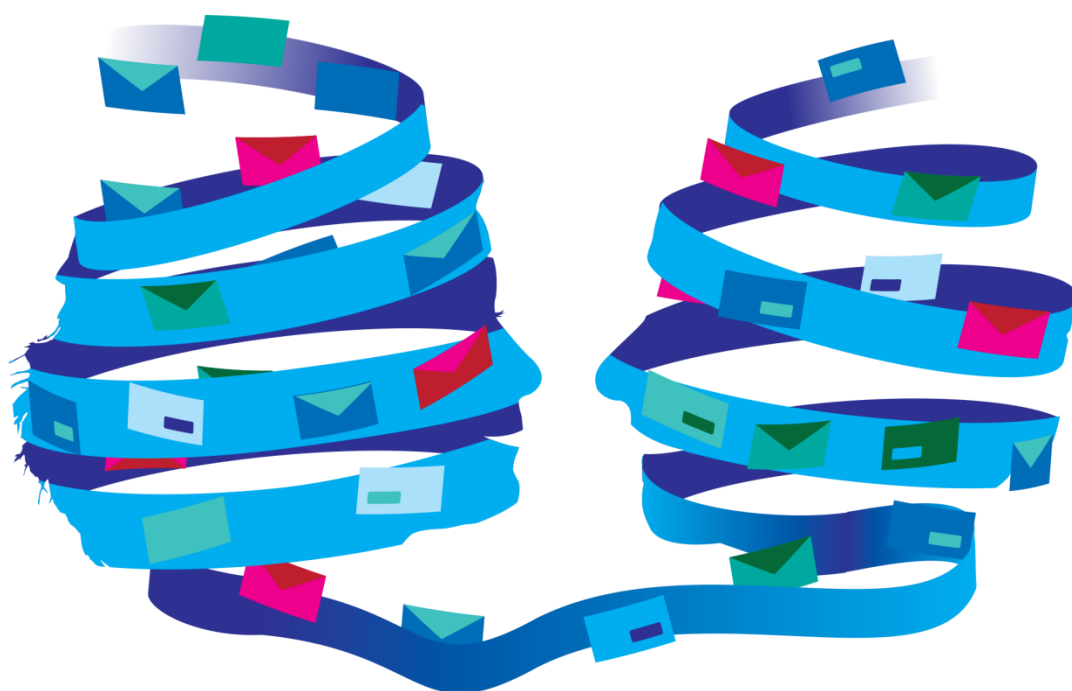


Advies Toekomst Postmarkt

naar aanleiding van de Postdialoog januari t/m mei 2018



Marjan Oudeman
Juni 2018

Voorwoord

In januari van dit jaar ben ik gestart met het begeleiden en voorzitten van de Postdialoog in opdracht van de Staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat. Ik ben hierin ondersteund door de heer H.J. Knot van het Ministerie, onafhankelijk voor wat betreft dit dossier. Ik ben hem veel dank verschuldigd.

Het was de bedoeling om met zoveel mogelijk belanghebbenden in dialoog te gaan over de toekomst van onze postvoorziening, die door de forse krimp onder grote druk staat. De vraag hierbij was om ofwel met een gezamenlijk voorstel voor een toekomstige inrichting van onze postmarkt te komen ofwel opties daartoe aan te geven voorzien van voor- en nadelen.

Zowel H.J. Knot als ik waren in januari niet bekend met de inhoud van de problematiek van de postmarkt en hebben ons de eerste weken in moeten lezen. Vervolgens zijn we gestart met gesprekken met vele belanghebbenden, gevolgd door bredere dialoogsessies. Ik dank allen, die actief hebben deelgenomen aan de dialoog voor hun betrokkenheid, inbreng, flexibiliteit en vertrouwen.

De gesprekken waren constructief en hadden veelal een vertrouwelijk karakter. Op basis van alle opgedane kennis en inzichten heb ik een zelfstandig, onafhankelijk eigen advies opgesteld. Hierin zijn de verschillende en vaak tegenstrijdige opvattingen en inzichten afgewogen in het licht de opdracht. In het advies zijn geen opvattingen of meningen aan individuele geconsulteerde personen of organisaties toe te schrijven.

In de afgelopen maanden heb ik een beeld gekregen van de enorme uitdaging die marktpartijen hebben om de uitstekende kwaliteit postvoorziening die wij in Nederland hebben op een goede wijze te borgen als ook de uitdaging die de overheid heeft om de juiste keuzes te maken voor de toekomst en regelgeving in deze sector relevant te houden.

Ik heb weleens het gevoel gehad te werken aan een gordiaanse knoop. Door de omvang en snelheid van de krimp zijn publieke belangen en private belangen in een spanningsveld terechtgekomen. Dit vraagt urgent om herbezinning op prioriteiten.

Dit rapport en mijn advies zijn de resultante van de vele gesprekken die wij hebben gevoerd. Ik hoop dat dit advies een vervolg zal krijgen en zal bijdragen aan een duidelijk perspectief voor de sector.

Marjan Oudeman, 11 juni 2018

Inhoud

1. Inleiding.....	4
2. De postmarkt in Nederland is een gereguleerde markt	5
3. De postmarkt is een krimpmarkt	10
4. De vooruitzichten van de postmarkt zijn negatief.....	13
5. De Postdialoog	14
6. Oplossingsrichtingen voor hét probleem: continuïteit van de postvoorziening	17
6.1 Breder bezorgmarkt biedt perspectief, maar nog onvoldoende	17
6.2 Versoberen van de UPD levert mogelijkheden maar ook grote risico's op.....	19
6.3 Aanbesteding van de UPD kan, maar de kans op succes is ongewis	22
6.4 Samenwerking verdient ruimte	23
6.5 Consolidatie op grote schaal geeft het beste toekomstperspectief.....	25
7. Conclusies	28
8. Advies.....	29
Bijlage 1 – Overzicht van geconsulteerde organisaties	30
Bijlage 2 – Overzichtstabel opties en effecten.....	31

1. Inleiding

Post speelt van oudsher een belangrijke socio-economische rol als communicatiemiddel tussen mensen en in het handelsverkeer. Vanwege dit publieke belang is er sprake van veel regelgeving. Niet alleen in Nederland, maar ook in de Europese Unie en in de wereld (UPU).

Vanwege digitalisering en de alternatieven die er inmiddels zijn om met elkaar te communiceren, verliest post als communicatiemiddel echter veel terrein.

Sinds 2009 is het postvolume bijna gehalveerd. Het is de verwachting dat deze volumedaling zich de komende jaren zal doorzetten.

Door de forse krimp staat de betaalbaarheid van de postdienst inmiddels onder grote druk en zijn hervormingen op de postmarkt onafwendbaar.

Terwijl de postmarkt krimpt, stijgt onder invloed van e-commerce de pakkettenmarkt.

Het is de vraag of de postmarkt niet op termijn zal opgaan in een bredere bezorgmarkt.

Maar zover zijn we nog niet.

In dit rapport zullen we eerst kort de postmarkt bespreken, vervolgens een beeld schetsen van de marktsituatie alsmede vooruitzichten, om vervolgens in te gaan op de dialoog en verschillende opties voor de toekomst die de revue zijn gepasseerd.

Tot slot zullen we concluderen en met een advies komen.

2. De postmarkt in Nederland is een gereguleerde markt

De postmarkt in Nederland kenmerkt zich door het publieke belang van post, en regelgeving die dit beschermt.

Regelgeving borgt dat post als basisvoorziening voor iedereen toegankelijk en betaalbaar is. Dit is de Universele Postdienst (UPD).

Ter bescherming van kwetsbare groepen is er wat betreft de UPD een minimumniveau vastgelegd aan kwaliteit van dienstverlening tegen uniforme tarieven op grond van wettelijke kostentoe rekeningsregels.

Voor heel Nederland geldt eenzelfde postzegelprijs voor de UPD.

De UPD omvat een wettelijk gedefinieerd pakket van diensten, waaronder brievenpost voor binnen- en buitenland, aangetekende post, braillepost, medische post en rouwpost. Ook enkelstuks pakketten vallen onder de UPD.

De UPD is slechts een klein deel (13%) van de postmarkt, het grootste deel is zakelijke partijenpost (87%). Het aandeel buitenlandse post in de UPD is bijna 50%.

Voor UPD en voor niet-UPD-post wordt gebruik gemaakt van hetzelfde netwerk.

De UPD wordt niet alleen gereguleerd door Nederlandse wetgeving, maar ook door de Europese Postrichtlijn en het Wereldpostunie verdrag.

Via de Wereldpostunie (UPU) zijn wereldwijd afspraken gemaakt om postvoorziening te borgen als kritisch instrument voor inclusieve ontwikkeling in een globaliserende wereld. Nederland heeft als verdragspartij hierdoor de verplichting om de postvoorziening over landsgrenzen heen te borgen. Ook aan de tarieven, die internationaal zijn gereguleerd, is ons land gebonden.

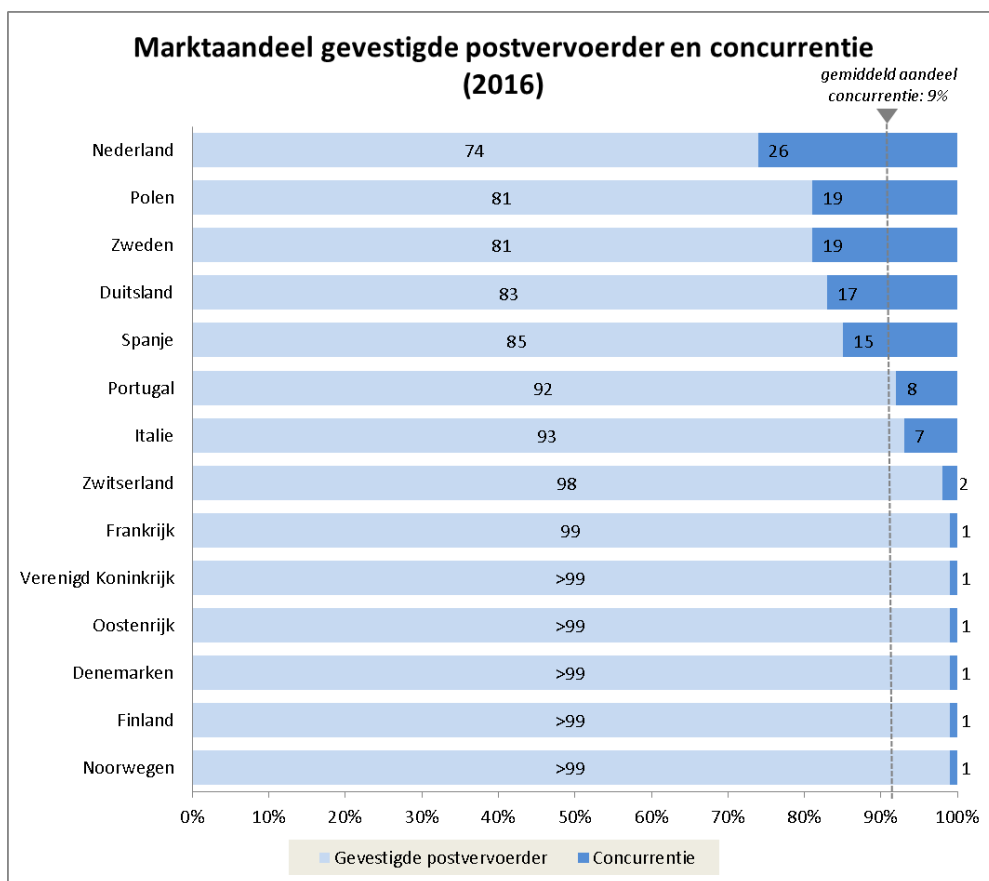
Binnen de Europese Unie legt de Postrichtlijn eisen vast ten aanzien van kwaliteit, toegang en betaalbaarheid van de UPD. Met de Postrichtlijn van 2008 werd daarnaast de volledige liberalisering van de postdienstenmarkt beoogd.

