

Consolidatie op de last mile van postbezorging

Ministerie van Economische Zaken en Klimaat

Auteurs
Enno Gerdes
Radboud Koning
Peter van der Bilt

Datum
09.06.18

Status
Definitief

Klant
Ministerie van Economische Zaken en
Klimaat

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Inleiding	7
1.1 Aanleiding en vraagstelling	7
1.2 De huidige postmarkt	8
1.3 Alternatieven voor consolidatie	9
2 Methodologisch kader	11
2.1 Impact assessment en MKBA	11
2.2 Inventarisatie van criteria	12
3 Van oplossingsrichtingen naar beleidsopties	13
3.1 Oplossingsrichtingen dimensie 'waar'	13
3.2 Oplossingsrichtingen dimensie 'hoe'	15
3.3 Beleidsopties	16
4 Beoordeling van effecten	20
4.1 Effecten op de 'business case' van de last mile	20
4.2 Transactie-, toezichts- en transitiekosten	22
4.3 Markt-gerelateerde effecten	25
4.4 Sociaal-maatschappelijke effecten	29
4.5 Gevoeligheidsanalyse: Stapeling van maatregelen	31
Bijlage 1: verantwoording kwantificering efficiencyvoordeel	33
Bijlage 2: overzicht uitkomsten analyse	35

Samenvatting

Het ministerie van EZK heeft Rebel gevraagd om onderzoek te doen naar verschillende opties voor de inrichting van de last mile bezorging van post en de eventuele kostenbesparingen (en andere voor- en nadelen) die daarmee te behalen zijn. Aanleiding voor het onderzoek zijn dalende postvolumes en de kostenefficiëntie van postvervoerbedrijven die daardoor steeds verder onder druk komt te staan. Bij het bepalen van de opties staat consolidatie van de bezorgactiviteiten centraal. Het onderzoek ligt in het verlengde van de UPD-evaluatie in 2017 en heeft als doel om de deelnemers aan de Postdialoog in 2018 te voorzien van geobjectiverde inzichten over de gevolgen van consolidatie op de last mile.

Rebel heeft in het kader van dit onderzoek geen contact gehad met de deelnemers aan de Postdialoog of met andere partijen uit het veld. De onderzochte beleidsopties zijn kwalitatief en, waar mogelijk kwantitatief gewaardeerd, aan de hand van meerdere beoordelingscriteria. Rebel geeft geen weging aan deze beoordelingscriteria en doet in het rapport ook geen aanbevelingen. Voor het kwantitatieve deel van het onderzoek heeft Rebel een rekenmodel gebouwd, dat op basis van openbaar beschikbare informatie en met behulp van een aantal belangrijke keuzes en aannames tracht de werkelijkheid te benaderen.

Voor consolidatie op de last mile zijn verschillende oplossingsrichtingen denkbaar. De dimensies 'waar' en 'hoe' worden onderscheiden:

- 'Waar' gaat over de geografische afbakening, variërend van lokaal tot nationaal en alles daar tussenin. Rebel heeft voor dit onderzoek de effecten op provinciaal en landelijk niveau onderzocht.
- 'Hoe' bepaalt de manier waarop consolidatie wordt vormgegeven, variërend van uitvoering die volledig privaat tot uitvoering die volledig publiek wordt vormgegeven. Rebel heeft voor dit onderzoek gekeken naar vrijwillige samenwerking, aanbesteding en deprivatisering.

Het combineren van de verschillende oplossingsrichtingen leidt tot zes concrete beleidsopties die in dit onderzoek geanalyseerd zijn: vrijwillige samenwerking tussen de postvervoerbedrijven (provinciaal of landelijk), publieke aanbesteding van de postbezorgdienst (provinciaal of landelijk) en deprivatisering (provinciaal of landelijk).

Elke beleidsoptie kent een aantal algemene en een aantal specifieke randvoorwaarden waar de optie aan moet voldoen om überhaupt gerealiseerd te kunnen worden. Als algemene randvoorwaarde geldt bijvoorbeeld dat bij elke beleidsoptie publieke belangen zoals toegankelijkheid, leveringszekerheid en kwaliteit van de dienstverlening geborgd moeten zijn. Specifieke randvoorwaarden zijn bijvoorbeeld een mededingingsrechtelijke toets (bij vrijwillige samenwerking), "market appetite" (bij aanbesteding) en politiek draagvlak (bij deprivatisering). De criteria voor het beoordelen van de beleidsopties zijn onderverdeeld in vier thema's. De analyse per thema wordt hieronder samengevat.

1. Effecten op de business case van de last mile

De totale kostenbesparing voor postbezorging in de vijf dunbevolktste provincies¹, door consolidatie, ligt volgens de berekeningen van Rebel op ca. 5-15 miljoenen euro. Dit komt neer op 1-1,5 procent van de totale bezorgkosten van postpartijen. De kostenbesparing is ongeacht de manier waarop wordt geconsolideerd. Landelijke consolidatie levert qua kostenbesparing in absolute zin meer op dan regionale consolidatie. Ons rekenmodel geeft echter geen betrouwbare uitkomsten om de besparing door landelijke consolidatie te kwantificeren.

Tegenover deze mogelijke kostenbesparing staan stijgende kosten door verticale desintegratie van de logistieke keten; er ontstaan extra handelingen bij de overdracht van poststukken van de collectie- en sorteerpartijen aan de bezorgende partij. Bij regionale consolidatie komen er meerdere bezorgpartijen (één per provincie), dus stijgen deze kosten per poststuk hier het meest.

2. Transactie-, toezichts- en transitiekosten

Transactiekosten voor de overheid ontstaan bij het uitschrijven van een aanbesteding of het aansturen van een publieke bezorgdienst. Uit een indicatieve berekening van Rebel volgt dat beide beleidsopties elkaar qua kosten waarschijnlijk niet veel ontlopen. De transactiekosten zijn per regionale aanbesteding lager (kleinere scope) dan een landelijke aanbesteding, maar naarmate er voor meerdere provincies aparte aanbestedingen uitgeschreven worden stijgen de transactiekosten steeds verder tot voorbij het niveau van een landelijke aanbesteding.

Transactiekosten voor private partijen ontstaan bij het aangaan van een samenwerkingsovereenkomst of bij een aanbesteding. Het kostenniveau bij samenwerking is erg afhankelijk van de exacte invulling van het model. Hiervoor heeft Rebel dan ook geen berekening gemaakt. De transactiekosten aan de private kant voor een aanbesteding zijn erg afhankelijk van onder meer de aanbestedingseisen en het aantal inschrijvers en daarom ook moeilijk te ramen.

De toezichtskosten (voor ACM, ministerie van EZK en de rechtspraak) zijn bij deprivatisering veel lager dan nu het geval, omdat een marktpartij met een mogelijk dominante marktpositie wegvalt. Ook bij een aanbesteding vallen de toezichtskosten naar verwachting aanzienlijk lager uit dan nu het geval is, omdat het toezicht dan voor een deel wordt vervangen door (privaatrechtelijk) contractmanagement. Bij het scenario vrijwillige samenwerking blijft de toezichtsinspanning naar verwachting minstens even groot als nu, omdat er één (nationale) of meerdere (regionale) bezorgmonopolie(s) komt/komen.

Alle beleidsopties vergen een transitie, die zich bijvoorbeeld uit in kosten voor het aanpassen van wet- en regelgeving. Vooral bij een aanbesteding en deprivatisering ontstaan er transitiekosten (anders dan transactiekosten); beide opties vergen het inrichten van een exclusief recht wat in wetgeving verankerd moet worden.

3. Markt-gerelateerde effecten

De grootste innovatieprikkel gaat naar verwachting uit van een aanbestedingstraject, waar de overheid innovatie als gunningseis kan opnemen. Rebel verwacht dat deprivatisering het minst stimulerend zal

¹ Friesland, Groningen, Drenthe, Flevoland en Zeeland (plus de Waddeneilanden als apart gebied).

zijn voor innovatie, omdat de bezorging hiermee volledig uit de markt wordt gehaald. In het algemeen zal regionale consolidatie een positiever effect hebben op innovatie dan landelijke consolidatie, omdat er beter gevoel is van regionale behoeften en er ruimte is om maatwerk te bieden.

Sturing door de overheid verandert naar verwachting niet met het model van vrijwillige samenwerking. Zowel bij een aanbesteding als bij deprivatisering verwacht Rebel dat de mogelijkheid voor overheden om te sturen op beleidsdoelen toeneemt ten opzichte van de huidige situatie. In een aanbesteding kunnen sturingsmechanismen zoals KPI's worden opgenomen. Ook hier is de redenatie dat regionale consolidatie een positiever effect heeft op (in dit geval) de sturingsopties van de overheid dan landelijk, vanwege regionale verschillen waar decentrale overheden rekening mee kunnen houden.

De beleidsoptie samenwerking heeft waarschijnlijk ook geen significant effect op de adaptiviteit van de markt bij grote (beleidsmatige) veranderingen. Bij een aanbesteding is dat anders; een concessie wordt verleend voor een bepaalde periode en het tussentijds openbreken van het contract zal niet mogelijk zijn (zonder aanzienlijke kosten te maken). In het geval van deprivatisering is de markt juist adaptiever, zo veronderstelt Rebel, omdat veranderingen snel zijn door te voeren zonder dat hiervoor afstemming of afspraken met marktspelers nodig is.

Deprivatisering verkleint zeer waarschijnlijk de mogelijkheden voor synergie-effecten met andere markten waar producten of diensten aan huis geleverd worden, omdat overheden gebonden zijn aan de Wet Markt en Overheid. Bij een aanbestedingstraject is dit effect afhankelijk van hoe het aanbestedingskader wordt vormgegeven en bij vrijwillige samenwerking verwacht Rebel een neutraal effect op mogelijke synergie-effecten.

Deprivatisering en samenwerking leiden tot verlies van concurrentiedruk op de postbezorgmarkt. Op regionale schaal is dit effect beperkter dan landelijk, omdat er gebieden zijn waar de concurrentiedruk resteert. Bij aanbesteding ontstaat juist meer concurrentiedruk, althans op korte termijn. Op de lange termijn zou een verloren aanbesteding postpartijen ertoe kunnen bewegen (of dwingen) hun marktactiviteiten stop te zetten, waardoor de concurrentiedruk in de toekomst juist kan verminderen.

De gevolgen van beleidsopties voor sectorale rust en stabiliteit werken vaak andersom. Deprivatisering leidt naar verwachting juist tot veel rust en stabiliteit, zeker wanneer op landelijk niveau uitgerold. Een aanbesteding geeft weinig sectorale rust, aangezien er een terugkerend concurrentiemoment wordt geïntroduceerd waar bovendien veel op het spel staat. Het model van vrijwillige samenwerking heeft in theorie zowel negatieve als positieve gevolgen voor sectorale rust en stabiliteit. In alle gevallen geldt dat waarschijnlijk meer duidelijkheid wordt geschapen bij landelijke dan regionale consolidatie.

4. Sociaal-maatschappelijke effecten

Het werkgelegenheidseffect hangt direct samen met de besparingen in kosten op postbezorging. In ons rekenmodel zijn we ervan uitgegaan dat 60% van de kosten voor postbezorging personeelskosten zijn, en dat derhalve 60% van de besparingen voortvloeien uit de afbouw van werkgelegenheid. Volgens de berekende besparingen zouden er 95-220 arbeidsplaatsen (fte) voor postbezorgers komen te vervallen bij consolidatie in de vijf dunbevolktste provincies en de Waddeneilanden. Deprivatisering op regionale schaal leidt mogelijk wel tot een positief effect op het aantal arbeidsplaatsen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt, omdat decentrale overheden hier specifiek op kunnen sturen. Aangezien we de besparingen in kosten voor landelijke consolidatie niet betrouwbaar konden

berekenen, hebben we ook geen berekening uitgevoerd van het aantal arbeidsplaatsen dat komt te vervallen. Wel kunnen we zeggen dat het in absolute termen om meer fte zal gaan.

De gevolgen van de beleidsopties op arbeidsvoorwaarden van de bezorgers zijn moeilijk in te schatten, zeker bij een aanbesteding. Bij het samenwerkingsmodel ziet Rebel geen aanleiding om aan te nemen dat er een verbetering of verslechtering van arbeidsvoorwaarden optreedt. Hoe deprivatisering effect heeft op de arbeidsvoorwaarden hangt af van hoe de CAO Rijk en de CAO's voor postvervoerbedrijven zich tot elkaar verhouden. Daar heeft Rebel geen analyse van gemaakt.

