



Minister van Economische Zaken
De heer D. Beljaarts
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Den Haag, 11 september 2024

Aantal bijlagen : -2-
Uw kenmerk : DGED-MC / 54141822
Ons kenmerk : ACM/UIT/627139
Contactpersoon : postmarktonderzoek@acm.nl
Onderwerp : ACM/24/190485 Overbruggingsmaatregelen postmarktonderzoek

Geachte heer Beljaarts,

Uw ambtsvoorganger heeft de Autoriteit Consument en Markt (hierna: ACM) in een Kamerbrief van 17 mei 2024 verzocht om onderzoek te doen naar de postmarkt. De ACM is een onafhankelijke toezichthouder met als missie markten goed laten werken voor alle mensen en bedrijven, nu en in de toekomst. De ACM is toezichthouder op het gereguleerde gedeelte van de post- en pakketmarkt en brengt jaarlijks de post- en pakketmonitor uit. De huidige Postwet dateert uit 2009 en sindsdien heeft de postmarkt vele ontwikkelingen doorgemaakt, waaronder de krimp van de brievenmarkt, groei van e-commerce en de overname van Sandd. De kwaliteit van de postdienst is de afgelopen jaren onder druk komen te staan. De wettelijke kwaliteitsnorm voor de betrouwbaarheid van de bezorgdatum wordt sinds 2019 niet meer gehaald. De ACM heeft afgelopen jaren een toenemend aantal klachten en signalen ontvangen over de kwaliteit van de postbezorging. Daarnaast staat de betaalbaarheid onder druk, met aan de ene kant stijgende tarieven voor gebruikers en aan de andere kant signalen van PostNL over de financiële houdbaarheid van het postbedrijf.

Het doel van het onderzoek van de ACM is om een bijdrage te leveren aan het ontwikkelen van een toekomstvisie op de postmarkt. Het onderzoek richt zich op de vraag wat gebruikers (verzenders en ontvangers) beschermingswaardige post vinden, welke bezorgzekerheid zij hierbij verwachten en welk tarief hier redelijk bij is – redelijk voor de gebruiker en redelijk voor het postbedrijf. Het volledige onderzoek is naar verwachting afgerond in het voorjaar van 2025. In deze brief delen wij tussentijdse bevindingen van dit onderzoek ten behoeve van uw overwegingen bij eventuele overbruggingsmaatregelen¹.

Welk deel van de postmarkt wordt gereguleerd

Van het totale postvolume in Nederland is slechts een beperkt deel (circa 10-15%) gereguleerd. Dit is onderdeel van de zogenoemde Universele Postdienst (hierna UPD²). Dit betreft bijvoorbeeld brieven en kaartjes die in de bekende oranje brievenbus gaan. Voor deze post is een wettelijke kwaliteitsnorm geformuleerd waarin staat dat 95% de volgende dag moet zijn bezorgd. Uit gegevens van de ACM blijkt dat de uitvoerder van de UPD (PostNL) deze norm sinds 2019 niet heeft gehaald en dat dit percentage is gedaald tot 89% in 2023.³

¹ De ACM definieert overbruggingsmaatregelen in dit verband als maatregelen die overheidsingrijpen vergen.

² De UPD omvat naast post bijvoorbeeld ook UPD pakketten, dit valt buiten het postbedrijf MailNL.

³ <https://www.acm.nl/nl/publicaties/acm-post-en-pakketmonitor-2023-omzet-brede-post-en-pakketmarkt-stijgt-consumenten-zijn-meer-gaan-betalen-maar-ervaren-minder-kwaliteit>

Voor het overgrote deel van de post die in Nederland wordt verstuurd zijn geen kwaliteitsnormen geformuleerd. Veronderstelling hierbij van de wetgever was dat dit deel van de markt afdoende gedisciplineerd zou worden door concurrentie. Dat is op dit moment niet meer het geval. Het gaat dan bijvoorbeeld om post als facturen van (MKB-)bedrijven, post van de Belastingdienst, de rechtspraak, vaccinatieoproepen en stembiljetten. De voorwaarden waaronder deze post nu wordt bezorgd (betrouwbaarheid, prijs en snelheid) zijn niet wettelijk geregeld. Veel van deze postsoorten dienen wel een publiek belang. Zo wordt het belang van niet-digitale communicatie door de overheid met de burger in het hoofdlijnenakkoord expliciet onderstreept.⁴ De herziening van de Postwet 2009 geeft de wetgever de mogelijkheid opnieuw te besluiten welke post zij beschermingswaardig acht en welke kwaliteitsnormen zij hiervoor opstelt.

