



Alternatieve visie op de toekomst van de Nederlandse Postmarkt



Inhoudsopgave

- 1. Aanleiding**
- 2. De oorsprong van basis-postdiensten**
 - 2.1 Europese Postrichtlijn
 - 2.2 Postwet 2009
- 3. Huidige basis-postdiensten in Nederland**
 - 3.1 Huidige scope van de basis-postdiensten
 - 3.2 Huidige eisen aan de uitvoering
 - 3.3 Veranderende behoeften
- 4. Uitvoering basis-postdiensten staat onder druk**
 - 4.1 Huidige vervoersovereenkomst in disbalans door daling postvolume
 - 4.2 Inzet ministerie van EZ en PostNL
 - 4.3 Er ontstaat een impasse in het debat richting de toekomst
- 5. Doorbreek dogma van één uitvoerder en één ondeelbare opdracht**
 - 5.1 Toekomstgericht scope UPD
 - 5.2 Post is keten-logistiek
 - 5.3 Regionale vraagstukken vragen regionale oplossingen
 - 5.4 Gerichte subsidies waar noodzakelijk
- 6. Realisatie gedragen toekomst van de UPD**
 - 6.1 Overgangsperiode naar een toekomstgerichte postmarkt

1 Aanleiding

De inrichting van de Nederlandse postmarkt staat al enige tijd ter discussie, waarbij het met name gaat over de invulling van de basis-postdiensten. In 2009 gaf de Nederlandse overheid PostNL opdracht om postdiensten uit te voeren in het kader van de Universele Dienstverlening (UPD). Het huidige model van de Universele Dienstverlening lijkt niet meer te werken. Er zijn voor briefpost toenemende problemen met de uitvoering van de UPD:

De **kwaliteit** van de uitvoering staat onder druk



Volgens PostNL zijn de **kosten niet houdbaar** vis a vis het niveau van diensten en de gereguleerde tarieven

De oorzaak ligt volgens PostNL in de daling van het postvolume en zit de oplossing in twee delen:

Verlagen van kosten door het **aantal bezorgdagen** per week (de facto) te reduceren van 5 naar 3, later mogelijk minder



Aanvullend ziet PostNL graag de invoering van **een jaarlijkse subsidie** van circa €80 mln

De Minister van Economische Zaken heeft een voorstel ingediend voor wijziging van de Postwet waardoor PostNL meer ruimte wordt gegeven in de uitvoering, met behoud van een monopolie. Politiek draagvlak om deze wijzigingen door te voeren mist, ondanks de steun van EZ.

Dit wetsvoorstel is in het parlement afgewezen, en er lijkt een impasse te zijn ontstaan. Een alternatieve visie kan een positieve bijdrage leveren aan de dialoog over de toekomst van de basisdiensten en de postmarkt.

De behoefte in de markt aan postdiensten verandert ontegenzeggelijk en deze alternatieve visie pleit om een logische tweede stap te nemen: evalueer ten eerste wat de behoeften zijn aan basis-postdiensten, en benut vervolgens de ontstane ruimte om alternatieve oplossingen voor de uitvoering ervan te creëren.

Op die manier is een realistisch alternatief te bouwen in een aantal jaren dat toekomstvast dienstverlening garandeert, tegen optimale kosten, met gerichte ondersteuning alleen daar waar noodzakelijk en zonder de negatieve marktverstoring van de bestaande situatie en wetsvoorstel van EZ.

2 De oorsprong van basis-postdiensten

De Europese postmarkt is deels geliberaliseerd en opengesteld voor concurrentie, sinds 2009 ook in Nederland waarbij in de Postwet concurrentiebeperkende voorwaarden worden gesteld aan bedrijven die actief zijn in het geliberaliseerde deel van de postmarkt. Een ander deel van de markt bleef gereguleerd met het doel om voor alle EU inwoners, ongeacht de regio waarin zij wonen, een basisniveau aan betaalbare postdiensten te garanderen.

2.1 Europese Postrichtlijnen

Wat de niet-geliberaliseerde basis-postdiensten minimaal moeten omvatten is voorgeschreven de Europese Postrichtlijn (97/67/EG en latere aanpassingen): *“EU-landen zijn verplicht om overal op hun grondgebied een permanente, betaalbare en universele postdienst te garanderen”*, dat wil zeggen dat zij ten minste het volgende moeten garanderen:

1. Een dienst (afhalen bij toegangspunten en bezorgen) op vijf werkdagen per week (met uitzonderingen);
2. Het ophalen, sorteren, vervoeren en bezorgen van postzendingen tot 10 kg;
3. Diensten voor aangetekende en verzekerde zendingen.

De regelgevende instanties in de EU-landen kunnen de drempel voor de onder de universele dienst vallende postpakketten optrekken tot maximaal 20 kg en een gratis postdienst aanbieden voor blinden en slechtzienden.

De EU-landen zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van kwaliteitsnormen voor hun binnenlandse universele postdienst voor wat betreft de overkomstduur. De richtlijn vereist verder dat de tarieven voor de basis-postdiensten:

1. Betaalbaar zijn voor alle gebruikers;
2. Transparant en niet-discriminerend zijn;
3. Kostengeoriënteerd zijn en een efficiënte verrichting van de universele dienst stimuleren.

Voor de uitvoering van de basis-postdiensten kunnen de lidstaten een of meer ondernemingen als aanbieder aanwijzen, zodat landelijke dekking wordt gerealiseerd. De lidstaten kunnen verschillende ondernemingen aanwijzen die verschillende onderdelen van de universele dienst aanbieden en/of verschillende gedeelten van het nationale grondgebied bestrijken. Deze aanwijzing moet regelmatig worden geëvalueerd.