In 2009 is ter implementatie van de Europese Postrichtlijn 2008 de postmarkt in Nederland volledig geliberaliseerd. Dit met het oog op concurrentiebevordering en daarmee het stimuleren van kostenefficiëntie en innovatie.

Sindsdien is het elk bedrijf toegestaan alle postdiensten in Nederland aan te bieden.

Ter borging van haar internationale verplichtingen heeft de overheid in hetzelfde jaar van de Postwet, PostNL (toen nog TPG geheten) aangewezen als uitvoerder van de UPD. PostNL heeft sindsdien de verplichting de UPD conform wettelijke vereisten uit te voeren en daartoe een landelijk dekkend netwerk te onderhouden (incl. brievenbussen, postkantoren, servicepunten, bezorgers). Aan dit netwerk moet zij onder bepaalde voorwaarden ook toegang geven aan concurrenten.

De vertaalslag van de Europese Postrichtlijn verschilt per land en heeft voor wat betreft Nederland geleid tot een in Europa unieke situatie. Zie onderstaande tabel.



Nederland heeft de hoogste mate van concurrentie op postbezorging van heel Europa. Het aandeel van concurrentie in de postbezorging is in Nederland circa drie keer zo groot als het gemiddelde.

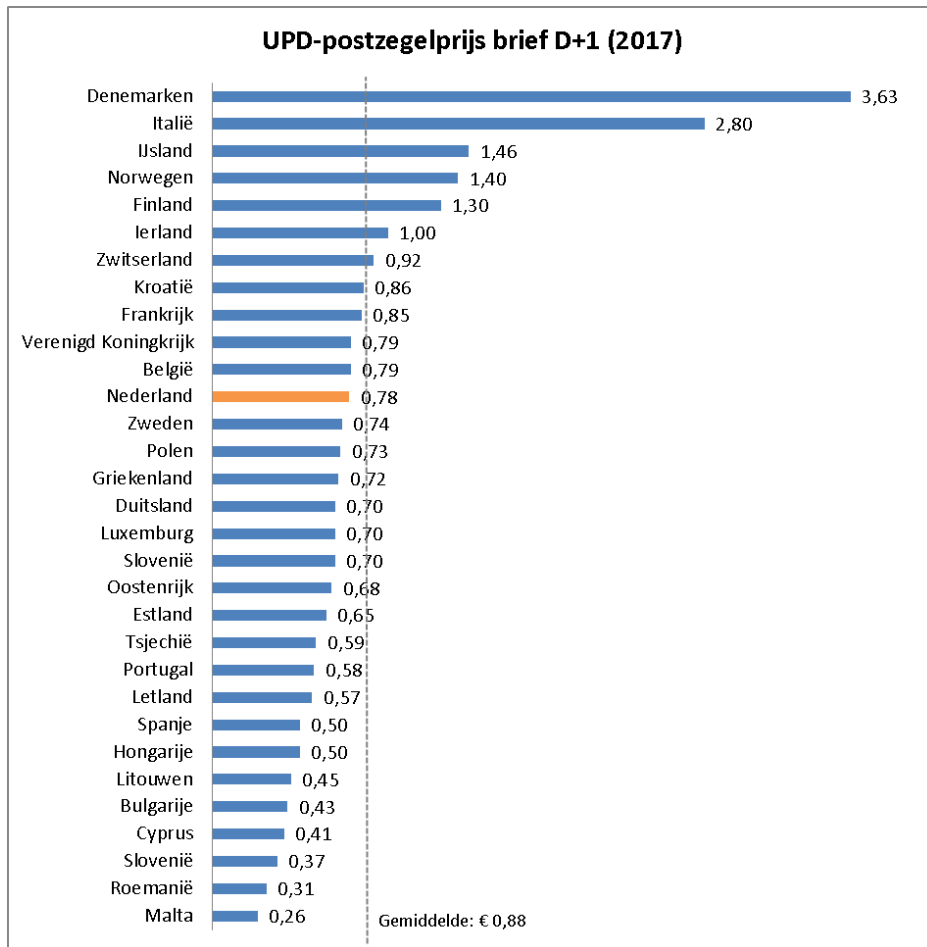
In geen enkel ander land is er sprake van meerdere landelijk dekkende netwerken.

Waar vroeger de postvoorziening werd uitgevoerd door een monopolist, zijn er in ons land nu meerdere post- en pakketvervoerders actief en zijn er ook meerdere (bijna) landelijk dekkende netwerken. Naast PostNL met haar landelijk dekkend netwerk heeft na 2009 Sandd een vrijwel landelijk dekkend netwerk kunnen opbouwen. Met de overname van VSP dit jaar is Sandd naast het 48 uren en 72+ uren segment ook op het 24 uren postsegment actief. Naast de twee grote bedrijven PostNL en Sandd hebben zich inmiddels via samenwerking tussen kleinere postvervoerders meerdere netwerken gevormd met de ambitie een groot deel van Nederland te bereiken.

Het wettelijk kader van de UPD ziet net als de Europese Postrichtlijn toe op toegankelijkheid, kwaliteit en betaalbaarheid. Op een aantal punten wijkt de Nederlandse regelgeving echter af en is zij strenger dan de Europese richtlijn. Zo heeft de Nederlandse overheid met de Postwet 2009 gekozen voor een hogere kwaliteitseis, te weten minimaal 95% van de UPD-post binnen één dag bezorgd (D+1), terwijl de Europese Postrichtlijn uitgaat van 85% binnen drie dagen na verzending (D+3) en 97% binnen vijf dagen (D+5). Voorts zijn er in Nederland verplichtingen ten aanzien van rouwpost en medische post met een zesdaagse bezorging en collectie.

De kwaliteit van de postvoorziening in Nederland is hoog. De meest recente evaluatie van de UPD, uitgevoerd door de Kwink en Rebel toont dat de publieke belangen, betaalbaarheid, toegankelijkheid en kwaliteit in de periode 2011-2016 goed geborgd waren. Maar ook in internationaal opzicht wordt onze postvoorziening uitstekend beoordeeld. Zo heeft de Wereldpostunie (UPU) in haar onlangs uitgebrachte benchmark geoordeeld dat PostNL het op één na best presterende postbedrijf ter wereld is. De UPU onderzoekt de data van 173 aangesloten landen.

Met een postzegelprijs die op gemiddelde Europees niveau ligt, beschikt Nederland dus over een postvoorziening met een relatief goede prijs/kwaliteit verhouding.



De Europese Richtlijn schrijft onder meer voor dat de UPD betaalbaar moet zijn. Nederland heeft dit ingevuld door te bepalen dat de tarieven van de UPD op onderliggende kosten moeten zijn gebaseerd.

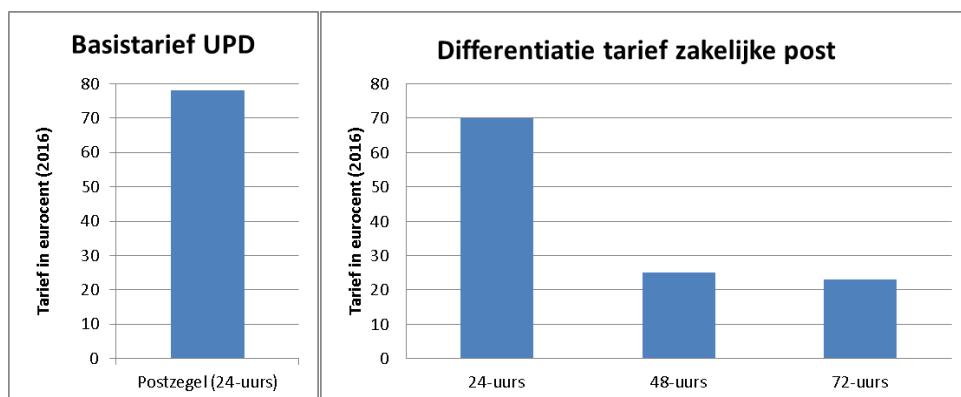
Zowel de tariefstelling als het rendement dat op de UPD kan worden behaald is wettelijk geregeld en staat onder toezicht van de ACM. Voor de UPD geldt een uniforme basis postzegelprijs, die in Nederland nu 83 cent bedraagt.

De Postwet en Postregeling geven het kader aan voor de tariefruimte van de UPD, het zogenoemde UPD-mandje. De UPD-verlener kan hierbinnen zelf de tarieven voor de UPD-postdiensten bepalen, zolang het totaal binnen de door ACM vastgestelde tariefruimte blijft. Hierdoor kunnen minder of onrendabele diensten (als bijvoorbeeld braillepost of post naar dunbevolkte gebieden) worden gefinancierd door meer rendabele diensten. Bij het berekenen van de tariefruimte spelen onder meer volumedaling, inflatie en kostentoe rekening een rol.

Het maximum aan rendement is eenmalig vastgesteld op 10%, hetgeen overigens nog nooit is behaald.

Voor de zakelijke post geldt een andere dynamiek dan bij de UPD. Hier is geen sprake van tariefregulering maar van vrije prijsvorming en sterke concurrentie, met name in het 48 en 72+ uren segment. Binnen het zakelijk segment heeft dit geleid tot verschillende tarieven voor verschillende diensten en partijen. Het stapelen en bundelen van postpartijen en vorm van aanlevering (gecodeerd), maakt deze differentiatie ook mogelijk.

Terwijl de postzegelprijs voor de consument is verdubbeld de afgelopen jaren, ligt het gemiddelde voor de zakelijke post nog rond het niveau van 2009.



Uit de Post- en pakketmonitor uit 2016 van de ACM blijkt dat het verschil tussen UPD en zakelijke markt relatief beperkt is, als wordt ingezoomd op post met hetzelfde servicekader. In 2016 was het gemiddelde tarief voor de 24 uren zakelijke post 70 cent, terwijl de postzegelprijs voor de consument 78 cent was. Dit verschil kan worden verklaard: uit het postzegeltarief voor de consument worden immers de UPD-diensten, netwerkkosten, extra bezorg-dag voor rouwpost en medische post en gratis verzending van braillepost betaald. Deze kosten worden niet verrekend via het zakelijk tarief.

Binnen het segment van de zakelijke 24 uren post zit weliswaar een klein deel UPD-post, maar vooral partijenpost die niet binnen de UPD valt. Kosten die uit de UPD-verplichtingen voortvloeien kunnen dan ook niet daaraan worden toegerekend. Wel draagt alle 24 uren post evenredig bij aan de financiering van het 24 uren netwerk, dat ook voor de UPD wordt gebruikt. Voor wat betreft 2016 gingen er 196 miljoen consumenten-brieven over het 24 uren netwerk tegenover ca. 800 miljoen zakelijke brieven.

In de gereguleerde postmarkt is er ook regelgeving gekomen voor wat betreft arbeidsvoorwaarden. Dit heeft te maken met de effecten van concurrentie in de postbezorging, die ten koste gingen van de postbezorgers. In de sector werken nog steeds bijna 65.000 mensen, waarvan 43.000 postbezorgers. Velen met een afstand tot de arbeidsmarkt.

Omdat een groot deel van de kostprijs van postbedrijven in arbeidskosten zit (ongeveer 70%), werd juist op arbeidsvoorwaarden geconcurrereerd. Andere vormen dan een regulier arbeidscontract werden door bedrijven gebruikt om concurrerend te kunnen opereren, zoals overeenkomsten van opdracht of zzp-contracten. Hierdoor daalden de arbeidsvoorwaarden in de postbezorging onder een maatschappelijk acceptabel niveau.

