennen van een meer toekomstbestendig, inzichtelijk en minder complex tariefreguleringsmodel. Hierbij zal ik in eerste instantie samen met de Autoriteit Consument en Markt (ACM) en PostNL een ontwikkeltraject starten. Belangenorganisaties en marktpartijen zal ik hier vervolgens ook bij betrekken.

<sup>1</sup> Kamerstuk 35 423, nr. 2.

- Ter voorbereiding van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel tot wijziging van de Postwet in uw Kamer en voor de invulling van lagere regelgeving onder dit wetsvoorstel, heb ik recent het overleg met postvervoerders en de ACM geïntensiveerd. De toegangswaarden en -tarieven komen daarbij in het bijzonder aan de orde. Ook na de behandeling van het wetsvoorstel zal ik de gesprekken voortzetten, bijvoorbeeld binnen het Post- en Pakkettenberaad.
- Bij de invulling van lagere regelgeving onder de gewijzigde Postwet wil ik ook nadere eisen stellen aan het financiële beheer van de UPD-verlener. Daarvoor heb ik onafhankelijk onderzoek laten uitvoeren. Ik stuur het onderzoek hierbij ter informatie mee.

### **Nadere toelichting**

In het kader van deze evaluatie zijn net als voorgaande jaren een tweetal onderzoeken uitgevoerd: een beleidsmatige analyse van de kwaliteit van de UPD waarbij ook stakeholders zijn betrokken en een consumentenonderzoek waarbij postgebruikers is gevraagd naar hun perceptie en behoeften. Hieronder volgt een weergave van de belangrijkste conclusies uit deze onderzoeken.

#### **1) Kwaliteit UPD hoog**

Hoewel op grond van de Europese Postrichtlijn geldt dat 85% van de UPD-post binnen drie dagen moet zijn bezorgd, geldt in Nederland de eis dat 95% van de UPD-post binnen 24 uur nadat dit in de brievenbus is gedaan moet zijn bezorgd. In internationaal perspectief blijkt dan ook dat de kwaliteit van de UPD in Nederland over de gehele linie hoog is: vergeleken met postdiensten in andere EU-lidstaten scoort PostNL gemiddeld tot hoog. Desalniettemin is er wel een dalende lijn zichtbaar in de evaluatieperiode, wat de bezorging van post binnen 24 uur betreft. In 2019, 2020 en na afloop van de evaluatie is gebleken dat ook in 2021 de norm van 95% net niet is gehaald. De ACM heeft voor het jaar 2019 een boete opgelegd. Hiertegen heeft PostNL bezwaar gemaakt. Voor het jaar 2020 oordeelde de ACM dat er als gevolg van de COVID-19-pandemie sprake was van overmacht.

Onderzoekers verwachten dat de kwaliteit van de UPD (bezorgfrequentie en overkomstduur) in de komende jaren onder druk blijft staan. Dit komt doordat de volumes verder zullen blijven dalen, terwijl er grenzen zitten aan de mogelijkheden om kosten te besparen. Ik zie ook andere factoren en uitdagingen die hierbij meespelen, zoals de krapte op de arbeidsmarkt, hogere brandstofprijzen, een eventuele verhoging van het minimumloon en inflatie.

Ik stel vast dat PostNL in staat is om UPD-diensten te leveren die voldoen aan alle (hoge) wettelijke eisen. Het is echter niet uitgesloten dat op termijn afwegingen gemaakt moeten worden ten aanzien van het voorzieningenniveau en de tariefstelling. Het wettelijk kader dient bij voorkeur zodanig te zijn dat versoeringen waarvoor draagvlak bestaat, en de bijbehorende kostenbesparingen, snel gerealiseerd kunnen worden. Dit is de gedachte achter de voorstellen tot wijziging van de Postwet. Die moeten eraan bijdragen dat het wettelijk kader van de UPD mee kan bewegen met veranderende behoeften van gebruikers en daarbij ook ruimte wordt gelaten voor technologische ontwikkelingen.

