



Postbus 90420
2509 LK Den Haag
Telefoon (070) 315 35 00
Fax (070) 315 35 01
E-mail mail@opta.nl
www.opta.nl

Bezoekadres
Zurichtoren
Muzenstraat 41
2511 WB Den Haag

Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie
De heer dr. H. Bleker
Postbus 20401
2500 EK 'S-GRAVENHAGE



| | | | |
|----------------|----------------------------|-------------------|----------------|
| Contactpersoon | Ons kenmerk | Uw kenmerk | Doorkiesnummer |
| | OPTA/AM/2012/201929 | DGETM-MC/12053395 | |
| Datum | Onderwerp | | Bijlage(n) |
| 17 JULI 2012 | Onderzoek maandagbezorging | | |

Geachte heer Bleker,

Naar aanleiding van uw voornemen om de universele postdienst (hierna: UPD) van zes naar vijf dagen per week terug te brengen, heeft de Kamer op 10 april 2012 een motie¹ aangenomen waarin de regering onder meer wordt verzocht om op korte termijn een onafhankelijk onderzoek in te stellen naar de daarbij gepresenteerde cijfers over de postbezorging op maandag en de mogelijk bewuste beïnvloeding van deze cijfers.² In de motie wordt de regering tevens verzocht de Kamer te informeren over de uitkomsten van dat onderzoek en tot die tijd geen besluiten te nemen over de aanpassing van de UPD.

Bij brief van 23 april 2012³ heeft u het college van de Onafhankelijke Post en Telecommunicatie Autoriteit (hierna: het college) gevraagd of hij aanwijzingen heeft dat PostNL UPD-post, die in het weekend wordt aangeboden, achterhoudt. Daarnaast heeft u het college gevraagd te onderzoeken of uit de cijfers die het bureau IntomartGfK B.V. dit en vorig jaar heeft verzameld, naar voren komt dat het door PostNL gerealiseerde overkomstduurresultaat voor UPD-post op maandagen significant lager ligt dan op de overige bezorgdagen.

Naar aanleiding van uw verzoek heeft het college bij brief aan PostNL van 14 mei 2012⁴ een aantal kwantitatieve en kwalitatieve vragen gesteld. Bij brief van 5 juni 2012⁵ heeft PostNL op de door het college gestelde vragen gereageerd. Zijn bevindingen naar aanleiding hiervan presenteert het college in de onderhavige brief.

¹ Kamerstukken II, 2011-2012, 29 502, nr. 85.

² In uw brief aan de Kamer van 15 december 2011 (Kamerstukken II, 2011-2012, 29 502, nr. 77) is met verwijzing naar PostNL als bron gemeld dat circa 2 procent van het totale wekelijkse postvolume op maandag wordt bezorgd.

³ Kenmerk: DGETM-MC/12053395.

⁴ Kenmerk: OPTA/AM/2012/201349.

⁵ Kenmerk: 12/PA/U/031.



Onderstaand gaat het college achtereenvolgens in op het relevante juridisch kader, de reikwijdte van zijn onderzoek, zijn bevindingen en zijn conclusies.

Juridisch kader

Verplichting zesdaagse bezorging

Als aangewezen verlener van de UPD is PostNL op grond van artikel 16, vijfde lid, van de Postwet 2009 verplicht om ten minste zes dagen per week poststukken op uit de voor het publieke bestemde brievenbussen dan wel uit andere daartoe bestemde inrichtingen te halen en ten minste zes dagen per week overal in Nederland een bestelling uit te voeren.

Deze bepaling ziet uitsluitend op de (collectie en) bestelling van UPD-post. PostNL is derhalve niet verplicht om *alle* post minimaal zes dagen per week te bestellen. Nu niet voor alle adressen in Nederland zes dagen per week post bestemd is, kan de verplichting bovendien niet inhouden dat daadwerkelijk op elk adres zes dagen per week een bestelling wordt uitgevoerd. Van een overtreding van bedoelde bepaling kan derhalve in beginsel slechts sprake zijn indien PostNL in ten minste een bepaald deel van Nederland niet zes dagen per week UPD-post bezorgt. Voorts staat de verplichting tot zesdaagse bezorging in zoverre los van de verplichting van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 (zie hierna) dat van een overtreding van eerstgenoemde verplichting niet zonder meer sprake hoeft te zijn indien UPD-post niet de dag volgend op de dag van aanbidding wordt besteld.

