

Marktordening Post

Onderzoek marktordeningsopties voor de Nederlandse postmarkt





Rapport voor de Autoriteit Consument en Markt – 14 februari 2025
Copyright © 2025 e-Conomics

e-Conomics
Kvk 62556215 | Vestigingsnummer: 000031553885 | BTW: NL001888143B22

Kratonlaan 2 | 2761 SK Zevenhuizen
www.e-economics.eu

Inhoud

Managementsamenvatting	ii
1 Inleiding.....	1
2 Economie van post	3
2.1 Schaalvoordelen	4
2.2 Filler mail	5
2.3 Netwerkconcurrentie	6
2.4 Risico's op en van een monopolie.....	7
3 Alternatieve marktmodellen	9
3.1 Dienstenconcurrentie	9
3.2 Concurrentie <i>op</i> en <i>om</i> productsegmenten.....	10
3.3 Interregionale concurrentie	10
3.4 Intra- en interregionale concurrentie	12
4 Marktordeningstools.....	13
4.1 Regulering van toegang en doorgifte.....	13
4.2 Opsplitsen van bedrijven	14
4.3 Nationaliseren.....	15
4.4 Aanbesteding van specifieke diensten.....	16
4.5 Kwaliteitsregulering	18
4.6 Tarief- en rendementsregulering	20
4.7 Subsidiëren	22
5 Coherente pakketten van marktordeningstools.....	23
5.1 Maatregelen van toepassing in alle pakketten	23
5.2 Aanvullende maatregelen per marktmodel.....	24
6 Beoordeling van de marktordeningspakketten	27
6.1 Beoordelingscriteria.....	27
6.2 Impact van algemene maatregelen	28
6.3 Impact van aanvullende maatregelen per marktmodel	29
6.4 Vergelijkende analyse	39
7 Conclusies en inzichten	42
Annex uitgebreide overzichtstabellen.....	45

Over e-Conomics

e-Conomics, opgericht in 2015, ondersteunt bedrijven, beleidsmakers en toezichthouders op het gebied van mededinging, regulering en de digitale economie. e-Conomics voert beleidsonderzoeken uit voor de publieke sector (ministeries en toezichthouders) en ondersteunt de private sector (bedrijven en advocatenkantoren) bij mededingingszaken en strategie. Zie ook <https://e-conomics.eu/>.

Over ECRI

Het Erasmus Competition & Regulation Institute (ECRI) is een onderzoeksinstituut voor mededingingsbeleid en marktregulering aan de Erasmus Universiteit Rotterdam. Het doel van ECRI is om effectieve, beknopte, begrijpelijke en wetenschappelijk onderbouwde beleidsadviezen op het gebied van mededinging en regulering te geven aan het bedrijfsleven en beleidsmakers in de publieke sector. ECRI voert onderzoek uit voor klanten zoals ministeries, private bedrijven, advocatenkantoren en toezichthouders. De winst in termen van kennis en financiën van onze diensten komt ten goede aan het fundamenteel economisch onderzoek dat wordt uitgevoerd door onze teamleden. Zie ook <https://ecri.nl/>.

Over de auteurs

Nicolai van Gorp (auteur) is oprichter van e-Conomics en mededingingseconoom met meer dan 15 jaar ervaring in regulering van de telecomsector en digitale markten. Hij adviseerde Nederlandse en Belgische bedrijven, leidde grote Europese beleidsonderzoeken en is coauteur van het *Handboek Platformeconomie* (2023). Daarnaast geeft hij lezingen en colleges aan Nyenrode, de BOFEB en in het kader van de vakbekwaamheidsopleiding (PO) van advocaten. Hij treedt regelmatig op als economisch expert bij fusie- en mededingingszaken in diverse sectoren, zoals zorg, brandstoffen, grondstoffen, voeding en media.

Emiel Maasland (auteur) is Managing Director van ECRI en geaffilieerd onderzoeker bij de Erasmus School of Economics. Hij promoveerde in economie aan de Universiteit van Tilburg en specialiseert zich in veilingen en mededingingsbeleid. Zijn onderzoek is gepubliceerd in toonaangevende tijdschriften, zoals het *Journal of Political Economy* en *Games and Economic Behavior*. Met meer dan 20 jaar ervaring in contractonderzoek adviseerde hij wereldwijd overheden over spectrumveilingen en ondersteunde private bedrijven in antitrustzaken.

Prof. dr. Sander Onderstal (Reviewer) is Hoogleraar Strategie & Markten aan de Universiteit van Amsterdam. Zijn onderzoeksinteresse omvat veilingen, industriële organisatie, en experimentele economie. Binnen deze gebieden heeft hij gepubliceerd in internationale tijdschriften zoals het *Journal of Political Economy*, *Journal of Public Economics*, *International Economic Review*, *Games & Economic Behavior* en de *European Economic Review*. Onderstal adviseert ministeries, publieke organisaties, en private partijen op het gebied van marktorde-ning en veilingontwerp.

Begrippenlijst

Begrip	Definitie
Universele Postdienst (UPD)	Wettelijke verplichting om postdiensten aan te bieden die voor iedereen toegankelijk, betaalbaar en van een bepaalde kwaliteit zijn.
CPI-regulering	Prijsregulering waarbij tarieven worden gekoppeld aan de consumentenprijsindex (CPI) om inflatiecorrecties mogelijk te maken.
Consumentenpost	Poststukken die zijn verstuurd door particuliere klanten.
D+X	De bezorgsnelheid van een postdienst die de brieven binnen X dagen bezorgt
Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB)	Een dienst met een publiek belang die door overheden kan worden aanbesteed.
Dienstenconcurrentie	Een monopolie op bezorgen, concurrentie op het ophalen en (voor)sorteren van post.
Doorgifteprijs	Het tarief dat een postbedrijf betaalt om post door een ander bedrijf in een andere regio te laten bezorgen.
Dynamische efficiëntie	Criterium dat beoordeelt in hoeverre maatregelpakketten op de lange termijn voor investeringsprikkelers voor kostenreductie en kwaliteitsverbetering zorgen.
Filler mail	Secundaire post die wordt gebruikt om de bezorgcapaciteit van een bezorgnetwerk optimaal te benutten en de gemiddelde kosten te verlagen. Het kan gaan om zakelijke post die meelift in het UPD-netwerk of brievenpost die meelift in een pakketstroom.
Freerider problemen	Freerider problemen doen zich voor wanneer individuen of organisaties profiteren van inspanningen van anderen zonder er zelf aan bij te dragen. Dit fenomeen kan leiden tot onderproductie (onder-investering) of overgebruik.
Horizontale splitsing	Het opsplitsen van een bedrijf in meerdere entiteiten die geografisch of functioneel gescheiden opereren.
IMR (Inkoopmacht met Regierol)	Onderhandelingsmacht van een dienstenconcurrent (zonder eigen bezorgnetwerk) die aanzienlijke postvolumes collecteert. Hij kan die macht inzetten in onderhandelingen met een bezorgmonopolie. In een competitieve omgeving neemt de IMR toe door de mogelijkheid te onderhandelen met diverse partijen.
Interregionale concurrentie	Marktmodel waarin een land wordt opgedeeld in regio's met elk een eigen bezorgmonopolie, terwijl deze bedrijven nationaal concurreren op het inzamelen van post.
Intra- en interregionale concurrentie (Randstadmodel)	Een combinatie van netwerkconcurrentie in dichtbevolkte gebieden en een monopolie in dunbevolkte gebieden. Bedrijven concurreren nationaal op het inzamelen van post.
LRAIC (Long-Run Average Incremental Cost)	De lange-termijn gemiddelde incrementele kosten beschrijven de kosten die een postbedrijf maakt bij het bezorgen van een extra poststuk op de lange termijn, rekening houdend met alle kosten, zowel vaste als variabele kosten, die gemoeid zijn met de uitbreiding van de bezorgcapaciteit.
Minimale Efficiënte Schaal (MES)	Het minimale volume waarbij de gemiddelde kosten van de productie het laagst zijn.
Netwerkconcurrentie	Concurrentie tussen postbedrijven met elk een eigen bezorgnetwerk.
Netwerkeffecten	De waarde van deelname aan een netwerk neemt voor gebruikers toe naarmate er meer gebruikers zijn.
Regulatory capture	Situatie waarin een gereguleerd bedrijf beleidsmakers beïnvloedt om regelgeving in zijn voordeel aan te passen, vaak ten koste van publieke belangen.
Schaalvoordelen	Kostenbesparingen die ontstaan doordat hogere volumes tot lagere gemiddelde kosten per eenheid leiden.
Statische efficiëntie	Criterium dat beoordeelt in hoeverre maatregelpakketten op de korte termijn voor redelijke prijzen en een betrouwbare postdienstverlening zorgen.
Tarief- en rendementsregulering	Mechanismen om prijzen of winsten van bedrijven te reguleren, bijvoorbeeld door plafonds in te stellen.
Toegangsregulering	Regels die concurrenten toegang geven tot essentiële infrastructuur, zoals het netwerk van een postbedrijf.
Verticale splitsing	Het scheiden van een verticaal geïntegreerd netwerkbedrijf in een netwerkbeheerder en dienstverleningsbedrijf om dienstenconcurrentie te bevorderen.

Managementsamenvatting

Deze samenvatting presenteert de bevindingen van het onderzoek. De onderbouwing daarvan is terug te lezen in het hoofdrapport.

Achtergrond en doel van het onderzoek

De Nederlandse postmarkt staat onder druk door dalende volumes (een afname van 49% in tien jaar), stijgende arbeidskosten (die 80% van de totale kosten uitmaken) en structurele krapte in de arbeidsmarkt. Dit bedreigt de betaalbaarheid en kwaliteit van de Universele Postdienst (UPD). Daarnaast is de concurrentie vrijwel verdwenen na de overname van Sandd door PostNL.

Dit rapport (i.o.v. de ACM) onderzoekt mogelijke marktordeningsopties om publieke belangen, zoals betaalbaarheid en kwaliteit, te waarborgen. Het biedt beleidsmakers een overzicht en beoordeling van marktmodellen en reguleringsinstrumenten, gebaseerd op relevante dossierstukken uit het ACM-onderzoek, wetenschappelijke literatuur, interviews (met sectorexperts en marktpartijen) en internationale ervaringen. De bevindingen in dit rapport zijn complementair aan de inzichten uit de studies die de ACM zelf uitvoert naar gebruikersbehoeften, kosten van de UPD, reikwijdte en kwaliteit van de UPD, en marktontwikkelingen.

Opzet van het onderzoek

De effectiviteit van een maatregel kan alleen beoordeeld worden in samenhang met andere maatregelen en met de werking van het marktmodel waartoe het geheel van maatregelen leidt. De beoordeling betreft dus geen individuele maatregelen of varianten daarvan, maar coherente pakketten van maatregelen die bij verschillende marktmodellen horen. Het rapport vergelijkt deze pakketten, maar wijst geen winnaar aan. De maatregel-pakketten die we onderzoeken zijn ook niet uitputtend omdat er, binnen een pakket, varianten van één maatregel kunnen zijn. We onderzoeken niet elke variant. Het doel van dit rapport is dan ook niet om de overheid te vertellen wat ze moet doen. Het doel is te inspireren en een gestructureerd denkproces op gang te brengen over de toekomst van de Nederlandse postmarkt.

Marktmodellen

We onderscheiden vijf marktmodellen in dit rapport, te weten:

1. **Een gereguleerd monopolie**, waarbij we accepteren dat er op het overgrote deel van de postmarkt geen concurrentie meer mogelijk is. De UPD wordt opgerekt naar het zakelijke segment. De focus is op kostenbesparingen, het beperken van prijsstijgingen, het bewaken van een minimaal kwaliteitsniveau. Verder tracht het model te voorkomen dat de UPD de concurrentie verstoort in de aanpalende pakketmarkt.
2. **Nationale dienstenconcurrentie**, waarbij er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaat naast diverse bedrijven zonder eigen bezorgnetwerk, die zich specialiseren in activiteiten zoals collecteren, (voor)sorteren en andere aanverwante diensten. Er komt een lage gereguleerde toegangsprijs om de ruimte voor dienstenconcurrentie te maximaliseren. Ook geldt er een strenge non-discriminatie verplichting: het netwerkbedrijf moet alle dienstenaanbieders, inclusief zijn eigen retailtak, gelijk behandelen qua toegang en prijzen.
3. **Concurrentie op en om segmenten**, waarbij de UPD drastisch wordt gereduceerd en de markt wordt opgedeeld in verschillende segmenten. Voor sommige segmenten creëert dat ruimte voor concurrentie *in* de markt, voor andere segmenten kan concurrentie *om* de markt worden georganiseerd via aanbestedingen. N.B. ook de UPD wordt aanbesteed wanneer die subsidie vereist.
4. **Interregionale concurrentie**, waarbij Nederland wordt opgedeeld in een aantal regio's met elk een eigen postbedrijf. Deze bedrijven worden periodiek geveild. Vervolgens concurreren de winnaars van de veiling nationaal op het inzamelen van post en bepalen hun eigen retailprijzen. Post tussen regio's wordt doorgegeven tegen een gereguleerde doorgifteprijs. Dit model creëert dus concurrentie *tussen*

en om regio's. Een cruciale factor is de hoogte van de doorgifteprijs, die bepalend is voor de uiteindelijke retailprijs.

5. **Intra- en interregionale concurrentie** (Het Randstadmodel) combineert elementen van interregionale concurrentie met infrastructuurconcurrentie in dichtbevolkte gebieden. Nederland wordt opgedeeld in twee regio's: de Randstad (met hoge bevolkingsdichtheid) en de rest van Nederland. In de Randstad wordt infrastructuurconcurrentie gestimuleerd, terwijl in de rest van het land (de facto) een bezorgmonopolie kent. Dit model vereist een gereguleerde doorgifteprijs voor het buitengebied.

Reguleringsinstrumenten

Het rapport bespreekt verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om de postmarkt te reguleren. Deze vallen uiteen in twee categorieën: 1) maatregelen om naar een specifiek marktmodel te sturen, en 2) maatregelen om kwaliteit en betaalbaarheid binnen het marktmodel te borgen.

Maatregelen om naar deze marktmodellen te sturen zijn **toegangs- en doorgiftereregulering** om concurrentie te bevorderen; **opsplitsing of nationalisatie** van bedrijven om monopolies te doorbreken; en **aanbestedingen** voor specifieke diensten om efficiëntie te stimuleren. Daarnaast kunnen **tarief- en kwaliteitsregulering** en **subsidies** helpen om betaalbaarheid en betrouwbaarheid binnen het marktmodel te waarborgen. Subsidies kunnen worden ingezet voor verlieslatende diensten met maatschappelijke waarde, maar moeten zorgvuldig worden ontworpen en het liefst bepaald in een veiling om efficiënt te blijven.

Tabel 1 geeft een overzicht van coherente pakketten van maatregelen die bij de vijf marktmodellen horen. Tabel 2 beschrijft vervolgens het *theoretisch potentieel* van de marktmodellen voor statische en dynamische efficiëntie (i.c. het borgen van de publieke belangen); Tabel 3 geeft een waardering van de *praktische toepasbaarheid* van de marktmodellen.

Tabel 1 Coherente pakketten van maatregelen behorende bij de vijf marktmodellen

Algemene maatregelen	
	• De UPD tot 100 gram, om verstoringen door btw-effecten te beperken. • UPD-bezorgsnelheid verlagen om kosten te besparen. • D+1 als DAEB aanbesteden in geval de markt faalt. • Landelijke kwaliteitsnormen binnen de UPD die door de ACM gemonitord worden en met boetes gehandhaafd. • Naming & shaming op het gebied van kwaliteit buiten de UPD om het risico op lage kwaliteit als gevolg van informatie-asymmetrie te verkleinen. • Een gereguleerde postzegelprijs omdat concurrentie op het consumenten-segment onwaarschijnlijk is. CPI-regulering is eenvoudig en minst verstorend, met eventueel een volume-gerelateerde correctie op CPI. • Ter overweging I: Een verplichte doorgifte aan een D+1 dienst van gemiste bezorging ter behoud van het corrigerend vermogen en prikkels om de UPD-kwaliteitsnorm te halen. Deze maatregel zou nader getoetst moeten worden op proportionaliteit. Merk op dat doorgifte aan D+1 ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) kan worden met een progressief boetesysteem, waarbij hogere boetes voor elke dag dat poststuk gemiddeld te laat worden bezorgd. • Ter overweging II: om kruissubsidiëring tussen post en pakketdiensten te voorkomen, kan overwogen worden om de diensten van elkaar te splitsen. Volgens markspelers zijn het namelijk twee gescheiden logistieke processen. De efficiëntieverliezen van opsplitsen vallen daarom wellicht mee. Deze maatregel zou nader getoetst moeten worden op proportionaliteit.
Aanvullende maatregelen	
Gereguleerd monopolie	• UPD = zakelijke post en consumentenpost. • Zakelijke tarieven beschermd via een rendementsplafond. • Geen volumecorrectie op postzegelprijs (verliezen goedge maakt binnen rendementsregulering).
Dienstenconcurrentie	• Toegangsregulering met toegangsprijs = LRAIC. • Non-discriminatieverplichting. • Eventueel verticale splitsing als discriminatie hardnekkig is.
Concurrentie op en om segmenten	• De UPD tot 50 gram. • Bij verlieslatende UPD kunnen subsidies geveild worden en is geen volumecorrectie nodig op postzegelprijs (verliezen goedge maakt door subsidie).
Interregionale concurrentie	• PostNL wordt opgesplitst in regionale bedrijven die via veiling worden verkocht. • Er zijn subsidies te verdelen bij te weinig interesse.

	• Gereguleerde doorgifteprijs naar elke regio om post te laten bezorgen. • Uniforme landelijke kwaliteitsnormen blijven noodzakelijk om interoperabiliteit te borgen.
Randstadmodel	• UPD enkel in dunbevolkte regio. • Gereguleerde doorgifteprijs enkel naar de dunbevolkte regio. • Voorgeschreven bezorgsnelheden enkel in het dunbevolkte UPD-gebied (de rest conformeert zich hier automatisch aan). • UPD/DAEB Brievenbussen legen in Randstad. • Bij verlieslatende UPD kunnen subsidies geveild worden en is geen volumecorrectie nodig op postzegelprijs (verliezen goedge maakt door subsidie).

Tabel 2 *Theoretisch potentieel van de marktmodellen om publieke belangen te borgen*

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Statische Efficiëntie	Kosten-efficiëntie	★★★★☆ + Schaalvoordelen worden optimaal benut - beperkte prikkels tot kostenefficiëntie vanuit rendementsregulering.	★★★★☆ + Schaalvoordelen worden optimaal benut + efficiëntieprikkels op dienstenniveau (ca 20% van de kosten) - Beperkte prikkels op bezorgniveau (80% kosten)	★★★★☆ + Concurrentieprikkels - Mogelijk hogere kosten door verdeelde volumes	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen + concurrentieprikkels - Mogelijke coördinatiekosten.	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen in buitengebied + Concurrentieprikkels overal - Mogelijke coördinatiekosten
	Op alle modellen van toepassing: Lagere UPD-bezorgsnelheden hebben een kostendrukkend effect; efficiënte integratie van D+1 speedpost in pakketstromen.					
	Prijs-discipline	★★★★☆ + CPI en rendementsplafond - Informatieachterstand bij de overheid kan (uiteindelijk) leiden tot kunstmatig hoge kosten en daarmee prijzen.	★★★★☆ + Disciplinerende door lage toegangsprijzen en concurrentie op diensten - Informatieachterstand → hoge(re) toegang- en retailprijzen.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering. + Informatieasymmetrie speelt geen/beperkte rol bij toegangsprijzen omdat bedrijven vergeleken kunnen worden.	
	Kwaliteits-discipline	★★★★☆ + Effectieve monitoring - Risico op lobby voor lagere normen	★★★★☆ + Effectieve monitoring -/+ lager risico op lobby + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★☆ - lage discipline vanuit concurrenten - geen effectieve monitoring + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★★ + Effectieve monitoring + geen risico lobby voor lage normen	★★★★☆ In het buitengebied: zoals interregionale concurrentie. In de Randstad: zoals concurrentie op en om segmenten.
Dynamische Efficiëntie	Investeren in kostenverlagende maatregelen	★★★★☆ Eerdergenoemde argumenten tellen op tot weinig dynamiek: - rendementsplafond - informatieachterstand/lobby	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk + Geen remmende regulering	★★★★★ + Concurrentiedruk - mogelijk freerider probleem	
	Inspelen op behoeften van de markt	★★★★☆ - geen concurrentiedruk	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - geen bezorgconcurrenten (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%) - coördinatiekosten op bezorgniveau	

Tabel 3 **Praktische toepasbaarheid** van de marktmodellen

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Implementatie complexiteit	★★★★★ Bouwt voort op huidige structuur.	★★★★★ Vereist toegangsregulering en non-discriminatietoezicht	★★★★★ Complexe marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Vereist opkopen en opsplitsing PostNL, organisatie van een veiling en regulering van doorgifteprijzen.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole in de Randstad kan complex zijn. Daarnaast vereist dit model toezicht op non-discriminatie.
Informatiebehoefte en -tekorten toezichthouder	★★★★★ Vergelijkbaar met huidige situatie (die tekorten kent).	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC toegangsprijzen te bepalen	★★★★★ Informatietekort voor marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Informatie om LRAIC-doorgifteprijzen is 100% beschikbaar door buy out. In toekomst bedrijven vergelijken. Volledige informatie is niet essentieel	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC-doorgifteprijzen te bepalen Geen buy out ≠ 100% informatie, maar bedrijven vergelijken.
Regulatory capture	☆☆☆☆☆ Hoog risico door sterke positie monopolist en informatieasymmetrie.	★★★★★ Risico gemitigeerd door tegenkracht van dienstenconcurrenten.	★★★★★ Het risico op <i>regulatory capture</i> is over het algemeen lager in een competitief speelveld.		
Aanpasbaarheid	★★★★★ Dilemma tussen flexibiliteit en inflexibiliteit vanwege regulatory capture	★★★★★ (iets) minder kans op <i>regulatory capture</i> en daarom (iets) meer ruimte voor flexibiliteit in beleid.	★★★★★ Minimale regulering nodig en periodiek aan te passen.	★★★★★ Differentiatie tussen regio's Periodiek veilen = periodiek aanpassen	
Rol van toetreding	★★★★★ Het model is niet afhankelijk van toetreding.	★★★★★ Afhankelijk van sterke dienstenconcurrent. Toetreding lijkt waarschijnlijk.	★★★★★ Afhankelijk van toetreding, maar onzeker	★★★★★ Afhankelijk van toetreding, maar toetreding is zeer waarschijnlijk	★★★★★ Afhankelijk van toetreding in Randstad, dat is onzeker

Conclusies en Inzichten

De analyse van de verschillende marktmodellen voor de Nederlandse postmarkt levert een genuanceerd beeld op. Het theoretisch potentieel van de concurrentiemodellen om publieke belangen (betaalbaarheid, kwaliteit (waaronder betrouwbaarheid)) te borgen is groter dan van het gereguleerd monopolie. Deze waardering geldt echter alleen in de denkbeeldige situatie dat ieder model daadwerkelijk functioneert zoals het bedoeld is. Echter, er zit een groot gat tussen theorie en praktijk. De zegeningen van concurrentie staan niet op voorhand vast en/of kennen praktische bezwaren. Elk model heeft voor- en nadelen.

Het **gereguleerd monopolie** biedt stabiliteit en benut schaalvoordelen optimaal, maar schiet tekort op dynamische efficiëntie. Het model kenmerkt zich door een structurele informatieachterstand voor beleidsmakers en toezichthouders, waardoor er risico is op *regulatory capture* en kruissubsidiëring van aanpalende markten. Dit risico kan gemitigeerd worden met een onafhankelijke toezichthouder die op afstand van de politiek en beleidsmakers stuurt op kwaliteit en betaalbaarheid. De toezichthouder blijft echter gehandicapt door informatieachterstand. Bovendien kan de toezichthouder niet besluiten over aanpassing van kwaliteitsnormen of de hoogte van subsidies. De politiek en beleidsmakers kunnen dus nooit echt op afstand gehouden worden, waardoor het risico op *regulatory capture* blijft.

Via een wettelijk kader met kwaliteitsnormen en onafhankelijk toezicht kun je dus in beginsel binnen het gereguleerd monopolie op kwaliteit en betaalbaarheid sturen; imperfecties door informatieasymmetrie, lobby, etc. blijven bestaan. Deze imperfecties resulteren in een rigide sector die onvoldoende flexibel is om zich efficiënt aan te passen aan veranderende omstandigheden, waardoor kwaliteit en betaalbaarheid op lange termijn meer dan nodig onder druk komen te staan.

De modellen die meer concurrentie introduceren – **dienstenconcurrentie**, **concurrentie op en om segmenten**, **interregionale concurrentie**, en het **Randstadmodel** – bieden betere prikkels voor innovatie, kostenreductie en aanpassing aan behoeftes in de markt. Daarnaast verkleint concurrentie het risico op *regulatory capture* door de aanwezigheid van meerdere marktspelers die tegendruk bieden aan lobbypraktijken en die informatie kunnen geven ter benchmarking.

Het model van **nationale dienstenconcurrentie** zoekt naar een balans tussen marktwerking en kostenefficiëntie, maar er blijft een monopolie op het niveau van de infrastructuur en daarmee het risico op *regulatory capture*. Een dienstenconcurrent met een aanzienlijk marktaandeel en inkoopmacht kan daar tegenwicht aan bieden en die zou je als ondersteunend aan de onafhankelijke toezichthouder kunnen zien.¹ Ook met het oog op een toekomstige brede postmarkt kan een sterke dienstenconcurrent een regierol op zich nemen om de dalende briefvolumes efficiënt te alloceren over diverse bezorgnetwerken. Het model vergt lage (op kosten gebaseerde) toegangsprijzen en er zijn strikte regels nodig om non-discriminatoire toegang tot het netwerk te garanderen voor alle partijen. Kostenoriëntatie van toegangsprijzen stimuleert dienstenconcurrentie en beperkt retailprijzen. Het ontnemen de bezorgmonopolist echter prikkels om kosten te besparen of kwaliteit te verbeteren. Daarnaast kan het effectief controleren op non-discriminatie een intensieve taak worden. Mocht discriminatie hardnekkig zijn, dan kan een verticale splitsing overwogen worden tussen bezorgbedrijf en dienstenaanbieder. Dat verlicht de administratieve kosten.

Concurrentie op en om segmenten biedt flexibiliteit om in te spelen op technologische ontwikkelingen en veranderende consumentenbehoeften, terwijl het de universele dienstverlening waarborgt. De praktische haalbaarheid van concurrentie op en om segmenten is echter laag omdat herintroductie van concurrentie op het

¹ Illustratief is de onderhandelingsmacht van de overheid. Met 250 miljoen poststukken per jaar loont het voor de overheid om zelf de kwaliteit te toetsen door 3 keer per week testbrieven mee te sturen om PostNL te houden aan de afgesproken kwaliteitsnormen. Daarnaast heeft de overheid een vriendelijk tarief onderhandeld (voor zover wij dat op basis van beperkt vergelijkingsmateriaal kunnen beoordelen). Dit tarief is sinds 2017 niet noemenswaardig gestegen (gelijk aan CPI). Dus ook de fusie met Sandd heeft hier geen invloed op gehad. Andere verzenders, zonder inkoopmacht, zijn er sindsdien (naar eigen zeggen) wel veel harder op achteruit gegaan.

zakelijke segment essentieel is maar onzeker. Enkel het verlagen van de UPD-bezorgsnelheden is daarvoor onvoldoende. Aanvullend zijn lage doorgifteprijsen nodig om netwerkeffecten te socialiseren, maar daarmee kom je al snel in of het dienstenconcurrentiemodel of het Randstadmodel.