Hoewel in geen enkele andere sector van de Nederlandse economie sprake is van sectorspecifieke regelgeving op arbeidsvoorwaarden, geldt dit na ingrijpen van de politiek wel voor de postsector. Het Tijdelijk Besluit Postbezorgers van 2011 beoogt de arbeidsovereenkomst de dominante contractvorm te maken in de postbezorging en concurrentie over de rug van de werknemers uit te sluiten. Alle postvervoerbedrijven met een omzet van boven de €2 miljoen per jaar zijn op grond van dit besluit verplicht om met minimaal 80% van hun postbezorgers een volwaardige arbeidsovereenkomst te hebben. Deze verplichting is ingegaan per 1 januari 2018.

Kortom:

- Postmarkt is sterk gereguleerd, ook internationaal;
- Nederland heeft dus ook internationale verplichtingen ten aanzien van postvoorziening;
- Overheid streeft bescherming publiek belang na, maar ook concurrentie;
- Nederland heeft een uitstekend prijs/kwaliteit verhouding van onze postdienst / postvoorziening;
- Concurrentie heeft positief gewerkt, maar ook negatieve effecten gehad;
- Nederland heeft de hoogste mate van concurrentie in heel Europa;
- Overheid heeft al ingegrepen op ongewenste effecten voor wat betreft arbeidsvoorwaarden.

3. De postmarkt is een krimpmarkt

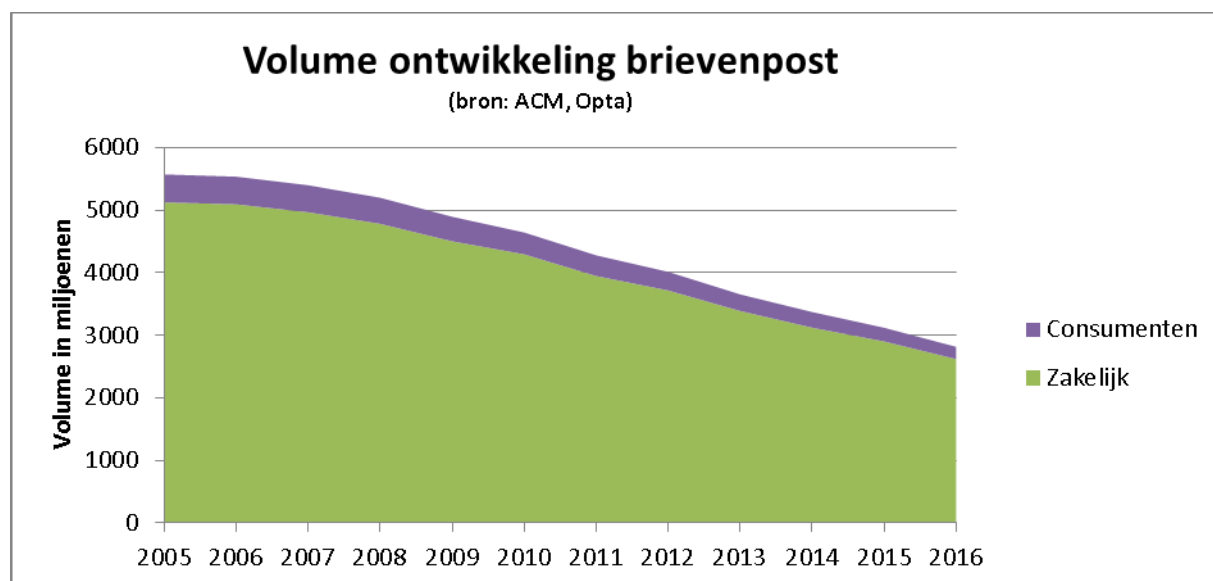
De postmarkt verandert sterk en ook snel onder invloed van voortschrijdende digitalisering en veranderende klantenbehoeftes. Tussen 2005 en 2016 is het aantal geadresseerde poststukken gehalveerd, van 5,6 miljard naar 2,8 miljard stukken.

Nederland kent daarmee na Denemarken de grootste krimp van postvolume in de Europese Unie.

De krimp is vrijwel altijd groter gebleken dan prognoses aangaven. Zo werd in de evaluatie van de UPD uit 2011 door Ecorys een volumedaling van 30% voorspeld binnen vijf jaren. In werkelijkheid was dit 38%. Dit beeld heeft zich eigenlijk alleen maar versterkt doorgezet. In 2016 en 2017 is het volume op de postmarkt met zo'n 10% gedaald. De algehele verwachting is dat het postvolume sterk zal blijven dalen de komende jaren.

De krimp zit niet alleen in de UPD-post, maar ook in de zakelijke postmarkt. De UPD en de zakelijke postmarkt zijn, als hierboven aangegeven, niet los van elkaar te zien doordat beide van hetzelfde netwerk gebruik maken. Door de scherpe concurrentie op de zakelijke markt en de krimp van het pakketvolume wordt het resterende volume over meerdere spelers verdeeld, hetgeen de basis verkleint voor het dragen van kosten van de UPD.

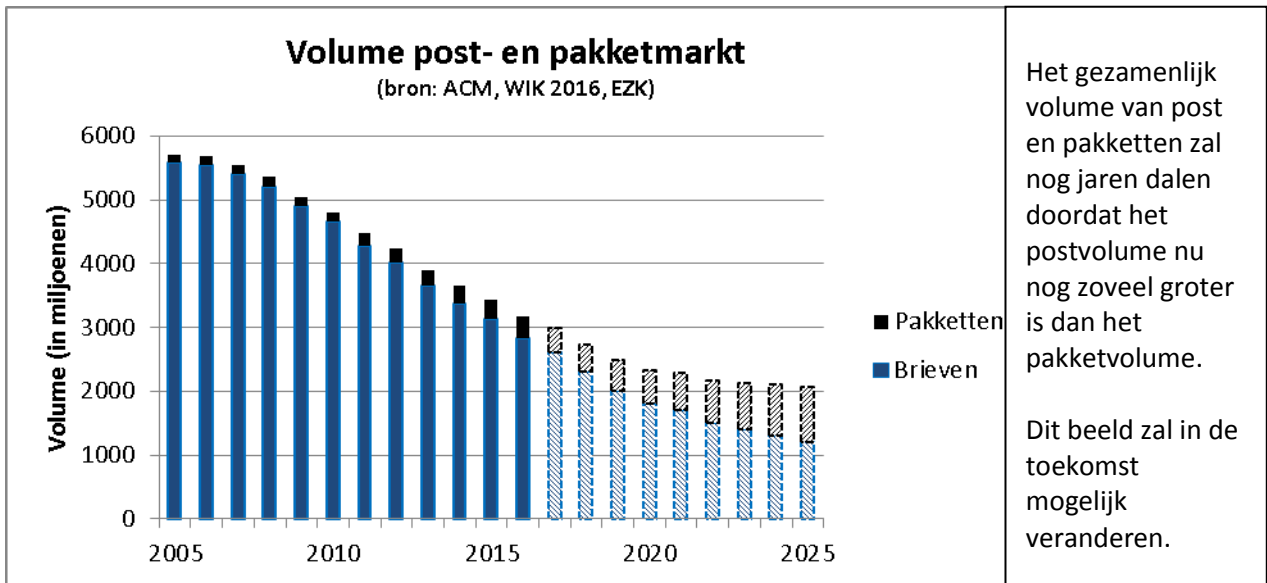
Dit zet de houdbaarheid van de UPD onder druk en dwingt postbedrijven, zeker PostNL als uitvoerder van de UPD, tot steeds verdergaande kostenbesparingen en strategische heroriëntatie.



Terwijl de postmarkt krimpt is er onder invloed van e-commerce een andere bezorgmarkt ontstaan, de pakkettenmarkt. Deze markt groeit significant. In 2016 zijn in totaal ca. 350 miljoen pakketten verzonden, 12% meer dan in 2015. Ondanks deze groei is de omvang van de pakkettenmarkt in omvang niet vergelijkbaar met de brievenpostmarkt. Hoewel het beeld wat omzetcijfers betreft anders ligt, is juist het volume bepalend voor de inrichting van de bezorgketen en het creëren van efficiency voordelen.

Desondanks heeft de pakkettenmarkt enorme potentie en het is dan ook niet voor niets dat postvervoerders als PostNL en Sandd zich inmiddels strategisch op deze bredere bezorgmarkt richten met investeringen en hun logistieke dienstverlening verbreden.

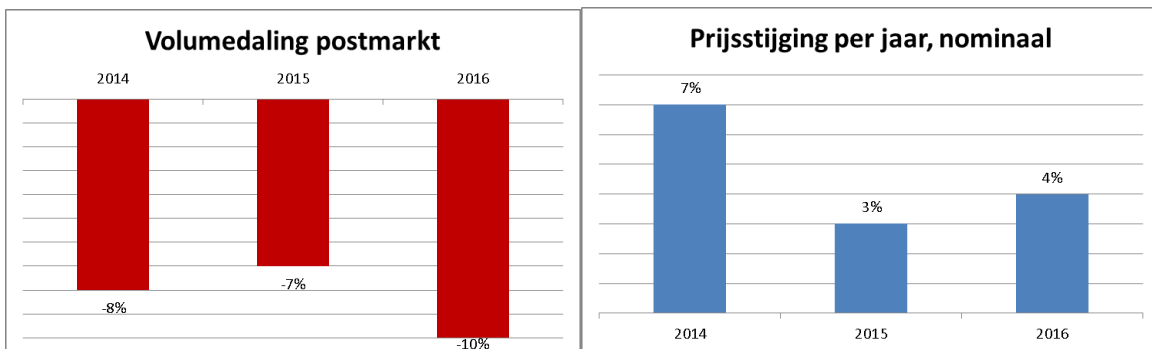
Op de betekenis hiervan voor de houdbaarheid van de postvoorziening komen we later nog terug.



Door het dalend postvolume en derhalve de hogere kostprijs per product, is het tarief voor postbezorging en dus de postzegelprijs de afgelopen vijf jaar fors gestegen. Van 54 cent in 2013 naar 83 cent op dit moment.

De prijsstijging laat onverlet dat de omzet in de sector onder grote druk staat. Doordat het volume in de Nederlandse postmarkt harder is gedaald dan de prijsstijging is de omzet in de Nederlandse postmarkt de afgelopen jaren met gemiddeld 4% per jaar gedaald. De omzetzaling in 2016 bedroeg meer dan €80 miljoen (6%).

Het is een enorme uitdaging voor partijen in deze concurrerende krimpmarkt voldoende besparingen te vinden die een dergelijk omzetverlies kunnen opvangen. Geen bedrijf kan dit op eigen individuele basis opvangen.



De krimp en concurrentie zetten de resultaten van, in ieder geval de grote, postbedrijven zo onder druk dat bij het doorzetten van deze ontwikkeling de postsector in enkele jaren in de rode cijfers dreigt te duiken. Naast de grote postvervoerbedrijven zullen ook kleinere vaak regionaal opererende postvervoerders ondanks hun lagere vaste kostenbasis onder druk komen te staan.