Opzet onderzoek

De ACM heeft opdracht gegeven voor een tweetal extern uitgevoerde onderzoeken (o.b.v. enquêtes) naar de gebruikersbehoeften van ruim 1000 consumenten (door Centerdata in bijlage 1) en bijna 1000 zakelijke gebruikers in met name het MKB-segment (door Ipsos I&O in bijlage 2). Aanvullend voert de ACM gesprekken met grootzakelijke gebruikers en/of brancheverenigingen op de postmarkt. Een aantal gesprekken heeft al plaatsgevonden.

Ook heeft de ACM een eerste verkenning uitgevoerd naar de maatregelen die PostNL voorbereidt met als doel om de (financiële) effecten van eventuele aanpassingen in de dienstverlening in beeld te brengen. De gebruikersbehoeften en deze financiële effecten van aanpassingen dienen zorgvuldig tegen elkaar te worden afgewogen.

Gebruikersbehoeften

De resultaten van het onderzoek naar gebruikersbehoeften van consumenten en zakelijke gebruikers en de eerste fase van de marktgesprekken laten opvallend veel overeenkomsten zien. Gebruikers hechten grote waarde aan een betrouwbare levering van post en het behoud van de mogelijkheid voor D+1 voor specifieke post. Meer dan 90% van de respondenten (uit de enquêtes) vindt het (heel) belangrijk dat brieven op het juiste adres en in goede staat worden bezorgd. Daarnaast vindt de meerderheid van respondenten de betrouwbaarheid van de bezorgdatum, de bezorgsnelheid en de prijs (heel) belangrijk.

Een ruime meerderheid vindt bezorging over twee dagen acceptabel, maar bezorging over drie dagen niet. Voor bepaalde postsoorten is bezorging de volgende dag wel van groot belang. Dan gaat het bijvoorbeeld over rouwpost, aangetekende brieven, maar ook post van zorginstellingen en tijdkritische post van de overheid. Kwetsbare consumenten sturen (en ontvangen) relatief vaker dit soort post en stellen meer eisen aan de kwaliteit van de post.

Overheidsinstellingen (waarvan een deel van de post een publiek belang dient) vinden de betrouwbaarheid het belangrijkste. De grootzakelijke commerciële verzenders doen voorsnog geen eenduidige uitspraak over een mogelijke afruil tussen belangen.

Belangrijkste uitkomsten consumentenonderzoek - Centerdata

- Bezorgsnelheid: 78% vindt standaardpostbezorging binnen twee dagen (D+2) acceptabel, 27% accepteert bezorging tussen drie tot vijf dagen (D+3 tot D+5). Langzamere bezorging is vooral acceptabel bij brieven aan familie en/of vrienden, overheidsinstellingen en bedrijven.
- Betrouwbaarheid: 81% vindt het (heel) belangrijk dat brieven in 95% van de gevallen op tijd wordt bezorgd (6% vindt het niet belangrijk).
- Collecteren: 51% heeft er weinig of geen probleem mee als brievenbussen eerder dan 17 uur worden geleegd. 24% vindt het onacceptabel.
- Toegankelijkheid: 55% van de consumenten heeft er problemen mee als brievenbussen in de buurt worden verwijderd.

⁴ Hoop, Lef en Trots – Hoofdlijnenakkoord 2024-2028 van PVV, VVD, NSC en BBB.

Kwetsbare consumenten stellen in het algemeen meer eisen aan de kwaliteit van de postdienst. Zij versturen iets vaker post aan overheidsinstellingen en medische post en zij hechten meer belang aan bezorging op de volgende dag. Zij vinden het legen van brievenbussen eerder dan 17 uur en het verwijderen van brievenbussen minder acceptabel.

Belangrijkste uitkomsten zakelijke (MKB) gebruikers – Ipsos I&O

- Bezorgsnelheid: 73% vindt standaard postbezorging binnen twee dagen (D+2) acceptabel, 26% accepteert bezorging tussen drie tot vijf dagen (D+3 tot D+5). Langzamere bezorging is vooral acceptabel bij brieven aan klanten, facturen en nieuwsbrieven.
- Betrouwbaarheid: 79% vindt het (heel) belangrijk dat brieven in 95% van de gevallen op tijd wordt bezorgd (7% niet/geen mening).
- Collecteren: 43% heeft er weinig of geen probleem mee als brievenbussen eerder dan 17 uur worden geleegd, 31% vindt het onacceptabel.
- Toegankelijkheid: 56% van de zakelijke gebruikers heeft er problemen mee als brievenbussen in de buurt worden verwijderd.

Voor een volledig en precies inzicht in de gebruikersbehoeften verwijst de ACM naar de onderliggende onderzoeksrapporten die zijn opgenomen als bijlagen bij deze brief.