Indien het college een overtreding van artikel 16, vijfde lid, van de Postwet 2009 vaststelt, is hij op grond van artikel 47 en artikel 48 van de Postwet 2009 bevoegd om een aanwijzing te geven dan wel bestuursdwang toe te passen. Op grond van artikel 49 van de Postwet 2009 is het college tevens bevoegd om voor bedoelde overtreding een bestuurlijke boete op te leggen.

Overkomstduurverplichting

Als aangewezen verlener van de UPD is PostNL op grond van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 verplicht om ervoor te zorgen dat de brieven, die overeenkomstig de daartoe gestelde voorwaarden aan haar worden aangeboden voor postvervoer binnen Nederland met de standaard overnight service, per kalenderjaar in ten minste 95 procent van de gevallen worden besteld op de dag, niet zijnde een zon- of officiële feestdag, volgend op de dag van aanbidding. Deze verplichting is derhalve beperkt tot brieven die overeenkomstig daaraan gestelde voorwaarden zijn aangeboden en is niet van toepassing op alle poststukken. Uit de verplichting dat gemiddeld 95 procent van de bedoelde brieven de dag volgend op de dag van aanbidding dient te worden besteld, volgt dat niet zonder meer sprake is van een overtreding van die verplichting indien maximaal 5 procent van die brieven te laat, of zelfs helemaal niet wordt bezorgd.

Nu de bepaling ziet op een geheel kalenderjaar en geen geografisch onderscheid maakt, kan het overkomstduurresultaat bovendien in bepaalde periodes of in bepaalde gebieden onder de 95 procent liggen zonder dat sprake hoeft te zijn van een overtreding.

Nu het college niet zonder meer een overtreding kan vaststellen, indien brieven als bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 te laat of niet worden bezorgd of indien de gerealiseerde overkomstduur in bepaalde periodes of in bepaalde gebieden onder de 95 procent ligt, kan hij bij zijn beoordeling in dit kader in beginsel niet anders dan uitgaan van de rapportage zoals jaarlijks door PostNL verstrekt op grond van artikel 23 van de Postwet 2009.

Indien het college een overtreding van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 vaststelt, is hij op grond van artikel 47 en artikel 48 van de Postwet 2009 bevoegd om een aanwijzing te geven dan wel bestuursdwang toe te passen. Met een nu in de Tweede Kamer liggend wetsvoorstel⁶ wordt voorzien in de bevoegdheid van het college om voor de bedoelde overtreding ook een boete te kunnen opleggen.

Reikwijdte onderzoek

De verplichting tot zesdaagse (collectie en) bezorging betreft poststukken in de zin van artikel 2, eerste lid, onder b, van de Postwet 2009. Daaronder vallen dus ook postpakketten met een gewicht tot 20 kilogram (postvervoer binnen Nederland) of 30 kilogram (postvervoer vanuit het buitenland). Desondanks heeft het college zijn onderzoek beperkt tot zogenoemde brievenbuspost. Onder brievenbuspost verstaat het college poststukken die afgegeven kunnen worden in voor aflevering bestemde brievenbussen. Deze poststukken hebben derhalve maximaal de afmetingen van de vrije inwerpopening van deze brievenbussen, zoals bepaald in artikel 6, derde lid, van de Postregeling 2009. De reden voor het beperken van het onderzoek tot brievenbuspost is dat het vervoer van postpakketten die niet in een voor aflevering bestemde brievenbus bezorgd kunnen worden over een andere infrastructuur plaatsvindt. De signalen over het achterhouden van post zouden geen betrekking hebben op die infrastructuur (c.q. dergelijke postpakketten).