De leefbaarheid verbetert licht bij elke beleidsoptie, ongeacht de wijze waarop geconsolideerd wordt, omdat de markt teruggaat naar één bezorgnetwerk en er minder bezorgbewegingen nodig zijn. Het effect van landelijke consolidatie op de leefbaarheid zal groter zijn dan van regionale consolidatie; de impact gaat dan voor het hele land op.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding en vraagstelling

In 2017 heeft Rebel samen met KWINK een evaluatie uitgevoerd van de Universele Postdienst (UPD) in Nederland. In die evaluatie werd onder andere geconstateerd dat de publieke belangen kwaliteit, betaalbaarheid en toegankelijkheid tijdens de evaluatieperiode zijn geborgd en dat het huidige toezichtinstrumentarium van de ACM werkt zoals bedoeld. Tegenover deze positieve terugblik op de evaluatieperiode 2011-2016 staat echter een sombere vooruitblik. Geconstateerd wordt dat er in het UPD-gedeelte van de postmarkt sprake is van een vicieuze cirkel, waarbij dalende volumes (mede als gevolg van digitalisering) leiden tot hogere kosten per brief. Het gevolg is dat het postzegeltarief bijna jaarlijks wordt verhoogd, wat de volumedaling versnelt.

Daarmee ontstaat er een economische rationale voor het fundamenteel heroverwegen van de huidige vormgeving van de UPD, met als doel om de toekomstbestendigheid van de UPD-dienstverlening te borgen. De klassieke beleidsstappen (incrementeel versoberen, tarieven laten stijgen, vijf jaar verder kijken) zijn niet langer afdoende.

In de evaluatie zijn er zes beleidsopties geïdentificeerd, die voortvloeien uit de dimensies "vormgeving UPD" (huidig model versus versobering) en "marktordening" (al dan niet aanwijzen dienstverlener, aanbesteding, samenwerking op de last mile).

Na afronding van de evaluatie is het ministerie van EZK gestart met een traject dat moet leiden tot een keuze voor de langetermijnvormgeving van de Nederlandse postsector. Onderdeel van dit traject is de Postdialoog, waar partijen aan verschillende tafels en onder leiding van een onafhankelijke voorzitter proberen om een gezamenlijk beeld te vormen over de toekomst van de sector.

Het ministerie van EZK heeft Rebel gevraagd om in het verlengde van de eerdere UPD-evaluatie de Postdialoog van input te voorzien. Concreet is het doel van dit onderzoek om "geobjectiveerd inzicht [te verkrijgen] in mogelijk te behalen efficiëntiewinsten en overige voor- en nadelen voor betrokken partijen (postvervoerders, werknemers en gebruikers) van een andere inrichting van de last mile".² De centrale vraag is als volgt verwoord:

"Welke verschillende opties zijn er voor de inrichting van de last mile bezorging van brievenpost? En welke kostenvoordelen zijn daarbij te behalen?"

In dit rapport doen we verslag van de bevindingen van het onderzoek. We schetsen hiervoor eerst de uitgangssituatie (paragraaf 1.2). Vervolgens beschrijven we het methodologische kader dat we in het onderzoek gebruiken (hoofdstuk 2). In hoofdstuk 3 werken we oplossingsrichtingen en beleidsopties uit, die we in hoofdstuk 4 nader analyseren.

De analyse is daarbij primair kwalitatief, en waar mogelijk ook kwantitatief. We hebben in het kader van dit onderzoek een rekenmodel gebouwd waarmee we tot een inschatting komen van de efficiencyvoordelen van regionale consolidatie (in dunbevolkte provincies). Het rekenmodel geeft

² Rebel hanteert voor dit onderzoek de door EZK geformuleerde definitie van de last mile: "het deel van de logistieke keten tussen het lokale of regionale distributiecentrum van een postvervoerder en het bezorgadres".

echter geen betrouwbare uitkomsten om de besparing door landelijke consolidatie te kwantificeren.³ Naast het efficiencyvoordeel hebben we ook een cijfermatige analyse uitgevoerd van de mogelijke transactiekosten, de meerkosten door verticale desintegratie van de logistieke keten en het werkgelegenheidseffect (de laatste twee elementen eveneens alleen bij regionale consolidatie).

Dit rapport bevat expliciet geen conclusies en aanbevelingen. De weging van verschillende effecten en uiteindelijk de keuze voor of tegen een beleids optie is een vraag die (al dan niet in afstemming met stakeholders) op politiek niveau beantwoord moet worden. Rebel heeft voor dit onderzoek geen gebruik gemaakt van vertrouwelijke input van marktpartijen en ook geen contact gehad met partijen die deelnemen aan de Postdialoog. De gehanteerde assumpties zijn dan ook niet bij hen geverifieerd.

1.2 De huidige postmarkt

In dit onderzoek verkennen we het effect van maatregelen waarmee de inrichting van de Nederlandse postmarkt, en de hierin gehanteerde logistieke modellen, verandert. Daarom gaan we hieronder kort in op de huidige stand van zaken in de sector.

Liberalisering en regulering

De Nederlandse postsector is geliberaliseerd en gereguleerd. Liberalisering betekent dat alle partijen vrij zijn om postdiensten aan te bieden. Partijen mogen hierbij landelijk actief zijn, of een regionale of productinhoudelijke scope kiezen. Geen partij heeft het alleenrecht op welk onderdeel van de markt dan ook. Tegelijkertijd is de markt gereguleerd. Op hoofdlijnen omvat de regulering twee elementen. Ten eerste is er de verplichting die aan PostNL is opgelegd om de UPD uit te voeren. Deze verplichting omvat bijvoorbeeld een landelijk dekkend netwerk van brievenbussen en de landelijke bezorging van poststukken die onder de UPD vallen, binnen een bepaald tijdsbestek. Ten tweede is er sprake van regulering met als doel een gelijk speelveld tussen de postpartijen, en met name het voorkomen van misbruik van de sterke marktpositie door PostNL. Zo zijn de tarieven die PostNL binnen de UPD mag vragen gereguleerd. Ook moet PostNL andere bedrijven toegang geven tot haar netwerk.

De beleids opties die in dit onderzoek tegen het licht worden gehouden hebben gevolgen voor zowel de liberalisering als de regulering van de sector. In modellen waarbij er sprake is van een (al dan niet tijdelijk beperkt) structureel regionaal of landelijk alleenrecht voor postbezorging, wordt het effect van de liberalisering feitelijk een stuk teruggedraaid. En waar er een regionale of landelijke bezorgmonopolist ontstaat, dient het reguleringsmodel aangepast te worden aan de nieuwe situatie en komt een nieuwe monopolist onder enige vorm van reguleringstoezicht te vallen.

³ De reden is als volgt. Een verhoging van de 'bezorgdichtheid' (aantal bezorgde brieven per km²) in dichtbevolkte gebieden zal in veel gevallen waarschijnlijk alleen mogelijk zijn met de inzet van additionele capaciteit (lees: meer postbezorgers), terwijl een verhoging van de bezorgdichtheid in dunbevolkte gebieden eerder binnen de beschikbare capaciteit zal zijn op te vangen. De grens tot welke bezorgdichtheid een efficiencyvoordeel te behalen is, hebben we niet kunnen modelleren. Daarom kiezen we ervoor om geen kwantitatieve berekening voor landelijke consolidatie op te nemen.

Logistieke modellen

Grote postvervoerbedrijven (PostNL en Sandd) maken gebruik van een verticaal geïntegreerd logistiek model. Ze verzorgen de collectie van poststukken, het sorteren, het vervoer en de bezorging. De vormgeving van dit logistieke model verschilt per partij en per doelgroep, bijvoorbeeld: waar consumentenpost bij PostNL via een brievenbusnetwerk wordt aangeboden, is er voor zakelijke partijenpost vaak een haal- en een brengservice. Ook de sortering verschilt per partij, bijvoorbeeld: Sandd sorteert in het centrum op bezorgdag en wijk, en de bezorger sorteert vervolgens op looproute.⁴ Daarentegen wordt bij PostNL de post al op looproute gesorteerd aangeboden aan de bezorger.⁵

De onderzochte beleidsopties grijpen in op de logistieke modellen. Ten eerste is er sprake van verticale desintegratie; de bezorging wordt gescheiden van de collectie, het sorteren en het vervoer.⁶ En ten tweede vereisen de aanpassingen een uniformering van de sorteerstandaard van alle bedrijven. Want de bezorgende dienst kan niet efficiënt bezorgen als post door de ene partij gesorteerd op looproute wordt aangeleverd en door de andere partij gesorteerd op wijk.

1.3 Alternatieven voor consolidatie

De beleidsopties in dit onderzoek staan naast andere denkbare maatregelen, zoals het reduceren van de UPD-eisen of het aanbesteden van de UPD-verplichting. Deze andere maatregelen streven (deels) hetzelfde doel na: het toekomstvast maken van toegankelijke, betaalbare en kwalitatief hoogwaardige dienstverlening in de postsector. Verder is het mogelijk dat er door toekomstige ontwikkelingen – denk aan geautomatiseerde bezorging door bijv. drones – een daling van de bezorgkosten plaatsvindt.

Wij onderzoeken de beleidsopties rondom consolidatie op de last mile ten opzichte van elkaar en van de huidige situatie, maar niet ten opzichte van andersoortige maatregelen of externe ontwikkelingen. Het terugschroeven van de UPD-eis naar bijvoorbeeld drie bezorgdagen per week zou tot een evidente verandering van de probleemanalyse leiden.⁷ De urgentie voor consolidatie vervalt dan grotendeels. We hebben geen onderzoek gedaan naar een mogelijke stapeling van beleidsopties en maatregelen (zoals consolidatie én terugschroeven van de UPD-eisen). Dit kan eventueel een onderwerp zijn voor vervolgonderzoek.

Dit houdt ook in dat we beleidsopties die consolidatie op de last mile omvatten maar daarbij uitgaan van veranderende UPD-eisen, niet hebben meegenomen in de primaire scope het onderzoek. Een concreet voorbeeld is een 'drop box'-systeem, waarbij post in landelijke gebieden niet meer aan huis wordt bezorgd, maar op een centrale plek in een geavanceerd postboxsysteem. De ontvanger van een brief zou bijvoorbeeld een digitaal bericht kunnen ontvangen, zodra een sensor waarneemt dat in haar

⁴ <https://www.sandd.nl/wp-content/uploads/2017/08/Werken-met-Sandd-Ongecodeerd-Vo3052017.pdf> [p.4].

⁵ Svenja Gerdes (2017): 'Optimising internal benchmarking of mail delivery at PostNL' [p.110].

⁶ Denkbaar is overigens dat de brievenbuscollectie van consumentenpost in de geconsolideerde gebieden eveneens wordt overgedragen aan de bezorgende partij. Deze optie is niet nader onderzocht, maar kan een mogelijkheid zijn om nadelen van verticale desintegratie te beperken.

⁷ Dit zou meer dan alleen een incrementele verandering betekenen. Ter verduidelijking, daarbij vooruitlopend op de inhoud van latere hoofdstukken in dit rapport: we gaan ervan uit dat door consolidatie van de bezorging het aantal door één partij te bezorgen brieven in de desbetreffende regio met 33% stijgt (marktaandeel grootste partij voor consolidatie: 75%; na consolidatie: 100%). Het effect van drie bezorgdagen valt in dezelfde ordegrootte (van 5 naar 3 dagen, dus per dag 40% meer brieven).

postbus een brief is bezorgd. We hebben een dergelijke oplossing weliswaar in een vroege fase van dit onderzoek tegen het licht gehouden, maar hebben geconcludeerd dat ze binnen de huidige UPD-regels niet geïmplementeerd kan worden. Wel hebben we het effect van een versoering van de UPD-eisen (naar 3 of 4 bezorgdagen) berekend, om de uitkomsten van de primaire onderzoekscope in perspectief te plaatsen.