Het is de EU-landen toegestaan om de leverancier(s) van de basis-postdiensten te compenseren als de kosten “een oneerlijke, financiële last vormen”, mits wordt voldaan aan de EU-verdragen voor bijvoorbeeld overheidssteun.

2.2 Postwet 2009

Het doel van de Postwet 2009 is bevordering van concurrentie en innovatie op de Nederlandse postmarkt, waarborging van transparantie en non-discriminatie bij postbezorging en bescherming tegen onredelijke voorwaarden van postvervoerders.

De Postwet 2009 regelt de invoering van de Europese postrichtlijn en de liberalisering van een belangrijk deel van de Nederlandse postmarkt. Het zakelijke deel van de postmarkt werd met de invoering van de wet geliberaliseerd maar niet zonder aan dat deel van de markt concurrentiebeperkende voorwaarden te verbinden voor bedrijven die daar actief willen worden. In Nederland beslaat dit deel van de markt circa 90-95% van het totale volume. Voor de resterende 5-10% van het postvolume regelt de Postwet 2009 wet de invulling van de basis-postdiensten.

De gehele Nederlandse pakkettenmarkt was al volledig geliberaliseerd. Op alle onderdelen van deze markt, inclusief de consumentenmarkt, zijn in Nederland meerdere concurrerende aanbieders actief. Desondanks vallen individueel verzonden pakketten tot 10 kg onder de basis-postdiensten (de UPD).

De Postwet 2009 geeft de Autoriteit Consument en Markt (ACM) de rol om jaarlijks de tariefruimte voor de basis-postdiensten te bepalen en de kwaliteit van uitvoering door de aangewezen partij te bewaken.

Op basis van de Postwet 2009 heeft de Nederlandse overheid via de minister van Economische Zaken (EZ) besloten om PostNL als de enige uitvoerende partij aan te wijzen voor alle basis-postdiensten voor geheel Nederland

3 Huidige basis-postdiensten in Nederland

De basis-postdiensten moeten de minimale behoeften afdekken van consumenten en kleine ondernemers rond het verzenden van losse post- en pakketzendingen. Het gaat altijd om individuele zendingen met een tarief per stuk dat is vrijgesteld van btw.

Post- en pakketzendingen die in bulk of grote hoeveelheden worden verstuurd door ondernemingen of organisaties zijn onderdeel van het geliberaliseerde deel van de postmarkt, dus geen onderdeel van de basis-postdiensten. De btw-plichtige tarieven verschillen per verzender op basis van volume en de afgesproken dienstverlening.

3.1 Huidige scope van de basis-postdiensten

De Postwet 2009 beschrijft om welke soorten post- en pakketzendingen het gaat in de basis-postdiensten:



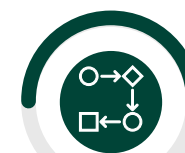
Post- en pakketzendingen binnen Nederland

- a) Brieven (maximaal 2 kg per stuk);
- b) Pakketten (maximaal 10 kg per stuk);
- c) Braille post (maximaal 7 kg per stuk).



Post- en pakketzendingen van en naar buiten Nederland

- 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) Braille post (maximaal 7 kg per stuk)



De volgende postvervoerdiensten

- a) Vervoer van aangetekende poststukken;
- b) Vervoer van poststukken met aangegeven waarde

3.2 Huidige eisen aan de uitvoering

De basis-postdiensten dienen de minimale behoeften in te vullen van consumenten en kleine ondernemers rond het verzenden van individuele post- en pakketzendingen. Op basis van de Postwet 2009 zijn die behoeften en belangen grofweg in drie segmenten op te delen:



Toegankelijkheid van dienstverlening

In een algemene maatregel van bestuur (AMVB) zijn eisen gesteld aan de maximale afstand die een verzender moet afleggen naar een locatie om de post- of pakketzending af te geven en indien nodig te betalen, waar dan ook in Nederland. In de AMVB zijn nu twee soorten afgiftelecaties benoemd, de PostNL brievenbussen en servicepunten.



Kwaliteit van dienstverlening

Post- en pakketzendingen moeten 5 keer per week worden afgehaald van de afgiftelecaties, en er moet 5 keer per week in heel Nederland bezorging plaatsvinden. De overkomstduur moet 24 uur zijn, met een gemiddelde kwaliteit van 95% van alle zendingen per jaar. Tijdens de kerstperiode en voor internationale zendingen gelden andere eisen. Rouwbrieven en medische post moeten 6 keer per week worden afgehaald en bezorgd.



Betaalbaarheid van dienstverlening

Jaarlijks bepaalt de ACM de tariefteuimte tot waar de uitvoerder haar tarieven kan verhogen. Die ruimte is gebaseerd op een maximaal wettelijk rendement.

De nadruk van de eisen ligt nu vooral op het laagdrempelig versturen van een individueel poststuk of pakket, met 5 dagen per week afhaling en snelle bezorging binnen 24 uur. De vraag is of anno 2025 dit nog steeds de minimale verwachtingen zijn gezien de opkomst van huidige digitale en snelle communicatiemiddelen.

3.3 Veranderende behoeften

De communicatiebehoeften van consumenten en kleine ondernemers veranderen, met name door digitalisering van de maatschappij. De vraag is of de eisen van de Postwet 2009 heden ten dage nog de kern van de behoeften vormt van deze doelgroep.

De ACM onderzoekt momenteel de veranderende behoeften in de markt en publiceert de resultaten van haar onderzoek naar verwachting in het tweede kwartaal van 2025. Deze verschuiving biedt mogelijk kansen voor een nieuwe definitie van de basis-postdiensten en de wettelijke vastlegging daarvan.