Poststromen die PostNL stelt te blijven bezorgen als de verplichting tot zesdaagse bezorging wordt gewijzigd (medische post, rouwpost en postbuspost) zijn in de in dit onderzoek gebruikte gegevens meegenomen. Reden hiervoor is dat deze poststromen thans feitelijk deel uitmaken van het (maandag)volumen. Medische post en rouwpost zijn thans niet wettelijk gedefinieerd. Het college heeft derhalve ook geen objectieve grondslag voor het bepalen van de omvang van die poststroom. Nu postbussen wettelijk gedefinieerd zijn, kan deze poststroom wel eenvoudig onderscheiden worden. Het meenemen van die poststroom is echter des te relevanter nu het college het niet onaannemelijk acht dat PostNL een prikkel kan hebben om – indien daartoe geen wettelijke verplichting meer bestaat – (een deel van) de postbuspost niet, of uitsluitend tegen een hoger tarief op maandag te bezorgen. Hiernaast maakt postbuspost circa 13 procent van het totale brievenbuspostvolumen uit. Het betreft daarmee een niet-onaanzienlijk deel van de markt.

⁶ *Kamerstukken II, 2011-2012, 32 722, nr. 8.*

Bevindingen college

Onderstaand geeft het college allereerst een kwalitatieve verklaring voor de relatieve omvang van het maandagvolume. Vervolgens gaat hij in op de relatie tussen deze verklaring en signalen over het achterhouden van post alsmede op de mogelijkheid die PostNL heeft om het maandagvolume te beïnvloeden. Hierna beoordeelt het college de door PostNL verstrekte gegevens kwantitatief. Ten slotte gaat hij in op de verschillen tussen de gerealiseerde overkomstduur op maandagen en de overige bezorgdagen.

Kwalitatieve verklaring maandagvolume

PostNL bezorgt op maandag naar eigen zeggen uitsluitend na de buslichting op vrijdagavond in brievenbussen of op postvestigingen tegen enkelstukstarief aangeboden post⁷ en *priority*-post uit het buitenland. Anders dan op andere bezorgdagen bezorgt PostNL op maandagen geen partijen buszendingen. Nu de (zakelijke) afzenders van partijen buszendingen in het weekend zelf gesloten zouden zijn, zou die post in het weekend niet worden aangeboden. Overigens zijn de aanbiedingslocaties in het weekend ook gesloten, zodat dergelijke zendingen ook niet ter bezorging aangeboden *kunnen* worden. Volgens artikel 15 van haar Algemene Voorwaarden Voor het Vervoer van Partijen Buszendingen 2009, bezorgt PostNL in beginsel partijen buszendingen dan ook alleen op dinsdag tot en met zaterdag. Nu partijenpost per definitie niet onder de UPD valt,⁸ is dit niet in strijd met de verplichting tot zesdaagse bezorging.

Sinds oktober 2010 bezorgt PostNL – anders dan op andere bezorgdagen – op maandagen ook geen zogenoemde herstel- en verzuippost meer. Onder herstelpost verstaat PostNL post die – bijvoorbeeld als gevolg van onjuiste adressering of fouten in het sorteerproces – vertraging heeft opgelopen en om die reden niet met *overnight service* kan worden bezorgd. Onder verzuippost verstaat PostNL post die niet tijdig is opgenomen in het sorteerproces en om die reden niet met *overnight service* kan worden bezorgd. Voor zover herstel- en verzuippost aan de voorwaarden als bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 voldoet, vindt vertraagde bezorging weerslag in het gerealiseerde overkomstduurresultaat.

Bewust achterhouden van UPD-post

PostNL stelt met name kort na de introductie van de herstel- en verzuippostregeling een aantal signalen te hebben ontvangen van postbezorgers over het blijven staan van post op voorbereidingscentra. Hiernaast stelt PostNL incidenteel signalen te ontvangen van postbezorgers wanneer een bestelloop dreigt te blijven staan op een afhaalpunt in geval van onaangekondigd wegblijven van een collegapostbezorger.