Interregionale concurrentie laat regionale bezorgmonopolies concurreren op het ophalen van post. Lage doorgifteprijsen leiden tot efficiëntere prijsstructuren. Aanbestedingen zorgen bovendien voor optimale subsidiebedragen, waarbij de wetgever de hoogte van een subsidie kan uitruilen tegen efficiënte prijzen. Het risico op *regulatory capture* is minimaal omdat de overheid minder informatie nodig heeft en omdat bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Het model is echter een groot experiment waarbij de overheid tijdens de rit veel zal moeten leren. Het vraagt de politiek om PostNL op te kopen, op te knippen en weer te verkopen. Daar zijn grote bedragen mee gemoeid en een niet te verwaarlozen risico op overheidsfalen bij het herstructureren van PostNL. Het succes van dit model hangt af van de mate waarin de markt tussen regio's kan arbitreran. In eerste instantie verwachten wij dat de regionale bezorgers dat zelf doen via hun concurrerende collectienetwerken. Met name op de zakelijke markt is dat mogelijk omdat de minimale efficiënte schaal van een collectienetwerk gemakkelijk te halen zijn. Ook dienstenaanbieders kunnen arbitreran door poststukken nationaal te collecteren en tegen gereguleerde doorgifteprijsen te laten bezorgen. Het verschil met het dienstenconcurrentiemodel zit 'm dan in het feit dat bezorgbedrijven minder snel zullen discrimineran, dat er minder problemen zijn met informatieasymmetrie, dat subsidies efficiënter zijn en dat de maatschappelijke kosten van een verkeerd berekende doorgifteprijs automatisch gecompenseerd worden door de hoogte van de subsidie/prijs die bedrijven ontvangen/betalen om de regionale UPD uit te mogen voeren.

Het **Randstadmodel** deelt kenmerken met interregionale concurrentie. Het lijkt wat gemakkelijker te implementeren omdat PostNL niet hoeft te worden opgekocht en opgeknipt, maar de kans op toetreding (en daarmee op succes) lijkt kleiner. De kern van het model is de lage doorgifteprijs voor uitgaande post die de Randstad verlaat, op voorwaarde dat elk postbedrijf zelf in de Randstad bezorgt. De uitdaging is wel om (bij een eventuele subsidie voor bezorging in het buitengebied) een veilingmodel te ontwikkelen dat de biedvoordelen van PostNL neutraliseert. Dit lijkt op het eerste gezicht mogelijk. Je kunt hierbij denken aan bid credits, reserveringen en caps. Daarnaast hangt het succes van dit model af van toetreding van netwerkconcurrenten in de Randstad. Tot nu toe hebben we dat niet zien gebeuren, maar er zijn op dit moment ook geen lage doorgifteprijsen naar regio's buiten de Randstad. Een partij als RM zal door dergelijke regulering (lage doorgifteprijsen en een uitrolplicht in de Randstad) niet alleen de mogelijkheid krijgen, maar zelfs gedwongen worden om haar initiële strategie – om een bezorger te worden in de Randstad – waar te maken. Ook een partij als Business Post zal zijn strategie vermoedelijk wijzigen. Dat garandeert echter nog geen succes, gegeven de arbeidsmarktkrapte en dalende postvolumes.

Om de kwaliteit en betaalbaarheid van de postdienst op korte termijn (beter) te borgen kan de overheid enkele aanvullende maatregelen treffen die een toegevoegde waarde in elk marktmodel hebben:

1. De UPD-bezorgsnelheid verlagen om kosten te besparen en toetredingskansen voor nieuwe spelers te creëren.
2. Wanneer de markt de D+1 spoedpostdienst niet tegen acceptabele prijzen of kwaliteit weet aan te bieden, deze dienst (met een subsidie en een gereguleerde prijs) aanbesteden als een aparte Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Pakketbezorgers zullen hier vermoedelijk op inschrijven.
3. In geen van de marktmodellen voorzien wij effectieve concurrentie *op* of *om* het consumentensegment. Het is qua collectienetwerk te fijnmazig en qua omvang te klein. Om die reden blijft regulering van de postzegelprijs noodzakelijk. CPI-regulering is het eenvoudigst om te implementeren en behoudt prikkels tot kostenverlaging, in tegenstelling tot andere vormen van prijsregulering.

1 Inleiding

De Nederlandse postmarkt staat voor grote uitdagingen. In de afgelopen tien jaar zijn de postvolumes met 49% gedaald, waarbij de 24-uurs post zelfs een daling van 65% heeft doorgemaakt.² Deze trend zet zich naar verwachting voort, zij het in een afgezwakt tempo. Tegelijkertijd stijgen de arbeidskosten,³ die ongeveer 80% van de totale kosten in de postsector uitmaken.⁴ Deze ontwikkelingen zetten de winstgevendheid van de Universele Postdienst (UPD) onder druk.

De combinatie van dalende volumes en stijgende kosten leidt tot een situatie waarin de kwaliteit van de postbezorging onder druk komt te staan, terwijl de prijzen stijgen. Bovendien is de concurrentie op de postmarkt nagenoeg verdwenen na de overname van Sandd door PostNL. Deze omstandigheden suggereren dat het wenselijk is om de postmarkt te herordenen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van de ACM en onderzoekt mogelijke marktordeningsopties om publieke belangen, zoals betaalbaarheid en kwaliteit, te waarborgen. Het biedt beleidsmakers een overzicht en beoordeling van marktmodellen en reguleringsinstrumenten, gebaseerd op relevante dossierstukken uit het ACM-onderzoek, wetenschappelijke literatuur, interviews (met sectorexperts en marktpartijen)⁵ en internationale ervaringen. De bevindingen in dit rapport zijn complementair aan de inzichten uit de studies die de ACM zelf uitvoert naar gebruikersbehoeften, kosten van de UPD, reikwijdte en kwaliteit van de UPD, en marktontwikkelingen.

Het rapport bespreekt verschillende instrumenten die kunnen worden ingezet om de postmarkt te reguleren. Deze vallen uiteen in twee categorieën: 1) maatregelen om naar een specifiek marktmodel te sturen om kwaliteit en betaalbaarheid te borgen en 2) maatregelen om kwaliteit en betaalbaarheid binnen het marktmodel te borgen.

De effectiviteit van een maatregel kan alleen beoordeeld worden in samenhang met andere maatregelen en met de werking van het marktmodel waartoe het geheel van maatregelen leidt. De beoordeling betreft dus geen individuele maatregelen of varianten daarvan, maar coherente pakketten van maatregelen die bij verschillende marktmodellen horen.

De maatregelpakketten worden beoordeeld op basis van voor- en nadelen in relatie tot het borgen van kwaliteit en betaalbaarheid van de postvoorziening. De beoordelingscriteria delen we grofweg op in theoretisch haalbare statische en dynamische efficiëntie en praktische toepasbaarheid.

Het rapport vergelijkt deze pakketten, maar wijst geen winnaar aan. De maatregelpakketten die we onderzoeken zijn ook niet uitputtend omdat er, binnen een pakket, varianten van één maatregel kunnen zijn. We onderzoeken niet elke variant. Het doel van dit rapport is dan ook niet om de overheid te vertellen wat ze moet doen. Het doel is te inspireren en een gestructureerd denkproces op gang te brengen over de toekomst van de Nederlandse postmarkt.

² Zie [Post- en pakketmonitor 2023](#)

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/visualisaties/dashboard-arbeidsmarkt/ontwikkeling-cao-lonen/prijs-van-arbeid>

⁴ Zie PostNL (2024), “Naar een modernisering van de Postwet voor een toekomstbestendige postbezorging”, Position paper PostNL t.b.v. rondetafelgesprek Postmarkt d.d. 12 juni 2024.

⁵ Prof. Dr. Maarten Pieter Schinkel (UvA), Prof. Dr. Marco Haan (RUG), WIK-Consult GmbH, BIPT, Bundesnetzagentur, Ministerie van Economische Zaken, Belastingdienst, Business Post, DHL, DPG Media, KVGGO, en PostNL.

In de volgende hoofdstukken gaan we dieper in op de economie van post, de verschillende marktordeningsmodellen en de beoordelingscriteria. Vervolgens presenteren we een beschrijving van de marktordeningspakketten, gevolgd door een vergelijking en conclusies. Dit rapport beoogt een evenwichtig denkkader te bieden voor een toekomstbestendige ordening van de Nederlandse postmarkt.

2 Economie van post

Dit hoofdstuk behandelt de economische aspecten van de postmarkt en de uitdagingen die deze sector momenteel ondervindt. Voordat we dieper ingaan op de specifieke economische mechanismen, is het belangrijk om het begrip 'post' te definiëren en te onderscheiden van 'pakketten'.

Post verwijst traditioneel naar brieven, kaarten en andere kleine, platte zendingen die door een brievenbus passen. Pakketten zijn daarentegen grotere poststukken die niet door de brievenbus passen. Het concept brievenbuspakketje geeft al aan dat deze twee definities overlappen. In de huidige markt vervaagt het onderscheid tussen post en pakketten bovendien verder, aangezien pakketbezorgers inmiddels ook al enveloppen bezorgen vanaf een bepaald gewicht (zo bezorgt DHL enveloppen vanaf 50 gram). In dit rapport trekken we echter expliciete en duidelijke grens tussen brieven en pakketten. We stellen vast dat er een onderscheid is en dat de markt voor brievenpost uitdagingen kent die pakketbezorging niet heeft. Ons uitgangspunt is dat regulering van brievenpost zo weinig mogelijk effect zou moeten hebben op de pakketmarkt.

De focus van ons rapport ligt dus niet op de zogenaamde UPD (zie tekst hieronder). De focus is enerzijds breder omdat het rapport ook zakelijke post meeneemt (die vaak in bulk en voorgesorteerd wordt aangeleverd). Anderzijds is de focus van het rapport smaller omdat wij pakketten buiten beschouwing laten.

De huidige Universele Postdienst in Nederland

Een UPD staat voor Universele Postdienst. Dit is een wettelijke verplichting om bepaalde postdiensten aan te bieden die voor iedereen in toegankelijk, betaalbaar en van een bepaalde kwaliteit zijn. De belangrijkste kenmerken van de huidige UPD in Nederland zijn:

- Landelijke dekking: PostNL is verplicht om post te bezorgen op alle adressen in Nederland, vijf dagen per week.
- Bezorgsnelheid: Voor binnenlandse post geldt een overkomstduur van 24 uur (D+1) voor 95% van de brieven.
- Producten: De UPD omvat de bezorging van brieven tot 2 kg en pakketten tot 10 kg.
- Tarieven: De prijzen van enkelstuks poststukken (binnen de UPD) worden gereguleerd met een maximaal gemiddeld tarief op basis van CPI.
- Brievenbussen: PostNL moet zorgen voor voldoende brievenbussen in het hele land voor het versturen van post.
- Postkantoren: Er moet een landelijk dekkend netwerk van servicepoints zijn waar consumenten terecht kunnen voor postdiensten.
- Btw-vrijstelling: UPD-diensten zijn vrijgesteld van btw.

Het hoofdstuk is als volgt gestructureerd:

1. Schaalvoordelen in de postmarkt
2. Het concept van *filler mail* en de rol ervan in kostenefficiëntie
3. Netwerkconcurrentie en de invloed van marktvolumes
4. Risico's van monopolievorming en de uitdagingen van regulering

Deze onderwerpen worden besproken tegen de achtergrond van dalende postvolumes en de toenemende integratie van post- en pakketbezorging. We zullen zien hoe deze ontwikkelingen de economische dynamiek van de sector beïnvloeden en welke implicaties dit heeft voor beleid en regulering.

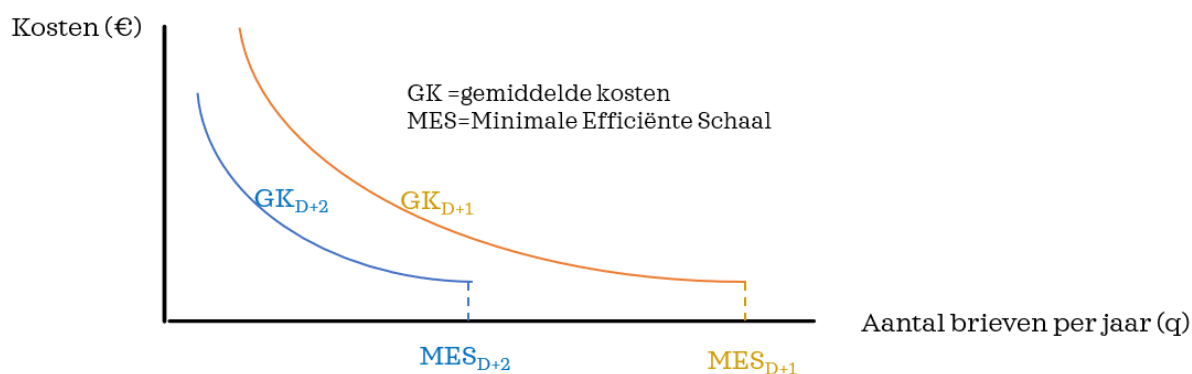
2.1 Schaalvoordelen

Schaalvoordelen hebben belangrijke implicaties voor de marktstructuur en concurrentie. Ze creëren een natuurlijke neiging naar concentratie, waarbij grotere spelers efficiënter kunnen opereren. Dit kan leiden tot een situatie waarin het moeilijk is voor nieuwe toetreders om de markt te betreden en effectief te concurreren met gevestigde spelers.

Schaalvoordelen zijn doorgaans gerelateerd aan kapitaal. Naast de kapitaalkosten verbonden aan sorteermachines zijn schaalvoordelen in de postmarkt ook (deels) gerelateerd aan arbeidskosten (ongeveer 80% van de totale kosten). Een postbode maakt zijn ronde ongeacht of zijn tas vol of leeg is. Dit betekent dat het salaris van de postbode (deels) een vaste kostenpost is. Naarmate het volume van de post toeneemt, dalen de gemiddelde kosten per poststuk. Dit effect houdt aan totdat de tas van de postbode volledig gevuld is. Op dat moment is er een extra postbode nodig en moet de bestaande postbode een kleinere ronde maken. Andersom, als de tas minder vol raakt, kan een postbode grotere rondes maken en zijn er minder postbodes nodig.⁶

De frequentie van de postrondes heeft een significante invloed op de schaalvoordelen. Wanneer de postbode dagelijks bezorgt (D+1), zijn de vaste kosten hoger dan wanneer de postbode om de dag bezorgt (D+2). Dit leidt tot een hogere minimale efficiënte schaal (MES)⁷ – zie Figuur 1. Hieruit volgt dat een hogere frequentie van rondes de mogelijkheden voor netwerkduplicatie beperkt.

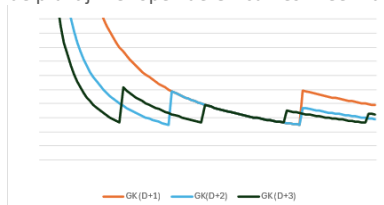
Figuur 1 Minimale efficiënte schaal voor verschillende bezorgsnelheden⁸



⁶ N.B. Een postbode is dus niet voor 100% een vaste kostenpost. Naarmate het postvolume daalt worden de loop- en fietsroutes van postbodes langer. De afgelopen decennia is het aantal postbodes dan ook aanzienlijk gedaald. Dit geeft enige variabiliteit in de kostenstructuur. Kosten in de postsector zijn op lange termijn bovendien variabelere dan in andere netwerksectoren. Door het aantal postbodes, sorteermachines, sorteercentra, etc. geleidelijk af te schalen, is een groter deel van de kosten van het postbedrijf op de lange termijn variabel.

⁷ MES (Minimale Efficiënte Schaal) is het aantal brieven waarbij de gemiddelde kosten het laagst zijn.

⁸ In de praktijk verlopen de GK-curves in een zaagtandmotief zoals hieronder:



Het is belangrijk voor beleidsmakers om deze dynamiek te begrijpen bij het vormgeven van regelgeving voor de postmarkt. Een verplichte bezorgsnelheid van D+1 voor de universele dienstverlener (UDV) kan namelijk toetreding tot de markt belemmeren.

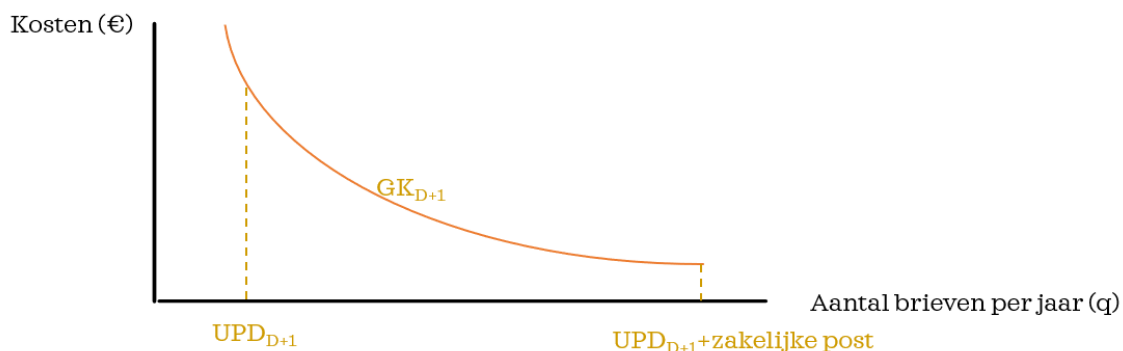
Tot slot, omdat arbeid de belangrijkste productiefactor is, heeft het arbeidsmarktbeleid invloed op de schaalvoordelen en toetredingsbarrières. Dat geldt bijvoorbeeld voor de regel dat postbedrijven minimaal 80% van hun personeel in vaste dienst moeten nemen. Dergelijke regels dienen publieke belangen in het sociale domein, maar beïnvloeden de kostenstructuur van postbedrijven en daarmee betaalbaarheid en kwaliteit. De 80% regeling vergroot bovendien de worsteling van postbedrijven met de structurele arbeidsmarktkrapte in Nederland.

2.2 Filler mail

Filler mail is een secundaire poststroom die wordt gebruikt om de bezorgcapaciteit van een bezorgnetwerk optimaal te benutten en de gemiddelde kosten te verlagen. Het kan gaan om zakelijke post die meelift in het UPD-netwerk of brievenpost die meelift in een pakketstroom.

Filler mail speelt een cruciale rol in de kostenstructuur van de postmarkt. De huidige Universele Postdienst (UPD) vereist een bezorging van consumentenpost binnen één dag (D+1), wat een netwerkstructuur afdwingt met vaste dagelijkse rondes. Deze structuur bepaalt de minimale efficiënte schaal (MES) die een postbedrijf moet behalen om rendabel te opereren. Echter, het UPD-volume omvat alleen consumentenpost en vormt daarmee slechts 5% van het totale postvolume, wat op zichzelf onvoldoende is om deze MES te bereiken. Hier komt het concept van *filler mail* in beeld - voornamelijk zakelijke post die wordt gebruikt om de bezorgcapaciteit optimaal te benutten. Zoals de grafiek hieronder laat zien, dalen de gemiddelde kosten (GK_{D+1}) sterk naarmate het volume toeneemt, tot het punt waar UPD plus zakelijke post samen de optimale schaal bereiken.

Figuur 2 Rol van filler mail om de UPD betaalbaar te houden



Deze economische realiteit creëert een complexe verwevenheid tussen UPD-post en overige post. Het postbedrijf heeft de niet-UPD volumes nodig om de efficiëntie van het netwerk te waarborgen, terwijl tegelijkertijd de UPD-verplichting de basisstructuur van het netwerk dicteert. De gemiddelde kostencurve (GK_{D+1}) illustreert dat de UPD zonder deze *filler mail* aanzienlijk duurder zou zijn om te exploiteren. Aangezien de UPD-kostenstructuur fundamenteel afhangt van de combinatie met overige post zijn de exacte kosten van alleen de UPD lastig te bepalen.

Het concept van *filler mail* evolueert nu naar een breder model waarbij brieven kunnen fungeren als 'filler' voor andere type bezorgers. Naarmate post- en pakketvolumes naar elkaar toegroeien, kunnen brieven tegen marginale kosten meeliften op bestaande bezorgstromen van pakketdiensten en folderaars. Momenteel is de

verhouding tussen het aantal brieven en pakketten ongeveer 7:1, waardoor pakketbezorgers nog te veel “low value stops” zouden moeten maken om brievenpost te integreren. Deze verhouding verandert echter snel door dalende briefvolumes en stijgende pakketvolumes.

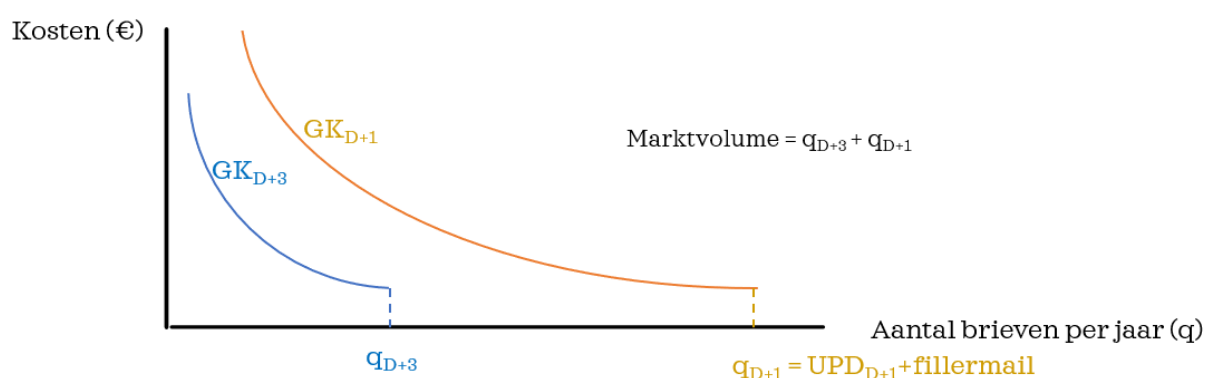
Deze ontwikkeling is al zichtbaar bij brieven boven 50 gram, die nu al door pakketbezorgers zoals DHL worden bezorgd omdat het volume laag genoeg en de waarde hoog genoeg is. Bij een verlaging van de UPD-eisen van D+1 naar D+2 of D+3 zou ook ‘speciale’ D+1-post (denk aan rouwpost of juridische post) interessant kunnen worden voor pakketbezorgers, aangezien deze categorie dan ook een lager volume en hogere waarde zou kennen. Dit lijkt een kostenefficiënte manier om een D+1-dienst in leven te houden. Het is mogelijk dat pakketbezorgers vanzelf in dit segment stappen. Als niet, dan is een subsidie te overwegen en zou deze postcategorie als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) aanbesteed kunnen worden, waarop (onder andere) pakketbezorgers kunnen inschrijven.

Merk op dat bij een UPD van D+2 of D+3 er ook weer meer ruimte kan komen voor concurrenten die D+3/4/5 aanbieden; denk aan folderaars die reclamepost bezorgen of partijen als Business Post die meer zakelijke volumes naar zich toe weten te trekken. Een kanttekening is hier op zijn plaats. Alternatieve bezorgers – zoals folderaars – werken met flexibele arbeidskrachten. De postwet schrijft voor dat postbezorgers minimaal 80% van hun personeel in vaste dienst moeten nemen. Dat kan dus een barrière vormen voor de ontwikkeling van de brede postmarkt.⁹

2.3 Netwerkconcurrentie

Netwerkconcurrentie in de postmarkt is sterk afhankelijk van de marktvolumes en de vereisten voor de UPD. Bij hoge marktvolumes, die boven de MES liggen, wordt infrastructuurconcurrentie mogelijk. In een situatie met een UPD-bezorgsnelheid van D+1 en een marktvolume dat boven MES_{D+1} ligt, kunnen concurrenten ervoor kiezen om een lagere bezorgsnelheid (bijvoorbeeld D+3) aan te bieden (zie Figuur 3).

Figuur 3 mogelijkheden voor netwerkconcurrentie wanneer $q > MES_{D+1}$



De dynamiek van netwerkconcurrentie verandert naarmate de marktvolumes afnemen. Bij een lager marktvolume ($< MES_{D+1}$) neemt de ruimte voor concurrenten af (bij gelijkblijvende UPD-vereisten van D+1). Om kosten te besparen zouden concurrenten hun bezorgsnelheden kunnen verlagen van D+3 naar D+6. Dit gaat echter ten koste van hun kwaliteit in termen van corrigerend vermogen, dat afneemt met lagere bezorgsnelheden. Een bedrijf dat D+1 bezorging aanbiedt, bijvoorbeeld, kan een gemiste levering alsnog op D+2 bezorgen, terwijl een

⁹ Zo wilde uitgever als experiment zijn weekbladen door een folderaar laten bezorgen. Dat mocht niet omdat de geadresseerde weekbladen onder de postwet vallen.

gemiste D+3-bezorging pas op D+6 kan worden bezorgd. Het verschil in corrigerend vermogen kan een belangrijk concurrentievoordeel zijn voor bedrijven die snellere bezorging aanbieden, zelfs als hun basisproduct duurder is. Wanneer de D+3-concurrent zijn gemiste poststukken alsnog op D+4 kan laten bezorgen via een D+1-dienst van de universele dienstverlener of een ander, is het concurrentienadeel opgelost.

Uit het voorgaande volgt dat aanpassingen van de UPD-eisen de concurrentiedynamiek beïnvloeden. Een verlaging van de UPD-bezorgsnelheid geeft meer ruimte voor concurrenten, maar gaat zonder aanvullende maatregelen ten koste van het corrigerend vermogen en dus de kwaliteit van dienstverlening. Daarnaast geldt dat de universele dienstverlener een btw-vrijstelling heeft op UPD-poststukken. Andere post- en pakketbedrijven hebben die niet. Dit verstoort concurrentie op poststukken die binnen de UPD vallen.¹⁰ Hoe kleiner de UPD, hoe minder verstoring van de btw-vrijstelling. Voor een deel van de brievenpost speelt dit probleem niet omdat het zakelijke post betreft, verstuurd door ondernemingen die zelf ook btw-plichtig zijn. Voor hen maakt het niet uit of ze een brief via PostNL of Business Post versturen omdat ze de btw op hun inkopen terugvorderen. Dat geldt niet voor consumenten en publieke diensten, die over het algemeen niet btw-plichtig zijn maar daarom ook geen btw kunnen terugvorderen. Aangezien een groot deel van de zakelijke brievenpost verstuurd wordt door publieke diensten kan de btw-vrijstelling voor PostNL voor een flinke verstoring van concurrentie zorgen.