Het is ook mogelijk dat de ACM breder naar de postmarkt kijkt dan de huidige focus op verzending van brieven en pakketten door consumenten en kleine ondernemers. Het belang van de Nederlandse overheid om met alle burgers in Nederland te kunnen communiceren zou ook een rol kunnen gaan spelen.

Ondanks de opkomst van digitale communicatie blijft briefpost voor de overheid waarschijnlijk ook in de toekomst een belangrijk communicatiemiddel met burgers. Dat betekent dat burgers per brief informatie van de overheid moeten kunnen ontvangen en dat burgers per brief informatie moeten kunnen sturen aan overheid.

Dit doel en dan met name wat ervoor nodig is om het te bereiken, is nu echter geen onderdeel van de basis-postdiensten. Het in bulk en/of onder volumecontract verzenden van binnenlandse post en pakketten door de overheid is onderdeel van het geliberaliseerde deel van de postmarkt. In de Postwet 2009 wordt geen onderscheid gemaakt naar zakelijk-private verzenders en de overheid als verzender.

4 Uitvoering basis-postdiensten staat onder druk

4.1 Huidige vervoersovereenkomst in disbalans door daling postvolume

Een vervoersovereenkomst omvat altijd afspraken over drie kernaspecten:

Tarief

Het **tarief** voor de dienstverlening

Logistieke prestatie

De **logistieke prestatie**, hetgeen een logistieke infrastructuur vraagt: hierin worden vereisten vastgelegd over de servicekwaliteit en beschikbaarheid van een toegewijde infrastructuur om post tijdig en juist te versturen.

Volume

Het **volume**: afspraken over het aantal te vervoeren eenheden per tijdseenheid

Het postvolume in Nederland daalt al jaren door digitale substitutie, terwijl de eisen aan bijvoorbeeld landelijke dekking, bezorgfrequentie en overkomstduur gelijk blijven. Dit leidt tot stijgende kosten per brief en toenemende druk op de marge van uitvoerder PostNL. De krapte op de arbeidsmarkt en de stijgende loonkosten versterken dit effect. De normale zakelijke balans in de drie eenheid van een vervoersovereenkomst is er niet meer.

De politiek verwacht namelijk gelijkblijvende eisen aan de logistieke prestatie, wat deels een ‘dedicated’ logistieke infrastructuur vraagt terwijl EZ geen volumezekerheid biedt, zo blijkt uit de daling van afgelopen jaren. Tegelijkertijd reguleert ACM de tarieven wat zorgt voor een disbalans in de vervoersovereenkomst.

De uitvoering van de basis-postdiensten wordt daarmee minder lucratief, en de nadruk ligt steeds meer op kostenreducties en steeds minder op de kwaliteit van de geleverde postdiensten. Ondanks de wettelijke vereisten voldoet PostNL regelmatig niet aan de normen voor bezorgkwaliteit.

De dalende volumetrend zal zich de komende jaren verder voortzetten waardoor de uitdagingen om betaalbare, betrouwbare en bereikbare basis-postdienstverlening te behouden verder zullen toenemen. EZ en PostNL pleiten daarom voor een nieuwe Postwet. Tegen dit voorstel bestaat echter veel weerstand in het parlement wat tot uitstel van behandeling van het wetsvoorstel heeft geleid. Bovendien is het de vraag of deze beoogde wijziging van de wet noodzakelijk is om het beoogde doel ervan te halen, of dat dit ook op andere (minder ingrijpende) wijze kan.

4.2 Inzet ministerie van EZ en PostNL

Het ministerie van EZ pleit, samen met PostNL, voor een nieuwe Postwet met aanpassingen aan de basis-postdiensten. Het doel is om de PostNL meer financiële en operationele ruimte te bieden. Voorgestelde maatregelen zijn onder meer:

1. Verlenging van de bezorgtijd van 24 uur naar 48 uur.
2. Beperking van de bezorgfrequentie van vijf naar drie dagen per week in bepaalde gebieden, met later wellicht verdere reductie.
3. Toekenning van subsidies aan PostNL om verlieslatende uitvoering van basis-postdiensten te compenseren.

Deze aanpassingen versoberen de basis-postdiensten. Voor een deel zal dat passen bij de veranderende behoeften in de markt, maar er ontstaat ook onzekerheid over de toekomst. Het is niet ondenkbeeldig dat dienstverlening stap voor stap blijft verschrallen. De recente bekendmaking van PostNL dat de brievenbussen ook gedurende de dag worden geleverd is een voorbeeld hiervan. PostNL heeft de bezorgingstijd van zakelijke post per 1 januari 2025 al omgezet naar bezorging binnen 2 dagen.

Het is aannemelijk dat de volumes de komende jaren blijven dalen en dat de door PostNL gevraagde subsidies navenant zullen toenemen. Door het monopolie van PostNL voor alle basis-postdiensten in heel Nederland te behouden, wordt bovendien de afhankelijkheid van PostNL als enige bezorgende partij vergroot, mede omdat er in deze benadering geen alternatief zal ontstaan door het marktversturende effect ervan.

Het gehele landelijke logistieke netwerk van PostNL wordt in dit voorstel vanuit de overheid ondersteund ten behoeve van het kleine voor basis-postdiensten gereguleerde deel van de markt. En dat terwijl het grootste deel van de capaciteit van dat logistieke netwerk voor het geliberaliseerde deel van de markt wordt ingezet. Dit heeft een sterk marktversturend effect waarbij het beursgenoteerde PostNL een groot concurrentieel voordeel heeft in het geliberaliseerde deel van de markt.