Waar de Postwet nog voorziet in maximering van het rendement op de UPD van 10%, is dit percentage nooit gehaald. In de periode 2011-2014 was het rendement zelfs negatief. Daarna is het rendement weer positief geworden door maatregelen als het afschaffen van de maandagbezorging,

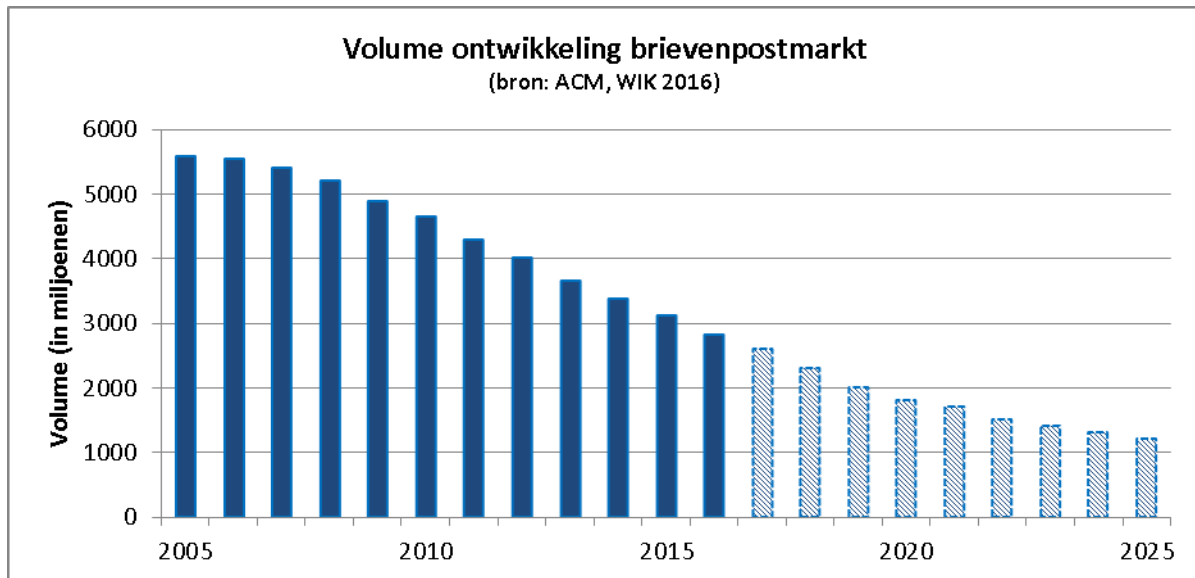
maar inmiddels loopt het rendement op de UPD weer terug. Het maximum rendement lijkt een schijngetal, dat verder weg is dan ooit.

Kortom:

- De postmarkt in Nederland is een snel sterk krimpende markt;
- De pakketmarkt groeit, maar is qua omvang nog onvergelykbaar;
- Doordat prijzen minder hard zijn gestegen dan volume gedaald, is er sprake van omvangrijk omzetverlies;
- Dit zet de houdbaarheid van de UPD onder druk;
- Hier moeten omvangrijke besparingen tegenover (kunnen) staan op korte termijn om het risico van discontinuïteit te vermijden.

4. De vooruitzichten van de postmarkt zijn negatief

De krimp op de postmarkt zal zich de komende jaren blijven doorzetten. Onderzoeksbureau WIK verwacht nog eens een halvering van het volume tussen nu en 2025. De reeds genomen maatregelen zullen helaas verre van afdoende zijn en de groei van pakketten en internationale post zal de komende jaren niet genoeg zijn om deze krimp te compenseren.



Als de trend zich doorzet en bij ongewijzigd beleid dreigt de postmarkt over enkele jaren verliesgevend te worden en komt de houdbaarheid van de postvoorziening in gevaar. Er zal dan ook iets moeten gebeuren, waarbij eenvoudige maatregelen binnen de huidige regelgevende kaders niet meer voldoende zijn om een betaalbare UPD op termijn te borgen.¹

Over de effecten van de krimp en de mogelijke consequenties is de Analyse toekomst postmarkt en de evaluatie van de UPD (Kwink/Rebel), die beide vorig jaar verschenen, helder. De Toekomstanalyse wijst op de spiraal waarin de postmarkt zich bevindt. De volumedaling leidt tot hogere kosten per product, hetgeen leidt tot de noodzaak van kostenbesparingen in combinatie met tariefsverhoging, hetgeen weer kan leiden tot verdere krimp. Door de verbondenheid van de zakelijke post en de UPD leidt krimp van het zakelijk volume tot kostenverhoging van het UPD-netwerk. Kwink/Rebel wijst op de tegenstrijdigheid die zo aan het ontstaan is in de doelstellingen die de overheid nastreeft: belangen van de zakelijke markt dienen middels concurrentie bevordering tegenover het beschermen van de belangen van de UPD als publieke dienst.

Het is dan ook de vraag of aan het uitgangspunt van netwerkconcurrentie nog vast te houden is in de krimpende postmarkt.

Kortom:

- De krimp gaat door;
- Snelheid en omvang van krimp zijn groot;
- De sterke krimp dwingt tot herbezinning over het publiek belang alsmede het uitgangspunt van netwerkconcurrentie;
- Reactiesnelheid en aanpassingsmogelijkheid voor postbedrijven is van groot belang.

¹ Zie ook Analyse toekomst postmarkt (EZK, 2017).

5. De Postdialoog

Om te zorgen voor een breed gedragen toekomstbestendige inrichting van de postmarkt heeft de staatssecretaris van Economische Zaken en Klimaat de postdialoog geïnitieerd. De bedoeling was om in gesprek met relevante belanghebbenden, ook wel stakeholders, tot een gezamenlijk voorstel te komen voor een toekomstbestendige postvoorziening. En indien dit niet mogelijk zou blijken te zijn, om in ieder geval aan te geven welke opties zijn besproken en wat de verwachte effecten zijn.

Ons zijn een aantal uitgangspunten en kaders meegegeven, waaronder het regeerakkoord, dat handhaving van de UPD op het huidige kwaliteitsniveau op het platteland en krimpregio's ten doel stelt. Maar ook het beginsel dat de UPD voor iedereen betaalbaar en beschikbaar moet zijn. Ook is bij de start gevraagd aandacht te geven aan synergie mogelijkheden met andere bezorgdiensten en mogelijkheden van aanbesteding.

Binnen de kaders voor de postdialoog werd geen enkele optie op voorhand uitgesloten.

We zijn begin januari van dit jaar gestart met het lezen van vele rapporten en analyses om een beeld te krijgen van de problematiek maar ook dialoog gesprekken voor te bereiden. In februari zijn we gestart met bilaterale gesprekken met vele relevante stakeholders, waaronder postvervoerders, belangengroepen, vakbonden, postgebruikers, ministeries, toezichthouder ACM en externe experts. In de bilaterale gesprekken was er ruimte voor ieder om in alle vertrouwelijkheid met ons visie, zorg en ideeën te delen.

Deelname aan de postdialoog was op uitnodiging. Hiernaast hebben we speciaal voor de postdialoog een emailadres geopend die onder meer onder de aandacht is gebracht via de website van de Rijksoverheid.

Van de 54 uitgenodigde partijen hebben 41 onze uitnodiging om deel te nemen aan de postdialoog aanvaard (zie bijlage 1 voor de deelnemende organisaties). Gedurende de maanden februari en maart hebben wij in totaal zo'n 50 gesprekken gevoerd.

Tijdens de gesprekken hebben we tevens de bereidheid en mogelijkheden getoetst van partijen tot een gezamenlijke dialoog. Dit was belangrijk met het oog op het feit dat ook concurrenten bij elkaar aan tafel kwamen.

In de maanden april en mei hebben we in aansluiting op de bilaterale gesprekken, meerdere dialoogsessies georganiseerd met meerdere deelnemers. De grootste dialoogsessie betrof 25 deelnemende organisaties. Doel van de sessies was om met elkaar in gesprek te gaan over de toekomst van de postmarkt en hoe die voor de toekomst te borgen.

Voor de kleinere dialoogsessies heeft de ACM een handreiking beschikbaar gesteld in verband met de mededingingsregels, bij de brede dialoogsessies was de ACM aanwezig als toehoorder.

De gesprekken waren constructief, hoewel ik mij realiseer dat dit mogelijk niet door iedereen gelijkelijk zo gevoeld wordt. Met de gegeven korte doorlooptijd en de diversiteit van belangen aan tafel, zou dat ook niet verwonderlijk zijn. De gesprekken hebben in ieder geval geleid tot een beter gedeeld inzicht in de complexiteit van de problematiek van de postmarkt en beter begrip voor elkaars positie.

Eén aspect blijkt partijen evenwel verdeeld te houden. Dit betreft de AMM-toegangsregulering voor het landelijk dekkend netwerk van PostNL. Hierover heerst veel onvrede bij vrijwel alle postvervoerders. PostNL geeft aan dat dit een forse negatief financieel gevolg heeft voor haar. De

andere postvervoerders zijn niet gelukkig met de invulling die PostNL geeft aan de toegangsvoorwaarden, zij ervaren die als belastend en belemmerend.

Tijdens de gesprekken is gesproken over de marktsituatie, over het publiek belang van post, over het belang van toegankelijkheid, over specifieke te beschermen belangen, over (on)wenselijkheid van concurrentie op arbeidsvoorwaarden, over het belang van gelijk speelveld, over de bezorgmarkt, als ook over mogelijkheden de vooruitzichten voor post te verbeteren. De diverse oplossingsrichtingen en opties, die in de Toekomstanalyse staan aangegeven, zijn tijdens de dialoogsessies aan de orde geweest. Er zijn verder geen nieuwe reële opties naar boven gekomen.

De gesprekken hebben uiteindelijk niet geleid tot een éénduidige oplossingsrichting, hoewel ruimte voor samenwerking hier nog het meest dichtbij komt.

Iedereen vindt het nu wel van primair belang dat er snel duidelijkheid komt welke richting de overheid op wil met het postdossier.

Opvallend was dat niet alle stakeholders de marktsituatie als even urgent beschouwen. Er zijn stakeholders actief in groeiende postdiensten, die er toch ook blijken te zijn ondanks de per saldo forse krimp. Een goed voorbeeld zijn de fysieke wenskaarten, die door jong en oud in toenemende mate worden verstuurd.

Dit laat nog eens zien dat er simpelweg behoefte aan postverzending blijft als het concept (in casu wenskaarten) aansluit bij klantbehoeftes.

De gesprekken hebben inzicht gegeven in gebieden waarover belanghebbenden het met elkaar eens zijn en waar niet. Lastig tijdens de gesprekken was het feit dat er geen volledige transparantie van informatie kon worden gegeven, gelet op vertrouwelijkheid van gegevens. Dat leidt tot informatie-asymmetrie tussen deelnemers, maar daar viel weinig aan te doen.

Tijdens de gesprekken hebben de deelnemers zich duidelijk uitgesproken voor het belang van het borgen van onze postvoorziening. Het belang van medische post, braillepost, rouwpost en ook het blijven bezorgen van post in dunbevolkte gebieden stond niet ter discussie. Ook het maatschappelijke belang van post voor grote groepen ouderen niet. Niet alleen vanuit UPD-belangengroepen maar ook vanuit een groot zakelijk postgebruiker werd een lans gebroken voor behoud van 24 uren postbezorging.

Dat er mogelijk een prijskaartje aan het behoud van de UPD hangt, is in de dialoog aan de orde geweest. Daarbij gaven de meeste deelnemers aan weinig ruimte te zien voor grote prijsverhogingen. Wel gaven enkelen aan bereidheid te zijn een verschillend tarief te betalen voor postdiensten met een verschillend serviceniveau, hetgeen bij de zakelijke markt al het geval is.

Belangrijk voor ieder is een gelijk speelveld voor partijen, geen concurrentie over de rug van de werknemer en aandacht voor het zorgdragen voor een gelijk speelveld in de bredere bezorgmarkt.

Van alle opties die zijn besproken, is één optie breed gesteund, te weten ruimte voor samenwerking. Samenwerking wordt gezien als sleutel om de postbezorging in niet rendabele gebieden overeind te houden. Tegelijk werd daarbij door enkelen aangegeven dat dit het beste aan de markt kan worden overgelaten, die dit al oppakt. Er wordt, zeker door de kleinere postvervoerders, al steeds meer samengewerkt om zodoende hun bezorg-netwerk uit te breiden. Een aantal postvervoerders gaf aan via samenwerking al bijna 80% van Nederland te kunnen bedienen, onafhankelijk van het netwerk van PostNL.