2.4 Risico's op en van een monopolie

Het risico op monopolievorming in de postmarkt neemt toe naarmate de volumes dalen. Bij een UPD-verplichting van D+1 en afnemende volumes ontstaat er weinig ruimte voor concurrenten. Hoewel toetreders mogelijk een D+3 dienst kunnen aanbieden met een lagere minimale efficiënte schaal, heeft de UPD-aanbieder een belangrijk concurrentievoordeel vanwege het corrigerend vermogen: een misser in de D+1 bezorging wordt alsnog op D+2 bezorgd, terwijl een misser in een D+3 dienst pas op D+6 wordt bezorgd. Dit kan leiden tot een gebrek aan disciplinerende, met onnodig hoge prijzen en lagere kwaliteit als gevolg.

Prijdsdisciplinerende

Een monopolist ervaart mogelijk disciplinerende vanuit digitale post. Sommige gebruikers kunnen gemakkelijker overstappen op digitale post dan anderen. Zolang het aantal 'mobiele' gebruikers groot genoeg is – en de monopolist prijzen niet kan differentiëren – disciplineert digitale post de monopolist. Maar er komt een moment dat het aantal mobiele gebruikers te klein is om de 'gevangen' gebruikers te beschermen tegen hoge prijzen.¹¹ Bovendien, wanneer de monopolist de prijzen wel kan differentiëren, zullen 'gevangen' gebruikers op korte termijn al (te) hoge prijzen moeten betalen.

Daarnaast kan een postmonopolist concurrentiedruk ervaren vanuit de aanpalende pakketmarkt. Dit beperkt zich tot nu toe tot duurdere poststukken, die qua volume en prijs goed te integreren zijn in een pakketstroom. Er dreigt gevaar dat een monopolist met kruissubsidies zijn positie in de postmarkt overhevelt naar de pakketmarkt.

Kwaliteitsdisciplinerende

Monopoliekracht kan zich ook uiten in termen van lage kwaliteit. De monopolist kan bezuinigen op kwaliteit door bezorgsnelheden te verlagen of deze niet te halen. Ook hier geldt uiteraard een mogelijke disciplinerende

¹⁰ De huidige UPD omvat ook pakketten tot 2000 gram. De hierboven genoemde btw-vrijstelling geeft de universele dienstverlener dus ook een concurrentievoordeel op de pakketmarkt. Dat is extra zorgelijk omdat die 'van nature' sterk concurrerend is.

¹¹ Deze dynamiek hebben we ca. 15 jaar geleden ook gezien in de telecomsector bij de migratie van PSTN naar VoIP (zie het ACM-marktbesluit vaste telefonie 2011).

vanuit digitale alternatieven. Het is belangrijk op te merken dat kwaliteitsdifferentiatie tussen gebruikersgroepen vermoedelijk moeilijker te realiseren is dan prijsdifferentiatie.

In een monopolie is regulering noodzakelijk om betaalbaarheid en kwaliteit te borgen. De monopolist kan zich hier echter tegen verzetten door te lobbyen voor hoge prijzen of lage kwaliteitseisen. Grote bedrijven kunnen effectief lobbyen, zoals blijkt uit PostNL's succesvolle inspanningen om de fusie met Sandd er doorheen te krijgen en een beleidsdiscussie op te starten over lagere bezorgsnelheden en subsidies. Los van de vraag of PostNL goede argumenten heeft, illustreert dit dat een grote gereguleerde partij vaak een luisterend oor heeft bij de politiek en beleidsmakers. Op zich kan het wenselijk zijn dat beleidsmakers naar de markt luisteren, maar wanneer die markt uit één aanbieder bestaat is het marktgeluid eenzijdig. Dat verhoogt de kans op *regulatory capture*.

Regulatory capture

Regulatory capture houdt in dat de monopolist beleidsmakers voor zijn karretje spant. Door informatie-asymmetrie en het ontbreken van vergelijkingsmateriaal zijn beleidsmakers en politici gemakkelijk te beïnvloeden. Dit kan leiden tot zwakke toepassing van regulering¹² of een reguleringskader dat de positie van de monopolist verstevigt, zonder de monopolist daadwerkelijk aan te zetten tot inzet.¹³

Er zijn grofweg twee manieren om *regulatory capture* tegen te gaan: het introduceren van concurrentie of het opzetten van een streng reguleringskader zonder uitzonderingsmogelijkheden, met harde budgetrestricties en op afstand van de politiek en beleidsmakers. Deze tweede oplossing is echter rigide om aan veranderende marktomstandigheden aan te passen. Wanneer postvolumes bijvoorbeeld sterk afnemen zijn bijstellingen van prijzen en kwaliteit onvermijdelijk of moeten budgetten voor subsidies worden opgerekt. Betaalbaarheid en kwaliteit zijn een publiek belang waarover de politiek keuzes moet/wil maken. Die keuze moet worden afwogen tegen de hoogte van de daarbij behorende subsidie. Dat zijn politieke keuzes en om die reden is het onmogelijk om de politiek en beleidsmakers op afstand te zetten.

Het reguleren van een monopolie kent dus een fundamenteel dilemma in de keuze tussen flexibiliteit om in te kunnen spelen op markttrends en inflexibiliteit om het gevaar op *regulatory capture* te beteugelen. Dit dilemma is inherent aan monopolieregulering en vormt een belangrijk argument voor het overwegen van alternatieve marktmodellen. Je kunt hierbij denken aan dienstenconcurrentie, interregionale concurrentie of concurrentie op en om productsegmenten.¹⁴

¹² Een voorbeeld van zwakke toepassing komt uit het treinvervoer. NS kreeg in 2023 een boete van 1,5 miljoen euro voor het niet halen van kwaliteitsnormen. Die boete werd niet geïnd; in plaats daarvan werd de NS verplicht om het bedrag te investeren in verbeteringen voor reizigers. Door dit soort besluiten wordt een boetesysteem minder geloofwaardig.

¹³ Het fenomeen *regulatory capture* werd treffend geïllustreerd in de Amerikaanse transport- en communicatiesector. Spoorwegbedrijven steunden zelf de oprichting van de Interstate Commerce Commission in 1887, die vervolgens werd gebruikt om prijsafspraken te handhaven en concurrentie te beperken [<https://www.educationnext.org/trains-planes-and-esas/>]. Een vergelijkbare strategie werd toegepast door Theodore Vail, CEO van AT&T, die in 1913 pleitte voor een gereguleerd monopolie onder het motto "One Policy, One System, Universal Service". Vail verwierp expliciet het idee van concurrentie en stelde dat "the public as a whole has never benefited by destructive competition" [<https://slate.com/technology/2010/11/how-theodore-vail-built-the-at-t-monopoly.html>] [https://www.sweetstudy.com/sites/default/files/q3/06/03/the_master_switch_-_tim_wu.pdf]. Hij gebruikte regulering bewust als middel om nationalisatie te voorkomen en AT&T's monopoliepositie te verstevigen [<https://janetakesonhistory.org/2024/02/01/theodore-vail-made-a-choice/>]. In dit verband stelde de Econoom Milton Friedman "The law that is intended to benefit consumers will end up benefiting producers".

¹⁴ Binnen de postsector zien interviewpartners een signaal van *regulatory capture* in de gang van zaken bij de overname van Sandd. Deze werd door de toezichthouder verboden en tal van economen ontraden. Het ministerie van EZK overruledde de toezichthouder op basis van argumenten die PostNL en Sandd aanvoerden. De rechter heeft later gesteld dat het besluit van de minister onterecht was, maar toen was het te laat. Andere interviewpartners noemden een voorbeeld uit het buitenland, zoals België: België verbond lange tijd een nationale dekkingseis aan postlicenties wat concurrenten voor Bpost effectief buiten de deur hield. Bovendien reguleert België de UPD middels een concessie waardoor niet de toezichthouder aan de knoppen draait, maar het ministerie. Het ministerie werkt vervolgens intens samen met Bpost. Eenzelfde situatie kennen we in de Nederlandse spoorsector omdat regulering van NS grotendeels via HRN-concessie is geregeld. De ACM moet daardoor het regulerende initiatief aan MinI&W laten. Kortom, *regulatory capture* is een serieus gevaar in netwerksectoren.

3 Alternatieve marktmodellen

In de postmarkt zijn verschillende marktmodellen mogelijk. Een monopolie vormt het ene uiterste. Aan de andere kant staat het model van infrastructuurconcurrentie, waarbij meerdere (min of meer) nationale infrastructures met elkaar concurreren. Deze twee uitersten zijn in hoofdstuk 2 voorbijgekomen. Daartussen liggen verschillende hybride modellen: dienstenconcurrentie, concurrentie *op* en *om* segmenten, interregionale concurrentie en een combinatie van intra- en interregionale concurrentie. Deze hybride modellen lichten wij hieronder toe.

3.1 Dienstenconcurrentie

Dienstenconcurrentie in de postmarkt is een model waarbij er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaat naast diverse bedrijven zonder eigen bezorgnetwerk. Deze laatstgenoemde bedrijven specialiseren zich in activiteiten zoals collecteren, (voor)sorteren en andere aanverwante diensten. Dit model is gebaseerd op de aanname dat er sprake is van een natuurlijk monopolie op het bezorgnetwerk, maar niet op de overige activiteiten in de postketen.

Toegang tot het bezorgnetwerk is noodzakelijk om dienstenconcurrentie mogelijk te maken, daarvoor is regulering noodzakelijk. Het doel hierbij is niet om dat netwerk te (laten) dupliceren, maar om concurrentie op dienstenniveau te stimuleren. De gereguleerde toegangsprijs wordt daarom zo laag mogelijk gehouden om de ruimte voor dienstenconcurrentie te maximaliseren. Regulering houdt de prijs van toegang tot de infrastructuur laag en concurrentie beperkt de mark-up van diensten daar bovenop. De afnemer wint dus in termen van betaalbaarheid.

Tijdens interviews werden deze dienstenbedrijven als ‘stapelaars’ bestempeld, met een negatieve ondertoon. Die ondertoon is onterecht. Een dienstenconcurrent van formaat kan voor meer zorgen dan alleen een lage prijs. Hij kan een zekere regierol naar zich toe trekken. Hij kan bijvoorbeeld zelf op kwaliteit controleren en (wellicht) met claims handhaven.¹⁵ Daarnaast zou een grote dienstenconcurrent de concurrentie op segmenten aan kunnen jagen, bijvoorbeeld middels aanbestedingen onder pakketbezorgers om tijdkritische post of zwaardere poststukken (inclusief brievenbuspakketten) te laten bezorgen. Tot slot kan een grote dienstenconcurrent wellicht via onderhandelingen efficiëntieprikkels creëren, vergelijkbaar met de overheid die nu al gunstige tarieven afdwingt.¹⁶ Kortom, een grote dienstenconcurrent heeft mogelijk inkoopmacht en kan een regierol spelen (IMR = inkoopmacht met regierol). Maar de impact daarvan moet niet worden overschat, downstream blijft immers sprake van een monopolie.

Dienstenconcurrentie kent ook enkele belangrijke nadelen. Ten eerste blijft een monopolie in stand op het niveau van de infrastructuur en daarmee het risico op *regulatory capture*. Een IMR kan daar wellicht tegenwicht aan bieden, maar niet volledig omdat ook die daar niet altijd de juiste prikkels voor heeft. Een IMR zal zich

¹⁵ De overheid als grootste postverzender laat door een derde partij regelmatig controle zendingen meesturen om de kwaliteit van PostNL te controleren. Binnen het overheidscontract geldt een minimale kwaliteitseis. Daarop controleert en handhaaft de overheid zelf. Een grote dienstenconcurrent die het volume van de overheid weet te halen, zou dit ook kunnen.

¹⁶ Het is onduidelijk in hoeverre en over welke aspecten er onderhandeld kan worden met een monopolist in de postbezorging, en welke omvang een dienstverlener moet hebben om onderhandelingsmacht te verkrijgen. De overheid is een van de grootste verzenders van post en lijkt enige onderhandelingsmacht te hebben. Deze macht lijkt echter niet uitsluitend voort te komen uit het volume van haar poststromen, maar eerder uit haar bredere mogelijkheden om PostNL te reguleren en te disciplineren. Zo zal PostNL er waarschijnlijk alles aan doen om conflicten met de overheid te vermijden, mede om negatieve aandacht in de Tweede Kamer te voorkomen. Andere grote verzenders hebben aangegeven dat onderhandelingen met PostNL zeer beperkt zijn. Volgens hen komt het vaak neer op "nemen of laten".

mogelijk wel verzetten tegen een disproportionele verlaging van kwaliteit (want daar ervaart hij last van),¹⁷ maar niet tegen het geven van een disproportioneel hoge subsidie (want dat schaadt hem niet). Ten tweede geven lage toegangsprijzen weinig prikkels aan het bezorgbedrijf om te innoveren en investeringen te doen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen.¹⁸

3.2 Concurrentie *op* en *om* productsegmenten

In het model van concurrentie *op* en *om* productsegmenten wordt de UPD drastisch gereduceerd en de markt opgedeeld in verschillende segmenten. De UPD garandeert slechts een basisdienst (bijvoorbeeld ongesorteerde D+3 brievenpost < 50 gram). Op andere segmenten wordt vertrouwd op de markt. Denk aan ongesorteerd > 50 gram, gesorteerde post (alle gewichten), (brievenbus)pakketten, D+1 post, en post met aanvullende diensten (verzekerde post, aangetekende post, etc.). Op segmenten waar de markt faalt om tegen acceptabele prijzen en kwaliteit te leveren, kan (bij een groot publiek belang) een DAEB met subsidie aanbesteed worden.

Een verlaging van de UPD-bezorgsnelheid van D+1 naar 3 creëert toetredingskansen voor nieuwe spelers op de zakelijke markt omdat het de minimale efficiënte schaal verlaagt. Dat heeft bovendien een kostendrukkend effect op de UPD zelf. De UPD zou verder beperkt kunnen worden tot brieven met een gewicht van (zeg) 50 gram, wat neerkomt op een envelop met ongeveer vier A4tjes. Dat betreft de meeste poststukken. Zwaardere poststukken sluiten qua volume en waarde beter aan bij bestaande pakketstromen en zijn daarom eenvoudig en tegen lage marginale kosten daarin te integreren. Dit geldt ook voor speciale D+1 post (zoals rouwpost of juridische post). Het is dus goed mogelijk dat 'de markt' (c.q. pakketbezorgers) deze poststukken willen bezorgen en dat er in deze segmenten concurrentie ontstaat.¹⁹ Door zwaardere en tijdkritische post uit de UPD te halen geniet de universele dienstverlener hier bovendien geen btw-vrijstelling meer op. Dat draagt bij aan een eerlijker speelveld tussen pakketbezorgers en de universele dienstverlener.

Merk op dat een partij met IMR een belangrijke rol kan spelen binnen dit marktmodel. Zoals hierboven uitgelegd, kan die partij concurrentie op segmenten aanjagen met aanbestedingen onder diverse post- en pakketbezorgers.

3.3 Interregionale concurrentie

Interregionale concurrentie is een innovatief (theoretisch) model om concurrentieprikkels te introduceren in een postmarkt die neigt naar een monopoliestructuur. Het principe werkt als volgt: Nederland wordt opgedeeld in verschillende regio's, elk met een eigen bezorgmonopolie dat zijn eigen retailprijs bepaalt ongeacht de bestemming. Post die tussen regio's wordt verzonden, wordt overhandigd aan en bezorgd door het monopolie in de bestemmingsregio tegen een gereguleerde doorgifteprijs die per regio kunnen verschillen. Het verschil tussen retail- en doorgifteprijs is winst voor het postbedrijf dat de post collecteert.

Een dergelijk doorgiftesysteem kan coördinatiekosten met zich meebrengen, kosten die afwezig zijn wanneer er slechts één postbedrijf is. Om die kosten te minimaliseren is het meest logisch om de doorgiftepunten bij de

¹⁷ Wanneer de kwaliteit van de bezorging omlaaggaat, gaan de klachten bij het dienstenbedrijf (en de kosten om die af te handelen) omhoog.

¹⁸ Hoewel het in theorie mogelijk is om investeringsprikkels te verwerken in de reguleringsmethodiek voor toegangsprijzen, is dit in de praktijk bijzonder complex. De toezichthouder moet een optimale balans vinden tussen het stimuleren van dienstenconcurrentie en het in stand houden van prikkels voor innovatie, wat wordt bemoeilijkt door informatiegebrek bij de toezichthouder.

¹⁹ DHL bezorgt bijvoorbeeld nu ook enveloppen vanaf 50 gram tegen een lagere prijs dan PostNL, terwijl PostNL hier een btw-vrijstelling op geniet en DHL niet.

sorteermachines te plaatsen. Daar kunnen efficiëntieverliezen geminimaliseerd worden door protocollen en standaarden.²⁰

Om dit systeem te implementeren kunnen de regionale bezorgmonopolies worden geveild. Indien nodig – bij gebrek aan interesse – kunnen deze veilingen zelfs negatieve biedingen (subsidies) toestaan, vooral als het borgen van betaalbaarheid en kwaliteit tot verliezen zou kunnen leiden voor de bezorgers. Zo'n veiling biedt in theorie de mogelijkheid om de doorgifteprijs als biedvariabele mee te nemen; de hoogte van de doorgifteprijs wordt dan afgewogen tegen de hoogte van de subsidie.

Dit model creëert de volgende twee vormen van concurrentie:

- **Concurrentie tussen regio's** ontstaat in de eerste plaats omdat er prijsconcurrentie is voor grote zakelijke verzenders, die kunnen kiezen vanuit welke regio ze hun nationale post versturen. Retailprijzen zullen zich hierdoor bewegen in de richting van de gewogen gemiddelde bezorgkosten die voor een groot deel bepaald wordt door de doorgifteprijs.²¹ Deze vorm van concurrentie kan worden versterkt door regionale monopolies toe te staan post te collecteren in elkaars bezorggebieden, terwijl de bezorging regionaal gemonopoliseerd blijft.
- **Concurrentie om regio's** kan worden georganiseerd door de regionale bezorgmonopolies aan te besteden (te veilen), waarbij negatieve biedingen (subsidies) mogelijk zijn als het borgen van betaalbaarheid en kwaliteit tot verliezen zou leiden.

Een cruciaal aspect in dit model is de hoogte van de doorgifteprijs, die bepalend is voor de uiteindelijke retailprijs. Een doorgifteprijs gelijk aan de marginale bezorgkosten in de bestemmingsregio leidt tot verliezen die (vermoedelijk) gelijk zijn aan de vaste kosten, wat om subsidies vraagt. Een doorgifteprijs op het niveau van de lange termijn gemiddelde incrementele bezorgkosten (LRAIC) in de bestemmingsregio resulteert in lagere verliezen en mogelijk zelfs in een (kleine) winst voor het bezorgbedrijf dat de laagste kosten heeft. Er is dus een trade-off tussen efficiënte prijzen en hoge(re) subsidies enerzijds en hoge(re) prijzen en lage(re) subsidies anderzijds.

Het succes van dit model hangt af van de mate waarin de markt tussen regio's kan arbitreran. In eerste instantie verwachten wij dat de regionale bezorgers dat zelf doen via hun concurrerende collectienetwerken. Met name op de zakelijke markt is dat mogelijk omdat de minimale efficiënte schaal van een collectienetwerk gemakkelijk te halen lijkt. Ook dienstenaanbieders kunnen arbitreran door poststukken nationaal te collecteren en tegen gereguleerde doorgifteprijzen te laten bezorgen. Het verschil met het dienstenconcurrentiemodel zit 'm dan in het feit dat bezorgbedrijven minder snel zullen discrimineran, dat er minder problemen zijn met informatie-asymmetrie, dat subsidies efficiënter zijn en dat de maatschappelijke kosten van een verkeerd berekende doorgifteprijs automatisch gecompenseerd worden door de hoogte van de subsidie/prijs die bedrijven ontvangen/betalen om de regionale UPD uit te mogen voeren.

Voor zover we weten is er nergens in Europa praktijkervaring opgedaan met interregionale concurrentie. Het model zou daarom nog verder doordacht moeten worden. Mogelijk zijn er freerider problemen²² die

²⁰ Merk op dat de coördinatiekosten niet anders zijn dan tussen dienstenconcurrenten en het bezorgbedrijf in het dienstenconcurrentiemodel. In het VK is de ervaring dat de coördinatiekosten niet belemmerend zijn voor een succesvolle implementatie van het dienstenconcurrentiemodel. We verwachten dan ook niet dat ze belemmerend zullen zijn voor de implementatie van interregionale concurrentie.

²¹ De retailprijzen in het model van interregionale concurrentie worden beïnvloed door twee hoofdfactoren: de eigen bezorgkosten binnen de regio en de doorgifteprijzen voor post naar andere regio's. Postbedrijven zullen hun prijzen baseren op deze gewogen gemiddelde kosten om winstgevend te blijven. Tegelijkertijd zorgt de concurrentiedruk ervoor dat ze hun prijzen niet ver boven deze kosten kunnen zetten, omdat klanten dan kunnen overstappen naar concurrenten. Dit mechanisme drijft de retailprijzen in de richting van de gewogen gemiddelde bezorgkosten, waarbij de doorgifteprijs een belangrijke component is.

²² Freerider problemen doen zich voor wanneer individuen of organisaties profiteren van inspanningen van anderen zonder er zelf aan bij te dragen. Dit fenomeen kan leiden tot onderproductie (onderinvestering) of overgebruik.

investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen kunnen afzwakken. Zo zou een te late bezorging door bedrijf B de reputatie van bedrijf A negatief kunnen beïnvloeden. Bovendien winnen bedrijven niets door zich te onderscheiden in termen van bezorgsnelheden en bezorgkwaliteit, want daar concurreren ze niet op. Sterker nog, elke bezorger in Nederland moet dezelfde bezorgsnelheden aanbieden voor een optimale interoperabiliteit.²³ Dat betekent dus ook dat kwaliteitsnormen voorgeschreven moeten worden zodat ze geen biedvariabele in een veiling kunnen zijn.

3.4 Intra- en interregionale concurrentie

In dit model is het mogelijk om binnen sommige regio's (met een hoge bevolkingsdichtheid) meerdere postbedrijven te laten bezorgen en de andere regio's (met een lage bevolkingsdichtheid) een bezorgmonopolie te reguleren en/of aan te besteden (te veilen). Zodra er subsidie nodig is voor het bezorgen van post in het buitengebied zou je het monopolie sowieso moeten veilen.

Een essentiële voorwaarde om concurrentie binnen de dichtbevolkte regio's vlot te trekken is dat alle bedrijven op nationaal niveau post aan kunnen nemen voor de dichtbevolkte regio's en voor het buitengebied. Dat kunnen ze alleen wanneer het monopolie in het buitengebied een bezorgplicht heeft met gereguleerde (lage) doorgifteprijs. Voor post naar de dichtbevolkte regio's hoeft doorgifte niet gereguleerd te worden omdat de bedrijven die zelf kunnen bezorgen. Daarmee behouden bedrijven bovendien een prikkel om een eigen bezorgnetwerk op te bouwen.

Dit model creëert de volgende vormen van concurrentie: **concurrentie tussen regio's** (hetzelfde als bij interregionale concurrentie) en **concurrentie in de dichtbevolkte regio's**. Merk op dat de noodzaak voor een subsidie toeneemt bij een lage doorgifteprijs. In dat geval zou er geveild moeten worden en vindt er ook nog eens **concurrentie om de dunbevolkte regio's** plaats.

²³ Interoperabiliteit in de postmarkt verwijst naar het vermogen van verschillende postbedrijven om naadloos samen te werken bij het bezorgen van post, ongeacht de oorsprong of bestemming. In de context van interregionale concurrentie betekent dit dat postbedrijven in verschillende regio's elkaars post moeten kunnen verwerken en bezorgen zonder kwaliteitsverlies of vertraging. De stelling dat bedrijven dezelfde bezorgsnelheden moeten aanbieden voor optimale interoperabiliteit is gebaseerd op de volgende argumenten:

Consistentie: Als bedrijven verschillende bezorgsnelheden hanteren, zou dit leiden tot verwarring bij klanten en inefficiënties in het systeem.

Verwerkingsprocessen: Uniforme bezorgsnelheden maken het mogelijk om gestandaardiseerde verwerkingsprocessen te hanteren bij het uitwisselen van post tussen regio's.

Planningsefficiëntie: Gelijke bezorgsnelheden vergemakkelijken de planning en coördinatie tussen verschillende regionale postbedrijven. Kwaliteitsgarantie: Uniforme snelheden zorgen ervoor dat de kwaliteit van de dienstverlening consistent blijft, ongeacht welk bedrijf de post ophaalt of bezorgt.

Concurrentie op bezorgsnelheid zou deze voordelen tenietdoen en de complexiteit van het systeem onnodig vergroten, wat uiteindelijk ten koste gaat van de efficiëntie en betrouwbaarheid van de postbezorging als geheel.

4 Marktordeningstools

Voor de implementatie van de hierboven beschreven marktmodellen zijn verschillende marktordeningstools beschikbaar. Deze vallen uiteen in twee categorieën:

Tools om een bepaald marktmodel te implementeren:

- Regulering van toegang en/of doorgifte
- Het opsplitsen van postbedrijven
 - Verticale splitsing van dienstverlening en netwerkbeheer
 - Horizontale splitsing in meerdere verticaal geïntegreerde postbedrijven
- Nationaliseren van bedrijven
- Aanbesteding van specifieke diensten.

Tools om kwaliteit en betaalbaarheid direct te borgen:

- Tarief- en rendementsregulering
- Kwaliteitsregulering
- Gerichtte subsidies voor specifieke diensten of regio's.

In onderstaande paragrafen lichten wij deze marktordeningstools toe en bediscussiëren we of deze tools haalbaar zijn en, zo ja, in hoeverre deze tools effectief zouden kunnen zijn in de Nederlandse postmarkt.

4.1 Regulering van toegang en doorgifte

Toegangsregulering

Toegangsregulering in netwerksectoren²⁴ is primair gericht op het aanpakken van concurrentieproblemen die door schaalvoordelen ontstaan.²⁵ Hierdoor is het lastig voor nieuwe spelers om de markt te betreden. Toegangsregulering kan daarbij helpen. Afhankelijk van het marktmodel waarnaar wordt gestreefd, kan regulering mikken op hoge of lage toegangsprijzen, met verschillende effecten op “make-or-buy decisions”.

Toegangsregulering met hoge(re) toegangsprijzen kan concurrenten helpen om een klantenbasis op te bouwen, terwijl ze de prikkel behouden om in eigen netwerkcapaciteit te investeren. Lage(re) toegangsprijzen stimuleren concurrentie tussen de diensten op een netwerk, maar geven geen prikkel om in eigen netwerkcapaciteit te investeren. Lage toegangsprijzen kunnen optimaal zijn in het geval van een natuurlijk monopolie, oftewel wanneer sprake is van niet-repiceerbare netwerkonderdelen. Dit zijn bottlenecks waarbij schaalvoordelen zo groot zijn dat het goedkoper is om alle afnemers met één netwerk(onderdeel) te bedienen.