## **2) Toegankelijkheid voldoende ondanks afname aantal brievenbussen en dienstverleningspunten**

Uit de evaluatie komt naar voren dat PostNL in de evaluatieperiode, binnen de marge van de spreidingseisen, het aantal brievenbussen en dienstverleningspunten met een volledig assortiment heeft afgebouwd. De kostenbesparing die dat heeft opgeleverd was nodig om de betaalbaarheid van de UPD te verzekeren. Hierbij heeft PostNL rekening gehouden met de behoeften van kwetsbare groepen. Wel vragen meerdere partijen en organisaties om het huidige aantal brievenbussen, aanbiederlocaties en bezorgdagen niet verder af te bouwen.

Op dit moment voldoet de UPD aan de minimale wettelijke voorzieningseisen. Daarnaast constateer ik dat PostNL het aantal punten in winkels voor alleen pakketdiensten en het kopen van postzegels sterk heeft uitgebreid. Voor een deel van de dienstverlening is de toegankelijkheid derhalve toegenomen.

## **3) Betaalbaarheid UPD op orde**

Uit het gebruikersonderzoek komt naar voren dat veel consumenten en mkb'ers het versturen van post als duur ervaren. Dat de prijs van de postzegel, over het algemeen het meest zichtbare UPD-product, nominaal met bijna 25% is toegenomen in de evaluatieperiode zal aan dat beeld hebben bijgedragen.

Uit de evaluatie blijkt echter dat, ondanks de stijging van de UPD-tarieven, de betaalbaarheid van de UPD-diensten op orde was. Als wordt gekeken naar het besteedbaar inkomen, zijn de uitgaven aan brievenpost slechts een fractie daarvan. Ook als het postzegeltarief wordt gecorrigeerd voor koopkracht, is het versturen van een brief binnen Nederland 39 eurocent goedkoper in vergelijking met het Europese gemiddelde. Ook zonder koopkrachtcorrectie ligt het postzegeltarief onder het Europese gemiddelde. Onderzoekers merken verder op dat veel post met een sociaal-maatschappelijk noodzakelijk karakter, zoals medische post en het inzenden van belastingaangiften, voorzien zijn van een antwoordnummer en dus betaald worden door de ontvanger.

## **4) Besparingsmaatregelen blijven nodig**

Zoals ik hierboven onder punt 1) al heb aangegeven blijft PostNL zoeken naar mogelijkheden om kosten te besparen. Het samenvoegen van de postnetwerken van PostNL en Sandd was in dit kader een belangrijke maatregel die daaraan bijdraagt. De kostenefficiëntie van de UPD wordt bevorderd doordat er door de samenvoeging grotere volumes (UPD en niet-UPD) door het netwerk van PostNL gaan. Ten tweede verandert de samenstelling van UPD en niet-UPD poststukken, waardoor er na consolidatie in verhouding minder kosten aan de UPD worden toegerekend.

Kwink/Rebel zegt op basis van de bovengenoemde factoren te verwachten dat de samenvoeging een positief effect heeft op de financiële houdbaarheid van UPD. Dit zal dan voorlopig een dempende werking hebben op de tariefruimte en daarmee op de UPD-tarieven.

Vanwege de aanhoudende volumedalingen en economische ontwikkelingen (zoals op dit moment inflatie, arbeidsmarktkrapte) moet PostNL ook na consolidatie met Sandd blijven zoeken naar mogelijkheden om kosten te besparen. Zo voert PostNL nu al andere besparingsmaatregelen door, zoals aanpassingen in de verdeling van sorteercentra of dienstverlenings-

punten, en blijft zij de komende tijd op zoek naar andere besparingsmaatregelen.