Samenwerking behoeft wel toetsing aan mededingingswetgeving. Dat realiseren partijen zich, maar de meeste kleine postvervoerbedrijven zien hier geen grote belemmering in.

Naast gemeenschappelijke inzichten, waren er ook de verschillen. Zo menen een aantal dat er geen ruimte voor netwerkconcurrentie meer is terwijl andere deelnemers menen dat een krimpmarkt juist gebaat is bij meer concurrentie en meer keuzemogelijkheden. Ingrepen in de kwaliteitseisen van postbezorging en in service met mogelijk een gedifferentieerd tarief is volgens sommigen bespreekbaar, anderen geven aan dat dit zal leiden tot nog groter volume verlies. Ook vroegen een aantal deelnemers om meer tijd te nemen en om meer scenario analyses met betrekking tot marktmogelijkheden, inclusief benutting van de groei van de pakkettenmarkt. Anderen wezen op alle analyses die er al zijn en de urgentie van de problematiek.

Op basis van alle gesprekken en met input van de diverse analyses die over de postmarkt zijn verschenen, is dit adviesrapport opgesteld. Zelf hebben we geen eigen onderzoek laten uitvoeren, maar wel gebruik gemaakt van datgene wat er al ligt. Op ons verzoek heeft de Universiteit Utrecht in opdracht van het Ministerie nog wel een overzicht gemaakt van verschillende marktordeningsmodellen, waarvan de essentie is meegenomen in de postdialoog.

Kortom:

- Dialoog heeft veel partijen om tafel gebracht en geleid tot delen van inzichten;
- Belang van handhaving postvoorziening, UPD, breed gedeeld;
- Geen éénduidige oplossing, wel meer roep om samenwerking;
- Geen nieuwe opties ter tafel gekomen dan de in de Toekomstanalyse al aangedragen oplossingsrichtingen;
- Duidelijkheid, waar overheid staat, is nu allerbelangrijkst.

6. Oplossingsrichtingen voor hét probleem: continuïteit van de postvoorziening

De krimp van het postvolume heeft de houdbaarheid van onze postvoorziening in een sterk concurrerende markt op losse schroeven gesteld. Dit is hét probleem dat voor ligt en waar urgent een oplossingsperspectief voor moet komen.

Een belangrijke conclusie van de Analyse toekomst postmarkt was dat eenvoudige maatregelen binnen huidige regelgevende kaders niet meer voldoende zijn om een betaalbare UPD op termijn te borgen. De Toekomstanalyse draagt een aantal beleidsopties en oplossingsrichtingen aan die allemaal kunnen bijdragen aan een toekomstbestendige postmarkt in Nederland: versoberen UPD, aanbesteden UPD, samenwerken op de *last mile*.

Alle opties en combinaties daarvan zijn mogelijk. Alle opties en varianten dragen bij, en hebben voor- én nadelen. Alle opties kennen ook voorwaarden waaraan voldaan moet worden, willen ze überhaupt gerealiseerd kunnen worden. Uiteindelijk gaat het erom welke oplossingsrichting het eigenlijke probleem het beste kan oplossen.

De opties zijn tijdens meerdere dialoogsessies in bespreking gebracht en getoetst op draagvlak. Daarnaast hebben we ook de mogelijke bijdrage van de groeiende en bredere bezorgmarkt aan het borgen van onze postvoorziening in discussie gebracht, alsmede een consolidatie op grote schaal getoetst op oplossingseffecten van het probleem. Verder zijn er uit de dialoog geen andere reële opties naar voren gekomen. Het probleemoplossend vermogen van de verschillende opties zijn apart nog getoetst bij onafhankelijke experts.

De verschillende opties komen hierna aan de orde. Wij hebben bij de weging van de opties de input van de dialoog en van experts meegenomen op aspecten als effectieve besparingsmogelijkheid (ter compensatie van het omzetverlies van ca. €80 miljoen per jaar); kwaliteit van de service; betaalbaarheid; toegankelijkheid; sociale effecten; duurzaamheid; regulering.

Kortom:

- Oplossingsrichtingen zijn er, maar moeten in perspectief van het probleem worden bekeken;
- Het probleem is omzetsdaling die niet gecompenseerd kan worden met kostenbesparingen en waardoor de continuïteit van postvoorziening onder druk staat;
- Bij uiteindelijk te maken beleidskeuzes is een breder afwegingskader nodig dan alleen concurrentie.

6.1 Bredere bezorgmarkt biedt perspectief, maar nog onvoldoende

Terwijl de postmarkt sterk krimpt, is er mede onder invloed van e-commerce een bredere bezorgmarkt ontstaan. Door e-commerce is pakkettenbezorging over de afgelopen tien jaren uit vrijwel niets gegroeid tot een snelgroeiend marktsegment met steeds meer spelers.

In omzet overtreft de pakketmarkt inmiddels de postmarkt. In 2016 was de omzet op de pakketmarkt €1,8 miljard tegenover €1,18 miljard omzet op de brievenpostmarkt. Het is de verwachting dat het aantal bestelde producten via internet alleen maar verder zal toenemen.

Het volume is alleen nog onvergelijkbaar met het postvolume. In 2016 werden 2,8 miljard poststukken bezorgd tegenover 350 miljoen pakketten.

Binnen de bredere bezorgmarkt zijn inmiddels veel verschillende segmenten te onderscheiden. Elk met een eigen dynamiek, wijze van distributie en arbeidsvoorwaarden. Zo is de huis-aan-huis-bezorging van gratis folders en weekbladen geheel anders georganiseerd dan de bezorging van maaltijden of levensmiddelen.

Door de diversiteit en het feit dat deze markt zich blijft ontwikkelen is het moeilijk te voorspellen waar dit alles heen gaat. Bezorging aan huis is niet meer een vorm van vrachtverkeer, maar van dienstverlening die sterk blijft innoveren. Bedrijven die in deze markt actief zijn komen ook niet meer alleen uit de transportsector maar ook uit de postmarkt, retailmarkt etc. Het is niet ondenkbaar dat op termijn postbezorging ten dele of geheel opgaat in een bredere bezorgmarkt.

Afgezien van het volume zijn er echter meer redenen die maken dat de combinatie van post- en pakketmarkt nu en in de komende jaren geen oplossing kan bieden. Het verschil in collectie, sortering (ander proces waarvoor ook meer fysieke ruimte nodig is, dus hogere investeringen) en bezorging (transport, per auto; scanning; tracking; handtekening aan de deur) verschilt daarvoor (nog) te veel. Weliswaar zijn hier veel ontwikkelingen gaande, zoals inrichting van pakket-depots op wijkniveau en het plaatsen van pakketbussen bij mensen thuis en op andere plekken, maar een oplossing biedt dit vooralsnog niet. Dit zie je ook terug bij PostNL, die tot nu toe vanwege efficiëntie overwegingen pakketten gescheiden houdt van haar postnetwerk.

Het verschil in handling resulteert in een aanzienlijk kostenverschil. Zie hier ook het verschil in tarief en omzetwaarde per stuk pakket versus post. Dit kostenverschil is tussen huidige pakketten-infrastructuur en brievenpost nog zodanig groot dat dit naar verwachting nog voor langere tijd gescheiden netwerken zullen blijven. Hoewel de netwerken van pakket en post de komende tien jaren naar elkaar kunnen toegroeien zijn er ook onafhankelijke experts, die aangeven dat een volledige integratie niet aan de orde zal kunnen zijn.²

De deelnemers aan de postdialoog zijn het er echter wel over eens dat er in de toekomst synergievoordelen te behalen zijn door postbezorging en pakketbezorging te combineren. Men is het er grotendeels ook over eens dat het nog jaren zal duren alvorens sprake kan zijn van integratie vanwege het nog grote verschil in volume.

Tijdens de dialoog is gewezen op het belang tijdig aandacht te geven aan het borgen van een gelijk speelveld in de bredere bezorgmarkt, zodat concurrentie in deze sector gezond kan blijven. Met name is hier gewezen op het belang van verantwoorde arbeidsvoorwaarden. We hebben begrepen dat er al naar de mogelijkheid van een bredere bezorgmarkt CAO wordt gekeken door Transport en Logistiek Nederland.

Kortom:

- Bredere bezorgmarkt groeit snel, maar biedt nog geen perspectief voor postbezorging;
- Waar nodig is het goed om wet- en regelgeving aan te passen voor zover die een toekomstige integratie van post- en pakketbezorging in de weg staat.

² Zie ook Future scenario developments in the Dutch Postal Market (WIK, 2016).

6.2 Versoberen van de UPD levert mogelijkheden maar ook grote risico's op

De gedachte achter versobering van de UPD is dat de UPD-verlener hiermee meer mogelijkheden krijgt om kosten te reduceren, hetgeen bij zal dragen aan de houdbaarheid van de UPD.

In Nederland bestaat op de zakelijke markt al langer de mogelijkheid om te kiezen uit verschillende snelheden van postbezorging met een bijpassend gedifferentieerd tarief. Consumenten hebben sinds 2018 deze keuzemogelijkheid, na introductie van de Sandd-zegel en sinds najaar 2018 met de Sandd-kerstzegel.

Mogelijkheden tot versobering binnen het huidige wetgevingskader liggen primair op het terrein van het minimum kwaliteitsniveau van de 24 uren postbezorging, alsmede de mate waarin brievenbussen en postkantoren beschikbaar dienen te zijn.³

Aangezien het verminderen van brievenbussen en postpunten bij PostNL al gaande is, lijkt een verdere vermindering hier niet veel meer op te leveren en alleen maar het risico te vergroten dat we niet meer aan minimale eisen ten aanzien van goede postbezorging kunnen voldoen. We volstaan dan ook voor dit rapport met het bespreken van de versoberingsopties inzake overkomstduur en bezorgfrequentie.

Versobering van overkomstduur is op zich mogelijk, hoewel dit wel aanpassing van de Nederlandse regelgeving vereist. De Europese Postrichtlijn staat immers toe dat 85% van de post wordt bezorgd binnen drie dagen (D+3). In 2009 heeft de Nederlandse overheid gekozen voor een strikter vereiste en in de Postwet de eis vastgelegd dat 95% van de post binnen 24 uur bezorgd moet zijn (D+1).

Om de effecten van versobering te kunnen benaderen hebben we gekeken naar de besparing die een eerdere versobering van de UPD door PostNL oplevert en naar ervaringen met versobering in het buitenland.

In 2014 is de zondag-collectie en maandagbezorging van post door PostNL geschrapt, met uitzondering van rouwpost en medische post. Het volume aan post op maandag was relatief gezien klein en daardoor relatief duur. Tevens is PostNL ertoe overgegaan om het aantal brievenbussen terug te brengen van 19.000 naar 10.000 voor het eind van 2018. Het stopzetten van de maandagbezorging heeft PostNL naar eigen zeggen €20 miljoen aan besparingen opgeleverd. Het bijna halveren van het aantal brievenbussen en het verminderen van vestigingen moet nog eens €20 miljoen opleveren.

Een verdere versobering zal minder opleveren. Dit beeld wordt bevestigd in een extern rapport van Rebel, dat aangeeft dat het terugbrengen van de UPD-eis in de vijf dunbevolktste provincies naar drie bezorgdagen ca. €11 miljoen op zou kunnen leveren. De kostenbesparing is beperkt doordat benodigde capaciteit en vaste kosten van sorteercentra ongewijzigd blijven en bezorgkosten voor een groot deel niet verdwijnen maar verschuiven. Instandhouding van zes daagse service voor medische- en rouwpost vereist in dit geval hogere kosten. Rebel geeft geen bedrag aan kostenbesparing als in heel Nederland de bezorging naar drie dagen wordt teruggebracht, maar geeft aan dat de kostenbesparingsmogelijkheid in dichter bevolkt gebied veel minder is, omdat er minder overcapaciteit in het bezorgnetwerk zit.

