



Evaluatie van de Universele Postdienst

Openbaar eindrapport

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie

Rotterdam, 1 december 2011

Evaluatie van de Universele Postdienst

Openbaar eindrapport

Definitief

Opdrachtgever: Ministerie van Economische Zaken, Landbouw en
Innovatie

Patrick de Bas (projectleider)

Nick van der Lijn

Sander van der Wiel

Lars Meindert

Rotterdam, 1 december 2011

Over Ecorys

Met ons werk willen we een zinvolle bijdrage leveren aan maatschappelijke thema's. Wij bieden wereldwijd onderzoek, advies en projectmanagement en zijn gespecialiseerd in economische, maatschappelijke en ruimtelijke ontwikkeling. We richten ons met name op complexe markt-, beleids- en managementvraagstukken en bieden opdrachtgevers in de publieke, private en not-for-profit sectoren een uniek perspectief en hoogwaardige oplossingen. We zijn trots op onze 80-jarige bedrijfsgeschiedenis. Onze belangrijkste werkgebieden zijn: economie en concurrentiekracht; regio's, steden en vastgoed; energie en water; transport en mobiliteit; sociaal beleid, bestuur, onderwijs, en gezondheidszorg. Wij hechten grote waarde aan onze onafhankelijkheid, integriteit en samenwerkingspartners. Ecorys-medewerkers zijn betrokken experts met ruime ervaring in de academische wereld en adviespraktijk, die hun kennis en best practices binnen het bedrijf en met internationale samenwerkingspartners delen.

Ecorys Nederland voert een actief MVO-beleid en heeft een ISO14001-certificaat, de internationale standaard voor milieumanagementsystemen. Onze doelen op het gebied van duurzame bedrijfsvoering zijn vertaald in ons bedrijfsbeleid en in praktische maatregelen gericht op mensen, milieu en opbrengst. Zo gebruiken we 100% groene stroom, kopen we onze CO2-uitstoot af, stimuleren we het OV-gebruik onder onze medewerkers, en printen we onze documenten op FSC- of PEFC-gecertificeerd papier. Door deze acties is onze CO2-voetafdruk sinds 2007 met ca. 80% afgenomen.

ECORYS Nederland BV
Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam

Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com
K.v.K. nr. 24316726

W www.ecorys.nl

Ecorys Macro- & Sectorbeleid
T 010 453 87 53
F 010 452 36 60

Inhoudsopgave

Voorwoord	5
Samenvatting en conclusie	7
1 Introductie	11
1.1 De universele postdienst	11
1.2 Kosten van de universele-dienst-verplichting	12
1.3 Ontwikkelingen op de postmarkt	13
1.4 Aanleiding voor de evaluatie	14
1.5 Doel van de evaluatie	14
1.6 Leeswijzer	15
2 Ontwikkeling van de UPD	17
2.1 Het UPD-volume in perspectief	17
2.2 Historische ontwikkelingen	18
2.3 Verwachtingen voor de toekomst	21
3 Scenario's	25
3.1 Scenario's	25
3.2 Analyse	27
3.3 Resultaten	27
4 De UPD op langere termijn	31
4.1 Regulering van de UPD	31
4.2 Beoordelingskader voor mogelijke aanpassingen van de UPD	32
4.3 Alternatieven voor kostenbesparing en beoordeling	32
5 Het stand-alone UPD-bedrijf	35
5.1 Uitgangspunten	35
5.2 Resultaten	37
Literatuur	39

Voorwoord

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie heeft Ecorys in de periode juni - november 2011 een evaluatie van de universele postdienst uitgevoerd. De evaluatie is voorspoedig verlopen, wat mede te danken is aan de plezierige samenwerking met de opdrachtgever. Ook de constructieve medewerking van PostNL heeft in sterke mate bijgedragen aan de analyses die in het kader van de evaluatie zijn uitgevoerd.

Voor het uitvoeren van de evaluatie hebben we gebruik gemaakt van bedrijfsvertrouwelijke gegevens van PostNL. Om het vertrouwelijke karakter van deze gegevens te waarborgen zijn gegevens op sommige plekken van dit rapport verwijderd en vervangen door de aanduiding [*bedrijfsvertrouwelijk*].

Samenvatting en conclusie

Het doel van deze evaluatie is om inzicht te krijgen in de (financiële) houdbaarheid van de universele postdienst (UPD).

Volume UPD

Uit de analyse van de historische gegevens van de universele postdienst (UPD) blijkt dat de UPD onder druk staat vanwege sterk dalende postvolumes. In de periode 2006-2010 is het UPD-volume met ongeveer 30% gedaald. Ook buiten de UPD dalen de volumes substantieel. De daling van volumes wordt in belangrijke mate veroorzaakt door de voortschrijdende digitalisering in de maatschappij welke tot uitdrukking komt in elektronische substitutie en internet verkopen. Nederland loopt internationaal gezien voorop in de digitalisering van de maatschappij. De keerzijde van deze succesvolle digitalisering is dat de daling van het postvolume in Nederland zeer sterk is. Daarnaast speelt voor de universele-dienst-verlener de liberalisering van de markt en de daarmee samenhangende concurrentie een rol bij de daling van de volumes.

In de toekomst wordt een verdere afname van UPD-volumes voorzien met eenzelfde omvang als in voorgaande jaren, namelijk zo'n 30% in de periode 2011-2015.

Rendement UPD

Gelet op de daling van de postvolumes is het niet mogelijk om in dezelfde mate kostenbesparingen te realiseren, mede vanwege de UPD-verplichting om een landelijke bezorging te garanderen. Het in stand houden van een landelijk netwerk kent een redelijke mate van vaste kosten.

Het gevolg van deze volumedalingen in combinatie met de beperkte mogelijkheden om kosten mee te laten bewegen is dat het rendement van de UPD de laatste jaren sterk is afgenomen van ongeveer 15% in 2007 tot net onder 0% in 2010. Op korte termijn (2011 en 2012) zal het rendement van de UPD sterker negatief worden. Bij succesvolle implementatie van de kostenbesparingen die door PostNL zijn aangekondigd (Masterplannen 3), is een beperkt herstel van het UPD-rendement tot circa 4% in 2015 mogelijk.

Tarieven

De volumedalingen van de UPD en de daaruit volgende daling van het rendement op de UPD hebben invloed op de tarieven van de UPD-diensten. OPTA stelt vierjaarlijks de tarieven vast op basis van daadwerkelijke kosten en een door de universele-dienst-verlener te realiseren normatief rendement. Onlangs zijn de starttarieven voor 2012 vastgesteld uitgaande van een normrendement van 10% op omzet (conform de Postregeling). De volgende vaststelling zal in 2015 plaatsvinden. In de tussenliggende jaren mogen de tarieven stijgen met een omvang gelijk aan de consumentenprijsindex. Deze jaarlijkse prijsstijging is bedoeld als inflatiecorrectie.

De vaststelling van de starttarieven voor 2012 plus de jaarlijkse prijsstijgingen voor inflatiecorrectie zal naar verwachting van Ecorys leiden tot een stijging van de prijzen van producten in de UPD van ongeveer 15% tussen 2011 en 2015. Omdat het verwachte rendement op de UPD in 2015 onder het normatief rendement ligt, ligt het voor de hand dat er in 2016 een extra tariefsverhoging van gemiddeld zo'n 6,5% (exclusief inflatiecorrectie voor 2016) plaats zal vinden.

In de tariefstijgingen schuilt echter een gevaar. Substantiële en in de tijd niet-gedoseerde tariefaanpassingen kunnen leiden tot vraaguitval. Dit zal leiden tot lagere opbrengsten voor de UPD. Omdat de kosten niet-proportioneel kunnen meebewegen, zal het rendement op de UPD verder onder druk komen te staan.

Tariefstijging of aanpassing van de UPD

Er is een duidelijke afweging tussen de omvang van de verplichtingen en de tarieven die de consument moet betalen. Sommige onderdelen van de UPD-verplichting, namelijk die onderdelen die niet op commerciële basis door de verlener van de UPD zouden worden aangeboden zonder de aanwijzing tot verlener van de UPD, brengen extra kosten met zich mee ten opzichte van een dienstverlening zonder deze onderdelen. Deze extra kosten hebben een verhogend effect op de tarieven van de postdiensten. Door vermindering van de UPD-verplichting kunnen de kosten van de UPD, en daarmee de benodigde tariefstijgingen, worden beperkt.

Consumentenonderzoek

In dit kader is het dan ook van belang om de omvang van de UPD-verplichting af te zetten tegen de voorkeuren van de consument. In een onderzoek van Intomart GfK zijn de voorkeuren van de particulieren en MKB-ers ten aanzien van de UPD in kaart gebracht. Uit het onderzoek blijkt dat de belangrijkste producteigenschap in de ogen van de consument het tarief is, gevolgd door overkomstduur en bezorgfrequentie. Afstand tot postvestiging en brievenbus zijn relatief onbelangrijk in vergelijking met de andere eigenschappen. Indien de consument meer waarde hecht aan lagere tarieven dan aan de aanvullende UPD-verplichtingen kan een maatschappelijke welvaartswinst worden gerealiseerd als de UPD-verplichting wordt verminderd ten gunste van lagere tariefstijgingen.

In het onderzoek van Intomart GfK is ook het belang van diverse onderdelen van de UPD-verplichting onderzocht. Zo blijkt er relatief weinig belang te worden gehecht aan bezorging op zes dagen per week: ongeveer 85% van de ondervraagden heeft geen bezwaar tegen minder dan zes bezorgdagen, waarbij de maandag onder particulieren de kandidaat bij uitstek is voor het laten vervallen van de bezorging. Ook verandering van het aantal en de locatie van brievenbussen en verandering van het netwerk van postvestigingen blijkt voor een meerderheid van de bevolking geen effect op het gedrag te hebben.

Scenario's

Op basis van de hiervoor beschreven consumentenvoorkeuren is een aantal concrete kostenbesparingsmaatregelen door aanpassing van de UPD-verplichting onderzocht. Dit betreft het laten vervallen van de bezorging aan huishoudens op maandag (bezorging aan postbussen en bedrijven blijft ook op maandag plaatsvinden, evenals collectie op zondag), verandering van het brievenbussennetwerk en verandering van het postvestigingennetwerk. Elk van deze maatregelen levert een kostenbesparing op en hiermee een verbetering van het rendement van PostNL en minder noodzaak tot extra tariefsverhogingen. Voor de maandagbezorging is de kostenbesparing (na realisatie van Masterplannen 3) € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar, voor het brievenbussennetwerk en het postvestigingennetwerk respectievelijk € [bedrijfsvertrouwelijk] en € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar. Het totale besparingspotentieel bedraagt ca. € 40 miljoen, waarvan de maandagbezorging meer dan 50% van het totale besparingspotentieel vertegenwoordigt.

In sommige scenario's zijn aanvullende flankerende maatregelen voorzien. De kosten die hiermee gemoeid zijn, zijn niet verwerkt in bovenstaande kostenbesparingen. Zo is in het scenario met betrekking tot het vervallen van de maandagbezorging aan huishoudens voorzien in een aparte faciliteit voor rouwpost, omdat tijdige bezorging van deze poststroom essentieel wordt geacht door een groot deel van de postverzenders. In het scenario dat is gebaseerd op verandering van het

netwerk van brievenbussen worden brievenbussen primair geplaatst op locaties waar mensen vaak komen, zoals winkelcentra en stations, en worden 800 extra brievenbussen geplaatst op specifieke locaties voor specifieke doelgroepen, zoals bejaardentehuizen.

Aangezien het vervallen van de maandagbezorging aan huishoudens zowel een zeer breed draagvlak in de maatschappij kent als een hogere besparing oplevert dan de onderzochte aanpassingen van het postale netwerk, lijkt dit de meest voor de hand liggende oplossing om de kosten van de UPD te beperken en zo toekomstige tariefstijgingen te verminderen. Voor de UPD betekent dit dat een extra prijsstijging in 2016 naar verwachting wordt beperkt tot 4% (exclusief inflatiecorrectie).

Gezien het relatief lage belang van het netwerk voor de consument acht Ecorys het bovendien raadzaam om een her-locatie (en vermindering in aantal) van de brievenbussen toe te staan. Ook kan een alternatieve invulling van het postvestigingen-netwerk worden overwogen. Afschaffing van de maandagverplichting, her-locatie brievenbussen en vermindering van het aantal postvestigingen levert jaarlijks ca. € 40 miljoen op. Voor de UPD betekent dit dat een extra prijsstijging in 2016 naar verwachting wordt beperkt tot 2% (exclusief inflatiecorrectie).

Advies: Ecorys adviseert om in ieder geval de omvang van de UPD-verplichting terug te brengen door de maandagbezorging aan huishoudens als verplichting te laten vervallen, waarbij wel een ondersteunende faciliteit voor rouwpost wordt ingesteld. Ook verandering van de verplichtingen ten aanzien van het brievenbusnetwerk en het postvestigingen-netwerk achten wij vanuit maatschappelijk oogpunt wenselijk.