4.3 Er ontstaat een impasse in het debat richting de toekomst

Het ministerie van EZ wekt de indruk er vanuit te gaan dat er maar één mogelijke partij bestaat die basis-postdiensten kan uitvoeren. In theorie kan PostNL de huidige opdracht teruggeven als de financiële haalbaarheid ervan in hun ogen tekortschiet. De voorgestelde wijzigingen lijken PostNL op dusdanig veel aspecten tegemoet te komen dat het behoud van PostNL als uitvoerder het leidmotief lijkt te zijn.

Met deze benadering heeft de waarborg van basis-postdiensten een beperkende invloed op het competitieve veld en een gelijk speelveld in de Nederlandse postmarkt wordt blijvend verhinderd. De bekrachtigde perceptie dat er slechts één mogelijke geschikte partij bestaat wordt zo een zelfvervullende belofte.

De al meerdere keren uitgestelde behandeling van het wetsvoorstel voor wijziging van de Postwet duidt op een impasse. De Tweede Kamer is ontevreden met het perspectief van de combinatie van steeds verschrallende diensten en een blanco cheque. Daarin voeren twee zorgen de boventoon:

- Verdergaande verschraling van het niveau en de kwaliteit van dienstverlening
- Vastzitten aan een ‘blanco cheque’ tot in de verre toekomst

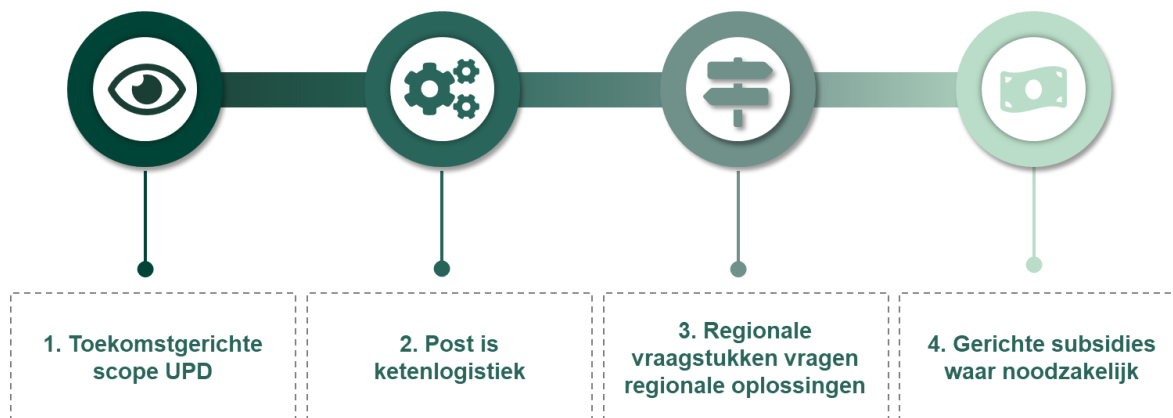
Aan beide kanten van de discussie, zowel het ministerie van EZ als de Tweede Kamer, wordt de basisdienst op een traditionele wijze benaderd. Dat zet de zaak op scherp. Er wordt namelijk uitgegaan van een monolithische UPD, een ruime UPD met veel diensten. Terwijl de crux in briefpostbezorging ligt. Bovendien gaan alle partijen uit van één enkele uitvoerder, terwijl ook meerdere partijen een rol kunnen vervullen in de realisatie van de verschillende poststromen.

Het beschadigde vertrouwen creëert een impasse in het debat: de Tweede Kamer beseft dat de huidige uitvoering van de UPD problemen heeft, maar heeft zij onvoldoende beeld en vooral zekerheid over hoe de toekomst van de basispostdiensten er uit gaat zien. Bovendien is zij bezorgd dat ze een zwakke en ‘chantabele’ positie hebben vis a vis huidige en toekomstige eisen van PostNL.

De kern van het probleem is dat het huidige oplossingskader te nauw is genomen. Eén enkele partij zoeken voor alle basis-postdiensten in geheel Nederland leidt op dit moment inderdaad maar tot één oplossing. Omkering van die beklemmende logica leidt tot een fris perspectief en nieuwe oplossingsrichtingen.

5 Doorbreek dogma van één uitvoerder en één ondeelbare opdracht

Een nieuw perspectief is dus nodig. Daartoe zouden de onderliggende mogelijkheden die de Europese richtlijn biedt benut moeten worden en zou gebruik moeten worden gemaakt van de capaciteiten van bestaande dienstverleners. Zo kan de perceptie van een onontkoombare uitkomst worden doorbroken. We richten ons op vier kernelementen in de alternatieve visie.



5.1 Toekomstgericht scope UPD

De maatschappelijke opgave is om postdiensten toegankelijk en betaalbaar te houden voor burgers en kleine ondernemers, zonder onnodige regulering. Door te focussen op essentiële basisdienstverlening kunnen we richting een toekomstgerichte UPD. Dat zou er dan bijvoorbeeld als volgt uit kunnen zien.