³ Zie Evaluatie UPD (Kwink/Rebel, 2017).

Tegenover dit beperkte besparingseffect staat het negatieve effect op de postservice en daarmee ook meteen het grote volume risico.

Uit marktonderzoek blijkt dat zowel consument als MKB graag het 24 uren kader willen behouden.⁴ In onderstaande tabel zijn de belangrijkste te behouden en te verbeteren aspecten weergegeven, zoals die in dat onderzoek naar voren komen.

(bron: Gfk/Intomart 2016)

	Consumenten	MKB
Aspecten om te behouden	1. Zekerheid dat post in juiste brievenbus wordt bezorgd	1. Zekerheid dat post volgende dag wordt bezorgd
	2. Zekerheid dat post volgende dag wordt bezorgd	2. Zekerheid dat post in juiste brievenbus wordt bezorgd
	3. Aantal keer bezorging per week	3. Aantal keer bezorging per week
Aspecten om te verbeteren	1. Zekerheid dat post volgende dag wordt bezorgd	1. Zekerheid dat post volgende dag wordt bezorgd
	2. De huidige prijs van een postzegel	2. Zekerheid dat post in juiste brievenbus wordt bezorgd
	3. Zekerheid dat post in juiste brievenbus wordt bezorgd	3. De huidige prijs van een postzegel

Uit dit onderzoek komt naar voren dat een deel van de ondervraagden een bezorging van vier dagen in plaats van vijf nog wel acceptabel vindt als de langzamere post aanzienlijk goedkoper wordt. Als de langzame post even duur wordt als de huidige post en de snelle post duurder wordt, is er evenwel meteen een veel lagere waardering voor dit scenario.

Om een nog een beter gevoel te geven voor de mogelijke effecten van versoering van overkomstduur is gekeken naar voorbeelden dichtbij huis en naar ervaringen in het buitenland.

Uit de Post- en pakketmonitor 2016 blijkt dat ongeveer een derde deel van de zakelijke post wordt verzonden als 24 uren post. Ondanks de krimp is dit aandeel in vergelijking met 2012 niet veranderd. Wel is het aandeel 72 uren post gegroeid, vooral ten koste van de 48 uren post. De stabiliteit van het aandeel 24 uren zakelijke post laat zien dat de 24 uren dienst voor veel zakelijke gebruikers belangrijk is (zie ook bovenstaande tabel). Zakelijke gebruikers kunnen immers ook kiezen voor een 72 uren dienst, waarvan de gemiddelde prijs per poststuk significant lager is (in 2016: 23 cent ten opzichte van 70 cent per 24 uren poststuk). Blijkbaar is de snelle levering het waard om voor te betalen.

Een ander voorbeeld komt uit de hoek van de Kerstpostzegel. Met de introductie van de kerstpostzegel van Sandd had de consument in 2017 voor het eerst een keuzemogelijkheid voor bezorging tegen een lager tarief maar met langere overkomstduur. Dit heeft niet geleid tot een hoger volume kerstkaarten.

⁴ Zie Behoeften Postmarkt (Gfk/Intomart, 2016).

In een aantal landen is versobering inmiddels wel doorgevoerd met dezelfde problematiek voor ogen als in Nederland: krimp van postvolume en de uitdaging post in leven te houden. Voorbeelden van uitzonderingen op vijf daagse bezorging zijn, zonder hier limitatief te zijn, te vinden in Canada, Finland, Australië, Zweden, Italië en Denemarken. We kunnen hierbij in ieder geval constateren dat uitzonderingen vooral bestaan in zeer dunbevolkte gebieden. Zo kent Zweden een uitzondering van vijfdaagse bezorging, maar dat is slechts van toepassing op 0,2% van alle Zweedse huishoudens.

In 2008 heeft Denemarken (PostNord) een zogenaamde langzame postzegel geïntroduceerd, als alternatief voor de 24 uren post met een almaar stijgende postzegelprijs. Na deze introductie is het postvolume extra scherp gekrompen, hetgeen weer leidde tot een verdere stijging (90%) van de 24 uren postzegel. In reactie hierop heeft PostNord in maart 2016 aangekondigd dat in Denemarken de langzame post nog slechts eenmaal per week bezorgd zal worden. De D+1 service is blijven bestaan als express-post. Maar met een postzegelprijs van bijna 4 euro implodeerde het volume hiervan, waardoor de dekking van het 24 uren netwerk volledig is uitgehold. Van het 24 uren segment is met 40 miljoen stuks (2017) vrijwel niets meer over, terwijl er in 2009 nog 680 miljoen stuks waren. Al met al is PostNord in een negatieve spiraal terechtgekomen van sterke prijsstijgingen (+45% in 2014 en +270% in 2016) en sterke volumedaling. Dit heeft erin geresulteerd dat PostNord nu met toegestane staatssteun (ca. €53 miljoen per jaar in de periode 2017-2019) overeind wordt gehouden, dus technisch failliet is.

Het voorbeeld van wat zich in Denemarken heeft afgespeeld, toont het grote volume risico van versobering van de postdienst. Indien het vereiste van 24 uren bezorging uit de UPD wordt geschrapt, kunnen de kosten van het 24 uren netwerk niet meer worden toegerekend aan de postzegelprijs. Een deel van de huidige 24 urenpost zal verschuiven naar een in eerste instantie goedkopere standaarddienst met langere overkomstduur. Een ander deel zal verdwijnen omdat er simpelweg een segment uit de markt wordt gehaald waar vraag naar is. De 24 uren post die overblijft zal drastisch in omvang afnemen, waardoor het tarief nog verder zal stijgen ter dekking van hogere kosten. Dit zal weer leiden tot een nog lager volume en zo komen we, net als in Denemarken in een negatieve spiraal terecht, die eventuele kostenbesparingen te niet zullen doen. Het zal dan ook meteen de vraag worden hoe belangen als medische post, braillepost en rouwpost nog te bedienen zijn zonder staatssteun.

De deelnemers aan de postdialoog toonden zich uiteindelijk in meerderheid geen warm voorstander van het verminderen van bezorgfrequentie. Juist de combinatie van vijf daagse bezorging met een overkomstduur van één dag wordt gewaardeerd. Tevens werd aangegeven dat vermindering van bezorgfrequentie haaks staat op de wensen en ontwikkelingen in pakketbezorging. Voor een toekomstige (gedeeltelijke) integratie van de post- en pakketmarkt zou dit geen goede zaak zijn, zo werd geoordeeld. Binnen de pakketmarkt is de bezorgfrequentie juist heel hoog. Verlaging van frequentie zou de aantrekkelijkheid van post voor bijvoorbeeld brievenbuspakketjes al meteen wegnemen.

Hoewel versobering meer flexibiliteit zou kunnen geven voor de UPD-verlener, meenden de meeste deelnemers aan de dialoog dat er in geval van versobering een te groot volume risico is. Vanuit de hoek van zakelijke grootgebruikers werd aangegeven in geval van versobering zelfs de incentive te zien snel te investeren in digitale alternatieven.

Kortom:

- Versobering van het vereiste serviceniveau biedt een kostenbesparingsmogelijkheid;
- De lagere service zal leiden tot een nog veel sterkere daling van volume en omzet die kostenbesparingen tenietdoen en continuïteit op het spel zet;
- Versobering past niet bij een scenario van ingroei in de pakketmarkt met een hoge

servicegraad;

- Versobering is geen oplossing voor hét probleem, maar dreigt dit zelfs te vergroten.

6.3 Aanbesteding van de UPD kan, maar de kans op succes is ongewis

Het doorvoeren van stelselmaatregelen zoals aanbesteding, is één van de opties die in de Toekomstanalyse worden genoemd om de beschikbaarheid en betaalbaarheid van de UPD op langere termijn te kunnen borgen.

Aanbesteden komt erop neer dat de opdrachtgever een pakket eisen beschikbaar stelt aan gegadigden, die vervolgens een offerte uitbrengen, waarna de opdrachtgever tot gunning overgaat. Het idee hierachter voor wat betreft de UPD is dat dit voordelen zou kunnen geven boven de huidige vorm van aanwijzing, doordat nu ook concurrentie in het gunnen wordt ingebracht. Concurrentie in het aanbestedingsproces zou dan mogelijk tot verdere kostenbesparingen kunnen leiden.

Bij aanbesteding zijn er meerdere varianten denkbaar. Aanbesteding van de UPD als geheel, of delen daarvan, landelijk aanbesteden of opgeknipt in regio's.

Juridisch gezien is aanbesteding van de UPD mogelijk. De Europese Postrichtlijn vereist eenvoudigweg dat de levering van de UPD tegen bepaalde kwaliteitseisen geborgd blijft. Het staat lidstaten vrij dit zelf in te vullen. Maar dat moet dan wel gebeuren.

In geval van aanbesteding zal de aanwijzing van de UPD-verplichting aan PostNL moeten worden ingetrokken. Gelet op de omvang van in ieder geval een landelijke aanbesteding, zal er Europees moeten worden aanbesteed. Dit kan mogelijk vanuit nationaal strategisch oogpunt als risicovol worden gezien,

Aanbesteding levert in het algemeen een prikkel voor innovatie en kostendruk op doordat het om een competitief proces gaat. Daardoor kunnen er voordelen ontstaan wat betreft de betaalbaarheid van de UPD. Hoe groot de voordelen kunnen zijn, is niet aan te geven. Hiertegenover zullen in ieder geval extra kosten staan, die het begeleiden en uitschrijven van zo'n traject nu eenmaal met zich brengen. Rebel schat deze overigens beperkt in tot €2 miljoen over vijf jaren in geval van landelijke aanbesteding.

Het is belangrijk naar de kans op succes te kijken. Voor een succesvolle aanbesteding moeten er meerdere gegadigden zijn die ook serieus in staat worden geacht de UPD-verplichting conform vereisten uit te voeren. Naar verwachting zijn er in Nederland twee partijen in staat mee te dingen. Hoewel tijdens de dialoog enkele postvervoerders aangaven gezamenlijk mee te kunnen dingen, lijkt het mij niet aannemelijk dat zo'n samenwerkingsvorm een geborgde houdbaarheid van UPD voor heel Nederland oplevert. Twee gegadigden lijkt mij vanuit oogpunt van effectieve concurrentie bij aanbesteding ook niet optimaal.

In de praktijk kent Europa slechts één voorbeeld van aanbesteding van de UPD, te weten Estland. Tweemaal heeft Estland de UPD aanbesteed (in 2009 en 2014), beide keren was Estonian Post Ltd de enige deelnemer aan de aanbestedingsprocedure. Dit summiere aantal deelnemers wordt toegeschreven aan het verplichtende karakter van de UPD.

Een andere succesfactor voor wat betreft aanbesteding is de mogelijkheid aanbesteding van de UPD gepaard te laten gaan met het exclusieve recht de UPD uit te voeren. Exclusiviteit is noodzakelijk om

duplicatie van kosten te voorkomen. Uit een uitspraak van het Hof in het Correos arrest (2007) en de aanpassing van de Europese Postrichtlijn in 2008 is echter af te leiden dat dit onder de huidige regelgeving niet kan.⁵ Dat betekent dat, in geval van verlies, anderen dan de partij die de UPD gegund wordt, hun diensten kunnen blijven aanbieden. Mocht PostNL de aanbesteding verliezen, dan komt daar nog eens bij dat PostNL niet verplicht kan worden haar huidige netwerk en de daaraan verbonden assets over te dragen aan de winnende partij.