2 Methodologisch kader

2.1 Impact assessment en MKBA

De vergelijking van beleidsopties met voortzetting van de huidige situatie is geen exacte wetenschap; voor de toekomst zijn we per definitie afhankelijk van prognoses en zijn er geen empirische gegevens beschikbaar. Het onderzoek heeft daarom een hoog theoretisch gehalte, waarbij een duidelijk methodologisch kader helpt om de effecten van consolidatie per beleidsoptie te structureren. Voor dit onderzoek ontlenen we het methodologische kader aan de Europese Commissie, die al lange tijd gebruikmaakt van 'impact assessments'. Een impact assessment bestaat, kort gezegd, uit de volgende stappen⁸:

1. Definieer het probleem – de probleemanalyse is uitgevoerd in het kader van de evaluatie van de UPD en in hoofdstuk 1 kort samengevat.
2. Definieer beleidsdoelen – de algemene beleidsdoelen in de postsector zijn de betaalbaarheid en de toegankelijkheid van een kwalitatief hoogwaardige dienstverlening in de postsector. Specifiek voor dit onderzoek is het beleidsdoel het vergroten van de toekomstbestendigheid van de postsector, zodat de algemene beleidsdoelen voor de lange termijn geborgd zijn.
3. Definieer beleidsopties – in hoofdstuk 3 werken we meerdere oplossingsrichtingen uit, die we vertalen naar concrete beleidsopties.
4. Definieer de beoordelingscriteria in de categorieën "economische criteria", "sociale criteria" en "milieucriteria" – dit doen we in paragraaf 2.2, waar we een groslijst opstellen.
5. Voer voor de belangrijkste criteria een kwalitatieve beoordeling uit – deze beoordeling volgt per beleidsoptie in hoofdstuk 4.
6. Voer een gedetailleerde kwalitatieve en waar mogelijk kwantitatieve beoordeling uit – dit doen we eveneens per beleidsoptie in hoofdstuk 4.
7. Vergelijk beleidsopties – bij de beoordeling van effecten in hoofdstuk 4 vergelijken we de beleidsopties impliciet ook onderling, maar we trekken geen conclusies en doen geen aanbevelingen.

We gebruiken dit methodologische kader als kapstok voor ons onderzoek. Bij het inventariseren van criteria voegen we hier nog de filosofie van een Maatschappelijke Kosten-/Batenanalyse (MKBA) aan toe: we ordenen de criteria niet alleen volgens de criteria economisch, sociaal en milieu, maar maken ook een onderscheid tussen directe, indirecte en externe effecten.

Ten slotte, voor de kwantificering in het kader van dit onderzoek hebben we 2016 als basisjaar gebruikt. Dit is het meest recent jaar waarvoor, op het moment van het schrijven van dit rapport, een volledige set van gegevens beschikbaar was.

⁸ Europese Commissie (2009): Impact Assessment Guidelines, SEC(2009)92.

2.2 Inventarisatie van criteria

Onderstaande tabel bevat een overzicht van de beoordelingscriteria die we toepassen bij de analyse van beleidsopties. Deze criteria worden in hoofdstuk 4 nader toegelicht. Het overzicht is tot stand gekomen door een brainstormsessie van het onderzoeksteam en vervolgens verdere aanscherping na overleg met de opdrachtgever.

	Economische effecten	Sociale effecten	Mileu-effecten
Directe effecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kosten postbezorging ▪ Kosten verticale (des)integratie logistieke keten ▪ Transactiekosten overheid ▪ Transactiekosten private partijen ▪ Transitiekosten ▪ Toezichtskosten 		
Indirecte effecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Innovatie ▪ Concurrentiedruk (statisch) ▪ Concurrentiedruk (dynamisch) ▪ Sturing door de overheid ▪ Adaptiviteit ▪ Synergie-effecten met andere markten 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Werkgelegenheid ▪ Arbeidsvoorwaarden 	
Externe effecten	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sectorale rust en stabiliteit⁹ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Mensen met afstand tot de arbeidsmarkt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Leefbaarheid (geluid, drukte, CO2, etc.)

⁹ Sectorale rust en stabiliteit kan ook worden gezien als sociaal effect.

3 Van oplossingsrichtingen naar beleidsopties

In dit rapport onderzoeken we de vraag wat het effect is van consolidatie op de last mile, met name gericht op efficiencyverhoging. Efficiencyverhoging vertaalt zich in lagere last mile kosten per bezorgd poststuk. Er ligt op dit moment nog geen concrete, uitgewerkte beleidsoptie op tafel. Daarom brengen we in dit hoofdstuk eerst een aantal mogelijke oplossingsrichtingen in kaart – zonder te suggereren dat dit een uitputtende lijst zal opleveren – die we daarna vertalen naar concrete beleidsopties. Het aantal denkbare oplossingsrichtingen is in theorie zeer groot, maar in dit onderzoek kunnen we er maar een beperkt aantal analyseren. Daarom kiezen we voor de oplossingsrichtingen en beleidsopties die voldoende onderscheidend zijn van elkaar, zodat duidelijk wordt wat het verschil in effecten is.

Belangrijk om te vermelden is dat het om beleidsopties gaat waarmee de markt voor geadresseerde brievenpost geconsolideerd wordt. Ongeadresseerde brieven, kranten en pakketten vallen dus buiten de scope.

We gaan uit van twee dimensies waarbinnen beleidsopties gezocht kunnen worden: de 'waar'-dimensie en de 'hoe'-dimensie. Beleidsopties ontstaan uit een combinatie van beide dimensies.

3.1 Oplossingsrichtingen dimensie 'waar'

De gedachte achter consolidatie is het verminderen van de huidige inefficiëntie in postbezorging. Inefficiëntie ontstaat met name door overcapaciteit. Deze kan op zeker twee manieren ontstaan.

Overcapaciteit door gebrek aan volume

De verwachting volgens deze redeneerlijn is dat consolidatie op de last mile in dunbevolkte gebieden relatief meer efficiencyvoordelen oplevert dan in dichtbevolkte gebieden. Dit heeft te maken met de maximale arbeidsproductiviteit van de postbezorgers. Deze is uit te drukken in aantal brieven per uur en is afhankelijk van de interdrop afstand tussen twee bezorgadressen en de gebruikte vervoersmodaliteit (lopen, fiets, auto etc.). Een postbezorgbedrijf kan hierin optimaliseren: de route wordt zo ingericht en de modaliteit zo gekozen dat het aantal bezorgde brieven per uur maximaal is.

In de dunbevolkte gebieden wordt de grens van deze optimalisatiemogelijkheid bepaald door het aantal te bezorgen brieven. Op enig moment kan de route niet verder geoptimaliseerd worden en kan niet overgestapt worden naar een andere vervoersmodaliteit (omdat er al gewerkt wordt met de meest tijdsefficiënte modaliteit). De extra tijdsbesteding voor één brief meer in de bezorgtas zou nagenoeg nihil zijn³⁰, terwijl die ruimte er wel is; er is dus sprake van overcapaciteit. Het verhogen van de hoeveelheid brieven per tas, bijvoorbeeld als gevolg van consolidatie, zou dan de arbeidsproductiviteit verhogen.

In een dichtbevolkt gebied, daarentegen, is het aantal te bezorgen brieven voldoende om de capaciteit maximaal te benutten: de routes en vervoersmiddelen zijn zó gekozen dat het maximale aantal brieven reeds in de tas zit. Wanneer er in deze gebieden meer brieven in de bezorgtas worden gestopt is de

³⁰ Daarbij gaan we ervan uit dat de bezorgroute altijd dezelfde is, en niet dagelijks wordt aangepast naar aanleiding van de inhoud van de tas.

extra tijdsbesteding niet nihil. Omdat het aantal te bezorgen brieven al gemaximaliseerd is, verhoogt consolidatie in dichtbevolkte gebieden de productiviteit niet, maar zou er arbeidscapaciteit toegevoegd moeten worden.

Een en ander betekent niet dat er in relatief dichtbevolkte provincies geen efficiencyvoordelen te behalen zijn door consolidatie. Immers, ook in een provincie zoals Noord-Holland zijn er dunbevolktere gebieden. Andersom zijn er ook in een provincie zoals Friesland dichtbevolkte woonkernen, waarbij er minder sprake zal zijn van efficiencyvoordelen door consolidatie.

Overcapaciteit door veel concurrentie

De verwachting volgens deze redeneerlijn is dat overcapaciteit ontstaat in gebieden waar de markt is verdeeld tussen relatief veel marktpartijen. In de praktijk is dat juist bij dichtbevolkte gebieden het geval (zie ACM Postmonitor 2017, p.24). Veel bezorgende partijen betekent dat de grootste partij een relatief klein marktaandeel heeft. Consolidatie betekent dan een relatief grote stijging van het marktaandeel van de geconsolideerde bezorgpartij.

Afbakening in deze studie

Op basis van het bovenstaande kunnen er redenen zijn om de bezorgmarkt in meer dan alleen de dunbevolkte gebieden te consolideren. Met de verwachting dat de trend van steeds verder dalende postvolumes doorzet, kan kostenefficiëntie op den duur ook een probleem worden in dichtbevolktere provincies. Consolidatie op grotere schaal (bijvoorbeeld landelijk) creëert daarom onder andere meer stabiliteit en duidelijkheid voor de toekomst.

In theorie zien we de volgende geografische afbakeningen voor consolidatie, waar telkens de ingreep is dat er één bezorgnetwerk ontstaat:

- Landelijke consolidatie. Hierbij wordt er één landelijk bezorgnetwerk ingericht.
- Consolidatie in landsdelen. Hierbij wordt er voor één of meerdere landsdelen (bijv. Noord-Nederland) één bezorgnetwerk ingericht.
- Provinciale consolidatie. Hierbij wordt er voor één of meerdere provincies (bijv. Friesland) één bezorgnetwerk ingericht.
- Regionale consolidatie. Hierbij wordt er voor één of meerdere COROP-regio's (bijv. Noord-Drenthe) één bezorgnetwerk ingericht.
- Gemeentelijke consolidatie. Hierbij wordt er voor één of meerdere gemeenten (bijv. Aa en Hunze) één bezorgnetwerk ingericht.
- Plaatselijke consolidatie. Hierbij wordt er voor één of meerdere woonplaatsen (bijv. de woonplaats Eexterzandvoort in de gemeente Aa en Hunze) één bezorgnetwerk ingericht.

Niet alle afbakeningen zijn even zinvol. Ten eerste is plaatselijke en gemeentelijke consolidatie niet zinvol, omdat hiermee een lappendeken voor postbezorging ontstaat. Dit leidt tot onoverzichtelijkheid voor klanten, maar ook tot additionele inspanningen bij het sorteren en tot aanvullende kosten voor gemeentelijke of plaatselijke bezorgcentra. Er ontstaan veel extra interfaces tussen de landelijke

postvervoerbedrijven en gemeentelijke of plaatselijke bezorgpartijen. We nemen consolidatie op het niveau van de gemeente of plaats daarom niet mee in dit onderzoek.

De genoemde nadelen gelden voor een afbakening volgens COROP-regio's¹¹ in mindere mate. Er zijn in Nederland 40 COROP-regio's, zodat het effect van een lappendeken vermeden kan worden en het aantal interfaces relatief laag kan blijven. Hier staat tegenover dat de COROP-indeling in Nederland gebruikt wordt voor analytische doelen; in de waarneming binnen de bevolking en in de organisatie van bedrijven spelen COROP-regio's geen rol. Ten slotte spreekt de opbouw van COROP-regio's tegen het gebruik bij de regionale afbakening van consolidatie: COROP-regio's bestaan elk uit een kern en het omliggende gebied, terwijl de inefficiëntie van postbezorging juist buiten de kernen ligt. Daarom nemen we ook COROP-regio's niet mee.

Tot slot nemen we ook een indeling volgens landsdelen niet mee. Deze indeling voegt analytisch weinig toe ten opzichte van een indeling volgens provincies. Voor consolidatie in landsdeel Noord-Nederland kunnen we immers ook beleidsopties ontwerpen met de provincies Groningen, Drenthe en Friesland.

Daarmee resteren er twee regionale afbakeningen die we meenemen in dit onderzoek: een afbakening langs provinciale grenzen en landelijke consolidatie. De vijf provincies met het laagste aantal huishoudens per km² zijn: Friesland, Zeeland, Flevoland, Drenthe en Groningen (in volgorde van laag naar hoog). In onze analyse kijken we ook naar de Waddeneilanden als apart gebied.