Suggestie toekomstige scope UPD

- A. Briefpost – maak onderscheid in klantbehoefte aan snelheid:
 - **Briefpost met haast (24 uur) – niet in UPD**, 24-uurs uitvoering door pakketvervoerder waarbij meerdere opties denkbaar zijn
 - **Briefpost zonder haast (48/72 uur) – wel in UPD** als basisdienst, meerdere opties voor uitvoering denkbaar (in combinatie met volgende elementen)
- B. Pakketzendingen **niet in UPD**:
 - Voor verzending van pakketten kunnen consumenten en kleine ondernemers kiezen uit meerdere vervoerders
 - Het is een open markt met competitieve tarieven en met hoogwaardige, gedifferentieerde dienstverlening
- C. Speciale postdiensten in UPD als maatschappelijk opgave in geding is:
 - **Aangetekende zendingen** worden al verwerkt als een pakketzending met verzekering en handtekening voor ontvangst – **niet in UPD**
 - **Braillepost** is postlogistiek gezien normale briefpostzending of pakketzending – **wel in UPD**, meerdere uitvoerders denkbaar
 - **Medische post** heeft alle kenmerken van een pakketzending – **wel in UPD**, meerdere (pakket)uitvoerders denkbaar
 - **Rouwpost** is briefpost met haast (met zakelijke trekken via begrafenisondernemer) – **wel in UPD**, 24-uurs uitvoering door pakketvervoerder waarbij meerdere opties denkbaar zijn.
- D. Overwegingen overige postdiensten:
 - **Post vanuit de overheid aan burgers** – Het is denkbaar dat de bereikbaarheid van burgers door de overheid een maatschappelijke opgave wordt, waarbij naast verzending door consumenten en kleine zakelijke ondernemers ook het belang van gegarandeerde ontvangst van post aandacht krijgt.
 - **Drukwerk** – voor de verspreiding van homogeen drukwerk zoals direct mail en periodieken zijn in de markt meerdere alternatieven beschikbaar (bezorgbedrijven van dagbladen, weekkranten en reclamefolders).

5.2 Post is ketenlogistiek

Wanneer er niet voor het (impliciete) uitgangspunt van één aanbieder en één ondeelbare opdracht wordt gekozen, ontstaan er nieuwe mogelijkheden. Door de basis-postdiensten ieder voor zich te beschouwen zal blijken dat er anno 2025 voor veel van deze diensten alternatieve oplossingen bestaan.

Op dit moment bestaan er vier hoofdprocessen in de briefpostketen. Drie van deze processen zijn nu gecombineerd voor UPD en zakelijk (sorteren, transporteren en bezorgen). Processtap collecteren is separaat voor UPD en zakelijk.



In de toekomst is *stand-alone* collecteren voor de UPD moeilijk houdbaar, een alternatief naar de toekomst is nodig. Het landelijke UPD collectienetwerk verwerkt slechts 6-7% van het totale briefpostvolume. De kosten en de maakbaarheid, met name in landelijke gebieden, staat onder toenemende druk. Alternatief is denkbaar en aanwezig namelijk door de lokale en regionale ondernemers meerdere vervoersstromen te laten combineren. Texel Noordkop Logistics is een voorbeeld, maar ook bijvoorbeeld krant, of drukwerkdistributeurs kunnen een rol spelen.

Collecteren kan voor bestaande ondernemers aantrekkelijk gemaakt worden door in hun werkgebied ook de bezorging van alle briefpost te gunnen. Daarmee wordt hen een substantieel werkpakket geboden in de combinatie van Collecteren UPD en Bezorgen UPD én zakelijke briefpost. Daarvoor is ketenaansluiting en uitvoerder(s) van Transport en Sorteren noodzakelijk. Zoals gebruikelijk in logistieke ketens moeten daarbij overdrachtsmomenten gedefinieerd en gemonitord net als de prestaties per stap.

Een neutrale regierol in de keten is vereist om landelijke dekking, ketenaansluiting en kostenverrekening te reguleren en eventuele gerichte ondersteuning met specifieke subsidie (overheidsrol of 3e partij). In de logistieke sector bestaat ook deze rol al lang onder de naam 3PL, of 'Third Party Logistics'. Nadere uitwerking kan leiden tot de conclusie dat deze regierol apart aanbesteed kan worden.

5.3 Regionale vraagstukken vragen regionale oplossingen

Niet alle regio's kennen dezelfde postbehoefte en logistieke uitdagingen. Bewonersdichtheid, bereikbaarheid en infrastructuur spelen een cruciale rol in de kosteneffectiviteit van postbezorging. Een verfijnde aanpak is daarom noodzakelijk, waarbij niet uitputtend onderscheid gemaakt kan worden tussen:

- **Binnensteden:** Bezorging wordt bemoeilijkt door milieuzones, verkeersdrukke en beperkte ruimte voor distributie. Dit vraagt om innovatieve stads-distributiemodellen, zoals elektrische voertuigen, fietskoeriers of pakketkluizen.
- **Landelijke gebieden:** Hier spelen uitdagingen rond capaciteit en beschikbaarheid van bezorgnetwerken. De lage dichtheid van postvolumes maakt het lastig om rendabele routes te handhaven. Samenwerking met lokale ondernemers of gecombineerde distributiestromen (bijv. post en pakketdiensten) kan hier uitkomst bieden.
- **Buitenwijken:** Doorgaans kennen buitenwijken weinig specifieke problematiek. Wel kan differentiatie in bezorgfrequentie worden overwogen om efficiëntievoordelen te realiseren.

De verscheidenheid in vraagstukken vraagt om maatwerkoplossingen, waarbij voor bepaalde regio's volumes uit verschillende logistieke stromen worden gecombineerd. Concrete oplossingsrichtingen zijn:

- **Een betere benutting van de capaciteit en bestaande bezorgingsprocessen van de regionale postbedrijven door hen breder in te zetten:** Dit zijn veelal de “sociale postbedrijven” zoals BusinessPost, Cycloon of MSG.