## **5) Meer structuur nodig bij het uitwisselen van informatie**

Vanwege de blijvend dalende postvolumes en druk op de financiële houdbaarheid van de UPD constateren de onderzoekers dat niet valt uit te sluiten dat er op termijn nieuwe keuzes noodzakelijk zijn ten aanzien van de inrichting van de UPD. Om als EZK in staat te zijn weloverwogen voorstellen te doen aan de Kamer is het noodzakelijk tijdig te beschikken over daarvoor benodigde informatie. In dat kader ziet Kwink/Rebel op drie punten mogelijkheden tot verbetering: (i) nauwere monitoring van publieke belangen (kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid), (ii) tijdig zicht op dreigende verlieslatende UPD, en (iii) een beter beeld van ontwikkelingen aan vraag- en aanbodzijde met impact op de UPD.

- i) De informatie om de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de UPD te beoordelen, is grotendeels aanwezig. Wel kan de druk op de kwaliteit een reden zijn om meer in detail te gaan monitoren. Hierbij kan met name aandacht worden besteed aan de verwachte financiële houdbaarheid en continuïteit van de UPD op korte termijn.
- ii) Om ervoor te zorgen dat een dreigende verlieslatende situatie van de UPD tijdig bij EZK bekend wordt, bevat het voorstel tot wijziging van de Postwet een «early warning system». Om dit systeem nog beter te laten werken, adviseert Kwink/Rebel om vaker indicatoren over de kosten en opbrengsten van de UPD uit te wisselen met PostNL. In dat geval krijgt EZK niet alleen melding op het moment dat de situatie al verlieslatend is, maar heeft zij al eerder zicht op een dreigende verlieslatende situatie.
- iii) Als derde kan het nuttig zijn om nu al meer inzicht te hebben in de ontwikkeling van de vraag naar en het aanbod van postdiensten en andere bezorgdiensten. Dat stelt EZK in staat om op termijn een goede keuze te maken voor een nieuw reguleringsmodel.

Kwink/Rebel adviseert om de informatie-uitwisseling tussen onder andere EZK en PostNL verder uit te breiden. In het voorstel voor de wijziging van de Postwet staan eisen die hieraan reeds tegemoet komen. Ik constateer voorts dat het organiseren van een actievere dialoog tussen EZK, belangenorganisaties en marktpartijen gebruikt kan worden voor het delen van informatie en het tijdig inzicht krijgen in marktontwikkelingen die effect hebben op de UPD dienstverlening. In dat kader ben ik voornemens om invulling te geven aan een regulier maatschappelijk overleg met stakeholders (het Post- en Pakkettenberaad).

## **6) Alternatieve mogelijkheden (tarief)regulering**

Ik heb Kwink/Rebel gevraagd om te verkennen wat de mogelijke alternatieve reguleringssystemen zijn. Weliswaar is in een eerdere Kamerbrief<sup>2</sup> geconcludeerd dat de huidige tariefregulering de betaalbaarheid van de UPD voldoende borgt, maar het is denkbaar dat de financiële houdbaarheid in de toekomst meer onder druk komt te staan. Als mogelijke oorzaken daarvan noemt Kwink/Rebel volumedalingen, grenzen aan verdere kostenbesparingen en beperkte mogelijkheden tot tariefverhogingen. Het is daarom belangrijk om na te gaan of het systeem van tariefregulering nog passend is.

Bovendien kent het huidige systeem een aantal nadelen. De constatering is dat het tariefreguleringssysteem complex is. Daardoor is het systeem minder transparant. Ook kent het systeem hoge administratieve lasten.

<sup>2</sup> Kamerstuk 29 502, nr. 179.

Verder kan het systeem lastig omgaan met afwijkende ontwikkelingen, zoals de plotselinge volumestijging in de UPD vanwege de COVID-19-pandemie. Met het oog hierop heeft Kwink/Rebel mogelijke alternatieve reguleringsystemen verkend.

De onderzoekers geven aan dat er verschillende alternatieven denkbaar zijn. Elk alternatief heeft echter voor- en nadelen. Het instellen van een prijsplafond op specifieke UPD-producten kan mogelijk – tijdelijk – helpen voor de betaalbaarheid van de UPD, maar het vermindert niet de administratieve lasten. Andere systemen helpen daar wel bij, zoals een systeem dat alleen rendement reguleert, een systeem dat de tariefruimte meerjarig vaststelt of een systeem zonder tariefregulering. Een systeem zonder tariefregulering kan wel de betaalbaarheid van de UPD in gevaar brengen en een systeem dat de tariefruimte meerjarig vaststelt is minder flexibel.