Toegang tot deze bottlenecks is cruciaal voor concurrentie op andere netwerkonderdelen of tussen diensten op het netwerk. In dat geval stimuleert een zo laag mogelijke toegangsprijs de concurrentie tussen andere netwerkonderdelen of diensten maximaal. Indien geen sprake is van een natuurlijk monopolie kan een lage toegangsprijs de concurrentie op netwerkonderdelen juist ondermijnen. Afgedwongen en goedkope toegang verstoort namelijk de make-or-buy decision van concurrenten.

In de postsector lijkt nu geen sprake te zijn van (permanent) niet-repiceerbare netwerkonderdelen. Dalende volumes kunnen, bij gegeven UPD-bezorgsnelheden, weliswaar leiden tot een punt waarop netwerkduplicatie

²⁴ Dit omvat het geheel van regels en maatregelen die ervoor zorgen dat concurrenten toegang kunnen krijgen tot het netwerk van een dominante speler.

²⁵ **Schaalvoordelen:** Een combinatie van hoge investeringen in infrastructuur en lage marginale kosten leidt ertoe dat de gemiddelde kosten blijven dalen naarmate de productie toeneemt. Hierdoor ontstaat een situatie waarin één netwerk efficiënter kan opereren dan meerdere.

kostenverhogend werkt. Dit probleem kan echter worden aangepakt door de bezorgsnelheden te verlagen, waardoor de MES afneemt. Naarmate de volumes verder dalen, komt de brede postmarkt in zicht. Dit kan op zijn beurt een geheel nieuwe dynamiek van infrastructuurconcurrentie creëren.

Regulering van doorgifte

Naast toegangsregulering kennen veel netwerksectoren ook regulering van doorgifte om interoperabiliteit te reguleren en netwerkeffecten²⁶ tegen te gaan. Zo kent de telecomsector doorgifte- (of aflever)tarieven. In de telecomsector is er een duidelijk verschil tussen toegangs- en doorgiftetarieven. In de postsector zijn die de facto hetzelfde. Dat maakt de analyse van optimale doorgifteprijzen in de postsector wat complexer omdat optimale doorgifteprijzen laag zijn omwille van interoperabiliteit, terwijl toegangsprijzen juist niet (te) laag moeten zijn om investeringsprijken te behouden. We leggen dat hieronder uit.

Het belang van interoperabiliteit en netwerkeffecten ligt in de postsector voor de hand: de postdienst als geheel is minder waard wanneer er geen brieven vanuit een dichtbevolkte regio als de Randstad bezorgd kunnen worden in een dunbevolkte regio Groningen en vice versa. Dit impliceert dat er netwerkeffecten zijn waarbij kleine netwerken minder aantrekkelijk zijn dan grote netwerken, waardoor een winner-takes-all uitkomst kan ontstaan. Een postbezorger in de Randstad zal bijvoorbeeld weinig klanten kunnen winnen als die geen post voor buiten de Randstad kan aannemen. Het is ook zo dat je doorgifte zo efficiënt en zo goedkoop mogelijk wil laten plaatsvinden. Extreem hoge doorgifteprijzen staan immers gelijk aan 'geen interoperabiliteit' en om dezelfde reden is 'volledige interoperabiliteit' equivalent aan doorgifteprijzen die de onderliggende (marginale) kosten reflecteren.

In een marktmodel met interregionale concurrentie moet er dus iets geregeld zijn voor de doorgifte van interregionale poststukken. Enkel een doorgifteplicht is niet voldoende. Ervaringen met internationale doorgiftetarieven voor post en met aflevertarieven in telecom leren dat doorgiftetarieven gereguleerd moeten worden. Elke post- of telecomoperator gedraagt zich namelijk als een monopolist ten aanzien van inkomende post, gesprekken of berichten. Doorgiftetarieven schieten daarmee door het dak en drijven ook retailtarieven omhoog.

Een doorgifteplicht is dus essentieel om interregionale concurrentie mogelijk te maken. Een zo laag mogelijke doorgifteprijs (gelijk aan marginale of lange termijn incrementele bezorgkosten) is daarbij optimaal. Echter, gezien er in de postsector *de facto* geen verschil is tussen toegangs- en doorgifteprijzen levert dit mogelijk een probleem op: lage doorgifteprijzen ondermijnen namelijk prikkels om eigen netwerkcapaciteit op te bouwen. Dit dilemma kun je oplossen met aanvullende regels, zoals een regel dat je minimaal x% van de brieven zelf moet bezorgen of dat je minimaal x% van de adressen in een regio zelf moet bedienen. Je moet daarbij niet doorschieten. Een nationale dekkingsplicht (zoals voorheen in België gold) schiet zijn doel voorbij en werkt als een enorme toetredingsbarrière.

4.2 Opsplitsen van bedrijven

Het opsplitsen van postbedrijven kan op verschillende manieren bijdragen aan een betere marktordening in de postsector. Je kunt hierbij een onderscheid maken tussen verticale en horizontale splitsing.

Verticale splitsing

²⁶ De waarde van een netwerk voor gebruikers neemt toe naarmate er meer gebruikers zijn. Hierdoor ontstaat een situatie waarin grotere netwerken meer waarde opleveren voor gebruikers en daardoor meer gebruikers aantrekken en/of diensten kunnen leveren. In een concurrentiesetting bedreigt dit het economische bestaansrecht van kleinere netwerken, waardoor de markt naar een winner-takes-all uitkomst neigt.

Bij verticale splitsing wordt het postbedrijf opgedeeld in een netwerkbedrijf voor bezorging en een dienstverlenend bedrijf voor collectie en sortering. Dit heeft vooral zin wanneer er een natuurlijk monopolie bestaat op het bezorgnetwerk maar niet op de overige activiteiten. Verticaal splitsen is een optie om dienstenconcurrentie aan te moedigen wanneer toegangsregulering ineffectief is omdat het verticaal geïntegreerde bedrijf zijn concurrenten structureel blijft benadelen door zichzelf te bevoordelen en met kruissubsidiëring.

Zoals hierboven gesteld lijkt in de postsector geen sprake te zijn van een (permanent) natuurlijk monopolie. Om die reden lijkt toegangsregulering niet de meest geschikte marktordeningstool. Dat geldt dan ook (of nog sterker) voor verticale splitsing.

Horizontale splitsing

Bij horizontale splitsing zijn er twee varianten mogelijk. De eerste variant is splitsing van PostNL naar regio's, waarbij verschillende bedrijven verantwoordelijk worden voor verschillende geografische gebieden voor wat betreft postbezorging. Dit kan effectief zijn om interregionale concurrentie te stimuleren, waarbij bedrijven in elkaars verzorgingsgebied post kunnen collecteren maar deze tegen een gereguleerde doorgifteprijs laten bezorgen. Dit kan leiden tot coördinatiekosten bij de overdracht van interregionale post. Deze kunnen vermoedelijk beperkt blijven met duidelijke protocollen en standaardisatie op het doorgiftepunt.

De tweede variant is het ongedaan maken van eerdere fusies, zoals de overname van Sandd door PostNL. Dit zou kunnen bijdragen aan het versneld tot stand brengen van concurrentie *op* en *om* productsegmenten. Het ongedaan maken van de overname van Sandd is echter niet meer opportuun. De integratie van beide bedrijven is inmiddels zo ver gevorderd dat een splitsing praktisch onmogelijk is geworden. De bedrijfsmiddelen zijn gedesinvesteerd, systemen en processen zijn geïntegreerd, klantbestanden zijn samengevoegd, en veel van het voormalige personeel van Sandd is inmiddels elders werkzaam. Een splitsing zou daarom leiden tot hoge ontvlechtingskosten zonder dat daar duidelijke voordelen tegenover staan.

Het opsplitsen van PostNL vereist een compensatie voor de huidige aandeelhouders van PostNL. Het lijkt het makkelijkst om de huidige aandeelhouders in geheel uit te kopen en de bedrijfsonderdelen (per regio) direct weer in de markt te zetten. Het uitkopen van aandeelhouders vergt uiteraard veel geld uit de staatskas, maar het overgrote deel daarvan krijgt de overheid snel weer terug bij de verkoop van de onderdelen. Uiteraard krijgt de overheid niet alles terug, want de aandeelhouderswaarde van een monopolie is hoger dan die van concurrerende bedrijven.

4.3 Nationaliseren

Nationalisering van bedrijven is alleen zinvol in drie specifieke situaties.²⁷ Ten eerste wanneer er sprake is van niet-contracteerbare publieke belangen, zoals de veiligheid van snelwegen. Ten tweede bij systeemrisico's, zoals die in de bankensector. Ten derde wanneer er duidelijke aanwijzingen zijn dat de overheid efficiënter kan produceren, bijvoorbeeld bij exportkredietverzekeringen voor handel met buitenlandse overheden.

In de postmarkt zijn deze redenen voor nationalisering afwezig. Wel kan een tijdelijke “buy-out” van aandeelhouders nodig zijn om een bedrijf zoals PostNL op te splitsen in regionale onderdelen. Dit is echter geen echte nationalisering, omdat de bedrijfsonderdelen direct weer in de markt worden gezet via veiling. Het doel is dan niet om het bedrijf in overheidshanden te houden, maar om een transitie naar een nieuwe marktstructuur mogelijk te maken.

²⁷ Zie Hart, Shleifer & Vishny ([1997](#)), Perotti ([1994](#)), en Schmitz & Teixeira ([2008](#)). N.B. Perotti ([2003](#)) benadrukt dat nationalisering vaak tussenschakel kan zijn om institutionele capaciteit op te bouwen, waarna privatisering met regulering volgt.

Het is belangrijk om het verschil tussen een buy-out en nationalisering scherp te zien. Bij een buy-out koopt de overheid een bedrijf op om het te herstructureren en weer te privatiseren, terwijl nationalisering gericht is op blijvend overheidsbezit vanwege fundamentele publieke belangen die niet via regulering kunnen worden geborgd.

4.4 Aanbesteding van specifieke diensten

Aanbestedingen

Wanneer we spreken over een aanbesteding, dan bedoelen we een veiling of een “beauty contest” (een allocatiemechanisme waarbij ook op kwalitatieve criteria gescoord kan worden). Het gaat erom dat er een competitief biedproces plaatsvindt. Een biedproces zorgt voor concurrentie *om* de markt. Afhankelijk van hoe het biedproces wordt vormgegeven concurreren partijen op prijs en/of andere criteria zoals kwaliteitsaspecten. De prijs kan ook negatief zijn, dan ontvangen de winnaars een subsidie voor het uitvoeren van de specifieke dienst.

Een aanbesteding is een krachtige marktordeningstool omdat de vormgeving van grote invloed is op het functioneren van de markt na de gunning. De kavelindeling en de licentievoorwaarden zijn daarbij bijzonder belangrijk. Wordt er bijvoorbeeld één grote kavel aangeboden en is er na de veiling geen concurrentie in de markt? Of worden er meerdere kavels aangeboden waardoor er na de veiling wel concurrentie in de markt is?

Het marktmodel dat ontstaat na de aanbesteding is bepalend voor in hoeverre de markt publieke belangen zoals prijs en kwaliteit kan borgen. Eventueel kunnen veilingregels sturen op een marktmodel door te werken met biedbeperkingen (zoals een maximumaantal kavels voor een partij) of reserveringen voor nieuwkomers. Dergelijke maatregelen zijn niet ongebruikelijk bij bijvoorbeeld telecomveilingen.

Als er twijfels zijn over de mogelijkheden voor de markt om publieke belangen te borgen, kunnen verplichtingen in de licentievoorwaarden worden opgenomen, zoals een investeringsplicht of een leveringsplicht. Vaak zijn die verplichtingen vooraf helder te definiëren, maar het is vooraf niet altijd duidelijk wat zo’n verplichting kost. Wanneer is bijvoorbeeld de kwaliteit van een postdienst goed genoeg en hoeveel mag dat kosten? Een dergelijke afweging kan onderdeel gemaakt worden van het biedproces in een aanbesteding door zowel op prijs- als kwaliteitscriteria te selecteren.

Het nut van een aanbesteding is afhankelijk van de vraag of er schaarste is. Zolang het aantal bieders groter is dan het aantal kavels, is een aanbesteding te overwegen. Wanneer dat niet zo is, heeft een aanbesteding weinig zin (tenzij de kavels heterogeen zijn). Een aanbesteding moet voor de biedende partij wel iets opleveren. De UPD is feitelijk een pakket plichten, waar niemand iets voor wil bieden. Het zou dus gecombineerd moeten worden met iets van waarde. Denk aan exclusiviteit, een subsidie, of (het gebruikrecht op) een kant-en-klaar bezorgnetwerk. Maar ook dan kan er een gebrek aan interesse zijn vanwege het aantal kavels of vanwege licentievoorwaarden (hoe meer eisen, hoe minder interesse). Het kan ook zijn dat nieuwkomers weinig kansen zien om een zittende partij te verslaan omdat die grote biedvoordelen heeft. Dat kan vanwege een informatievoorsprong,²⁸ complementariteitsvoordelen,²⁹ investeringsvoordelen,³⁰ first mover advantages³¹ of andere

²⁸ PostNL heeft bijvoorbeeld exclusief toegang tot unieke marktgegevens.

²⁹ Een partij als Fastned zal niet snel bieden op de rechten om een benzinestation te exploiteren.

³⁰ Voor een zittende partij kunnen investeringen verzonken zijn zodat hij daar geen rekening mee hoeft te houden bij zijn biedprijs, maar dat geldt niet voor een nieuwkomer die de investeringen nog moet maken.

³¹ De waarde van een kavel is vaak hoger voor een zittende partij met een volwassen businessmodel dan voor een nieuwkomer wiens businessmodel nog moet ingroeien.

voordelen. Deze biedvoordelen voor de zittende partij kunnen ondervangen worden met biedbeperkingen (zoals een maximum op het aantal te winnen kavels) en reserveringen³² of *bid credits*³³ voor nieuwkomers.

Aanbesteden van de huidige UPD

Het aanbesteden van een UPD kan problematisch zijn omdat de UPD geen recht geeft op exclusiviteit. De UPD is in dat geval immers enkel een verzameling van verplichtingen waarvoor niemand een prijs wil bieden. Een aanbesteding maakt dan enkel nog zin wanneer de UPD gepaard zou gaan met een subsidie. Maar zelfs dan heeft aanbesteden van de huidige UPD (met D+1 verplichting) weinig zin omdat PostNL als zittende partij significante biedvoordelen heeft die andere partijen zullen ontmoedigen om überhaupt mee te doen aan een biedproces:

- PostNL heeft een informatievoordeel over de exacte kosten en volumes.
- PostNL heeft een personeelsvoordeel. PostNL zal bij een eventueel verlies van de UPD niet al haar activiteiten staken. Een nieuw bedrijf zal een deel van het personeel van PostNL over moeten nemen. Maar PostNL zal dan de beste medewerkers voor zichzelf behouden.
- PostNL hoeft minder te investeren dan een nieuwkomer.³⁴

Voor zover wij weten is Estland het enige land waar de UPD wordt aanbesteed (zie Ecorys, 2018, p. 32). Elke vijf jaar wordt de UPD daar aanbesteed. Naast de staatsonderneming Eesti Post heeft echter geen andere partij interesse getoond om de UPD-dienst te verzorgen. De Estse Postrichtlijn (Art. 6.2) schrijft voor dat bij geen interesse vanuit de markt de UPD aan de zittende aanbieder wordt gegund.

Aanbesteden van een D+1 DAEB

Mocht 'de markt' falen om een tijdkritische dienst voor speciale post (zoals rouwpost of juridische post) aan te bieden, dan valt te overwegen om deze als een Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) te subsidiëren en aan te besteden. Er moeten dan uiteraard wel duidelijke publieke belangen verbonden worden aan een dergelijke postdienst.

In België wordt de bezorging van kranten en tijdschriften (als DAEB) Europees aanbesteed. Het gaat om zo'n 125 miljoen euro subsidie per jaar. Ondanks dat een aanbesteding in dit geval goed zou moeten werken, is het gunningsproces niet altijd vlekkeloos verlopen. Zo kwam PPP in 2023 als winnaar uit de bus voor de bezorging van kranten voor de periode 2024-2028 en het Franse Proximity voor de bezorging van tijdschriften; desondanks gunde de Belgische overheid de concessie toch niet deze twee bedrijven, maar aan het staatsbedrijf Bpost, die de bezorging altijd al verzorgde, mogelijk onder druk van uitgevers (die zich afvroegen of de bezorging wel bij de twee particuliere bedrijven die met goedkopere flexkrachten werken in goede handen is) en van vakbonden (die zich zorgen maakten over duizenden ontslagen bij Bpost).

In Denemarken wordt de bezorging van brieven voor blinde mensen en internationale mail aanbesteed, alsmede brieven voor kleine eilanden (zie hieronder).

Aanbesteden van regionale UPD's

³² Een kavel waarop enkel nieuwkomers mogen bieden.

³³ Een bedrag dat virtueel bij het bod van een nieuwkomer wordt opgeteld, c.q. een bedrag dat de nieuwkomer van zijn winnende bod mag aftrekken bij de daadwerkelijke betaling.

³⁴ Stel dat de UPD een waarde heeft van Y-I euro, waarbij Y gelijk is aan de operationele opbrengsten en I de investering die gedaan moet worden in de benodigde sorteercentra (5 in totaal). PostNL heeft al 5 sorteercentra, maar kan bij verlies van de aanbesteding 3 van de 5 centra verkopen aan de nieuwkomer voor X euro per sorteercentrum. 2 centra behoudt hij voor andere postactiviteiten. Bij winst ziet PostNL dus af van inkomsten van 3X (de opbrengsten die hij voor de sorteercentra had kunnen krijgen door ze te verkopen). Dat betekent dat PostNL tot ten hoogste Y-3X zal bieden bij de veiling. Deutsche Post biedt ook mee. Bij winst moet DP in 5 sorteercentra investeren. Hij koopt er drie van PostNL voor 3X en bouwt twee nieuwe voor 2Z. Dat betekent dat DP Y-3X-2Z kan bieden bij de veiling. Het assetvoordeel van PostNL valt weg wanneer PostNL al zijn sorteercentra van de hand zou moeten doen bij verlies. Dat kan alleen wanneer de UPD gecombineerd wordt met exclusiviteit.

Een keuze voor regionale UPD's impliceert een keuze voor interregionale concurrentie waarbij winsten in bepaalde regio's onder druk kunnen komen te staan, temeer omdat regio's verschillen in bevolkingsdichtheid. In een of meerdere regio's zal daarom een subsidie nodig zijn om de UPD uit te voeren. In dat geval is een veiling gepast.

Meerdere aanbieders kunnen geïnteresseerd zijn vanuit verschillende productsegmenten of vanuit andere landen, wat de concurrentie in de aanbesteding bevordert. Een voorwaarde hierbij is een biedbeperking, zoals 'niet meer dan de helft van het aantal kavels in één hand'.

Je kunt ook denken aan het opkopen van PostNL voorafgaand aan de aanbesteding om het dan op te knippen in drie of vier regionale postbedrijven.³⁵ Een voordeel hiervan is dat de overheid voor heel even eigenaar is van PostNL en volledige inzage heeft in marktgegevens. Die kunnen dan voorafgaand aan de veiling gepubliceerd worden om informatieasymmetrieën zo veel mogelijk tegen te gaan. Een ander voordeel is dat de nieuwkomers direct van start kunnen met een kant-en-klaar verticaal geïntegreerd postbedrijf. Je omzeilt dan ook het probleem dat PostNL niet gedwongen kan worden om zijn activiteiten in een regio te staken, ook al wint hij geen kavels.³⁶

In Denemarken worden regionale UPD's (UPD's voor kleine eilanden) aanbesteed (de nationale UPD is per 1 januari afgeschaft). Het gaat op deze eilanden echter om bijzonder weinig poststukken, onvoldoende om concurrentie op prijs aan te kunnen wakkeren.

Waarborgen van investeringsprikkel en kwaliteit

Voor alle aanbestedingen is het cruciaal dat er voldoende investeringsprikkel blijven bestaan voor investeringen in kostenverlagingen. Wanneer de terugverdientijd van investeringen de looptijd van de concessie overstijgt, moet er een compensatiemechanisme zijn waarbij het compensatiebedrag via *asset valuation* bepaald kan worden. Ook moet de aanbesteding waarborgen bevatten voor de kwaliteit van dienstverlening, bijvoorbeeld door verplichte doorgifte van te late bezorgingen aan een/de D+1 bezorger.

4.5 Kwaliteitsregulering

Kwaliteit kent twee cruciale dimensies: bezorgsnelheid en betrouwbaarheid.

- Bezorgsnelheid is een kwaliteitscriterium, maar sneller is niet noodzakelijk beter. Een klant is weliswaar minstens even tevreden als het stuk sneller wordt bezorgd. Maar sneller impliceert ook duurder en veel verzenders ervaren het hebben van een keuze uit verschillende bezorgsnelheden ook als een kwaliteitsaspect. Zo'n keuzemogelijkheid vergroot de kans dat gebruikers iets vinden dat aansluit bij hun individuele voorkeuren voor de verhouding snelheid/prijs. Concurrentie draagt bij aan deze keuzemogelijkheden: waar PostNL ook D+1 aanbood (al dan niet gedwongen door de UPD), bood Sandd enkel D+3 aan. Nu dat de concurrentie (c.q. Sandd) is verdwenen en PostNL lobbyt voor een verlaging van de UPD-snelheid, zouden de keuzemogelijkheden voor afnemers in het geding kunnen komen.³⁷
- Betrouwbaarheid is eveneens een kwaliteitscriterium. De uitdaging is niet om bezorgsnelheden voor te schrijven of aan te bieden, maar om ze ook daadwerkelijk te halen. Betrouwbaarheid is niet noodzakelijk beter geborgd met meer concurrentie. Afnemers kunnen de kwaliteit van de dienstverlening namelijk moeilijk beoordelen bij hun aankoop en hebben achteraf ook vaak geen idee of een brief wel of niet op tijd bezorgd is. Er is sprake van informatieasymmetrie tussen klant en leverancier, waardoor de

³⁵ De pakketdienst zou je ook weer als apart bedrijf in de markt kunnen zetten via een veiling.

³⁶ Zonder exclusiviteit zou PostNL anders gewoon post kunnen blijven bezorgen in heel Nederland en de businesscase van de UPD ondermijnen.

³⁷ PostNL stelt echter dat hij wel een vorm van D+1 in stand houdt. Vermoedelijk wil PostNL daarvoor zijn pakketnetwerk inzetten, net als dat PostNL recent voorstelde om brievenbussen door zijn pakketbezorgers te laten legen.

afnemer kwaliteit niet goed kan beoordelen en de aanbieder weinig prikkels heeft om zich hierin te onderscheiden.³⁸ Het ontbreken van een kwaliteitsprikkel, gecombineerd met de druk om kosten te besparen in een krimpende markt, kan resulteren in een uitholling van de dienstverlening.

- Naast informatieasymmetrie is er ook een externaliteit verbonden aan de kwaliteit van de postdienst. Verzenders kunnen economische schade oplopen bij vertraagde post (hoge kosten van klachtenafhandeling, de kosten van opnieuw nasturen van post, en zelfs verlies van klanten). Het onderpresteren van de postdienst zorgt dus voor kosten bij de klant. Zolang de postdienst die kosten niet ervaart heeft hij onvoldoende prikkels om te investeren in betere kwaliteit, terwijl dit wel efficiënt zou zijn. Deze externaliteit is lager (afwezig) in een competitieve setting omdat gebruikers zouden overstappen en de postbezorger de kosten van zijn onderpresteren op die manier zou ervaren.

Kwaliteitsregulering lijkt dus essentieel in de postmarkt, meer in een monopolistische omgeving, maar ook in een competitieve. Kwaliteitsregulering kan op diverse manieren ingevuld worden, afhankelijk van het marktmodel. In elk geval is er een monitoringssysteem nodig. De vraag is wat te doen als partijen de kwaliteitsnorm niet halen? In een setting van concurrentie kan *naming & shaming* voldoende zijn. Daarmee wordt de informatieasymmetrie opgelost en kunnen verzenders overstappen naar betere aanbieders. Wanneer overstapmogelijkheden ontbreken (zoals bij een monopolie of interregionale concurrentie) kun je denken aan een strafmechanisme. Dat kan een boete zijn die de staatskas instroomt, een verplichting om gemiste brieven zo snel mogelijk via een (dure) D+1-dienst alsnog te laten bezorgen, of een wettelijke laagdrempelige mogelijkheid voor verzenders om schadevergoeding te eisen.

- **Boete:** een boete kan een afschrikkende werking hebben die het risico op te late bezorging kleiner maakt. Het zorgt er echter niet voor dat de postbezorger alles op alles zet om de eventuele schade van de te late bezorging te mitigeren. Daarnaast kunnen/zullen partijen gebruik maken van hun recht om elke boete bij een rechter aan te vechten, wat hoge administratieve kosten met zich meebrengt. Bovendien blijkt in de praktijk dat lang niet alle boetes ook daadwerkelijk geïnd worden – zeker niet in geval van gereguleerde monopolies.³⁹ Dit maakt een boetesysteem minder geloofwaardig en daarmee minder afschrikwekkend.
- **Verplichte doorgifte aan D+1:** Een verplichting om te laat bezorgde post door te geven aan een D+1 bezorger heeft twee voordelen. Ten eerste wordt de schade voor de verzender beperkt: een brief die op D+3 te laat is wordt alsnog op D+4 bezorgd in plaats van op D+6. Ten tweede creëert het een zelfhandhavend mechanisme omdat de D+1 bezorger er belang bij heeft dat zijn rechten worden gerespecteerd - het is immers een inkomstenbron. Dit maakt het systeem effectiever dan een boete die mogelijk niet wordt geïnd. De prikkel om op tijd te bezorgen blijft ook bestaan wanneer dezelfde partij zowel de D+3 als D+1 dienst aanbiedt, omdat deze wil voorkomen de volgende dag een extra “low value stop” te moeten maken. De vraag is of dit systeem in de praktijk uitgevoerd kan worden. De techniek maakt het niet onmogelijk, maar het kan een dure oplossing zijn. Dit kan overigens per poststuk verschillen.⁴⁰ Nader onderzoek is nodig naar de vraag of de kosten van een verplichte doorgifte proportioneel zijn. Merk op dat doorgifte aan D+1 ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) kan worden met een progressief boetesysteem, waarbij hogere boetes gelden voor elke dag dat poststuk gemiddeld te laat wordt bezorgd.

³⁸ Dit kan leiden tot een “market for lemons”, waarbij concurrentie zich onevenredig richt op prijs en kwaliteit wordt genegeerd.

³⁹ Zo kreeg NS in 2023 een boete van 1,5 miljoen euro voor het niet halen van kwaliteitsnormen. Die boete werd niet geïnd; in plaats daarvan werd de NS verplicht om het bedrag te investeren in verbeteringen voor reizigers

⁴⁰ Er zijn poststukken waar ontvangers naar uitkijken (zoals TV-gidsen en week- en maandbladen). Wanneer deze poststukken te laat bezorgd worden, melden ze zich met een klacht bij de uitgever. Die stuurt dan direct een nieuw exemplaar via de reguliere postdienst. Het is in dit geval goed mogelijk om de uitgever het recht te geven gebruik te maken van een D+1 dienst en de kosten hiervan te declareren bij zijn reguliere postbezorger. De reguliere postbezorger heeft in dit geval geen disproportionele kosten om gemiste post te lokaliseren en te verwerken in een alternatieve poststroom.

