

Reactie PostNL op Internetconsultatie Postbesluit en Postregeling

PostNL heeft kennisgenomen van de voorgestelde aanpassingen van het Postbesluit en de Postregeling in verband met wijziging van de overkomstduur en de betrouwbaarheid van de Universele Postdienst (UPD).

De aanhoudende volumekrimp, stijgende kosten en krappe arbeidsmarkt zorgen ervoor dat de continuïteit en uitvoerbaarheid van de UPD in het geding is en aanpassingen aan het wettelijke UPD-kader dringend en noodzakelijk zijn. PostNL pleit hier al langere tijd voor. Wat PostNL betreft is het positief dat de Minister dit erkent door vooruitlopend op een herziening van de Postwet de overkomstduur en betrouwbaarheid van de UPD al aan te passen. Hiermee wordt een belangrijke stap gezet richting een toekomstbestendige (afgebouwde) UPD die weer aansluit bij de behoeften van de gebruikers van post in lijn met aanpassingen die eerder al in andere Europese landen zijn doorgevoerd.

Het voorliggende voorstel is een goede en belangrijke eerste stap, waarbij PostNL wel een aantal aandachtspunten bij de invulling ervan ziet. Volgens het voorstel vervalt de zaterdag niet als standaard bezorgdag in het D+3-model. Dit betekent dat het voor PostNL onmogelijk is om over te gaan naar een D+3 bezorgmodel waardoor de uitvoerbaarheid van de UPD in het geding blijft. Ook is onduidelijk hoe het voorstel zich voor de UPD-verlener verhoudt tot de verplichting in de Postrichtlijn om minimaal vijf dagen per week op ieder adres te bezorgen en op welke manier de precieze invulling voor het behalen van de betrouwbaarheidsnormen wordt vormgegeven. Door deze onduidelijkheden kunnen de effecten van deze voorgestelde aanpassingen op de uitvoerbaarheid en de betaalbaarheid van de UPD onvoldoende worden ingeschat. Daarnaast kunnen als gevolg hiervan onbedoelde risico's op handhaving en boetemaatregelen ontstaan.

PostNL wil er ten slotte op wijzen dat het voorstel weliswaar een noodzakelijke eerste stap is, maar dat het nog niet leidt tot een toekomstbestendige UPD. Ook met de voorgestelde aanpassingen leidt de uitvoering van de UPD nog tot hoge nettokosten en een onevenredige financiële last voor het postbedrijf. Daarvoor zal alsnog een oplossing moeten worden gevonden. Om daarnaast te kunnen inspelen op het verder doorzetten van marktontwikkelingen blijft het eveneens noodzakelijk dat het regelgevend kader de ruimte biedt om snel en flexibel in te kunnen spelen op deze toekomstige marktomstandigheden zodat het servicekader van de UPD tijdig verder kan worden aangepast.

1. Behouden van zaterdag als standaard bezorgdag is onhoudbaar binnen een D+3 model

PostNL onderschrijft volledig de noodzaak en dringendheid van de voorgestelde verlenging van de overkomstduur naar bezorging binnen 2 dagen (D+2) gevolgd door bezorging binnen 3 dagen (D+3). Alleen op die manier kan de postvoorziening, en daarmee de UPD, op termijn weer houdbaar en toekomstbestendig worden. PostNL verwelkomt de voorgestelde aanpassingen dan ook ten zeerste. Bovendien sluiten de aanpassingen ook aan bij wat klanten en consumenten belangrijk vinden¹ en wat in andere landen in de EU om ons heen al veel langer gebeurt.

¹ Op pagina 11 van het ACM onderzoek 'de behoefte van consumenten met betrekking tot postdiensten' uit augustus 2024. wordt gesteld dat de verwachtingen ten aanzien van de snelheid waarmee men post wil ontvangen verandert. Bijna 80% van de mensen vindt het prima om post binnen twee dagen te ontvangen.