Het sleutelen aan de huidige tariefreguleringsystematiek levert een spanningsveld op waardoor ik mij gedwongen zie hier een behoedzame koers te varen. Wijzigingen in de huidige tariefreguleringsystematiek hebben mogelijk ingrijpende gevolgen en voordat ik hier keuzes in durf te maken is het essentieel om vooraf inzicht te verkrijgen in de impact daarvan op de UPD-tarieven. Tegelijkertijd is op enig moment een herijking van de basistariefruimte vermoedelijk onontkoombaar door geheel gewijzigde markt- of bedrijfsmatige omstandigheden. Het vaststellen van de basistariefruimte is een bevoegdheid van de ACM op basis van de huidige systematiek. Vandaar dat ik voorstel om een gezamenlijk ontwikkeltraject in te zetten, waarbij ik samen met ACM, PostNL en zo nodig een nader te bepalen onafhankelijke deskundige partij kom tot een oordeel over al dan niet gewenste aanpassingen van de tariefregulering. Belangenorganisaties en marktpartijen zal ik hier ook bij betrekken. Ik zal de Kamer over de uitkomsten daarvan informeren.

## **7) Opvallende observaties van gebruikers**

Over het algemeen zijn alle gebruikers van de UPD tevreden over de kwaliteit van de postdienstverlening en de manier waarop de UPD in Nederland georganiseerd is. Zo zijn veel gebruikers tevreden over de bezorgfrequentie en de afstand tot servicepunten. Wel kan de dienstverlening rondom de klantenservice beter.

Over de prijsstijging van de postzegel zijn de meningen meer verdeeld. Ten opzichte van 2016 is een even groot deel van de consumenten van mening dat de postzegel te duur is geworden, terwijl de ontevredenheid bij het mkb wel is gestegen. De emotionele waarde van fysieke post is wel hoger geworden, waardoor de bereidheid om te betalen voor post voor persoonlijke gebeurtenissen is gestegen. Op de zakelijke markt zijn partijen ontevreden over prijsstijgingen. Ik wijs in dat verband wel op de Post- en Pakkettenmonitor van ACM over 2021, waarbij ACM op de wholesale markt een gemiddelde prijsafname van 12,2% rapporteert. De gemiddelde zakelijke prijs per poststuk voor tijdskritieke post nam in 2021 volgens ACM wel toe.

De sterke afname van post heeft zich ook na 2016 voortgezet. Dit is met name bij het mkb terug te zien. Dit komt voor een deel doordat er steeds meer alternatieve communicatiemiddelen beschikbaar zijn die én minder kosten én voor snellere communicatie zorgen. Ook veel grootzakelijke gebruikers kiezen ervoor om het gebruik van fysieke post (met name 24-uurs post) te verminderen.

Bij zowel consumenten als mkb'ers is er weinig draagvlak voor het versoepelen van de wettelijke kwaliteitseisen. Wel wordt bezorgzekerheid op een bepaalde dag over het algemeen belangrijker gevonden dan de bezorgfrequentie. Onderzoekers zien in dat verband hetzelfde risico als bij het verhogen van de tarieven, namelijk dat consumenten en het mkb bij een lager serviceniveau mogelijk versneld afstand doen van post, waardoor de volumedaling versneld doorzet en de kostenprijzen juist toenemen. Deze bevindingen geven naar mijn idee geen aanleiding om op dit moment iets te wijzigen aan de kwaliteitseisen. Het ligt voor de hand dat elke eventuele toekomstige wijziging wordt getoetst aan de effecten op de financiële houdbaarheid van de UPD.

De Minister van Economische Zaken en Klimaat,  
M.A.M. Adriaansens