- **Schadevergoeding:** Een systeem waarbij verzenders laagdrempelig schadevergoeding kunnen eisen via de ACM biedt verschillende voordelen. Ten eerste geeft het de verzender direct compensatie voor geleden schade. Ten tweede kan de ACM dit afdwingen zonder tussenkomst van een rechter, wat de administratieve lasten beperkt. Ten derde creëert het transparantie over de kwaliteit omdat verzenders gestimuleerd worden klachten in te dienen. Dit lost de informatie-asymmetrie op en geeft postbedrijven een reputatieprikkel. De effectiviteit hangt wel af van de mate waarin verzenders bereid zijn klachten in te dienen en de hoogte van de schadevergoeding in relatie tot de administratieve lasten voor het postbedrijf.⁴¹

4.6 Tarief- en rendementsregulering

Tarief- en rendementsregulering kunnen als stok achter de deur fungeren wanneer concurrentie onvoldoende (effectief) is. Deze vorm van regulering brengen echter risico's op marktverstoring met zich mee: ze kunnen concurrenten ontmoedigen om toe te treden en de prikkels verlagen voor gereguleerde bedrijven om kosten te verlagen of te innoveren.

Tariefregulering

Niet alle tarieven hoeven gereguleerd te worden om effectieve prijsdiscipline te bereiken. Verschillende postsoorten zijn tot op zekere hoogte substitueerbaar, waardoor regulering van (bijvoorbeeld) niet-tijdkritische post ook de prijs voor tijdkritische post kan disciplineren. Bovendien kunnen verzenders hun processen aanpassen door post eerder te versturen of over te stappen op digitale alternatieven. Hoewel niet alle verzenders even flexibel zijn, biedt een kritische massa aan flexibele verzenders ook bescherming voor minder flexibele verzenders tegen excessieve tarieven.

Deze disciplinerende werking tussen heterogene producten (ook wel ketenconcurrentie genoemd) werkt niet (of stopt) bij onderbrekingen in de keten. Een verzender van grote volumes gesorteerde zakelijke post kan bijvoorbeeld niet overstappen naar standaard postzegelpost. In zulke gevallen is regulering van één basisproduct mogelijk onvoldoende, afhankelijk van de mate van concurrentie. Je kunt dan denken aan regulering van de prijs van een tweede product of van de gemiddelde prijs van productmandjes. Daarbij gelden gemiddelde tariefplafonds voor groepen producten. Het postbedrijf behoudt hierbij de vrijheid om binnen de mand tarieven te differentiëren, zolang het gemiddelde tarief onder het plafond blijft.

Voor het bepalen van tariefplafonds overwegen we twee methoden:⁴²

- **Cost+** laat de gereguleerde prijs meebewegen met de kosten plus een beperkte winstmarge. Dit vermindert echter de prikkels voor kostenreductie.

⁴¹ De hoogte van de schadevergoeding moet zorgvuldig worden afgewogen tegen de administratieve lasten die het postbedrijf maakt om deze claims te verwerken. Als de schadevergoeding te laag is in verhouding tot deze administratieve lasten, zal het postbedrijf er mogelijk voor kiezen om alle claims standaard uit te betalen zonder de kwaliteit daadwerkelijk te verbeteren. Het wordt dan simpelweg een kostenpost die wordt ingecalculiseerd. Omgekeerd, als de schadevergoeding te hoog is in verhouding tot de administratieve lasten, kan dit leiden tot misbruik door verzenders en onnodige administratieve rompslomp voor het postbedrijf. Dit zou de operationele efficiëntie kunnen schaden zonder dat het bijdraagt aan betere kwaliteit. De optimale hoogte van de schadevergoeding moet daarom:

Hoog genoeg zijn om een echte prikkel te geven voor kwaliteitsverbetering

Laag genoeg om misbruik te voorkomen

In verhouding staan tot de werkelijke schade die verzenders lijden

De administratieve lasten rechtvaardigen die nodig zijn voor een zorgvuldige afhandeling.

⁴² Daarnaast is er ook een mogelijkheid tot maatstafconcurrentie, een methode die prestaties van vergelijkbare bedrijven gebruikt om tarieven vast te stellen, in plaats van zich te baseren op kosten of inflatie. Maatstafconcurrentie stimuleert efficiëntie door bedrijven indirect met elkaar te laten concurreren. Dit wordt in Nederland toegepast in de energiesector bij het vaststellen van de netwerktarieven. Daar kan dat gemakkelijk omdat het een homogene dienst betreft. Maatstafconcurrentie is lastiger voor heterogene diensten. Om die reden lijkt het lastiger toe te passen in de postsector. Als deze vorm van regulering in aanmerking komt voor de postsector, dan mogelijk om toegangstarieven te regulering. Maar dat vereist wel dat er een maatstaf is, oftewel een ander bezorgnetwerk.

- **CPI-regulering** koppelt retailprijzen aan de consumentenprijsindex. Dit behoudt kostenreductieprikkels maar kan marges onder druk zetten bij snelle volumedalingen. Een volume-gerelateerde opslag (Y) kan dit corrigeren via $CPI+Y$.

Rendementsregulering

Rendementsregulering stelt een plafond aan het rendement van het postbedrijf als geheel. Dit is vergelijkbaar met een kostengeoriënteerd tarief voor alle diensten samen. Het kan worden toegepast op een deel van het bedrijf (bijvoorbeeld alleen UPD-diensten) of op het hele bedrijf. Rendementsregulering voor het hele bedrijf vermijdt een complexe kostentoerekeningsmethode en volumedalingen worden automatisch verdisconteerd.

Een belangrijk nadeel is dat rendementsregulering weinig prikkels geeft voor kostenreductie zodra het rendement het plafond nadert. Ook bestaat het risico dat postzegelprijs alsnog fors kan stijgen zonder significant effect op het totale rendement, gezien het kleine aandeel van postzegelpost in het totale postvolume.

Er zijn drie vormen van rendementsregulering: Return on Assets (ROA), Return on Sales (ROS) en Return on Costs (ROC). ROA heeft als voordeel dat de WACC een objectieve benchmark biedt, terwijl ROS en ROC meer arbitrair zijn. ROC kan zelfs perverse prikkels creëren om kosten te verhogen in plaats van te verlagen.

Wanneer welke vorm van tariefregulering?

Geen enkele vorm van tariefregulering is perfect; of omdat ze complexe kostentoerekeningsmethodes vergen en prikkels tot kostenverlaging wegnemen (Cost+ en rendementsregulering), of omdat ze door dalende postvolumes kunnen leiden tot marge-uitholling (CPI-regulering). Idealiter disciplineert concurrentie de prijzen. De juiste vorm van tariefregulering is dus een keuze van het minst kwalijke, afhankelijk van het marktmodel. Het kan nodig zijn om prijsregulering te combineren met een subsidie wanneer prijzen onder de kostprijs vanuit het publiek belang wenselijk zijn. Hieronder geven we (ter illustratie) enkele mogelijke combinaties van marktmodellen en prijsregulering.

- **Bij een (gereguleerd) monopolie:** Een combinatie van rendementsregulering op basis van ROA voor het hele bedrijf en regulering van de postzegelprijs op basis van CPI. Het rendementsplafond beperkt de monopoliemacht en disciplineert prijzen van alle briefpost, terwijl PostNL flexibiliteit behoudt om te differentiëren. Omdat het volume-aandeel van consumenten laag is (5%), krijgen consumenten extra bescherming tariefregulering van de postzegelprijs. Bij dalende volumes kan de monopolist verliezen op de postzegelprijs compenseren door – binnen rendementsregulering – prijzen van andere poststukken te verhogen.
- **Bij interregionale concurrentie:** Een nationaal tariefplafond voor één basisproduct (de postzegel) op basis van CPI zonder volumecorrectie. Mogelijke verliezen op postzegelpost door volumedalingen worden gecompenseerd met subsidies. Substitutie-effecten en interregionale concurrentie disciplineren de prijzen van andere postsoorten. De doorgifteprijs tussen regio's moet worden gereguleerd, waarbij marginale kosten of LRAIC het meest efficiënt zijn. De hoogte van een subsidie zal blijken uit de aanbesteding. Mocht de subsidie (te) hoog uitvallen, dan kan bij volgende veilingen de doorgifteprijs worden aangepast.
- **Bij intra- en interregionale concurrentie:** Postzegelprijs is gereguleerd op basis van $CPI+Y$, waarbij volumecorrectie (Y) vervalt bij aanbesteding van een UPD-subsidie. Substitutie-effecten en intra- en interregionale concurrentie disciplineren de overige prijzen.
- **Bij concurrentie op en om segmenten:** Postzegelprijs is gereguleerd op basis van $CPI+Y$, waarbij volumecorrecties (Y) vervallen bij aanbesteding van een UPD-subsidie. Substitutie-effecten en concurrentie disciplineren de overige prijzen.

4.7 Subsidiëren

Subsidies zijn een optie wanneer een dienst bijzonder veel positieve externaliteiten op de samenleving heeft. Sommige spreken dan van een geval waarin de publieke businesscase wel winstgevend is, maar de private businesscase niet. Vaak zijn dit politieke beslissingen.

Als er subsidies worden gegeven, dan wordt de hoogte ervan het liefst middels een veiling vastgesteld. Zonder veiling kunnen subsidies leiden tot inefficiënte dienstverlening en vergroten ze het risico op *regulatory capture*. Door subsidies via een veiling te verstrekken wordt de markt gedwongen om de meest efficiënte oplossing te vinden voor het borgen van publieke belangen.

5 Coherente pakketten van marktordeningstools

In dit hoofdstuk presenteren we een aantal coherente pakketten van marktordeningstools die kunnen worden toegepast op de Nederlandse postmarkt. Deze pakketten zijn gekozen om verschillende redenen: een gereguleerd monopolie sluit het meest aan bij de huidige situatie; dienstenconcurrentie en concurrentie *op* en *om* productsegmenten zijn pragmatische manieren om de ruimte voor concurrentie (die er nog is) zo veel mogelijk te benutten; interregionale concurrentie is een breekijzer om concurrentie te introduceren in een natuurlijk monopolie; en een minder ingrijpende variant die interregionale concurrentie combineert met intraregionale concurrentie door middel van infrastructuurconcurrentie in dichtbevolkte gebieden (het Randstadmodel).

We bespreken eerst een paar algemene maatregelen die toegepast kunnen worden in elk marktmodel. Vervolgens bespreken we voor elk van de vijf marktmodellen maatregelen die nodig zijn om tot het marktmodel te komen en maatregelen die gericht zijn op het verbeteren van de uitkomsten van het marktmodel.

5.1 Maatregelen van toepassing in alle pakketten

De hier besproken maatregelen kunnen in elk marktmodel geïntroduceerd worden. Voor elke maatregel geven wij een economische rationale.

Het **UPD-gewicht kan worden beperkt**, bijvoorbeeld tot brieven tot 100 gram, wat neerkomt op een envelop met 8 A4tjes. Zwaardere verzendingen kunnen al snel als een pakketje gezien worden en de markt voor pakketbezorging is competitief. Door zwaardere enveloppen uit de UPD te halen, geniet de universele dienstverlener daar geen btw-vrijstelling meer op. Het is vermoedelijk efficiënt om de btw-vrijstelling helemaal af te schaffen (maar daarvoor moet de Europese richtlijn aangepast worden); zeker als de UPD wordt gesubsidieerd.⁴³

De **UPD-snelheid kan worden verlaagd**, zeg van D+1 naar D+2 of D+3, om kosten te besparen. Dit vermindert het corrigerend vermogen van de postdienst. Om dat te ondervangen kan de universele dienstverlener verplicht worden om **gemiste bezorging door te geven** aan een tijdkritische dienst (D+1) tegen betaling van retailprijzen. Dit borgt de kwaliteit op twee manieren: ten eerste wordt een gemiste D+3 zending niet op D+6 bezorgd maar op D+4, ten tweede ervaart de UDV een sterke financiële prikkel om überhaupt geen bezorgingen te missen.⁴⁴ Zoals eerder gesteld, is nader onderzoek nodig naar de vraag of de kosten van een verplichte doorgifte proportioneel zijn, dit per poststuk verschillen.⁴⁵ Doorgifte aan een tijdkritische dienst kan ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) worden met een progressief boetesysteem, waarbij hogere boetes gelden voor elke dag dat poststukken gemiddeld te laat worden bezorgd. Een systeem van monitoren moet sowieso blijven bestaan, al was het maar om de effectiviteit van de doorgifteplicht te evalueren.

Een **D+1 spoeddienst** kan als Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB) worden **aanbesteed in geval de markt faalt** (in termen van te hoge prijzen e/o te lage kwaliteit). Vermoedelijk hebben pakketbezorgers interesse in het aanbieden van een D+1-dienst omdat tijdkritische post qua volume en waarde goed als *filler mail* is in te passen in bestaande pakketstromen. Het is dus mogelijk dat 'de markt' zo'n spoeddienst zal leveren tegen

⁴³ In de regel verstoren btw-uitzonderingen economische transacties. Een subsidie is een gerichtere en minder versturende maatregel. De reden voor een btw-uitzondering in plaats van een subsidie is dat die makkelijker is in de uitvoering, al blijkt dat in de praktijk ook niet altijd op te gaan (een btw-vrijstelling op fruit lijkt bijvoorbeeld makkelijker in te voeren dan een subsidie op fruit, maar toch is de btw-vrijstelling op fruit er niet gekomen omdat het praktisch niet uitvoerbaar bleek). Nu dat een UPD-subsidie sowieso op tafel ligt, kan de btw-vrijstelling van tafel.

⁴⁴ Zoals gesteld in sectie 4.5 ervaart de UDV deze prikkel ook wanneer hij zelf de D+1 dienst aanbiedt, omdat hij wil voorkomen de volgende dag een extra "low value stop" te moeten maken.

⁴⁵ Zie voetnoot 40.

acceptabele prijs- en kwaliteitsniveaus. Zo niet, dan biedt een concessie de mogelijkheid om daar strak op te sturen met normen, boetes en subsidies.⁴⁶

Voor eventueel **concurrerende segmenten** monitort de ACM de betrouwbaarheid van de bezorgdienst en doet het aan “**naming & shaming**”. Dit adresseert het risico op lage kwaliteit als gevolg van informatieasymmetrie.

In alle gevallen kan een **gereguleerde postzegelprijs** overwogen worden. De postzegelprijs is relevant voor niet-tijdkritische consumentenpost. Dat is een segment waarop we geen concurrentie verwachten. Ten eerste is het een klein segment (5% van het totale volume) en ten tweede vraagt consumentenpost om het in stand houden van een duur fysiek collectienetwerk (de brievenbussen op straat en in winkels). **CPI-regulering is het meest eenvoudig en minst verstorend.**

5.2 Aanvullende maatregelen per marktmodel

Aanvullende maatregelen om een monopolie te reguleren

PostNL blijft de belangrijkste postbezorger, maar onder strenge(re) regels (dan momenteel). Het bedrijf blijft de aangewezen universele dienstverlener (UDV). Aanbesteden van de UPD heeft weinig zin omdat PostNL te sterke biedvoordelen geniet, wat anderen ontmoedigt om zich überhaupt in te schrijven. **De UPD wordt opgerekt** en heeft betrekking op **zakelijke post en consumentenpost** en moet binnen 2 of 3 dagen bezorgd worden.

Naast de eerdergenoemde algemene maatregelen zal in het gereguleerde monopolie ook de prijs van zakelijke post beschermd moeten worden. Tarieven voor zakelijke post kunnen worden gedisciplineerd via een **rendementsplafond (op basis van ROA)**. Dit geeft ruimte om prijzen te differentiëren naar gebruikers met verschillende behoeftes en verschillende gewichtsklassen. Er is **geen volumecorrectie op de postzegelprijs** nodig omdat verliezen op consumentenpost beperkt zijn (5%) en zonder al te veel verstoring verhaald kunnen worden op zakelijke gebruikers. Rendementsregulering biedt daar ruimte voor.

Aanvullende maatregelen om dienstenconcurrentie te organiseren

In het model van dienstenconcurrentie blijft er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaan (vermoedelijk PostNL) dat het bezorgnetwerk beheert. Andere bedrijven krijgen **toegang tot het netwerk** om postdiensten aan te bieden zonder een eigen bezorgnetwerk op te bouwen. Er komt een gereguleerde **toegangsprijs gelijk aan LRAIC** om de ruimte voor dienstenconcurrentie te maximaliseren. Er geldt een strenge **non-discriminatie** verplichting: het netwerkbedrijf moet alle dienstenaanbieders, inclusief zijn eigen retailtak, gelijk behandelen qua toegang en prijzen. Mocht in de praktijk blijken dat het bedrijf stelselmatig blijft discrimineren, dan is **verticale splitsing te overwegen**. Het verticaal geïntegreerde bedrijf wordt dan gescheiden in een netwerkbedrijf en een dienstverlenend bedrijf.⁴⁷

Aanvullende maatregelen om concurrentie op en om segmenten te organiseren

⁴⁶ Gezien de rol van zo'n spoeddienst in het disciplineren van de (kwaliteit van de) UDV, is de kwaliteit van de spoeddienst zelf extra belangrijk. De prijs voor de spoeddienst wordt gereguleerd als een gemiddelde prijs voor de mand van urgente post. De hoogte hiervan kan worden voorgeschreven op basis van CPI, maar kan ook bepaald worden via een aanbesteding. Aanvullende prijsrestricties kunnen worden opgelegd ten aanzien van kwetsbare groepen.

⁴⁷ Merk op dat het AMM-reguleringskader minder geschikt lijkt om de ACM het juiste mandaat te geven om dienstenconcurrentie te bewaken. AMM-regulering geeft namelijk te veel ruimte voor discussie over de vraag of toegangsregulering wel of niet noodzakelijk is. AMM-regulering lijkt vooral geschikt om infrastructuurconcurrentie te stimuleren omdat het dwingt tot een gebalanceerde benadering van monopoliekracht, die nodig is om prikkels tot netwerkinvesteringen in stand te houden. Bij dienstenconcurrentie is die gebalanceerde afweging niet nodig, men heeft het bezorgmonopolie immers geaccepteerd. Discussie over de noodzaak van toegangsregulering is dus onnodig en ondermijnt zelfs het marktmodel.

De **UPD wordt beperkt** tot poststukken < 50 gram. Wanneer de UPD verlieslatend is kan hiervoor een **subsidie** gegeven worden. Die wordt dan wel **geveild** onder (zakelijke) postbezorgers. In dat geval is er **geen volumecorrectie** op de postzegelprijs nodig omdat verliezen via het subsidiebedrag gecompenseerd worden.⁴⁸

Aanvullende maatregelen om interregionale concurrentie te organiseren

PostNL wordt opgekocht en opgesplitst in 3 of 4 regionale bedrijven en **geveild**, met een maximum van 2 kavels in één hand. Regio's krijgen dus een eigen postbedrijf met een **regionale UPD om post te bezorgen**. Een alternatief voor het opkopen van PostNL is de juridische mogelijkheid om exclusiviteit te verbinden aan een UPD.⁴⁹ Die mogelijkheid is er nu niet.

Postbedrijven concurreren nationaal op het inzamelen van (m.n. zakelijke) post en bepalen daarbij hun eigen retailprijzen. Voor consumentenpost lijkt interregionale concurrentie minder te werken. Het volume is vermoedelijk te klein voor meerdere partijen met eigen ophaalpunten. Bovendien lijkt de brievenbus langs de straat (of in geselecteerde winkelruimtes) belangrijk om consumentenpost laagdrempelig te houden. Het is logisch dat de regionale UPD ook het legen van de brievenbussen omvat. Een **gereguleerde nationale postzegelprijs** blijft nodig. Eventuele verliezen op consumentenpost komen via de veiling tot uiting in een subsidiebedrag.

Er komt een **gereguleerde doorgifteprijs** om post in andere regio's te laten bezorgen. Kwaliteit is geen concurrentieparameter bij interregionale concurrentie omdat interoperabiliteit homogene diensten tussen regio's vereist. Daarom moeten **uniforme landelijke kwaliteitsnormen** worden voorgeschreven. Kwaliteitsdiscipline wordt op dezelfde manier gerealiseerd als in de andere modellen.

Er is een mogelijkheid de regionale UPD's te **subsidieren**, waarbij er een trade-off is tussen efficiënte doorgifteprijsen en de hoogte van subsidies. Daarmee kan de veiling rekening houden.⁵⁰ Dit impliceert echter wel dat de UPD's **van tijd tot tijd opnieuw geveild** moeten worden om telkens opnieuw de hoogte van de subsidie te bepalen.

Zonder subsidies zouden regionale concessies later niet opnieuw geveild hoeven te worden. Interregionale concurrentie kan lange tijd voor voldoende concurrentie in de markt kunnen zorgen. Echter, zelfs als er nu geen subsidies nodig zijn (bijvoorbeeld omdat doorgifteprijsen relatief hoog gezet zijn), dan lijkt dat slechts tijdelijk vanwege de autonoom afnemende vraag. Zodra er (weer) subsidies nodig zijn om een concessie uit te voeren, is opnieuw veilen onvermijdelijk. In dat geval moet nagedacht worden over compensatie voor nog niet afgeschreven investeringen. Wanneer de terugverdientijd van zo'n investering de looptijd van de concessie overstijgt, dan moet er een **compensatiemechanisme** zijn om investeringsprikkel in stand te houden.⁵¹

Aanvullende maatregelen om intra- en interregionale concurrentie te organiseren

In het Randstadmodel wordt **Nederland opgedeeld in twee regio's**: één met een hoge bevolkingsdichtheid (i.c. de Randstad) en één met een lagere bevolkingsdichtheid (de rest van Nederland). De **UPD beperkt** zich tot het

⁴⁸ Wanneer de UPD winstgevend is en niet geveild wordt (kan worden), dan zou wel een volumecorrectie overwogen kunnen worden. Zonder zo'n volumecorrectie is uiteindelijk alsnog een subsidie nodig en (dus) een veiling.

⁴⁹ In dat geval zou volstaan kunnen worden voldaan met de verplichting voor PostNL om personeel en infrastructuur in (een) bepaalde regio(s) over te dragen aan een andere partij die de betreffende regio(s) heeft gewonnen; tegen een redelijke vergoeding natuurlijk. Bij het aanbesteden van OV gebeurt iets soortgelijks. Zonder exclusiviteit zal dit niet werken, want dan kan PostNL – ook bij verlies van een kavel – niet gedwongen worden zijn personeel en infrastructuur over te dragen en kan hij gewoon post blijven bezorgen in heel Nederland. Nieuwkomers in een regio zullen daardoor een langere periode nodig hebben om marktaandeel te winnen, wat hun businesscase drastisch vermindert. Dat vermindert de bereidheid om mee te dingen tijdens een veiling en/of zal de benodigde subsidie drastisch opdrijven.

⁵⁰ Als de hoogte van een subsidie aanvankelijk mee- of tegenvalt, kan de doorgifteprijs bij een volgende veiling verlaagd of verhoogd worden. De meest efficiënte doorgifteprijs is gelijk aan de marginale kosten van bezorgen, maar daarmee wordt de subsidie vermoedelijk zeer hoog (gelijk aan de vaste kosten van bezorgen). Bij een doorgifteprijs gelijk aan gemiddelde kosten (c.q. lange termijn gemiddelde incrementele kosten of LRAIC) worden vaste kosten vermoedelijk wel terugverdiend. Nader onderzoek is nodig.

⁵¹ Dit kan vermoedelijk eenvoudig gedaan worden door de zittende partij te compenseren met een bedrag dat is gebaseerd op asset valuation.

bezorgen in het dunbevolkte gebied. Binnen de Randstad stuurt het model aan op **infrastructuurconcurrentie**.⁵² Een essentiële voorwaarde is dat de postbedrijven in de Randstad ook post aan kunnen nemen voor het buitengebied. Daarom geldt er een **gereguleerde doorgifteprijs voor het buitengebied**, onder de **voorwaarde** dat bedrijven de **post voor de Randstad zelf bezorgen**. Dat hoeft wellicht niet eens verplicht te worden. Enkel de doorgifteprijs voor uitgaande post is gereguleerd, wat op zichzelf al een prikkel in stand om een eigen netwerk te onderhouden.

Net als bij het vorige model ontstaat er interregionale concurrentie met prijsdiscipline (m.n. voor het zakelijke segment) maar zonder kwaliteitsdiscipline. Ook nu moeten bezorgsnelheden homogeen zijn voor interoperabiliteit. Daarom worden **bezorgsnelheden in het buitengebied** voorgeschreven binnen de UPD-eisen. Postbedrijven in de Randstad zullen zich hieraan conformeren omdat ze willen profiteren van de lage doorgifteprijs.

Net als in het vorige model blijft een **gereguleerde nationale postzegelprijs** nodig. De vraag is wie de brievenbussen in de Randstad leegt en de retailomzet uit consumentenpost ontvangt? Daarvoor zijn meerdere keuzes mogelijk. Je kunt het recht/de plicht om brievenbussen te legen **aanbesteden** onder de concurrenten in de Randstad **of in de UPD opnemen**. De UPD is dan regionaal voor het bezorgen van brieven, maar nationaal voor het legen van brievenbussen. Aangezien consumentenpost slechts 5,5% van het totale postvolume betreft, zal dit geen groot effect hebben op de concurrentie in de markt.

Mocht de UPD in het buitengebied verlieslatend zijn, dan kan een **subsidie** worden overwogen. De UPD moet dan van tijd tot tijd opnieuw **geveild** worden om de juiste hoogte van de subsidie te bepalen. Ook nu geldt een trade-off tussen efficiënte prijzen en de hoogte van de subsidie. Bij het ontwerp van de veiling zal deze keer meer nagedacht moeten worden over biedrestricties of andere maatregelen om tegenwicht te geven aan het biedvoordeel van PostNL.^{53, 54} In het meest extreme geval (als de biedvoordelen hardnekkig zijn) is een gedwongen opsplitsing van PostNL nodig, maar vermoedelijk kan het Randstadmodel ook zonder deze ingrijpende maatregel gerealiseerd worden.

⁵² We zijn ons ervan bewust dat er op dit moment buiten de Randstad geconcentreerd wordt en niet (of minder) in de Randstad. Die concurrentie komt vooral vanuit Business Post, een coöperatief netwerk van lokale postbedrijfjes met een sociaal oogmerk en een sterke focus op lokale post. Het netwerk vormt een lappendeken van lokale bezorggebieden dat in totaal 50% van de postcodes in Nederland dekt. Het lijkt vreemd dat infrastructuurconcurrentie mogelijk zou zijn in gebieden met een lage(re) bevolkingsdichtheid, maar niet in dichtbevolkte gebieden. Een verklaring hiervoor kan zijn dat er buiten de Randstad minder arbeidsmarktfricties zijn, maar dat geldt niet voor Brabant, Zeeland en Overijssel (zie [hier](#)). Een andere verklaring is het specifieke businessmodel van Business Post: een coöperatie van lokale sociale werkbedrijven met een lokale binding en klanten met een lokale binding. De dekking van het huidige bezorgnetwerk van Business Post is dus historisch bepaald vanuit een coöperatief en sociaal oogmerk en niet vanuit strategische overwegingen. Maar Business Post heeft – mede geïnspireerd door het wegvallen van Sandd – wel de ambitie om te groeien. Het huidige doorgifteregime belemmert Business Post echter om – tegen competitieve prijzen – grotere klanten te acquireren met nationale zendingen. Als dat wel mogelijk zou zijn, zou het businessmodel en het bezorggebied zich verder kunnen ontwikkelen.