Het voorstel bepaalt dat de overkomstduur voor UPD-brieven² met ingang van 1 juli 2027 wordt verlengd van D+2 naar D+3 en werkt concreet uit hoe de bezorging in het D+3-model er in de praktijk uit moet zien: ten minste 92% dient uiterlijk op de derde dag na de dag van aanbidding, niet zijnde een zondag of maandag of officiële feestdag, te zijn bezorgd. Dit betekent dat de zaterdag in het voorgestelde D+3 model een standaard bezorgdag blijft en dat PostNL deze niet kan laten vervallen, zoals dat voor de zondag, maandag en officiële feestdagen nu wel al geldt. Dit zou betekenen dat PostNL het postnetwerk maar in heel beperkte zin efficiënter kan inrichten waardoor de nettokosten heel hoog blijven en de postbezorging verlieslatend blijft.

De stap naar het D+2 model geeft ruimte om het proces anders in te richten. Niet alleen zal het netwerk iets minder arbeidsintensief worden waardoor de betrouwbaarheid van de UPD zal verbeteren, ook kunnen volumes efficiënter worden samengevoegd en kunnen de kosten van het postnetwerk worden verlaagd. Uit analyse van PostNL volgt, bevestigd door het ACM-onderzoek, dat door de aanhoudende volumedaling de stap naar D+2 moet worden gevolgd door de stap naar D+3 waardoor er op lange termijn weer een financieel duurzaam model kan ontstaan. Want alleen dan kunnen de noodzakelijke kostenbesparingen in voldoende mate gerealiseerd worden om de UPD weer toekomstbestendig te maken, zoals ook in het ACM-onderzoek wordt weergegeven³. Dit komt omdat in een D+3 model de postvolumes nog verder kunnen worden samengevoegd. Door deze samenvoeging is er dan één vaste bezorgdag per week minder nodig om alle post te bezorgen dan in een D+2 model.

Het is belangrijk dat in het D+3-model de zaterdag als standaard bezorgdag komt te vervallen. De zaterdag is namelijk in het hele land een dag waarop er minder post wordt bezorgd. Daarnaast is het realiseren van voldoende personeelsbezetting voor de postbezorging op deze dag nog uitdagender dan op de andere dagen. Ook in het ACM rapport naar de Toekomst van de postmarkt wordt weergegeven dat bij de aanpassing naar een D+3 model de zaterdag als bezorgdag zal vervallen.

2. Verhouding tot vijfdaagse verplichting uit de Postwet en de Postrichtlijn

De Minister heeft in zijn brief van 30 juni 2025 aangegeven dat de bezorging van vijf dagen per week ongewijzigd blijft en dat de langere bezorgtijd PostNL niet ontslaat van de plicht om net als nu op vijf dagen in de week UPD-post te bezorgen. De plicht om ten minste vijf dagen per week overal in Nederland UPD-post te bezorgen is neergelegd in de Postwet⁴ en volgt uit de Postrichtlijn⁵.

Uit het voorstel wordt nu echter niet duidelijk hoe de UPD-verlener aan deze verplichting kan blijven voldoen indien wordt overgestapt naar een D+2 model en vervolgens naar D+3 waarbij nog twee bezorgmomenten per week resteren. In het bijzonder nu het voorstel niet voorziet in de introductie van een nieuw D+1 prioriteitsproduct binnen de UPD⁶. PostNL ziet daarom graag in het voorstel vastgelegd hoe de voorgestelde invoering van het D+2 en D+3 model zich verhoudt

² In de Nota van Toelichting wordt onder punt 2 aangegeven dat de overkomstduur voor 'UPD-poststukken' wordt verlengd. Volgens de Postwet vallen onder poststukken zowel bepaalde brieven als pakketten. De verlenging van de overkomstduur heeft echter alleen betrekking op UPD-brieven. Op dit punt kan de Nota van Toelichting verduidelijkt worden.

³ ACM-postmarktonderzoek Postmarktonderzoek, zie o.m. p. 47 'Met de introductie van een bezorgsnelheid van D+3 voor de standaardpost in 2028 zal de zaterdagbezorging via het postnetwerk verdwijnen' en p. 61 'Bij een D+3 bezorgsnelheid gaat het om twee bezorgdagen per adres, verdeeld over vier weekdays (de zaterdag vervalt)'.

⁴ Artikel 16 lid 5 van de Postwet.

⁵ Artikel 3 lid 3 van de Postrichtlijn.