Zij werken vooral met bezorgers met een afstand tot de arbeidsmarkt (momenteel zo'n 4.500 mensen), bedienen momenteel zo'n 35% van de Nederlandse gemeenten en ziekenhuizen, zijn regionaal georganiseerd en bezorgen zakelijke post via hun eigen, bestaande regionale netwerken. De huidige dekking van deze netwerken samen is 50% van Nederland; de ambitie van het Business Post netwerk is om dat uit te breiden naar 70 tot 75%. Voor bezorging buiten het eigen netwerk zijn de sociale postbedrijven afhankelijk van de toegang tot het netwerk van PostNL. Door de rol van deze bezorgbedrijven binnen de keten uit te breiden, kan de regionale dekking van hun bestaande netwerken worden benut om ook andere poststromen te verwerken. Dat biedt niet alleen meer garanties op werkzekerheid voor de bestaande banen én meer nieuwe arbeidsplaatsen voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, maar verstevigt ook de postketen als geheel. Voorwaarde is wel dat de garanties op toegang tot het netwerk van PostNL tegen redelijke tarieven en voorwaarden in tact blijft bij de hervorming van de Postwet en in de toekomstige situatie daarna ook bestendig blijft

- **Stadsdistributie-initiatieven:** Innovatieve initiatieven zoals gedeelde logistieke hubs en samenwerking tussen vervoerders kunnen de stedelijke bezorging optimaliseren en de overlast verminderen.
- **Lokale ondernemers als bezorgpartner:** Op specifieke locaties, zoals de Waddeneilanden of andere dunbevolkte regio's, en/of krimpregio's, kunnen lokale partijen met kleinschalige logistieke oplossingen een cruciale rol spelen. Dit sluit aan bij het concept van gesegmenteerde collectie en distributie, waarbij een lokale partij de verantwoordelijkheid krijgt voor een bepaald gebied.

In kwetsbare gebieden kan een lokale ondernemer veel bereiken met voor andere kleine volumes – dit sluit aan op het concept in Collectie van UPD en Distributie van alle briefpost in een bepaalde landelijke regio een lokale partij te gunnen. Tegelijkertijd is een Neutrale Regierol vereist om landelijke dekking, ketenaansluiting en kostenverrekening te reguleren en eventuele gerichte ondersteuning met specifieke subsidie (overheidsrol of 3e partij).

5.4 Gerichte subsidies waar noodzakelijk

De kans is aanwezig dat bijvoorbeeld in bepaalde landelijke gebieden er geen kostendekkende oplossingen maakbaar zijn. Die specifieke gevallen vragen om een zorgvuldig afgewogen aanpak waarin ondersteuning wordt verleend op basis van objectieve, logistieke feiten. Een generieke subsidieregeling leidt tot marktverstoring en onnodige overheidsinhuur. Een gerichte aanpak biedt maatwerk en draagt bij aan een gezonde en toekomstbestendige postmarkt. In sommige regio's kan het tekort aan rendabele postnetwerken een tijdelijke opstartsituatie betreffen, terwijl in andere gevallen sprake is van een structurele uitdaging. Maatwerk in beide gevallen is mogelijk en gewenst. Dat beperkt de noodzakelijke subsidies tot daar waar die echt nodig zijn, reduceert afhankelijk van overheidssteun en houdt zowel de lokale als landelijke postmarkt financieel gezond. De leiding over dat proces moet bij een Neutrale Regierol komen te liggen die belangen afweegt – kwaliteit, kosten, maatschappelijke opgave.

6 Realisatie gedragen toekomst van de UPD

De maatschappelijke opgave rond postdiensten wordt in verschillende Europese landen op uiteenlopende manieren ingevuld. Om de transitie beheersbaar en uitvoerbaar te maken, is het essentieel om het vraagstuk buiten de bestaande kaders te plaatsen en tegelijkertijd concreet en behapbaar te houden. Dit betekent dat de postvoorziening niet als één ondeelbaar geheel moet worden beschouwd, maar als een verzameling van afzonderlijke diensten en regio-specifieke uitdagingen. Een gefaseerde aanpak kan ruimte creëren voor verschillende combinaties van oplossingen, waarbij zowel de haalbaarheid, kwaliteit als kosten worden getoetst. De bouwstenen daarvoor zijn:

- Verschillende combinaties van oplossingen, regio's en processen uitwerken en testen – haalbaarheid, kwaliteit, kosten
- Verschillende financieringsmodellen voor die regio's en processen waar dat noodzakelijk is
- Uitwerking en inrichting van (opties voor) de Neutrale Regierol
- Alleen daar waar het de daadwerkelijke maatschappelijke opgave raakt

Om de ruimte te creëren voor een transitie naar een toekomstbestendige postmarkt, kan op kortere termijn worden besloten om de UPD aan te passen. Dit houdt in dat:

- Het niveau van dienstverlening beter wordt afgestemd op de moderne behoeften van consumenten en kleine ondernemers.
- De omvang van de UPD wordt beperkt, zodat deze stap voor stap kan worden klaargemaakt voor een toekomstgerichte en efficiëntere inrichting.

De ervaringen in andere EU-landen wijzen uit dat een overgangperiode van drie tot maximaal vijf jaar noodzakelijk is om deze wijzigingen zorgvuldig te implementeren, marktpartijen de kans te geven zich aan te passen op de nieuwe situatie en beleidskeuzes te baseren op concrete data en praktijkervaringen. Met een geleidelijke en flexibele transitie kan Nederland toewerken naar een postmarkt die ook op de lange termijn duurzaam, betaalbaar en efficiënt blijft, waarin de kwaliteit duurzaam geborgd wordt zonder onnodige afhankelijkheid van staatssteun of rigide regelgeving.