⁵³ Bij het vorige model (interregionale concurrentie) was dat niet nodig omdat PostNL niet meer zou bestaan.

⁵⁴ Ten opzichte van het gereguleerde monopolie heeft PostNL in ieder geval één belangrijk biedvoordeel minder: hij kan niet blijven bezorgen zonder UPD. Technisch gezien kan hij dat wel, maar als de post vanuit de Randstad met bestemming buitengebied ontbreekt omdat die aan de nieuwe UDV wordt overhandigd, wordt het moeilijk voor PostNL om stug te blijven bezorgen. Vermoedelijk zal hij in onderhandeling gaan met de nieuwe UDV om te praten over een overname van het bezorgnetwerk in het buitengebied.

6 Beoordeling van de marktordeningspakketten

In dit hoofdstuk beoordelen wij de in hoofdstuk 5 beschreven marktordeningspakketten aan de hand van een aantal criteria.

6.1 Beoordelingscriteria

Voor de evaluatie van marktordeningsopties hanteren we een tweedimensionaal analyseraamwerk dat zowel het theoretisch potentieel als de praktische uitvoerbaarheid van elk model systematisch tegen elkaar afweegt. Deze complementaire dimensies verschaffen een integrale basis voor beleidsvorming in een sector met complexe afwegingen tussen publieke belangen.

Theoretisch potentieel

Deze dimensie evalueert het vermogen van marktmodellen om publieke belangen te realiseren onder optimale omstandigheden, waarbij twee centrale aspecten worden onderscheiden:

1. **Statische efficiëntie** richt zich op het borgen van betaalbaarheid en kwaliteit op korte termijn. Hierbij wordt geanalyseerd in hoeverre modellen schaalvoordelen benutten, redelijke prijzen waarborgen via disciplinerende mechanismen (zoals CPI-regulering of marktconcurrentie), en effectieve kwaliteitsborging organiseren door middel van monitoring en risicobeheersing.
2. **Dynamische efficiëntie** beoordeelt de stimulansen voor innovatie en structurele kostenoptimalisatie op lange termijn. Hier staat de vraag centraal in hoeverre investeringsprikkel worden gecreëerd voor technologische vernieuwing, procesoptimalisatie en aanpassing aan marktontwikkelingen zoals de verwachte integratie van post- en pakketdiensten.

Praktische uitvoerbaarheid

Deze dimensie onderzoekt de robuustheid van modellen onder realistische condities, aan de hand van vijf kernfactoren:

1. **Implementatiecomplexiteit** betreft de technische en organisatorische haalbaarheid van transitie naar een nieuw model, inclusief institutionele aanpassingskosten en vereiste herstructureringsprocessen.
2. **Informatiebehoefte** analyseert de datavereisten voor effectieve regulering en het risico van asymmetrische informatie tussen stakeholders, met name tussen toezichhouders en marktpartijen.
3. **Regulatory capture** risico beoordeelt de kwetsbaarheid voor oneigenlijke beïnvloeding van beleid, en de aanwezigheid van tegendrukmechanismen via marktpartijen of transparantie-instrumenten.
4. **Aanpasbaarheid** evalueert de responsiviteit op volumeveranderingen en kostenontwikkelingen, waarbij de balans tussen stabiliteit en innovatiecapaciteit cruciaal is.
5. **Toetredingsdynamiek** onderzoekt de afhankelijkheid van nieuwe marktpartijen en de realistische kans op levensvatbare concurrentie, mede in relatie tot bestaande marktstructuren.

Dit kader maakt een systematische vergelijking mogelijk tussen de theoretische optimalisatie en praktische beperkingen. De interactie tussen beide dimensies is hierbij essentieel: modellen met hoog theoretisch potentieel kunnen onhaalbaar blijken door implementatierisico's, terwijl praktisch uitvoerbare modellen mogelijk tekortschieten in innovatieprikkel.

6.2 Impact van algemene maatregelen

In deze paragraaf beoordelen wij de in sectie 5.1 beschreven algemene maatregelen.

Maatregel	Impact
Kosten	
UPD-snelheid van D+1 naar D+2/3	Kosten dalen ⁵⁵
Aanbesteden D+1 (onder voorbehoud dat de markt faalt)	Marginale kosten van spoedpost als <i>filler mail</i> voor een pakketdienst zijn minimaal, mits volumes beperkt blijven. De aanbesteding zorgt bovendien voor toekenning aan de meest efficiënte bezorger.
Prijzen	
Postzegelprijs = CPI (+Y)	Beperkt de stijging van de postzegelprijs.
(Eventueel) tariefmand D+1 = CPI (+Y)	Beperkt de stijging van prijzen voor tijdkritische post.
Overige prijzen	De prijzen van de postzegel en de spoeddienst disciplineren de prijzen van andere diensten via substitutie-effecten. Per marktmodel zijn andere (aanvullende) disciplinerende maatregelen e/o omstandigheden mogelijk.
Kwaliteit	
Voor UPD: 95% norm + boetes	Boetes geven een prikkel om de norm te halen
Voor spoeddienst: 95% norm, boetes en mogelijke vergoedingen voor afnemers/verzenders	Vergoedingen geven een extra prikkel om betrouwbaarheidsnormen te halen.
Voor concurrerende segmenten (waar van toepassing): naming & shaming	Het risico op lage kwaliteit als gevolg van informatie-asymmetrie wordt geadresseerd door naming & shaming. Het probleem is dat de ACM dit moeilijk kan monitoren bij veel concurrenten.
Een verplichte doorgifte aan D+1 spoeddienst bij te late bezorging (onder voorbehoud van proportionaliteit)	Dit ondervangt het probleem van het laag corrigerend vermogen bij D+2/3 en geeft een prikkel om betrouwbaarheidsnormen te halen. ⁵⁶
Dynamische efficiëntie	
Tariefregulering op basis van CPI (+Y)	Behoudt prikkels tot investeren in kostenverlaging
Tariefregulering van het mandje van tijdkritische post (bij een eventuele aanbesteding als DAEB)	Behoudt flexibiliteit voor de aanbieder om prijzen te differentiëren. Aanvullende prijsbeperkingen kunnen worden opgelegd ten aanzien van kwetsbare groepen.
Verplichte doorgifte aan D+1 spoeddienst bij te late bezorging (onder voorbehoud).	Dit creëert een zelf-handhavend mechanisme dat de ruimte voor regulatory capture inperkt. De D+1 aanbieder heeft er belang bij dat zijn rechten worden gerespecteerd. Dat vergroot de effectiviteit van het systeem in vergelijking met een traditioneel boetesysteem, waarbij boetes niet altijd geïnd worden (zie voetnoot 12).
Praktische uitvoerbaarheid	
Tariefregulering op basis van CPI (+Y)	De Y zorgt voor flexibiliteit om te voorkomen dat er marge-utholling plaatsvindt als gevolg van kosten die harder stijgen dan inflatie. Dit introduceert echter de complexiteit van kostentoerekening. In veel gevallen is de Y echter niet nodig omdat het verlies a.g.v. marge-utholling op andere manieren gecompenseerd kan worden (zie sectie 6.3).
Aanbesteden D+1 (onder voorbehoud dat de markt faalt)	Het volume van speciale (spoed)post is laag genoeg en de waarde hoog genoeg om deze poststukken te integreren in pakketdiensten, zonder dat extra "low value stops" nodig zijn. Dit stimuleert de ontwikkeling naar een brede bezorgmarkt.
UPD-snelheid van D+1 naar D+2/3	Dit kan worden opgenomen in de postwet of de UPD-concessie.
Aanbesteden D+1	Vraagt vermoedelijk om een vrij simpele aanbesteding
Tariefregulering op basis van CPI	Is de eenvoudigste manier.

⁵⁵ Een grove inschatting is dat kosten met 25%-30% zouden kunnen dalen. Het gros van de arbeidskosten is namelijk gerelateerd aan postbodes. Het aantal benodigde postbodes halveert bij D+2 t.o.v. D+1. Bij D+3 daalt het aantal benodigde postbodes met 66%. Arbeidskosten zijn $\pm 70\%$ van totale kosten, waarvan $\pm 70\%$ is gerelateerd aan postbodes. Dus totale kosten dalen met 25% ($0,7 \cdot 0,7 \cdot 0,5$) tot 32% ($0,7 \cdot 0,7 \cdot 0,66$).

⁵⁶ Dit geldt ook wanneer de UDV dezelfde is als de DAEB-dienstverlener, omdat hij de volgende dag extra "low value stops" wil voorkomen.

Maatregel	Impact
Verplichte doorgifte van te late bezorging aan D+1 (onder voorbehoud van proportionaliteit)	Deze verplichting kan worden opgenomen in de postwet of de UPD-concessie. Wanneer blijkt dat verplichting niet proportioneel is, kan doorgifte aan D+1 ook aangemoedigd (in plaats van verplicht) worden met een progressie boetesysteem, met hogere boetes voor elke dag dat post (gemiddeld) te laat is bezorgd.
95% norm, boetes en mogelijke vergoedingen voor afnemers/verzendders	Vraagt qua uitvoeringskosten niet veel meer dan het huidige systeem van monitoren en beboeten. Wellicht zijn er maatregelen die de mogelijkheden voor beroep tegen een boete beperken. Nader onderzoek is hiervoor nodig. De mogelijkheid voor afnemers om vergoedingen te claimen kan zorgen voor hogere uitvoeringskosten bij de dienstverlener. Maar dat is dan tevens een prikkel om kwaliteit hoog te houden.

Bovenstaande effecten gelden voor alle marktmodellen die we hieronder bespreken. We beperken die bespreking daarom tot aanvullende effecten op statische en dynamische efficiëntie, flexibiliteit en praktische toepasbaarheid.

6.3 Impact van aanvullende maatregelen per marktmodel

In deze paragraaf beoordelen wij de impact van de in sectie 5.2 beschreven maatregelen gericht op specifieke marktmodellen. De tabel in paragraaf 6.4 vat de analyse samen.

6.3.1 Gereguleerd monopolie

In het model van het gereguleerd monopolie blijft PostNL de dominante speler op de Nederlandse postmarkt, maar onder strenge regulering. Dit model beoogt de voordelen van schaalgrootte te behouden terwijl het de nadelen van een monopoliepositie probeert te mitigeren. Dat laatste lukt slechts deels. Het gereguleerde monopolie model kent een fundamenteel dilemma tussen flexibiliteit om in te spelen op markttrends en inflexibiliteit om het risico op *regulatory capture* te beperken.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten:** Schaalvoordelen worden optimaal benut, maar – door afwezige concurrentie en inherente beperkingen van regulering – kunnen prikkels tot kostenefficiëntie achterwege blijven. Dergelijke prikkels hangen (onder andere) af van de mate waarin digitale communicatie voor concurrentiedruk en disciplinerende zorgt. Zolang het gerealiseerde rendement onder het gereguleerde plafond is, blijven er efficiëntieprikkels bestaan. Als het plafond bereikt is, vallen die weg.
- **Betaalbaarheid:** Prijzen van zakelijke post zijn gedisciplineerd door de digitaliseringstrend en het rendementsplafond. Consumentenprijzen stijgen met CPI, zonder volumekorting. Dit kan leiden tot verliezen. Echter, aangezien consumentenpost maar 5% van het totale postvolume betreft, zijn de verliezen beperkt en bovendien kan PostNL dit verrekenen in zakelijke prijzen. Rendementsregulering biedt hier ruimte voor. Merk op dat de effectiviteit van rendementsregulering door informatieasymmetrie beperkt kan zijn. PostNL zou onterechte kosten van haar pakketdienst kunnen opvoeren, wat resulteert in hogere prijzen. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf.
- **Kwaliteit:** We nemen aan dat de ACM voorgeschreven kwaliteitsnormen effectief kan monitoren en handhaven. Over de tijd kunnen kwaliteitsnormen echter (disproportioneel) schuiven onder druk van lobby vanuit de monopolist. Deze kan – om kosten te besparen en winst te verhogen – bij de politiek lobbyen voor lagere kwaliteitsnormen. Het risico hierop neemt toe met informatieasymmetrie tussen postbedrijf en overheid. Wanneer D+1 als DAEB wordt aanbesteed, kan een verplichte doorgifte aan een D+1

bezorger een dergelijke lobby tegengaan. Het versoepelen van kwaliteitsregels zou immers de omstandigheden veranderen waaronder hij zijn winnende bod heeft gedaan en gaat ten koste van de inkomsten van de D+1 DAEB-aanbieder. De D+1 DAEB aanbieder zou een dergelijke kwaliteitsuitholling tijdens de looptijd van de DAEB-concessie niet (hoeven te) accepteren.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investerings in kostenverlaging I:** Bij een rendementsplafond kunnen de prikkels voor kostenreductie afnemen zodra PostNL dit plafond bereikt.⁵⁷
- **Investerings in kostenverlaging II:** Volumedalingen bieden een stimulans voor kostenverlaging, denk aan saneren van sorteermachines en personeel. We verwachten geen innovatieve investeringen om kosten te verlagen, maar eerder een intensivering van lobbyactiviteiten om de kwaliteitsnormen te verlagen of subsidies te verhogen. Een informatieachterstand van de overheid vergroot het risico hierop. Een andere mogelijke tactiek is om kosten van aanpalende diensten (zoals de pakketdienst) toe te rekenen aan de postdienst om prijzen of subsidies te kunnen verhogen. Opnieuw vergroot een informatieachterstand van de overheid het risico hierop.
- **Inspelen op behoeftes in de markt:** een monopolist zal minder geneigd zijn om op behoeftes in te spelen die hem vragen om processen aan te passen. Bedrijven zullen daar in concurrentie met elkaar sneller op inspelen.⁵⁸

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het gereguleerde monopolie-model scoort relatief goed op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Complexiteit van implementatie:** Dit model bouwt voort op de huidige marktstructuur, waardoor de implementatie relatief eenvoudig is. Er zijn geen ingrijpende herstructureringen nodig, wat de complexiteit beperkt houdt.
- **Informatiebehoeften en tekorten:** De informatiebehoefte van de toezichthouder is vergelijkbaar met de huidige situatie. Echter, er blijft mogelijk een tekort aan informatie om effectief te kunnen sturen op kosten, prijzen en kwaliteit, en om kruissubsidiëring tegen te gaan. Dit kan de effectiviteit van het toezicht beperken.
- **Regulatory capture:** Er is een hoog risico op *regulatory capture* door de sterke positie van de monopolist en de informatieasymmetrie tussen de monopolist en de toezichthouder/beleidsmakers. Deze conclusie wordt breed gedragen onder de geïnterviewden. *Regulatory capture* kan leiden tot ineffectieve regulering en mogelijk disproportionele aanpassingen van kwaliteitsnormen of subsidies over tijd. Het kan ook leiden tot boetes die uiteindelijk niet geïnd worden.⁵⁹ Merk op dat een onafhankelijke toezichthouder minder vatbaar is voor *regulatory capture* vanwege de interne expertise, maar hij is niet gevrijwaard van informatieachterstand. Bovendien beperkt een onafhankelijke toezichthouder enkel *regulatory capture* op het vlak van toezicht, niet op het gebied van beleid. Concreet: het risico op niet-geïnde boetes neemt wellicht af

⁵⁷ Er zijn alternatieven denkbaar die dit nadeel niet hebben (zoals CPI+Y-regulering van de gemiddelde prijs van segmentmandjes, zoals voor zakelijke en overige poststukken), maar die zijn lastiger te implementeren vanwege een grote informatiebehoefte in combinatie met informatieasymmetrie. Bovendien vereist het correct bepalen van de volumecorrectie (Y) per segment complexe kostentoerekening.

⁵⁸ Dit kan bijvoorbeeld gaan om een verzender van week- of maandbladen die tijdige terugkoppeling wil over te late bezorging zodat hij zijn klanten hierover kan informeren. De verzender kan hierdoor kosten van klachtenafhandeling besparen. Voor de monopolist betekent dit een aanpassing van zijn operationele processen. Dat wil hij minder snel doen, dan wanneer hij in concurrentie zou staan met anderen.

⁵⁹ Zie voetnoot 12.

met een onafhankelijke toezichthouder, het risico op disproportionele verlaging van kwaliteitsnormen of te hoge subsidies niet.

- **Aanpasbaarheid aan veranderende marktomstandigheden:** Het model kent een fundamenteel dilemma tussen flexibiliteit (om in te spelen op markttrends) en inflexibiliteit (om *regulatory capture* te voorkomen). Dit maakt het lastig om het model aan te passen aan veranderende marktomstandigheden zonder de integriteit van de regulering in gevaar te brengen.
- **Noodzaak van en kans op voldoende toetreding:** Het model is niet afhankelijk van toetreding van nieuwe spelers, wat de haalbaarheid vergroot. Er is mogelijk wel beperkte toetreding op kleine segmenten, zoals brieven boven 50 gram en D+1 diensten.

Hoewel het gereguleerde monopolie model relatief eenvoudig te implementeren is, blijven er uitdagingen op het gebied van informatievoorziening, *regulatory capture* en aanpasbaarheid. Deze factoren kunnen de effectiviteit en duurzaamheid van het model op lange termijn beïnvloeden.

6.3.2 Dienstenconcurrentie

Dienstenconcurrentie in de postmarkt is een model waarbij er één verticaal geïntegreerd postbedrijf bestaat naast diverse bedrijven zonder eigen bezorgnetwerk. Deze laatstgenoemde bedrijven specialiseren zich in activiteiten zoals collecteren, (voor)sorteren en andere aanverwante diensten. Dit model is gebaseerd op de aanname dat er sprake is van een natuurlijk monopolie op het bezorgnetwerk, maar niet op de overige activiteiten in de postketen.

Beoordeling op statische efficiëntie:

- **Kostenefficiëntie I:** Op dienstenniveau (20% van de kosten) zorgt concurrentie voor efficiëntieprikkels. Op bezorgniveau (80% van de kosten) worden kostenstijgingen beperkt door het behoud van één bezorgnetwerk, wat schaalvoordelen maximaal benut. Daar staat tegenover dat op kosten gebaseerde toegangsprijzen (cost+) geen prikkels tot efficiëntie afgeven. Wellicht kan een dienstenaanbieder met inkoopmacht en een regierol (IMR) via onderhandelingen voor efficiëntieprikkels zorgen, maar zonder alternatieve bezorgers zal dat moeilijk zijn.⁶⁰
- **Kostenefficiëntie II:** Er zijn mogelijke coördinatiekosten verbonden aan de overdracht van poststukken. Dit zijn kosten die afwezig zijn wanneer het verticaal geïntegreerde bedrijf de poststukken zelf ophaalt. Om die te minimaliseren is het meest logische overhandigingspunt bij de sorteermachines. Daar kunnen efficiëntieverliezen geminimaliseerd worden door protocollen en standaarden. In het VK is de ervaring dat de coördinatiekosten niet belemmerend zijn voor een succesvolle implementatie van het diensten-concurrentie model. We verwachten dan ook niet dat ze belemmerend zullen zijn voor de implementatie van interregionale concurrentie.
- **Betaalbaarheid:** Consumentenprijzen blijven in de pas lopen met CPI. Zakelijke prijzen worden gedisciplineerd door de combinatie van lage toegangsprijzen en concurrentie op dienstenniveau. Net als bij een volledig monopolie, is er bij een bezorgmonopolie ook sprake van informatieasymmetrie. Daarmee blijft een risico bestaan op het opvoeren van onterechte kosten om (toegangs)prijzen te verhogen. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf.

⁶⁰ Maar niet onmogelijk. Een grote verzender zoals de overheid heeft bijvoorbeeld ook een uiterst vriendelijk tarief onderhandeld. Dit tarief is sinds 2017 niet noemenswaardig gestegen (gelijk aan CPI). Dus ook de fusie met Sandd heeft hier geen invloed op gehad. Andere verzenders, zonder inkoopmacht, zijn er sindsdien wel veel harder op achteruit gegaan.

- **Kwaliteit:** Wat betreft de essentiële kwaliteitsnormen (snelheid en betrouwbaarheid) blijft de samenleving afhankelijk van de bezorgmonopolist. Kwaliteitsregulering blijft om die reden van toepassing op het netwerkbedrijf. ACM moet daarop monitoren en handhaven. Wellicht tracht de monopolist te lobbyen voor lagere kwaliteitsnormen of verlichting van boetes, maar de dienstenconcurrenten zullen een tegengeluid laten horen omdat een slechte kwaliteit van de bezorgmonopolist op hen afstraalt. Een partij met IMR kan bovendien zelf de kwaliteit borgen door normen contractueel vast te leggen, te monitoren en boetes op te leggen. De overheid als grootste verzender van Nederland controleert bijvoorbeeld of PostNL de contractueel overeengekomen kwaliteitsnorm haalt door wekelijks controlepostzendingen mee te sturen.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investerings in kostenverlaging I:** De lage toegangsprijzen verminderen prikkels om te investeren in het netwerk. Hoewel het in theorie mogelijk is om investeringsprikkels te verwerken in de reguleringsmethode voor toegangsprijzen, is dit in de praktijk bijzonder complex. De toezichthouder moet een optimale balans vinden tussen het stimuleren van dienstenconcurrentie en het in stand houden van prikkels voor innovatie, wat wordt bemoeilijkt door informatiegebrek bij de toezichthouder. Maar zelfs dan blijven er mogelijk freerider problemen die investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen kunnen afzwakken. Zo zal een te late bezorging door het netwerkbedrijf uitstralen op de reputatie van het dienstenbedrijf.
- **Investerings in kostenverlaging II:** Concurrentie op dienstenniveau kan leiden tot innovatieve manieren om post efficiënter op te halen en (voor) te sorteren. Dit kan bijdragen aan kostenverlagingen. De nettowinst voor de gebruikers valt vermoedelijk mee omdat het gros van de kosten in de postsector – en met name de kosten die stijgen door volumedalingen – verbonden zijn aan het bezorgen van post. Op bepaalde segmenten kan echter ook op bezorgkosten bespaard worden, bijvoorbeeld doordat dienstenaanbieders aanbestedingen organiseren onder pakketbezorgers om tijdkritische post of zwaardere poststukken (inclusief brievenbuspakketten) te laten bezorgen. De dienstenconcurrent moet dan wel veel volume (c.q. marktaandeel) hebben om een zekere regierol naar zich toe te kunnen trekken.
- **Inspelen op behoeftes:** dienstenconcurrenten met IMR kunnen wellicht meer druk zetten op de bezorgmonopolist om in te spelen op behoeftes die hem vragen om processen aan te passen.

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het model van dienstenconcurrentie scoort redelijk goed op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** De implementatie vereist regulering van toegangsprijzen en toezicht op non-discriminatie. De complexiteit hiervan is matig tot redelijk, mede dankzij de ervaring die de ACM heeft opgedaan in de telecomsector. Bij aanhoudende discriminatie kan verticale splitsing noodzakelijk zijn, wat de complexiteit zou verminderen.
- **Informatiebehoefte:** De informatiebehoefte is vergelijkbaar met die van het gereguleerde monopolie. In aanvulling is er intensief toezicht nodig op toegangsvoorwaarden en non-discriminatie. Dit creëert een zekere informatiebehoefte bij de toezichthouder, met een risico op informatieachterstand, wat effectieve regulering kan bemoeilijken. De bezorgmonopolist krijgt dan wellicht alsnog de ruimte om dienstenconcurrenten door zelfbevoordeling uit te sluiten. Wanneer dit probleem hardnekkig blijft, zou men alsnog de ingrijpende maatregel van verticale splitsing kunnen overwegen.
- **Regulatory capture:** Het risico op *regulatory capture* wordt gemitigeerd door de tegenkracht van dienstenconcurrenten. De dienstenlaag kan met een tegengeluid voorkomen dat de monopolist succesvol lobbyt voor disproportionele verlaging van kwaliteitsnormen. Een slechte bezorgkwaliteit straalt namelijk af op

hun eigen dienstverlening en leidt tot hogere klachten- en servicekosten. Een dienstenconcurrent met IMR kan bovendien zijn eigen kwaliteitscriteria contractueel vastleggen en daarop handhaven. Daarmee is niet het risico op onterechte subsidies geweken. Het monopolie kan blijven lobbyen voor subsidies onder het mom van "maatschappelijk belang", bijvoorbeeld voor verlieslatende postdiensten. De dienstenlaag heeft hier weinig belang bij en biedt dus geen tegenwicht.

- **Aanpasbaarheid:** Een dienstenconcurrent met veel volume kan een regierol spelen in de ontwikkeling naar een brede postmarkt. Dat biedt ruimte voor minder intensieve regulering, en daarmee voor flexibiliteit in beleid vergeleken met het gereguleerde monopolie.
- **Noodzaak van en kans op voldoende toetreding:** Het model is afhankelijk van het ontstaan van sterke dienstenconcurrenten. Toetreding lijkt waarschijnlijk, vooral als de huidige regulering (hoge toegangsprijzen en 70/30-regeling) wordt aangepast. Die huidige regulering hindert partijen als RM en Business Post om als dienstenconcurrent door te pakken (zie kader hieronder). Desalniettemin zijn ze aanwezig. Toegespitste regulering zal veel ruimte voor groei geven. In het VK is nu ook een sterke partij op de dienstenlaag (50% van de zakelijke markt).⁶¹

Business Post als dienstenconcurrent

Business Post is een coöperatie van sociale werkplaatsen (ca. 4500 bezorgers met een afstand tot de arbeidsmarkt) die regionale post bezorgt voor lokale klanten zoals gemeentes en ziekenhuizen. Met 50 locaties dekt het 50% van Nederland en is regionaal vaak sterk, maar landelijk klein. Het bezorgt de meeste post zelf; 10-20% gaat via PostNL. Andersom maakt PostNL ook gebruik van Businesspost, maar de doorgiftetarieven reflecteren de asymmetrische onderhandelingsposities.

Business Post wil groeien als sociale en duurzame aanbieder, gesteund door interesse van landelijke klanten (Rijksoverheid, printstraten). Daarin wordt ze nu geremd door de huidige doorgifteprijzen en haar coöperatieve model – afhankelijk van lokale sociale initiatieven voor uitbreiding. Maar Business Post kan – volgens ons – een kracht worden door als een dienstenconcurrent volume te “stapelen”. Dit zorgt ervoor dat de tassen van de eigen bezorgers beter gevuld zijn, maar ze zal een aanzienlijk deel moeten uitbesteden aan PostNL. Dat kan wanneer doorgiftetarieven op kosten gebaseerd zijn. Zo niet, dan prijst Business Post zich uit de markt. Kortom, Business Post zou uit kunnen groeien tot een dienstenaanbieder met inkoopmacht, die bijdraagt aan het functioneren van de postsector én de continuïteit van haar maatschappelijke missie.