⁷ Dat wil zeggen brieven als bedoeld in artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009.

⁸ PostNL definieert partijenpost in haar algemene voorwaarden als 'een aantal Poststukken, dat gezamenlijk aan PostNL M&S ter postvervoer wordt aangeboden en dat door PostNL M&S ter postvervoer wordt geaccepteerd tegen een tarief per stuk dat anders is dan het enkelstukstarief. Op grond van artikel 3, eerste lid, van het Postbesluit 2009 omvat de UPD het postvervoer tegen enkelstukstarief.

Uit het voorgaande blijkt dat PostNL op maandagen bewust herstel- en verzuippost laat staan op zogenoemde voorbereidingscentra. Zoals uit vorenstaande weergave van het juridisch kader volgt, kan dit in beginsel niet als een overtreding van artikel 16, vijfde of zesde lid, van de Postwet 2009 worden aangemerkt. Het college heeft geen aanleiding te veronderstellen dat signalen over het mogelijkere achterhouden van post betrekking hebben op andere poststromen dan herstel- en verzuippost en dus evenmin dat dit zou gebeuren om het maandagvolume kunstmatig laag te houden.

De keuze om herstel- en verzuippost niet langer op maandag te bezorgen heeft overigens geen significant effect op de spreiding van het totale brievenbuspostvolume. Hoewel deze poststroom met 19 miljoen stuks circa 18 procent van het jaarlijkse maandagvolume van 103 miljoen stuks uit zou maken, betreft deze poststroom namelijk slechts 0,5 procent van het totale brievenbuspostvolume van PostNL van 3.777 miljoen stuks. Het maandagvolume zou derhalve slechts 0,5 procentpunt hoger liggen indien PostNL herstel- en verzuippost wel op maandagen zou bezorgen.

Voor zover reguliere UPD-post achtergehouden zou worden, zou dit naar voren komen in het jaarlijks door PostNL te rapporteren overkomstduurresultaat. Het college hecht er in dat verband aan u op het volgende te wijzen. Het jaarlijkse UPD-volume betreft 985 miljoen stuks. Op 42,3 procent hiervan – d.w.z. 416,7 miljoen stuks – is de overkomstduurnorm van toepassing. Op grond van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 dient 95 procent van dit volume – d.w.z. 395,8 miljoen stuks – de dag volgend op de dag van aanbidding te worden besteld. PostNL kan daarmee maximaal 20,8 miljoen poststukken later dan de dag volgend op de dag van aanbidding bestellen zonder dat sprake hoeft te zijn van een overtreding van die bepaling. Circa 10,2 procent – of 42,5 miljoen stuks – van de overkomstduurpost wordt voor maandagbezorging aangeboden. Dit betekent dat PostNL met een overkomstduurresultaat van 100 procent op de overige bezorgdagen maximaal de helft van dat maandagvolume later dan de dag volgend op de dag van aanbidding zou kunnen bestellen zonder de overkomstduurnorm te overtreden. Dit zou dan circa 0,6 procent van het totale brievenbuspostvolume van PostNL betreffen. Gelet op het relatieve volume van UPD-post en de verplichting van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009 heeft PostNL derhalve evenmin met die poststroom de mogelijkheid om de volumes significant te beïnvloeden.

Kwantitatieve beoordeling maandagvolume

In het voorgaande is het college uitgegaan van de door PostNL verstrekte gegevens. Het college heeft immers geen aanleiding te veronderstellen dat die gegevens niet juist zouden zijn. Niettemin beoordeelt het college hoe het gepresenteerde maandagvolume zich verhoudt met andere beschikbare gegevens (statisch) en hoe de ontwikkeling van het maandagvolume kwantitatief geduid kan worden (dynamisch).