Verdere toekomst

Omdat de volumedalingen zich ook na de onderzoeksperiode (die loopt tot en met 2015) voortzetten, zal de centrale afweging – sterke tariefstijgingen of kostenbesparingen in de vorm van een kleinere UPD-verplichting – ook in de toekomst geldig blijven. De snelheid van (mogelijk) gewenste aanpassingen van de eisen die aan de UPD worden gesteld zal daarbij zeer belangrijk zijn. Marktonwikkelingen gaan veel sneller dan in het verleden en het is zaak om daar snel op in te kunnen spelen. Aanpassingen in de regelgeving die snelle aanpassingen mogelijk maken zijn dan ook volgens Ecorys gewenst.

Advies: Ecorys adviseert om de invulling van de UPD-verplichting geheel of gedeeltelijk in lagere regelgeving op te nemen. Hierbij kan ook worden overwogen om de verplichting in de vorm van open normen - open normen beschrijven het algemene doel en bieden zo de mogelijkheid om de specifieke invulling af te laten hangen van de door de tijd heen gewijzigde maatschappelijke opvattingen – op te nemen; zolang de consumentenbelangen voldoende worden gewaarborgd, is de vorm waarin de diensten worden aangeboden niet van belang.

Om verdergaande aanpassingen van de UPD buiten de hiervoor beschreven scenario's te kunnen beoordelen heeft Ecorys een aantal verdergaande mogelijkheden voor verandering van de UPD-verplichting onderzocht. Dit betreft in het bijzonder aanpassing van de eisen ten aanzien van overkomstduur door introductie van een 48-uursproduct voor consumenten binnen de UPD (naast het bestaande 24-uurs-UPD-product) en verandering van het bezorgnetwerk door introductie van onbemande afhaalpunten voor pakketten. Van beide mogelijkheden zijn voorbeelden te vinden in andere Europese landen, wat betekent dat deze aanpassingen ook mogelijk zijn binnen het kader van de Postrichtlijn. Het opnemen van een 48+uursproduct zal naar de mening van Ecorys een goede bijdrage kunnen leveren aan het betaalbaar houden van de UPD.

Stand-alone UPD-bedrijf

Tot slot is gekeken of verzorging van de UPD door een stand-alone-bedrijf een alternatief zou kunnen vormen voor de huidige situatie. Het antwoord hierop is duidelijk ontkennend. De kosten van verzorging van de UPD door een stand-alone-bedrijf liggen € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar hoger dan de kosten in een geïntegreerd bedrijf. Deze hogere kosten zijn in belangrijke mate het resultaat van het verlies aan synergie-effecten tussen de UPD en de niet-UPD. Door samenvoeging van UPD-post en niet-UPD-post in een geïntegreerd bedrijf worden schaalvoordelen gerealiseerd. Deze schaalvoordelen leveren kostenbesparingen op voor zowel de UPD-diensten als de niet-UPD-diensten. Vertaald naar prijs van de verschillende producten in de UPD betekent de verzorging van de UPD door een stand-alone-bedrijf een stijging van circa 20% in vergelijking met verzorging van de UPD in een geïntegreerd bedrijf. Deze stijging is uitsluitend ter dekking van de meerkosten van een stand-alone UPD-bedrijf en komt aanvullend op de eerder genoemde jaarlijkse tariefstijgingen (CPI) en opslag bij (on)gewijzigde UPD verplichting.

Verder is van belang te beseffen dat een stand-alone UPD-bedrijf niet van scratch ontstaat en dat er aanzienlijke investeringen gemaakt moeten worden om zo'n bedrijf op te zetten. Tenslotte kan niet worden gegarandeerd dat dit bedrijf alle UPD-volumes kan verzorgen; ook PostNL zou UPD-producten blijven aanbieden ook al zou zij de UPD-verplichting niet langer hebben. Het stand-alone UPD-bedrijf betreft dus vooral een (theoretische) gedachtenexercitie.

1 Introductie

1.1 De universele postdienst

Maatschappelijk doel

De universele dienst heeft een duidelijk maatschappelijk doel. In de Europese Postrichtlijn¹ is dit maatschappelijke doel verwoord. De richtlijn stelt dat de postdiensten “een essentieel instrument voor communicatie- en handelsverkeer vormen”. In dit kader is het, aldus de richtlijn, essentieel dat op het niveau van de Gemeenschap een universele postdienst wordt gewaarborgd die tegen een betaalbare prijs aan alle gebruikers een minimumpakket diensten van een duidelijk omschreven kwaliteit omvat, ongeacht waar men zich in de Gemeenschap bevindt. Daarnaast stelt de richtlijn dat de universele dienst ook betekent dat alle gebruikers een gemakkelijke toegang tot het postnet hebben (in de vorm van voldoende toegangspunten, frequentie van het ophalen en het bestellen, etc.).

De Nederlandse invulling

Voor de invulling van de universele postdienst (UPD) is Nederland hierdoor gebonden aan communautaire afspraken over het minimumniveau van de universele dienst. Deze zijn vastgelegd in de eerder genoemde Postrichtlijn. Een lidstaat is vrij om af te wijken van deze eisen, zolang het in de Postrichtlijn beschreven minimumniveau maar wordt gerealiseerd.

In Nederland is de UPD vormgegeven in de Postwet 2009. In de onderstaande tabel is een kort overzicht gegeven van de Nederlandse invulling voor de belangrijkste onderdelen van de UPD ten opzichte van de Europese eisen.

Tabel 1 Overzicht op hoofdlijnen van invulling Nederlandse UPD ten opzichte van de Europese eisen

Dimensie van de UPD	Invulling in Nederland	Minimumeisen Postrichtlijn
Producten	<ul style="list-style-type: none">• Postzendingen* tot 2 kg per stuk;• Postpakketten tot 10 kg per pakket;• Aangetekende zendingen;• Zendingen met aangegeven waarde.	<ul style="list-style-type: none">• Postzendingen tot 2 kg per stuk;• Postpakketten tot 10 kg per pakket;• Aangetekende zendingen;• Zendingen met aangegeven waarde.
Netwerk van toegangspunten	Dienstverleningspunten: <ul style="list-style-type: none">• Ten minste 2.000 totaal;• Ten minste 902 met volledig assortiment. Met vereiste spreiding over Nederland op basis van de bevolkingsdichtheid. Brievenbussen: <ul style="list-style-type: none">• binnen woonkernen** binnen 500m van elk woonadres;• buiten woonkernen** binnen 2500m van elk woonadres.	Geen specifieke eisen. Algemene eis: “ <i>De dichtheid van de dienstverleningspunten en toegangspunten voldoet aan de behoeften van de gebruikers</i> ”.

¹ Richtlijn 97/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 15 december 1997 betreffende gemeenschappelijke regels voor de ontwikkeling van de interne markt voor postdiensten in de Gemeenschap en de verbetering van de kwaliteit van de dienst.

Dimensie van de UPD	Invulling in Nederland	Minimumeisen Postrichtlijn
Collectie en bestelling	Ten minste zes dagen per week. Minimaal 95% dient de volgende dag bezorgd te worden.	Voor internationale post minimaal vijf werkdagen per week. Minimaal 85% dient binnen 3 dagen aan huis*** bezorgd te worden, minimaal 97% dient binnen 5 dagen aan huis bezorgd te worden.

Noot. * Postzendingen zijn gedefinieerd als 'poststukken tegen enkelstukstarief'. ** Een woonkern bevat meer dan 5000 inwoners. *** Uitzonderingen op de bezorging aan huis zijn mogelijk voor landelijke gebieden.

Zoals uit de bovenstaande tabel blijkt, zijn de Nederlandse eisen met betrekking tot het netwerk en collectie en bezorging strikter dan vereist onder Europese regelgeving. Ook zijn er duidelijke verschillen met de UPD-verplichtingen in andere Europese landen. Een vergelijking van de situatie in Nederland met de situatie met de landen in de Europese Economische Ruimte (EER), oftewel EU-27 plus Noorwegen, IJsland en Liechtenstein, levert de volgende resultaten op:²

- De productrange in Nederland sluit sterk aan bij de minimumeisen van de Postrichtlijn en is in vergelijking met andere EER-landen beperkt. Zo bevat de UPD in 20 EER-landen bulk mail dat geen deel uitmaakt van de Nederlandse UPD;
- Negen EER-landen hebben geen specifieke eisen gesteld aan het netwerk van toegangspunten. De rest van de landen, waaronder Nederland, kent een of meerdere wettelijke eisen met betrekking tot het netwerk van toegangspunten;
- 26 EER-landen kennen een verplichting tot collectie en bezorging van 5 dagen per week; in 6 landen (waaronder Nederland) bevat de UPD de verplichting om 6 dagen per week te collecteren en bezorgen.

Naast eisen zoals genoemd in tabel 1 bevat de UPD regels ten aanzien van tariefstelling, het systeem van kostenallocatie en verplichtingen ten aanzien van de boekhoudkundige administratie. Deze onderdelen vallen buiten het bereik van de huidige evaluatie.

In Nederland is PostNL aangewezen als universele-dienst-verlener.³

1.2 Kosten van de universele-dienst-verplichting

De UPD is een verplichting om diensten aan te bieden en een netwerk in stand te houden. Veel van deze diensten zouden ook zonder een UPD-verplichting door de markt worden aangeboden. Ook is altijd een netwerk van een bepaalde omvang nodig om postdiensten te kunnen uitvoeren. Echter, niet alle activiteiten die in het kader van de UPD moeten worden uitgevoerd dienen een direct (commercieel) bedrijfseconomisch belang. Sommige activiteiten zijn niet of onvoldoende renderend en zouden in een bedrijf zonder verplichting om deze activiteiten uit te voeren niet worden gedaan. De kosten voor deze activiteiten worden in dit rapport nader geduid als 'overservice'.

Een dalend volume op de markt kan de opbrengsten aanzienlijk laten dalen, terwijl de kosten (bijvoorbeeld van het netwerk) niet of slechts gedeeltelijk dalen, waardoor een andere bedrijfseconomische afweging gemaakt kan worden om bepaalde diensten wel of niet langer aan te bieden zonder de UPD-verplichting. Om goed inzicht te krijgen in de ontwikkeling van de kosten

² Bron: Copenhagen Economics (2010) – producten en collectie & bezorging, Ecorys (2008) – netwerk.

³ Regeling van de Staatssecretaris van Economische Zaken van 15 april 2009, nr. WJZ/9067599, tot aanwijzing van Koninklijke TNT Post BV als verlener van de universele postdienst (Aanwijzing verlener universele postdienst 2009), Staatscourant, 2009, 82.

van de UPD-verplichting is het dus van belang om rekening te houden met ontwikkelingen op de postmarkt.

1.3 Ontwikkelingen op de postmarkt

Er zijn momenteel op de postmarkt twee ontwikkelingen gaande die een fundamentele invloed hebben op de postmarkt en de UPD. Dit zijn de voortschrijdende digitalisering in de maatschappij welke tot uitdrukking komt in elektronische substitutie en internet-verkopen, en de liberalisering van de markt en de daarmee samenhangende concurrentie. Van deze twee ontwikkelingen heeft elektronische substitutie de afgelopen jaren de grootste invloed op de daling van volumes van de universele-dienst-verlener PostNL.⁴

Digitalisering

Ten aanzien van de brievenpost heeft voortschrijdende digitalisering in de maatschappij geleid tot belangrijke volumedaling als gevolg van substitutie-effecten vanuit de markt voor elektronische communicatiediensten. Deze elektronische substitutie (e-substitutie) is zowel afkomstig vanuit de zakelijke markt in de vorm van bijvoorbeeld elektronische facturering en e-banking, als vanuit de consument in de vorm van toenemend gebruik van e-mail, SMS en MSN. Het resultaat van de dalende postvolumes is dat de universele-dienst-verlener de kosten van de universele dienst over steeds minder postvolume kan spreiden.

Terwijl de volumes van het briefverkeer al jaren dalen, is er een constante stijging in het aantal pakketten dat wordt bezorgd. Deze stijging is een gevolg van de nog steeds toenemende stijging van het aantal verkopen dat via het internet plaatsvindt. Deze poststroom valt echter grotendeels in het zakelijke segment buiten de UPD (van webwinkels naar consumenten). Het volume en de omzet van pakketten is bovendien zeer klein in vergelijking met het volume brievenpost, ook al is de impact op de omzet groter (het versturen van pakketten kost immers meer geld dan het versturen van een brief).

Per saldo is er duidelijk sprake van zowel een dalend volume als dalende omzet in de postmarkt.

Liberalisering

Ter compensatie van de universele-dienst-verplichting heeft de universele-dienst-verlener de afgelopen decennia telkens een exclusief recht op bezorging van (een deel van) de postvolumes gekregen, het zogenaamde gereserveerde gebied. Per 1 april 2009 is de Nederlandse postmarkt volledig geliberaliseerd. Hiermee is het recht op exclusieve bezorging voor de universele-dienst-verlener vervallen.