Hoewel het model van dienstenconcurrentie enkele uitdagingen kent op het gebied van implementatie en toezicht, biedt het een redelijk haalbare en praktisch toepasbare optie voor de Nederlandse postmarkt. De grootste uitdaging ligt in het waarborgen van effectieve concurrentie op dienstenniveau en het voorkomen van discriminatie door het netwerkbedrijf.

⁶¹ Ook een partij als Business Post zou een grotere rol op de dienstenlaag kunnen/moeten spelen om groei en continuïteit van hun bezorgfunctie met sociale doelen te garanderen.

6.3.3 Concurrentie *op* en *om* segmenten

Het model van concurrentie *op* en *om* segmenten maakt onderscheid tussen verschillende soorten post en creëert ruimte voor concurrentie waar mogelijk, terwijl het publieke belangen borgt middels aanbestedingen waar nodig. In theorie kan dit model helpen om de sector geleidelijk naar de brede postmarkt te begeleiden. Het risico is dat dit model een gepasseerd station is omdat er in de realiteit onvoldoende ruimte zal blijken voor concurrentie op de zakelijke markt.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten:** Postvolumes worden verdeeld over meerdere netwerken, voor zover de kostenstructuur dat toelaat. In theorie heeft dit geen effect op de gemiddelde kosten (zie sectie 2.1). Wanneer dit wel zo zou zijn, dan zou er geen toetreding plaatsvinden.⁶² Het veilen van de UPD en de DAEB D+1 garandeert dat de meest efficiënte operator de dienst uitvoert en minimaliseert het benodigde subsidiebedrag. De rol van UPD-post verandert daarmee wellicht naar die van *filler mail*, meeliftend in de bezorgstromen van een van de concurrenten.
- **Betaalbaarheid:** De postzegelprijs (voor brieven < 50g met bezorgsnelheid D+2/3) disciplineert andere (ongesorteerde) post via substitutie-effecten. Daarnaast zouden de prijzen van andersoortige (ongesorteerde) post door concurrentie gedisciplineerd kunnen worden. Dat geldt ook voor zakelijke (gesorteerde) post.⁶³ Op korte termijn kan de prijs wellicht stijgen ten opzichte van het gereguleerde monopolie, maar dat zou toetreding uit kunnen lokken waardoor de prijs weer daalt.
- **Kwaliteit:** Freerider problemen en asymmetrische informatie beperken de disciplinerende werking van concurrentie.⁶⁴ De ACM heeft beperkte middelen om hierop in te grijpen. Het verdeelde speelveld zorgt er namelijk voor dat ACM de kwaliteitsnormen van de markt als geheel minder effectief kan monitoren en handhaven. Een IMR kan hiervoor compenseren door met verschillende bezorgers samen te werken en geregeld hun kwaliteit te meten met controlepost. Hij moet zijn bevindingen dan wel openbaar maken.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investerings in kostenverlaging:** Dit model biedt prikkels voor investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen. Er is geen regulering met een remmende werking op investeringsprijken en een informatieachterstand bij de overheid is dan ook minder relevant. Elke partij profiteert direct van efficiëntieverbeteringen, zowel bij de aanbestedingen als in concurrentie op vrije segmenten.
- **Inspelen op behoeftes:** Concurrerende bedrijven zullen sneller op behoeftes in spelen, ook al vragen die om processen aan te passen.

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het model van concurrentie op en om segmenten scoort gemiddeld op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** De implementatie vereist een herstructurering van de UPD en mogelijk aanbestedingen voor specifieke segmenten. Dit is niet bijzonder complex. De complexiteit van dit model zit vooral in het monitoren van kwaliteit omdat het aantal en de diversiteit van spelers stijgt. Een andere

⁶² In het extreme geval vindt er überhaupt geen toetreding plaats en valt dit marktmodel in duigen.

⁶³ Als dit tegenvalt, dan valt te overwegen om zakelijke post ook onder de UPD te laten vallen, maar (zoals gezegd) reduceert dit model dan al snel tot het gereguleerd monopolie.

⁶⁴ Zoals eerder uitgelegd, kunnen niet alle afnemers de kwaliteit van de dienstverlening makkelijk beoordelen bij hun aankoop en hebben achteraf ook vaak geen idee of een brief wel of niet op tijd bezorgd is. Omdat de afnemer kwaliteit niet goed kan beoordelen, heeft de aanbieder weinig prikkels om zich hierin te onderscheiden.

complexiteit is de kostentoerekening om Y (in $CPI+Y$) vast te stellen voor de postzegelprijs. Die complexiteit valt weg bij een aanbesteding van de UPD, waarbij de postzegelprijs onderdeel is van het bod.

- **Informatiebehoefte:** De informatiebehoefte voor de toezichthouder neemt toe vanwege de noodzaak om meerdere segmenten en aanbieders te monitoren. Er ontstaat een informatietekort om de kwaliteit van alle concurrenten effectief te controleren, wat naming & shaming bemoeilijkt.⁶⁵
- **Regulatory capture:** Het risico op regulatory capture is over het algemeen lager in een competitief speelveld. Ten eerste reduceert concurrentie de intensiteit van regulering en daarmee de informatiebehoefte bij de overheid. Informatieasymmetrie kan daarom minder kwaad, ook op het gebied van regulatory capture. Ten tweede zorgen concurrenten voor een nuancering van elkaars boodschappen aan de politiek en beleidsmakers. Ten derde kan (kosten)informatie gebenchmarkt worden. Beide reduceren de informatieasymmetrie waarmee beleidsmakers en toezichthouder kampen. Wanneer er bovendien ook sprake is van een veiling, dan kan er uit de hoogte van de biedingen ook veel informatie afgeleid worden.
- **Aanpasbaarheid:** Dit model is flexibeler omdat het minimale regulering behoeft. Veel van de regulering vindt zijn juridische basis in concessies van periodieke aanbestedingen voor specifieke segmenten. Het periodieke karakter maakt het mogelijk om regelmatig bij te sturen. Hoe korter de licentieduur, hoe flexibeler het systeem.
- **Noodzaak van en kans op toetreding:** Het succes van dit model is sterk afhankelijk van de toetreding van nieuwe concurrenten, vooral op de zakelijke markt. De kansen voor nieuwe toetreders nemen toe met de daling van de UPD-bezorgsnelheid (zie sectie 2.1). Maar het is onzeker of dit voldoende is. Commentatoren en geïnterviewden zijn hier sceptisch over. Een partij als Business Post spreekt zijn ambitie uit in de toekomst (veel) meer post te bezorgen, maar geeft aan dat dit lage doorgifteprijzen vereist omwille van interoperabiliteit en netwerkeffecten. Dat zit niet in dit model. Met lage doorgifteprijzen zal de markt als snel richting het dienstenconcurrentiemodel tenderen.

Hoewel het model van concurrentie op en om segmenten enkele voordelen biedt qua flexibiliteit en vermindert risico op regulatory capture, zijn er aanzienlijke uitdagingen op het gebied van implementatie, toezicht en het aantrekken van voldoende concurrentie. De praktische haalbaarheid hangt sterk af van de bereidheid van nieuwe partijen om toe te treden tot de verschillende marktsegmenten.

6.3.4 Interregionale concurrentie

Interregionale concurrentie introduceert concurrentieprikkels in een postmarkt met monopolietrekken. Nederland wordt hierbij opgedeeld in regio's, elk met een regionaal bezorgmonopolie en een nationale retailprijs (bedrijven kunnen dus post in elkaars regio ophalen). Post tussen regio's wordt afgehandeld via een gereguleerde doorgifteprijs gelijk aan bijvoorbeeld lange termijn gemiddelde kosten (LRAIC). De regionale monopolies kunnen worden geveild, waarbij subsidies mogelijk zijn om verliezen af te dekken.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten I:** postvolumes blijven maximaal geconcentreerd en schaalvoordelen in bezorgtechnologie worden optimaal benut.⁶⁶ Intraregionale en/of interregionale concurrentie geven extra pikkel tot kostenefficiëntie.

⁶⁵ Bij het veilen van de UPD is geen informatie nodig voor een complexe kostentoerekening nodig om de Y (in $CPI+Y$) vast te stellen voor de postzegelprijs.

⁶⁶ Het kan zijn dat in een (verre) toekomst de postvolumes dermate dalen dat Nederland als geheel efficiënter met één sorteercentrum bediend zou kunnen worden. Dat zijn er in dit model minimaal twee (bij twee regio's). Maar het gros van de kosten zitten in de arbeidskosten. N.B. Op dit moment wordt Nederland nog bediend met vijf sorteercentra.

Een zogenaamde stapelaar met IMR kan dit aanjagen door post nationaal te collecteren en te arbitreran tussen regio's.⁶⁷

- **Kosten II:** Eventuele transactie-/coördinatiekosten als gevolg van het opsplitsen kunnen worden geminimaliseerd met protocollen en standaarden op het overdrachtspunt (c.q. de sorteercentra).
- **Betaalbaarheid:** Consumentenpost is beschermd door CPI-regulering. Verder zorgt interregionale concurrentie voor prijsdiscipline, vooral voor zakelijke afnemers die kunnen kiezen vanuit welk gebied ze hun post versturen (al dan niet geholpen door een 'stapelaar' met IMR). Hierdoor ontstaat druk om de retailprijzen dicht bij de doorgifteprijs te houden. Dat leidt tot competitieve prijzen en – mits de doorgifteprijs efficiënt gereguleerd wordt – tot een efficiënte prijsstructuur. Hogere doorgifteprijzen leiden tot hogere retailprijzen, maar daar staan lagere subsidies tegenover. Dit geeft ruimte voor afwegingen.⁶⁸
- **Kwaliteit:** er gelden uniforme landelijke kwaliteitsnormen omwille van de interoperabiliteit tussen regio's. De ACM kan de kwaliteit effectief monitoren (met controlezendingen) en handhaven (met boetes). Er is geen risico op een disproportionele verschuiving van kwaliteitsnormen a.g.v. lobby omdat een vergelijking tussen regionale bedrijven de informatieachterstand van de overheid grotendeels oplost.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investeren in kostenverlagingen:** Het model biedt prikkels voor investeringen in lagere vaste kosten. De winnaar van de veiling (in een efficiënte veiling is dit de partij met de laagste LRAIC omdat die de hoogste verwachtte winst heeft) heeft een prikkel om in kostenreductie te investeren omdat hij zodoende na de veiling de hoogst mogelijke winst behaalt. Hier staat een freerider-probleem tegenover, aangezien kostenverlaging door A kan leiden tot een lagere doorgifteprijs voor B. Het freerider-probleem vermindert de prikkels tot investeren in kostenverlaging, maar zal die prikkels vermoedelijk niet neutraliseren.
- **Inspelen op behoeftes in de markt:** de regionale bezorgmonopolisten en/of stapelaars met IMR zullen deels op behoeftes van de markt in willen spelen. Dat betreft dan voornamelijk behoeftes die vervuld kunnen worden bij het ophalen van post en minder de behoeftes waarvoor bezorgprocessen aangepast moeten worden. Op die laatste behoeftes scoort het systeem vermoedelijk minder omdat dergelijke aanpassingen in alle regio's tegelijk doorgevoerd moeten worden.⁶⁹

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het model van interregionale concurrentie scoort gemiddeld tot laag op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** Dit model is wellicht het meest complex om te implementeren. Het vereist het opkopen en opsplitsen van PostNL, het organiseren van een veiling en het reguleren van doorgifteprijzen. Vooral het efficiënt opsplitsen van PostNL is uitdagend omdat de overheid geen expert is op het gebied van herstructurering. Dit aspect weegt zwaar mee in de beoordeling van de haalbaarheid. Het vaststellen van een juiste opkoopprijs en juiste doorgifteprijs is minder complex. De opkoopprijs is gelijk aan de huidige beurswaarde en de doorgifteprijs hoeft niet optimaal te zijn omdat een te hoge (te lage)

⁶⁷ Merk overigens op dat er nauwelijks schaalvoordelen zijn in het ophalen van zakelijke post (95%). Duplicatie van collectienetwerken is daarom geen probleem. Dit wordt bevestigd door diverse interviewpartners. Het legen van brievenbussen blijft binnen de UPD.

⁶⁸ Bij efficiënte doorgifteprijzen kan het zijn dat postbedrijven hun vaste kosten onvoldoende terugverdienen. Dit zal dan bij de veiling tot uiting komen in negatieve biedingen (c.q. subsidies). Mochten de netto subsidiebedragen te hoog uitvallen voor politiek draagvlak, dan kunnen de doorgifteprijzen bij een volgende veiling (zeg 5 jaar later) aangepast worden.

⁶⁹ Denk terug aan de verzender van week- of maandbladen die tijdige terugkoppeling wil over te late bezorging zodat hij zijn klanten hierover kan informeren. Om daarin te voorzien, moeten alle regionale bezorgers op eenzelfde manier en via een centraal communicatiesysteem terugkoppelen. Dat vergt onderlinge afstemming en overeenstemming, wat vermoedelijk een stroperig proces zal blijken.

doorgifteprijs resulteert in een lagere (hogere) geboden prijs of gevraagde subsidie. Er zijn bovendien leer-effecten aangezien de doorgifteprijs aangepast kan worden bij elke veiling.

- **Informatiebehoefte:** De informatiebehoefte voor de toezichthouder is initieel lager dan bij andere modellen. Door de buy-out van PostNL is 100% van de informatie beschikbaar om doorgifteprijzen vast te stellen. In latere periodes kan informatie tussen bedrijven vergeleken worden. Bovendien kan het model functioneren zonder volledige informatie door de doorgifteprijs onderdeel van de veiling te maken.
- **Regulatory capture:** Het risico op regulatory capture is aanzienlijk lager dan bij een gereguleerd monopolie. Concurrenten zorgen voor een nuancering van elkaars boodschappen aan beleidsmakers, en kosteninformatie kan gebenchmarkt worden. De veilingen bieden ook waardevolle informatie via de hoogte van de biedingen.
- **Aanpasbaarheid:** Het model biedt flexibiliteit om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. Subsidies tussen regio's kunnen worden gedifferentieerd, en er is ruimte voor periodieke herziening van voorgeschreven bezorgsnelheden, doorgifteprijzen en kwaliteitsnormen. Het periodieke karakter van aanbestedingen introduceert enige inflexibiliteit, maar een korte licentieduur kan dit probleem verminderen.
- **Noodzaak van toetreding:** Het model is afhankelijk van toetreding, maar deze is zeer waarschijnlijk vanwege de combinatie van een limiet op te winnen kavels en de mogelijkheid om subsidies te krijgen. Het succes hangt verder af van de mogelijkheid voor alle partijen om een nationaal collectienetwerk op te bouwen, wat voor zakelijke post (95% van de markt) haalbaar lijkt omdat er nauwelijks schaalvoordelen zijn in het ophalen van zakelijke post (95%). Het legen van de brievenbussen op straat (5% van de markt) valt gewoon onder regionale UPD.

Hoewel het model van interregionale concurrentie enkele voordelen biedt qua flexibiliteit en verminderd risico op regulatory capture, zijn er aanzienlijke uitdagingen op het gebied van implementatie. De praktische haalbaarheid wordt sterk beïnvloed door de complexiteit van het herstructureren van PostNL. Dit is een complexe maar niet onmogelijke operatie. De grote vraag is of er politiek draagvlak voor is. Op het eerste gezicht lijkt opkopen van PostNL een brug te ver, omdat er grote bedragen mee gemoeid zijn. Maar de financiële consequenties vallen netto een stuk lager uit omdat een aanzienlijk deel weer wordt terugverdiend bij de verkoop van de (deel)bedrijven. De overheid zal er wel geld op toelagen. De prijs om een monopolist uit te kopen is hoger dan de prijs die je ontvangt bij de verkoop van bedrijven die concurrentie ervaren. Ook moet er politieke bereidheid zijn om buitenlandse postbedrijven (zoals Bpost, DP of Royal Mail) toe te laten tot de Nederlandse markt. We verwachten namelijk dat vooral buitenlandse postbedrijven zullen bieden op regionale concessies.

6.3.5 Randstadmodel: intra- en interregionale concurrentie

Het Randstadmodel is een variant van het interregionale model waarbij enkel een bezorgmonopolie/UPD wordt geveild voor in dun(n)er bevolkte gebieden buiten de Randstad. Binnen de Randstad is sprake van infrastructuurconcurrentie, waarbij elk bedrijf landelijk concurreert voor het ophalen van post. Enkel de doorgifteprijs naar buiten de Randstad is gereguleerd. Naar de Randstad toe hoeven geen doorgifteprijzen gereguleerd te worden. Dit dwingt partijen om daar de brieven die ze ophalen zelf te bezorgen. Het grote voordeel van het Randstadmodel ten opzichte van het interregionale concurrentiemodel is dat PostNL niet noodzakelijk opgekocht en opgeknapt hoeft te worden.

Beoordeling op statische efficiëntie

- **Kosten:** In het Randstadmodel blijven postvolumes buiten de Randstad geconcentreerd bij één bezorgnetwerk, terwijl binnen de Randstad meerdere netwerken opereren voor zover de markt daar ruimte voor

biedt. Dit heeft geen impact op de gemiddelde kosten (zie sectie 2.1). Verder presteert dit model hetzelfde als het interregionale concurrentiemodel.

- **Betaalbaarheid:** Qua prijsdiscipline presteert het Randstadmodel gelijk aan het interregionale concurrentiemodel.
- **Kwaliteit:** Kwaliteitsdiscipline in het buitengebied is zoals bij interregionale concurrentie. In de Randstad scoort dit model als concurrentie op en om segmenten.

Beoordeling op dynamische efficiëntie

- **Investeren in kostenverlagingen:** Gelijk aan interregionale concurrentie.
- **Inspelen op behoeftes in de markt:** Gelijk aan interregionale concurrentie.

Beoordeling op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid

Het Randstadmodel scoort gemiddeld op haalbaarheid en praktische toepasbaarheid:

- **Implementatiecomplexiteit:** De implementatie is complexer dan bij een gereguleerd monopolie of dienstenconcurrentie, maar minder ingrijpend dan bij volledige interregionale concurrentie. Het vereist regulering van doorgifteprijzen en toezicht op non-discriminatie. Wanneer er geen subsidie nodig is voor het buitengebied, kan de regulering van doorgifteprijzen complexer zijn dan bij interregionale concurrentie, omdat er geen 'compensatiemechanisme' is via een veiling.
- **Informatiebehoefte:** Er is geen volledige beschikbaarheid van informatie om doorgifteprijzen vast te stellen. Als er een subsidie nodig is voor het buitengebied, kan de doorgifteprijs onderdeel van de veiling zijn, wat het informatieprobleem vermindert.
- **Regulatory capture:** Het risico op regulatory capture is lager dan bij een gereguleerd monopolie. Ten eerste omdat de informatiebehoefte lager is en daarmee een mogelijke informatieachterstand minder problematisch. Daarnaast kunnen concurrenten in de Randstad en het buitengebied elkaars boodschappen aan beleidsmakers nuanceren. Bovendien kan kosteninformatie gebenchmarkt worden tussen regio's.
- **Aanpasbaarheid:** Het model biedt flexibiliteit om in te spelen op veranderende marktomstandigheden. Er is ruimte voor periodieke herziening van UPD-bezorgsnelheden, prijzen en kwaliteitsnormen. Eventuele aanbestedingen voor het buitengebied introduceren enige inflexibiliteit, maar een korte licentieduur kan dit beperken.
- **Noodzaak van toetreding:** Het succes van dit model is sterk afhankelijk van toetreding in de Randstad. Een bestaande partij als RM zal zijn businessmodel aan moeten passen naar de oorspronkelijke ambitie (eigen levering in de Randstad). Dat is er tot nu toe nooit van gekomen omdat uitbesteden aan Sandd goedkoper was. De combinatie van lage doorgifteprijzen naar het buitengebied en hoge naar de Randstad, zal RM dwingen om door te pakken. Hetzelfde geldt voor een partij als Business Post. De aanpassingen van de UPD en het gereguleerde doorgifteregime verhogen de kans op toetreding/opschaling, maar arbeidsmarktfacties in de Randstad kunnen dit bemoeilijken.

Hoewel het Randstadmodel enkele voordelen biedt qua flexibiliteit en verminderd risico op regulatory capture, zijn er aanzienlijke uitdagingen op het gebied van implementatie en het stimuleren van voldoende concurrentie in de Randstad. De praktische haalbaarheid hangt sterk af van de bereidheid van nieuwe partijen om toe te treden en de effectiviteit van de regulering van doorgifteprijzen.

6.4 Vergelijkende analyse

In deze sectie vatten we de impact van de vijf marktmodellen nog eens samen en zetten ze op een rijtje om gemakkelijker met elkaar te kunnen vergelijken.

Tabel 4 *Theoretisch potentieel van de marktmodellen om publieke belangen te borgen*

Criterion	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Statische Efficiëntie	Kosten-efficiëntie	★★★★☆ + Schaalvoordelen worden optimaal benut - beperkte prikkels tot kostenefficiëntie vanuit rendementsregulering.	★★★★☆ + Schaalvoordelen worden optimaal benut + efficiëntieprikkel op dienstenniveau (ca 20% van de kosten) - Beperkte prikkels op bezorgniveau (80% kosten)	★★★★☆ + Concurrentieprikkel - Mogelijk hogere kosten door verdeelde volumes	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen + concurrentieprikkel - Mogelijke coördinatiekosten.	★★★★★ + Optimale schaalvoordelen in buitengebied + Concurrentieprikkel overal - Mogelijke coördinatiekosten
	Op alle modellen van toepassing: Lagere UPD-bezorgsnelheden hebben een kostendrukkend effect; efficiënte integratie van D+1 speedpost in pakketstromen.					
	Prijs-discipline	★★★★☆ + CPI en rendementsplafond - Informatieachterstand bij de overheid kan (uiteindelijk) leiden tot kunstmatig hoge kosten en daarmee prijzen.	★★★★☆ + Disciplineren door lage toegangsprijzen en concurrentie op diensten - Informatieachterstand → hoge(re) toegang- en retailprijzen.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ + Concurrentie disciplineert prijzen. + Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering. + Informatieasymmetrie speelt geen/beperkte rol bij toegangsprijzen omdat bedrijven vergeleken kunnen worden.	
	Kwaliteits-discipline	★★★★☆ + Effectieve monitoring - Risico op lobby voor lagere normen	★★★★☆ + Effectieve monitoring -/+ lager risico op lobby + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★☆ - lage discipline vanuit concurrenten - geen effectieve monitoring + IMR kan kwaliteit borgen	★★★★★ + Effectieve monitoring + geen risico lobby voor lage normen	★★★★☆ In het buitengebied: zoals interregionale concurrentie. In de Randstad: zoals concurrentie op en om segmenten.
Dynamische Efficiëntie	Investeren in kostenverlagende maatregelen	★★★★☆ Eerdergenoemde argumenten tellen op tot weinig dynamiek: - rendementsplafond - informatieachterstand/lobby	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk + Geen remmende regulering	★★★★★ + Concurrentiedruk - mogelijk freerider probleem	
	Inspelen op behoeften van de markt	★★★★☆ - geen concurrentiedruk	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - geen bezorgconcurrenten (80%)	★★★★★ + Concurrentiedruk	★★★★☆ + prikkels op dienstenniveau (20%) - beperkte prikkels op bezorgniveau (80%) - coördinatiekosten op bezorgniveau	

Tabel 5 **Praktische toepasbaarheid** van de marktmodellen

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Implementatie complexiteit	★★★★★ Bouwt voort op huidige structuur.	★★★★★ Vereist toegangsregulering en non-discriminatietoezicht	★★★★★ Complexe marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Vereist opkopen en opsplitsing PostNL, organisatie van een veiling en regulering van doorgifteprijzen.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole in de Randstad kan complex zijn. Daarnaast vereist dit model toezicht op non-discriminatie.
Informatiebehoefte en -tekorten toezichthouder	★★★★★ Vergelijkbaar met huidige situatie (die tekorten kent).	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC toegangsprijzen te bepalen	★★★★★ Informatietekort voor marktbrede kwaliteitscontrole	★★★★★ Informatie om LRAIC-doorgifteprijzen is 100% beschikbaar door buy out. In toekomst bedrijven vergelijken. Volledige informatie is niet essentieel	★★★★★ Gedetailleerde informatie nodig om LRAIC-doorgifteprijzen te bepalen Geen buy out ≠ 100% informatie, maar bedrijven vergelijken.
Regulatory capture	☆☆☆☆☆ Hoog risico door sterke positie monopolist en informatieasymmetrie.	★★★★★ Risico gemitigeerd door tegenkracht van dienstenconcurrenten.	★★★★★ Het risico op <i>regulatory capture</i> is over het algemeen lager in een competitief speelveld.		
Aanpasbaarheid	★★★★★ Dilemma tussen flexibiliteit en inflexibiliteit vanwege regulatory capture	★★★★★ (iets) minder kans op <i>regulatory capture</i> en daarom (iets) meer ruimte voor flexibiliteit in beleid.	★★★★★ Minimale regulering nodig en periodiek aan te passen.	★★★★★ Differentiatie tussen regio's Periodiek veilen = periodiek aanpassen	
Rol van toetreding	★★★★★ Het model is niet afhankelijk van toetreding.	★★★★★ Afhankelijk van sterke dienstenconcurrent. Toetreding lijkt waarschijnlijk.	☆☆☆☆☆ Afhankelijk van toetreding, maar onzeker	★★★★★ Afhankelijk van toetreding, maar toetreding is zeer waarschijnlijk	★★★★★ Afhankelijk van toetreding in randstad, dat is onzeker

7 Conclusies en inzichten

De analyse van de verschillende marktmodellen voor de Nederlandse postmarkt levert een genuanceerd beeld op. Het theoretisch potentieel van de concurrentiemodellen om publieke belangen (betaalbaarheid, kwaliteit (waaronder betrouwbaarheid)) te borgen is groter dan van het gereguleerd monopolie. Deze waardering geldt echter alleen in de denkbeeldige situatie dat ieder model daadwerkelijk functioneert zoals het bedoeld is. Echter, er zit een groot gat tussen theorie en praktijk. De zegeningen van concurrentie staan niet op voorhand vast en/of kennen praktische bezwaren. Elk model heeft voor- en nadelen.

Het **gereguleerd monopolie** biedt stabiliteit en benut schaalvoordelen optimaal, maar schiet tekort op dynamische efficiëntie. Het model kenmerkt zich door een structurele informatieachterstand voor beleidsmakers en toezichthouders, waardoor er risico is op *regulatory capture* en kruissubsidiëring van aanpalende markten. Dit risico kan gemitigeerd worden met een onafhankelijke toezichthouder die op afstand van de politiek en beleidsmakers stuurt op kwaliteit en betaalbaarheid. De toezichthouder blijft echter gehandicapt door informatieachterstand. Bovendien kan de toezichthouder niet besluiten over aanpassing van kwaliteitsnormen of de hoogte van subsidies. De politiek en beleidsmakers kunnen dus nooit echt op afstand gehouden worden, waardoor het risico op *regulatory capture* blijft.