Statisch

Van het totale UPD-volume wordt 8,1 procent op maandag bezorgd. Gelet op het beperkte zakelijke volume op maandag maakt UPD-post volgens PostNL 81 procent van het totale maandagvolume uit. Nu de omvang van de UPD voor zover het brievenbuspost betreft in 2011 985 miljoen stuks bedroeg,

kan op basis hiervan worden verwacht dat het totale maandagvolume 98,5 miljoen stuks betreft.⁹ Dit betreft circa 2,6 procent van het totale brievenbuspostvolume van PostNL.¹⁰

Dit percentage ligt hoger dan de ten behoeve van uw brief van 15 december 2011 door PostNL aangeleverde 2 procent. Dit kan verklaard worden door het gegeven dat in laatst genoemde percentage postbuspost niet is meegenomen. Op maandag te bezorgen postbuspost maakt circa 0,7 procent van het totale brievenbuspostvolume uit. Nu PostNL postbuspost op maandagen zou blijven bezorgen indien de zesdaagse bezorgplicht wordt teruggebracht naar een vijfdaagse bezorgplicht, zou die poststroom niet relevant zijn. Om eerder genoemde redenen is het college echter van oordeel dat postbuspost in het kader van de discussie over de mogelijke wijziging van de zesdaagse bezorgplicht relevant kan zijn. Daar komt nog bij dat het postbusvolume thans feitelijk deel uitmaakt van het maandagvolume en naar zijn oordeel alleen om die reden al in dat cijfer meegenomen zou moeten worden.

Het hierboven verwachte maandagvolume van 98,5 miljoen stuks ligt overigens 4,5 miljoen stuks – ofwel ruim 4 procent – onder het door PostNL in haar brief van 5 juni 2012 gerapporteerde maandagvolume. Gelet op dit geringe verschil, het gegeven dat haar maandagvolume volgens PostNL zelf hoger ligt dan het door het college op basis van de hem beschikbare gegevens verwachte volume en het gegeven dat dit verschil niet van materieel belang is, acht het college dit echter niet problematisch.

Dynamisch

Volgens PostNL is het totale jaarlijkse volume brievenbuspost op maandag afgenomen van 168 miljoen in 2009 naar 157 miljoen in 2010. Werd in 2009 circa 3,7 procent van het totale brievenbuspostvolume op maandag bezorgd, in 2010 was dat 3,8 procent. Het vanaf 1 oktober 2010 niet langer bezorgen van herstel- en verzuippost op maandag zou circa 9 miljoen stuks van deze krimp verklaren. Daarnaast zou circa 11 miljoen stuks krimp verklaard kunnen worden door substitutie (c.q. de krimp van de markt). Hier tegenover staat dat PostNL de maandagen na afloop van de stakingen eind 2010 'extra benut' heeft om de opgelopen achterstanden te verwerken. Het maandagvolume in 2010 zou daarom 9 miljoen stuks hoger liggen dan anders het geval was geweest.

In 2011 is het totale jaarlijkse volume brievenbuspost op maandag volgens PostNL verder afgenomen naar 103 miljoen, of 2,7 procent van het totale brievenbuspostvolume. Dat tweede kerstdag in 2011 op een maandag viel en om die reden op die dag geen post is bezorgd, verklaart volgens PostNL 21 miljoen van deze krimp. Het effect op de eerste drie kwartalen van het niet langer bezorgen van herstel- en verzuippost op maandag zou 14 miljoen van de krimp verklaren. Substitutie (c.q. krimp van de markt) zou 10 miljoen van de krimp verklaren en doorwerkeffecten van de staking in 2010 9 miljoen.

⁹ Berekend als 8,1 procent van 985 miljoen = 79,8 miljoen UPD-post + 19 procent niet-UPD-post.

¹⁰ Uitgaande van het in het jaarverslag van PostNL over 2011 opgenomen totale brievenbuspostvolume van 3.777 miljoen stuks.

Substitutie zou tussen 2009 en 2011 het maandagvolume derhalve jaarlijks met circa 6 procent hebben doen verminderen. Gelet op de vergelijkbare jaarlijkse krimp van de totale postmarkt, acht het college dit niet onaannemelijk.