3.2 Oplossingsrichtingen dimensie 'hoe'

Naast de regionale afbakening is in een beleidsoptie belangrijk op welke manier de consolidatie wordt vormgegeven. De gemene deler is dat bij elke vorm sprake is van één partij die de postbezorging – per provincie of landelijk – uitvoert. Een belangrijk onderscheid is de manier waarop publieke en private partijen een rol spelen in de uitvoering. We maken hierbij gebruik van een schaal tussen 'helemaal privaat' en 'helemaal publiek'. We kunnen dan drie richtingen onderscheiden:

- Vrijwillige samenwerking tussen private partijen. De consolidatie wordt in dit geval volledig door de markt vormgegeven en uitgevoerd.
- Private uitvoering na publieke aanbesteding. De markt organiseert zelf de bezorging, maar moet opereren binnen de regels van het aanbestedingskader.
- Deprivatisering. In dit geval wordt de postbezorging volledig overgenomen door de (Rijks- of decentrale) overheid. De overheid kiest een uitvoeringsvorm, bijvoorbeeld een stichting, een BV of een dienst.

Geen van deze drie oplossingsrichtingen valt bij voorbaat af; we nemen ze daarom allemaal mee in de verdere analyse.

¹¹ Voor een uitleg over COROP-regio's, zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/dossier/nederland-regionaal/gemeente/gemeenten-en-regionale-indelingen/landelijk-dekkende-indelingen>.

3.3 Beleidsopties

Het combineren van verschillende oplossingsrichtingen, zoals in de vorige paragrafen benoemd, leidt tot zes concrete beleidsopties:

		Waar consolideren?	
		Consolidatie in dunbevolkte gebieden	Consolidatie in heel Nederland
Hoe consolideren?	Vrijwillige samenwerking	Optie 1: model "Scholengemeenschap"	Optie 2: model "Geldautomaten"
	Publieke aanbesteding	Optie 3: model "Regionaal OV"	Optie 4: model "Spoor"
	Deprivatisering	Optie 5	Optie 6

Deze beleidsopties beschrijven we hieronder. Ook maken we per beleidsoptie een inschatting van de belangrijkste noodzakelijke randvoorwaarden om de optie te kunnen realiseren. Daarbij is er een aantal randvoorwaarden dat opgaat voor alle beleidsopties. Ten eerste geldt in alle gevallen dat de wet- en regelgeving aangepast moet worden om de beleidsoptie mogelijk te maken. En ten tweede geldt dat bij elke beleidsoptie waarborgen ingebouwd moeten (maar ook: kunnen) worden die overkoepelende publieke waarden zoals de leveringszekerheid, toegankelijkheid en de kwaliteit van de dienstverlening borgen.

Opties 1 en 2: vrijwillige samenwerking (in dunbevolkte gebieden en landelijk)

Deze beleidsopties zijn geïnspireerd door een andere krimpmarkt: het chartaal betalingsverkeer. Het gebruik van contant geld daalt in Nederland al jaren en de vaste kosten per biljet nemen daardoor toe voor de exploitanten van geldautomaten. In 2017 hebben de drie grootbanken in Nederland (ABN Amro, Rabobank en ING) plannen gepresenteerd om het beheer van geldautomaten onder te brengen bij Geldservice Nederland (GSN); een organisatie waar de banken aandeelhouder in zijn maar die in de uitvoering van haar activiteiten wel op afstand staat. Door het beheer te centraliseren bij GSN dalen de kosten per partij.¹²

Dit voorbeeld vertaald naar de postbezorgmarkt zou er grofweg als volgt uitzien: postvervoerbedrijven richten gezamenlijk een organisatie op, bijvoorbeeld een BV, die het volledige bezorgproces vanaf de lokale depots tot aan het bezorgadres overneemt. De postvervoerbedrijven worden naar rato (bijvoorbeeld van hun marktaandeel) aandeelhouder in de BV en delen in de kosten. De nieuwe BV neemt bestaand materieel over en neemt de bezorgers van deelnemende postvervoerbedrijven in dienst. De bezorging gebeurt onder neutrale vlag (white label).

Voor deze beleidsoptie moet in ieder geval aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

¹² Een ander voorbeeld van vrijwillige samenwerking – op kleinere schaal – zijn scholengemeenschappen. In dit model delen verschillende scholen functies zoals toezicht, overhead en flexibele personeelsschil, zonder dat ze binnen de gemeenschap hun eigen identiteit verliezen. Anders dan bij het chartaal betalingsverkeer gaat het bij scholengemeenschappen dan ook niet om een 'white label' samenwerking.

- *Draagvlak bij stakeholders.* Omdat het model is gebaseerd op vrijwillige samenwerking, is er per definitie draagvlak nodig bij de grootste postpartijen.
- *Uitvoerbaarheid en proportionaliteit.* Omdat het nagenoeg onmogelijk is om een organisatie op te zetten waar alle postvervoerbedrijven in Nederland mede-eigenaar van zijn, moet het aandeelhouderschap beperkt blijven tot de grootste marktpartijen.
- *Open toegang.* Het moet mogelijk zijn voor andere postvervoerbedrijven die geen aandeelhouder zijn, bijvoorbeeld buitenlandse toetreders, om tegen dezelfde voorwaarden hun post door de op te richten organisatie te laten bezorgen. Anders ontstaat er een ongelijk speelveld.
- *Flexibiliteit.* Omdat de marktverhoudingen in de toekomst kunnen veranderen moet de mate waarin postvervoerbedrijven deelnemen en delen in de kosten met de tijd mee kunnen groeien.
- *Mededingingsrechtelijke toets.* Deze beleidsoptie komt voort uit onderlinge afspraken tussen marktpartijen en moet daarom de mededingingsrechtelijke toets doorstaan.
- *Timing.* De onderhandelingen tussen de postvervoerbedrijven voorafgaand aan het sluiten van een samenwerkingsovereenkomst moeten niet te lang in beslag nemen, gezien de jaarlijks steeds verder dalende volumes en steeds acuter wordend probleem van kostenefficiëntie.

Opties 3 en 4: publieke aanbesteding (in dunbevolkte gebieden en landelijk)

Deze opties zijn gebaseerd op de manier waarop het openbaar vervoer in Nederland is georganiseerd. Sinds de invoering van de Wet Personenvervoer 2000 is er sprake van marktwerking. Voor het regionale trein- en busvervoer geldt dat de exploitatie door decentrale overheden wordt aanbesteed; de concessies voor tram- en metrovervoer in enkele stadsregio's zijn via inbesteding verleend. Voor het landelijke openbaar vervoer op het spoor ligt dit anders: hierbij vindt een onderhandse aanbesteding plaats, waarna de winnaar voor een periode van 10 jaar een vervoerconcessie ontvangt.

In de postsector kan dit er als volgt uitzien: bij het landelijke model zou de Rijksoverheid een concessie voor de postbezorging kunnen aanbesteden. De winnende partij krijgt daarmee een exclusief recht om poststukken met een bepaalde definitie (bijvoorbeeld: geadresseerde stukken) in Nederland te bezorgen. Logischerwijs zou de bezorgplicht van de UPD onderdeel uit moeten maken van de concessie. Evenals bij de andere consolidatieopties blijven de overige onderdelen van de logistieke keten (het collecteren en sorteren) in handen van de diverse postpartijen (waaronder waarschijnlijk de winnaar van de aanbesteding). Een regionaal model werkt op dezelfde manier, alleen is er dan één aanbesteding per consoliderende provincie. Een exclusief recht (met de UPD-verplichting) wordt dan voor het gebied van de desbetreffende provincie gegund.

Voor deze beleidsoptie moet in ieder geval aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

- *Politiek draagvlak.* Er moet bij de politiek voldoende draagvlak zijn om de postbezorgfunctie aan te besteden.

- *"Market appetite" bij stakeholders.* Er moet zicht zijn op een voldoende aantal inschrijvers op een aanbesteding
- *Exclusiviteit.* De overheid moet het alleenrecht gunnen om de postbezorging uit te voeren en postvervoerbedrijven zijn verplicht om deze taak over te dragen aan de winnende partij.¹³
- *Open toegang.* Het moet mogelijk zijn voor postvervoerbedrijven die niet het exclusieve bezorgrecht hebben om tegen dezelfde voorwaarden hun post te laten bezorgen. Anders ontstaat er een ongelijk speelveld.
- *Langetermijnzicht op (UPD-)eisen.* Het moet op het moment van de aanbesteding duidelijk zijn welke eisen gedurende de contractlooptijd aan de bezorging worden gesteld. Een aanpassing van eisen gedurende de contractlooptijd kan leiden tot dure contractwijzigingen.
- *"Back-to-back" vertaling van eisen.* Alle eisen die op Europees of op nationaal niveau worden gesteld aan de postbezorging, dienen direct vertaald te worden naar de aanbestedings- en contractdocumenten. Ze moeten afdwingbaar zijn door effectieve boeteclausules. Dit geldt bijvoorbeeld voor eisen over de kwaliteit van de dienstverlening.
- *Timing.* Bij regionale consolidatie is het nuttig om te werken met verschillende aanbestedings- en contracteringsmomenten (lees: niet vier aanbestedingen starten op hetzelfde moment).
- *Contractmanagement.* De overheid die de aanbesteding uitschrijft moet een professioneel en actief contractmanagementproces volgen; naast het afsluiten van het contract is toezien op opvolging en eventueel afdwingen van gemaakte contractafspraken vereist.
- *Personeelsovername.* De winnende partij wordt, evenals in het openbaar vervoer, verplicht om voor een overgangsperiode het personeel van de overige partijen over te nemen.

Opties 5 en 6: deprivatisering (in dunbevolkte gebieden en landelijk)

De liberalisering van de postmarkt werd in 1989 in gang gezet door privatisering van de PTT. Door het bedrijf los te koppelen van de Staat zou er meer ruimte voor commerciële kansen en ondernemerschap komen. In 2009 werd de Postwet ingevoerd, waarmee de liberalisering werd afgerond. Sindsdien zijn er meerdere partijen gekomen die de concurrentie met PostNL (voorheen PTT) zijn aangegaan. Het introduceren van concurrentie leidde ertoe dat nu meerdere (bezorg)netwerken naast elkaar bestaan. Omdat de kostenefficiëntie van postvervoerbedrijven onder druk staat en er met name wordt gekeken naar besparingen in de last mile bezorging, ligt het voor de hand om ook het deels terugdraaien van de liberalisering ('deprivatisering') als mogelijkheid uit te werken.

¹³ Wij hebben geen juridische toets uitgevoerd of en, zo ja, onder welke voorwaarden exclusiviteit in de postsector mogelijk is. Een toets aan met name de Europese regelgeving is daarom een noodzakelijke stap in de besluitvorming, indien een optie die exclusiviteit veronderstelt, nader verkend wordt. Indien uit deze toets blijkt dat exclusiviteit niet mogelijk is, resteren in beginsel drie mogelijkheden: (1) afzien van de desbetreffende optie; (2) inzetten op veranderende regelgeving, met name in Europa, of (3) het alsnog doorgaan met de optie, maar dan zonder exclusiviteit. Naar onze overtuiging leidt dit tot een situatie waarbij een partij bijv. een aanbesteding wint, en andere partijen vervolgens alsnog vrij zijn om actief te zijn op de markt. Hierdoor komt het niet tot een bundeling van stromen, en daarmee ook niet tot efficiencyvoordelen. Daar staat tegenover dat wel transactiekosten worden gemaakt.

We kennen geen (goed vergelijkbare) voorbeelden van deprivatisering, waardoor we ons voor deze beleidsopties niet op de praktijk kunnen baseren. In theorie zou deprivatisering inhouden dat de Rijksoverheid (of decentrale overheid) de postbezorging zelf overneemt en centraal uitvoert. Het andere deel van de keten (collecteren, sorteren en vervoeren) blijft wel bij de bestaande marktpartijen. Postbezorgers komen in dienst bij een uitvoerend onderdeel van het Rijk (of provincie). Dit gaat dus verder dan de situatie waarbij de overheid een postvervoerbedrijven (her)financiert, zoals tijdens de kredietcrisis gebeurde bij enkele financiële instellingen. De overheid wordt namelijk niet alleen financier maar ook uitvoerende partij.