Voorbeeld succesvolle transitie regionaal gerichte postmarkt in Denemarken

Het Deense model laat zien hoe een toekomstbestendige en kostenefficiënte inrichting van postdiensten mogelijk is. Post Danmark heeft aangekondigd zich volledig terug te trekken uit de traditionele postbezorging en richt zich voortaan uitsluitend op pakketdiensten. Tegelijkertijd laat de aanbesteding van nichepoststromen, zoals braillepost, zien hoe essentiële maatschappelijke postdiensten geborgd kunnen blijven via gerichte overheidsopdrachten. Zo heeft het onafhankelijke distributiebedrijf Dao recent de overheidsopdracht voor de bezorging van braillepost gewonnen. Daarmee bewijst Denemarken dat een modulair poststelsel, met regionale en specialistische uitvoering via meerdere partijen, prima werkt zonder omvangrijke universele postdiensten of structurele staatssteun.

Voorbeeld niet geslaagde transitie postmarkt in Italië

De Italiaanse postmarkt illustreert de risico's van een liberalisering zonder effectieve concurrentie. Hoewel de markt in 2011 werd opengesteld, behield Poste Italiane door zijn historische positie en dankzij overheidssteun een monopoliepositie. Deze financiële steun werd onvoldoende benut voor modernisering of marktstimulering, waardoor kosten hoog bleven en de kwaliteit niet significant verbeterde. Nieuwe toetreders kregen nauwelijks kans, vooral in minder rendabele gebieden. De les: overheidssteun mag geen marktverstoring of oneerlijke concurrentie veroorzaken.

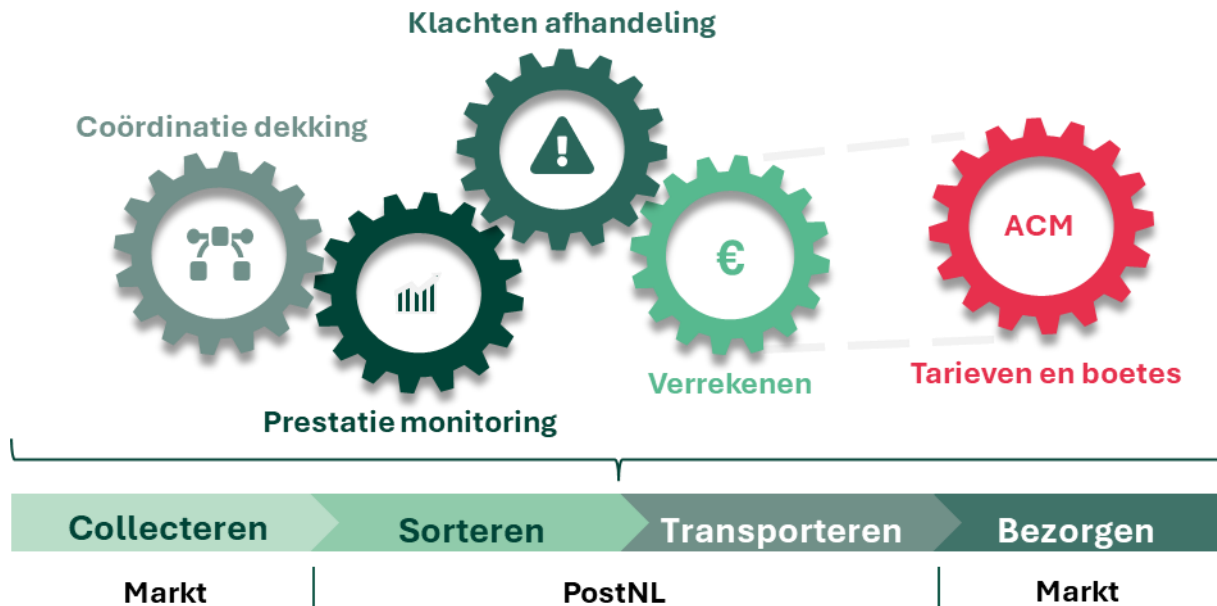
6.1 Overgangperiode naar een toekomstgerichte postmarkt

Om te komen tot een hervorming van de postmarkt, gebaseerd op de vier uitgangspunten hierboven, is er een overgangperiode nodig van 3 tot 5 jaar om de markt de tijd te geven om zich aan te passen. Tegelijkertijd moet dienstverlening binnen de postmarkt door blijven gaan. We doen een voorstel hoe een regionale uitrol mogelijk is en hoe de Neutrale Regierol er concreet uit zou kunnen zien.

1 Realiseer een toekomstgerichte scope van de UPD

2 Richt de Neutrale Regierol in

3 Gefaseerde regionale uitrol



Afbeelding: Neutrale Regierol

1 Realiseer een toekomstgerichte scope van de UPD

Om de verdere uitrol naar een toekomstgerichte postmarkt te kunnen realiseren is het belangrijk dat er keuzes gemaakt worden over de scope van de UPD. Het is aan de Tweede Kamer en aan de minister van EZ om hierin keuzes te maken. In dit stuk is een suggestie gedaan en het onderzoek van de ACM naar gebruikersbehoeften zal hier ook invloed op hebben. Wanneer de scope van de UPD wordt vastgesteld, kan de verdere uitrol ook plaats vinden.