Het effect van het niet langer op maandag bezorgen van herstel- en verzuippost lijkt in het vierde kwartaal van 2010 relatief groter dan in de eerste drie kwartalen van 2011. Dit kan verklaard worden door het relatief grote volume UPD-post in het laatste kwartaal (kerstkaarten, etc.) en het mogelijk grotere volume verzuippost als gevolg van het grote volume in die periode. In totaal zou het effect een vermindering van het maandagvolume van 23 miljoen stuks betreffen. Afhankelijk van het jaar waar van uit wordt gegaan, betreft dit 14 tot 22 procent van het totale maandagvolume. Gelet op het gegeven dat hij eerder heeft vastgesteld dat herstel- en verzuippost circa 18 procent van het maandagvolume uit zou maken in 2011 acht het college dit niet onaannemelijk.

Overkomstduur naar bezorgdag

Het college heeft PostNL gevraagd de overkomstduurresultaten van 2010 en 2011¹¹ naar zowel maand als werkdag uit te splitsen. Uit deze uitsplitsing blijkt dat PostNL in die twee jaren in geen enkele maand een overkomstduur van ten minste 95 procent heeft gerealiseerd op de maandag. PostNL stelt echter op de andere individuele bezorgdagen in elke maand (m.u.v. december) een score van boven 95 procent te hebben gerealiseerd. Het op maandagen gerealiseerde overkomstduurresultaat lijkt derhalve significant lager te liggen dan het op de overige bezorgdagen gerealiseerde resultaat. Het college heeft echter geen aanleiding te veronderstellen dat PostNL de overkomstduur op maandagen bewust lager houdt. De verklaring voor de lagere kwaliteit ligt mogelijk juist in het lage volume op maandagen.

Het college hecht eraan nogmaals te benadrukken dat de gerealiseerde overkomstduur over het gehele kalenderjaar bepalend is voor de beoordeling of is voldaan aan de verplichting van artikel 16, zesde lid, van de Postwet 2009. Met een lagere overkomstduur op een bepaalde bezorgdag hoeft geen sprake te zijn van een overtreding.

Oordeel college

Het college constateert dat het maandagvolume met 2,6 procent van het totale brievenbuspostvolume hoger ligt dan het eerder gepresenteerde cijfer van 2 procent. Dit verschil kan verklaard worden door het gegeven dat in laatst genoemde percentage postbuspost niet is meegenomen. Het college is van oordeel dat postbuspost in het kader van de discussie over de mogelijke wijziging van de zesdaagse bezorgplicht relevant kan zijn. Het college heeft in het voorgaande geen aanleiding gevonden te veronderstellen dat PostNL bewust post achterhoudt teneinde het maandagvolume kunstmatig laag te houden. Gelet op de op grond van artikel 16, vijfde en zesde lid, van de Postwet 2009 op haar

¹¹ PostNL heeft over het gerealiseerde overkomstduurresultaat in 2011 gerapporteerd bij brief van 25 mei 2012. Het college moet zich over die rapportage nog een oordeel vormen.

rustende verplichtingen en het relatieve volume van UPD-post zou PostNL daartoe bovendien slechts beperkte mogelijkheid hebben.

Hoewel het op maandagen gerealiseerde overkomstduurresultaat significant lager lijkt te liggen dan het op de overige bezorgdagen gerealiseerde resultaat, heeft het college ook geen aanleiding te veronderstellen dat PostNL de overkomstduur op maandagen bewust lager houdt.

Het college merkt ten slotte op dat het relatieve maandagvolume mede een consequentie is van de keuzes die PostNL heeft gemaakt ten aanzien van de spreiding van de bezorging van de brievenbuspostvolumes over de verschillende bezorgdagen. In het onderhavige onderzoek heeft het college de kostentechnische efficiëntie van deze spreiding en de verdeling van de kosten over UPD en niet-UPD niet beoordeeld.

Hoogachtend,

HET COLLEGE VAN DE ONAFHANKELIJKE POST EN TELECOMMUNICATIE AUTORITEIT,
namens het college,
Hoofd afdeling Markten



drs. J.G.J. Keetelaar