Voor deze beleids optie moet in ieder geval aan de volgende randvoorwaarden worden voldaan:

- *Politiek draagvlak.* Er moet bij de politiek voldoende draagvlak zijn om de postbezorgfunctie van private partijen over te nemen.
- *Exclusiviteit.* De overheid moet het alleenrecht krijgen om de postbezorging uit te voeren en postvervoerbedrijven zijn verplicht om deze taak over te dragen.
- *Open access.* Het moet mogelijk zijn voor postvervoerbedrijven die tot de markt willen toetreden om tegen dezelfde voorwaarden als bestaande marktpartijen hun post door de overheid te laten bezorgen. Anders ontstaat er een ongelijk speelveld.
- *Europese regelgeving.* Onderzocht moet worden of deze beleids optie niet in strijd is met Europese regels.
- *Politieke verantwoording.* De publieke postbezorging moet ingebed worden in het politieke verantwoordingsproces. Dit omvat bijvoorbeeld de nakoming van eisen die op Europees of op nationaal niveau worden gesteld aan de postbezorging, zoals eisen over de kwaliteit van de dienstverlening.

4 Beoordeling van effecten

In dit hoofdstuk maken we een beoordeling van de effecten van de diverse beleidsopties. We doen dat kwalitatief waar het moet en kwantitatief waar het kan. We beoordelen elke beleidsoptie ten opzichte van de situatie zoals die nu van toepassing is op de bezorgmarkt (netwerkconcurrentie) en scoren die per effect op een vijfpuntsschaal (++ , + , 0 , - , --). Impliciet vergelijken we de beleidsopties daardoor ook met elkaar. Maar we geven geen weging aan de effecten, spreken geen 'voorkeursoptie' uit en trekken dus ook geen conclusies.

4.1 Effecten op de 'business case' van de last mile

Beschrijving van de effecten

- *Kosten van postbezorging (personeel en materieel).* Hieronder verstaan we alle kosten die direct verband houden met postbezorging op de last mile: personeel (bezorgers in vaste dienst en op inhuurbasis) en materieel (vooral transportmiddelen).¹⁴
- *Kosten van verticale (des)integratie van de keten.* Hieronder verstaan we de extra kosten die ontstaan door het verticaal desintegreren van de postketen (of die bespaard zouden worden bij verdere integratie, als dat aan de orde was). Denk hierbij bijv. aan het aanbieden van post aan een andere partij, na sortering, wat meer afstemming en administratie vergt.

Overzicht beoordeling

	Vrijw. samenw. regionaal	Vrijw. samenw. landelijk	Aanbest. regionaal	Aanbest. landelijk	Deprivat. regionaal	Deprivat. landelijk
Kosten postbezorging	5-15 miljoen euro bij regionale modellen, meer bij landelijke modellen					
Kosten verticale (des)integratie van de logistieke keten	2-5 miljoen euro bij regionale modellen, meer bij landelijke modellen (bij landelijke modellen is het bedrag per brief lager, maar het aantal brieven hoger)					

De hieronder omschreven kosten en efficiencyvoordelen gelden in principe voor de drie beleidsopties (vrijwillige samenwerking, publieke aanbesteding, deprivatisering), met de kanttekening dat eventuele verbetering van de arbeidsvoorwaarden (bijvoorbeeld in het geval van deprivatisering) een deel van de efficiencyverbetering teniet zou doen.

Kosten postbezorging

In het kader van dit onderzoek heeft Rebel een rekenmodel opgesteld op basis van openbare gegevens. Het model bevat een aantal (bepalende) aannames. Vanwege de objectiviteit en neutraliteit van de

¹⁴ Betaalbaarheid van post is ook een onderdeel van de 'business case'. De betaalbaarheid is rechtstreeks verbonden met het kostenniveau van de postbezorging, vanwege de huidige kostentoerekeningssystematiek. Het apart beoordelen van betaalbaarheid als effect zou dan tot dubbeltelling leiden. Dit effect laten we daarom achterwege.

discussie tijdens de Postdialoog was het uitdrukkelijk niet de bedoeling om voor dit onderzoek de deelnemers aan de Postdialoog te benaderen. Daarom zijn de uitkomsten van het rekenmodel een best effort inschatting van Rebel om de werkelijkheid te benaderen. In de bijlage is een methodologische verantwoording opgenomen van de keuzes en aannames in het model.

Omdat een aantal aannames onzeker is, hebben we ook gevoeligheidsanalyses uitgevoerd. Concreet betreft dit:

- a) het aandeel van de last mile in de totale kosten van collectie, sortering, vervoer, overhead en bezorging van poststukken; en
- b) de mate waarin het aantal brieven dat per km² wordt bezorgd doorwerkt op de gemiddelde bezorgkosten per brief.

Deze aannames zijn sterk bepalend zijn voor de uitkomst, zonder dat in het kader van dit onderzoek betrouwbare, empirische gegevens beschikbaar zijn. Door voor deze aannames drie varianten door te rekenen (en met elkaar te combineren), hebben we in totaal negen berekeningen uitgevoerd.

De berekeningen gaan telkens uit van consolidatie in de vijf meest dunbevolkte provincies (Friesland, Groningen, Drenthe, Flevoland en Zeeland) én op de Waddeneilanden.

Corrigerend voor de laagste en de hoogste uitkomst van de berekening zien we dat de besparing in een bandbreedte van 5-15 miljoen euro valt. Dit is ongeveer 1-1,5% van de totale kosten die postpartijen landelijk maken voor postbezorging.

Wanneer we de berekening uitbreiden met ook de andere provincies erbij – dus het scenario van landelijke consolidatie – gaat de totale kostenbesparing omhoog. Ons rekenmodel levert hiervoor echter geen betrouwbare uitkomsten op, zo veronderstellen we. De reden dat het rekenmodel gebouwd is om kostenbesparing door terugdringen van overcapaciteit te schatten: een verhoging van de bezorgdichtheid (aantal bezorgde brieven per km²) in dichtbevolkte gebieden zal in veel gevallen waarschijnlijk alleen mogelijk zijn met de inzet van additionele capaciteit (lees: meer postbezorgers inschakelen), terwijl een verhoging van de bezorgdichtheid in dunbevolkte gebieden eerder binnen de beschikbare capaciteit zal zijn op te vangen. De grens tot welke bezorgdichtheid een efficiencyvoordeel te behalen is, en wat het effect van een per provincie verschillend marktaandeel is, hebben we niet kunnen modelleren. Daarom kiezen we ervoor om hier geen kwantitatieve berekening voor landelijke consolidatie op te nemen. Wel kunnen we concluderen dat landelijke consolidatie op de last mile in absolute termen meer bespaart dan consolidatie in alleen de vijf meest dunbevolkte provincies.

Kosten verticale (des)integratie logistieke keten

Tegenover kostenbesparing op de bezorging staat dat consolidatie van de last mile extra kosten geeft die het gevolg zijn van verticale desintegratie. Deze kosten ontstaan door de extra handelingen bij de overdracht van poststukken van de collectie- en sorteerprijzen aan de bezorgpartij. Enkele voorbeelden van deze extra handelingen:

- Er dient een administratieve overdracht van de poststukken plaats te vinden van partij A naar partij B. Deze overdracht dient volgens een gestandaardiseerd protocol uitgevoerd te

- worden, mede omdat de aansprakelijkheid voor beschadigde of verloren poststukken overgaat van de ene naar de andere partij.
- Bij regionale consolidatie dient een extra handeling te worden uitgevoerd om de brieven bestemd voor één van de “geconsolideerde provincies” van de overige brieven te scheiden. Deze extra handeling ontbreekt bij landelijke consolidatie.

In alle gevallen moeten de poststromen van de diverse vervoerders op enig moment samengevoegd worden, waarbij een uniform sorteerprincipe wordt gevolgd.

De kosten voor al deze handelingen zijn cijfermatig niet betrouwbaar in te schatten; wel kunnen we een indicatie op hoofdlijnen geven. Stel dat de handelingen 0,5-1 cent per brief aan de totale kosten van de logistieke keten toevoegen, dan leidt dit (bij vijf provincies plus de Waddeneilanden) tot extra kosten van circa 2-5 miljoen euro per jaar. Bij landelijke consolidatie zijn de kosten per stuk iets lager, omdat de “filterslag” wegvalt. Daar staat tegenover dat deze extra kosten van verticale desintegratie bij landelijke consolidatie wel voor veel meer poststukken worden gemaakt.

Naast deze kosten ontstaan er kosten als gevolg van het risico dat op enig moment de programmering van de sortering niet (meer) aansluit bij de looproutes van de bezorgende partij. Er ontstaat een extra (digitaal) interface: elke aanpassing van de looproute van de bezorgpartij dient doorgegeven te worden aan alle sorteerpartijen.

Tenslotte, de extra sortering dient plaats te vinden in een bijzonder kort tijdsbestek. Het 24 uren bezorgkader betekent dat alle brieven van meerdere bedrijven in één nacht gesorteerd moeten worden. Door het toevoegen van een extra handeling ontstaat het risico dat dit niet op tijd lukt, en dat daardoor de *overnight* bezorging niet gehaald wordt. We verwachten daarom dat het aandeel van de brieven waarvoor de overkomstduur gehaald wordt, door consolidatie zou dalen.

4.2 Transactie-, toezichts- en transitiekosten

Beschrijving van de effecten

- *Transactiekosten overheid (decentraal of Rijk).* Transactiekosten zijn kosten voor het tot stand brengen van een transactie, bijvoorbeeld voor een onderhandelingstraject of het vastleggen van afspraken in een contract. Transactiekosten voor de overheid ontstaan bij het uitschrijven van een aanbesteding of deprivatisering.
- *Transactiekosten private partijen.* Transactiekosten voor marktpartijen ontstaan vooral bij het inschrijven op een aanbesteding of voorbereiden van een samenwerkingsovereenkomst.
- *Toezichtskosten.* De ACM houdt ex-ante toezicht op de postmarkt via marktanalysebesluiten en houdt daarnaast toezicht op naleving van de Postwet en de Mededingingswet (generiek). Hier zijn personeelskosten aan verbonden.
- *Transitiekosten.* Hiermee bedoelen we de kosten die gemaakt moeten worden om te kunnen voldoen aan bepaalde noodzakelijke randvoorwaarden, zoals de ambtelijke kosten voor het aanpassen van wet- en regelgeving.

Overzicht beoordeling

	Vrijw. samenw. regionaal	Vrijw. samenw landelijk	Aanbest. Regionaal	Aanbest. landelijk	Deprivat. regionaal	Deprivat. landelijk
Transactiekosten overheid	nihil	nihil	175.000 euro p.a. per provincie	700.000 euro p.a.	150.000 euro p.a. per provincie	600.000 euro p.a.
Transactiekosten privaat	Onbekend	Onbekend	120.000 euro per provincie per jaar bij 3 bidders	320.000 euro per jaar bij 4 bidders	Nihil	Nihil
Toezichtskosten	(-)	(o)	(+)	(++)	(++)	(++)
Transitiekosten	(-)	(-)	(--)	(--)	(--)	(--)

Transactiekosten overheid

Er ontstaan geen transactiekosten voor de overheid bij het model van vrijwillige samenwerking, omdat we ervan uitgaan dat de overheid geen betrokken partij is bij de samenwerkingsovereenkomst.

Aan een aanbesteding zijn wel transactiekosten verbonden. Onderstaande voorbeeldberekening¹⁵ laat de kosten zien van een regionale en een landelijke aanbesteding, voor de overheid die de aanbesteding uitschrijft. We gaan uit van een contractlooptijd van 5 jaar. Daarbij geldt dat bij de regionale variant weliswaar meerdere aanbestedingen door decentrale overheden worden uitgeschreven, maar dat de scope per aanbesteding kleiner is. We gaan voor het voorbereiden en uitvoeren van een decentrale aanbesteding uit van kosten van 500.000 euro en voor een landelijke aanbesteding van kosten van 2 miljoen euro.¹⁶ Daarnaast ontstaan er kosten voor het contractmanagement, waarbij we per provincie uitgaan van 1 fte en van 4 fte bij een landelijke aanbesteding. We waarderen elke fte met 75.000 euro (incl. werkgeverslasten).