Dit alles betekent dat het maar zeer de vraag is of er een reële optie van aanbesteding is die ook daadwerkelijk hét probleem zal oplossen, of dat het hier straks eerder zal draaien om een inhoudsloze procedure. Aanbesteding kan op korte termijn weliswaar extra concurrentiedruk opleveren, maar het zeer onvoorspelbaar wat het effect hiervan is ten aanzien van het op te lossen probleem.

De deelnemers aan de postdialoog staan verschillend ten opzichte van de optie van aanbesteding. Er zijn deelnemers die aanbesteding als mogelijkheid zien om met elkaar op prijs/kwaliteit te concurreren. Er zijn deelnemers die met name kansen zien als er sprake is van aanbesteding van een versoberde UPD. De meeste deelnemers gaven daarbij wel aan dat aanbesteding alleen maar zin heeft als dat gepaard gaat met een exclusief recht om de UPD uit te voeren. Dit vanwege het risico dat er (nog) meer landelijke netwerken worden ontwikkeld in een sterke krimp markt.

Kortom:

- Aanbesteding kan concurrentie een boost geven, maar het aantal reële gegadigden is zeer klein: in Nederland naar verwachting beperkt tot twee.
- Duplicatie van netwerk-kosten wordt waarschijnlijk niet opgelost;
- Of dit netto oplevert aan de probleemoplossing is zeer ongewis;
- Voor nu concluderen wij dat dit geen oplossing is voor hét op te lossen probleem.

6.4 Samenwerking verdient ruimte

Onder het thema ‘samenwerking’ is veel te vatten. Samenwerking kan zich richten op fases in het proces, bijvoorbeeld op samenwerking in bezorging of op allerlei regionale vormen van samenwerking. Samenwerking kan groot zijn qua omvang of klein.

De gedachte hierachter is simpel. Via samenwerking kun je optimaliseren, kosten delen, een beter aanbod bieden. Niet alle vormen van samenwerking zijn echter even effectief.

Het werd tijdens de postdialoog duidelijk dat met name de kleinere postvervoerders op meerdere fronten de onderlinge samenwerking al zoeken. Zij maken gebruik van elkaars netwerk om post te laten bezorgen die niet bestemd is voor adressen binnen hun eigen bezorggebied. Zo versterken ze elkaar middels hun eigen netwerk en business-model en wordt men minder afhankelijk van het gebruik van het netwerk van PostNL. Alleen de post die zij niet via de netwerken van zichzelf en van de samenwerkingspartners kunnen bezorgen, dragen zij over aan PostNL.

Het is voor het vervolg van het bespreken van deze optie belangrijk kort stil te staan bij het feit dat de twee grote postbedrijven voor hun postdiensten gebruik maken van een verticaal geïntegreerd logistiek model, dat collectie, sortering, transport en bezorging overziet. De vorm daarvan verschilt

⁵ Zie Aanbesteding Universele Postdienst (Ecorys, 2018).

per partij en per doelgroep. Consumentenpost loopt qua collectie bij PostNL via brievenbussen en postpunten. Sandd collecteert met name op retail-locaties. Zakelijke post wordt gecollecteerd via een afhaal-brengservice. Het sorteerproces verschilt ook: Sandd sorteert in één centrum op bezorgdag en -wijk, waarna de bezorger sorteert op looproute. Bij PostNL wordt de post al op looproute gesorteerd en daarna aangeboden aan de bezorger. Beide partijen geven aan dat hun concurrentiekracht zit in hun integrale logistiek.

Samenwerkingsvormen, welke zouden leiden tot desintegratie van het logistieke model van één of beide van de twee grote partijen, zal niet op draagvlak van deze partijen kunnen rekenen.

De gedachte achter samenwerking op de *last mile* is dat relatief de meeste kosten in het laatste deel van de keten worden gemaakt. Nu het postvolume zo krimpt is het de vraag of het nog efficiënt is meerdere postbezorgers met een halflege tas door dezelfde straat te laten lopen.

Deelnemers aan de postdialoog zien met name kansen voor samenwerking op het gebied van postbezorging in dunbevolkte gebieden en voor wat betreft stedelijk gebied voor een combinatie van postbezorging en pakketbezorging.

Voor wat betreft de vorm van samenwerking op de *last mile* postbezorging zijn er verschillende opties mogelijk. Met name is tijdens de dialoog het inrichten van bezorghubs genoemd, als vorm waarin die samenwerking zijn beslag kan krijgen.

Alle opties betekenen evenwel dat post van verschillende vervoerders moet worden samengebracht om vervolgens vanuit één punt te worden bezorgd in het betrokken gebied. De grote postvervoerders zien daar een knelpunt, aangezien dit leidt tot extra coördinatiekosten en desintegratie van hun logistieke keten. De kleinere postvervoerbedrijven geven aan open te staan voor diverse samenwerkingsmogelijkheden.

Om het effect in beeld te krijgen wat samenwerking op postbezorging in de *last mile* zou kunnen betekenen, heeft het Ministerie onderzoek laten doen door een onafhankelijk bureau.⁶ Hieruit komt naar voren dat de effecten van een dergelijke vorm van samenwerking beperkt zijn. Dit komt doordat het volume post voor de duurste postcodes (daar is relatief de grootste efficiency-winst te behalen en is de uitdaging om de UPD te borgen het grootst) beperkt is en het volume post dat door anderen dan PostNL wordt bezorgd klein.

De kostenbesparing van volledige samenwerking op de *last mile* in de vijf dunbevolktste provincies (Friesland, Zeeland, Flevoland, Drenthe, Groningen) wordt ingeschat op €5-15 miljoen. Dit is 1- 1,5% van de totale kosten van postbezorging in Nederland. Deze kostenbesparing is ongeacht de vorm van samenwerking. De aanname hierbij is dat de arbeidsplaats voor zo'n 95-220 fte's komt te vervallen. Samenwerking op de *last mile* op landelijke schaal biedt mogelijk meer kostenbesparing, maar dat levert relatief gezien minder op.⁷

Tegenover dit kostenbesparingspotentieel staan extra kosten als gevolg van extra handelingen bij de overdracht van poststukken van collectie- en sorteerpartijen aan de bezorgende partij. Het betreft hier kosten van desintegratie van de logistieke keten van postvervoerders. Hieronder vallen ook kosten van afstemming, controle voor verrekening, kosten van extra handwerk doordat post van verschillende vervoerders moet worden samengevoegd.

Deze extra kosten zijn moeilijk in te schatten, maar zullen met zekerheid een deel van het besparingspotentieel tenietdoen. In geval van regionale consolidatie wordt alleen maar een grotere

⁶ Consolidatie op de last mile van postbezorging (Rebel, 2018).

⁷ Zie Consolidatie op de last mile van postbezorging (Rebel, 2018).

lappendeken van interfaces gecreëerd, die de postbezorging voor klanten onoverzichtelijk maakt. Wie moet men straks nog bellen als de rouwkaart niet is bezorgd?

Hoewel samenwerking op de *last mile* tijdens de dialoog een terugkerend thema was, waar vele deelnemers baat in zien, blijkt dat de realisatie daarvan toch minder gemakkelijk is en zijn de voordelen minder groot dan algemeen wordt aangenomen.

Voor de kleinere postvervoerders is samenwerking absoluut een belangrijke sleutel tot versterking van hun marktpositie. Men zoekt de samenwerking zelf al op en behoeft hooguit de ruimte om die samenwerking verder uit te bouwen.

Als stijgende kosten per product door het dalende volume het probleem is, biedt de optie samenwerking op de *last mile* echter geen afdoende oplossing. Het volume aan 24 uren post van andere postvervoerders dan PostNL is zodanig beperkt⁸ dat, als er al sprake is van een nettovoordeel door samenvoeging van het hele volume 24 uren post bij één partij, dit voordeel binnen korte tijd alweer teniet is gedaan.

Kortom:

- Samenwerking in de markt vindt al plaats en geeft postvervoerders optimalisatiemogelijkheden, men wil hier graag de ruimte voor houden;
- Voor de *last mile* postbezorging wordt het voordeel van samenwerking ingeschat op €5-15 miljoen, waartegenover nog extra (coördinatie) kosten staan;
- Gelet op het beperkte voordeel biedt de optie samenwerking in de *last mile* geen oplossing voor hét probleem.

6.5 Consolidatie op grote schaal geeft het beste toekomstperspectief

In het vorige hoofdstuk stond samenwerking centraal. Consolidatie is daar een vorm van. In dit hoofdstuk behandelen we een vergaande vorm van samenwerking: consolidatie van de twee grote postbedrijven in Nederland. Deze optie is tijdens de postdialoog wel genoemd, maar niet bediscussieerd in brede kring gelet op de aanwezigheid van de twee betrokken postvervoerbedrijven. Deze optie is derhalve apart verkend, met inachtneming van de mededingingsregels. Ook zijn mogelijke effecten extern getoetst. Hoewel dit een uitermate sensitief onderwerp is, mogen we deze optie niet onbesproken laten gelet op het probleem dat opgelost moet worden.

Overigens hebben PostNL en Sandd naar verluidt in 2015 gesprekken gevoerd over mogelijke consolidatie⁹ en hebben beide postvervoerbedrijven recent publiekelijk laten blijken voor consolidatie open te staan.¹⁰

Op de postmarkt zien we al langer een tendens tot consolidatie. Zo heeft BPost in 2017 een poging gedaan om PostNL over te nemen en heeft Sandd eind 2017 Van Straaten Post overgenomen. De overname van VSP door Sandd was ingegeven door de toevoeging van 24 uren postbezorging als ook

⁸ Volgens de Post- en pakketmarkt 2016 (ACM, 2017) wordt 10-15% van de 24 uren post door anderen dan PostNL bezorgd.

⁹ Zie Het Financieele Dagblad, 21 december 2016.

¹⁰ Zie De Telegraaf, 7 april 2018.

volume. Het extra postvolume dat Sandd met de overname van VSP heeft kunnen toevoegen aan haar netwerk zal door de krimp van de postmarkt binnen een paar jaar weer verdwenen zijn.

Consolidatie levert synergie mogelijkheden op. Daar hebben we ook over gesproken in het voorgaande hoofdstuk. De schaal waarop synergie kan worden gecreëerd, is in de huidige situatie van groot belang voor het borgen van onze postvoorziening.

Een vergaande samenwerking, lees consolidatie, maakt synergie op grote schaal mogelijk. Door consolidatie worden dubbele kosten, die aan parallelle netwerken zijn verbonden, vermeden. Op basis van jaarrekeningen van de twee grote postvervoerbedrijven laat een grove inschatting zien dat volgens ons een structurele kostenbesparing mogelijk is, die qua omvang een veelvoud is van de kostenbesparing van de andere genoemde oplossingsrichtingen.

De kostenbesparing wordt gedreven door het samenvoegen van netwerken. Dit leidt weer tot vollere posttassen en lagere bezorgkosten per poststuk. Na consolidatie worden ook bij de sortering en overhead schaalvoordelen gecreëerd.

Louter ter illustratie van dit effect en met grote voorzichtigheid te hanteren: naar inschatting en op basis van diverse jaarverslagen maakte PostNL in 2014 aanmerkelijk minder kosten voor het vervoer van 2,7 miljard poststukken dan PostNL, Sandd en VSP gezamenlijk in 2017 maakten voor het vervoer van datzelfde aantal van 2,7 miljard poststukken.

Dit is slecht een indicatie, die met zorg moet worden gehanteerd, maar geeft wel aan dat het om een substantieel besparingspotentieel gaat. Uiteindelijk is het aan de marktpartijen om deze optie en de daadwerkelijke synergie in te vullen respectievelijk aan te geven.