Via een wettelijk kader met kwaliteitsnormen en onafhankelijk toezicht kun je dus in beginsel binnen het gereguleerd monopolie op kwaliteit en betaalbaarheid sturen; imperfecties door informatieasymmetrie, lobby, etc. blijven bestaan. Deze imperfecties resulteren in een rigide sector die onvoldoende flexibel is om zich efficiënt aan te passen aan veranderende omstandigheden, waardoor kwaliteit en betaalbaarheid op lange termijn meer dan nodig onder druk komen te staan.

De modellen die meer concurrentie introduceren – **dienstenconcurrentie**, **concurrentie op en om segmenten**, **interregionale concurrentie**, en het **Randstadmodel** – bieden betere prikkels voor innovatie, kostenreductie en aanpassing aan behoeftes in de markt. Daarnaast verkleint concurrentie het risico op *regulatory capture* door de aanwezigheid van meerdere marktspelers die tegendruk bieden aan lobbypraktijken en die informatie kunnen geven ter benchmarking.

Het model van **nationale dienstenconcurrentie** zoekt naar een balans tussen marktwerking en kostenefficiëntie, maar er blijft een monopolie op het niveau van de infrastructuur en daarmee het risico op *regulatory capture*. Een dienstenconcurrent met een aanzienlijk marktaandeel en inkoopmacht kan daar tegenwicht aan bieden en die zou je als ondersteunend aan de onafhankelijke toezichthouder kunnen zien.⁷⁰ Ook met het oog op een toekomstig brede postmarkt kan een sterke dienstenconcurrent een regierol op zich nemen om de dalende briefvolumes efficiënt te alloceren over diverse bezorgnetwerken. Het model vergt lage (op kosten gebaseerde) toegangsprijzen en er zijn strikte regels nodig om non-discriminatoire toegang tot het netwerk te garanderen voor alle partijen. Kostenoriëntatie van toegangsprijzen stimuleert dienstenconcurrentie en beperkt retailprijzen. Het ontnemen de bezorgmonopolist echter prikkels om kosten te besparen of kwaliteit te verbeteren. Daarnaast kan het effectief controleren op non-discriminatie een intensieve taak worden. Mocht discriminatie hardnekkig zijn, dan kan een verticale splitsing overwogen worden tussen bezorgbedrijf en dienstenaanbieder. Dat verlicht de administratieve kosten.

⁷⁰ Illustratief is de onderhandelingsmacht van de overheid. Met 250 miljoen poststukken per jaar loont het voor de overheid om zelf de kwaliteit te toetsen door 3 keer per week testbrieven mee te sturen om PostNL te houden aan de afgesproken kwaliteitsnormen. Daarnaast heeft de overheid een vriendelijk tarief onderhandeld (voor zover wij dat op basis van beperkt vergelijkingsmateriaal kunnen beoordelen). Dit tarief is sinds 2017 niet noemenswaardig gestegen (gelijk aan CPI). Dus ook de fusie met Sandd heeft hier geen invloed op gehad. Andere verzenders, zonder inkoopmacht, zijn er sindsdien (naar eigen zeggen) wel veel harder op achteruit gegaan.

Concurrentie op en om segmenten biedt flexibiliteit om in te spelen op technologische ontwikkelingen en veranderende consumentenbehoeften, terwijl het de universele dienstverlening waarborgt. De praktische haalbaarheid van concurrentie op en om segmenten is echter laag omdat herintroductie van concurrentie op het zakelijke segment essentieel is maar onzeker. Enkel het verlagen van de UPD-bezorgsnelheden is daarvoor onvoldoende. Aanvullend zijn lage doorgifteprijsen nodig om netwerkeffecten te socialiseren, maar daarmee kom je al snel in of het dienstenconcurrentiemodel of het Randstadmodel.

Interregionale concurrentie laat regionale bezorgmonopolies concurreren op het ophalen van post. Lage doorgifteprijsen leiden tot efficiëntere prijsstructuren. Aanbestedingen zorgen bovendien voor optimale subsidiebedragen, waarbij de wetgever de hoogte van een subsidie kan uitruilen tegen efficiënte prijzen. Het risico op *regulatory capture* is minimaal omdat de overheid minder informatie nodig heeft en omdat bedrijven onderling vergeleken kunnen worden. Het model is echter een groot experiment waarbij de overheid tijdens de rit veel zal moeten leren. Het vraagt de politiek om PostNL op te kopen, op te knippen en weer te verkopen. Daar zijn grote bedragen mee gemoeid en een niet te verwaarlozen risico op overheidsfalen bij het herstructureren van PostNL. Het succes van dit model hangt af van de mate waarin de markt tussen regio's kan arbitreran. In eerste instantie verwachten wij dat de regionale bezorgers dat zelf doen via hun concurrerende collectienetwerken. Met name op de zakelijke markt is dat mogelijk omdat de minimale efficiënte schaal van een collectienetwerk gemakkelijk te halen zijn. Ook dienstenaanbieders kunnen arbitreran door poststukken nationaal te collecteren en tegen gereguleerde doorgifteprijsen te laten bezorgen. Het verschil met het dienstenconcurrentiemodel zit 'm dan in het feit dat bezorgbedrijven minder snel zullen discrimineran, dat er minder problemen zijn met informatieasymmetrie, dat subsidies efficiënter zijn en dat de maatschappelijke kosten van een verkeerd berekende doorgifteprijs automatisch gecompenseerd worden door de hoogte van de subsidie/prijs die bedrijven ontvangen/betalen om de regionale UPD uit te mogen voeren.

Het **Randstadmodel** deelt kenmerken met interregionale concurrentie. Het lijkt wat gemakkelijker te implementeren omdat PostNL niet te worden opgeknippt, maar de kans op toetreding (en daarmee op succes) lijkt kleiner. De kern van het model is de lage doorgifteprijs voor uitgaande post die de Randstad verlaat, op voorwaarde dat elk postbedrijf zelf in de Randstad bezorgt. Het opkopen en opsplitsen van PostNL is niet aan de orde. Dat verhoogt wel de uitdaging om (bij een eventuele subsidie voor bezorging in het buitengebied) een veilingmodel te ontwikkelen dat de biedvoordelen van PostNL neutraliseert. Dit lijkt op het eerste gezicht mogelijk. Je kunt hierbij denken aan bid credits, reserveringen en caps. Daarnaast hangt het succes van dit model af van toetreding van netwerkconcurrenten in de Randstad. Tot nu toe hebben we dat niet zien gebeuren, maar er zijn op dit moment ook geen lage doorgifteprijsen naar regio's buiten de Randstad. Een partij als RM zal door dergelijke regulering (lage doorgifteprijsen en een uitroldplicht in de Randstad) niet alleen de mogelijkheid krijgen, maar zelfs gedwongen worden om haar initiële strategie – om een bezorger te worden in de Randstad – waar te maken. Ook een partij als Business Post zal zijn strategie vermoedelijk wijzigen. Dat garandeert echter nog geen succes, gegeven de arbeidsmarktkrapte en dalende postvolumes.

Om de kwaliteit en betaalbaarheid van de postdienst op korte termijn (beter) te borgen kan de overheid enkele aanvullende maatregelen treffen die een toegevoegde waarde in elk marktmodel hebben:

1. De UPD-bezorgsnelheid verlagen om kosten te besparen en toetredingskansen voor nieuwe spelers te creëren.
2. Wanneer de markt de D+1 spoedpostdienst niet tegen acceptabele prijzen of kwaliteit weet aan te bieden, deze dienst (met een subsidie en een gereguleerde prijs) aanbesteden als een aparte Dienst van Algemeen Economisch Belang (DAEB). Pakketbezorgers zullen hier vermoedelijk op inschrijven.

3. In geen van de marktmodellen voorzien wij effectieve concurrentie *op* of *om* het consumentensegment. Het is qua collectienetwerk te fijnmazig en qua omvang te klein. Om die reden blijft regulering van de postzegelprijs noodzakelijk. CPI-regulering is het eenvoudigst om te implementeren en behoudt prikkels tot kostenverlaging, in tegenstelling tot andere vormen van prijsregulering.

Annex uitgebreide overzichtstabellen

Theoretisch potentieel van de marktmodellen om publieke belangen te borgen

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Statische Efficiëntie	Kosten-efficiëntie	★★★★☆ Schaalvoordelen worden optimaal benut, maar – door afwezige concurrentie en inherente beperkingen van regulering – kunnen prikkels tot kostenefficiëntie achterwege blijven. Efficiëntieprikkels hangen o.a. af van de mate waarin digitale communicatie voor concurrentiedruk en disciplinerende zorgt. Zolang het gerealiseerde rendement onder het gereguleerde plafond is, blijven er efficiëntieprikkels bestaan. Als het plafond bereikt is, vallen die weg.	★★★★☆ Op dienstenniveau (ca 20% van de kosten) geeft concurrentie efficiëntieprikkels. Op bezorgniveau (ca 80% van de kosten) worden schaalvoordelen maximaal benut, maar cost+ regulering van toegangsprijzen geeft geen efficiëntieprikkels. Een dienstenaanbieder met inkoopmacht en een regierol (IMR) kan door onderhandelingen zorgen voor efficiëntieprikkels. Zo weet de overheid (als grootste verzender van NL) nu ook gunstige tarieven uit te onderhandelen.	★★★★☆ Postvolumes verdelen zich over netwerken. Dat kan tot hogere gemiddelde kosten leiden. Maar de vraag is hoeveel. Zakelijke post (95%) verdeelt zich over netwerken, maar die halen elk hun (individuele) MES tegen concurrerende kosten, anders geen toetreding. UPD (5%) kan worden aanbesteed en als <i>filler mail</i> meelifen in een bezorgnetwerk van één van de concurrenten. Concurrentie geeft prikkels tot kostenefficiëntie. Een mogelijke IMR kan dit aanjagen.	★★★★★ Schaalvoordelen worden optimaal benut. Intraregionale en/of interregionale concurrentie geven extra prikkel tot kostenefficiëntie. Een mogelijke IMR kan dit aanjagen. Eventuele transactie-/coördinatiekosten als gevolg van het opsplitsen kunnen worden geminimaliseerd met protocollen en standaarden op het overdrachtpunt (c.q. de sorteercentra). Er zijn nauwelijks schaalvoordelen in het ophalen van zakelijke post (95%). Duplicatie van collectienetwerken is daarom geen probleem. Het legen van brievenbussen blijft binnen de UPD.	★★★★★ Schaalvoordelen worden optimaal benut in het buitengebied. In de Randstad verdelen poststukken zich over netwerken, maar daar is de MES lager en elke concurrent haalt de MES tegen concurrerende kosten, anders geen toetreding.
		Op alle modellen van toepassing: Lagere UPD-bezorgsnelheden hebben een kostendrukkend effect; efficiënte integratie van D+1 speedpost in pakketstromen.				
	Prijs-discipline	★★★★☆ Consumentenpost is beschermd door CPI-regulering. Daarnaast zorgt digitalisering voor disciplinerende prikken, maar niet voor alle poststukken. Rendementsregulering is een stok achter de deur die alle prijzen disciplineert. De effectiviteit van rendementsregulering kan door informatieasymmetrie beperkt zijn. PostNL zou onterechte kosten van haar pakketdienst kunnen opvoeren, wat resulteert in hogere prijzen. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf.	★★★★☆ Digitalisering, toegangsprijzen (cost+) en dienstenconcurrentie disciplineren prijzen. Door informatieasymmetrie blijft er een risico op het opvoeren van onterechte kosten binnen cost+ regulering, waardoor toegangsprijzen – en daarmee retailprijzen – te hoog zijn. Dit risico speelt niet wanneer de pakketdienst wordt afgesplitst van het postbedrijf. Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ Concurrentie disciplineert prijzen. Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering.	★★★★★ Concurrentie disciplineert prijzen. Consumentenpost extra beschermd door CPI-regulering. Informatieasymmetrie kan een rol spelen bij het vaststellen van doorgifteprijzen (met een effect op retailprijzen). Maar door bedrijven onderling te vergelijken is informatieasymmetrie minimaal. Bovendien kunnen doorgifteprijzen eventueel ook via een veiling worden bepaald. Dan speelt (de betreffende) informatieasymmetrie geen rol.	

Criterium	Sub-criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie <i>op en om</i> segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
	Kwaliteits-discipline	★★★★☆ ACM kan voorgeschreven kwaliteitsnormen effectief monitoren en handhaven. Over de tijd kunnen kwaliteitsnormen (disproportioneel) schuiven onder druk van lobby vanuit de monopolist. Die is bijzonder effectief a.g.v. informatieachterstand van overheid.	★★★★☆ ACM kan kwaliteitsnormen effectief monitoren en handhaven. Minder risico op schuivende kwaliteitsnormen a.g.v. lobby omdat dienstenlaag zorgt voor tegendruk, temeer omdat een slechte kwaliteit van de bezorgmonopolist op diensten afstraalt. Een IMR kan kwaliteit borgen middels claims bij late bezorging.	★★★★☆ Freerider problemen en asymmetrische informatie beperken de disciplinerende werking van concurrentie. De ACM heeft beperkte middelen om hierop in te grijpen. Het verdeelde speelveld zorgt er namelijk voor dat ACM de kwaliteitsnormen van de markt als geheel MINDER effectief kan monitoren en handhaven. Een IMR kan hiervoor compenseren.	★★★★☆ ACM kan voorgeschreven kwaliteitsnormen effectief monitoren en handhaven. Geen risico op disproportionele verschuiving van kwaliteitsnormen a.g.v. lobby. Vergelijking tussen regionale bedrijven lost informatieachterstand van overheid op.	★★★★☆ In het buitengebied: zoals interregionale concurrentie. In de Randstad: zoals concurrentie <i>op en om</i> segmenten.
Dynamische Efficiëntie	Investerings in kostenverlagende maatregelen	★★★★☆ Eerdergenoemde argumenten tellen op tot weinig dynamiek: 1) Het rendementsplafond geeft geen prikkels om te investeren in kostenverlaging zodra het plafond is bereikt. 2) Een informatieachterstand van de overheid versterkt de lobby van de monopolist om subsidies te vragen en kwaliteitsnormen te verlagen. Dit vermindert de noodzaak om in kostenverlagingen te investeren. 3) De informatieachterstand geeft een risico dat kosten van pakketdiensten onterecht aan post worden toegekend (om prijzenplafonds e/o subsidies te verhogen). Dit speelt niet wanneer de pakketdienst is afgesplitst.	★★★★☆ Op dienstenniveau (20% van de kosten) zijn prikkels tot investeren, maar daar is de impact minder groot. Op bezorgniveau spelen vergelijkbare remmingen op dynamiek als bij het gereguleerde monopolie. Een IMR kan deze deels wegnemen.	★★★★☆ Concurrentiedruk stimuleert investeringen. Er is geen regulering met een remmende werking op investeringsprikkel. Een informatieachterstand bij de overheid is dan ook niet relevant.	★★★★☆ Concurrentie stimuleert investeringen, maar er is mogelijk een freerider probleem die investeringen in kostenverlagingen en kwaliteitsverbeteringen kunnen afzwakken. Zo zou een te late bezorging door bedrijf B de reputatie van bedrijf A negatief kunnen beïnvloeden.	
	Inspelen op behoeften van de markt	★★★★☆ Een monopolist zal minder geneigd zijn om op behoeften in te spelen die hem vragen om processen aan te passen. Bedrijven zullen daar in concurrentie met elkaar sneller op inspelen.	★★★★☆ Concurrentie tussen dienstenaanbieders zal leiden tot een betere aansluiting op behoeften ten aanzien van op halen van post. Dienstenconcurrenten met IMR kunnen wellicht (beperkt) druk zetten op de bezorgmonopolist om in te spelen op behoeften die hem vragen om bezorgprocessen aan te passen.	★★★★☆ Concurrerende bedrijven zullen sneller op behoeften in spelen, ook al vragen die om processen aan te passen.	★★★★☆ De concurrentieprikkel om aan te sluiten op behoeften van gebruikers zijn gelijk aan 'dienstenconcurrentie'. Maar er zijn additionele coördinatiekosten op bezorgniveau die aanpassing van bezorgprocessen kan belemmeren. Deze kosten ontstaan omdat dergelijke aanpassingen in alle regio's tegelijk doorgevoerd moeten worden.	

Praktische toepasbaarheid van de marktmodellen

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Implementatie complexiteit	★★★★★ Bouwt voort op huidige structuur.	★★★★★ Vereist regulering van toegangsprijzen en toezicht op non-discriminatie. De complexiteit hiervan is matig tot redelijk, rekening houdende met de ervaring die de ACM heeft opgedaan in de telecomsector. Bij structureel aanblijvende non-discriminatie is verticale splitsing in een dienstenleverancier en een bezorgbedrijf noodzakelijk. In dat geval valt de noodzaak voor toezicht op non-discriminatie weg en wordt regulering van toegangsprijzen ook een stuk eenvoudiger.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole zal complex zijn. Een andere mogelijke complexiteit is de kostentoekening om Y (in CPI+Y) vast te stellen voor de postzegelprijs. Die complexiteit valt weg bij een aanbesteding van de UPD, waarbij de postzegelprijs onderdeel is van het bod.	★★★★★ Vereist opkopen en opsplitsing PostNL, organisatie van een veiling en regulering van doorgifteprijsen. Het efficiënt opsplitsen van PostNL is complex. De overheid is geen expert op het gebied van herstructureren. Dit punt weegt zwaar mee. Vaststellen van een juiste opkoopprijs en juiste doorgifteprijs is minder complex: • Opkoopprijs = beurswaarde. • Doorgifteprijs hoeft niet optimaal te zijn omdat een te hoge (te lage) doorgifteprijs resulteert in een lagere (hogere) geboden prijs of gevraagde subsidie. • Er is bovendien een leereffect: bij komende veilingen kan de doorgifteprijs aangepast worden.	★★★★★ Marktbrede kwaliteitscontrole in de Randstad kan complex zijn. Daarnaast vereist dit model toezicht op non-discriminatie. Wanneer er geen subsidie in het buitengebied (en dus geen veiling) nodig is, kan regulering van doorgifteprijsen complexer zijn dan in het interregionale model, omdat er geen compensatiemechanisme is voor een te hoge of te lage doorgifteprijs. Daar staat tegenover dat de overheid niet zelf verantwoordelijk is voor herstructureringen.
Informatiebehoefte en tekorten toezichhouder	★★★★★ Vergelijkbaar met nu. Maar het ontbreekt nu ook aan informatie om voldoende effectief te kunnen sturen op kosten, prijzen en kwaliteit, en om kruissubsidiëring tegen te gaan.	★★★★★ Vergelijkbaar met gereguleerd monopolie.	★★★★★ Informatietekort om de kwaliteit van alle concurrenten te monitoren om aan gedegen naming & shaming te kunnen doen. Bij het veilen van de UPD is geen informatie nodig voor een complexe kostentoekening nodig om de Y (in CPI+Y) vast te stellen voor de postzegelprijs.	★★★★★ Informatie om doorgifteprijsen vast te stellen is 100% beschikbaar dankzij Buy Out van PostNL. In de periodes daarna kan informatie tussen bedrijven vergeleken worden. Daarnaast kan dit model goed functioneren zonder volledige informatie door de doorgifteprijs onderdeel van de veiling te laten zijn en/of door niet-optimale doorgifteprijsen te accepteren in ruil voor lagere subsidies/hogere biedprijzen.	★★★★★ Geen 100% beschikbaarheid van informatie om doorgifteprijs vast te kunnen stellen. Wanneer een subsidie in het buitengebied nodig is, dan kan de doorgifteprijs onderdeel van de veiling zijn en/of men accepteert niet-optimale doorgifteprijsen in ruil voor lagere subsidies.

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Regulatory capture	☆☆☆☆☆ Hoog risico op <i>regulatory capture</i> door sterke positie monopolist en informatieasymmetrie. (N.B. Dit is een breed gedragen visie onder geïnterviewden). <i>Regulatory capture</i> kan spelen op het vlak van beleid en op het vlak van toezicht. Op het gebied van toezicht neemt het risico af met een onafhankelijke toezichthouder (op afstand van politiek). Maar ook de toezichthouder kampt met informatieachterstand en het probleem van <i>regulatory capture</i> op het gebied van beleid blijft onveranderd. De monopolist kan nog steeds om disproportionele reducties van kwaliteitsnormen vragen of om te hoge subsidies. Dit is niet alleen kwalijk voor de staatskas of efficiëntie van postbezorging, maar kan ook overslaan naar aanpalende markten (zoals die van pakketdiensten).	☆☆☆☆☆ Risico op <i>regulatory capture</i> wordt gemitigeerd door tegenkracht van dienstenconcurrenten, mits die dienstenconcurrentie er komt. De monopolist kan dit mogelijk via lobby of discriminatie verhinderen. Bij een verticale splitsing van PostNL valt dit risico weg. De dienstenlaag zal met name voorkomen dat de monopolist lobbyt voor disproportionele reductie van kwaliteitsnormen, want dat straalt op hen af e/o zorgt voor (hoge) klantenservicekosten. De dienstenlaag zal niet snel voorkomen dat de monopolist een onterechte subsidie naar zich toetrekt (als zij daar zelf niets bij winnen). Het risico dat hiermee ook de pakketmarkt wordt verstoord blijft bestaan.	★★★★☆ Het risico op <i>regulatory capture</i> is over het algemeen lager in een competitief speelveld. Ten eerste reduceert concurrentie de intensiteit van regulering en daarmee de informatiebehoefte bij de overheid. Informatieasymmetrie kan daarom minder kwaad, ook op het gebied van <i>regulatory capture</i>. Ten tweede zorgen concurrenten voor een nuancering van elkaars boodschappen aan de politiek en beleidsmakers. Ten derde kan (kosten)informatie gebenchmarkt worden. Beide reduceren de informatieasymmetrie waarmee beleidsmakers en toezichthouder kampen. Wanneer er bovendien ook sprake is van een veiling, dan kan er uit de hoogte van de biedingen ook veel informatie afgeleid worden.		
Aanpasbaarheid aan marktomstandigheden	★★★★☆ Het reguleren van een monopolie kent een fundamenteel dilemma in de keuze tussen flexibiliteit (om in te kunnen spelen op markttrends) en inflexibiliteit (om het gevaar van <i>regulatory capture</i> te beteugelen). Dit dilemma is inherent aan monopolieregulering en vormt een belangrijk – zo niet het belangrijkste – argument voor het overwegen van alternatieve marktmodellen.	★★★★☆ Er is (iets) minder kans op <i>regulatory capture</i> en daarom (iets) meer ruimte voor flexibiliteit in beleid. Een dienstenconcurrent met veel volume (c.q. marktaandeel) kan een zekere regierol naar zich toetrekken die de ontwikkeling naar een brede postmarkt kan versnellen. Hij zou bijvoorbeeld aanbestedingen kunnen organiseren onder pakketbezorgers om tijdkritische post of zwaardere poststukken (inclusief brievenbuspakketten) te laten bezorgen.	★★★★☆ Minimale regulering nodig en periodiek aan te passen. Periodieke aanbestedingen introduceren enige inflexibiliteit omdat de voorwaarden en afspraken voor een aantal jaren vastliggen. Een korte licentieduur vermindert dit probleem.	★★★★☆ Het is mogelijk om subsidies tussen regio's te differentiëren. Periodieke herziening van UPD-bezorgsnelheden, prijzen en kwaliteitsnormen zijn ook mogelijk. Periodieke aanbestedingen introduceren enige inflexibiliteit omdat de voorwaarden en afspraken voor een aantal jaren vastliggen. Een korte licentieduur vermindert dit probleem.	

Criterium	Gereguleerd monopolie	Dienstenconcurrentie	Concurrentie op en om segmenten	Interregionale concurrentie	Randstadmodel
Noodzaak van en kans op voldoende toetreding?	★★★★★ Het model is niet afhankelijk van toetreding. Er is mogelijk toetreding op kleine segmenten – zoals brieven > 50gr en D+1 – maar niet op het grote segment van zakelijke post.	★★★★☆ Het model hangt af van het ontstaan van een sterke dienstenconcurrent die tegenwicht kan bieden en een regierol kan spelen. Toetreding door een dienstenconcurrent lijkt waarschijnlijk. Huidige regulering (hoge toegangsprijzen en 70/30-regeling) hindert partijen om als dienstenconcurrent door te pakken. Desalniettemin zijn ze aanwezig. Toegespitste regulering zal hen veel ruimte voor groei geven. In het VK is nu ook een sterke partij op de dienstenlaag (50% van de zakelijke markt). Ook een partij als Business Post zou een grotere rol op de dienstenlaag kunnen/moeten spelen om groei en continuïteit van hun bezorgfunctie met sociale doelen te garanderen.	★★★★☆ Afhankelijk van toetreding van nieuwe concurrenten op de zakelijke markt. Het is onzeker of enkel een aanpassing van de UPD (en geen regulering van doorgifte om netwerkeffecten te socialiseren) voldoende is om een Sandd 2.0 te laten ontstaan. Commentatoren en geïnterviewden hebben daar weinig hoop op. Een partij als Business Post spreekt haar ambitie uit om die rol in de toekomst te willen spelen, maar geeft aan dat dit lage doorgifteprijzen vereist.	★★★★☆ Het model is afhankelijk van toetreding, maar toetreding is zeer waarschijnlijk vanwege de combinatie van een cap (li-miet) op te winnen kavels en de mogelijkheid om subsidies te krijgen. Bovendien bestaat PostNL niet meer, waardoor er ook geen partij is met een overweldigend biedvoordeel. Succes van het model hangt verder af van of alle partijen een nationaal collectienetwerk op kunnen bouwen. Dat geldt niet voor consumentenpost (5%), want het legen van brievenbussen valt binnen de regionale UPDs. Het geldt wel voor zakelijke post (95%). Maar daar zijn nauwelijks schaalvoordelen omdat er veel meer mogelijkheden zijn voor concentratie van verzendpunten.	★★★★☆ Het model is afhankelijk van toetreding in de Randstad. De aanpassingen van de UPD en het gereguleerde doorgifteredime verhogen de kans daarop, maar de fricties op de arbeidsmarkt maken dit moeilijk. Die fricties zijn doorgaans groter binnen de Randstad dan daarbuiten. Een partij als RM zal zijn businessmodel aan moeten passen naar haar oorspronkelijke ambitie (eigen levering in de Randstad). Dat is er tot nu toe nooit van gekomen omdat uitbesteden aan Sandd goedkoper was. De combinatie van lage doorgifteprijzen naar het buitengebied en hoge naar de Randstad, zal RM dwingen om door te pakken. Succesvol veilen van een subsidie in het UPD-buitengebied hangt af van biedhandicaps in het veilingmodel om biedvoordelen van de zittende partij (PostNL) tegen te gaan. In dat geval is er maar één sterke concurrent in de Randstad nodig om zo'n veiling te laten slagen.
	Inschrijving op eventuele aanbestedingen van (subsidie voor) een D+1 DAEB zal geen probleem zijn. Huidige pakketbezorgers staan daar niet afwijzend tegenover. Het kan bovendien een kans zijn voor een kleinere pakketbezorger om te groeien.				



e-Conomics

Kvk 62556215 | Vestigingsnummer: 000031553885 | BTW: NL001888143B22

Kratonlaan 2 | 2761 SK Zevenhuizen

www.e-economics.eu