	Aanbesteding regionaal <u>per provincie</u>	Aanbesteding landelijk
<i>Kosten tender</i>	100.000 euro p.a. (= 500.000 euro per aanbesteding / 5 jaar)	400.000 euro p.a. (= 2 mln. / 5 jaar)
<i>Kosten contractmanagement</i>	75.000 euro p.a. (= 75.000 euro x 1 fte)	300.000 euro p.a. (= 75.000 euro x 4 fte)
Totaal kosten	175.000 euro p.a.	700.000 euro p.a.

¹⁵ We zijn bij de berekening uitgegaan van kennis die bij ons bureau aanwezig is over de kosten van complexe aanbestedingen in andere sectoren. Gegeven het feit dat een aanbesteding in de postsector nog niet heeft plaatsgevonden, zijn specifieke empirische gegevens niet beschikbaar. De inschatting kent dan ook een grote onzekerheid.

¹⁶ In de praktijk worden veel werkzaamheden niet intern bij de aanbestedende dienst uitgevoerd, maar met behulp van de inhuur van externe capaciteit.

Bij deprivatisering ontstaan er ook transactiekosten voor de overheid; deze zitten in het aansturen van het uitvoerend orgaan dat de post bezorgt. We gaan ervan uit dat de aansturing per provincie circa 2 fte vergt en landelijk 8 fte. Zie de voorbeeldberekening hieronder.

	Deprivatisering regionaal per provincie	Deprivatisering landelijk
<i>Kosten aansturing</i>	150.000 euro p.a. (= 75.000 euro x 2 fte)	600.000 euro p.a. (= 75.000 x 8 fte)
Totaal kosten	150.000 euro p.a.	600.000 euro p.a.

Transactiekosten private partijen

Er ontstaan geen transactiekosten voor private partijen bij het model van deprivatisering, omdat in dit geval de overheid volledig de bezorging overneemt.

Bij vrijwillige samenwerking ontstaan weliswaar transactiekosten – zowel voor het inrichten van een gezamenlijke bezorgorganisatie als voor het vervullen van een aandeelhoudersrol –, maar de hoogte hiervan is in sterke mate afhankelijk van de manier waarop deze organisatie wordt ingericht. Is het bijvoorbeeld een stichting of een BV? Voert de organisatie zelf de bezorgactiviteiten uit, of schakelt ze hiervoor derde partijen in? En wordt voor een zelfstandige positionering (met logo, huisstijl, website, etc.) van de bezorgorganisatie gekozen? Gezien deze onzekerheden is het nu nog niet mogelijk om een raming van de transactiekosten op te stellen. Wel kan verondersteld worden dat in een vrijwillige samenwerking de deelnemers een economische prikkel hebben om voor een organisatievorm te kiezen waarin (o.a.) transactiekosten en efficiencyvoordeel geoptimaliseerd worden.

Bij aanbesteding ontstaan eveneens transactiekosten aan de private kant. Hiervoor is in onderstaande tabel een indicatieve berekening opgenomen, wederom met een contractlooptijd van 5 jaar.

	Aanbesteding regionaal per provincie	Aanbesteding landelijk
<i>Kosten tender</i>	120.000 euro p.a. (=200.000 euro per bidder per aanbesteding * 3 bidders / 5 jaar)	320.000 euro p.a. (400.000 euro p.a. per bidder per aanbesteding * 4 bidders / 5 jaar)
Totaal kosten	120.000 euro p.a.	320.000 euro p.a.

Deze inschatting is met veel onzekerheid omgeven, omdat ze afhankelijk is van de aanbestedingseisen, van de manier waarop bidders hun deelname aan een aanbesteding organiseren en ook van het aantal inschrijvers. We zijn in deze berekening uitgegaan van telkens 3 bidders op een regionale aanbesteding, en telkens 4 bidders op een landelijke aanbesteding.

Toezichtskosten

De toezichtskosten kunnen we niet financieel ramen, mede omdat deze kosten relatief versnipperd gealloceerd zijn tussen ACM, ministerie van EZK en de rechtspraak. Wel kunnen we constateren dat de

toezichtskosten bij deprivatisering veel lager zullen zijn dan nu. Er is immers geen private partij meer met een dominante marktpositie.¹⁷

Ook bij een aanbesteding zullen de toezichtskosten aanzienlijk lager zijn dan op dit moment. Dit komt doordat (publiekrechtelijk) toezicht deels wordt geregeld via (privaatrechtelijk) contractmanagement. De eisen aan de postbezorging worden vertaald naar de aanbestedings- en contractdocumenten. Het is aan de aanbestedende dienst om de contractpartner aan te sturen op de nakoming van de eisen. De lagere toezichtskosten hier compenseren dus voor een deel de hogere transactiekosten bij de overheid. Overigens zullen de toezichtskosten bij een aanbesteding niet nihil zijn, zoals het voorbeeld van de NS (weliswaar een onderhandse aanbesteding) laat zien. Het voordeel in toezichtkosten zal dan ook lager zijn naarmate er in een regionaal model meerdere aanbestedingen en partijen zijn.

Bij een vrijwillige samenwerking is het aannemelijk dat de toezichtskosten even hoog of licht hoger zijn dan nu. Ze zijn met name hoger als er sprake is van een groter aantal regionale samenwerkingen. In dit geval moet er (bijv. door de ACM) toezicht gehouden worden op de open toegang van alle regionale bezorgmonopolies. Bij landelijke vrijwillige samenwerking is het aannemelijk dat de toezichtskosten neutraal zijn. Immers: er wordt in deze beleids optie, evenals nu, toezicht gehouden op één dominante marktpartij.

Transitiekosten

Voor alle beleids opties moet een transitie plaatsvinden. Voorbeelden voor transitiehandelingen zijn de oprichting van een vrijwillige samenwerkingsvorm, het opstellen van een afsprakenkader ten aanzien van verlies van of schade aan overgedragen poststukken, en het aanpassen van wet- en regelgeving. Voor een deel zijn deze kosten reeds meegenomen in de transactiekosten, maar voor een deel nog niet. Hoge transitiekosten ontstaan met name bij de deprivatisering en bij de aanbesteding. Beide opties (en dan zowel landelijk als regionaal) vereisen namelijk de inrichting van een exclusief recht. Hiervoor is een wetswijziging nodig. Bij een vrijwillige samenwerking is deze wetswijziging niet nodig voor een exclusief recht, maar wellicht is er wel een aanpassing van de Postwet over het AMM-instrumentarium nodig.¹⁸ Daarom scoort ook deze beleids optie negatief ten opzichte van het huidige model.

4.3 Markt-gerelateerde effecten

Beschrijving van de effecten

- **Innovatie.** Hieronder verstaan we de mate waarin de marktomstandigheden een prikkel geven om vernieuwende producten en/of processen te lanceren binnen de scope van de brievenmarkt.

¹⁷ Anders dan bijvoorbeeld bij de NS, waarop de ACM wel intensief toezicht houdt, gaat het in dit geval niet om een staatsdeelneming, maar om een uitvoerend onderdeel van de overheid zelf. Toezichtskosten kunnen wel ontstaan om te borgen dat de nieuwe overheidsdienst voldoet aan de Wet Markt en Overheid. We schatten deze kosten echter duidelijk lager in dan de huidige toezichtskosten.

¹⁸ Sinds 2014 heeft ACM de mogelijkheid om verplichtingen op te leggen aan postvervoerbedrijven waarvan is vastgesteld dat zij Aanmerkelijke Marktmacht (AMM) op (een deel van) de postmarkt hebben.

- *Sturing door de overheid.* Hierbij gaat het om de vraag in hoeverre een overheid in staat is om een dienstverlener zo aan te sturen dat de beleidsdoelen worden bereikt.
- *Adaptiviteit.* Hier gaat het om de mate waarin bij een beleids optie "tijdens de rit" gereageerd kan worden op met name veranderingen in wet- en regelgeving, maar ook op veranderende beleidswensen. Een voorbeeld is een eventuele tussentijdse verandering van de UPD-eis naar drie bezorgdagen per week.
- *Synergie met andere markten.* Dit zijn de mogelijkheden om postbezorging te bundelen met dienstverlening aan huis of bezorging van producten in andere markten (zoals thuiszorg en pakketbezorging, dus buiten de scope van de brievenmarkt).
- *Concurrentiedruk (statisch).* Statische concurrentiedruk is de mate van concurrentiedruk op de korte termijn, waarbij ons uitgangspunt is: binnen één jaar na consolidatie.
- *Concurrentiedruk (dynamisch).* Dynamische concurrentiedruk is de mate van concurrentiedruk op de lange termijn, waarbij ons uitgangspunt is: vanaf één jaar na consolidatie.
- *Sectorale rust en stabiliteit.* Hiermee bedoelen we in hoeverre de sector op afzienbare termijn geconfronteerd gaat worden met grote veranderingen, zoals beleidswijzigingen, waar zij op moeten reageren.

Overzicht beoordeling

	Vrijw. samenw. regionaal	Vrijw. samenw landelijk	Aanbest. regionaal	Aanbest. landelijk	Deprivat. regionaal	Deprivat. landelijk
Innovatie	(o)	(-)	(+)	(+)	(--)	(--)
Sturing door de overheid	(o)	(o)	(++)	(+)	(++)	(+)
Adaptiviteit	(o)	(o)	(--)	(--)	(+)	(++)
Synergie andere markten	(o)	(-)	(o)	(o)	(--)	(--)
Concurrentiedruk (statisch)	(-)	(--)	(+)	(++)	(-)	(--)
Concurrentiedruk (dynamisch)	(-)	(--)	(--)	(-)	(-)	(--)
Sectorale rust/stabiliteit	(o)	(+)	(--)	(-)	(+)	(++)

Innovatie

Postbedrijven transformeren steeds meer tot data- en technologiebedrijven. Waarde door technologische innovatie ontstaat waar landelijk systemen door de hele keten zijn geïntegreerd. Consolidatie desintegreert deze systemen, en zorgt daarmee tot waardeverlies bij (alle) postbedrijven. Een theoretisch alternatief is om proprietaire systemen van meerdere partijen aan elkaar koppelen, maar dit kost geld, en de haalbaarheid is onzeker. Consolidatie heeft, kortom, een negatief effect op innovatie.

Daarbij verwachten we nog de meeste innovatie bij de beleids optie publieke aanbestedingen (zowel regionaal als landelijk), gevolgd door vrijwillige samenwerking en tot slot deprivatisering.

Een aanbesteding biedt veel ruimte om innovatie te stimuleren, afhankelijk van hoe het Programma van Eisen is vormgegeven. Het kan inschrijvende partijen uitnodigen om te scoren op het ontwikkelen van innovatieve bezorgconcepten, wanneer de gunning hier mede op wordt gebaseerd. Een specifieke aanbestedingsvorm is het 'Innovatiepartnerschap', waarbij de aanbestedende dienst op zeer gerichte manier innovatie uit de markt kan halen.

We gaan ervan uit dat landelijke vrijwillige samenwerking een neutraal effect heeft op innovatie, omdat het op te richten bezorgbedrijf onder druk van aandeelhoudende partijen een prikkel zal blijven hebben om te innoveren en daarmee kosten te drukken. Landelijke deprivatisering heeft naar verwachting een negatief effect op innovatie, aannemend dat private uitvoering van de bezorgdienst stimulerender is voor innovatie dan publieke uitvoering. Voor beide opties (vrijwillige samenwerking en deprivatisering) is verder onze verwachting dat de regionale variant licht positiever scoort dan op innovatie de landelijke, omdat er waarschijnlijk een beter gevoel van regionale behoeften is waar maatwerk voor geboden kan worden en omdat innovaties sneller uitgerold kunnen worden.

Sturing door de overheid

Onze veronderstelling is dat het model van vrijwillige samenwerking, ongeacht de geografische scope, geen significante verandering voor de sturingsmogelijkheden van de overheid oplevert. Er verandert immers niets aan de instrumenten die de overheid voor handen heeft of in de onderlinge verhoudingen tussen markt en overheid.