Afgezet tegen de verwachte omvang van omzetzakking door krimp de komende jaren is consolidatie de enige optie die voldoende compensatie biedt om de continuïteit en betaalbaarheid van de postdienstverlening, waaronder de UPD, met mogelijk vijf tot tien jaren te verlengen afhankelijk van de ontwikkeling van de markt.

Na consolidatie is de markt in lijn met Europa. Nederland heeft nu met ongeveer 30% het hoogste marktaandeel van concurrerende bezorgnetwerken. Na consolidatie zou dit aandeel tot ca. 5% dalen, nog altijd meer dan in de meeste Europese landen.

Bij een aantal deelnemers aan de postdialoog bestaat de vrees dat door vergaande consolidatie de concurrentie op de postmarkt grotendeels verdwijnt. Met als gevolg dat de prikkel om te innoveren minder wordt en er ook niet meer scherp op prijs en kwaliteit zal worden gelet.

Hier zetten wij de volgende gedachtes tegenover: in de huidige praktijk zien kleinere postvervoerbedrijven ook ruimte voor hun business en zien zij kansen om middels onderlinge samenwerking steeds onafhankelijker te worden van het netwerk van PostNL. Consolidatie van de twee grote postbedrijven zou dit niet hoeven te beperken.

Verder is het zo dat postvervoerders inmiddels niet meer alleen onderling concurreren maar ook in concurrentie zijn met andere communicatiemiddelen. Dat betekent dat een groot postbedrijf zal worden beperkt door kopersmacht, door de snelheid waarmee substitutie plaats kan vinden. Daar waar substitutie heeft plaatsgevonden, is de vraag weg en zal dit niet snel weer terugkeren. Dat deze ontwikkeling reëel is, laat de snelheid en omvang van de marktkrimp goed zien.

Het is van belang dat in de huidige marktsituatie en met verdere krimp in het vooruitzicht, de markt zelf afdoende kan reageren en daarbij de ruimte krijgt om synergievoordelen te zoeken om te

overleven. Postvervoerbedrijven zullen hun kernactiviteit altijd zo efficiënt mogelijk proberen in te richten. Daar mogen we toch vanuit gaan.

Daar waar dit kan en waarde toevoegt, zal dat ook door de markt worden opgepakt. De huidige regelgeving lijkt dat deels voor wat betreft de marktleider PostNL in de weg te staan, bijvoorbeeld door het non-discriminatiebeginsel, waardoor de postvervoerder met aanmerkelijke marktmacht geen producten en diensten op maat mag aanbieden aan één samenwerkingspartner zonder dat ook meteen aan anderen aan te bieden. PostNL heeft meerdere malen tijdens de dialoog aangegeven zich hierdoor geremd te voelen.

Een consolidatie op grote schaal zal moeten worden getoetst door de ACM op basis van de Mededingingswet. Daar zit voor partijen een onzekerheid.

Het is belangrijk dat de partijen kunnen aantonen dat consolidatie leidt tot kwaliteitsverbeteringen en efficiency voordelen die ten goede komen aan de eindgebruiker. Er zal daarnaast sprake blijven van concurrentie, met name door regionale onderling samenwerkende postvervoerbedrijven die toegang blijven houden tot het landelijk netwerk.

Kortom:

- Consolidatie van de twee grote postbedrijven levert een synergie potentie op die de omvang van de krimp kan compenseren;
- De synergie die hiermee te realiseren is, verlengt de betaalbaarheid en continuïteit van de postdienstverlening met meerdere jaren, afhankelijk van marktontwikkeling;
- Dit draagt bij aan een sociaal verantwoorde transitie naar de bredere bezorgmarkt;
- Het is aan de twee partijen om deze optie in te willen vullen en aan de ACM om te toetsen aan de Mededingingswet.

7. Conclusies

De postdialoog heeft belanghebbenden gelegenheid gegeven hun visie en zorgen te delen. Voor de problematiek van de krimpende postmarkt is uit de postdialoog geen eenduidige oplossingsrichting naar voren gekomen.

De kwaliteit van de UPD wordt nationaal en internationaal hooggewaardeerd. Postvoorziening wordt nog steeds door een heleboel mensen als belangrijk gezien. Dat geldt voor medische post, en ook voor rouwpost. Het geldt voor ouderen maar ook jongeren, voor zakelijke gebruikers in het MKB maar ook grootzakelijke gebruikers. En ook de 24 uren post wordt nog steeds als belangrijk en waardevol gezien.

De Nederlandse postmarkt krimpt echter snel. Historisch was dit ongeveer 8% per jaar, in 2016 zelfs 10% per jaar. De verwachting is dat deze daling door zal zetten.

De omzet op de postmarkt is gemiddeld met 4% per jaar teruggelopen, omdat tariefstijgingen onvoldoende zijn om de volumedaling te compenseren.

De kostenbesparingen bieden onvoldoende compensatie, waardoor de postmarkt over een paar jaar verliesgevend dreigt te worden en de continuïteit van de dienstverlening in gevaar komt.

Er zijn geen opties die de betaalbare postdienstverlening voor de komende jaren veiligstellen. Zowel bezorghubs, aanbesteding, als versobering van de UPD leveren te weinig op en leiden eerder tot een versnelde daling van inkomsten.

De optie die voldoende synergie potentieel geeft, is consolidatie dan wel vergaande samenwerking tussen de twee grote postbedrijven. Dit is echter niet af te dwingen vanuit de overheid. De overheid kan wel steun geven aan deze optie middels het wegnemen van eventuele belemmeringen die deze optie in de weg staan. En door het afwegingskader in de regulering breder te maken dan de huidige focus op het stimuleren van netwerkconcurrentie.

De postmarkt zou weleens op kunnen gaan in een bredere bezorgmarkt. Ook voor een sociaal verantwoorde transitie van post naar die bredere bezorgmarkt, lijkt consolidatie dan wel een vergaande samenwerking de beste optie.

Tot slot: hou aandacht voor de veranderingen in de markt en de relevantie van wet- en regelgeving. Dit kan in de komende jaren weer aan de orde zijn. Een gelijk speelveld in de bredere bezorgmarkt, met name op het gebied van arbeidsvoorwaarden, wordt vanuit de dialoog ondersteund.

In bijlage 2 is een overzichtstabel met opties en voordelen opgenomen.

8. Advies

Voortbouwend op de bovenstaande conclusies is mijn advies in de allereerste plaats om duidelijkheid te geven waar de overheid ten aanzien van post nu haar prioriteiten legt. Bij het bevorderen van netwerkconcurrentie of bij de belangen van de eindgebruikers en bescherming van kwetsbare groepen in onze samenleving.

Mijn advies is:

- Handhaaf de UPD voor de komende jaren op het huidige serviceniveau. Dit geeft stabiliteit en rust en voorkomt een mogelijk harde landing van de postmarkt. Er is duidelijk nog behoefte aan de UPD-postdiensten. En mocht een consolidatie gerealiseerd kunnen worden, dan geeft dit ook voldoende ruimte om de UPD de komende jaren betaalbaar te houden.
- Voorkom dat er sprake is of kan zijn van *cherry picking* door postvervoerders, die zich alleen richten op de rendabele delen van de postmarkt. Dat ondergraaft de betaalbaarheid van de UPD. Ik adviseer om in dat verband de toegangsregulering tegen het licht te houden en waar nodig aan te passen.
- Samenwerking tussen postvervoerders vindt in toenemende mate plaats. De kleinere postbedrijven gaven aan hiervoor voldoende ruimte te hebben. PostNL gaf daarbij echter aan zich geremd te voelen in samenwerkingsmogelijkheden door de aanwijzing als postvervoerder met aanmerkelijke marktmacht. Mijn advies is de regelgeving zodanig aan te passen dat deze belemmering wordt weggenomen.
- Ondersteun waar mogelijk een consolidatie van de twee grote postbedrijven in Nederland, in geval deze hiertoe zouden wensen over te gaan. Alles overziend is in mijn ogen een dergelijke consolidatie van beide landelijke netwerken de enige optie die een betaalbare UPD voor de komende jaren veiligstelt.
- Doordat de ontwikkelingen in de markt hard gaan, zou er op termijn opnieuw gekeken moeten worden of de balans van effecten van de opties zoals die nu is uitgevallen, gaat veranderen. De markt verandert ingrijpend, consumentenbehoeftes ook. Dit behoeft aandacht in een gereguleerde markt om regelgeving relevant te houden. Hierbij moeten de ontwikkelingen van de bezorgmarkt worden meegenomen, zodat een integratie tussen de twee markten niet onnodig wordt belemmerd en ook op die markt een gezonde concurrentie kan bestaan.
- Te bezien of de unieke arbeidsvoorwaardenregeling van de postmarkt nog op termijn te handhaven is, gelet op de integratie in een bredere bezorgmarkt. Vooralsnog is het verstandig de 80% regeling te handhaven. Er zal aandacht moeten komen voor een gelijk speelveld op arbeidsvoorwaarden in de bredere bezorgmarkt.

Bijlage 1 – Overzicht van geconsulteerde organisaties

ABN-AMRO
Autoriteit Consument & Markt
ANBO, ouderenbond
Business Post
Consumentenbond
BVPP, vakbond
CNV, vakbond
Cycloon
DHL
FNV, vakbond
Greetz
Hallmark
Hogeschool van Amsterdam
Ieder(in)
KBO-PCOB, ouderenbond
Koninklijk Verbond voor Grafische Ondernemingen
LSA, landelijk netwerk actieve bewonersgroepen
Landelijke Vereniging voor Kleine Kernen
Mediafederatie
Ministerie van EZK
Ministerie van SZW
Ministerie van VWS
Nardus
Oogvereniging
Patiëntenfederatie
PicNic
Postbode.nu
PostNL
RIVM
Royal Mail Nederland
Sandd
SkyNet
Staat der Nederlanden
Thuiswinkel.org
Transport en Logistiek Nederland
Universiteit Utrecht
Van Straaten Post
Vereniging Grootgebruikers Postdiensten
Vereniging Nederlandse Gemeenten
Vereniging van Postale en bancaire retailers
VNO NCW MKB

Bijlage 2 – Overzichtstabel opties en effecten

Oplossingsrichting	Conclusie	Kostenbesparing als antwoord op krimpmarkt
Bredere bezorgmarkt	<ul style="list-style-type: none"> •Bredere bezorgmarkt groeit snel, maar biedt nog geen perspectief voor postbezorging 	Synergievoordelen niet binnen enkele jaren
Versoberen UPD	<ul style="list-style-type: none"> •Versobering -> extra volume verlies -> prijsverhoging / verdere versobering -> continuïteit UPD onder druk •Versobering past niet bij scenario van ingroei in de pakketmarkt. 	€11 miljoen kostenbesparing bij vermindering aantal bezorgdagen naar 3 dagen per week in de vijf dunbevolktste provincies
Aanbesteden UPD	<ul style="list-style-type: none"> • Aanbesteding kan concurrentie boost geven •Naar verwachting te weinig concurrentie voor zinvolle aanbestedingsprocedure •Duplicatie van netwerk-kosten wordt waarschijnlijk niet opgelost. 	Ongewis
Samenwerking <i>last mile</i>	<ul style="list-style-type: none"> •Samenwerking vindt al plaats en geeft postvervoerders optimalisatiemogelijkheden. 	€5-15 miljoen kostenbesparing mogelijk bij consolidatie van de <i>last mile</i> in de vijf dunbevolktste provincies
Consolidatie	<ul style="list-style-type: none"> •De synergievoordelen verlengen betaalbaarheid en continuïteit van de UPD met meerdere jaren •Initiatief moet uit markt komen, mededingingstoets door de ACM 	Grote synergievoordelen mogelijk, met zeker een veelvoud aan kostenbesparing ten opzichte van de andere oplossingsrichtingen