De mate van concurrentie, gemeten in termen van het marktaandeel van concurrenten, is in Nederland een van de hoogste in Europa, ook al heeft PostNL (inclusief Netwerk VSP Geadresseerd) nog steeds een marktaandeel van meer dan 80%.⁵ Als gevolg van de liberalisering van de postmarkt en de toegenomen concurrentie is de automatische compensatie voor de UPD vanuit het gereserveerde gebied weggevallen.

⁴ Kamerbrief, Overzicht postvolumes 2001-2009, 10 maart 2010.

⁵ OPTA (2010), p. 4.

1.4 Aanleiding voor de evaluatie

Rondom de liberalisatie in 2009 kwam de uitvoering van de UPD al sterk onder de aandacht, mede omdat PostNL had gesteld dat het voor het betaalbaar houden van de UPD in de toekomst minder dan zes dagen zou moeten bezorgen of dat de prijs van een postzegel omhoog zou moeten.⁶ Daarnaast stelde PostNL dat het mogelijk zou zijn dat zij een deel van de UPD zouden uitbesteden.⁷

Naar aanleiding van dit laatste bericht zijn er Kamervragen gesteld en heeft de toenmalige staatssecretaris van Economische Zaken toegezegd om de UPD na twee jaar (vervroegd) te evalueren en dat niet gewacht hoefde te worden op de reguliere evaluatie van de Postwet (gepland in 2013).⁸ De staatssecretaris heeft dit bevestigd in het spoeddebat op 8 april 2009.⁹

1.5 Doel van de evaluatie

Het doel van deze evaluatie is om inzicht te krijgen in de (financiële) houdbaarheid van de universele dienst. Hiertoe zijn samengevat de volgende onderzoeksvragen gesteld:

1. Hoe hebben de kosten, opbrengsten en volumes van de UPD zich in de laatste vijf jaar ontwikkeld en wat zijn de verwachtingen ten aanzien van kosten, opbrengsten en volumes voor de komende 5 jaar?
2. Hoe ontwikkelen de kosten en opbrengsten van de UPD zich voor de komende vijf jaar onder enkele scenario's waarbij de omvang van de UPD-verplichting wordt gewijzigd? De scenario's op hoofdlijnen zijn:
 - a Gelijkblijvende UPD;
 - b Verandering van aantal bezorgdagen: van zes naar vijf bezorgdagen;
 - c Verandering in hoeveelheid en spreiding van brievenbussen;
 - d Verandering in hoeveelheid en spreiding van postvestigingen;
 - e Combinatie van bovenstaande scenario's.
3. Zijn verdergaande aanpassingen ten aanzien van de UPD noodzakelijk op de langere termijn of bij sterk tegenvallende ontwikkelingen ten aanzien van de UPD-volumes? Indien dit het geval is, moet hiervoor de EU-postrichtlijn worden aangepast?
4. Kan verzorging van de UPD door een stand-alone-bedrijf een redelijk alternatief zijn voor de huidige verzorging door PostNL?

De evaluatie kent een beperkte omvang in de zin dat het enkel een onderzoek naar de diensten van de UPD en het netwerk voor de UPD betreft. Onderwerpen als het proces van vaststelling van tarieven en het kostenallocatiesysteem vallen buiten de reikwijdte van dit onderzoek.

Voor het uitvoeren van de evaluatie is gebruik gemaakt van bedrijfsvertrouwelijke gegevens van PostNL.

⁶ Kamerstukken II, vergaderjaar 2008/2009, 30 536 nr. 105.

⁷ Zie bijvoorbeeld: <http://www.parool.nl/parool/nl/30/ECONOMIE/article/detail/233514/2009/03/27/TNT-dreigt-post-uit-te-besteden.dhtml>, maar ook www.nd.nl/artikelen/2009/maart/27/tnt-dreigt-post-niet-meer-zelf-te-bezorgen.

⁸ Brief d.d. 7 april 2009 van de staatssecretaris van Economische Zaken, <http://www.nieuwsbank.nl/inp/2009/04/07/R232.htm>.

⁹ Handelingen II, vergaderjaar 2008/2009, 8 april 2009, TK 74-5817 – 5831.

1.6 Leeswijzer

Hoofdstuk 2 bevat de historische ontwikkeling van en de prognoses voor de UPD. De verschillende scenario's voor de UPD worden behandeld in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 wordt een doorblik naar de toekomst van de UPD op langere termijn gegeven. In hoofdstuk 5 wordt ingegaan op het stand-alone-model voor de UPD. De conclusie van de evaluatie en het advies met betrekking tot de toekomstige invulling van de UPD is opgenomen in de samenvatting voorafgaand aan het rapport.

2 Ontwikkeling van de UPD

Zoals in Hoofdstuk 1, Tabel 1, is aangegeven, bevat de UPD, kort samengevat, brieven en pakketten tegen enkelstukstarief (binnenland) en internationale post. In dit hoofdstuk beschrijven we uit welke poststromen de UPD is samengesteld. Vervolgens gaan we nader in op de historische ontwikkeling van de UPD en de niet-UPD.

2.1 Het UPD-volume in perspectief

UPD-volume en overige volumes

De poststromen die buiten de UPD vallen zijn ongeveer drie tot vier keer zo groot als de poststromen binnen de UPD. Belangrijke categorieën poststromen die buiten de Nederlandse UPD vallen zijn nationale partijpost¹⁰ en de daarin nog te verbijsonderen tijdschriften.

Naast het onderscheid in poststromen tussen UPD en niet-UPD kan er ook een onderscheid worden gemaakt met betrekking tot het tijds kader waarbinnen moet worden bezorgd. Voor bijna alle UPD-producten is dit kader 24 uur.¹¹ Niet-UPD-producten zijn er zowel met een 24-uurskader (tijdkritische post) als met een langer tijds kader (48+-uur; niet-tijdkritische post). De onderstaande tabel zet de verschillende groepen in een overzicht.

Tabel 2 Overzicht van poststromen naar UPD-verplichting en servicekader

Servicekader	UPD-verplichting	
	UPD (+/- 50%)	Niet-UPD (+/- 50%)
24-uurs (tijdkritisch) (+/- 40%)	<ul style="list-style-type: none">• Losse post (tegen enkelstukstarief);• Aangetekende post;• Internationaal (incl. partijen);• Specifieke UPD-diensten.	<ul style="list-style-type: none">• Partijpost (brief, pakket en aangetekend; tijdkritisch);• Overige diensten.
48+-uurs (niet-tijdkritisch) (+/-60%)	Kerst & Nieuwjaarspost.	Partijpost (niet-tijdkritisch); Periodieken; Overig niet-tijdkritisch.

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, bestaan de 24-uursvolumes niet enkel uit UPD-diensten. Het volume van tijdkritische post buiten de UPD vormt een aanzienlijk aandeel in het totaal van de tijdkritische post. De exacte omvang van het aandeel van niet-UPD-post in het totaal van tijdkritische post is niet bekend, maar wordt geschat op circa 50%.

Naast de tijdkritische post is er ook de niet-tijdkritische post die een servicekader van 48 uur of meer kent. Deze poststroom is in termen van volume groter dan het volume tijdkritische post. De geschatte omvang van de niet-tijdkritische post in de totale poststroom is ongeveer 60%.

¹⁰ Alle post die tegen een lager tarief dan enkelstukstarief wordt aangeboden valt buiten de UPD; waaronder partijpost.

¹¹ Een belangrijke uitzondering is de Kerst- en Nieuwjaarskaarten, waar een 72-uurs bezorgkader voor is vastgesteld.

De grenzen tussen de verschillende cellen in tabel 2 zijn geen harde scheidslijnen. Verzenders kunnen ervoor kiezen het karakter van hun post te veranderen. Zo kan UPD-post verschuiven naar niet-UPD-post indien bijvoorbeeld MKB-ers de post in grotere of kleinere partijen gaan aanbieden om kortingen te realiseren. Omdat partijpost niet in de UPD valt, is er dan sprake van verschuiving van UPD-volumes naar niet-UPD-volumes. Ook is er een verschuiving van tijdkritische niet-UPD naar niet-tijdkritische niet-UPD mogelijk indien een verzender genoeg neemt met een iets langere overkomstduur. Deze beide trends zijn de afgelopen jaren in de praktijk waargenomen en moeten in gedachten worden gehouden als de historische ontwikkelingen worden bekeken.

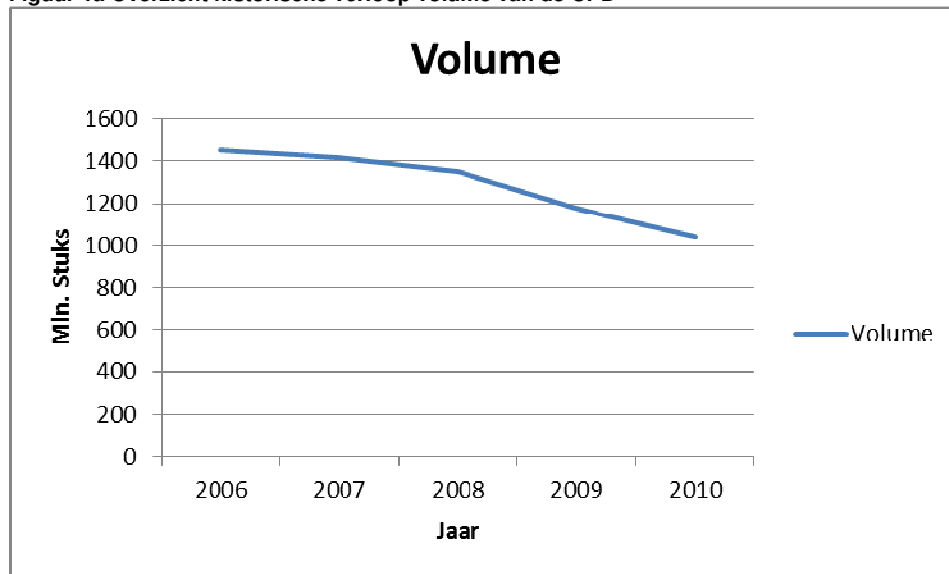
UPD-volume naar herkomst

Circa 30% tot 40% van het totale volume van de UPD (inclusief internationale poststromen) is afkomstig van consumenten. De overige 60% tot 70% van het UPD-volume is afkomstig van zakelijke verzenders. Als uitsluitend wordt gekeken naar nationale poststromen is het aandeel consumentpost in de totale universele dienst ongeveer 50%.

2.2 Historische ontwikkelingen

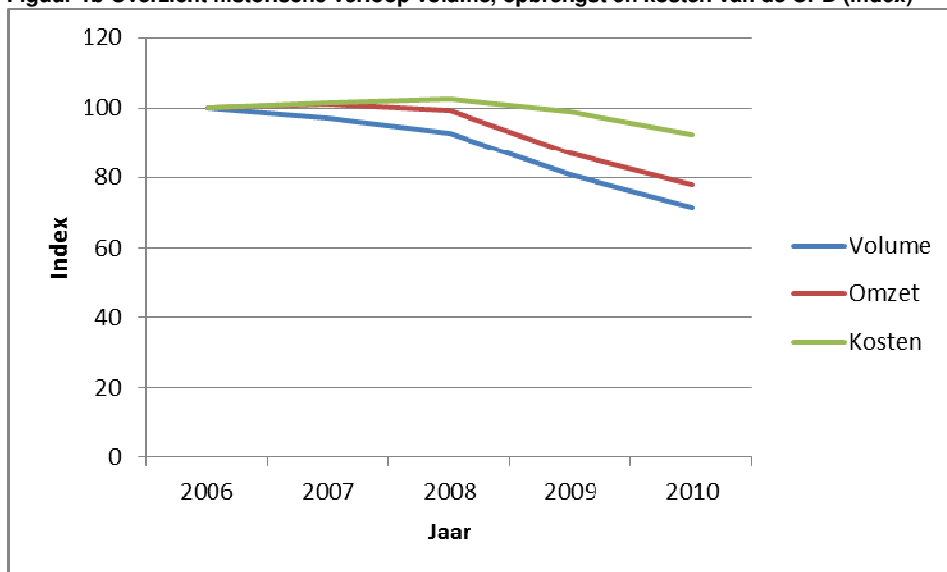
Het historische verloop van de volumes, opbrengsten en kosten van de UPD over de periode 2006-2010 is in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 1a Overzicht historische verloop volume van de UPD



Noot: cijfers voor 2006 tot en met 2008 ingeschat op basis van de definitie van de UPD in de Postwet 2009.

Figuur 1b Overzicht historische verloop volume, opbrengst en kosten van de UPD (index)



Noot: cijfers voor 2006 tot en met 2008 ingeschat op basis van de definitie van de UPD in de Postwet 2009.