Aanbesteding en deprivatisering hebben naar verwachting beide een positief effect op de mogelijkheid voor overheden om te sturen op beleidsdoelen. Bij een aanbesteding kunnen sturingsmechanismen in de aanbesteding verwerkt worden, bijvoorbeeld in de vorm van KPI's. Regionaal is dit effect positiever dan landelijk, zo verwachten wij. De reden is dat de bij sturing door een regionale overheid gestuurd kan worden op specifieke doelen van die regio. Er kan, bijvoorbeeld, in Groningen op andere doelen gestuurd worden dan in Drenthe. Hierdoor zijn verschillen tussen beide regio's beter te vertalen naar afspraken met een postbezorger. Bij consolidatie op landelijk niveau is dit minder goed mogelijk; hier moet er één set aan sturingsinstrumenten toegepast worden voor landelijke doelen. Deze landelijke doelen vallen bij regionale consolidatie niet weg: ze kunnen door de Rijksoverheid als minimumeis mee worden gegeven aan de decentrale overheid. Het feit dat sturen op landelijke doelen altijd mogelijk is, maar sturen op regionale doelen veel beter kan bij de regionale consolidatie, leidt ertoe dat regionale consolidatie een (nog) positiever effect heeft op dit criterium.

Adaptiviteit

We verwachten dat de gevolgen van vrijwillige samenwerking op regionaal of landelijk niveau neutraal zijn voor de mate waarin aanpassingen in wet- en regelgeving (of in beleidswensen) te implementeren zijn. Evenals in de huidige situatie gaat het erom afspraken te maken met marktpartijen waarmee de overheid geen contractuele relatie heeft.

Bij een aanbesteding zit dat anders. De overheid heeft dan in de aanbestedingsdocumenten en in het contract bepaald aan welke eisen de dienstverlener moet voldoen. Dat biedt weliswaar de mogelijkheid om effectief in te grijpen, maar alleen op bepaalde momenten. Als eisen “tijdens de rit” veranderen, is hiervoor een contractuele wijziging nodig. Het openbreken van het contract zal zeker tot aanzienlijke kosten leiden. Daarnaast is de vraag of een aanpassing überhaupt mag: gedurende de aanbesteding hebben partijen ingeschreven (of afgezien van inschrijving) op basis van een bepaalde set aan eisen. Wanneer die eisen veranderen tijdens de contractlooptijd, zou er sprake kunnen zijn van een materiële wijziging waardoor een nieuwe aanbesteding vereist is, inclusief een schadeloosstelling van de zittende partij. Dit geldt zowel bij landelijke als bij regionale aanbesteding. Als gevolg van dit timingvraagstuk beoordelen we de beide beleidsopties op het criterium adaptiviteit als zeer negatief ten opzichte van de huidige situatie.

Bij deprivatisering zijn veranderingen juist eenvoudiger uit te voeren dan in de huidige situatie. Want de (landelijke of regionale) overheid kan veranderingen in dat geval snel vertalen naar haar eigen uitvoeringspraktijk, zonder dat afspraken met marktpartijen nodig zijn. Daarbij scoort de landelijke deprivatisering nog iets beter dan de regionale. De reden hiervoor is dat de meeste wettelijke eisen op nationaal niveau worden bepaald, of op Europees niveau met vertaling op nationaal niveau. Daarmee dient bij regionale privatisering altijd nog één extra slag te worden gemaakt, namelijk het vertalen van nationale eisen naar regionale postdiensten. Bij landelijke deprivatisering valt dit weg.

Synergie met andere markten

Aanbesteding heeft naar verwachting een neutraal effect op de mogelijkheid om synergie met andere markten te bewerkstelligen. We nemen aan dat het gebruikte aanbestedingskader geen belemmering of stimulans voor synergie-effecten omvat.

Wij schatten in dat deprivatisering een negatief effect heeft op synergiemogelijkheden, omdat de Wet Markt en Overheid een blokkade vormt voor het leveren van aanpalende diensten door overheden.

Het model vrijwillige samenwerking heeft landelijk een licht negatief effect; postvervoerbedrijven verliezen de prikkel om bezorgstromen van post- en pakketproducten te bundelen. Vrijwillige samenwerking op het niveau van de provincie kent hetzelfde negatieve effect, maar daar staat tegenover dat het bureau dat op provinciaal niveau bezorgt dichterbij de behoefte van de regio kan aansluiten en inschatten waar kansen liggen om diensten te bundelen. Per saldo verwachten we daarom een neutraal effect.

Concurrentiedruk (statisch), concurrentiedruk (dynamisch)

Vrijwillige samenwerking en deprivatisering volgen dezelfde redenatie. Bij landelijke samenwerking of deprivatisering verdwijnt de concurrentiedruk volledig; er ontstaat één landelijke bezorginstantie en er zijn amper prikkels en/of mogelijkheden om hier een bezorginstantie naast te zetten. Bij samenwerking of deprivatisering op provinciaal niveau blijft er nog concurrentiedruk over in de regio's waar niet wordt geconsolideerd, waardoor de negatieve effecten minder groot zullen zijn.

Een aanbesteding leidt op korte termijn tot een hogere mate van concurrentiedruk. Des te meer bij de landelijke aanbesteding, omdat er meer 'te winnen valt'. Op langere termijn zijn de gevolgen mogelijk

omgedraaid. Het verliezen van een aanbesteding kan voor marktpartijen betekenen dat zij niet langer een gunstige propositie overeind kunnen houden en uit de markt zullen verdwijnen. Het mogelijke gevolg is dan ook dat er bij een tweede, derde en volgende aanbesteding nog maar één inschrijver is. Daarom denken we dat een aanbesteding negatief scoort op concurrentiedruk op de lange termijn, met hogere impact in de landelijke variant.

Sectorale rust en stabiliteit

Voor alle drie de beleidsopties geldt dat landelijke uitvoering een positiever effect zal hebben op rust en stabiliteit in de sector dan regionale uitvoering. Er ontstaat immers één oplossing die overal opgaat en daarmee duidelijkheid voor de toekomst schept.

In verhouding is deprivatisering het gunstigst voor het bereiken van rust en stabiliteit in de sector, zo verwachten wij. De overheid neemt de bezorgdienst over en is in staat om ook een eventueel verdere verslechtering van de business case van postbezorging op te vangen, zonder dat dit veel impact heeft op de markt. Aanbesteding creëert daarentegen de minste rust, omdat er een concurrentiemoment wordt geïntroduceerd dat zich in de toekomst blijft herhalen. Vrijwillige samenwerking zit qua effect naar verwachting tussen de andere twee beleidsopties in; de markt blijft zelf verantwoordelijk voor de postbezorging, maar er ontstaat geen (terugkerend) concurrentiemoment en eventueel toetredende marktpartijen krijgen tegen vooraf gestelde voorwaarden toegang tot het bezorgnetwerk van de nieuw op te richten bezorgdienst.

4.4 Sociaal-maatschappelijke effecten

Beschrijving van de effecten

- *Werkgelegenheid.* Hieronder verstaan we het aantal arbeidsplaatsen voor bezorging van post, uitgedrukt in fte.
- *Arbeidsvoorwaarden.* Dit zijn primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden voor postbezorgers. Voor de bezorgers van PostNL en Sandd die een arbeidscontract hebben, geldt de CAO.
- *Mensen met afstand tot de arbeidsmarkt.* Postbezorging leent zich in sommige gevallen goed als sociale werkvoorziening, voor mensen met een fysieke of geestelijke beperking. Dit effect duidt op het aantal arbeidsplaatsen die als sociale werkvoorziening ingezet worden.
- *Leefbaarheid.* Hierbij gaat het om het wenselijke verlagen van bijv. CO₂-emissies, het geluidsniveau of de drukte op de weg in woonkernen.

Overzicht effecten

	Vrijw. samenw. regionaal	Vrijw. samenw landelijk	Aanbest. regionaal	Aanbest. landelijk	Deprivat. regionaal	Deprivat. landelijk
Werkgelegenheid	Negatief werkgelegenheidseffect: ca. 95-220 fte bij regionale consolidatie, meer bij landelijke consolidatie					

Arbeidsvoorwaarden	(o)	(o)	n.b.	n.b.	(+)	(++)
Afstand tot arbeidsmarkt	(o)	(o)	(o)	(o)	(+)	(o)
Leefbaarheid	(+)	(++)	(+)	(++)	(+)	(++)

Werkgelegenheid

Een belangrijk deel van het efficiencyvoordeel in consolidatieopties wordt bereikt door een verlaging van het aantal fte dat nodig is voor de bezorging. Wij hebben in het model – uitgaand van 14 euro per uur, 40 uur per week en 20% werkgeverslasten – berekend hoeveel fte door consolidatie komen te vervallen. We hebben dezelfde gevoeligheidsanalyses doorgererekend, en wederom gecorrigeerd voor de hoogste en de laagste uitkomst. Op basis hiervan zou er 95-220 fte komen te vervallen, wanneer er geconsolideerd wordt in vijf provincies plus de Waddeneilanden. Bij het model landelijke consolidatie geldt dezelfde conclusie als boven: aangezien we onvoldoende gegevens beschikbaar hebben over de mogelijk te bereiken efficiency op landelijk niveau, kunnen we alleen concluderen dat hierbij in absolute termen meer fte komen te vervallen dan bij consolidatie op het niveau van vijf provincies plus de Waddeneilanden.

Arbeidsvoorwaarden

In algemene zin kunnen we stellen dat de verhoging van volumes ertoe *kan* leiden dat postbezorgers meer uren dan nu kunnen werken. Het hogere volume geeft een postbedrijf dan namelijk meer mogelijkheden om bezorgroutes zo in te richten dat per bezorger langer gewerkt kan worden. Dan daalt weliswaar het totale aantal banen, het fte-percentages per baan stijgt.

Voor de optie aanbesteding kunnen we geen onderbouwde inschatting maken van de effecten op de arbeidsvoorwaarden van postbezorgers, omdat dit voor een groot deel afhangt van de eisen die in het aanbestedingstraject worden gesteld.

Vrijwillige samenwerking geeft naar verwachting een neutraal effect. Postvervoerbedrijven zijn sinds 1 januari 2018 verplicht om minstens 80% van hun postbezorgers in dienst te hebben. Dit kader geldt ook voor de nieuw op te richten bezorgdienst, die de arbeidscontracten van postvervoerbedrijven overneemt.

Wanneer postbezorgers in dienst komen van de Rijksoverheid vallen zij onder de CAO Rijk. Zonder een inhoudelijke vergelijking te hebben gemaakt van de CAO Rijk en CAO's die gelden voor postvervoerbedrijven, nemen wij aan dat postbezorgers erop vooruitgaan wanneer zij onder contract komen bij het Rijk.³⁹ De optie regionale deprivatisering leidt mogelijk tot meer diversificatie in arbeidsvoorwaarden, waardoor het verwachte positieve effect hierbij kleiner is.

³⁹ Een belangrijke reden voor deze aanname is het feit dat de wetgever in de afgelopen jaren heeft ingegrepen in de arbeidsvoorwaarden bij postvervoerbedrijven; deze dienen nu 80% van de bezorgers in dienst te hebben. Deze ingreep doet vermoeden dat directe betrokkenheid van de overheid in de postbezorging een positief effect zou hebben op de arbeidsvoorwaarden in de sector.

Mensen met afstand tot de arbeidsmarkt

Voor het aantal arbeidsplaatsen voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt verwachten we alleen een licht positief effect bij regionale deprivatisering. Decentrale overheden hebben de mogelijkheid om, ter vervulling van hun beleidsdoelstellingen, invulling te geven aan postbezorging die deels door mensen met een fysieke of een geestelijke beperking wordt uitgevoerd. Bij de beleidsopties vrijwillige samenwerking, aanbesteding en landelijke deprivatisering gaan we uit van een neutraal effect. Regionale deprivatisering scoort beter dan landelijke deprivatisering, omdat het realiseren van sociale doelstellingen hier beter past bij de algemene trend van decentralisering in het sociale domein.

Leefbaarheid

Voor alle beleidsopties geldt dat het aantal autokilometers daalt indien de last mile geconsolideerd wordt. Daarom zijn alle beleidsopties positief te beoordelen, met de kanttekening dat het – gezien het kleine aandeel dat postbezorging heeft in het totale aantal autokilometers – om een klein effect gaat. Het effect is bij de landelijke beleidsopties groter.