⁶ PostNL is er steeds van uitgegaan dat binnen de UPD een prioriteitsproduct zou blijven bestaan met een D+1 servicekader dat 5 dagen in de week zou worden bezorgd. Met een dergelijk prioriteitsproduct zou invulling kunnen worden gegeven aan de 5-daagse bezorgplicht zoals dat ook in andere landen om ons heen gebeurt, wat ook de ACM vaststelt in haar onderzoeksrapport, bijv. op p. 38 tabel en 6 'Daarin wordt prioriteitspost (waaronder medische post en rouwpost) de volgende dag bezorgd (D+1). Dat is in de ons omringende landen ook het geval.' en p. 53 'Het uitgangspunt van de Postrichtlijn is vijfdaagse postbezorging. Bij de introductie van verschillende bezorgsnelheden (prioriteitsproduct D+1 en standaardproduct D+2 of D+3) zien we dat andere landen voor het prioriteitsproduct vijf dagen per week aanhouden en het standaardproduct minder bezorgdagen heeft'.

tot de naleving van de wettelijke vijfdaagse bezorgplicht en op welke manier de UPD-verlener in de toekomst aan deze verplichting kan blijven voldoen zonder risico op handhaving.

3. Verduidelijking betrouwbaarheidsnorm bij D+2 en D+3 en een realistisch ingroeipad tijdens de transitiefase

PostNL juicht de voorgestelde aanpassing van de overkomstduur van D+1 naar D+2 per 1 juli 2026 en naar D+3 per 1 juli 2027 toe omdat deze noodzakelijk is om de postdienstverlening in Nederland op den duur weer toekomstbestendig te maken. Niet alleen biedt het ruimte om postvolumes efficiënter samen te voegen en de kosten van het netwerk te verlagen, maar het bezorgmodel wordt ook minder arbeidsintensief. Dat is van groot belang omdat het door de aanhoudende krapte op de arbeidsmarkt onvoldoende lukt om postbezorgers te binden, zeker in bepaalde regio's, wat de betrouwbaarheid van de postbezorging sterk in negatieve zin beïnvloedt. Daarnaast kan de baan van postbezorger in het nieuwe model meer op maat worden ingericht. Medewerkers krijgen meer ruimte om hun werk te combineren met andere werkzaamheden of (zorg)verplichtingen, waardoor een groter arbeidspotentieel kan worden bereikt. PostNL verwacht in een D+2 model, gevolgd door een D+3-model, tenminste 9 van de 10 brieven op tijd te kunnen bezorgen, wat een aanzienlijke verbetering is ten opzichte van de huidige betrouwbaarheid van 86% in het D+1 model. PostNL is dan ook positief over het voorstel om de betrouwbaarheidsnorm bij de introductie van D+2 te verlagen naar 90%, gevolgd door een aanpassing naar 92% bij D+3. Hiermee kan PostNL weer groeien naar een betaalbare en operationeel maakbare norm. PostNL zal alles op alles zetten om dit voor elkaar te krijgen.

Omdat het om grote operationele aanpassingen aan het bezorgmodel gaat juicht PostNL het toe dat de voorgestelde kwaliteitsnorm van 92% een jaar na de inwerkingtreding zal worden geëvalueerd. PostNL benadrukt evenwel dat het van belang is dat ook vooraf duidelijkheid bestaat over de precieze invulling en toepassing van de nieuwe betrouwbaarheidsnormen. Voor PostNL is het van belang dat in het voorstel concreet wordt uitgewerkt wanneer de UPD-verlener precies aan de betrouwbaarheidsnorm dient te voldoen. PostNL pleit daarbij voor het hanteren van een realistisch en operationeel haalbaar ingroeimodel voor de nieuwe betrouwbaarheidsnormen tijdens de transitie naar D+2 en D+3, dat ook werkbaar is voor de ACM zodat verwachtingen transparant zijn en onnodige boetes kunnen worden voorkomen. De praktijk laat immers zien dat aanpassingen aan het bezorgmodel vaak eerst de kwaliteit van de postdienstverlening kortstondig negatief beïnvloeden waarna de beoogde kwaliteitsverbetering alsnog optreedt. Dat geldt zeker bij een omvangrijke aanpassing met grote operationele impact zoals de overgang naar een D+3 model.