Zoals uit bovenstaand figuur is af te leiden, laten de volumes en opbrengsten van de UPD de afgelopen vijf jaar een dalende trend zien. Vooral in de meest recente jaren is deze trend sterker geworden. Waar in het begin van de periode sprake was van een daling van het UPD-volume en omzet van 2% tot 4% per jaar, is de daling in de laatste jaren toegenomen tot rond de 10% per jaar.

Bij de bovenstaande figuur moet een belangrijke opmerking worden gemaakt. Per 1 april 2009 is de nieuwe postwet ingevoerd. Hierbij is de omvang van de UPD aangepast en de concessie, het voor de universele-dienst-verlener gereserveerde gebied, vervallen. Tevens is met de invoering van de postwet de rapportageverplichting van PostNL gewijzigd. Deze wijziging heeft een tweetal implicaties op de in de bovenstaande tabel gerapporteerde gegevens.

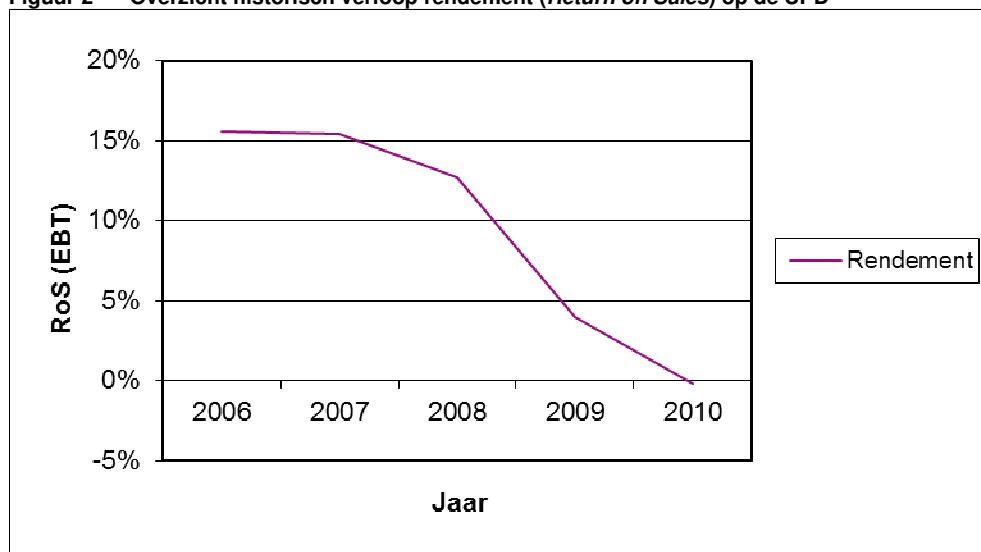
Ten eerste zijn er geen historische rapportages over de volumes, opbrengsten en kosten van de UPD in de huidige vorm voor de periode vóór 1 april 2009 beschikbaar. Voor die datum leverde PostNL jaarlijks een concessierapportage op waarin over de ontwikkeling van volumes, opbrengsten en kosten voor de concessie werd gerapporteerd. Omdat de omvang van de oude concessie en de huidige UPD niet met elkaar overeen komen, zijn er geen historische rapportages over volumes, opbrengsten en kosten voor de huidige omvang van de UPD beschikbaar voor de periode 2006 tot en met 2008. Om toch tot een historisch vergelijkbare reeks te komen, heeft PostNL een reconstructie gemaakt op basis van historische gegevens van productstromen die nu onder de UPD vallen. Hierbij heeft ook een reconstructie van de kostenallocatie plaatsgevonden. In de uitkomsten van deze analyse heeft Ecorys geen aanleiding gezien om een gedetailleerde toetsing van de reconstructie uit te voeren.

Ten tweede betreft de UPD-rapportage over 2009 als gevolg van de invoering van de wet tijdens het kalenderjaar slechts de periode van 1 april tot en met 31 december. Om een indicatie voor de verhouding van de cijfers over 2009 met de andere jaren te krijgen, hebben we de gegevens voor 2009 met 1/3^e verhoogd.

Rendement

De gevolgen van deze daling zijn vooral goed te zien als het rendement (in termen van Return on Sales)¹² op de UPD in beeld wordt gebracht. Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van het rendement op de UPD weer.

Figuur 2 Overzicht historisch verloop rendement (*Return on Sales*) op de UPD



Noot: cijfers voor 2006 tot en met 2008 ingeschat op basis van de definitie van de UPD in de Postwet 2009.

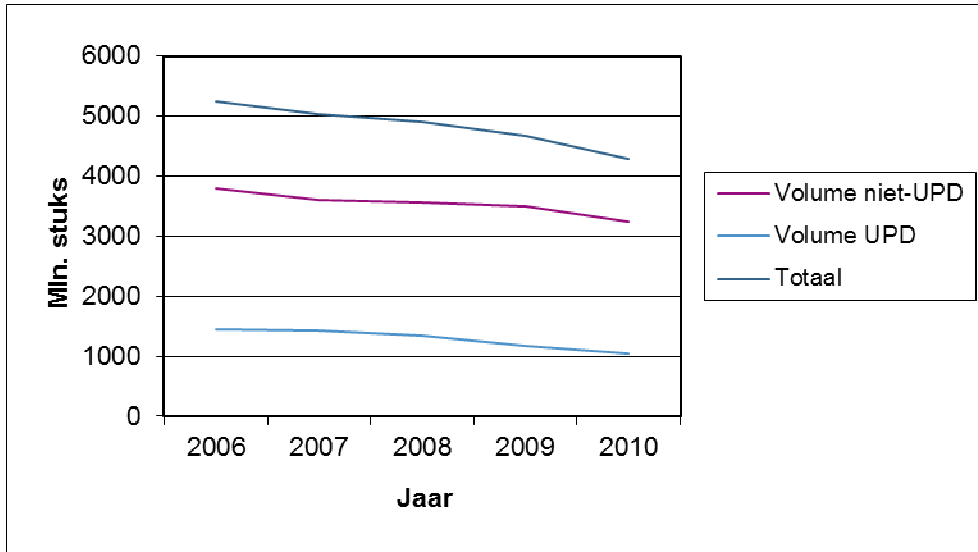
Zoals uit bovenstaand figuur blijkt is het rendement op de UPD in de afgelopen jaren in sterke mate afgenomen van ongeveer 15% tot een klein negatief rendement in 2010. Hoewel er binnen PostNL kostenbesparingen hebben plaatsgevonden, zijn de opbrengsten van de UPD in deze periode harder gedaald dan de kosten met als gevolg een daling van het rendement.

Niet-UPD markt

Niet enkel binnen de UPD is er sprake van volumedalingen. Ook binnen de niet-UPD-markt is er sprake van daling van postvolumes als gevolg van e-substitutie. In onderstaande figuur geven we de ontwikkelingen van de poststromen van PostNL binnen en buiten de UPD, evenals een totaaloverzicht van het volume.

¹² De Postregeling (artikel 14) geeft een rendementsnorm gebaseerd op totale kosten, wat feitelijk overeenkomt met een Return on Sales van 10%. Diverse studies beschouwen voor arbeidsintensieve sectoren Return on Sales een betere maatstaf dan Return on Investment. Een voorbeeld van een studie die dit standpunt onderschrijft is: Driehuis, W., *The Proper Measurement of Profitability in Competition Cases: the Dutch Experience*, 17 maart 2006.

Figuur 3 Overzicht historische verloop volume PostNL voor de niet-UPD-markt, de UPD-markt en het totaalvolume



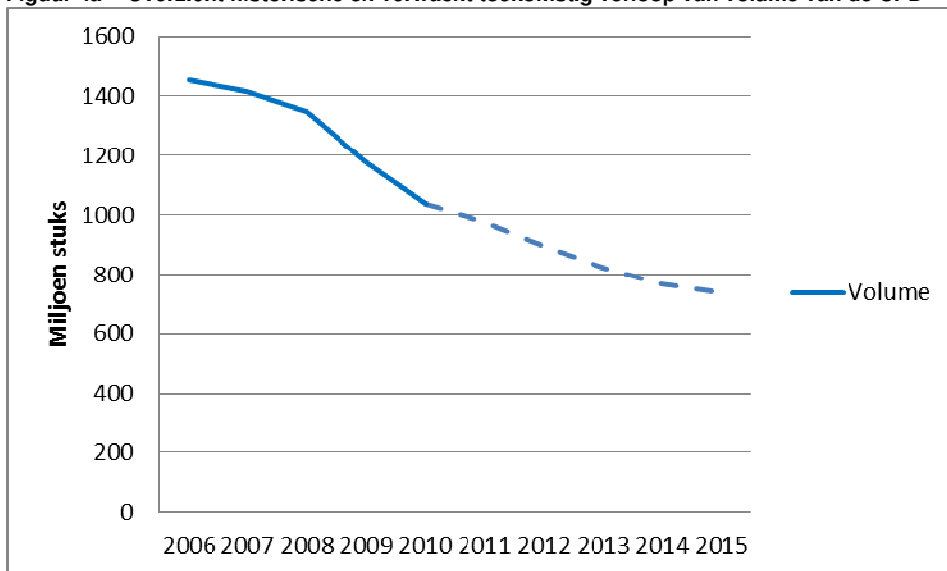
Zoals uit de figuur blijkt vertoont ook de niet-UPD-markt een duidelijke daling van de volumes. In absolute termen is de omvang van de daling vergelijkbaar met de daling van het volume van de UPD. In relatieve termen is de daling een stuk lager omdat het totale volume van de niet-UPD-markt aanzienlijk groter is dan het volume van de UPD.

2.3 Verwachtingen voor de toekomst

Gegeven de hiervoor beschreven ontwikkelingen is het van groot belang inzicht te krijgen hoe de verwachte toekomstige ontwikkelingen van de UPD zijn. Hiertoe hebben we van PostNL, die als universele-dienst-verlener het meeste zicht op ontwikkelingen in de UPD heeft, informatie gekregen over de toekomstverwachtingen.

In onderstaande figuur zijn de verwachte ontwikkelingen van volumes, opbrengsten en kosten van de UPD voor de periode 2011 tot en met 2015 gegeven.

Figuur 4a Overzicht historische en verwacht toekomstig verloop van volume van de UPD



Figuur 4b Overzicht historische en verwacht toekomstig verloop van volume, opbrengst en kosten van de UPD (index)



Deze verwachtingen steunen op de volgende uitgangspunten en aannames:

- Het vertrekpunt van de prognoses zijn de resultaten van de UPD per 2010;¹³
- Het UPD-volume daalt over de periode 2010-2015 met ongeveer 30%;
- De vaste kosten dalen in absolute waarde met ongeveer € [vertrouwelijk] miljoen (voornamelijk vanwege besparingen in het kader van de Masterplannen 3);
- De gemiddelde kosten per poststuk stijgen per jaar met gemiddeld ruim [vertrouwelijk]% per jaar. Dit cijfer is een combinatie van de stijging van variabele kosten per poststuk van [vertrouwelijk]% als gevolg van inflatie, een stijging van de eindkosten (afdracht voor internationaal uitgaande post) van iets meer dan [vertrouwelijk]% per jaar en gemiddeld hogere vaste kosten per poststuk als gevolg van volumedaling (omdat de volumes relatief harder dalen dan de daling van de vaste kosten);

¹³ De achterliggende reden voor deze keuze is dat 2010 het laatste jaar is waarvoor een volledig overzicht van volume-, omzet-, kosten- en prijsgegevens beschikbaar is.

- De jaarlijkse tariefverhoging in het kader van de wettelijke toegestane inflatiecorrectie bedraagt 2%. Daarnaast vindt naar verwachting een extra gemiddelde stijging van 6% (exclusief inflatiecorrectie) voor de gehele UPD plaats in 2012 in het kader van het vaststellen van de starttarieven door OPTA. De jaarlijkse inflatiecorrectie plus extra stijging in 2012 komt neer op een totale tariefstijging in de periode 2011-2015 van ongeveer 15%¹⁴ voor de UPD als geheel.

De verwachtingen van PostNL hebben we getoetst via twee controles, zie onderstaande tekstbox. De toetsing heeft geen aanleiding gegeven om de door PostNL gepresenteerde verwachtingen te corrigeren.

Toetsing van verwachtingen rondom de UPD

Om de door PostNL aangeleverde verwachtingen rondom de UPD te toetsen, hebben we twee controles uitgevoerd. Ten eerste hebben we een *interne controle* op de cijfers uitgevoerd. Hierbij hebben we de verwachtingen ten aanzien van de toekomst vergeleken met de ontwikkelingen uit het verleden en de in het verleden door PostNL gecommuniceerde toekomstverwachtingen, waarbij we tevens rekening hebben gehouden met het (veranderende) business model van PostNL. Daarnaast is er ook een *externe controle* uitgevoerd, waarbij de verwachtingen van PostNL zijn vergeleken met verwachtingen van sectorexperts en andere partijen.

De volumeontwikkeling blijkt in redelijke mate overeen te komen met de historische trend, waarin een jaarlijks versterkte daling van volumes te constateren is. Bovendien is er een aanzienlijke overeenkomst tussen de verwachtingen van PostNL en Sandd met betrekking tot de ontwikkeling van de UPD-volumes.