4.5 Gevoeligheidsanalyse: Stapeling van maatregelen

Naar aanleiding van een discussie hierover met de opdrachtgever hebben we tevens een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd waarbij we onderzoeken wat het effect is van een stapeling van maatregelen. Concreet: hoe verhouden zich de effecten van consolidatie tot de effecten van een mogelijke versobering van de UPD (naar 4 c.q. 3 bezorgdagen), en wat gebeurt er als én de last mile geconsolideerd wordt én de UPD versoberd. Daarbij hebben we geen specifiek model gebouwd om het effect van een mogelijke versobering te berekenen. Veeleer hebben we de berekening uitgevoerd met behulp van het bestaande model, dat ontwikkeld is om het effect van de afbouw van overcapaciteit te berekenen. Ook hebben we de mogelijke versobering niet beoordeeld volgens dezelfde (kwalitatieve en kwantitatieve) criteria als de consolidatie.

Het feit dat dit is onderzocht, mag overigens niet als indicatie worden gezien van enige mogelijke politieke of ambtelijke voorkeur aan de kant van de opdrachtgever; het gaat er vooral om de bovenstaande uitkomsten in perspectief te plaatsen.

De uitkomsten van deze gevoeligheidsanalyse kunnen als volgt worden samengevat. We hebben de berekeningen uitgevoerd voor een regionaal pakket bestaand uit de Waddeneilanden en de provincies Flevoland, Zeeland, Friesland, Groningen en Drenthe. De volgende tabel geeft een overzicht van de uitkomsten. We hebben hierbij telkens voor de assumpties gekozen dat de last mile verantwoordelijk is voor 40% van de kosten van de gehele logistieke keten, en dat de doorwerkingsfactor van de bezorgdichtheid 30% bedraagt. Ter herinnering: voor deze assumpties komt het effect van consolidatie bij 5 bezorgdagen uit op ca. 5,5 miljoen euro p.a.²⁰

²⁰ De effecten van twee scenario's (3 bezorgdagen zonder consolidatie; 4 bezorgdagen met consolidatie) zijn rekenkundig precies identiek. Dit heeft te maken met de basisparameters in het model, waarbij met name wordt uitgegaan van een marktaandeel van PostNL van 75%.

	Zonder consolidatie last mile	Met consolidatie last mile
Versobering naar 4 bezorgdagen per week	Ca. 4 miljoen euro p.a.	Ca. 11 miljoen euro p.a.
Versobering naar 3 bezorgdagen per week	Ca. 11 miljoen euro p.a.	Ca. 20 miljoen euro p.a.

Het is belangrijk om te vermelden dat deze berekening zijn uitgevoerd met behulp van een statisch model. Hierin wordt het effect van volumeverlies als gevolg van minder aantrekkelijke postproducten niet meegenomen. Dit effect staat tegenover (een deel van) de kostenbesparing, en kan zelfs hoger uitvallen dan deze kostenbesparing. In een dynamisch model – waarin o.a. de betaalbereidheid van de klant en het effect van digitalisering worden meegenomen, dit over meerdere jaren wordt geprognosticeerd – zou zichtbaar worden of en in hoeverre het netto-effect van versobering positief is.

Tenslotte, de stapeling van consolidatie en versobering heeft een mogelijk ongewenst (bij-)effect. Bij consolidatie via aanbesteding of deprivatisering is namelijk (zie boven) exclusiviteit een randvoorwaarde, ook indien slechts 3 of 4 dagen bezorgd wordt. Dit betekent in feite een verbod op een dienst die tegenwoordig door meerdere partijen wordt aangeboden, namelijk bezorging van poststukken op 5 dagen in de week. De stapeling van maatregel zou daarom verder gaan dan slechts een versoepeling van een verplichting.

Bijlage 1: verantwoording kwantificering efficiencyvoordeel

Voor de kwantificering van het mogelijke efficiencyvoordeel door consolidatie op de last mile hebben we een rekenmodel opgesteld. Aangezien in het kader van dit onderzoek geen contact is opgenomen met postpartijen en aangezien geen vertrouwelijke documenten zijn ingezien of gebruikt, is voor een aantal aannames gekozen. Hieronder volgt een korte verantwoording van de methodologie.

In het model zijn we uitgegaan van het aantal geadresseerde brieven dat PostNL in 2016 heeft bezorgd en de kosten die PostNL rapporteert voor de business unit "Mail in NL" (PostNL jaarverslag, 2016).²¹ Deze twee factoren leiden tot gemiddelde kosten per brief. Het aantal brieven is verhoogd naar rato van het landelijke marktaandeel in volume van PostNL; dit is op 75% gezet. De bezorgde brieven door PostNL en andere partijen zijn tussen de provincies en de Waddeneilanden verdeeld naar rato van het aantal bewoners. Bijvoorbeeld: in een provincie waar 5,5% van de totale Nederlandse bevolking woont, wordt ook 5,5% van de brieven bezorgd.

Een deel van de kosten per brief is toegerekend aan de last mile. Op het aandeel van de last mile in de totale kosten zijn gevoeligheidsanalyses uitgevoerd: 25%, 40% en 60%.

Er is vervolgens een factor 'bezorgdichtheid' berekend die aangeeft hoeveel brieven in elke provincie op een gemiddelde bezorgdag per km² worden bezorgd.²² We abstraheren van piek- en daldagen. Deze factor is afgezet tegen het landelijke gemiddelde.

We veronderstellen dat hoe hoger de 'bezorgdichtheid' is, hoe lager de bezorgkosten per brief zijn. De sterkte van deze relatie is ons echter onbekend. Op de doorwerking van de 'bezorgdichtheid' op de bezorgkosten per brief zijn daarom gevoeligheidsanalyses uitgevoerd: 30%, 50% en 70%. Voorbeeld: een doorwerking van de 'bezorgdichtheid' op de bezorgkosten per brief van 30% betekent dat een 10% hoger aantal brieven leidt tot 3% lagere bezorgkosten per brief.

Omdat de bezorgkosten per brief nooit 0 en nooit oneindig zijn, hebben we fictieve grenzen toegepast. We zijn uitgegaan van maximale bezorgkosten per brief à 200% van het gemiddelde en minimale bezorgkosten per brief à 50% van het gemiddelde.

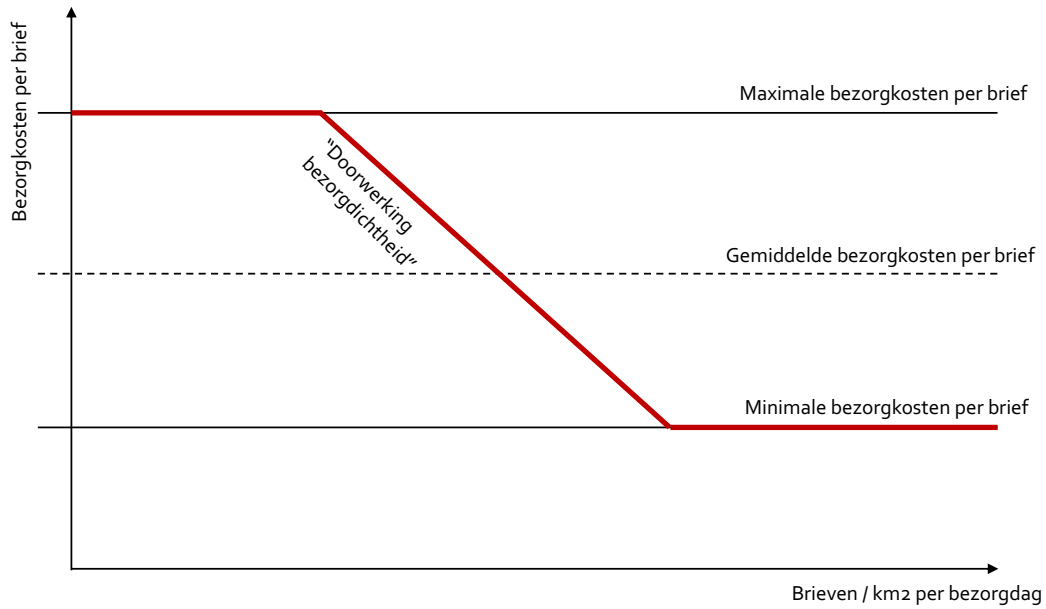
De afbeelding op het eind geeft de omschrijving in de laatste twee alinea's grafisch weer.

Het model is in staat om per provincie (en voor de Waddeneilanden) een consolidatiescenario 'aan' en 'uit' te zetten. Echter, in de praktijk zijn de uitkomsten voor de consolidatiescenario's in dichtbevolkte gebieden niet betrouwbaar. De reden hiervoor is dat het model impliciet uitgaat van de aanwezigheid van overcapaciteit, terwijl onze aanname is dat er in dichtbevolkte gebieden geen overcapaciteit is (zie kader in paragraaf 3.1. In een consolidatiescenario worden de brieven die door alle partijen worden bezorgd (bijv.: 90 brieven per km² door partij A en 30 brieven per km² door partij B) samengevoegd en

²¹ Het betreft dus een statisch model, geen dynamisch model waarin ook het effect van meerjarige krimp is meegenomen. Qua methodiek zou dit niet tot andere inzichten leiden. Krimp van het volume wordt ten dele, maar niet geheel opgevangen door kostenbesparingen. Daarmee stijgen de kosten per brief bij een lager volume. Echter, aangezien het fenomeen krimp zich naar verwachting landelijk in dezelfde mate voordoet, verandert niets in het efficiëncyndeel van landelijke gebieden.

²² Voor de Waddeneilanden hebben we alleen het landoppervlakte gebruikt. Voor provincies Friesland en Noord-Holland is gecorrigeerd voor het aantal inwoners van de Waddeneilanden en voor de totale (dus land- en water-)oppervlakte van de Waddeneilanden.

worden de 'nieuwe' bezorgkosten per brief berekend met behulp van de 'nieuwe' bezorgdichtheid (bijv.: 120 brieven per km²).



Bijlage 2: overzicht uitkomsten analyse

	Vrijw. samenw. regionaal	Vrijw. samenw. landelijk	Aanbest. regionaal	Aanbest. landelijk	Deprivat. regionaal	Deprivat. landelijk
Effecten op de 'business case' van de last mile						
Kosten postbezorging	Min 5-15 mln. euro	NB*	Min 5-15 mln. euro	NB*	Min 5-15 mln. euro	NB*
Kosten verticale (des)integratie van de logistieke keten	Plus 2-5 mln. euro	NB*	Plus 2-5 mln. euro	NB*	Plus 2-5 mln. euro	NB*
Transactie-, toezichts- en transitiekosten						
Transactiekosten overheid	n.v.t.	n.v.t.	175.000 euro per provincie	700.000 euro	150.000 euro per provincie	600.000 euro
Transactiekosten privaat	Onbekend	Onbekend	120.000 euro per provincie	320.000 euro	n.v.t.	n.v.t.
Toezichtskosten	(-)	(o)	(+)	(++)	(++)	(++)
Transitiekosten	(-)	(-)	(--)	(--)	(--)	(--)
Markt-gerelateerde effecten						
Innovatie	(+)	(o)	(++)	(++)	(-)	(--)
Sturing door de overheid	(o)	(o)	(++)	(+)	(++)	(+)
Adaptiviteit	(o)	(o)	(--)	(--)	(+)	(++)
Synergie andere markten	(o)	(-)	(o)	(o)	(--)	(--)
Concurrentiedruk (statisch)	(-)	(--)	(+)	(++)	(-)	(--)
Concurrentiedruk (dynamisch)	(-)	(--)	(--)	(-)	(-)	(--)
Sectorale rust/stabiliteit	(o)	(+)	(--)	(-)	(+)	(++)
Sociaal-maatschappelijke effecten						
Werkgelegenheid (fte)	Min 95-220	NB*	Min 95-220	NB*	Min 95-220	NB*
Arbeidsvoorwaarden	(o)	(o)	Onbekend	Onbekend	(+)	(++)
Afstand tot arbeidsmarkt	(o)	(o)	(o)	(o)	(+)	(o)
Leefbaarheid	(+)	(++)	(+)	(++)	(+)	(++)

Waar in de tabel NB is opgenomen, is een kwantificering met behulp van het gehanteerde rekenmodel niet mogelijk. Voor de redenen hiervoor verwijzen we naar de toelichting in de hoofdtekst. Bedragen zijn in euro per jaar.*