2 Richt de Neutrale Regierol in

De Neutrale Regierol kan worden ingericht volgens het logistieke 4PL-model. In dit model fungeert de 4PL als integrator die de gehele supply chain beheert en coördineert, zonder zelf actief logistieke diensten te verrichten. Voor de postmarkt betekent dit concreet dat de Neutrale Regierol de volgende taken op zich neemt:

- **Coördinatie dekking:** De Neutrale Regierol overziet en beheert alle schakels in de postlogistiek – van inzameling (collectie) en sortering tot transport en bezorging.
- **Prestatiemonitoring:** door gebruik te maken van real-time data en geavanceerde IT-systemen zorgt de Neutrale Regierol voor continue monitoring en optimalisatie van de postlogistieke keten. Door duidelijke prestatie-indicatoren te definiëren kan er worden getoetst. Hierbij worden periodieke steekproeven uitgevoerd om de overkomstduur, punctualiteit en klanttevredenheid te toetsen, zodat eventuele afwijkingen snel worden opgespoord en gecorrigeerd. Dit zorgt ervoor dat, ondanks regionale uitvoering, de postdiensten voldoen aan de maatschappelijke opgave van betrouwbare en betaalbare communicatie voor alle burgers

- **Klachtenafhandeling:** de Neutrale Regierol speelt een cruciale rol in het toezicht op klachtenregistratie en -monitoring binnen het toekomstige postmodel. Wanneer er verschillende bezorgpartijen in het veld opereren, is het belangrijk dat er op één centraal punt plek is voor het indienen van klachten. De Neutrale Regierol zorgt ervoor dat alle klachten – zoals verloren post, vertragingen van meer dan drie dagen en verkeerd bezorgde items – consistent worden geregistreerd en wordt gecompenseerd.
- **Verrekenen:** Het organiseren en beheren van aanbestedingen voor regionale uitvoerders. De partij met de Neutrale Regierol sluit contracten af, bewaakt de naleving van kwaliteits- en prestatie-eisen en zorgt voor een transparante kostenverrekening. Op basis van objectieve criteria wordt bepaald waar en wanneer gerichte subsidies noodzakelijk zijn om marktfalen in specifieke regio's te compenseren.

Voorbeeld 4PL regierol: PoolService

[Pool Service | Pool Service, hoge beschikbaarheid en lage kosten, CBL fust](#)

In de supermarktketen fungeert PoolService als een 4PL-regiepartij voor de logistiek van CBL-kraten (27M kratten in NL). Stichting CBL is eigenaar en opdrachtgever, alle retailers zitten in deze stichting om PoolService te kunnen aansturen. Hoewel PoolService geen fysiek transport uitvoert, coördineert zij de gehele keten: van de aanschaf en levensduur van kratten tot het verrekenen van statiegeld tussen leveranciers en supermarkten. Met behulp van data uit lokale scans en vrachtbrieven worden transacties automatisch vastgelegd en doorberekend, terwijl een team van circa 14 medewerkers de regie voert en toezicht houdt op de kwaliteit en kosten. Dit illustreert hoe een neutrale 4PL-functie kan zorgen voor hoge beschikbaarheid en lage kosten door slimme bundeling van volumes en transparante verrekening – een principe dat ook toepasbaar is op een toekomstige, door een Neutrale Regierol gecoördineerde postmarkt.



3

Gefaseerde regionale uitrol

Een praktische manier om de basispostdiensten gefaseerd regionaal uit te rollen, is Nederland op te delen in drie hoofdcategorieën: binnensteden, buitenwijken en landelijk gebied. Door de logistieke keten op te splitsen in lokale uitvoering (collecteren en bezorgen) en centrale uitvoering (sorteren en transporteren), ontstaat een flexibel en efficiënt model dat beter aansluit op de behoeften van elke regio.

Jaar 1**Vorbereiding en inregeling**

In het eerste jaar ligt de nadruk op het inrichten van de technische en organisatorische fundamenteën voor een regionale uitvoering. Dit houdt in dat de benodigde IT-systemen voor realtime monitoring en dataverzameling worden opgezet, evenals het definiëren van kwaliteits- en prestatie-indicatoren. Daarnaast worden de contractuele kaders en financiële modellen ontwikkeld, zodat regionale uitvoerders op een gelijk speelveld kunnen opereren. Ook wordt de Neutrale Regierol ingericht, die als centrale coördinator en toezichthouder fungeert. Deze voorbereidingsfase is essentieel om de randvoorwaarden en infrastructuur te creëren voor een succesvolle transitie.

Jaar 2**Gedeeltelijke uitrol (pilotfase)**

Het tweede jaar staat in het teken van het testen van het model in een pilotregio, waarin de samenwerking tussen landelijke sorteer- en transportfuncties en regionale uitvoerders voor collecteren en bezorgen wordt geëvalueerd. In de pilot worden de vooraf gedefinieerde kwaliteits- en prestatie-indicatoren grondig gemonitord, met periodieke steekproeven en audits om eventuele afwijkingen snel te signaleren. Deze fase biedt tevens de gelegenheid om feedback van alle stakeholders te verzamelen en het model waar nodig bij te stellen.

Jaar 3-5**Uitrol en borging**

In jaar 3 wordt gestart met de uitrol in de resterende regio's. In deze periode worden regionale uitvoerders stapsgewijs geïntegreerd. De Neutrale Regierol blijft de uitvoering monitoren, de contracten handhaven en de prestaties evalueren, zodat de regionale systemen continu kunnen worden geoptimaliseerd. Daarnaast wordt een flexibel subsidiebeleid geïmplementeerd voor die regio's waar marktwerking niet volstaat, wat bijdraagt aan een duurzame en toekomstbestendige postmarkt.

Collecteren

Sorteren

Transporteren

Bezorgen

- Binnensteden
- Buitenwijken
- Landelijk gebied



- Binnensteden
- Buitenwijken
- Landelijk gebied