De tariefontwikkeling laat een trendbreuk zien ten opzichte van het verleden in de zin dat er een meer dan in het verleden gemiddelde stijging van de tarieven wordt voorzien. Hierbij zijn twee mogelijke beperkingen: tariefregulering en concurrentiedruk. Op basis van de postregeling mag het tarief gemiddeld met de consumentenprijsindex worden aangepast. Aan de andere kant heeft PostNL bij de vaststelling van de nieuwe starttarieven door OPTA voor 2012 niet de volledige tariefruimte benut, waardoor er nog wat extra ruimte voor de komende jaren beschikbaar is. De aanwezige ruimte lijkt in redelijke mate voldoende om de gemodelleerde tariefontwikkeling te realiseren. Ook concurrentie lijkt geen beperking te vormen voor de benodigde prijsstijgingen. Enerzijds vindt de concurrentie voornamelijk plaats op poststromen buiten de UPD en bovendien zijn er duidelijke tekenen dat de prijzenoorlog die de afgelopen jaren in Nederland heeft plaatsgevonden ten einde loopt en de prijzen in de komende jaren zullen stijgen.

Tot slot zijn de effecten van de kostenbesparingsplannen (Masterplannen 3) die momenteel binnen PostNL worden uitgevoerd gereflecteerd in de verwachtingen ten aanzien van de ontwikkelingen van de kosten van de UPD voor de komende jaren.

Gevolgen

Zoals uit Figuur 4 blijkt, wordt er verdere daling van het UPD-volume verwacht. Ook de opbrengsten van de UPD dalen, maar minder hard dan de volumes dankzij een stijging van de tarieven in de komende jaren en ten gevolge van het zogenaamde mix-effect (de volumes van goedkopere producten dalen gemiddeld sneller dan de volumes van duurdere producten).¹⁵

Een belangrijke constatering is dat, volgens de verwachtingen zoals gepresenteerd in figuur 4, de kosten in de komende jaren harder dalen dan de opbrengsten. Dit is het resultaat van een

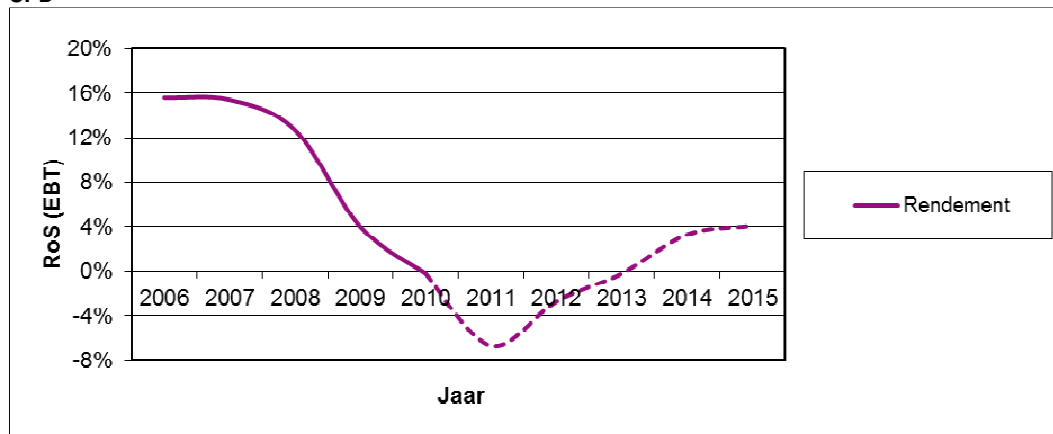
¹⁴ Deze 15% bestaat uit 6% eenmalige verhoging in 2012 en 2% per jaar over een periode van 4 jaar (2012-2015).

¹⁵ Ter illustratie van het mix-effect: de studie van WIK (2011) laat zien dat de verwachte volumes van nationale poststromen een aanzienlijk sterkere daling laten zien dan de volumes van internationale poststromen. Aangezien de gemiddelde prijs van nationale poststromen lager is dan de gemiddelde prijs van internationale poststromen, zal de gemiddelde prijs per poststuk in de UPD stijgen.

grootschalige reorganisatie die binnen PostNL aan de gang is. Deze reorganisatie richt zich op het verder centraliseren van de postsortering en het invoeren van een zogenaamd piek-dal bezorgmodel waarin een deel van de zakelijke poststromen nog maar drie keer in de week worden bezorgd. In dit model wordt de traditionele (fulltime) postbode vervangen door (veelal parttime) postbezorgers die al voorgesorteerde post bezorgen tegen een salaris dat net iets boven het minimum loon ligt.

Dankzij de sterk dalende kosten en de minder sterk dalende opbrengsten zal het rendement van de UPD in de komende periode een (beperkt) herstel laten zien. De onderstaande figuur geeft de verwachtingen ten aanzien van het rendement voor de komende jaren weer.

Figuur 5 Overzicht historisch en verwacht toekomstig verloop rendement (*Return on Sales*) op de UPD



Zoals uit Figuur 5 blijkt, zal het rendement op de UPD na een sterk negatief cijfer in 2011 en 2012 na die periode weer herstellen. Het gemiddelde rendement in de periode 2011-2015 ligt op ongeveer 0%. In andere woorden: de inkomsten van de UPD liggen gemiddeld genomen op het niveau van de aan de UPD gealloceerde kosten.

Bovendien ligt het feitelijk rendement in 2015 onder het niveau van het normatief rendement dat bij de hernieuwde vaststelling van de tarieven voor de UPD door OPTA rond 2015 wordt gehanteerd. Bij de periodieke vaststelling van tarieven dient OPTA tarieven vast te stellen die de universele dienst-verlener in staat stellen om een normatief rendement te realiseren. Aangezien het feitelijk gerealiseerde rendement naar verwachting aanzienlijk onder het normatieve rendement ligt, heeft dat tot gevolg dat OPTA een forse tariefstijging zal moeten toestaan.

3 Scenario's

Zoals in het vorige hoofdstuk is beschreven vindt er volgens verwachting enig herstel van het rendement op de UPD plaats in de komende jaren. Het behouden van de huidige ruime UPD vereist wel sterke tariefstijgingen. Een alternatief voor de tariefstijgingen is een vermindering van de kosten van de UPD door het verminderen van de omvang van de UPD-verplichting zoals genoemd in artikel 16 Postwet. Hierbij moet het Europese wettelijke kader, zie tabel 1, worden gerespecteerd. In het licht van de veranderende opvattingen van de consument ten aanzien van het belang en de vorm van de UPD is aanpassing van de UPD-verplichting volgens Ecorys een zeker te overwegen mogelijkheid.

In dit hoofdstuk kijken we naar concrete aanpassingsmogelijkheden van de UPD-verplichting die besparing van kosten met zich meebrengen. In het volgende hoofdstuk kijken we naar een breder palet van maatregelen die op termijn mogelijk of nodig kunnen zijn om de UPD betaalbaar te kunnen houden.

3.1 Scenario's

Om de effecten van afslanking van de UPD in kaart te brengen analyseren we verschillende scenario's voor aanpassing van de UPD. Het basisscenario bestaat uit een ongewijzigde UPD-verplichting. Hiernaast is een aantal alternatieve scenario's geformuleerd. Bij het identificeren van deze alternatieve scenario's moet rekening worden gehouden waar vermindering van de UPD-verplichting ook werkelijk leidt tot effectieve kostenbesparingen. Kostenbesparingen die een groter verlies aan opbrengsten met zich meebrengen leiden per saldo tot een verdere daling van het rendement en zijn dus niet relevant.

In totaal heeft PostNL drie gebieden geïdentificeerd waar vermindering van de kosten van de UPD kan plaatsvinden door vermindering van de UPD-verplichting:

- het aantal haal- en bezorgdagen, in het bijzonder de bezorging aan huisadressen op de maandag;
- het netwerk van brievenbussen, in het bijzonder gaat het om het verminderen van het aantal brievenbussen en het primair plaatsen van brievenbussen op plaatsen waar veel mensen komen (zoals bij winkelcentra) in plaats van in de woonwijken; en
- het netwerk van postvestigingen; in het bijzonder het gestelde minimum aantal postvestigingen en de onevenwichtige verdeling over stedelijke en landelijke gebieden in termen van aantal bediende personen en omzet per vestiging.

Aan de hand van de geïdentificeerde gebieden hebben we de volgende vijf scenario's vastgesteld, namelijk:

1. Ongewijzigde UPD-verplichting;
2. Aangepaste UPD-verplichting – verandering in het aantal haal- en bezorgdagen;
3. Aangepaste UPD-verplichting – verandering in de hoeveelheid en spreiding van brievenbussen;
4. Aangepaste UPD-verplichting – verandering in hoeveelheid en spreiding van postvestigingen;
5. Aangepaste UPD-verplichting – alle veranderingen van scenario's 2, 3 en 4 gezamenlijk.

Scenario 1 gaat uit van voortzetting van de UPD-verplichting in zijn huidige vorm.

In scenario 2 wordt de verplichting om op zes dagen per week te bezorgen aangepast. De volumes die op de maandag op huisadressen moeten worden bezorgd zijn zodanig laag dat de kosten niet opwegen tegen de opbrengsten. De kern van scenario 2 bestaat uit het vervallen van de maandagbezorging aan huishoudens. De afbouw van de maandagbezorging zou plaatsvinden in 2013. Dit zou een jaarlijkse besparing van € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar vanaf 2014 opleveren.¹⁶ Voor post die in postbussen wordt besteld is gegeven het postvolume het aantal bezorgadressen voldoende laag dat bezorging in postbussen op de maandag vooralsnog bedrijfseconomisch voldoende verantwoord zou zijn. De collectie van post op de zondag zou daarom in stand blijven omdat een deel van deze post naar postbusnummers en antwoordnummers wordt gestuurd.

Bij afschaffing van de maandagbezorging aan huishoudens doet zich mogelijk een probleem voor met betrekking tot rouwpost. Bezorging van deze poststroom, die bezorging op korte termijn vereist, is maatschappelijk bekeken zodanig van belang dat bezorging van rouwpost op maandag wenselijk blijft. Voor rouwpost, die ook nu al een aparte behandeling krijgt, wordt in dit scenario een aparte faciliteit in stand gehouden zodat bezorging van rouwpost op de maandag aan huishoudens mogelijk blijft. De kosten van deze faciliteit bedragen € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar.

Scenario 3 betreft het terugbrengen van het aantal brievenbussen. Momenteel zijn er in Nederland als gevolg van de eisen onder de UPD ongeveer 18.000 tot 19.000 brievenbussen. De kern van scenario 3 bestaat uit vermindering van het aantal brievenbussen naar 8.200 en het primair plaatsen van brievenbussen op plaatsen waar veel mensen komen (zoals bij winkelcentra) in plaats van voornamelijk in woonwijken. Bij dit aantal van 8.200 brievenbussen is de besparing op kosten van de UPD maximaal, omdat hierbij een optimale balans wordt gevonden tussen behoud van postvolumes en besparing van kosten voor brievenbussen. Deze afbouw en herplaatsing van de brievenbussen zou plaatsvinden tussen 2013 en 2017. De uiteindelijke besparing in 2017 zou € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar bedragen. Juridisch kan een dergelijke optimalisatie mogelijk worden gemaakt door de eis met betrekking tot de maximale afstand tot een brievenbus binnen woonkernen te verhogen van 500 meter naar 1000 meter.

Optimalisatie van het netwerk van brievenbussen kan echter een probleem vormen voor een van de kwetsbare groepen gebruikers, namelijk de ouderen. Om aan de mogelijke problemen van die groep tegemoet te komen zouden in het scenario een extra aantal van 800 brievenbussen worden geplaatst bij bejaardentehuizen en andere voor deze doelgroep belangrijke plaatsen. De kosten van deze extra bussen zouden op jaarbasis € [bedrijfsvertrouwelijk] bedragen.

In scenario 4 wordt het effect van het sluiten van onrendabele postvestigingen bekeken. Momenteel zijn er ongeveer 2200 volwaardige postvestigingen in de zin van de Postwet en 300 vestigingen waar wel posthandelingen kunnen worden uitgevoerd, maar die niet als postvestiging gelden in het kader van de Postwet.¹⁷ Hiervan zijn er ongeveer 1000 bedrijfseconomisch niet rendabel in termen van opbrengsten per vestiging in vergelijking met kosten per vestiging.¹⁸ In scenario 4 wordt

¹⁶ De huidige omvang van de kosten van de overservice ten aanzien van de maandagbezorging bedraagt € [bedrijfsvertrouwelijk]. Dankzij realisatie van kostenbesparingsmaatregelen (Masterplannen 3) daalt dit bedrag tot € [bedrijfsvertrouwelijk] in 2013.