Belangrijkste uitkomsten eerste marktgesprekken

Uit de eerste marktgesprekken over de behoeften van postverzenders komt naar voren dat overheidsinstellingen betrouwbaarheid het meest belangrijk vinden. Zij willen zekerheid dat post op het afgesproken moment aankomt. Dit gaat om post met een duidelijk publiek belang, zoals vaccinatieoproepen, stembiljetten of berichten van de Belastingdienst.

De (belangenverenigingen van) grootzakelijke gebruikers geven vooralsnog geen eenduidig beeld over een mogelijke afruil tussen betrouwbaarheid, bezorgsnelheid en betaalbaarheid. De belangenverenigingen van consumenten vinden vooral de toegankelijkheid van brievenbussen belangrijk. Ook komt er een dringende wens naar voren om bezorging de volgende dag te behouden, in het bijzonder voor medische post (inclusief trombose post), aangetekende post, braillepost en een (deel van) de overheidspost. De ACM heeft nog meerdere marktgesprekken gepland staan, met onder andere overheidsinstellingen, marktspelers en belangenverenigingen.

Overbrugging

Op termijn zal het totaalpakket van de postvoorziening integraal moeten worden herzien. De vraag ligt voor of vooruitlopend hierop overbruggingsmaatregelen moeten worden genomen. Op basis van de huidige informatie die van PostNL is ontvangen kan de ACM niet vaststellen of overbruggingsmaatregelen op korte termijn noodzakelijk zijn.

In het kader van een eerste verkennend onderzoek naar de effecten van eventuele aanpassingen in de postvoorziening heeft de ACM informatie opgevraagd bij PostNL en een aantal verdiepende gesprekken gevoerd. PostNL overweegt verschillende aanpassingen, met of zonder wetswijziging, voor de kortere en langere termijn. Zo stelt PostNL voor om de standaard postbezorging in eerste instantie naar twee dagen (D+2) te brengen. PostNL houdt hierbij een prioriteitsproduct in stand waarbij post binnen een dag wordt bezorgd (D+1). Hierbij lijkt PostNL echter ook uit te gaan van een lagere betrouwbaarheid (90% van de post komt op het afgesproken moment aan)⁵ en gaan de tarieven voor postbezorging binnen een dag (D+1) omhoog.⁶

⁵ Zie Position paper PostNL t.b.v. rondetafelgesprek Postmarkt d.d. 12 juni 2024. Hierin staat: "Door de standaard 24-uurs dienstverlening aan te passen in bezorging binnen twee en op den duur drie dagen, kunnen ten minste 9 van de 10 brieven binnen het geldende servicekader worden geleverd."

⁶ In zijn Position paper zegt PostNL hierover: "Met behoud van een afzonderlijk 24-uurs prioriteitsproduct – tegen een hoger tarief – zodat post zoals rouwpost, medische post en eventueel andere post die door consument en klant als urgent wordt beschouwd, de volgende dag bezorgd kan blijven worden."

Ook beziet PostNL maatregelen waar geen wetswijziging voor nodig is, waaronder de recent aankondigde wijziging dat de ongereguleerde zakelijke post vanaf 1 januari 2025 standaard binnen twee dagen zal worden bezorgd⁷ en het weghalen van brievenbussen. Deze verschillende aanpassingen zijn volgens PostNL noodzakelijk om een positieve bijdrage aan het financiële resultaat (EBIT bijdrage) te leveren. PostNL heeft de ACM geen scenario voorgelegd waarin het bedrijf zich voorbereidt om weer te gaan voldoen aan de wettelijke betrouwbaarheidseis van 95%.

Voor het bepalen van de (financiële) impact van de voorgestelde aanpassingen is een meer diepgaande en integrale analyse van de (financiële) administratie van PostNL noodzakelijk.

Tot slot

Betrouwbaarheid, bezorgsnelheid en betaalbaarheid van de postvoorziening in Nederland kunnen niet los van elkaar worden gezien. Uit de onderzoeken komt naar voren dat er draagvlak bestaat voor een langere overkomstduur (D+2) voor een gedeelte van de post, onder voorwaarden dat de kwaliteit verbetert en er een betaalbaar D+1 product beschikbaar blijft. Over de kosten en de afruil tussen betrouwbaarheid, bezorgsnelheid en betaalbaarheid is zonder nadere analyse van de kosten van de huidige postvoorziening onvoldoende bekend. Afronding van het integrale onderzoek is voorzien in het voorjaar 2025. Op basis van de huidige informatie die van PostNL is ontvangen, kan de ACM niet vaststellen of overbruggingsmaatregelen op korte termijn noodzakelijk zijn.

Autoriteit Consument en Markt,
namens deze:

drs. M.R. Leijten
bestuurslid

⁷ Zie Nieuwsbericht PostNL d.d. 3 september 2024: [PostNL gaat zakelijke post in 2025 binnen twee dagen bezorgen | PostNL.](#)