4. Regeling voor de resterende nettokosten die leiden tot een onevenredige financiële last voor het postbedrijf

In het voorstel⁷ wordt aangegeven dat met de voorgestelde aanpassingen de rentabiliteit van de UPD is geborgd en dat geen aanvullende financiële ondersteuning voor de UPD is vereist.

Dit is geen juiste voorstelling van zaken⁸. PostNL geeft al sinds 2023 aan dat de wettelijke eisen aan de UPD moeten worden aangepast omdat het bezorgmodel onhoudbaar is geworden en heeft daarom vanaf 1 januari 2025 het model voor zakelijke klanten al aangepast naar een D+2 model. Aanpassingen voor de UPD kunnen tot op heden echter niet worden doorgevoerd, waardoor de situatie in het afgelopen jaar verder is verslechterd en het postbedrijf door de hoge

⁷ Nota van toelichting, paragraaf 5 en het Beleidskompasformulier voor de internetconsultatie, onder punt 1, 4 en 5.

⁸ Het Beleidskompasformulier vermeldt onder 1 dat de UPD-verlener bij behoud van de huidige normen financieel onder druk komt te staan. Dit is niet juist. In 2025 staat de UPD-verlener al onder druk, het postbedrijf is in 2025 door de hoge kosten van het huidige UPD-servicekader al verlieslatend.

kosten die het UPD-servicekader met zich meebrengt, inmiddels verlieslatend is. De voorgestelde aanpassingen van de overkomstduur en de betrouwbaarheidsnorm zullen de rentabiliteit van de UPD op den duur verbeteren, ervan uitgaande dat de hierboven benoemde aandachtspunten worden geadresseerd. Maar ook met deze aanpassingen blijft sprake van hoge nettokosten en leidt het geheel van UPD-eisen tot in ieder geval 2028 tot een onevenredige financiële last en een verlieslatende situatie. Daarom moet gekeken worden naar verdere afbouw van het UPD-servicekader en financiering. Ook in de toekomst zal rekening gehouden moeten blijven worden met de daadwerkelijke marktontwikkelingen en zal voldoende beleidsmatige ruimte moeten worden gegeven om de UPD eisen verder te versoberen. Zolang het wetgevend kader deze ruimte niet biedt blijft financiering voor de uitvoering van de UPD naar verwachting noodzakelijk. PostNL roept daarom op om in de toekomstige Postwet⁹, naast de mogelijkheid om het UPD servicekader snel en flexibel aan te passen, een realistisch financieringsmodel op te nemen.

Tot slot

De continuïteit van de dienstverlening staat al geruime tijd onder druk, en een oplossing voor deze problematiek heeft al veel vertraging opgelopen. Verder uitstel zal leiden tot verder oplopende nettokosten voor de UPD en een onhoudbare situatie voor PostNL. De Minister heeft meermaals aangegeven¹⁰ dat van een bedrijf als PostNL niet kan worden verwacht dat zij een wettelijke taak blijft uitvoeren voor de lange termijn als de betreffende activiteiten structureel verlieslatend zijn.

Het is daarom van belang dat de UPD kaders op korte termijn worden aangepast, zoals nu door de Minister wordt voorgesteld. Hierbij moet helderheid en een betere invulling worden gegeven aan de door ons in deze reactie beschreven punten én er moet een oplossing komen voor de resterende nettokosten voor de uitvoering van de UPD. Voor de resterende nettokosten geldt dat een verdere versobering van het UPD-servicekader de hoogte van de nettokosten op termijn kan verlagen.

Mocht deze reactie nog nadere vragen opleveren dan zijn wij uiteraard graag bereid deze te beantwoorden.

⁹ In de Nota van Toelichting (paragraaf 5) wordt aangegeven dat de UPD-verlener minder vergaande prijsverhogingen hoeft door te voeren omdat de rendabiliteit van de UPD door het voorstel zou worden geborgd. Dit is niet het geval nu het postbedrijf in ieder geval tot 2028 nog (aanzienlijke) nettokosten zal moeten maken voor de uitvoering van de UPD.

¹⁰ Beantwoording Kamervragen 23 september 2025 naar aanleiding van het ACM onderzoek naar de postmarkt.