¹⁷ Ter vergelijking: het aantal apotheken in Nederland bedraagt 1971, het aantal huisartsenpraktijken 3269 en het aantal bankvestigingen van ABN-Amro, ING en de Rabobank 500 tot 1000 per bank. Bron: PostNL, Benchmark en toekomstvisie postvestigingen- en brievenbusnetwerk.

¹⁸ Het criterium om te bepalen of een vestiging bedrijfseconomisch rendabel is, is niet direct gebaseerd op het in de Postregeling artikel 4, derde lid onderdeel b genoemde bedrag van € 11.500 euro per jaar, maar betreft een zelfstandige analyse van de kosten en opbrengsten van de betreffende vestiging. Zo zullen voor een postvestiging op een dure locatie, zoals de binnenstad van een grote stad, de huisvestingskosten aanzienlijk hoger liggen dan de huisvestingskosten voor

uitgegaan van een vermindering van het totaal aantal postvestigingen van 2500 naar 1500. Afbouw vindt, evenals bij de brievenbussen, plaats over de periode 2013-2017. Uiteindelijk zou deze vermindering in 2017 een besparing van € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar opleveren.

Scenario 5 betreft de som van de maatregelen opgenomen in scenario's 2, 3 en 4. Het totale besparingspotentieel bedraagt ca. € 40 miljoen, waarvan de maandagbezorging meer dan 50% van het totale besparingspotentieel vertegenwoordigt.

De in deze paragraaf genoemde aantallen en bedragen zijn afkomstig van analyses van PostNL. Ecorys acht de resultaten van deze analyses aannemelijk en heeft geen aanleiding gezien tot een gedetailleerd onderzoek van de onderliggende analyses.

3.2 Analyse

Voor analyse van de scenario's is een rekenmodel ontwikkeld. Met dit model is een tweetal analyses per scenario uitgevoerd. Ten eerste is de ontwikkeling van het rendement op de UPD geanalyseerd. Daarnaast is berekend wat de verwachte gemiddelde prijsstijging van de postproducten in 2016 zou moeten zijn in het kader van een hernieuwde vaststelling van UPD-tarieven door OPTA. Vanwege de verschillende prijsgevoeligheid van de UPD-producten zal de gemiddelde prijsstijging van de UPD-producten verschillend uitwerken voor de diverse individuele UPD-producten.

Het model kent enkele beperkingen. Ten eerste zijn er geen overgangskosten meegenomen, bijvoorbeeld voor de verplaatsing van de brievenbussen. Deze kosten hebben een eenmalig karakter en beïnvloeden het structurele resultaat op de langere termijn niet.

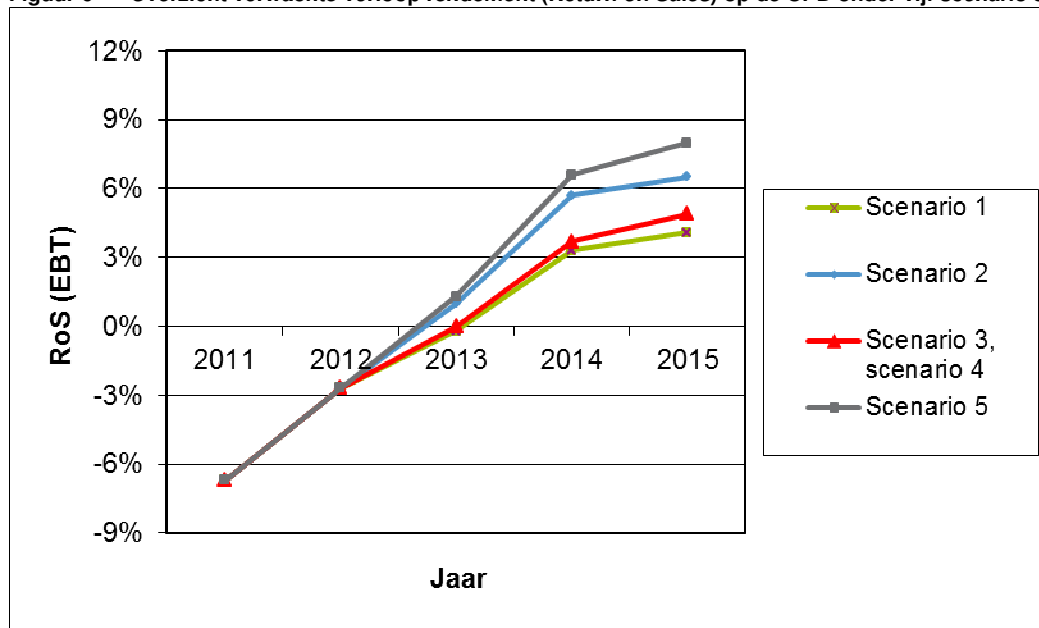
Daarnaast is bij de modellering aangenomen dat de veronderstelde verandering van de UPD-verplichting niet van invloed is op de volumes binnen de UPD. Volgens Ecorys is dit geen onredelijke veronderstelling voor de modellering en heeft dit geen significante invloed op de resultaten. Indien verandering van de UPD-verplichting wel zou leiden tot vraaguitval, pakken de resultaten van de scenario's iets negatiever uit: het rendement op de UPD wordt iets lager en de bij vaststelling van de starttarieven zou OPTA hogere prijsstijging moeten toestaan.

3.3 Resultaten

Onderstaande figuur geeft de resultaten van de diverse scenario's op het rendement van de UPD weer.

een postvestiging in een dorp. Hierdoor is de benodigde omzet voor een rendabele business case voor de eerstgenoemde vestiging hoger dan voor de tweede vestiging.

Figuur 6 Overzicht verwachte verloop rendement (*Return on Sales*) op de UPD onder vijf scenario's



Zoals uit de figuur blijkt is de verwachting dat bij succesvolle implementatie van de kostenbesparingen die door PostNL zijn aangekondigd (Masterplannen 3), een beperkt herstel van het UPD-rendement tot circa 4% in 2015 mogelijk is in het scenario "geen aanpassing van de UPD" (scenario 1).

Omdat voor alle scenario's geldt dat de besparingen pas op termijn kunnen worden gerealiseerd, is in alle scenario's het rendement voor de eerste jaren identiek. De verschillen gaan zich voordoen vanaf 2013. Vooral scenario 2, het vervallen van de maandagbezorging, en scenario 5, welke ook het vervallen van de maandagbezorging bevat, laten een relatief snel herstel van het rendement zien. De reden hiervoor is de omvangrijke besparing die kan worden gerealiseerd en de korte termijn waarop die besparing kan worden gerealiseerd. Scenario 3, vermindering van het brievenbussennetwerk, en scenario 4, vermindering van het netwerk van postvestigingen, leiden tot een minder snel en minder krachtig herstel dan scenario 2.

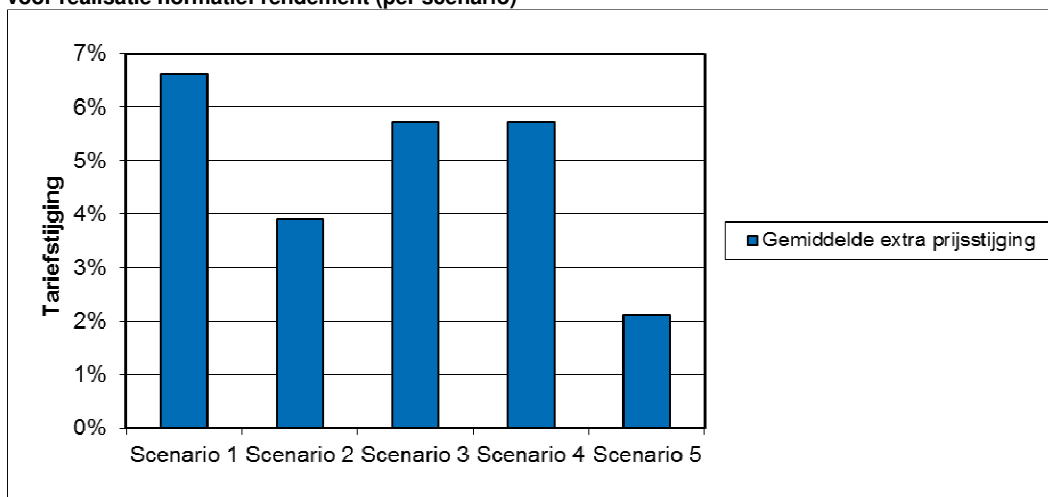
Van belang is op te merken dat elk van de scenario's, dus ook het meest omvattende scenario 5, niet leidt tot een rendementsniveau op of boven het niveau van het normatieve rendement voor de UPD (10%).

Verwachte tariefsverhoging - algemeen

In elk van de scenario's zal het, behoudens aanvullende mogelijkheden om verdere kostenbesparingen te realiseren, waarschijnlijk zijn dat OPTA conform de wettelijke regeling aanvullende tariefverhoging per 2016 moet toestaan aan PostNL om het normatieve rendement op de UPD te kunnen realiseren.

In de onderstaande figuur is aangegeven hoeveel de verwachte gemiddelde stijging van UPD-producten per 2016 onder de verschillende scenario's moet zijn om op een normrendement van 10% uit te komen.

Figuur 7 Benodigde extra prijsstijging, exclusief inflatiecorrectie, in 2016 bij vaststelling starttarieven voor realisatie normatief rendement (per scenario)



Zoals uit de bovenstaande figuur blijkt, zal OPTA naar verwachting per 2016 – in aanvulling op de gemodelleerde eenmalige tariefstijging in 2012 en de jaarlijkse inflatiecorrectie in de jaren daarna – zonder wijzigingen in de UPD-verplichting een eenmalig aanvullende tariefsverhoging van gemiddeld 6,5% exclusief inflatiecorrectie voor de gehele UPD moeten toestaan conform de wettelijke regelingen waarin de starttarieven worden vastgesteld op basis van een normrendement van 10%. In scenario 2 ligt dit cijfer op iets minder dan 4%, terwijl onder scenario 5 de verwachte tariefstijging rond 2% ligt.

In de jaren voorafgaand aan 2016 zal er ook nog een stijging van tarieven plaatsvinden als gevolg van inflatiecorrectie en de hernieuwde vaststelling van starttarieven door OPTA per 2010. De totale prijsstijging voor scenario 1 in de periode 2011-2016 wordt door Ecorys geschat op bijna 25%, namelijk ongeveer 15% stijging in de periode 2011-2015 plus een aanvullende 6,5% bij de hernieuwde vaststelling van starttarieven plus 2% inflatiecorrectie in 2016.

Verwachte tariefsverhoging – naar individuele producten

Bij de analyse over de gemiddelde tariefstijgingen van de UPD moet worden opgemerkt dat er diverse producten binnen de UPD aanwezig zijn en dat elk van deze producten een verschillende mate van concurrentiedruk en prijselasticiteit kent. Bij sommige producten zal een prijsstijging tot een grotere vraaguitval leiden dan bij andere producten. Dat betekent dat er ook een verschil is in de mate waarin prijsstijgingen kunnen worden doorgevoerd. Voor sommige producten zal de aan de markt door te berekenen prijsstijging lager dan gemiddeld zijn. Dit kan zowel gelegen zijn in dreiging van concurrentie (bijvoorbeeld als concurrenten geprikkeld worden door zeer hoge tarieven om ook UPD-producten aan te bieden), in substitutie-effecten (bijvoorbeeld als zakelijke verzenders vanwege de prijs besluiten losse post bundelen om te profiteren van bulk mail-tarieven) als in internationale regelingen (de omvang van eindkosten van internationale uitgaande post is slechts in beperkte mate te beïnvloeden door PostNL). Ter compensatie dient voor andere producten de prijsstijging dus bovengemiddeld te zijn.

Binnen het wettelijk kader van de tariefregulering heeft PostNL de mogelijkheid om toegestane tariefsverhoging meer bij sommige producten neer te leggen en minder bij andere producten. In de keuze voor welke producten de tarieven meer of minder worden verhoogd is PostNL vrij, zolang de gemiddelde verhoging van alle producten maar voldoet aan de maximaal toegestane tariefruimte door OPTA.

UPD-verplichting en maatschappelijke welvaart

Vanuit een economisch maatschappelijk perspectief wordt afbouw van 'onnodige UPD-verplichtingen' als wenselijk beschouwd. Immers, ontplooide activiteiten waarvoor een te lage maatschappelijke bereidheid om te betalen tegenover staat staan gelijk aan welvaartsverliezen. Omgekeerd levert vermindering van dergelijke activiteiten tot een welvaartswinst.

De baten van deze welvaartswinst komen op korte termijn – vanaf het moment dat de kostenbesparing heeft plaatsgevonden tot het daarop eerstvolgende moment dat nieuwe startarieven worden vastgesteld – terecht bij PostNL. Op het moment van hernieuwde vaststelling van tarieven komen de baten, in de vorm van lagere stijgingen van de UPD-tarieven, ten goede aan de consument.

4 De UPD op langere termijn

In het voorgaande hoofdstuk is beschreven hoe de ontwikkelingen rondom de UPD gevolgen hebben voor de toekomstige tarieven en hoe een andere invulling van de UPD-verplichting de benodigde tariefsstijgingen kunnen beperken. Ondanks aanzienlijke kostenbesparingsmaatregelen binnen PostNL zijn tariefsstijgingen nodig, ook in het geval van aanvullende kostenbesparingen door vermindering van de UPD-verplichting. Deze trend zal zich in de toekomst blijven voortzetten en de UPD zal een punt van aandacht blijven. Immers, de daling van postvolumes zal in de toekomst verder doorzetten. Ondertussen kunnen de kosten voor het in stand houden van het netwerk niet proportioneel meebewegen. Deze ontwikkelingen zullen leiden tot een verdere druk op het rendement op de UPD en naar verwachting omvangrijke stijging van tarieven, tenzij alternatieve vormen van kostenbesparing worden gevonden. De vraag is wat deze alternatieven zijn, welke kostenbesparingen ermee kunnen worden gerealiseerd en welke impact het heeft op het voorzien in behoeften van de consument. In dit hoofdstuk gaan we hier nader op in.

Voordat we ingaan op de specifieke mogelijkheden voor kostenbesparing naast de scenario's zoals in het vorige hoofdstuk besproken, werpen we eerst een algemene blik op de regulering van de universele dienst.

4.1 Regulering van de UPD

Zoals beschreven in hoofdstuk 2 laat de Europese Postrichtlijn relatief veel ruimte aan Lidstaten om invulling te geven aan de UPD. De Richtlijn geeft slechts enkele minimumeisen die in sommige gevallen, bijvoorbeeld ten aanzien van het netwerk, zijn verwoord als ingevuld door algemene aanwijzingen in plaats van concrete eisen. Een eventuele invulling van de eisen aan het netwerk wordt aan de Lidstaten overgelaten. Het voordeel van het formuleren van algemene aanwijzingen in plaats van specifieke eisen is dat elke Lidstaat, afhankelijk van de lokale omstandigheden, de meest toepasselijke invulling kan kiezen.

Daar waar in diverse Europese landen details rondom de invulling van de UPD in lagere regelgeving is neergelegd, zijn deze uitwerkingen in Nederland in de Postwet zelf opgenomen. Eventuele aanpassingen van de invulling van de UPD kunnen enkel worden gerealiseerd via wetwijzigingen. Deze nemen normaal meer tijd in beslag dan wijzigingen van lagere regelgeving. Dit betekent dat de snelheid waarmee benodigde aanpassingen kunnen worden doorgevoerd aanzienlijk beperkt is. Dit kan tot spanningen leiden met de levensvatbaarheid van de UPD, welke sterk gerelateerd is met de ontwikkelingen op de postmarkt en die vaak vragen om veranderingen op korte termijn.

De in de Postrichtlijn gekozen flexibele insteek ten aanzien van de UPD-verplichtingen in de vorm van open normen kan ruimte bieden aan UPD-verleners om zelf te kiezen hoe aan de diverse behoeften van de consument het beste tegemoet te komen, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de ontwikkelingen op de markt. Aandachtspunt hierbij is de wijze waarop het toezicht op de open normen door de toezichthouder, in Nederland door OPTA, kan worden geoperationaliseerd. Vaak wordt er gekozen voor invulling van de open normen aan de hand van leidraden. Als alternatief kan, in lijn met andere Europese landen, worden gekozen door invulling via lagere regelgeving. Zowel bij het gebruik van leidraden als bij lagere wetgeving is de benodigde tijd voor aanpassing van de UPD-eisen korter dan in het geval van verankering van de specifieke

invulling van de UPD-verplichting in wetgeving. Gezien de verwachte toekomstige druk op de UPD en de noodzaak tot regelmatige aanpassingen van de UPD-verplichting als reactie op de toekomstige veranderingen in de postmarkt, verwacht Ecorys dat tijdige aanpassing van de UPD-verplichting in de toekomst steeds belangrijker zal worden. Daarom adviseren wij om de specifieke invulling van de UPD-verplichting in lagere regelgeving op te nemen, waarbij al dan niet gebruik kan worden gemaakt van open normen.

4.2 Beoordelingskader voor mogelijke aanpassingen van de UPD

De universele postdienst bevat een aantal algemene maatschappelijke eisen. Zo dient de UPD onder andere betaalbaar, toegankelijk en waar mogelijk uniform te zijn. Deze normen betreffen open normen. Er bestaan geen specifieke criteria voor de invulling van dergelijke normen. Desondanks is het in het kader van de beoordeling van aanpassingen van de UPD van belang om in overweging te nemen welke invloeden de aanpassingen hebben op de genoemde criteria.

Naast de maatschappelijke impact dient rekening te worden gehouden met de bedrijfseconomische impact. Immers, het doel van eventuele aanpassingen is om stijgingen van de tarieven te beperken door kostenbesparingen te realiseren. Het is dus ook in dat kader van belang om te weten wat de invloed van aanpassing is op het volume en het rendement van de UPD.

In het kader van deze doorkijk van de UPD op de langere termijn onderzoekt Ecorys diverse oplossingsrichtingen en beoordeelt deze op de hiervoor genoemde maatschappelijke en bedrijfseconomische criteria. Voor de oplossingsrichtingen wordt aangesloten bij de dimensies van de UPD zoals aangegeven in tabel 1, namelijk: productrange, netwerk, kwaliteit en daarnaast als extra mogelijkheid tariefstelling. In het bijzonder proberen we zoveel mogelijk invulling aan de mogelijke aanpassingen te geven door aan te sluiten bij bestaande situaties in andere Europese landen. Dit heeft als voordeel dat de oplossingsrichtingen in de praktijk al voorkomen en de praktische werkbaarheid is bewezen. Bovendien wordt op deze wijze gegarandeerd dat de gekozen oplossingsrichtingen binnen het Europese regelgevend raamwerk passen. Aanpassing van het Nederlands regelgevend kader is wel nodig.

Omdat de in dit hoofdstuk beschreven mogelijke aanpassingen, in tegenstelling tot de scenario's in het vorige hoofdstuk, nog geen cijfermatige onderbouwing kennen, heeft de beoordeling van de mogelijke aanpassingen in dit hoofdstuk een kwalitatief karakter.

4.3 Alternatieven voor kostenbesparing en beoordeling

Productrange

Ten aanzien van productrange bestaan er weinig realistische alternatieven. De (voor het gevoel tegenstrijdige) situatie doet zich hier voor dat een beperking van de productrange, wat normaal vermindering van kosten met zich meebrengt, voor de UPD juist leidt tot een verslechtering van het rendement. Immers, de opbrengsten van de UPD zullen dalen door de verkleining van de productrange terwijl de kosten, die voornamelijk worden gedreven door het netwerk dat in stand moet worden gehouden ondanks de omvang van de UPD-volumes, nauwelijks dalen.¹⁹ Vanuit het

¹⁹ Bij verkleining van de productrange wordt specifiek bedoeld dat sommige productgroepen niet meer onder de UPD vallen. Verandering van de productrange door het samenvoegen van gewichtsklassen leidt niet tot verandering van het UPD-volume. Het effect van een dergelijke operatie op de omzet van de UPD is afhankelijk van de specifieke details van de samengevoegde productklassen.

oogpunt van verbetering van het rendement op de UPD zou een verbreding van de UPD-range wenselijk zijn. Dit lijkt maatschappelijk echter ongewenst omdat de markt al voorziet in producten buiten de UPD en er geen maatschappelijke grond is om leveringsverplichtingen op te leggen voor producten die al worden aangeboden.

Kwaliteit / overkomstduur

Dagelijkse collectie en bezorging zijn momenteel nog een verplichting onder de Postrichtlijn. Het is echter mogelijk om kostenbesparingen te realiseren door enige concentratie aan te brengen in de bezorgvolumes voor de UPD. Dit kan bijvoorbeeld plaatsvinden door binnen de UPD een 48+uursproduct aan te bieden naast het verplichte 24-uurs-UPD-product. Een verdere verschuiving van de 24-uurs- naar 48+uurservice in het zakelijk segment kan dit urgent maken.

Een aanbod van twee producten met een verschillend tijds kader, meestal aangeduid met 1st class / 2nd class of premium product / economy product, biedt de UPD-verlener de mogelijkheid om de bezorging meer dan nu mogelijk is op bepaalde dagen in de week te concentreren. De hiermee samenhangende schaalvoordelen wegen ruim op tegen de schaalnadelen van de afgenomen volumes op de dagen waarop geen concentratie van poststromen plaats vindt. Een dergelijke concentratie van UPD-volumes zou goed passen in het door PostNL voorziene driedaags-bezorgmodel.

Netwerk

Ten aanzien van het netwerk kan gedacht worden aan een alternatieve invulling van het collectie- en bezorgnetwerk ten opzichte van de traditionele postkantoren en postvestigingen of het netwerk van brievenbussen. Een voorbeeld van een dergelijke alternatieve invulling is het gebruik van onbemande afhaalpunten voor pakketten, zoals in Duitsland en Finland al plaatsvindt. In plaats van bezorging van pakketten aan huis of de mogelijkheid om pakketten af te halen bij een postvestiging krijgt de ontvanger een code waarmee het pakket bij het onbemande afhaalpunt kan worden opgehaald. Voor de ontvanger heeft dit onder andere als voordeel dat hij of zij niet langer gebonden is aan de bezorgtijden van de postbode of de openingstijden van de postvestiging.

Beoordeling

In de onderstaande tabel is de kwalitatieve beoordeling van de verschillende alternatieven langs de gegeven dimensies van het beoordelingskader gegeven.

Tabel 4 Beoordeling van alternatieven voor kostenbesparing

Alternatief	Maatschappelijk			Bedrijfseconomisch	
	Betaalbaar	Toegankelijk	Uniform	Volume	Rendement
Productrange	N.v.t.				
Kwaliteit / ovk.duur	+/-	=	=	(+)	+
Netwerk	=	+/-	=	=	+

Zoals uit bovenstaande tabel blijkt, leveren beide type alternatieven een positieve bijdrage aan de rendementsontwikkeling en hiermee aan de betaalbaarheid van de UPD. Op de andere criteria scoren de alternatieven echter verschillend.

Aanpassingen rondom de overkomstduur, door bijvoorbeeld introductie van een extra 48+uursproduct, heeft een gemengde invloed op de betaalbaarheid van de postdienst. De prijs van het 24-uursproduct zal stijgen in vergelijking met de situatie waar er geen 48+uurs product wordt aangeboden. Immers, vanwege de schaalnadelen stijgen de kosten per poststuk wat wordt vertaald in hogere tarieven. Aan de andere kant staat hier tegenover dat het 48+uursproduct vanwege schaalvoordelen juist goedkoper is dat een poststuk dat onder een uniform 24-uurservice wordt

aangeboden. Bovendien krijgt de consument meer keuze met een ruimer aanbod aan overkomstduur: hij of zij kan zelf een afweging maken tussen prijs en gewenste overkomstduur: goedkoop en bezorgd in twee of drie dagen, of duurder en bezorgd de volgende dag. Naast invloed op betaalbaarheid heeft introductie van een 48-uursproduct een mogelijke (en waarschijnlijk positieve) invloed op de postvolumes, aangezien meer consumenten toegang krijgen tot een goedkoper postproduct.

Veranderingen in het netwerk, zoals introductie van onbemande afhaalpunten, grijpt voornamelijk in op de toegankelijkheid van postdiensten. Voor ontvangers is het voordeel van deze onbemande punten gelegen in de ruimere tijden waarop een pakket kan worden afgehaald. Dit scoort positief op toegankelijkheid. Een aandachtspunt hierbij is wel de impact van deze wijzigingen op kwetsbare groepen in de samenleving, zoals ouderen. Deze groepen kunnen mogelijk problemen ervaren met dit soort alternatieven. Voor hen zou de toegankelijkheid dus mogelijk verminderen.

Alternatieven in de perceptie van de consument

Naast de maatschappelijke en bedrijfseconomische voordelen die verbonden zijn met een alternatieve invulling van de UPD is het van belang om de voorkeur van de consument in de afweging tussen alternatieven te betrekken. In een onderzoek van Intomart GfK (2011) zijn de voorkeuren van de particulieren en MKB-ers ten aanzien van de UPD in kaart gebracht.

In onderstaande tabel worden verschillende aanpassingsmogelijkheden voor de UPD - zowel de scenario's van hoofdstuk 3 als de alternatieve beschreven in dit hoofdstuk - besproken aan de hand van informatie uit het recente onderzoek van Intomart GfK.

Tabel 5 Oordeel van de consument over scenario's en alternatieven

Scenario of alternatief	Oordeel consument
Scenario 2 – Vervallen van de maandagbezorging	86% van de particulieren en 84% van de MKB-ers heeft geen bezwaren tegen minder dan 6 bezorgdagen; 50% van de particulieren ziet bij het vervallen van een bezorgdag bij voorkeur de maandag vervallen, MKB-ers hebben een voorkeur voor het vervallen van de zaterdag (49%) of de maandag (35%).
Scenario 3 – Verandering van het aantal en de locatie van brievenbussen	51% van de particulieren geeft aan dat verdubbeling van de afstand tot de brievenbus geen effect op het gedrag heeft. Een aanvullende 23% geeft als enige consequentie dat de post dan langer wordt opgespaard; 60% van de particulieren zouden het acceptabel vinden wanneer brievenbussen geplaatst worden op plaatsen waar inwoners geregeld komen.
Scenario 4 – Verandering van het netwerk van postvestigingen	54% van de particulieren geeft aan dat verdubbeling van de afstand tot de postvestiging geen effect op het gedrag heeft.
Alternatieven – kwaliteit / overkomstduur	Particulieren achten een 24-uurservice voornamelijk van belang voor rouwkaarten (90%) en zakelijke post (60%). Voor MKB-ers is een 24-uurservice voornamelijk van belang voor rouwpost (87%) en brieven (62%).
Alternatieven – andere opzet van het netwerk	Ongeveer 50% van de particulieren heeft behoefte aan ruimere openingstijden op werkdagen en zaterdag.

Naast deze specifieke vragen heeft Intomart GfK het relatieve belang van de verschillende onderdelen van de UPD in kaart gebracht. De belangrijkste producteigenschap is het tarief, gevolgd door overkomstduur en bezorgfrequentie. Afstand tot postvestiging en brievenbus zijn relatief onbelangrijk in vergelijking met de andere eigenschappen.

5 Het stand-alone UPD-bedrijf

In dit hoofdstuk wordt bekeken wat de kosten van uitvoering van de UPD door een stand-alone-bedrijf zouden zijn. Dit stand-alone-bedrijf zou uitsluitend UPD-diensten aanbieden.

Wij willen vooraf benadrukken dat dit een theoretische exercitie betreft. Bij het werkelijk opzetten van een dergelijk bedrijf dient zich een aantal aandachtspunten aan waar in de huidige analyse van is afgezien.

Ten eerste zou een dergelijk bedrijf moeten worden opgezet en zijn er aanzienlijke investeringen met het opzetten van een nieuw stand-alone UPD-bedrijf gemoeid. Deze kosten zijn in het kader van deze studie niet in kaart gebracht.

Ten tweede is het niet realistisch te veronderstellen dat alle UPD-volumes alleen door dit bedrijf zullen worden verzorgd. Immers, andere postaanbieders staat het vrij om ook 24-uurs producten aan te bieden en PostNL zou zeker doorgaan met het aanbieden van producten en diensten die onder de UPD vallen. Los van de aanloopinvesteringen is een stand-alone UPD-bedrijf dus alleen realistisch als alle UPD-diensten alleen maar door dit bedrijf mogen worden aangeboden, wat een her-monopolisering van een deel van de postmarkt betekent. Dit is niet toegestaan onder de huidige Europese Postrichtlijn. Aan de andere kant is het ook weer niet realistisch te veronderstellen dat een stand-alone UPD-bedrijf zich tot het aanbieden van UPD-diensten zou beperken. Gegeven de synergievoordelen ligt het voor de hand om ook niet-UPD 24-uurs diensten aan te bieden en wellicht zelfs ook diensten buiten het 24-uurs servicekader.

Ten derde is het de vraag hoe het bedrijf eruit zou zien: voor welk business model wordt gekozen met inbegrip van de organisatiestructuur, de functie-indeling van de directie en het personeel en de arbeidsvoorwaarden?

Dit gezegd hebbende kan een analyse van de kosten van een (theoretisch) stand-alone UPD-bedrijf wel degelijk interessante inzichten opleveren. In dit hoofdstuk maken wij hiertoe gebruik van een model dat door PostNL is ontwikkeld en dat door Ecorys is getoetst.

5.1 Uitgangspunten

Om de kosten van een stand-alone UPD-bedrijf te kunnen bepalen moet, bij gebrek aan praktijkvoorbeelden, een aantal uitgangspunten worden vastgesteld waaraan het stand-alone UPD-bedrijf voldoet. Bij het formuleren van de uitgangspunten hebben wij vastgehouden aan een aantal centrale uitgangspunten:

- het aantal haal- en bezorgdagen, in het bijzonder de bezorging aan huisadressen op de maandag;
- Het bedrijf dient te voldoen aan de huidige UPD-verplichtingen;
- Aangezien de analyse een stand-alone UPD-bedrijf betreft, dienen alle invloeden van niet-UPD-diensten te worden verwijderd;
- Omdat een ideaalplaatje wordt geschetst, wordt uitgegaan van een efficiënte inrichting en werkwijze van het bedrijf;
- Als beste benadering van de kosteninschattingen wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de structuur en gegevens van PostNL. De structuur van PostNL is in de exercitie wel aangepast

voor het feit dat alleen UPD-diensten worden aangeboden en de schaal is aangepast aan de volumes binnen de UPD. Het voordeel van deze aanpak is dat de uitkomsten van de berekening kunnen worden vergeleken met de huidige kosten van het aanbieden van de UPD door PostNL.

Deze centrale uitgangspunten zijn vervolgens uitgewerkt in de volgende lijst met meer gedetailleerde uitgangspunten voor de analyse van het stand-alone UPD-bedrijf, zie onderstaande tabel.

Tabel 6 Uitgangspunten voor het stand-alone UPD-bedrijf

Gebied	Uitgangspunt
Commercieel	Het bedrijf voert alle UPD-producten en -diensten, rekening houdend met de huidige wettelijke verplichting.
	Het bedrijf voert geen niet-UPD-producten en -diensten.
	De commerciële organisatie en het hoofdkantoor zijn gebaseerd op de huidige inrichting van PostNL (aangepast aan de beperktere scope en scale).
Organisatie	Alle postvervoersactiviteiten worden zelf uitgevoerd.
	De processen worden zo efficiënt mogelijk uitgevoerd.
	Uitgegaan wordt van de huidige Cao-bepalingen van PostNL.
Algemeen	Uitgangspunt voor de volumes van UPD-producten en -diensten is de realisatie 2010.
	Normatieken zoals bekend bij PostNL.
	Geen opbouw- of transitiekosten.

Deze uitgangspunten zijn verder geconcretiseerd. De invulling van de bovenstaande uitgangspunten is weergegeven in tabel 4.

Tabel 7 Invulling van de uitgangspunten voor het stand-alone UPD-bedrijf

Uitgangspunt	Invulling
<i>Het bedrijf voert alle UPD-producten en -diensten, rekeninghoudend met de daarbij horende wettelijke verplichting</i>	Alle producten die PostNL nu voert die binnen de UPD vallen (Postwet, artikelen 16.1-16.4) worden verkocht en vervoerd. Er is 6 dagen collectie, 6 dagen bestelling en een 24-uurs overkomstduur met 95% betrouwbaarheid. De huidige spreiding van brievenbussen en postvestigingen wordt behouden. Dezelfde productspecificaties zoals PostNL die nu hanteert, worden gebruikt.
<i>Het bedrijf voert geen niet-UPD-producten en -diensten</i>	Er zijn geen haal- en brengritten. Er worden geen postbusabonnementen verstrekt.
<i>De commerciële organisatie en het hoofdkantoor zijn gebaseerd op de huidige inrichting van PostNL (aangepast aan beperkte scope)</i>	De afdelingen van het stand-alone-bedrijf zijn gebaseerd op de huidige structuur van PostNL. De omvang van de afdelingen is geschaald op basis van toepasselijke sleutels. De functieclassificatie en het loonkostenniveau volgen de huidige Cao-bepalingen van PostNL.
<i>Alle postvervoersactiviteiten worden zelf uitgevoerd</i>	Er is geen inkoop bij andere postbedrijven; oftewel, er vindt geen samenloop van UPD-producten met niet-UPD-producten plaats in collectie, sortering en bezorging. Externe inkoop van transport is wel mogelijk.

Uitgangspunt	Invulling
	Postbuspost wordt bezorgd bij de postbusfronten van een ander (post)bedrijf.
<i>De processen worden zo efficiënt mogelijk uitgevoerd</i>	Er is een beperkt aantal businessbalies voor de collectie van partijenpost export.
	Het aantal sorteercentra en voorbereidingskantoren is geoptimaliseerd voor het UPD-volume.
	In de optimale bestelstructuur worden contactstukken en pakketten zoveel mogelijk geïntegreerd in bestellingspost.
	Er vindt decentrale voorbereiding plaats in verband met het benodigde samenvoegen van brieven met contactstukken binnen tijdsaders.
	KNJ-post wordt afgehandeld met behulp van een tijdelijke projectorganisatie.
<i>Uitgegaan wordt van de huidige Cao-bepalingen van PostNL</i>	De functieclassificatie en het loonkostenniveau van het personeel volgen de huidige Cao-bepalingen van PostNL.
	Sortering en bestelling wordt uitgevoerd door postbodes (en niet door postbezorgers).

5.2 Resultaten

Als we de kosten van een stand-alone UPD-bedrijf vergelijken met de kosten van de UPD in een geïntegreerd bedrijf zoals PostNL, constateren we dat de kosten voor de UPD in een stand-alone-bedrijf € [bedrijfsvertrouwelijk] per jaar hoger zijn dan de kosten in een geïntegreerd bedrijf. Deze hogere kosten zijn in belangrijke mate het resultaat van verlies aan synergie-effecten tussen de UPD en de niet-UPD. Door samenvoeging van UPD-post en niet-UPD-post in een geïntegreerd bedrijf, kunnen schaalvoordelen worden gerealiseerd. Deze schaalvoordelen leveren kostenbesparingen op voor zowel de UPD-diensten als de niet-UPD-diensten.²⁰ Het bestaan van schaalvoordelen en de gedeeltelijke toekenning van deze voordelen aan de UPD betekent dat een stand-alone UPD-bedrijf altijd duurder zal zijn dan aanbod van de UPD via een geïntegreerd bedrijf.

Bij uitvoering van de UPD in een stand-alone-bedrijf zouden de hogere kosten leiden tot een daling van het rendement op de UPD in vergelijking met de huidige uitvoering in een geïntegreerd bedrijf. Om tot een redelijk rendement op de UPD te komen, zou een extra stijging van de prijs van producten onder de UPD van ongeveer 20 procent ten opzichte van het tarief in het basisscenario moeten plaatsvinden.

Afwijkingen van het ideaalplaatje

De hierboven gegeven bedragen zijn schattingen op basis van een theoretische berekening. In de praktijk zijn er namelijk omstandigheden die de business-case voor een stand-alone UPD-bedrijf nadelig beïnvloeden.

Zoals boven al is opgemerkt, is allereerst afgezien van opstartkosten voor het nieuwe UPD-bedrijf. Indien een stand-alone UPD-bedrijf zou worden opgestart, zou er aanzienlijke tijd nodig zijn om het

²⁰ De allocatie van deze kostenbesparingen is afhankelijk van het kostentoerekeningssysteem dat wordt gehanteerd voor de UPD.

benodigde personeel en bedrijfsmiddelen te verwerven. Daarnaast moeten ook werkprocedures worden ontwikkeld. Ook kost het tijd om volumes te verwerven.

Het tweede punt sluit aan bij de UPD-volumes. Omdat er geen sprake is van een gereserveerd gebied en het opnieuw invoeren van een gereserveerd gebied niet mogelijk is onder de Europese regelgeving, zijn de postvolumes waar het stand-alone UPD-bedrijf producten en diensten voor aanbiedt, niet het exclusieve domein voor het UPD-bedrijf. Een ander postbedrijf, zoals PostNL, kan concurrerende producten en diensten aanbieden, waarbij het aanbod wordt beperkt tot die producten en diensten die commercieel verantwoord zijn. Het gevolg hiervan is dat de volumes en daarmee de opbrengsten voor het stand-alone UPD-bedrijf aanzienlijk lager worden. Om vervolgens toch een redelijk, en in ieder geval geen negatief rendement op de UPD te kunnen realiseren zijn verdere prijsstijgingen nodig.

Literatuur

- Copenhagen Economics, *Main developments in the postal sector (2008-2010)*, november 2010;
- Ecorys, *Main developments in the postal sector (2006-2008)*, september 2008;
- Intomart GfK (2011), *Onderzoek naar de betekenis, behoeften en belang van post en de postdienstverlening*, maart 2011;
- OPTA (2010), *De Nederlandse Postmarkt in 2008-2009*, Openbare versie, september 2010;
- OPTA (2011), *De Nederlandse Postmarkt in 2010*, Openbare versie, oktober 2011;
- WIK (2011), *Developments in the Dutch Postal Market*, augustus 2011.



Postbus 4175
3006 AD Rotterdam
Nederland

Watermanweg 44
3067 GG Rotterdam
Nederland

T 010 453 88 00
F 010 453 07 68
E netherlands@ecorys.com

W www.ecorys.nl

Sound analysis, inspiring ideas